



Apoyo al diseño de un sistema de carrera pública en la provincia de Salta

Parte I: Diagnóstico institucional del servicio civil salteño

Mercedes Iacoviello • Laura Zuvanic

Este documento fue elaborado como parte del proyecto “Apoyo al diseño de un sistema de carrera pública en la provincia de Salta”, dirigido por Fernando Straface. Formaron parte del equipo de trabajo Martín Lardone, David Groisman, Yanina Azzolina y Celeste Bustelo.

Índice

Resumen ejecutivo	3
Agradecimientos	3
Introducción	4
Marco analítico utilizado	4
Antecedentes de la aplicación del marco analítico	4
Modelo integrado de Gestión Estratégica de Recursos Humanos (GRH).....	5
1. Factores del contexto	11
1.1. Contexto general	12
1.2. Contexto económico	12
1.3. Contexto institucional	13
2. Base normativa del servicio civil salteño	16
3. Análisis de los subsistemas	18
3.1. Planificación de recursos humanos	18
3.2. Organización del trabajo	21
3.3. Gestión del empleo	23
3.4. Gestión del rendimiento	26
3.5. Gestión de la compensación	27
3.6. Gestión del desarrollo	29
3.7. Gestión de las relaciones humanas y sociales	31
3.8. Organización de la función de recursos humanos	32
3.9. Valoración simbólica de los subsistemas de recursos humanos	33
3.10. Índices para la evaluación de los sistemas de servicio civil.....	35
4. Cuadro de síntesis	38
Conclusiones	40
Análisis de áreas causales.....	40
Principales recomendaciones.....	40
Anexos	47
Anexo 1. Valoración de los puntos críticos	47
Anexo 2. Cuadros y gráficos	54
Anexo 3. Indicadores.....	56
Anexo 4. Cuadro de normativa.....	59
Anexo 5. Agrupamientos y subgrupos.....	63
Anexo 6. Ficha técnica del diagnóstico	64
Bibliografía	66
Acerca de las autoras	69
Acerca de CIPPEC	70

Índice de figuras, cuadros y gráficos

Figura 1. Modelo integrado de gestión estratégica de recursos humanos.....	5
Figura 2. Subsistemas de la gestión de recursos humanos	7
Cuadro 1. Planificación de los recursos humanos.....	8
Cuadro 2. Recomendaciones por áreas de diagnóstico	46
Gráfico 1. Subsistemas de la gestión de recursos humanos	33
Gráfico 2. Puntaje promedio por subsistema	34
Gráfico 3. Promedio de puntajes por subsistema provincia de Salta.....	34
Gráfico 4. Índices para la evaluación del sistema de servicio civil.....	37
Gráfico 5. Índices comparados	37
Gráfico 6. Evolución de la tasa de desocupación.....	54
Gráfico 7. Estructura de las exportaciones.....	54
Gráfico 8. Gasto público de las provincias.....	55

Resumen ejecutivo

En el gobierno de la provincia de Salta el marco legal vigente para el servicio civil establece los lineamientos del empleo público para la Administración Central y para las áreas de salud, educación y seguridad. Este informe se centra en lo que llamamos “servicio civil salteño”, el segmento administrativo de la administración pública provincial que realiza tareas al interior del Poder Ejecutivo. Abarca el segmento administrativo de apoyo al Ministerio de Educación, pero quedan fuera del ámbito de análisis las carreras docente, médica y de las fuerzas de seguridad.

El Estatuto del Empleado Público (Ley 5.546 de 1980) y su decreto reglamentario (1178/96), junto con el Convenio Colectivo de Trabajo para el Sector Público Provincial (Decreto 2615/96) constituyen las bases normativas más importantes del sistema de servicio civil salteño. A su vez, estas normas se apoyan sobre el reconocimiento de la Constitución provincial acerca del acceso al empleo público sobre la base de la idoneidad y de la carrera administrativa como derecho de los funcionarios públicos (artículos 29 y 30).

Debido a una recurrente reinterpretación del marco normativo mediante la incorporación de excepciones y reglamentaciones, el servicio civil salteño presenta una disfuncionalidad estructural asociada con la vulneración del principio de mérito. Esto se refleja en la alta tasa de designaciones políticas (cargos ocupados por designación directa, sin que medien procesos de selección de personal) que se ubica por encima del 30% de los cargos ocupados en la Administración Central. La primacía de criterios políticos para las decisiones sobre los recursos humanos refleja las arraigadas prácticas clientelistas insertas en contextos económicos de crisis y contención del gasto.

El empleo público provincial plantea, así, una paradoja central. Por un lado, posee una base legal sólida establecida por la Constitución y por el Convenio Colectivo de Trabajo, coherente entre sí y que marca un rumbo consistente con el principio de mérito. Por otro lado, tiene una dispersión de normas de distinto alcance (leyes, decretos, resoluciones internas, dictámenes) que generan una suerte de “laberinto jurídico” marcado por excepciones, modificaciones, supresiones y agregados, que dan lugar a un alto nivel de discrecionalidad y de politización del sistema.

A partir del diagnóstico realizado, y de la experiencia internacional en materia de reforma de sistemas de servicio civil, CIPPEC propone las siguientes recomendaciones: a) rediseñar el marco normativo para marcar la refundación del sistema y establecer reglas consensuadas para la gestión del empleo público; b) reordenar los procesos de gestión mientras se dicta la nueva ley, cuidando la compatibilidad de las medidas que se tomen con la orientación de largo plazo planteada en la nueva norma; c) garantizar las decisiones meritocráticas, con especial atención en los procesos de incorporación y promoción de funcionarios; d) introducir elementos de flexibilidad en el nuevo sistema de gestión, que permitan responder a las necesidades de las áreas sin comprometer el principio de mérito; e) implementar en forma progresiva el modelo integrado de gestión que establezca la nueva ley, y d) fortalecer la función de recursos humanos mediante la articulación de los roles del área rectora, de las áreas de recursos humanos, y de los directivos públicos.

Agradecimientos

CIPPEC agradece muy especialmente a Matías Posadas, por brindar el apoyo necesario para la realización de este proyecto; a Roberto Robino, por su asesoramiento en las cuestiones legales y su colaboración para realizar las entrevistas; a Jorge Velarde, por el material aportado; a Sebastián Singh, por sus comentarios y observaciones, y a Martín Lardone, por su permanente colaboración durante la ejecución del trabajo.

Introducción

Marco analítico utilizado

El presente diagnóstico está basado en el marco analítico utilizado como referente común para diagnosticar sistemas nacionales de Servicio Civil (SC) en 22 países de América Latina y el Caribe¹ (Longo, 2002). Vale señalar que el mismo modelo conceptual que sustenta la metodología ha sido tomado como base para la elaboración de la Carta Iberoamericana de la Función Pública (CLAD, 2003), que fue aprobada por los países de la región como el estándar hacia el cual debería apuntar la gestión del personal público.

El presente marco analítico permite:

- a) Suministrar un referente de contraste y orientaciones metodológicas.
- b) Posibilitar un enfoque común del diagnóstico.
- c) Proporcionar un instrumental metodológico de medida mediante índices que permitan después valorar comparativamente con otras experiencias.

El marco analítico aborda el SC, entendiéndolo como constituido por el conjunto de arreglos institucionales mediante los que se articulan y gestionan el empleo público y las personas que lo integran. Dichos arreglos comprenden normas escritas o informales, estructuras, pautas culturales, políticas explícitas o implícitas, procesos, prácticas y actividades diversas cuya finalidad es garantizar un manejo adecuado de los recursos humanos, en el marco de una administración pública profesional y eficaz, al servicio del interés general y se articula sobre las siguientes concepciones:

- En el ámbito público, las finalidades de un sistema de gestión del empleo y los recursos humanos (RH) deben compatibilizar los objetivos de eficacia y eficiencia con los requerimientos de igualdad, mérito y neutralidad que son propios de administraciones profesionales en contextos democráticos.
- Un sistema de SC se halla modulado e influido en mayor o menor medida por un marco jurídico específico, pero no debe confundirse con él. Por una parte, porque en la realidad serán constatables, con toda probabilidad, casos de incumplimiento reiterado de las regulaciones. Por otra, porque a veces el margen de interpretación de éstas será lo suficientemente amplio como para que dentro del mismo quepan prácticas distintas y aún contrapuestas.
- Aquello que identifica sustantivamente a un sistema de SC, y que constituye, por tanto, el objeto del análisis que se pretende, es el conjunto de prácticas que caracterizan en la realidad el funcionamiento, en este campo, de los sistemas político-administrativos nacionales examinados, cualquiera que sea el grado de proximidad o alejamiento entre ese funcionamiento y el marco regulador vigente.

Antecedentes de la aplicación del marco analítico

Desde el año 2002, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), ha venido aplicando el marco analítico de referencia. Estas acciones se enfatizaron, en el período 2004-2005, viéndose la necesidad de homogeneizar la aplicación y evaluación de la metodología de diagnóstico y de incluir a nuevos países para extenderlo a la mayoría de la región. Esto llevó a la actualización,

¹ El trabajo de diagnóstico de los veintidós países de la región fue coordinado por Mercedes Iacoviello y Laura Zuvanic, en el marco de un proyecto dirigido por Koldo Echebarría y financiado por el Diálogo Regional de Política del BID.

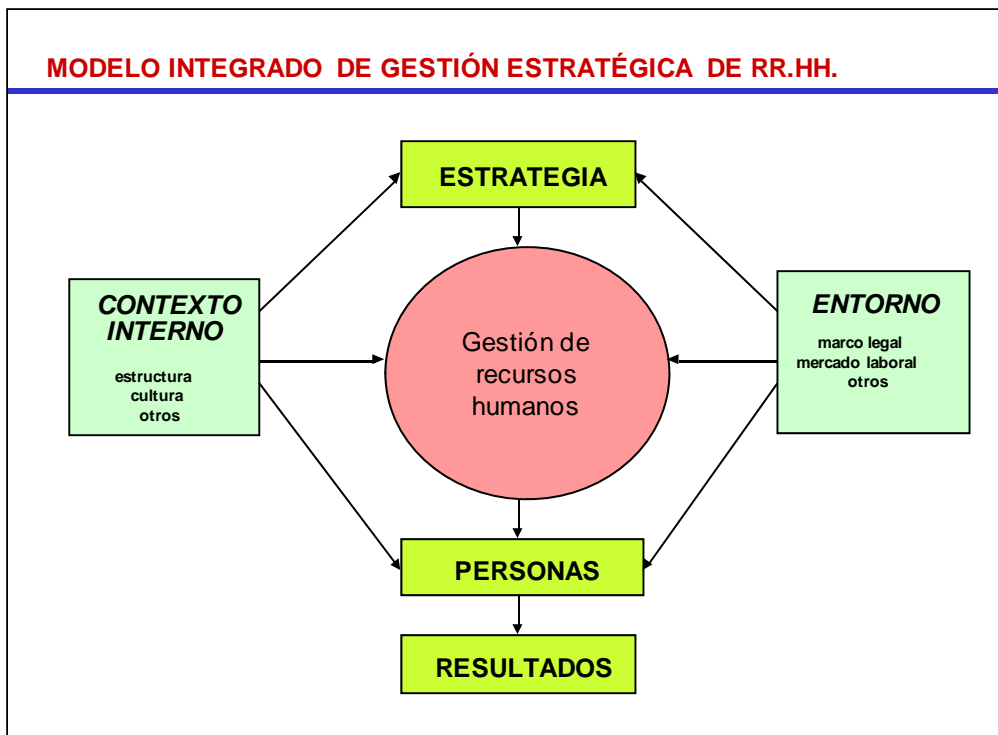
sistematización y ampliación para dieciocho países de América Latina utilizando para estas tareas a un mismo equipo de consultores coordinado por Mercedes Iacoviello y Laura Zuvanic. Los resultados de esta etapa se ampliaron posteriormente incluyendo la aplicación de la metodología, a los países del Caribe inglés.

Todo este proceso de producción culminó en la edición y publicación de dos libros: “Informe de la situación del Servicio Civil en América Latina”, BID-DRP, 2006 y “Report On the Situation of Civil Services in the Caribbean” BID-DRP, 2008, cubriendo un total de 22 países con la misma metodología y criterios de evaluación. Esto permitió, que cada caso nacional pudiera ser ubicado en términos comparativos con el conjunto de la región o bien con su sub-región correspondiente, a la par de facilitar la focalización en alguno de sus componentes específicos.

Modelo integrado de Gestión Estratégica de Recursos Humanos (GRH)

El marco parte de un modelo conceptual integrado a un marco amplio, tal como describe a continuación el siguiente cuadro:

Figura 1. Modelo integrado de gestión estratégica de recursos humanos



Fuente: Longo (2002)

Entre sus características podemos señalar:

- La GRH actúa como un nexo entre la estrategia y las personas.

- La GRH es presentada como un sistema integrado de gestión, cuya finalidad básica es la adecuación de las personas a la estrategia de una organización o sistema multi-organizativo², para la producción de resultados acordes con las finalidades perseguidas.
- Los resultados se hallan determinados por las personas, en un doble sentido:
 - a) Se hallan influidos por el grado de adecuación del dimensionamiento, cuantitativo y cualitativo, de los RH a las finalidades perseguidas.
 - b) Son consecuencia de las conductas observadas por las personas en su trabajo.
- La GRH es un sistema de valor estratégico. La coherencia estratégica es un rasgo fundamental del modelo. Ello significa que la calidad de la GRH, tanto la de cada una de sus políticas o prácticas como la del sistema de gestión en su conjunto, no puede ser juzgada al margen de su conexión con la estrategia (misión, prioridades, objetivos) de la organización. La GRH no crea valor sino en la medida en que resulta coherente con las prioridades y finalidades organizativas³.

Asimismo, hay factores situacionales influyentes, que deben ser considerados. Factores de contexto interno, entre ellos:

La estructura es una importante fuente de influencias. El grado de estandarización del comportamiento mediante normas o descripciones de tareas, el tamaño de la pirámide jerárquica, el funcionamiento de los sistemas de planificación, los tipos de control, el grado de centralización/ descentralización en la toma de decisiones, son, entre otros, datos estructurales relevantes para la gestión de las personas.

La cultura organizativa es un factor situacional de extraordinaria importancia. Con frecuencia, los modelos mentales y valores interiorizados en el contexto organizativo constituyen una clave explicativa del comportamiento humano, así como de las propias políticas y prácticas de GRH.

- Factores de contexto externo:

Son numerosos los factores situacionales influyentes, tales como la situación sociopolítica, la económica, la evolución tecnológica, las expectativas de los usuarios de los servicios públicos, entre otros. Dos elementos son también sumamente relevantes: a) el marco jurídico es un poderoso elemento del entorno cuya influencia -introduciendo limitaciones- sobre el funcionamiento de los sistemas de GRH es incuestionable. En el ámbito público, la extensión e intensidad de las regulaciones incrementa su importancia. Del marco legal derivan algunas de las principales singularidades y restricciones que la GRH debe asumir en los sistemas públicos; b) el mercado de trabajo constituye un referente de importancia para el diseño y funcionamiento de políticas y prácticas de GRH, en especial en los campos vinculados con el aprovisionamiento de RH o las políticas de compensación.

² En adelante, para una mayor sencillez expositiva, las referencias al término "organización" se entenderán extensibles, cuando no se indique lo contrario, al sistema o complejo institucional multi-organizativo cuyo sistema de SC es objeto del análisis.

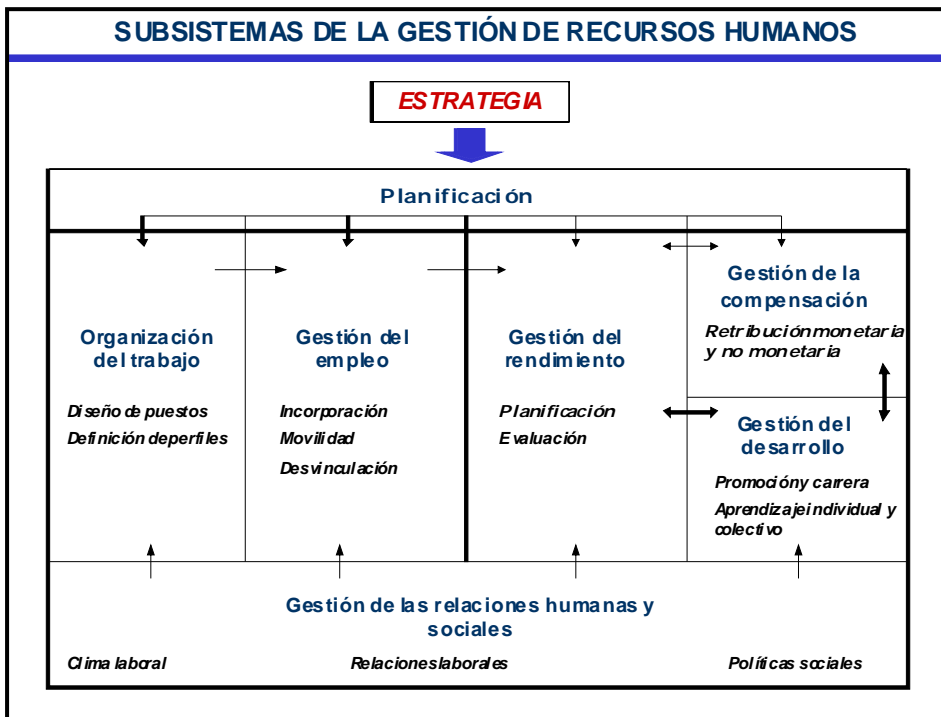
³ La macro escala en la que operan los trabajos de diagnóstico institucional de sistemas de SC obligará a abordar la cuestión de la coherencia estratégica en forma relativamente distinta de cómo se procedería en el caso de una única organización. Por una parte, los pronunciamientos estratégicos serán, en general, (salvo excepciones, como puede representar en ocasiones la política fiscal) más genéricos y ambiguos, haciendo imprescindible un esfuerzo interpretativo considerable. Por otra, su grado de explicitud tenderá a ser más reducido, lo que obligará al auditor a intentar que afloren preferencias y orientaciones implícitas (Longo, 2002).

Síntesis del modelo propuesto

El modelo propuesto que es utilizado por el presente diagnóstico está integrado por componentes o subsistemas que constituyen los principales campos de análisis para ordenar el trabajo.

Se plantea a la GRH como un sistema integrado de gestión que se despliega en diferentes componentes, los cuales operan como subsistemas de aquél, y aparecen conectados e interrelacionados en la forma que expresan las flechas en la siguiente figura:

Figura 2. Subsistemas de la gestión de recursos humanos



Fuente: Longo (2002)

La existencia -más o menos explícita y formalizada- de una estrategia de RH es imprescindible para:

- Alcanzar lo que antes llamábamos coherencia estratégica del sistema de GRH, es decir, el alineamiento entre las políticas y prácticas de personal y las prioridades de la organización.
- Dotar de sentido y valor a las políticas y prácticas de GRH, que de lo contrario tenderán a la mera administración de personal, actividad rutinaria e inercial de puro mantenimiento de lo existente, privada de impulso propio.
- Hacer posible la innovación de las políticas y prácticas de GRH.

La **Figura 2** nos presenta a la GRH integrada por siete subsistemas interconectados, ubicados verticalmente en tres niveles:

En el nivel superior, la *planificación de RRHH*, que constituye la puerta de entrada en todo sistema integrado de GRH, y permite anticipar la definición de políticas coherentes en todos los restantes subsistemas con los que aparece conectada.

En el nivel intermedio, cinco subsistemas ordenados en horizontal, en cuatro bloques, con arreglo a una secuencia lógica:

En el primero, la **organización del trabajo**, que prefigura y concreta los contenidos de las tareas y las características de las personas llamadas a desempeñarlas.

En el segundo, la **gestión del empleo**, que comprende los flujos de entrada, movimiento y salida de las personas.

En el tercero, la **gestión del rendimiento**, que planifica, estimula y evalúa la contribución de las personas.

En el cuarto, por una parte, la **gestión de la compensación**, que retribuye la contribución; y por otra, la **gestión del desarrollo**, que cuida el crecimiento individual y colectivo.

Por último, en el nivel inferior, la **gestión de las relaciones humanas y sociales**, que se relaciona a su vez con todos los subsistemas mencionados anteriormente.

A los siguientes subsistemas, el modelo también integra la **organización de la función recursos humanos**.

Este recorrido por los subsistemas que integran la GRH debe completarse con el análisis de los mecanismos de administración del sistema, y en concreto con el de la distribución de las decisiones sobre el personal por parte de los diferentes actores responsables.

En forma esquemática lo podemos representar de acuerdo al siguiente cuadro resumen:

Cuadro 1. Planificación de los recursos humanos

Planificación de los Recursos Humanos Información disponible + Previsiones derivadas de estrategia + Planificación flexible + Alta tecnificación + Costos razonables.				
Organización del trabajo	Gestión del empleo	Gestión del rendimiento	Gestión de la remuneración	Gestión del desarrollo
Diseño de puestos sobre criterios de gestión, puestos enriquecidos.	Reclutamiento abierto por idoneidad, garantías contra arbitrariedad.	Objetivos de rendimiento en base a objetivos estratégicos.	Compensación articulada con la estrategia organizativa.	Planes flexibles de carrera, y promoción horizontal.
Perfiles en base a competencias y sobre estudios técnicos.	Selección por competencias, instrumentos validados	Se apoya en la gestión y el rendimiento.	Equidad interna y externa.	Avance en base a rendimiento y desarrollo de competencias.
	Recepción, movilidad, ausentismo, disciplina.	Se lo evalúa en base a estándares a través de un sistema eficiente y equitativo.	Costo salarial razonable.	Formación orientada al aprendizaje Colectivo.
	Desvinculación por incumplimiento, no arbitraria.		Eficiencia de los esquemas de incentivos y beneficios.	Diseñada y evaluada en función de la Estrategia.
			Reconocimiento no monetario.	
Gestión de las relaciones humanas y sociales Sistema de Relaciones laborales desarrollado y equilibrado, eficiente, incidencia sindical en políticas RH. Beneficios sociales adecuados al contexto y apreciados por los empleados. Estrategias de mejora de clima laboral y comunicación.				

Fuente: Longo (2002)

En este marco hay tres requisitos imprescindibles para que un conjunto de políticas y prácticas de GRH funcionen en una organización determinada, como un sistema integrado capaz de aportar valor y contribuir al logro de los objetivos organizativos:

- a) En primer lugar, es necesario que todos los subsistemas enunciados se encuentren operativos, es decir, que exista un conjunto mínimo de políticas y prácticas de personal coherentes que permitan inferir racionalmente su existencia y operatividad. Así, por ejemplo, si no existe una

evaluación del rendimiento mínimamente formalizada, los procesos de promoción y carrera quedarán privados de insumos básicos para desarrollarse adecuadamente. La tendencia será producir ascensos arbitrarios, o bien basados en la antigüedad o en méritos puramente formales.

- b) Los subsistemas de la GRH deberán, además, funcionar interconectados, en la forma representada por las flechas de la Figura 2. Así, por poner un ejemplo, si no existe interconexión operativa entre el diseño de los puestos y perfiles y los procesos de incorporación de personal (si cada subsistema opera aislado) difícilmente se logrará la idoneidad en las adscripciones de las personas a las tareas.
- c) Por último, la totalidad de los subsistemas deben aparecer como aplicaciones de una estrategia de RH, derivada de la estrategia organizativa, y cohesionados por aquella. Una política o práctica de personal no puede ser juzgada, como ya dijimos, al margen de esta coherencia básica. Por ejemplo, si una política de retribución variable ligada al rendimiento remunera -aunque lo haga de manera técnicamente irreprochable- objetivos que no son claras prioridades organizativas, estará desviando inadecuadamente la conducta de las personas y causando, en realidad, un perjuicio a la organización.

¿Qué se analiza?

Para cada uno de los siete subsistemas, de acuerdo con el modelo descrito se abordan las siguientes cuestiones:

- a) Objeto o finalidad básica de cada subsistema.
- b) Identificación de otros subsistemas con los que se relaciona, y sentido de esa relación.
- c) Procesos y prácticas en los que se despliega.
- d) Puntos críticos que deben ser tenidos en cuenta por los auditores al analizar cada subsistema. Se enunciarán como proposiciones que, tomadas conjuntamente, caracterizarían una GRH correcta en cada campo, y que deberán ser contrastadas por el analista para determinar el grado en que resultan constatables en cada caso. Estas proposiciones definen por tanto óptimos, respecto de los cuales cabe un grado mayor o menor de acercamiento.

Un primer resultado de la aplicación del marco analítico es que permite un análisis que valora cada uno de los subsistemas y sus interrelaciones, identificando las prácticas presentes y ausentes.

Asimismo, el modelo permite elaborar índices⁴. Los índices son instrumentos de cuantificación del diagnóstico, cuya finalidad es concentrar el mismo en un conjunto de dimensiones básicas, y otorgar a éstas determinados valores, a fin de facilitar la posterior utilización comparativa del trabajo. El diagnóstico institucional de cada sistema de SC se concentra en los cinco índices siguientes:

- a. Eficiencia.
- b. Mérito.
- c. Consistencia estructural.
- d. Capacidad funcional.
- e. Capacidad integradora.

⁴ Para un detalle de la construcción de los índices y la selección de puntos críticos con los que se relacionan, ver Longo en BID-DRP (2006) pág 60.

Los índices 3 y 4 se desagregan, cada uno de ellos, en tres subíndices, en la forma que se describirá a continuación.

Índice 1. (E) EFICIENCIA

Este índice evalúa el grado de optimización de la inversión en capital humano que resulta detectable en el sistema de SC, así como su congruencia con las magnitudes de la política fiscal y con la situación de los mercados de referencia. Se relaciona con 13 puntos críticos.

Índice 2. (M) MÉRITO

Este índice evalúa el grado en que el sistema de SC incorpora, en sus diferentes políticas y prácticas, garantías de uso de criterios de profesionalidad, que protegen a aquéllas de la arbitrariedad, la politización y la búsqueda de rentas. Se relaciona con 10 puntos críticos.

Índice 3. (CE) CONSISTENCIA ESTRUCTURAL

Este índice evalúa la solidez e integración sistémica del SC, prestando atención al grado en que se constatan en el mismo todos aquellos elementos estructurales básicos que un sistema de gestión pública del empleo y los recursos humanos debe acreditar. Se desagrega en tres subíndices:

(CES) COHERENCIA ESTRATÉGICA: Integra las valoraciones relacionadas con el grado de vinculación de las diferentes políticas y prácticas de gestión del empleo y los recursos humanos a las prioridades estratégicas gubernamentales. Se relaciona con 7 puntos críticos.

(CD) CONSISTENCIA DIRECTIVA: Integra las valoraciones que afectan al grado de desarrollo de la función directiva constatable en el sistema de SC, con especial atención a las relaciones entre la tecnoestructura central y las direcciones de línea. Se relaciona con 8 puntos críticos.

(CP) CONSISTENCIA DE LOS PROCESOS: Incluye las valoraciones que incumben al grado de desarrollo e integración, en el ámbito analizado, de los procesos básicos que sustentan un sistema integrado de gestión del empleo y los recursos humanos. Se relaciona con 14 puntos críticos.

Índice 4. (CF) CAPACIDAD FUNCIONAL

Este índice evalúa la capacidad del sistema de SC analizado para influir eficazmente en el comportamiento de los empleados públicos, induciendo al desarrollo de conductas laborales adecuadas a las prioridades organizativas y orientadas a la mejora de los servicios públicos. Se desagrega en tres subíndices:

(COM) COMPETENCIA: Incorpora las evaluaciones de aquellas políticas y prácticas de personal que inciden más directamente en el diseño, aprovisionamiento, desarrollo y estímulo de las capacidades de los empleados, y tienden a asegurar la dotación de las competencias clave que el sistema público necesita. Se relaciona con 15 puntos críticos.

(EI) EFICACIA INCENTIVADORA: Mide el grado en que las políticas y prácticas de gestión de las personas incorporan estímulos positivos a la productividad, el aprendizaje y la calidad del servicio. Se relaciona con 14 puntos críticos.

(FL) FLEXIBILIDAD: Mide el grado en el que las políticas y prácticas analizadas incorporan pautas que facilitan la adaptación a los cambios, superando los patrones burocráticos de rigidez, y se alinean con las tendencias flexibilizadoras que caracterizan a las orientaciones actuales de la gestión de las personas. Se relaciona con 12 puntos críticos.

Índice 5. (CI) CAPACIDAD INTEGRADORA

Este índice evalúa la eficacia con que el sistema de SC parece capaz de asegurar la armonización de las expectativas e intereses de los diferentes actores (dirección, empleados y otros grupos de interés), incrementando el sentimiento de pertenencia y reduciendo la conflictividad. Se relaciona con 19 puntos críticos.

Un segundo resultado de la aplicación del marco analítico, es que la evaluación del modelo de SC en base a los índices, permite extraer conclusiones significativas del impacto de la presencia o no de las prácticas de gestión instaladas en los subsistemas.

Proceso de evaluación

La evaluación abarca la contextualización del SC bajo estudio en función de la situación social, política y económica, su trayectoria de desarrollo institucional, y el marco normativo específico relativo a la gestión del empleo público. A partir del contexto planteado se analizan los subsistemas que conforman la gestión de RH en el Estado respectivo y la conformación de la institucionalidad a cargo de la función de RH. El análisis cualitativo se refleja en una serie de índices de calidad del sistema de SC. El proceso cierra con la identificación de conclusiones y mejoras.

La organización del presente documento y las secciones que se presentan a continuación responden a la lógica del proceso de evaluación descrito.

EL PROCESO DE EVALUACIÓN

- Análisis de antecedentes.
- Análisis del marco legal.
- Análisis de los elementos de contexto.
- Análisis funcional del servicio civil, integrando todos los subsistemas.
- Análisis organizativo de la función de recursos humanos.
- Índices del sistema de servicio civil.
- Conclusiones y recomendaciones. Identificación de áreas de mejora.

1. Factores del contexto

1.1. Contexto general⁵

La provincia de Salta se ubica en el noroeste de la República Argentina, cuenta con una superficie de 155.488 km², con una población de 1.079.051 según el Censo Nacional 2001 y una población para el año 2008 estimada por el INDEC de 1.224.022.

En cuanto a su población, la provincia de Salta presenta las siguientes características. Del total de la población, el 67% se concentra en tres departamentos: San Martín, Orán y Salta Capital⁶. La provincia cuenta con una Población Económicamente Activa (PEA) igual a 494.515 personas⁷. Según el censo 2001, del total de la PEA (278.164 personas) el 56% está ocupado y de esta población el 23% es empleado del sector público, el 43,4% es empleado del sector privado, el 25% trabaja por cuenta propia y el 4,9 y 3,5% son trabajadores familiares o patrones, respectivamente⁸.

Los principales indicadores demográficos indican que en la provincia la esperanza de vida al nacer es de 72 años, la tasa de mortalidad infantil de 19,1 por mil nacidos vivos y la tasa anual media de crecimiento es de 21,1 cada mil habitantes⁹. En cuanto a la situación socioeconómica de la población salteña, durante el período 2001-2006, en promedio, el 44,6% de los hogares vivía bajo la línea de pobreza y el 18,8% bajo la línea de indigencia¹⁰. Desde el punto de vista de la educación de la población Salteña, se observa que la Tasa de Analfabetismo disminuye en las poblaciones más jóvenes, pasando del 16,4 para el caso de las poblaciones de 65 años y más a 1,2 en los niños de 15 a 17 años¹¹. Debe observarse sin embargo que, en todos los rangos de edad, la Tasa de Analfabetismo está por encima al promedio Nacional. Por otro lado, la Tasa de Abandono Interanual¹² aumenta a medida que aumenta el nivel de educación, pasando de 2,08% para EGB 1 y 2 a 7,01% para EGB 3 y 16,36% para Polimodal.

1.2. Contexto económico

En relación a su estructura productiva la provincia de Salta registra una participación del 1,5% en el PBI nacional. Junto con Tucumán son las provincias del noroeste argentino mejor posicionadas. El sector terciario participa con el 64% del PBG, siguiéndole en importancia el sector manufacturero con el 21% (con una fuerte presencia de la fabricación de derivados del petróleo y del sector alimenticio) y el sector primario, que con una participación del 15%, duplica la relevancia que tiene este sector en el país.

La economía salteña está basada fundamentalmente en un conjunto relativamente diversificado de cultivos agrícolas (tabaco, azúcar, cítricos, vid y poroto) y en la explotación de hidrocarburos y algunos minerales. La explotación de hidrocarburos representó en el 2005 el 2% del total del petróleo del país y cerca del 15% de la producción nacional de gas.

Desde mediados de la década de los años 90 se ha registrado en la provincia un flujo de inversiones de considerable magnitud, provenientes tanto de las privatizaciones, de compras de

⁵ Sección realizada por Celeste Bustelo.

⁶ CIPPEC, 2008.

⁷ Censo Nacional 2001.

⁸ En cuadro 1 que se presenta en el Anexo 2 se puede observar la población ocupada según la categoría ocupacional en cada uno de los municipios de la provincia.

⁹ Censo Nacional 2001.

¹⁰ EPH 2001-2006, INDEC.

¹¹ Censo Nacional 2001.

¹² Se mide como el porcentaje de alumnos que no se matriculan en el año lectivo siguiente.

activos, así como de inversiones nuevas. Más de dos tercios de las mismas se volcaron en petróleo, gas y energía. En el sector petrolero, se debe contabilizar la privatización de YPF, además de importantes inversiones en exploración y explotación de nuevos pozos. Otra inversión significativa se concretó en dos gasoductos -Gas Atacama y Gas Norandino-, que abastecen una central termoeléctrica y varias localidades en el norte de Chile, atravesando la puna salteña y jujeña. En el sector energético, se privatizaron los diques Cabra Corral y El Tunal y la compañía provincial de energía -Edesa-. Además, se realizaron fuertes inversiones en energía: la central I y el sistema eléctrico Interandes - Termoandes.

Por su parte, la provincia ha implementado diferentes instrumentos de política fiscal y crediticia con el fin de promover las inversiones. Entre ellos se puede mencionar el Fondo Provincial de Inversiones, Créditos de Dinamización Productiva Regional, diversas leyes provinciales que otorgan beneficios fiscales para inversiones, empleo y promoción turística, además de los convenios firmados con el CFI para microempresas y PyMES.

La participación de las exportaciones de la Provincia en el total Nacional es del 1,7% aproximadamente¹³. A partir de los últimos años de la década de los '90, las exportaciones de naftas y de gas pasaron a ocupar el primer lugar alcanzando un valor de 123 y 105 millones de dólares respectivamente.

1.3. Contexto institucional

El proceso de reforma del Estado en la provincia de Salta¹⁴

A partir de la reinstauración democrática de 1983, la provincia de Salta ha tenido cuatro gestiones gubernamentales. Las dos primeras (Gobernador Roberto Romero, 1983-1987 y Gobernador Hernán Cornejo, 1987-1991) a cargo del Partido Justicialista (PJ), se caracterizaron por una importante expansión de las funciones estatales y del gasto público, lo que generó una profunda crisis fiscal. Esto, sumado a una importante crisis interna en el PJ hizo que en 1991 el Gobierno pasara a manos del Partido Renovador de Salta (un partido provincial liderado por un ex-Gobernador de la época de la dictadura), representado por el Gobernador Roberto Augusto Ulloa, 1991-1995. Sin embargo, la experiencia de este partido en el Gobierno y su imposibilidad de poner orden en la situación fiscal fue gravitante para que en 1995 el PJ volviera al Gobierno provincial, esta vez liderado por Juan Carlos Romero.

Durante el gobierno de Roberto Romero, 1983-1987, convivieron ciertas propuestas modernizadoras en el plano económico, con un estilo político patrimonialista y clientelista. Se trata de una política inspirada en un modelo de estado intervencionista o de bienestar, pero que implicó en los hechos un fuerte endeudamiento del Estado provincial, sobre todo a través del mecanismo de bonos de cancelación de deuda, y del ingreso al empleo público de una gran cantidad de trabajadores. La idea motriz del gobierno era generar el desarrollo socioeconómico provincial desde el Estado a través de la obra pública.

A partir del gobierno de Hernán Cornejo, 1987-1991, aparecen los primeros indicadores de la crisis fiscal que enfrentaba el Estado provincial. Una de las manifestaciones de la crisis se exteriorizó en enero de 1988, cuando cierra sus puertas el Banco de la Provincia de Salta. Otra manifestación importante de la crisis fiscal del período fue el crecimiento de la deuda pública provincial, consecuencia de la expansión del gasto y de la retracción de los ingresos corrientes. Así, el gobierno de Hernán Cornejo comenzó a enfrentar algunos de los problemas fiscales

¹³ Según datos del INDEC para el año 2004.

¹⁴ Sección realizada por Celeste Bustelo en base a: Lardone, Martin (2008a).

producto de la expansión estatal previa, y del contexto de crisis económica nacional de finales de los '80.

Es en este período cuando aparecen las primeras políticas orientadas a introducir al Estado provincial en un proceso de reforma y ajuste global, este proceso se traduce centralmente en la Ley N° 6583 de Reforma Administrativa del Estado y Emergencia Económica (marzo de 1990). Esta norma abre las puertas de la legalidad para la reforma del Estado, canalizada principalmente a partir de una reforma administrativa que afecta centralmente al empleo público. La ley incluye medidas de emergencia económica, emergencia administrativa (revisión de todos los contratos del Estado), la realización de un Censo del Personal del Estado, regímenes de contención del gasto público y reestructuración orgánica y funcional del Estado. También aparecen en este momento los primeros intentos por desarrollar un programa de privatización de empresas públicas, al menos en los sectores que el Gobierno consideraba que no eran "servicios públicos esenciales"

En el período siguiente, 1991-1995, el gobierno de Roberto Augusto Ulloa asumió con 740 millones de pesos de deuda, un gran déficit mensual y la circulación de bonos que llegaron a cambiarse por pesos con un desagio de hasta 18%. El gobierno se alineó rápidamente con la política de reformas implementadas por el Gobierno del PJ a nivel nacional. A principios de 1993, el gobierno lanza un programa de "profundización de la reforma del Estado", que plantea como medidas inmediatas, las siguientes: declarar en disponibilidad a todo el personal de la administración pública provincial; convocar a los sindicatos del sector para la revisión de los diferentes convenios colectivos del sector público provincial; organizar un programa de retiros voluntarios; modificar el régimen de licencias del empleado público; revisar la situación de los empleados temporarios y transitorios, y llamar a concurso para cubrir los cargos vacantes de planta permanente; jubilación de oficio para el personal que reúna las condiciones necesarias para jubilarse; dar competencias al CECRE para ejecutar las medidas propuestas; además, se suspende toda contratación de personal, designación o acto administrativo que implique un compromiso para el Estado. Por medio de la Ley N° 6695 se declara el estado de emergencia laboral en todo el ámbito del sector público hasta el 31 de marzo de 1993 y se faculta al Poder Ejecutivo para proceder a la "reestructuración funcional" de la administración pública provincial.

Hacia finales del Gobierno del PRS, en 1995, la situación fiscal de la provincia no había mejorado, y esto, potenciado por un contexto de crisis económica nacional, generaba una inquietud social que, entre otros efectos, se evidenciaba en el atraso en el pago de sueldos de los empleados públicos. Accede así al poder Juan Carlos Romero (1995-2007), que comenzó su gestión con quórum propio en el recinto parlamentario al sumar el 76% de los escaños. Es a partir de este momento que la transformación se asume como permanente, si bien gran parte del andamiaje legislativo para este proceso de reformas ya había sido anticipado por los dos gobiernos previos. Se avanzó de manera drástica y desde el comienzo sobre la reforma burocrática reduciendo la planta de personal de la Administración Pública y disminuyendo los salarios.

Además, la reforma implementada a partir de 1995 comprende la privatización de los servicios públicos y empresas estatales y la transferencia de la Caja de Jubilaciones provincial a la Nación¹⁵. La participación accionaria del Estado en la generación eléctrica pasa a manos privadas, se privatiza el Banco provincial de Salta, los servicios de distribución eléctrica y los

¹⁵ En lo que respecta al proceso de privatizaciones en la provincia el mismo comienza con la Ley 6583, norma de emergencia económica y reforma del Estado dictada durante el Gobierno de Hernán Cornejo, que autoriza al Poder Ejecutivo Provincial a la intervención de todos los entes, empresas y sociedades de cualquier tipo que sean propiedad del Estado provincial. Sin embargo, el proceso de privatizaciones no avanza sustancialmente durante este período de gobierno, debido, al menos en parte, a la oposición legislativa que realizaba el PJ.

sanitarios. Paralelamente, son reestructuradas las administraciones viales y de riego, y son terciarizados servicios vinculados a la actividad estatal (Zapata, 2002, citado en: Lardone, 2008a).

Durante este proceso de reformas encarado por el Gobernador Romero, las relaciones con el Gobierno nacional y con los Bancos Multilaterales de Desarrollo (BMD) se constituyen en una dimensión clave. En particular, la estrategia que va construyendo el Gobierno provincial evidencia un uso inteligente de los recursos que ponen a disposición los BMD en el contexto de las reformas provinciales que se promovían en esta época en Argentina. En efecto, la temporalidad de las reformas y la intervención de los BMD en la provincia muestran que muchas de las medidas planeadas y ejecutadas por el Gobierno provincial surgieron de la propia estrategia que el Gobierno había estructurado para responder a los desafíos del contexto. Además, la provincia de Salta ha ido formando sus propios equipos de trabajo. Esto se vincula estrechamente con la aparición de un grupo tecnocrático (los Golden Boys) que tuvo una vital importancia en la implementación de las reformas en el interior del Estado salteño, como así también con la creación de una estructura burocrática (la Secretaría de Financiamiento Internacional) especializada en la gestión de proyectos con los BMD.

A partir del año 2007, la provincia inició un nuevo período de gobierno, representado por Juan Manuel Urtubey. La nueva administración tiene entre las prioridades estratégicas de su agenda política el fortalecimiento de las capacidades del Estado provincial con el objetivo de mejorar los resultados de la acción pública¹⁶. El proyecto de la Provincia se plantea la consolidación de una administración pública de excelencia, dotada de instrumentos tecnológicos que aceleren y mejoren su funcionamiento (Posadas, M. y Quilodrán, G., 2008).

Como se dijo anteriormente, en los últimos años la Provincia de Salta ha realizado avances importantes en lo que respecta a la modernización del Estado, y al ordenamiento del sector público. Sin embargo, la política de recursos humanos y de profesionalización de la función pública provincial aparece claramente como una materia pendiente y un pilar esencial, si lo que se pretende es fortalecer su administración central, dotando a sus empleados y funcionarios de herramientas para el perfeccionamiento y profesionalidad.

Esta nueva visión del gobierno salteño, buscando fortalecer su administración central, dotando a sus empleados y funcionarios de herramientas para el perfeccionamiento y profesionalidad, debe mirarse como una medida estratégica que tiene como objetivo perfilar las líneas fundamentales del Estado, para adaptarlo a las demandas de la sociedad del siglo XXI.

¹⁶ Durante 2007 fueron sometidos a elecciones los poderes ejecutivos de las 24 provincias argentinas y la CBA. En una gran proporción estas elecciones dieron lugar a nuevas administraciones provinciales, en algunos casos de distinto signo político. La renovación de autoridades en el ámbito provincial implicará en algunos casos nuevas orientaciones y/o prioridades en los distintos ámbitos de políticas sectoriales, y en muchos casos la agenda política de los nuevos gobiernos proyecta el fortalecimiento del Estado provincial como una prioridad estratégica de cara a mejorar los resultados de la acción pública.

2. Base normativa del servicio civil salteño

La Constitución Salteña sienta bases significativas relativas al empleo público y a las relaciones laborales¹⁷. En especial, destaca su artículo 29, relativo a la admisibilidad en el empleo público de todos los habitantes de la Provincia en base a la idoneidad, y su artículo 64 que establece la Carrera Administrativa como un derecho de los agentes públicos de todos los poderes. Se menciona en este artículo el ingreso mediante sistemas objetivos de selección, ascensos en función de mérito; el goce de la estabilidad; la equidad interna de la remuneración; el derecho a la capacitación y la distinción entre cargos políticos y personal permanente¹⁸. Es importante resaltar el sustento que tiene el SC en Salta en la máxima norma provincial. En los hechos, este espíritu y letra constitucional no ha logrado plena implementación, pero existen marcos legales específicos que aplican a la Administración Central y regímenes propios para las áreas de Salud, Educación y Policía¹⁹.

El empleo público provincial plantea entonces una paradoja central: una base legal sólida establecida por la Constitución y por el Convenio Colectivo de Trabajo, coherente entre sí y que marca un rumbo consistente con el principio de mérito, a la par de una dispersión de normas de distinto alcance²⁰ que generan una suerte de “laberinto jurídico”²¹, marcado más por excepciones, modificaciones, supresiones y agregados, abriendo el espacio para un alto nivel de discrecionalidad que se traduce en la politización del sistema.

Tomando la trayectoria del marco normativo que aplica a la Administración Central provincial, observamos que en las últimas décadas se ha desarrollado una secuencia sin implementación plena, cuyo primer eslabón es el Estatuto del Empleado Público, Ley N° 5546 de 1980, modificada a su vez por la Ley N° 6227 de 1984. El Estatuto establece la cobertura de la norma, las condiciones de ingreso y egreso, las prohibiciones, derechos, obligaciones y las sanciones disciplinarias que corresponden a los funcionarios públicos provinciales.

La reglamentación de la norma, en relación al régimen escalafonario, queda frustrada por los contextos de crisis y estado de emergencia económica provincial²², que progresivamente establecieron una fuerte restricción al gasto en personal. A pesar de este contexto desfavorable, en 1996 se establece a través del Decreto N° 1178 el Régimen escalafonario del personal de la administración general. Este decreto constituye el siguiente hito normativo en relación al empleo público.

¹⁷ Constitución de la Provincia de Salta. Nuevo texto constitucional ordenado tras la reforma de 1998 en <http://www.eft.com.ar/legislac/argentina/salta/salta-constitucion.htm>.

¹⁸ La Constitución también establece pautas en lo relativo a las relaciones laborales, tal como se señala en el detalle del subsistema de relaciones sociales.

¹⁹ La Dirección Provincial de Vialidad tiene un convenio específico. Asimismo, el Instituto de Salud es un ente autárquico que estaría comprendido bajo el marco de la Ley 5546, pero por oposición sindical se mantienen bajo el régimen original de seguros.

²⁰ Leyes, Decretos, Resoluciones internas, dictámenes. El cuadro que se presenta en el ANEXO N° 4 sistematiza las leyes y decretos centrales que constituyen el marco legal del empleo público.

²¹ Un ejemplo de la falta de claridad normativa puede observarse en el caso de los retiros voluntarios, cuya liquidación estaría pautada por el artículo 145 del Convenio Colectivo de Trabajo (CCT), y es implementada a partir de dictámenes diversos que determinan topes salariales diferentes de acuerdo al organismo, generando incentivos negativos para el personal aún dentro del mismo escalafón central (Entrevista a Funcionario).

²² En especial, la Ley N° 6583, relativa a la Emergencia Económica y sus sucesivas prórrogas. Para ver su continuidad en lo relativo a la restricción de gasto en personal ver Decreto 4955/08, en su artículo 1, sección B “gastos en personal”.

En el régimen escalafonario se definen los agrupamientos, subgrupos y niveles²³, aunque estos últimos han sido eliminados. Además se especifican los requisitos para cada uno de ellos, y se establece que el ingreso se realizará por el nivel inicial de la escala de cada agrupamiento y subgrupo, planteando la posibilidad del avance sucesivo en una carrera que nunca fue instrumentada en la práctica. El mismo decreto también regula la Función Jerárquica²⁴ y define al régimen escalafonario como integrado por elementos complementarios tales como; cuadro de cargos, nomenclador de cargos, régimen de concurso, sistema de capacitación, sistema de promoción, quedando estos aspectos solo bajo una forma declarativa, salvo en algunas instituciones específicas que se señalarán más adelante.

En la práctica, el contenido más relevante del régimen escalafonario, debido a la frecuencia de su utilización y su impacto en las reglas de juego del empleo público, es el famoso “artículo 30”. Este artículo permite cubrir las vacantes de la Planta Permanente previstas en las Plantas de Cargos de los Organismos con agentes no pertenecientes a la misma, bajo idénticas condiciones que las establecidas para los Cargos Políticos. Ante el recurrente congelamiento de vacantes, ha sido usado cada vez con mayor frecuencia, comprendiendo, actualmente un importante número de agentes, que en algunas áreas igualan al número de cargos de planta permanente²⁵. En suma, este artículo, establecido con intención de excepcionalidad pero generalizado en el contexto de vacantes congeladas, abrió el espacio para la ruptura del concepto de mérito, el detenimiento de la carrera administrativa y el uso político del empleo público.

Un aspecto a resaltar, y que puede resultar muy relevante a la hora de diseñar estrategias de profesionalización para el empleo público provincial, es la progresiva maduración que han tenido las relaciones laborales en el sector público. En el año 2005 y bajo un fuerte impulso sindical, con el gobierno de Romero se establece el Convenio Colectivo de Trabajo para el Sector Público Provincial, a través del Decreto 2615/06. El Convenio guarda semejanzas con el que rige a nivel nacional, sumando un alto grado de flexibilidad y dinamismo a través de su Mesa Negociadora Central que funciona en forma permanente (Entrevista miembro Mesa Negociadora Central).

Por último, es importante señalar que a partir de la asunción del actual gobierno se observan esfuerzos orientados a la generación de un proceso de transformación y profesionalización del empleo público. Se busca por una parte ordenar la situación precaria generada por el uso generalizado de formas flexibles de empleo, y por otra, sentar las bases para el inicio del cumplimiento del mandato constitucional. Estos esfuerzos se reflejan en los avances realizados en el marco de la Mesa de la Comisión Negociadora Central en su tercera reunión del año 2008²⁶; el fortalecimiento de los procesos de modernización (Posadas, 2008); la institucionalización de la función formativa y la declaración de una visión de gobierno que busca fortalecer su administración central (...) y “transformar al empleado público en servidor público” (Lardone, 2008).

²³ Los agrupamientos son Profesional Universitario; Técnico; Administrativo; Mantenimiento y Servicios Generales. El Decreto establecía que cada agrupamiento abarcaba Subgrupos que se distribuirían en seis Niveles.

²⁴ De acuerdo al Decreto, las funciones jerárquicas serán asignadas por Decreto del Poder Ejecutivo, en la Planta y Cuadro de Cargos que se apruebe para cada Organismo.

²⁵ Cabe señalar, que actualmente se encuentra en proceso el ordenamiento de esta gama del empleo público, a través de la creación reciente de la Coordinación General de Empleo Público, bajo la órbita de la Secretaría de la Gestión Pública por el Decreto 363/09.

²⁶ En la tercera reunión de la Comisión Negociadora Central del Convenio Colectivo de Trabajo, realizada el 9 de diciembre de 2008, se estableció la apertura del concurso para el personal sin estabilidad; la elaboración de un plan de Higiene y Seguridad; el fortalecimiento de la Escuela de Administración Pública (EAP); la posibilidad de que las organizaciones gremiales pueden presentar planes de capacitación y el registro de trabajadores con discapacidad, conjuntamente con el cumplimiento de la normativa vigente en ese aspecto, entre otros temas.

3. Análisis de los subsistemas

En esta sección se presenta el análisis del funcionamiento de cada uno de los siete subsistemas que conforman el Sistema de Gestión de Recursos Humanos y de la Organización de la Función de Recursos Humanos, siguiendo los noventa y tres puntos críticos que propone la metodología (Longo, 2002). Al presentar cada subsistema se resalta en un recuadro las interrelaciones esperadas con el resto del sistema de GRH. Además, a lo largo del desarrollo de la sección se aclara entre paréntesis la referencia a los puntos críticos analizados, los cuales se presentan con su correspondiente valoración en una escala de 0 a 5 en el Anexo 1.

Debido a la escasez de fuentes documentales que aborden la situación del SC en Salta, la mayor parte de la información surge del relevamiento de campo desarrollado en diciembre de 2008, que incluyó entrevistas a funcionarios clave, y un taller de trabajo con las principales áreas a cargo de la gestión de los recursos humanos en la Provincia. El listado de informantes y de participantes en el taller de trabajo se detalla en el Anexo 6.

3.1. Planificación de Recursos Humanos

Relación con otros subsistemas: la Planificación de Recursos Humanos está llamada a relacionarse con la totalidad de los subsistemas de la GRH. La existencia de esta relación será el elemento determinante para que las políticas y prácticas de personal respondan a prioridades y objetivos previamente definidos, y no a comportamientos meramente inerciales o reactivos.

Existencia e integridad del sistema (1) La planificación de recursos humanos está regida por las limitaciones que plantea la restricción presupuestaria, más que en una real orientación estratégica. Salvo en los casos de áreas políticamente sensibles, tales como Educación, Salud y Seguridad, que al menos permiten cierta consideración de las necesidades más urgentes de designación de maestros, médicos y policías para garantizar el servicio a la ciudadanía, el control del gasto es la variable que opera más fuertemente para la administración provincial a la hora de programar las dotaciones. Esta situación se aplica incluso para el segmento administrativo de las tres áreas antes mencionadas²⁷. La planificación se concreta entonces a través de la gestión presupuestaria anual, quedando ligada a las necesidades fiscales y sus respectivos ajustes²⁸. Cada organismo señala al elaborar su presupuesto cuáles son las expectativas de incorporación de personal y si bien la asignación del presupuesto se realiza en base a las prioridades de gobierno, existen partidas condicionadas por presupuestos pasados, y claramente la partida de personal es una de ellas (Entrevista funcionarios).

²⁷ Por ejemplo, en el caso del sector de Educación, es significativo señalar el impacto que tiene la ausencia de planificación en el segmento del personal administrativo y de apoyo, cubierto por el régimen escalafonario de la administración central. Un caso concreto, que ilustra esta situación, es el de los liquidadores de sueldos del personal docente, varios de los liquidadores actuales están en edad de jubilarse y no se ha previsto sus cuadros de reemplazo, cuestión que, en caso que se retiraran, podría poner en peligro el proceso de pago a los docentes con el consiguiente impacto político que tiene este tipo de situación conlleva (Entrevista funcionario, 2009).

²⁸ La Oficina Provincial de Presupuesto (OPP) elabora anualmente el Proyecto de Presupuesto, el cual contiene un anexo donde se establecen las Metas y los Indicadores de Gestión de los Cursos de Acción definidos con esta metodología. Está en desarrollo una política por programas, por cursos de acción que viene implementándose desde el 2004. Han pasado ya 4 años y todavía no se ha logrado generalizar la presupuestación con esa técnica. En aquellas jurisdicciones que ya tienen esta planificación por programas y cursos de acción, señalan el plan estratégico para justificar los cupos o los cargos a crear o modificar (Entrevistas a funcionarios, 2008).

Coherencia estratégica (2-3) En un contexto de gestión presupuestaria incipiente que no ha logrado instalar la gestión por programas²⁹, y que no se encuentra enmarcada bajo un área específica ni integrada al plan de desarrollo provincial, la planificación de recursos humanos es prácticamente inexistente. Se suma a ello el congelamiento de vacantes que rige en forma ininterrumpida desde 1996, que limita la adecuación a cambios en el entorno y la mirada a largo plazo. Por otro lado, si bien se prevé en las normas el mecanismo de movilidad de personal entre áreas, su uso no es frecuente y está formalmente limitado en la medida que implique un aumento del gasto.

En este marco, no se han desarrollado hasta el momento estudios técnicos por área o jurisdicción que determinen las necesidades futuras de RH en relación a las metas a lograr o en relación a áreas críticas de la gestión provincial. Cabe señalar que se detectan excepciones en algunos organismos descentralizados, como es el caso de la Dirección General de Rentas (DGR), donde se desarrolla un proceso de planificación estratégica a nivel institucional por el cual se establecen objetivos y metas a partir de los cuales se determinan las necesidades de personal (Entrevistas funcionarios DGR).

Para sortear las restricciones que implica el contexto planteado a la incorporación de personal para dar respuesta a las necesidades de la gestión gubernamental, se han desarrollado mecanismos de contratación en forma paralela a las normas que regulan el empleo en planta permanente. Entre estos mecanismos se destacan el artículo 30 del Decreto 1178/96, las contrataciones temporarias, los contratos de locación de servicios y las pasantías laborales, así como también los convenios de promoción de empleo vinculados a los planes de ex jefes y jefas de hogares³⁰. Los mismos ofrecen mayor flexibilidad, pero también tienen un límite relacionado con los recursos presupuestarios de cada organismo, y han precarizado la relación de empleo. Ha sido una constante hasta ahora en las diferentes gestiones la utilización de estas figuras para garantizar algún control sobre la lealtad y la respuesta del personal a la agenda prioritaria de las autoridades políticas, ante las rigideces que plantea el actual sistema de planta permanente.

Información de base (4) La gestión de la información corresponde a la Dirección General de Administración del Sistema de Recursos Humanos de la Secretaría de la Gestión Pública, la cual administra, a través del Sistema Integrado de Administración de Recursos Humanos (SIARH), la liquidación de haberes de un total de aproximadamente 14.958 cargos de la Administración Pública Provincial (APP)³¹.

La gestión de la información sobre los RH presenta serias debilidades. En primer lugar, no se cuenta con información integrada que exceda lo necesario para la liquidación de los sueldos³². En segundo lugar, aún la información necesaria para la liquidación no se maneja por un proceso uniforme: no hay un sistema integrado de liquidación de haberes y registro de novedades, y se manejan por separado ciertos segmentos del empleo público, como es el caso del personal del

²⁹ Tal como se señaló, el proceso de gestión presupuestaria se encuentra en implementación progresiva de todas sus fases, si bien estas fases se encuentran regladas normativamente. No hay evaluación de las metas. Recién actualmente se está recogiendo la información del 2005 sobre cumplimiento de metas si bien el Decreto 4955/2008 exige la presentación de informe de cumplimiento de metas.

³⁰ Decreto 1133/2007. El uso de esta modalidad se da en las áreas de Educación y Salud, abarcando hasta fines del 2008 un total de 1562 cargos.

³¹ En la actualidad el SIARH administra y ejecuta la liquidación de los siguientes estatutos: Estatuto del Empleado Público; Estatuto de los Empleados de la Salud; Régimen Especial de las Fuerzas de Seguridad (Policía de la Provincia y Servicio Penitenciario Provincial); Escalafón Docente para agentes docentes del Ministerio de Salud Pública. Policía de la Provincia y de la Orquesta Infantil de la Provincia; Estatuto Empleado Judicial (Ministerio Público); Empleados Municipales (Municipalidad de Gral. Güemes) Convenio Colectivo de Gastrónomos (Hotel Termas); Auditoría General de Provincia; Autoridad metropolitana de Transporte.

³² Por ejemplo, si una persona no cobra asignación familiar, no se cuenta con los datos del grupo familiar (Entrevista a funcionarios).

sector de Educación que está cubierto por el Estatuto del Empleado Público, o el personal de la Dirección General de Rentas, que no están integrados al SIARH. No se cuenta con un diagnóstico que haya relevado los distintos sistemas de información de cada jurisdicción, y no se coordina la gestión de la información que los mismos producen³³. En tercer lugar, la información que se consolida para la liquidación de una parte importante del empleo público no se hace disponible a los niveles directivos para la toma de decisiones, por lo que no se cuenta en la Secretaría de la Gestión Pública con un tablero de comando básico que reúna información sobre formación, género y edad de los funcionarios públicos provinciales. Esto es una fuerte barrera a la posibilidad de planificación, en especial de aquellas carreras, profesiones o cargos cuyo perfil sea crítico para la gestión provincial, sea por restricciones actuales o futuras del sistema educativo o del mercado. En cuarto lugar, son escasas las situaciones en las cuales se encuentran los legajos completos³⁴, ya que queda en cada organismo por el cual haya transitado el empleado durante su trayectoria laboral y retiene parte de la información. Por último, la carga de las liquidaciones es manual en el caso del SIARH³⁵, y no se cuenta con acceso web desde otros organismos³⁶. Tanto la información relativa al control de cargos como la gestión de sumarios y licencias por períodos prolongados también se maneja, registra y archiva en soporte papel (Entrevista a Funcionario).

La crítica situación descripta implica que no hay información sistematizada sobre excedentes o déficits de personal ni relativa al grado de profesionalización de las plantas de personal. En algunos organismos de carácter técnico, tales como el Ente Regulador de Servicios Públicos, la Dirección General de Rentas y la Oficina General de Presupuesto el nivel de tecnificación de la planta es mucho mayor que en el resto de la administración.

Si bien no se logró acceder a fuentes documentales precisas, se han logrado identificar algunos datos significativos que ayudan a dimensionar tanto la planta de personal como el gasto de nómina de la Provincia de Salta:

- El porcentaje del Producto Bruto Geográfico (PBG) provincial que se ha destinado al gasto en personal del sector público para los cuales está disponible la información, oscila entre un 16% y un 18% (Banco Mundial, 2006)³⁷.
- El gasto en personal tiene una incidencia aproximada del 50% en el gasto total de la Provincia (Entrevista a funcionarios, 2008).

³³ “Cada área genera una base de datos en Excel o Access y cada uno cuida su información “(...) cada uno con su quinta de información y cuando pedís el Excel te quieren matar” (Taller de relevamiento).

³⁴ Cuando se implementó el sistema de liquidaciones se hizo una carga de los legajos, pero no se actualizaron posteriormente. La carga actual solo permite garantizar que se pueden liquidar los sueldos.

³⁵ Se reportan versiones diversas sobre la carga manual de los datos. Lo que queda claro es que no los cargan en cada organismo, sino que la carga está centralizado en el SIARH, con la excepción de la información del área de Educación. De acuerdo a las entrevistas realizadas “...hay algo en el sistema que produce un error con la carga de novedades, por eso dejaron de cargar la información. En el área de Salud por ejemplo nunca cargaron un dato. La gente de Salud va los fines de mes a trabajar a la oficina del SIARH” (Entrevista funcionarios, 2008). Otro ejemplo es la DGR, la cual cuenta con su propio sistema interno de gestión de la información de RH. Las novedades podrían llevarse digitalizadas (en diskette) pero la directiva de la oficina de liquidaciones es que se lleve en papel, por lo cual allí se cargan las novedades de 600 personas a mano, y se genera un atraso sistemático de un mes con el procesamiento de la información (Entrevista a Funcionarios, 2008).

³⁶ Toda la información se traslada a través de expedientes según la Ley de procedimientos administrativos. En los distintos edificios del gobierno se cuenta con un total de cuarenta antenas, que supuestamente podrían utilizarse para comunicar las áreas y alimentar descentralizadamente el SIARH. La instalación de dichas antenas fue una iniciativa del gobierno anterior para que Salta fuese una provincia wi-fi. La actual gobernación utilizaría esas antenas para que estén comunicados algunos organismos de la provincia como Salud y Educación.

³⁷ El mismo informe señala que “...estas cifras no son muy confiables por no haberse obtenido los valores exactos del número de empleados públicos provinciales...” -los funcionarios entrevistados desconocían el valor exacto- y hubo errores de relevamiento del Censo de 1991 del INDEC en los datos del empleo total de la provincia (Banco Mundial, 2006).

- El total del empleo público provincial representa un 3,4% en relación a la población total de la provincia. Este indicador muestra la dimensión del personal del Estado en relación con la ciudadanía cuyas necesidades debe satisfacer. A nivel nacional en Argentina el empleo público representaba para el año 2005 un 0,4% de la población total del país, una relación muy baja en términos comparativos en la región latinoamericana debido a la descentralización de los servicios educativos y de salud hacia las provincias en los años '90. Sin embargo, otros casos nacionales en América Latina, tales como Venezuela (1,98 %), o Costa Rica (2,53%) se acercan al valor obtenido para la provincia.
- El empleo público en la Provincia de Salta, incluyendo todas las jurisdicciones, representa una cuarta parte de la población ocupada (23%), que a su vez representa el 56% de la Población Económicamente Activa según el Censo 2001³⁸.
- La planta de personal bajo el sistema de SC, sujeta al Estatuto del Empleado Público, representa un 15.5% del total del empleo público de la Provincia de Salta. El total de cargos ocupados para los Ministerios del Poder Ejecutivo, excluyendo salud pública, los cargos docentes, los organismos descentralizados, y los regímenes especiales de policía y servicio penitenciario, abarca un universo de 6.580 cargos ocupados³⁹. Cabe destacar, que este reducido número de empleados representa el núcleo central para la implementación y apoyo de las estrategias y acciones centrales del Ejecutivo.
- Del total del empleo público provincial, el 80% está asignado a las áreas de Salud, Educación y Seguridad⁴⁰.

Administración (5-9) Como consecuencia de las limitaciones del proceso de planificación que han sido descritas, las previsiones de RH se realizan anualmente de manera operativa y vinculada a la ejecución del gasto. Los cambios significativos en la estrategia y el entorno se resuelven a través de la flexibilidad de los sistemas de planta no permanente.

3.2. Organización del trabajo

Relación con otros subsistemas: las interconexiones más trascendentes de este subsistema se producen con el de gestión del empleo. El diseño adecuado de los puestos y los perfiles opera especialmente como un prerrequisito para una correcta gestión de los procesos de incorporación de las personas, posibilitando la calidad del ajuste entre las necesidades de la organización y el mercado de trabajo.

Existencia e integridad del sistema (12) El Decreto 1178/96 establece un marco genérico para la organización del trabajo, formado por cinco agrupamientos: Profesional, Universitario, Técnico, Administrativo y Mantenimiento y Servicios Generales. Dentro de cada agrupamiento se distinguen subgrupos para los cuales se establecen determinados requisitos generales de ocupación de los cargos (ver el Anexo 5 de este informe). En el decreto original se establecían niveles dentro de cada sub-grupo, pero fueron posteriormente eliminados, por lo cual actualmente cada subgrupo se identifica con un único nivel.

³⁸ Ver el Cuadro 1 del Anexo 2 que se adjunta a este informe para el detalle de la población ocupada por municipio.

³⁹ Integrados por Planta Permanente (4.476), cargos por artículo 30 (1.639) y Autoridades Superiores (465) a diciembre del 2008, de acuerdo a información proporcionada por la Dirección General de Organización de la Secretaría de la Gestión Pública.

⁴⁰ Esto incluye salud pública (8.378 cargos); docentes (17.239); y los regímenes especiales de Policía y Servicio Penitenciario (9.155 cargos), abarcando un total de 34.772 cargos a diciembre del 2008, de acuerdo a la información proporcionada por la Dirección General de Organización, Secretaría de la Gestión Pública.

La correspondencia entre el marco legal y la práctica de la gestión muestra una fuerte brecha, ya que no hay clasificación de puestos por área, ni se registran en forma sistemática descripciones de misiones y funciones de áreas por debajo del nivel ministerial. Los cambios de Ministro y/o de gobierno han implicado cambios de estructura, y generalmente movimientos de personal entre áreas. Estos cambios por debajo del mayor nivel jerárquico no se incorporan cuando se envía el cuadro de cargos para su aprobación, ni se fundamentan dichos cambios en función de objetivos estratégicos del área (Entrevista a Funcionario). Cabe igualmente señalar, como un cambio significativo por su potencial para revertir esta situación, que se ha dictado recientemente la Ley de Ministerios, después de doce años sin ningún cambio en la estructura organizativa del estado provincial.

La herramienta central para la gestión del subsistema de Organización del Trabajo en la Provincia es el establecimiento del cuadro de cargos de cada área. El cuadro de cargos consiste en un listado que indica solamente la denominación de puesto y su ocupante, y que se utiliza a efectos presupuestarios.

No se detecta el uso de instrumentos técnicos aplicados en forma homogénea que establezcan criterios de valoración relativa de los cargos a fin de clasificarlos por agrupamiento y subgrupo. Una excepción se da en la DGR, donde se han analizado y definido los puestos del personal que hoy está en funciones, sistematizando la información recogida a través de un sistema informático propio. Cuentan con una clasificación general de puestos por agrupamiento: directores, jefes, supervisores, técnicos administrativos, profesionales, asistentes y servicios generales de mantenimiento (Entrevista a funcionarios de la DGR).

Calidad técnica y flexibilidad del diseño de puestos (13-17) Hasta el momento no se ha desarrollado un sistema detallado de clasificación y descripción de puestos, lo cual seguramente se asocia con la falta de instrumentación de procesos de selección. Tampoco hay pautas claras de qué área debería centralizar la información sobre puestos, ni de cómo debería controlarse la elaboración de los cuadros de cargos. Tampoco se han desarrollado guías de competencias laborales en la Administración Pública.

Si bien este esquema abierto podría suponer un alto grado de adaptabilidad a los cambios en el entorno, la realidad es que refleja la inexistencia del subsistema, lo cual perjudica necesariamente la posibilidad de concretar dichos cambios de manera deliberada y orientada según criterios estratégicos. Por otro lado, la discrecionalidad que implica un sistema de puestos tan abierto se traduce en el caso salteño -al igual que en varios países de Latinoamérica- en un uso político de los nombramientos, además de generar inequidad salarial. En este contexto, es lógico que no haya prácticas orientadas al enriquecimiento del puesto de trabajo, salvo los casos mencionados recurrentemente como excepcionales: la DGR⁴¹ y el Ente Regulador de Servicios Públicos.

La jerarquización de los puestos mediante su incorporación como cargos con funciones ejecutivas no sigue un patrón claro y tampoco se ha podido acceder al número total del personal que tiene asignadas esas funciones. El adicional por función directiva no necesariamente está asociado al ejercicio efectivo de una tarea de conducción, sino que puede estar asociado a una mejora salarial encubierta (Entrevista funcionarios, 2008).

⁴¹ El análisis y descripción del puesto abarca en el caso de la DGR: el nombre del puesto, el puesto superior (nivel de reporte), quien aprueba el puesto, la fecha de aprobación, una breve especificación de misión-objeto del puesto, funciones principales, especificación del puesto, requisitos intelectuales, experiencia laboral previa, condiciones de trabajo, complejidad de las funciones y naturaleza de las tareas, disponibilidades personales, responsabilidades, competencias (las competencias exigibles y el nivel de manifestación que está establecido por familia de puestos). El nivel requerido para los grupos de puestos lo definió la Dirección en reunión de staff con los jefes. (Entrevista funcionarios DGR, 2008).

Calidad en la definición de perfiles (18-21). No se definen los perfiles por puestos en la Administración Central. Solamente se establece el nombre del puesto en el cuadro de cargos, que determina el nivel de dependencia jerárquica y su identificación presupuestaria.

Administración (22-23). No se realiza la revisión de los cuadros de cargos, que constituye la única herramienta existente para la organización del trabajo, por lo que los mismos no pueden adaptarse a la evolución de las tareas. La ausencia de descriptivos detallados de los puestos hace que las adaptaciones se produzcan naturalmente y ad hoc, sin necesidad de registrarlas o establecerlas con anticipación. Esta situación se hace crítica en los segmentos de empleo más dinámicos, como por ejemplo el área informática, donde las denominaciones de los cargos han quedado obsoletas⁴².

El rol del directivo de línea es muy reducido en lo que se refiere a la gestión del personal a su cargo. Las necesidades de personal se expresan más en términos de requisitos mínimos de formación de grado que por la definición del perfil de puesto a cubrir. Por ejemplo, se identifica la necesidad de incorporar “un contador” o “un abogado” para un área determinada, sin definir previamente las tareas a cumplir o establecer los requisitos que debe reunir en términos de competencias laborales.

3.3. Gestión del empleo

Relación con otros subsistemas: las conexiones principales de la Gestión del Empleo son las establecidas con el subsistema de Organización del Trabajo. El diseño de puestos y perfiles constituye la base para un correcto funcionamiento de este subsistema. A su vez, se relaciona con la Gestión del Rendimiento, ya que será una fuente de informaciones relevantes tanto para las decisiones que afectan a la movilidad de las personas o, eventualmente, a su salida de la organización.

Igualdad y mérito en el acceso (24-27). Todas las normas que sustentan el SC salteño (Constitución de la Provincia de Salta, Estatuto del Empleado Público, Decreto 1178/96, Convenio Colectivo de Trabajo del Sector Público) establecen que el ingreso se realizará en base a pruebas de idoneidad para el cargo. En la práctica no existen procesos de selección abiertos y meritocráticos, salvo en algunas instituciones aisladas. Cada secretaría o ministerio pide directamente las designaciones, sin atravesar concursos, lo cual según los entrevistados implica un manejo discrecional de las decisiones de incorporación.

Las vacantes están congeladas desde 1996 y surge del relevamiento que la práctica imperante ha sido que “cada Gobierno, antes de irse, llama a concurso para dejar en planta permanente a todos los empleados que fueron nombrando en planta transitoria o con contratos, pero obviamente no son concursos “reales” (Entrevista a Funcionario, 2008). Entre los antecedentes de procesos de selección para el ingreso a planta permanente se identificó un concurso realizado a través del Decreto 3317/2006, cuya aplicación real fue “titularizar” a quienes ya estaban en planta permanente en forma “provisoria”. En las entrevistas se mencionan que los últimos concursos efectivos fueron realizados en 1990 y 1991, pero no se han logrado identificar en el relevamiento realizado sus antecedentes formales ni las normas de procedimiento que los respaldaron.

⁴² Un ejemplo que ilustra esta situación es el cargo “Analista Programador Informático”. Esta denominación es del año ‘70, y en la actualidad un analista es alguien que directamente puede manejar un lenguaje de programación, y no tiene nada que ver con los viejos analistas que eran quienes grabo verificaban boletas (Entrevista funcionario, 2008).

Las decisiones de incorporación están atravesadas por la metáfora “hecha la ley hecha la excepción”. Con cada cambio de gestión se realizan modificaciones al marco normativo existente, la gestión siguiente vuelve a modificarlo al asumir y a generar excepciones al acercarse al final del mandato (Entrevista a funcionarios, 2008).

Si bien las normas generales mencionan el ingreso por mérito, no hay reglamentaciones que establezcan el proceso y procedimiento del reclutamiento y la selección. Nuevamente hay algunas instituciones que por su tradición de gestión técnica han desarrollado procesos de selección formales (la DGR, algunas áreas del Ministerio de Hacienda y Educación, en lo relativo a concursos docentes) pero son casos excepcionales. Esto ha generado algunas islas con procesos de selección efectivos “...porque quieren que funcione (el área) entonces quieren a los mejores...” (Entrevista a funcionario, 2008). En la DGR se realizan concursos abiertos para cubrir los cargos y los perfiles están disponibles para los potenciales candidatos (Taller de Relevamiento).

Además de la falta de transparencia para la incorporación a la planta permanente, existen al menos cinco de formas de empleo público flexible, con remuneraciones diferenciadas, que permiten eludir los procesos de selección:

- a) Designaciones “por artículo 30” del Decreto 1178/96, equiparados legalmente a la figura de designación política⁴³.
- b) Designaciones temporarias⁴⁴ que duran 5 meses y pueden ser renovadas, y que en la práctica superan ese período.
- c) Designaciones de cargos políticos (asesores, choferes, cargos directivos) hasta el nivel de subsecretario⁴⁵.
- d) Designaciones como “Autoridad Superior” fuera del escalafón, que pueden llegar a ocupar hasta la jefatura de un proyecto.
- e) Por contrato de locación de servicio.

Calidad del reclutamiento y de la selección (28-32). No está instalada la práctica del reclutamiento y selección abierta, salvo en las instituciones de perfil técnico antes mencionadas. El requisito del examen preocupacional es el único requisito que aplica a todos los procesos de incorporación, y que plantea requisitos psicofísicos diferenciados dependiendo de la actividad (Entrevista a funcionario, 2008).

Calidad de la recepción (33-34). No se reportan experiencias sistemáticas de políticas de inducción para los nuevos empleados. El CCT establece la estabilidad automática desde el momento de la designación en planta permanente, sin el requisito de un período de prueba⁴⁶.

Movilidad (35). Las normas permiten la movilidad entre áreas, y de hecho se concretan, pero generalmente en función de los intereses de los funcionarios, sea razones personales, cambio de domicilio, reunión del núcleo familiar y/o enfermedad. En el personal sujeto al Estatuto del Empleado Público no se registran movimientos de personal relevantes. Estos movimientos entre áreas dependen de la decisión de la máxima autoridad del organismo, y

⁴³ El texto del dicho artículo es el siguiente “Por razones de servicio, y hasta tanto se realicen los concursos en el ámbito de la Administración Pública Provincial, podrán cubrirse las vacantes de la Planta Permanente previstas en las Plantas de Cargos de los Organismos con agentes no pertenecientes a la misma, bajo idénticas condiciones que las establecidas para los Cargos Políticos”.

⁴⁴ La norma que establece las designaciones temporarias es el Decreto 4062/74.

⁴⁵ De acuerdo con el Decreto 1178/96, se entienden esos cargos “...a los fines de los dos últimos párrafos del Art. 63 de la Constitución de la Provincia, denominándose cargos políticos a todos aquellos caracterizados por tareas de confiabilidad política o apoyo del funcionario hasta el nivel de Subsecretario, que promovió su designación.

⁴⁶ De acuerdo con el CCT en su Art. 11º “Todo trabajador que fuere incorporado en la Planta Permanente de la Administración Pública Provincial adquirirá estabilidad laboral de forma inmediata”.

suelen estar sujetos a manejos discrecionales. Los movimientos más significativos debido a la figura del “cambio de funciones” se dan en la carrera docente y en la carrera de salud, con un total anual aproximado de trescientos casos de cambio de funciones (Entrevista a funcionario, 2008). Es importante señalar que por los adicionales salariales que se registran en la DGR, se generan incentivos para que el personal intente ser trasladado hacia ese organismo.

Ausentismo (36) El promedio mensual de ausentismo oscila entre un 2 a un 3,5% mensual con mayor incidencia en los meses de invierno y menor incidencia en el verano cuando se concentran las licencias por vacaciones⁴⁷. En las entrevistas surgieron cuestionamientos a estos índices, debido a que el control del ausentismo está terciarizado, y el contrato entre la Provincia y la empresa prestadora incluye un bono asociado a niveles bajos de ausentismo. Se genera así un incentivo perverso a no transparentar los índices reales de ausentismo, y a restringir el otorgamiento de días de licencia por enfermedad. Por otro lado, los regímenes de licencia no son uniformes: las normas que aplican a diferentes grupos de empleados plantean desigualdades en cuanto a la cantidad de días de ausencia permitidos, especialmente esto se registra, en licencias de larga duración del docente respecto de las vigentes para el Estatuto del Empleado Público⁴⁸.

Disciplina (37) Las normas prevén medidas disciplinarias, tanto el Estatuto del Empleo Público y sus reglamentaciones como los estatutos específicos para las áreas de Salud, Educación y Policía. El medio central a través del cual se instrumentan las sanciones es por la instrucción de sumarios. La Dirección General de Administración de Personal (DGP) de la Secretaría de la Gestión Pública es la responsable de aplicar el régimen de sumarios administrativos. En su ámbito de competencia también se incluye al personal de las carreras de salud y educación, y solo quedan excluidos la policía y el servicio penitenciario provincial.

No se cuenta en la DGP con información sistematizada sobre tipos de sanción y número de medidas disciplinarias aplicadas anualmente. Los sumarios administrativos se inician por resolución ministerial y en los casos en que la posibilidad de sanción supere el ámbito de autoridad del nivel de Dirección, siguen un camino burocrático específico que puede implicar notables demoras. Los directores tienen competencia para aplicar hasta quince días de suspensión, pero si la falta lo supera, deben elevar el caso al ministro o secretario correspondiente, y éste a través de una resolución lo deriva a la DGP. Por otro lado, la gestión de los sumarios también se hace engorrosa porque según las normas actuales no prescriben, lo cual provoca una gran acumulación de expedientes (Entrevista Funcionario, 2008).

Desvinculación (38-41). El Estatuto del Empleado Público (Ley 5546) establece la exoneración y la cesantía como sanciones para faltas graves a los deberes del funcionario público, como es usual en la legislación laboral pública. Además, establece la posibilidad de desvinculación por razones de desempeño (artículo 8), si bien no se reporta su uso; y la desvinculación por razones de mejor servicio mediante decreto del Poder Ejecutivo, sujeta al pago de una indemnización (artículo 10). Esta última modalidad no se ha utilizado en la última década. En las entrevistas ha surgido la referencia a situaciones de despido masivo de personal público entre diciembre de 1995 y principios de 1996, y parte del personal desplazado en ese período fue posteriormente reincorporado⁴⁹. Desde el dictado de las normas de emergencia

⁴⁷ Los informes mensuales sobre ausentismo se realizan sobre la base de un número anual fijo de agentes (34.629 para el 2007 y 2008 y 32.962 para el 2006). Los índices siguen un ritmo estacional, bajan en el período vacacional o de fiestas y aumentan hacia el período invernal. Información suministrada por la Secretaría de la Gestión Pública.

⁴⁸ Este problema es recurrente en los estatutos docentes en otros ámbitos subnacionales y nacionales.

⁴⁹ Se habla de unos 5000 funcionarios desvinculados en aquel período, pero después se ofreció la posibilidad de reingreso a través de un curso de capacitación. Todavía quedan situaciones para revisión, para reincorporación, para jubilación, lo que ocurre es que el grueso pertenece a organismos que han sido privatizados o desaparecieron como por ejemplo el Banco Provincia y Obras Sanitarias, o cuyas plantas fueron fuertemente reducidas, como la Dirección Provincial de Vialidad (Entrevista a funcionario, 2008).

económica se estableció la posibilidad del retiro voluntario. La normativa de aplicación en relación al retiro es difusa, y genera situaciones de inequidad⁵⁰.

Más allá de todas estas causales de posible desvinculación, la mayor causa de egreso se da por renunciaciones y jubilaciones. El número de egresos anuales ronda entre 200 a 250 personas⁵¹ sobre el total del empleo público en el Poder Ejecutivo provincial, lo cual representa un índice de rotación del 0,58%. La baja rotación implica por un lado la posibilidad de retención de personal, pero también podría interpretarse negativamente, como la falta de una mínima renovación de la planta.

3.4. Gestión del rendimiento

Relación con otros subsistemas: la Gestión del Rendimiento ocupa una posición central en un sistema integrado de RH, por su influencia en el funcionamiento del sistema en su conjunto, e interesan sobre todo sus conexiones con los subsistemas de Compensación y Desarrollo. Su relación con el primero se produce cuando el sistema de compensación incorpora el pago de retribuciones variables vinculadas al rendimiento, lo que constituye, pese a las frecuentes críticas a su funcionamiento real, una tendencia significativa de los sistemas de SC en casi todo el mundo.

Planificación y seguimiento del rendimiento (42-45) La gestión del rendimiento está establecida en el Estatuto del Empleado Público, pero no está reglamentada ni se aplica en forma generalizada. Se ha identificado en el relevamiento una experiencia incipiente de planificación y gestión del desempeño en la DGR. A nivel general para la administración central no existe instrumental sistematizado para evaluar el desempeño de los funcionarios.

Evaluación de rendimiento (46-48) No se realiza la evaluación anual del desempeño individual de los funcionarios a pesar de estar establecida en el Estatuto, salvo en algunas instituciones aisladas.

En la DGR la evaluación individual de desempeño está asociada a las funciones del puesto, las cuales están establecidas en función de las competencias⁵² requeridas. En esta área, se han definido competencias generales para todos los empleados de la organización (por ejemplo la orientación al ciudadano), competencias técnicas, y competencias de gestión para los funcionarios de nivel gerencial.

En cuanto al seguimiento del desempeño institucional, se ha desarrollado un sistema de gestión de la calidad para toda la Administración Pública provincial que ha puesto en marcha mecanismos de autoevaluación y mejora organizacional. Estos podrían sentar las bases futuras de un proceso de evaluación a nivel de instituciones y grupos de trabajo. El área a cargo del mismo es la Dirección General de Calidad de los Servicios (DGCS) de la Secretaría de la Gestión

⁵⁰ Por ejemplo, las condiciones de retiro difieren entre áreas incluidas en el mismo Estatuto del Empleado Público, como el caso de la DGR y con otros organismos que tienen distinto régimen.

⁵¹ Este número no contabiliza los egresos que se producen al terminar las pasantías.

⁵² Las competencias tienen un grado establecido como requerido para el puesto, y la conducta social observable correspondiente. Para la implementación de la evaluación por competencias se capacitó a todo el personal con responsabilidad de supervisión, que a su vez formó parte del proceso previo de análisis y descripción de los puestos. En general el proceso de evaluación por competencias ha tenido buena recepción, y es visto como un valor agregado para la organización (Entrevista equipo de DGR, 2008).

Pública, que trabaja en conjunto con la unidad responsable del tema en cada organismo⁵³. Este sistema lleva nueve años de funcionamiento, y las unidades de gestión de la calidad abarcan todo el Poder Ejecutivo provincial, organismos descentralizados, autárquicos y sociedades del estado. A partir del sistema de monitoreo y evaluación implementado, se otorga un reconocimiento honorario al organismo, al personal y al encargado de calidad que han sobresalido en el año.

Administración (49) Dada la inexistencia del sistema de gestión del rendimiento, no se registra desarrollo de su administración. Los sistemas de información no incluyen aspectos relativos a la gestión del rendimiento.

En la DGR donde se implementa la evaluación por competencias antes descrita, cuentan con un sistema informatizado que permite al área de RH la gestión del proceso y su vinculación con el desarrollo de los funcionarios, a través de la generación de reportes de evaluación (Entrevista equipo DGR).

3.5. Gestión de la compensación

Las conexiones más relevantes de este subsistema son las que se establecen con dos subsistemas: con el de Organización del Trabajo, más específicamente con el diseño de los puestos de trabajo que constituye la base para el diseño de estructuras salariales, y con la Gestión del Rendimiento, que suministra informaciones imprescindibles para la aplicación, en su caso, de retribuciones variables ligadas al rendimiento; y para la aplicación de mecanismos de reconocimiento no monetario.

Existencia de estrategia salarial (50). La normativa sobre salarios que aplica al personal de la Administración Central no se encuentra sistematizada, y no se logró tener acceso a la misma durante el relevamiento⁵⁴.

La estrategia salarial muestra un ritmo inercial y su pauta de evolución está principalmente asociada a los ajustes parciales por inflación (Entrevista a funcionarios, 2008). Los incrementos pueden darse en forma general o por negociaciones particulares con algún gremio, bajo la forma de asignaciones especiales, y con frecuencia estas mejoras responden a los sectores mayoritarios – y con fuerte poder de negociación sindical- del empleo público, que son las áreas de Educación y Salud. Está vigente un adicional por antigüedad que había sido eliminado, pero volvió a incorporarse como una forma de recomponer el deterioro del salario público más que por una decisión de estrategia salarial. Una situación similar se da con el otorgamiento de la función jerárquica, que muestra estar asociada en la práctica a una mejora salarial encubierta más que a la estricta aplicación de un criterio técnico de identificación de funciones con conducción⁵⁵.

⁵³ Se ha desarrollado la Carta de Servicios que incluye temas tales como Principales servicios prestados, Referencia Normativa del organismo; Formas de Atención al Ciudadano y Agentes de la Administración Pública; Sistema de Consultas y Sugerencias; Criterios de Evaluación de la calidad de los servicios que brinda el organismo o área, grado de cumplimiento de los compromisos declarados, e Indicadores de Gestión <http://www.salta.gov.ar/presup>.

⁵⁴ Durante el relevamiento no se logró identificar la normativa que rige para la administración salarial, por lo cual los datos recabados responden a información suministrada por los entrevistados. Se logró identificar una referencia a un cuadro de “Sueldos Básicos” de la Administración Central aprobado por el Decreto 2489/96, pero no se tuvo acceso al texto completo de dicha norma.

⁵⁵ Existen siete niveles salariales para la Función jerárquica que oscilan entre un adicional de \$335 a \$1.013 pesos.

En este marco, las decisiones sobre los salarios en el sector público no se encuentra asociada al diseño de puestos de trabajo; no comprende componentes de remuneración variable⁵⁶; no está asociada a las exigencias de alguna función determinada, a la excelencia del desempeño, o a la posibilidad de la carrera horizontal. Cabe destacar que algunos organismos con fondos propios tienen mayor autonomía para decidir sobre adicionales por desempeño y rendimiento. Tal es el caso de la DGR, que incluye como concepto de remuneración el “fondo por recaudación tributaria”. Se trata de un adicional salarial, que en la práctica no diferencia desempeños extraordinarios, sino que es percibido en la organización como un derecho adquirido. También en la misma línea se encuentra el Instituto de la Vivienda, que incluye en los salarios de los funcionarios un “fondo de recupero de la vivienda”.

Para el personal bajo el Estatuto del Empleado Público es muy marcado el aplanamiento de la estructura salarial, tomando el sueldo base dentro de la carrera administrativa, la compresión vertical de los salarios es de 1,6%. Este valor es muy bajo en relación con el obtenido en el año 2005 para los sueldos de base de la carrera administrativa a nivel nacional en Argentina, que presentaba para el Sistema Nacional de Profesión Administrativa vigente entonces una compresión del 12.73 % (Iacoviello y Zuvanic, 2005).

La remuneración de los funcionarios incluye beneficios salariales bajo la modalidad de Tickets Alimentarios, si bien este componente no remunerativo estará siendo absorbido por el salario en forma paulatina hasta el primer semestre de 2009⁵⁷.

Equidad interna y externa (51-57)⁵⁸ Los trabajadores tienen, en general, la percepción de que no reciben de la organización compensaciones acordes con su contribución. Existen diferencias salariales a igual trabajo que pueden darse a través de la asignación de funciones jerárquicas, a través de la utilización del artículo 30 del Decreto 1178, o través de la asignación de “Cargos con denominación intermedio”. Estos últimos son cargos de la planta permanente para los cuales, dado que el ocupante no reúne los requisitos que establece el respectivo agrupamiento, se modifica la denominación del cargo⁵⁹ agregando el término “intermedio”.

En relación a la equidad interna de las remuneraciones, cabe señalar que existen importantes diferencias salariales entre regímenes. A modo de ejemplo, en el área de Seguridad el sueldo base al ingreso es de 550 dólares y en la Dirección General de Vialidad es de 1300 dólares (Entrevista a funcionario, 2008), mientras que en las categorías iniciales de los agrupamientos de la Administración Central los sueldos de ingreso se ubican entre un mínimo de 250 dólares para el segmento del escalafón más operativo y un máximo de 421 dólares para el agrupamiento profesional.

En relación a la equidad externa, el promedio salarial para el conjunto de la Administración Central se ubica en los 821 dólares, y supera en más del 40% al del sector privado de la provincia,

⁵⁶ El diseño de retribuciones variables implica elegir el concepto que se retribuye (vinculación al rendimiento, participación en beneficios o conexión con resultados globales, etc.), el destinatario (individuo o grupo), y la dimensión de la franja retributiva.

⁵⁷ La Ley 7.501/08 promulgada por Decreto 2248 del 29/05/08 -Decreto de Necesidad y Urgencia 857/08- modifica la Ley 7.071 -régimen de tickets alimentarios - y establece la absorción progresiva que finalizaría en agosto del 2009.

⁵⁸ De acuerdo con el marco metodológico, se entiende por equidad salarial la cualidad de una estructura de retribución, consistente en la existencia de un doble ajuste o equilibrio. Por una parte, entre lo que cada empleado aporta y recibe de la organización, teniendo en cuenta al mismo tiempo cómo opera dicho balance contribución/compensación para los distintos empleados y grupos de empleados (equidad interna). Por otra parte, entre las retribuciones satisfechas por la organización y las de sus mercados de referencia (equidad externa) (Longo, 2002).

⁵⁹ Ver Decreto 1679/2002.

que ronda los 539 dólares mensuales para el año 2008, según cifras del INDEC⁶⁰. El sueldo provincial público salteño está por debajo del sueldo promedio neto del sector público nacional que tuvo un valor de 1.049 dólares mensuales, pero se ubica por encima del promedio del nivel público provincial general que presentaba un valor mensual de 618 dólares (INDEC, 2008) para el mismo periodo.

Los salarios de los niveles jerárquicos siguen siendo, en promedio, mayores en el sector privado, mientras que los niveles operativos son mejor remunerados en el sector público (entrevista a Funcionario, 2008). Esta tendencia es la que se verifica para los servicios civiles a nivel nacional en América Latina (Iacoviello y Zuvanic, 2005), y plantea un desafío para el desarrollo de la función directiva pública.

Eficacia de las políticas de compensación y Administración de salarios (58-61). Los sistemas de información relevan los datos necesarios para la gestión salarial, pero se utilizan exclusivamente para controlar el gasto de nómina y no para el diseño de la política salarial. La información producida no está disponible para el ciudadano y/o para los mismos agentes públicos. Si bien la tasa de rotación es muy baja, como se señalara antes, existen problemas de atracción y retención de personal para algunas franjas especializadas del sector público, tales como el área de informática.

Otras remuneraciones (62-64). Los mecanismos por los cuales se refuerzan en la práctica los ingresos de los funcionarios son las horas de cátedra, los viáticos y los tickets alimentarios⁶¹. No se identificaron prácticas sistemáticas vinculadas al reconocimiento no monetario, con excepción del reconocimiento honorario a nivel institucional que se otorga a través del Sistema de Gestión de la Calidad.

3.6. Gestión del desarrollo

Relación con otros subsistemas: la Gestión del Desarrollo, que abarca las políticas de promoción y carrera y las políticas de formación, se relaciona preferentemente con otros tres subsistemas: a) la Gestión del Empleo, con la que interactúa definiendo articuladamente los flujos de movimiento de las personas en la organización, b) la Gestión del Rendimiento, de la que recibe informaciones imprescindibles para definir tanto necesidades de aprendizaje como oportunidades de promoción, y c) las políticas de remuneración, en particular en lo que respecta a los mecanismos de progresión salarial, ligados a los distintos diseños de carrera.

Eficacia de las políticas de promoción y calidad del diseño de carrera (65-70). Las políticas de promoción y carrera constituyen, junto a las de reclutamiento y selección, las áreas más sensibles a la vulneración del principio de mérito. El ascenso en función del rendimiento y la capacidad, y no de las proximidades políticas o personales, o de la mera arbitrariedad, es un requisito básico que cualquier sistema de SC. Hasta ahora, estos principios no se han logrado

⁶⁰ INDEC (2008) Evolución de la distribución funcional del ingreso. Remuneración del trabajo asalariado", Promedio remuneración neta de primer, segundo y tercer trimestre del 2008.
http://www.indec.gov.ar/nuevaweb/cuadros/17/cgi_12_08.pdf

⁶¹ Actualmente se otorga un refuerzo no remunerativo de 400 pesos mensuales, que no se logró identificar si es reciente o si también está vinculado a la absorción de tickets alimentarios. Las normas también establecen: Horas extras; Pago por dedicación adicional; Bonificación por antigüedad; Bonificación por título; Viático; Cambio de destino (que otorga el derecho a una indemnización por cada traslado que no haya sido por su propia voluntad).

implementar en el SC de la Provincia de Salta: no se ha desarrollado la carrera administrativa ni se han diseñado políticas integradas de promoción interna del personal.

Las promociones están previstas en el Estatuto del Empleado Público, y pueden darse dentro de los Agrupamientos (pasando de un subgrupo a otro) o entre Agrupamientos, y se otorgan al acreditarse el requisito formal de estudios. Los empleados no tienen posibilidad de crecimiento a través de capacitación asociada al puesto o tarea. Las únicas organizaciones donde se han detectado prácticas de gestión por competencias, a partir de las cuales se deciden asignaciones de tareas o responsabilidades, son la DGR y el Ente Regulador de Servicio Públicos.

Calidad de la formación y gestión de la formación (71-76). La Escuela de Administración Pública (EAP), creada en 1998, fue concebida originariamente como una Organización No Gubernamental dedicada a la capacitación y formación de gestores públicos. A partir de la asunción de la actual gestión, a cargo del Gobernador Urtubey, se rediseñó su estructura organizativa, y se reorientó su misión para que cumpla el rol de organismo rector de la capacitación de funcionarios. Este rediseño y fortalecimiento de la EAP tiene como propósito crear un sistema de capacitación innovador, basado en la centralización estratégica y la descentralización funcional (Lardone, 2008).

Las actividades de formación desarrolladas por la Escuela son valoradas por los funcionarios y percibidas como un avance para el empleo público (Entrevistas a Funcionarios). Durante el año 2008 las actividades incluyeron un programa anual de Capacitación y Formación del Sector Público, destinado al personal de la administración pública, un programa de Capacitación de Dirigentes Políticos y Sociales organizado con el Instituto Nacional de Capacitación Política (INCAP) del Ministerio del Interior, el Programa de Posgrado en Alta Gerencia Pública dictado con la Universidad Católica de Córdoba, y un ciclo de conferencias, entre otras actividades (Lardone, 2008).

Para el 2009, se mantiene el énfasis en la formación y el **Plan de Capacitación** incluye programas tales como el **Plan de Formación para los empleados de la Administración**, programa troncal que se articularía con otros cursos específicos y complementarios, de duración intermedia; el **Plan de Capacitación de Dirigentes Políticos y Sociales**, que se está organizado en torno al **Programa de Formación de Dirigentes y Fortalecimiento Institucional**⁶², y el **Plan de Formación de Directivos y Funcionarios**⁶³.

Si bien la Escuela tiene fuerte respaldo político y es muy activa en la generación de oferta de formación para los funcionarios, todavía falta articular la misma con las necesidades concretas de la gestión. Esto se debe no solamente a la falta de un relevamiento sistemático de necesidades de formación, sino que se explica a partir de la ausencia de una política de RH más amplia, que se traduzca en una carrera asociada al desempeño y la formación. Por el momento no se ha avanzado en el diseño de herramientas de evaluación de la formación, más allá de las encuestas de reacción de los participantes y alguna instancia de evaluación de conocimientos en algunos cursos puntuales.

En relación a la experiencia de la DGR, la capacitación está asociada a la gestión del rendimiento y a la gestión del desarrollo, dado que se utilizan los resultados de la evaluación

⁶² A realizar en forma conjunta con el INCAP.

⁶³ Se organiza en torno al Programa de formación de Alta Gerencia Pública, en conjunto con Universidad Católica de Córdoba y el Instituto Ortega y Gasset de Madrid.

para la detección de necesidades de formación específica en casos de desempeño deficiente, y también para otorgar prioridad para realizar posgrados, especializaciones y/o seminarios a través de un sistema de becas a quienes se destacan por su buen desempeño⁶⁴. Es interesante señalar que la institución en sí es percibida como “organización escuela”, y basa su capacidad de retención de personal competente a partir de las posibilidades de aprendizaje y desarrollo que otorga⁶⁵.

3.7. Gestión de las relaciones humanas y sociales

Relación con otros subsistemas: la Gestión de las Relaciones Humanas y Sociales se relaciona con la totalidad de los subsistemas. De hecho, las relaciones colectivas que constituyen su objeto pueden desarrollarse en el marco de cualquiera de las otras áreas de la gestión de las personas.

Gestión del clima laboral (77-78). Eficacia de la comunicación (79-81) En general no se releva el clima laboral, con la excepción del Ente Regulador de Servicios Públicos, que ha implementado la gestión del clima, y planes de mejora asociados. En general, predomina la percepción de una imagen muy deteriorada del empleo público, tanto internamente como hacia fuera de la Administración (Taller de Relevamiento, 2008).

El Plan Integral de Gobierno Electrónico que promueve la Secretaría de la Gestión Pública posibilitaría la ampliación de los canales de comunicación entre el Estado y las distintas organizaciones, entidades del tercer sector y ciudadanos en general. Sin embargo, la información orientada a los propios funcionarios públicos es limitada.

Equilibrio y calidad de las relaciones laborales (82-85). Los derechos gremiales y los derechos de afiliación están reconocidos por la Constitución de la Provincia de Salta en sus artículos 46 y 65 respectivamente⁶⁶. Las relaciones laborales tienen un grado alto de desarrollo, ya que la Provincia cuenta con una legislación avanzada, que está en pleno funcionamiento. El mecanismo central de las relaciones laborales consiste en una Mesa de Concertación creada por el Decreto 1443/05, que provee un espacio de diálogo legalmente institucionalizado y continuo, a partir del cual se pueden generar relaciones constructivas en materia laboral.

La libertad de afiliación y representación es completa, y se admite la pluralidad en la representación sindical. Las partes reconocen mutuamente su rol en la negociación laboral, y existe un equilibrio razonable entre las posiciones de poder de ambas partes, utilizándose

⁶⁴ Este plan anual de capacitación deriva de un procedimiento general con base en el modelo de normas ISO. Se definen las necesidades de capacitación a partir de la evaluación y en relación a las funciones inherentes al puesto que hayan sido calificadas entre regular y malo.

⁶⁵ El Fondo Estímulo de la DGR se creó hace 50 años. Conviven dos tipos de evaluaciones donde una se orienta al desarrollo, como ha sido explicado, y la otra establece la asignación de la bonificación por resultados generales de recaudación.

⁶⁶ En la Constitución de la Provincia de Salta se establecen a) a través del Artículo 46 los Derechos Gremiales. Los trabajadores y los dirigentes sindicales no pueden ser discriminados ni perjudicados por sus actividades gremiales. Las organizaciones profesionales o gremiales son reconocidas jurídicamente para el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes que establecen las leyes de la Nación y de la Provincia. Los sindicatos no pueden ser intervenidos ni sus sedes clausuradas, ni sus fondos bloqueados sino por orden de Juez competente y b) a través del Artículo 65: el Derecho de Afiliación. Se garantiza a los agentes públicos el derecho de afiliarse libremente en sindicatos, que pueden: Concertar convenios colectivos de trabajo. Recurrir a la conciliación y al arbitraje. Ejercer el derecho de huelga, conforme a la reglamentación, que asegure el mantenimiento de los servicios públicos esenciales.

mecanismos de transacción y concertación para resolver los conflictos. En la Mesa Negociadora Central están representados los dos gremios que tienen personerías gremiales similares, si bien difieren en cuanto a la población de afiliados a las que representan: ATE⁶⁷ (Asociación de Trabajadores del Estado), que cuenta con 600 afiliados, y UPCN (Unión Personal Civil de la Nación), que cuenta con 13.000 afiliados (Entrevista funcionarios, 2008). Quedan así representados tanto el sindicato mayoritario como el minoritario.

Las relaciones directas entre la dirección y los empleados dependen del grado de agremiación de la jurisdicción, y varía con el estilo de gestión de cada área.

Gestión del conflicto laboral (86-88). Debido al funcionamiento fluido de los mecanismos descriptos, el nivel de conflicto con organizaciones sindicales del sector público central es bajo, en especial a partir de la celebración del CCT del Sector Público en 1996. El mayor nivel de conflicto se expresa en el ámbito de la Educación y en torno a la carrera docente (Entrevista a funcionarios, Taller de Relevamiento, 2008).

Gestión de las políticas sociales (88-89). El Instituto Social de Salud brinda la cobertura de salud del sector público provincial, cubriendo la mayor parte de las necesidades del empleado y su familia. El sindicato mayoritario, UPCN, cuenta con áreas de ayuda en Salud Preventiva Laboral para los afiliados, las cuales atienden situaciones de adicción y otros problemas de salud, y han generado un programa de formación de grado para el empleado público en convenio con la Universidad Tres de Febrero. En la DGR se está desarrollando en forma piloto un Programa en Salud para mejorar la calidad de vida⁶⁸, orientado a los empleados de la organización.

En cuanto a la atención de las personas con discapacidad, no se ha detectado una política proactiva de integración, si bien es necesario destacar que esta temática ya ha sido incluida dentro del plan de trabajo de las Comisiones en el marco de la Mesa Negociadora Central.

Las jubilaciones se rigen por Ley Nacional a partir de 1995, cuando se disuelve la Caja Provincial de Jubilaciones. Los funcionarios no tienen incentivos para efectivizar la jubilación por la diferencia entre el sueldo que perciben y el haber jubilatorio al que podrían acceder, por lo que la administración salteña presenta una amplia franja de personal de entre 50 y 65 años de edad⁶⁹ (Entrevista a Funcionario, 2008).

3.8. Organización de la función de recursos humanos

Se analizan dos dimensiones del diseño organizativo de la función de Recursos Humanos: a) el grado de unificación/fragmentación de las responsabilidades en materia de GRH; y b) el grado de centralización/descentralización de la toma de decisiones que afectan al personal.

El proceso de institucionalización de la función de recursos humanos es muy reciente. La Secretaría de la Gestión Pública fue creada como un organismo dependiente de la Secretaría

⁶⁷ La Mesa Negociadora Central se constituye a partir de la Ley Marco, con la particularidad de que el voto es 1 a 1, es decir un voto por el Poder Ejecutivo, y un voto por el delegado gremial (Entrevista a actores sindicales).

⁶⁸ En el año 2008 obtuvieron la distinción por Gestión de Calidad: la Oficina de Presupuesto, la Dirección General de Rentas y la Oficina de Inmuebles.

⁶⁹ No se pudo acceder a información sistematizada sobre personal por nivel erario, por lo que esta observación se funda en los datos obtenidos en el relevamiento de campo.

General de la Gobernación, en el año 2007 (Decreto 16/07), con fuerte respaldo político del Gobernador Urtubey. La EAP es el área con mayor visibilidad, y de hecho es la institución que dirigía el actual gobernador previo a la asunción de su cargo.

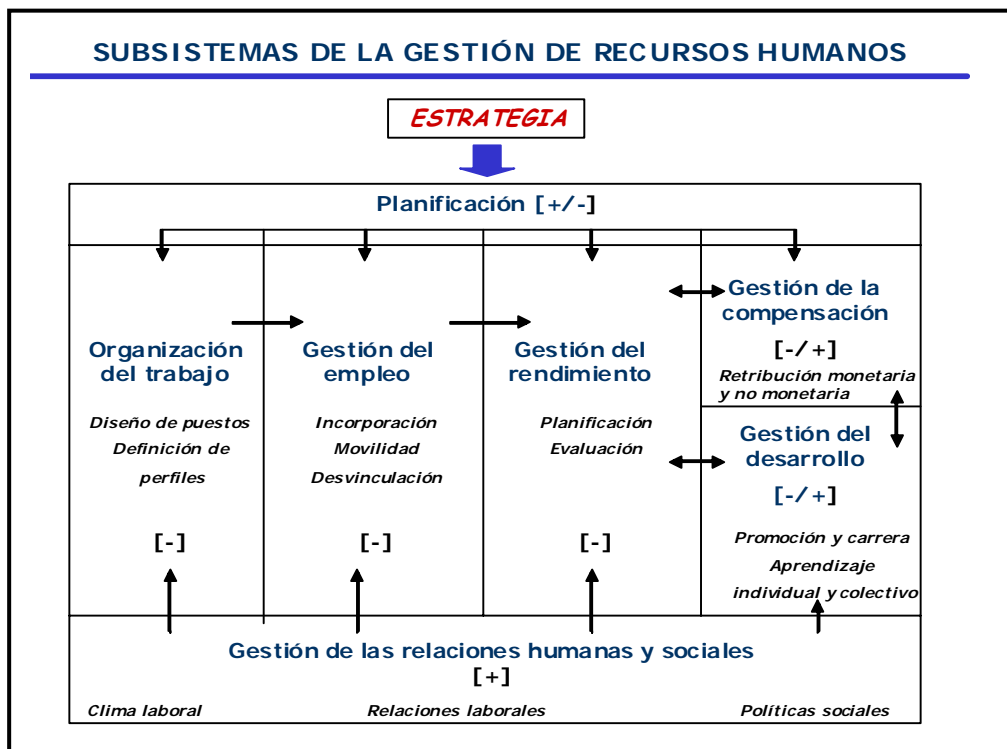
Los desafíos pendientes para consolidar el rol rector de la Secretaría de la Función Pública son: a) el establecimiento de mecanismos de coordinación interna entre sus áreas, b) el rediseño e implementación de prácticas de gestión sobre los distintos subsistemas, c) fortalecer el rol del directivo público como gestor de los grupos de trabajo a su cargo, d) desarrollar capacidades en las áreas de RH de los organismos.

Las áreas de RH presentan hoy un manejo meramente administrativo, centrado en la gestión del Sistema de Administración Financiera (SAF) y en la gestión de licencias, registro de designaciones y control del ausentismo del personal. Las competencias del personal de estas oficinas son muy dispares entre jurisdicciones, por lo que se impone un proceso de fortalecimiento de las mismas.

La Secretaría de la Gestión Pública es altamente valorada por los funcionarios en términos de sus actividades de formación, pero falta ampliar el reconocimiento de sus acciones en el resto de las áreas que le competen, y lograr una mayor articulación con las áreas de personal de los organismos.

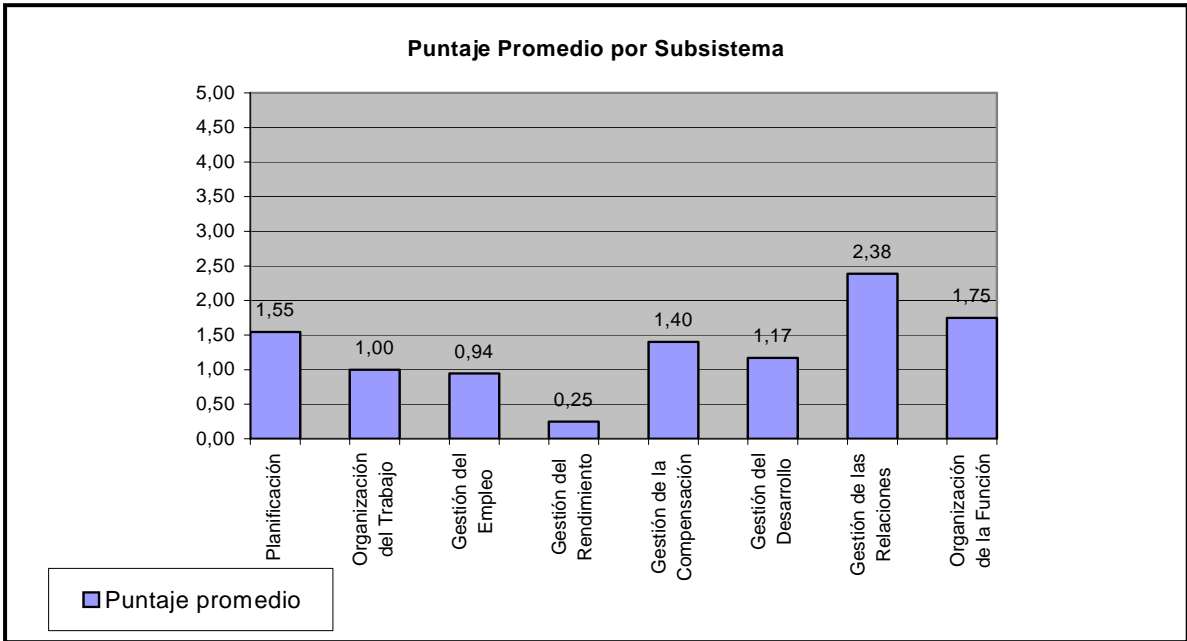
3.9. Valoración simbólica de los subsistemas de recursos humanos

Gráfico 1. Subsistemas de la gestión de recursos humanos



Fuente: Elaboración propia.

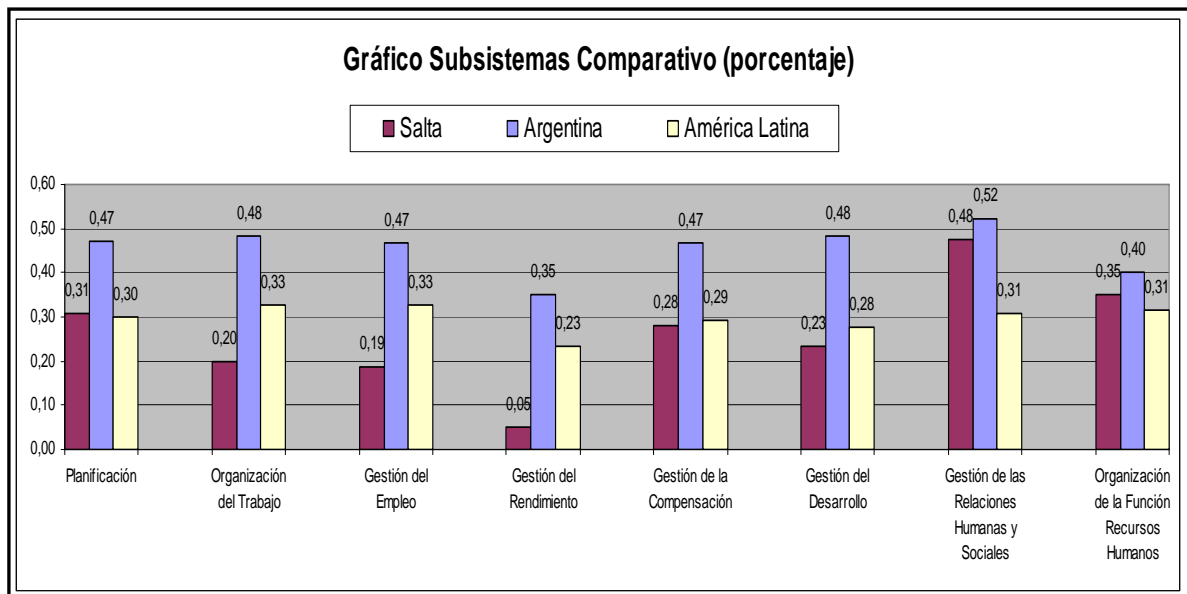
Gráfico 2. Puntaje promedio por subsistema



Fuente: Elaboración propia.

Los subsistemas que presentan menor grado de desarrollo dada su ausencia de implementación (salvo en organizaciones aisladas) son el de Organización del Trabajo, Gestión del Empleo, y Gestión del Rendimiento. Los subsistemas de Planificación de los Recursos Humanos, Gestión del Desarrollo y Gestión de las Compensaciones muestran una implementación parcial, lo cual afecta la posibilidad de integración entre las iniciativas en cada subsistema. Por último, la Gestión de las Relaciones Humanas y Sociales evidencia un grado desarrollo mayor, dado especialmente por los espacios de concertación laboral puestos en marcha en los últimos años.

Gráfico 3. Promedio de puntajes por subsistema provincia de Salta



Fuente: Elaboración propia.

El índice agregado de desarrollo del SC alcanza un 26% de la escala prevista. Este valor está apenas por debajo del obtenido en la medición realizada en el año 2004 para los países de América Latina (30% en promedio para los dieciocho países analizados), y bastante por debajo del valor obtenido para el servicio civil nacional de Argentina, que alcanzó el 46% de la escala (BID-DRP, 2006).

3.10. Índices para la evaluación de los sistemas de servicio civil

Tabla de Índices

ÍNDICE	Valor índices (escala 0 a 20)	Porcentaje de la escala	SUBÍNDICE	Valor subíndices (escala 0 a 10)	Porcentaje de la escala
(E) EFICIENCIA	7	35%			
(M) MÉRITO	3,85	19%			
(CE) CONSISTENCIA ESTRUCTURAL	6,7	31%			
			(CES) COHERENCIA ESTRATÉGICA	3,43	34%
			(CD) CONSISTENCIA DIRECTIVA	2,8	29%
			(CP) CONSISTENCIA PROCESOS	3,08	31%
(CF) CAPACIDAD FUNCIONAL	3,64	18%			
			(COM) COMPETENCIA	2	20%
			(EI) EFICACIA INCENTIVADORA	1,8	11%
			(FL) FLEXIBILIDAD	2,3	24%
(CI) CAPACIDAD INTEGRADORA	8,9	43%			

Fuente: Elaboración propia.

Los índices reflejan entonces el desarrollo desigual que plantean los subsistemas. Así, los índices más bajos son los de Mérito y Capacidad Funcional, que quedan por debajo del 20% de la escala (17% y 18% respectivamente), por la politización de las decisiones de incorporación y promoción, y por la falta de implementación de mecanismos que permitan estimular el desempeño de los empleados provinciales. Los índices de Consistencia Estructural y Eficiencia se ubican en un nivel más alto, alrededor del 30% de la escala (31% y 35% respectivamente), reflejando centralmente los esfuerzos de ordenamiento presupuestario, financiero y administrativo de los últimos años en la provincia. Por último, el índice de Capacidad Integradora alcanza casi la mitad de la escala prevista (43%), como consecuencia de las instancias

de trabajo conjunto con los sindicatos que se han consolidado en la presente gestión a través de la Mesa Negociadora Central.

Mérito

El resultado refleja el bajo grado de desarrollo que tiene el subsistema de empleo, sobre todo en cuanto a las garantías mínimas para el reclutamiento y la selección, en función que no se han desarrollado hasta el momento prácticas vinculadas a este aspecto.

Eficiencia

Este índice refleja en parte los esfuerzos hechos para contener el gasto, en el cual la incidencia mayor está dada por los sectores de educación, salud y seguridad, si bien también es necesario señalar que esto último es un derivado de una fuerte política de reducción de personal de la anterior década en el nivel nacional, que se complementó con un fuerte aumento en las plantas de los niveles subnacionales, dada la descentralización de la educación y la salud. El índice también refleja los niveles de puntuación relacionados con el sistema de remuneraciones, que no es percibido como equitativo y eficaz.

Consistencia estructural

Subíndice Coherencia estratégica. La baja performance de este subíndice se debe a que los puntos críticos relacionados con el grado de ajuste entre las decisiones de recursos humanos y la estrategia organizacional obtienen un grado de acercamiento relativamente bajo con las sentencias propuestas.

Subíndice Consistencia directiva. Falta una mayor participación de las áreas de personal en la gestión de recursos humanos de las organizaciones. Existe en su aspecto meramente formal y aún en ese aspecto tiene bajo desarrollo.

Subíndice Consistencia de procesos. No está desarrollada la articulación entre subsistemas de planificación, organización del trabajo, empleo, rendimiento y compensación. Se destacan los fluidos canales para las relaciones laborales.

Capacidad funcional

Subíndice Competencia. Este subíndice está afectado por la baja puntuación de aquellos puntos críticos relacionados con el subsistema de gestión de empleo, en especial los vinculados con el reclutamiento abierto, y la inexistencia de ciertas garantías en el proceso de incorporación.

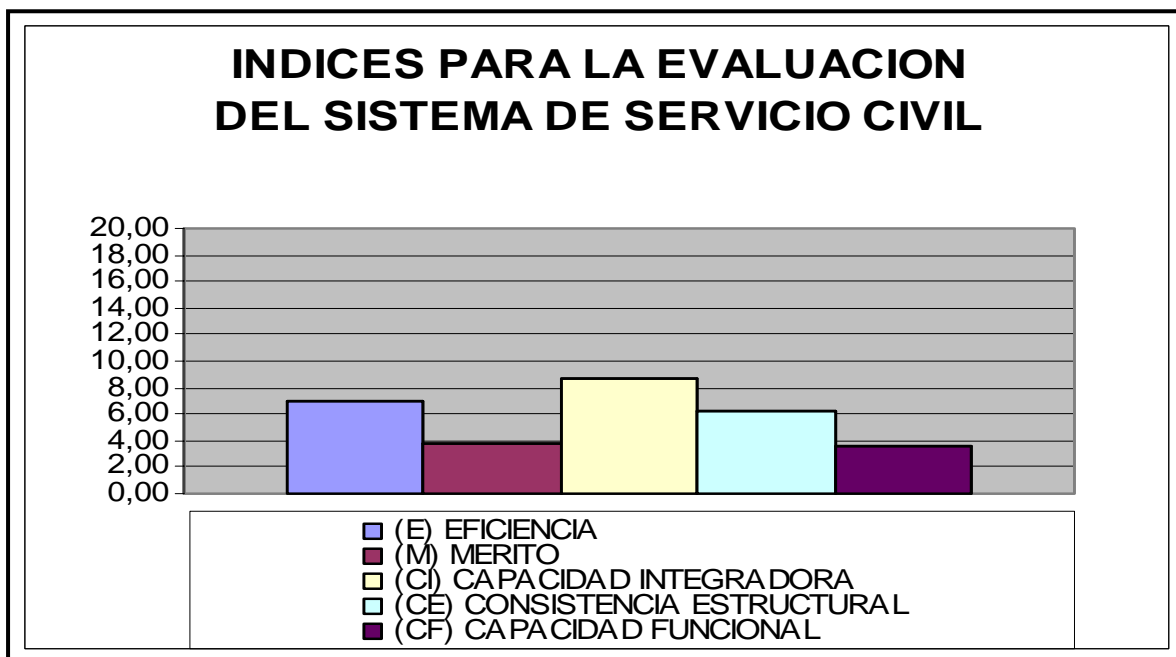
Subíndice Eficacia incentivadora. El resultado obtenido refleja la baja puntuación de aquellos ítems relacionados con la gestión del rendimiento, que no se han implementado hasta el momento. También tienen bajo nivel de valoración la efectividad de los procedimientos disciplinarios, la falta de incorporación de criterios de enriquecimiento horizontal y vertical en la definición de los puestos de trabajo, y la ausencia de articulación de los criterios de promoción con la evaluación de desempeño y la capacitación.

Subíndice Flexibilidad. Influye positivamente la factibilidad de hacer efectivos los mecanismos de movilidad.

Capacidad integradora

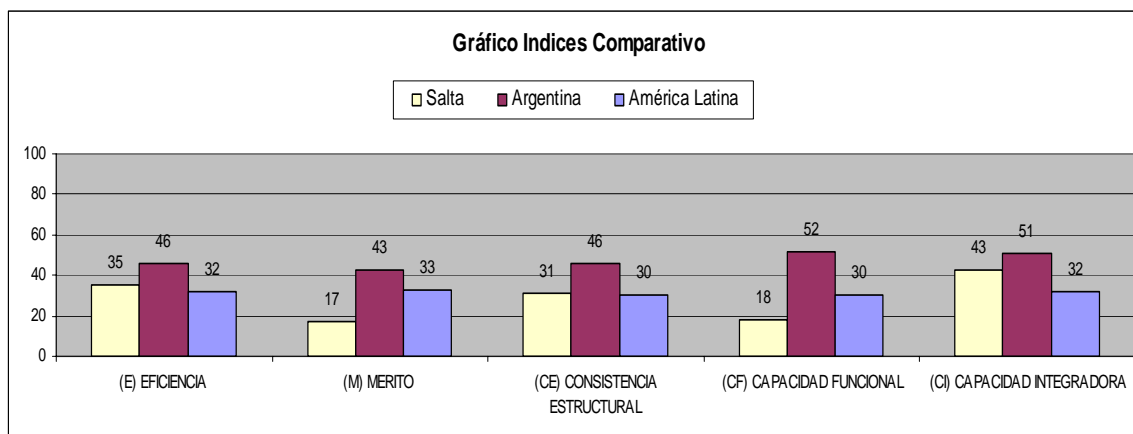
Obtiene el mayor puntaje dentro de los índices analizados para el servicio civil salteño. El resultado obtenido surge del alto nivel de desarrollo de las relaciones laborales. Esto compensa los bajos puntajes que presentan aquellos puntos críticos vinculados con el clima laboral.

Gráfico 4. Índices para la evaluación del sistema de servicio civil



Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 5. Índices comparados



Fuente: Elaboración propia.

4. Cuadro de síntesis

CATEGORÍAS	FACTORES	COMENTARIOS DEL EVALUADOR
ANTECEDENTES		Fuerte marco de restricciones económicas. Procesos de reforma con implementaciones incipientes, especialmente en el área de gestión presupuestaria. Continuidad partidaria.
ANÁLISIS DEL CONTEXTO INSTITUCIONAL	Análisis del marco legal	Existe un marco legal sólido vinculado al empleo público establecido por la Constitución y por el Convenio Colectivo de Trabajo. Ambos marcos establecen puntos centrales y claros sobre el empleo público. Estos marcos muestran coherencia y marcan rumbo. En ambos casos sus principios no se han aplicado en forma plena. Las otras normas han generado cierto “laberinto jurídico”, marcado más por excepciones, modificaciones, supresiones y agregados que dejan espacio para la arbitrariedad y uso discrecional. Su diversidad de formatos (Leyes, Decretos, Resoluciones internas), sostienen este entramado jurídico disperso.
ANÁLISIS FUNCIONAL DEL SERVICIO CIVIL	Análisis organizativo de la función recursos humanos	En proceso de construcción e institucionalización Bajo nivel de capacidad en las áreas de RH Área central recientemente institucionalizada.
ANÁLISIS SUBSISTEMAS	Planificación	Planificación reactiva orientada a la restricción del gasto. Sin información disponible para la planificación a corto y mediano plazo. Sistemas de información no integrados
	Organización del trabajo	Ausencia de diseño de puestos.
	Gestión del empleo	Inexistencia de prácticas de selección basadas en el mérito y la transparencia. Uso político del empleo público. Sistemas paralelos de designación política (artículo 30) que pueden implicar casi el 50% del personal de las áreas. En suma: a) politización extrema, b) ausencia de capacidades instaladas para generar procesos abiertos y meritocráticos de ingreso y como rasgo positivo ausencia de rigidez legal para la movilidad, si bien queda regida por voluntad política y limitada por contención del gasto.
	Gestión del rendimiento	Ausencia de herramientas y de práctica instalada de gestión del rendimiento. Incipiente proceso de gestión de la calidad institucional podría sentar bases para un sistema de evaluación de rendimiento institucional o grupal.
	Gestión de la compensación	Inserta en el manejo discrecional que atraviesa GE.

		<p>No asociada a desempeño ni a funciones. Inequidad interna al interior de SC o entre regímenes. Equidad externa en niveles operativos, pero baja en niveles gerenciales. Contención del gasto limita incentivos. Reconocimiento no monetario inexistente. Achatamiento extremo de la estructura salarial, que abre espacio discrecional para compensar bajos salarios.</p>
	Gestión del desarrollo	<p>Ausencia de carrera. Proceso reciente de institucionalización de la Escuela de Administración Pública, con fuerte respaldo político, gestión dinámica y reconocida por los funcionarios. Todavía no se detectan necesidades sistemáticamente, ni se mide el impacto de las actividades de formación.</p>
	Gestión de las relaciones humanas y sociales	<p>Ausencia de gestión del clima organizacional. Avanzados espacios de acuerdo y concertación sindical.</p>
ÍNDICES DEL SISTEMA DE SERVICIO CIVIL		<p>Mérito y Capacidad Funcional, son los índices más bajos (17% y 18%), por la politización de las decisiones de incorporación y promoción, y por la falta de implementación de mecanismos que permitan estimular el desempeño. Consistencia Estructural y Eficiencia se ubican en un nivel más alto, (31% y 35% respectivamente), reflejando centralmente los esfuerzos de ordenamiento presupuestario, financiero y administrativo. Capacidad Integradora alcanza casi la mitad de la escala prevista (43%), como consecuencia de las instancias de trabajo conjunto con los sindicatos que se han consolidado en la presente gestión a través de la Mesa Negociadora Central.</p>

Conclusiones

Análisis de áreas causales

La restricción más fuerte del contexto externo proviene de los sucesivos ajustes presupuestarios, que han afectado y afectan a todos los subsistemas analizados. A partir de estas restricciones, y en ausencia de una estrategia para priorizar la utilización de los recursos escasos, se restringe la posibilidad de cobertura de vacantes por lo que no se renueva la planta, no se cuenta con equipamiento informático que permita avanzar en la gestión de información clave, se degradan los salarios, se intenta compensar ese debilitamiento con la reposición de la antigüedad como concepto salarial y para completar el círculo, se despliegan nuevas formas transitorias de empleo público. Esta situación, en el marco del escaso reconocimiento social sobre el trabajo en el sector público y de una cultura política caracterizada por su uso clientelar plantea un desafío enorme para destrabar el círculo vicioso que se ha creado en torno a la gestión del empleo público provincial.

Con respecto al contexto interno, el principal factor que limita el desarrollo de un servicio civil profesional es la práctica cultural de elusión de las reglas establecidas. En este sentido, un eje central de los cambios que se realicen deberá estar enmarcado en el respeto de la legalidad como un bien común y beneficioso para generaciones futuras.

Las disfunciones más relevantes del sistema de servicio civil salteño están vinculadas a la vulneración del principio de mérito. Esta vulneración se produce por la patrimonialización de la administración por la clase política. Tales vulneraciones pueden afectar a cualquiera de los subsistemas de la gestión de recursos humanos, pero se dan especialmente en las decisiones de incorporación por motivos de afinidad política, en la aplicación arbitraria de retribuciones, o en la promoción de los leales en perjuicio de los mejor capacitados para la tarea.

Estas disfunciones encuentran un medio propicio para su desarrollo ante la ausencia de una clara estrategia para la gestión de recursos humanos de la provincia en las últimas décadas, que ha impactado e impacta sobre la existencia e integridad de cada uno de los componentes del sistema, reflejando la primacía del corto plazo frente a una orientación de largo plazo en la gestión. Así, se crean las condiciones para que el marco normativo sea modificado, eludido o distorsionado de acuerdo a los intereses de los grupos involucrados en estos procesos de decisión.

Una consecuencia concreta de este proceso es la degradación de las normas a partir de la progresiva politización de las decisiones. Se encuentran caminos para eludir las reglas, se generalizan las excepciones a través de nuevas normas, o se aceptan como válidas prácticas distorsivas, que en algunos casos se consolidan como regímenes paralelos.

En suma, visiones políticas de corto plazo han embargado la potencialidad de generar un servicio civil meritocrático y profesional en la provincia de Salta, y el cambio de rumbo que se propone la actual gestión implica poner en marcha un proceso que llevará varios períodos de gestión para llegar a su plena implementación.

Principales recomendaciones

En esta sección se indican algunos lineamientos para revertir las disfuncionalidades detectadas, no solo a partir de la información relevada sobre el caso salteño sino también considerando las líneas de reforma de los servicios civiles en los países desarrollados, y de algunas experiencias latinoamericanas que consideramos relevante rescatar. Las recomendaciones principales que surgen entonces son las siguientes:

1. Rediseñar el marco normativo

Consideramos que el paso inicial para retomar el rumbo hacia un servicio civil meritocrático es el rediseño del marco legal. Si bien la emisión de una nueva norma no garantiza en sí misma la resolución de los problemas planteados, un proceso cuidadoso de diseño de un sistema conceptualmente sólido y políticamente viable, discutido con actores internos y externos a través del proceso legislativo puede ser el puntapié inicial para dar sustento a la profesionalización del empleo público. Una nueva ley de función pública consensuada, que reemplace el complejo laberinto de normas de distinto alcance que rigen hoy, puede ser una señal de refundación del sistema.

Algunas cuestiones a considerar respecto de los contenidos y de la estrategia para la emisión de la ley son las siguientes:

- La ley debe reflejar un marco conceptual técnicamente reconocido, por lo que se sugiere seguir los lineamientos de la Carta Iberoamericana de la Función Pública, que constituyen el estándar aceptado por los países de la región.
- Dicho marco conceptual debe comprender tanto las garantías para el cumplimiento del principio de mérito, como también elementos de flexibilidad para garantizar la respuesta del sistema a los cambios que requiera el contexto externo y las necesidades de las áreas al interior del Estado.
- Además de fijar las bases para los siete subsistemas de gestión que fueron analizados en este informe, la nueva ley debe organizar la función de recursos humanos, fortaleciendo el rol rector de la Secretaría de la Gestión Pública y el papel a cumplir desde las oficinas de recursos humanos. También se podría considerar una institucionalidad adicional en relación a las garantías en los procesos de incorporación y promoción, en la línea de las Comisiones de Servicio Civil en otros países de la región.
- La norma debe establecer un marco general que será posteriormente operacionalizado por la vía de la reglamentación.
- La reglamentación debe realizarse por separado para cada aspecto de la ley, para evitar decretos abarcativos que suelen emitirse sin suficiente tiempo de diseño y resultan rápidamente modificados por nuevas reglamentaciones.
- Los plazos establecidos para la reglamentación y la implementación de los distintos aspectos de la ley deben ser creíbles en términos de su posibilidad de cumplimiento, porque de lo contrario terminan siendo letra muerta.
- La ley debe ser el producto de un amplio proceso de consenso, aprovechando todos los mecanismos posibles para generar acuerdos entre bloques en la asamblea legislativa, con los representantes sindicales, y hacia el interior del propio Poder Ejecutivo, para facilitar no solo la aprobación de la ley, sino su posterior cumplimiento.

Alerta: El eventual dictado de una nueva ley de función pública representa en sí mismo un hito en el desarrollo del servicio civil, cuyo rédito político claramente recaerá en la actual gestión como líder del proyecto y de su implementación. Sin embargo, hay que considerar que se trata de un proceso que requerirá un gran esfuerzo de negociación y de empuje por parte de la Secretaría de la Gestión Pública y fuerte respaldo de parte de la Gobernación, y que los frutos de la movilización de estos recursos no se verán plasmados plenamente en un período gubernamental.

2. Reordenar los procesos de gestión

En paralelo con el rediseño del marco normativo y la gestión del proyecto de ley, es importante continuar con los esfuerzos que se están realizando para reordenar las situaciones de

contratación precaria, y para mejorar los procesos de decisión en todas las áreas de competencia de la Secretaría de la Gestión Pública.

Dada la tradición de recurrentes cambios de las normas y de los procesos con cada nueva gestión, muchos de los cuales tuvieron un carácter puramente formal, es fundamental comunicar con claridad los objetivos de las medidas que se tomen en paralelo con la gestión del proyecto de ley, para no degradar instrumentos que serán muy importantes para consolidar el sistema de gestión de recursos humanos a futuro.

Por ejemplo, el actual proceso de regularización de las contrataciones bajo la modalidad del “artículo 30”, debe separarse conceptualmente (y en su denominación) de los concursos de ingreso a la función pública que se establecerán en la nueva ley. La regularización implica exclusivamente la contrastación entre los requisitos formales mínimos del puesto y las credenciales que ostenta su ocupante. Un concurso de ingreso, en cambio, implica la búsqueda de aquel candidato que mejor cubra los requisitos exigidos y deseables del perfil del puesto entre todos los candidatos disponibles. En el primer caso operan solamente los requisitos mínimos, mientras que en el segundo se consideran todas las exigencias del perfil del puesto.

Alerta: Una vez lanzado el proceso de rediseño normativo, será necesario concentrar en el máximo nivel de decisión de la Secretaría de la Gestión Pública el monitoreo de las medidas provisionales que se tomen en paralelo, para garantizar su consistencia con el sistema proyectado en el largo plazo.

3. Garantizar las decisiones meritocráticas

El primer paso es definir cuáles serán los mecanismos que se utilizarán para garantizar el principio de mérito, ya que se han desarrollado modelos alternativos para preservar al servicio civil de la arbitrariedad, la politización y el nepotismo. Se pueden identificar tres modelos básicos, denominados habitualmente con el gentilicio de los países que constituyen su arquetipo:

- a. Los países que siguen el modelo francés acentúan el papel de los instrumentos de selección (concurso), creando sistemas de garantías predominantemente formales;
- b. El modelo alemán, también muy formalizado, se orienta a la garantía de la capacitación teórico práctica, a partir de un proceso de aprendizaje prolongado;
- c. El modelo británico, más flexible en los instrumentos, enfatiza la profesionalidad e independencia de los órganos encargados de la selección y promoción.

Cualquiera sea el modelo seleccionado - o una combinación de los mismos- lo más importante es establecer reglas claras y transparentes para la incorporación y la promoción, cuyo cumplimiento efectivo sea monitoreado por la Secretaría de la Gestión Pública.

Las políticas de promoción y carrera constituyen, junto a las de reclutamiento y selección, las áreas más sensibles a la vulneración del principio de mérito, y por eso deben contar con especial protección respecto de posibles arbitrariedades. Sin embargo, procesos excesivamente rígidos pueden terminar transformándose en meramente ceremoniales, por lo que la reglamentación de los mecanismos de selección y la promoción deberá ser lo más simple posible, e incorporando ya desde su diseño elementos de flexibilidad. En esta línea, la definición de perfiles en términos de competencias permitirá incorporar elementos que vayan más allá de las credenciales formales en los procesos de selección. Y en los mecanismos de promoción, para evitar los cuellos de botella que suelen darse en las carreras exclusivamente jerárquicas, se recomienda incorporar la posibilidad de la promoción horizontal, en el mismo puesto de trabajo.

Alerta: La instalación de principios meritocráticos para el ingreso y la promoción (y por ende para la asignación de remuneraciones) será resistida por los funcionarios que han trabajado a su entera discreción con las reglas vigentes hasta ahora. El diseño del sistema debe tomar en cuenta la necesidad de garantizar un legítimo grado de “discrecionalidad gerencial” por parte de las autoridades políticas, ya que de no hacerlo las nuevas reglas serán rápidamente superadas por la realidad de las urgencias de la gestión. El punto es entonces generar un espacio acotado de discrecionalidad, que no degenera en arbitrariedad.

Por otro lado, la implementación de la carrera estará asociada a incrementos salariales, por lo cual es muy importante incorporar -desde el proceso mismo de su diseño- al sector de Presupuesto, de manera de realizar las proyecciones de modificación de la nómina bajo diferentes escenarios de progresión de la población de funcionarios en la carrera administrativa a futuro.

4. Introducir elementos de flexibilidad en el nuevo sistema de gestión

Como ya se ha mencionado, las reformas al sistema deberán incluir cierto grado de flexibilidad, que acompañe a la garantía del principio de mérito. Siguiendo a Longo (2002) la introducción de políticas flexibles en la gestión de recursos humanos puede darse en cuatro ámbitos, de acuerdo a la experiencia internacional de reforma de sistemas de servicio civil: la flexibilidad numérica, contractual, funcional y salarial. A continuación se describe cada uno de ellos, en relación con las posibilidades de su aplicación al servicio civil salteño:

- a) La **flexibilidad numérica**, que se ha traducido en una consistente tendencia a la reducción de efectivos en las plantillas públicas de personal, si bien con grandes diferencias entre países en cuanto a la magnitud de las reducciones y las metodologías utilizadas (planes globales o sectoriales de reducción, retiro anticipado, incentivación de bajas, fijación de tasas de reposición de vacantes, entre otras). En el caso de Salta, existe la posibilidad de retiro anticipado, pero no ofrece suficientes incentivos a los funcionarios, que incluso siguen en el cargo después de pasada la edad mínima para jubilarse. El envejecimiento progresivo de la planta de personal genera la necesidad de introducir en la nueva norma mecanismos que incentiven la renovación del personal, en el marco de una política de cuadros de reemplazos.
- b) La **flexibilidad contractual**, que se ha plasmado sobre todo en el uso de modalidades contractuales sin estabilidad, y en la externalización y o redefinición de procesos que no agregan valor. En el caso de la provincia de Salta se ha abusado de la práctica de las contrataciones temporarias, por lo que una medida a considerar es la limitación de su uso a cierto tipo de puestos con perfiles definidos (por ejemplo, líderes de proyecto), o la limitación dada por un porcentaje de la planta total. Las contrataciones temporarias deberían estar claramente reguladas, acotadas a determinadas circunstancias y auditadas. Por otro lado, también habría que considerar la posibilidad de terciarización de tareas, ya que muchos procesos se realizan en forma manual, insumiendo gran cantidad de personal cuyas tareas cuya tarea podría ser enriquecida o reorientada hacia otra temática si se externalizaran o se redefinieran. Un caso paradigmático que ilustra esta situación es el proceso de liquidación de haberes y el control de novedades al interior de las organizaciones.
- c) La **flexibilidad funcional**, cuyas manifestaciones se pueden dar principalmente en:
 - Mecanismos de reclutamiento y selección basados en competencias, definidos en forma centralizada en su etapa inicial, pero con componentes que permitan en el mediano plazo su descentralización bajo la auditoría de la Secretaría de la Gestión Pública.
 - Diseño de puestos polivalentes en horizontal y en vertical, de modo de permitir mayor movilidad de personal entre áreas o entre niveles jerárquicos. En esta línea, el modelo del Ex

Sistema Nacional de Profesión Administrativa (SINAPA) sigue siendo en su diseño de base un modelo interesante a considerar.

- Mecanismos de movilidad y promoción horizontales y verticales con políticas previamente definidas y articuladas por la Secretaría de la Gestión Pública, que incluyan carreras profesionales horizontales o en el puesto de trabajo.
 - Sustitución del criterio de antigüedad por el desempeño en las decisiones de promoción.
- d) La **flexibilidad salarial**, que abarca por un lado la vinculación de la progresión salarial al aprendizaje y las mejoras de rendimiento, y por otro lado, la introducción generalizada de fórmulas de retribución variable al rendimiento de equipo e institucional inicialmente. Tomando en cuenta el punto de partida que presenta el servicio civil salteño, se recomienda establecer en una primera instancia el ordenamiento salarial que garantice una mínima equidad interna en el sistema de remuneraciones, y proveer en todo caso los incentivos al rendimiento individual mediante la promoción asociados a formación y evaluación del desempeño laboral. La introducción de fórmulas de remuneración variable requiere un alto grado de madurez del sistema de gestión de recursos humanos, con mecanismos efectivos de seguimiento del rendimiento que no están disponibles hoy para el servicio civil de la Provincia.

Alerta: La introducción de elementos de flexibilidad será resistida por los funcionarios protegidos por la garantía de estabilidad, aunque sea formal, de la que gozan actualmente. Aún cuando no se han registrado grandes reducciones de personal desde mitad de los años '90, está instalada en la cultura del sector público (en toda la región latinoamericana) un nivel de temor en los funcionarios -que puede parecer a primera vista infundado- a ser desvinculado de su puesto. La realidad es que aún cuando la probabilidad de ocurrencia de este hecho sea baja, la posibilidad de reinserción es casi nula en el sector privado después de una carrera desarrollada en el sector público. Por este motivo, se deben establecer criterios objetivos para los mecanismos de flexibilidad que se incorporen en la nueva ley, que deben ser claramente comunicados al funcionariado. Además, deben enfatizarse las ventajas de la nueva carrera en términos de formación y desarrollo, que garanticen la empleabilidad de los funcionarios.

5. Implementar en forma progresiva del modelo integrado de gestión

Consideramos que partiendo de la situación actual del servicio civil salteño, con los subsistemas básicos que conforman la gestión de recursos humanos todavía pendientes de implementación, se debería trabajar en función del modelo integrado que apunta en el largo plazo a un sistema en pleno funcionamiento, pero comenzar con la implementación de algunas funciones críticas para generar legitimidad, apoyo, y en último término el uso efectivo del sistema.

Generar la cultura de la incorporación por mérito resulta en este sentido la primera acción a reglamentar e implementar, aunque sea en forma de prueba piloto en algunas áreas más técnicas para que operen como casos testigo a imitar. Así, debería focalizarse inicialmente el esfuerzo en instalar procedimientos técnicos y desarrollar competencias en los equipos de la Secretaría de la Gestión Pública y en las áreas de recursos humanos de los organismos para el reclutamiento, la selección, y la inducción del personal.

Alerta: El balance entre el pragmatismo de la implementación progresiva y los principios rectores del sistema en su conjunto, articulado en torno a una política de largo plazo para la conformación de un servicio civil meritocrático, puede presentar situaciones de compromiso que deberá ser monitoreada por la Secretaría de la Gestión Pública permanentemente.

6. Fortalecer la función de recursos humanos

Los actores que sostienen la función de recursos humanos son múltiples y con roles interrelacionados: la institución rectora, las áreas de recursos humanos de las organizaciones, y los directivos públicos.

En los países desarrollados, y en los casos de servicios civiles más avanzados en América Latina, el papel de los servicios centrales de personal tiende a evolucionar desde la gestión directa o los controles primarios a funciones de socio, consultor o, cuando menos, de proveedor interno de servicios especializados (Longo, 2002). Este rol implica un grado de madurez de las áreas de recursos humanos de los diferentes organismos, que en el caso de la Provincia de Salta deberá construirse paulatinamente. No cabe pensar en un modelo descentralizado sin la sin la generación previa de capacidades al interior de la Secretaría de la Gestión Pública y de las áreas de Recursos Humanos de la Administración Pública Central.

Por último, los directivos públicos aparecen como actores fundamentales en los diseños institucionales introducidos por las reformas: su desarrollo y profesionalización pasan a ser objetivos prioritarios. En algunos casos, el objetivo de profesionalización ha llevado a separar del resto del SC una franja directiva, y diferenciarla, dotándola de un estatuto propio, más flexible, en general, del que se aplica a los demás servidores públicos. Estos modelos de Servicio Civil Superior (Reino Unido, EE.UU., Australia, Nueva Zelanda, Italia, Holanda y Chile, entre otros países) se fundamentan, sin perjuicio de su diversidad, en los criterios de separación entre política y gestión, y de reconocimiento de una esfera gerencial llamada a ser cubierta por directivos profesionales, abierta frecuentemente a candidatos procedentes del exterior de la Administración Pública (Longo, 2002). Consideramos que la generación de un segmento directivo dinámico y comprometido con la gestión de sus respectivos grupos de trabajo es fundamental para la implementación efectiva de un servicio civil meritocrático en la Provincia de Salta.

Alerta: Los sistemas de dirección pública suelen generar en la etapa inicial de implementación enfrentamientos internos entre grupos de funcionarios, al ser algunos beneficiados con el reconocimiento de condiciones laborales diferenciadas por su carácter gerencial. Asimismo, estas distinciones entre grupos de funcionarios deberán ser negociadas con los representantes gremiales, que pueden hacerse eco de las inquietudes de los segmentos mayoritarios que no se beneficiarían de una carrera directiva.

Cuadro 2: Recomendaciones por áreas de diagnóstico

Categorías	Diagnóstico	Recomendaciones
Marco legal	Normas adicionales han generado un “laberinto jurídico”, marcado más por excepciones, modificaciones, supresiones y agregados que dejen espacio para el uso discrecional. Su diversidad de formatos (Leyes, Decretos, Resoluciones internas), sostienen este entramado jurídico disperso.	Rediseñar Marco Legal partiendo de una nueva Ley de Función Pública.
Análisis organizativo de la función recursos humanos	Incipiente institucionalidad Bajo desarrollo de áreas de Recursos Humanos e integración con SGP	Ajuste del diseño actual de SGP, e institucionalización de su rol en todos los subsistemas. Mayor coordinación interna en la SGP, y con áreas de RH de las organizaciones. Programa de fortalecimiento de áreas de RH de las organizaciones
Análisis sub sistemas	Planificación	Definir plan integrado de gestión de recursos humanos en base al modelo de desarrollo de la provincia a futuro. Integrar sistemas de información. Incorporar la planificación en las mesas de discusión con otros ministerios Integrar la información existente con el plan a futuro (análisis de déficits y superávit). Establecer un inventario de personal
	Organización del trabajo	Diseñar el subsistema, integrado con la gestión del empleo.
	Gestión del empleo	Instalar prácticas de selección basadas en el merito en paralelo con el rediseño normativo. Definir reglamentación del subsistema de empleo integrado a la Organización del Trabajo.
	Gestión del rendimiento	Diseñar el subsistema. Implementarlo partiendo inicialmente desde la evaluación de rendimiento institucional o grupal.
	Gestión de la compensación	Revisar la estrategia actual. Incorporar las funciones ejecutivas ya otorgadas al sueldo y rediseñar ese sistema. <i>Atención que al integrar efectiva y eficazmente este subsistema con los otros, va a aumentar el gasto.</i> Definir políticas de Reconocimiento no monetario.
	Gestión del desarrollo	Diseñar carrera. Integrar proceso reciente de institucionalización de la EAP con los otros subsistemas que se desarrollarán.
	Gestión de las relaciones humanas y sociales	Instrumentar experiencias piloto de gestión del clima organizacional. Mantener y fortalecer espacios de acuerdo y concertación sindical en funciones.

Anexos

Anexo 1. Valoración de los puntos críticos

Niveles de evaluación:

5) La realidad analizada se corresponde con la proposición en su integridad o en un grado muy alto de coincidencia, tanto en contenido como en frecuencia.

4) La realidad analizada se aproxima sustancialmente a la proposición, pero no se identifica plenamente con su contenido, o bien hay un número de excepciones que impide generalizar la coincidencia.

3) La realidad analizada coincide parcialmente con la proposición. Existen elementos coincidentes de contenido y una frecuencia de casos suficiente como para detectar un grado apreciable, pero no sustancial, de identificación.

2) La realidad analizada se encuentra significativamente alejada de la expresada por la proposición. Existen elementos de coincidencia, pero también discrepancias serias de contenido y/o una frecuencia escasa.

1) La realidad analizada es muy distinta de la que refleja la proposición. Las coincidencias de contenido se dan sólo en casos excepcionales.

0) La realidad analizada es completamente diferente a la que refleja la proposición, siendo las coincidencias inapreciables.

PLANILLA DE VALORACIÓN DE PUNTOS CRÍTICOS		
PLANIFICACIÓN - Consideramos la Planificación como un subsistema que incluye: el análisis de necesidades brutas de RRHH, consistente en la previsión de las necesidades cuantitativas y cualitativas, el análisis de las disponibilidades, actuales y futuras, el análisis de las necesidades netas de RRHH, resultantes del contraste entre los dos apartados anteriores, y la programación de medidas de cobertura. Este subsistema constituye la puerta de entrada en todo sistema integrado de Gestión de Recursos Humanos, y permite anticipar la definición de políticas coherentes en todos los restantes subsistemas.		
Existencia e integridad	1. Es constatable un desarrollo adecuado de los procesos que forman parte de un sistema de Planificación de Recursos Humanos (PRH).	2
Coherencia estratégica	2. Las previsiones de la planificación de personal se desprenden ordinariamente de prioridades y orientaciones estratégicas de la organización. El grado de adecuación entre unas y otras es ordinariamente alto.	2
	3. Los mecanismos de seguimiento de la PRH hacen posible una adaptación flexible de las prácticas de personal a los cambios estratégicos de la	2
Información de base	4. Los sistemas de información sobre el personal permiten un conocimiento razonable de las disponibilidades cuantitativas y cualitativas de RRHH existentes y previsibles en el futuro, en los diferentes ámbitos organizativos y unidades.	2
Eficacia	5. Las políticas e instrumentos de PRH que se utilizan permiten, en general, la optimización de los efectivos, la correcta distribución de los recursos, y un reparto adecuado de la carga de trabajo entre las unidades	1
	6. No existen, en general, excedentes o déficits de personal significativos	1
	7. El coste global de las plantillas públicas se sitúa dentro de parámetros razonables y compatibles con la economía del país	2
	8. Las operaciones de redistribución de efectivos se llevan a cabo siempre que es necesario	1

	9. La tecnificación de las dotaciones es la adecuada a un entorno de sociedad del conocimiento. Hay un peso significativo del trabajo cualificado en la composición de las plantillas	2
Administración	10. Los directivos de línea conocen las previsiones de la PRH, y participan en su elaboración y seguimiento.	1
	11. Las políticas, decisiones y prácticas de personal, en cada una de las áreas de la GRH, obedecen a intenciones conscientemente prefiguradas en un proceso de planificación.	1
<p>ORGANIZACIÓN DEL TRABAJO - En un subsistema de organización del trabajo, son dos los procesos diferenciados que deben contemplarse: el diseño de los puestos de trabajo, que supone realizar opciones importantes acerca del grado de especialización horizontal y vertical del puesto y de la estandarización de la conducta del ocupante, y la definición de los perfiles de los ocupantes de los puestos, consistentes en la identificación de las competencias básicas que aquellos deben reunir.</p>		
Existencia e integridad	12. Es constatable un desarrollo adecuado de los procesos que forman parte de un sistema de Organización del Trabajo, tal como han sido descritos.	1
Calidad técnica y flexibilidad del diseño de puestos	13. El diseño de los puestos obedece a criterios de gestión, más que a consideraciones legales o acuerdos colectivos. El marco legal y los convenios laborales se limitan a establecer un marco amplio, dentro del cual el trabajo se organiza con arreglo a las necesidades organizativas.	1
	14. La descripción de los puestos está realizada con precisión, de tal manera que la estructura de responsabilidades está clara. Cada empleado sabe de qué responde y por qué será valorada su contribución	1
	15. La precisión en la descripción de las tareas no vuelve ésta tan exhaustiva que dificulte la adaptación a circunstancias cambiantes o no previstas.	2
	16. El diseño de puestos tiende a enriquecer o ampliar éstos horizontal y verticalmente en lo posible para producir ganancias de calidad del trabajo y motivación de las personas, sin pérdidas graves de productividad o coordinación (v. voz "especialización" en glosario).	0
	17. La clasificación y jerarquización de los puestos responde a criterios racionales y adaptados a cada entorno organizativo	1
Calidad definición de perfiles	18. Los perfiles de idoneidad de los ocupantes de los puestos van más allá de los requisitos de titulación o especialización técnica y de los méritos formales, e identifican otras competencias (v. glosario)	1
	19. Los perfiles de competencias son definidos previos los oportunos estudios técnicos a cargo de expertos.	1
	20. Los perfiles incluyen la selección de las competencias que en cada caso se consideran clave para el éxito en el desempeño del titular del puesto.	1
	21. Existe, en general, una coherencia razonable entre las exigencias de las tareas y los elementos que configuran el perfil de los puestos.	1
Administración	22. El diseño de los puestos y la definición de los perfiles son periódicamente revisados para adaptarlos a la evolución de las tareas y sus nuevas exigencias.	
	23. Los directivos de línea tienen una participación destacada en el diseño de los puestos y perfiles, en la parte que les afecta.	1
<p>GESTIÓN DEL EMPLEO – Este subsistema de la GRH incorpora el conjunto de políticas y prácticas de personal destinadas a gestionar los flujos mediante los cuales las personas entran, se mueven y salen de la organización. Es un subsistema complejo, dentro del cual deben ser analizadas algunas de las áreas más relevantes de la GRH.</p>		
	24. El reclutamiento para la provisión de los puestos de trabajo es abierto, de derecho y de hecho, a todos los candidatos que reúnan los requisitos exigidos. Éstos se establecen por razones de idoneidad, técnicamente apreciadas, y no	1

Igualdad y mérito en el acceso	25. Existen los procedimientos y mecanismos de garantía necesarios para evitar la arbitrariedad, la politización y las prácticas de patronazgo o clientelismo, a lo largo de todo el proceso de incorporación.	0
	26. Existe un número limitado y razonable de puestos cubiertos por personal designado con arreglo a criterios y mecanismos de tipo político.	1
	27. Existen y se aplican mecanismos para garantizar la igualdad efectiva y la no discriminación, orientadas a la superación de las desventajas de sexo, etnia, cultura u origen, en los procedimientos de acceso y de progresión en el empleo público.	1
Calidad del reclutamiento	28. Los medios utilizados para la búsqueda, comunicación y atracción producen habitualmente un número adecuado de candidaturas solventes a los puestos que deben ser cubiertos.	0
Calidad de la selección	29. La selección se basa en la existencia de perfiles de competencias (v. glosario) de los ocupantes de los puestos que deben ser cubiertos.	0
	30. Los instrumentos de selección utilizados son, en general, adecuados a los perfiles previamente definidos, y su diseño responde a criterios, técnicamente validados, de eficacia en la identificación de la idoneidad profesional.	1
	31. Los órganos de selección están diseñados con criterios de profesionalidad y experiencia técnica, y actúan con independencia en el ejercicio de sus funciones.	0
	32. Las decisiones de incorporación se adoptan obedeciendo a criterios de mérito y capacidad profesional técnicamente comprobados.	1
Calidad de la recepción	33. Existen, y se aplican, procedimientos adecuados para recibir a los empleados, facilitarles su entrada en la organización, en su caso, y sus primeros pasos en el puesto y su entorno, y transmitirles principios y pautas de conducta que deben conocer en el momento de incorporarse.	1
	34. Existen, y se aplican, procedimientos adecuados (períodos de prueba o similares) para asegurarse del acierto en la incorporación y poder adoptar medidas correctoras, en su caso.	
Movilidad	35. Los mecanismos de movilidad, funcional y geográfica, permiten responder con flexibilidad a las necesidades de redistribución de efectivos.	
Ausentismo	36. Los índices de ausentismo son, en general, satisfactorios.	
Disciplina	37. Los procedimientos disciplinarios efectivamente aplicados permiten corregir con eficacia,	
Desvinculación	38. No existen despidos o rescisiones de empleo que, afectando a puestos de trabajo de carácter profesional, se deban a meras razones de cambio del color político de los gobiernos.	
	39. Existe la posibilidad de despido por incapacidad manifiesta o bajo rendimiento, objetivamente acreditados.	
	40. Existe la posibilidad de rescindir la relación de empleo por razones técnicas, económicas u organizativas objetivamente acreditadas, que obliguen a la amortización de puestos de trabajo.	
	41. No existen segmentos o sectores de puestos en los que se detecte una excesiva rotación (abandono frecuente del empleo).	
<p>GESTIÓN DEL RENDIMIENTO - Se considera la gestión del rendimiento como un proceso que incluye la planificación del rendimiento, que se traduce en la definición de pautas o estándares de rendimiento, el seguimiento activo del rendimiento a lo largo del ciclo de gestión, observando el desempeño de las personas y apoyándolo, la evaluación del rendimiento, contrastando las pautas y objetivos de rendimiento con los resultados y la retroalimentación o "feed back" al empleado, y la elaboración de planes de mejora del rendimiento, que enlazarían con el siguiente ciclo, en su etapa de planificación. Este proceso tiene como objetivo influir sobre el rendimiento de las personas en el trabajo, para alinearlos con las prioridades de la organización, y mantenerlo en el nivel más alto posible.</p>		

Planificación y seguimiento del rendimiento	42. La dirección define ordinariamente pautas o estándares de rendimiento esperado de las personas, acordes con las prioridades y estrategia de la organización. En consecuencia, los empleados conocen los aspectos de su contribución por los que serán específicamente valorados.	1
	43. Los objetivos de rendimiento se fijan en el marco de planes de mejora resultantes de la evaluación del rendimiento del ciclo de gestión anterior.	
	44. Los objetivos de rendimiento se comunican a los empleados en forma que facilita el logro de su implicación y compromiso.	
	45. A lo largo del ciclo de gestión, la dirección sigue, observa y apoya activamente las mejoras del rendimiento de las personas, suministrando recursos o removiendo obstáculos cuando es necesario.	
Evaluación	46. El rendimiento de las personas es evaluado por la organización, contrastándolo con los estándares de rendimiento esperado.	
	47. Los criterios de evaluación y las prácticas de aplicación de los mismos permiten distinguir eficazmente las diferencias de rendimiento que se dan entre las personas.	
	48. Los criterios de evaluación del rendimiento son percibidos como fiables y objetivos por las	
Administración	49. Los directivos de línea, responsables de las unidades de trabajo en los diferentes niveles jerárquicos, asumen un papel protagonista en la gestión del rendimiento de los empleados a su cargo	
<p>GESTIÓN DE LA COMPENSACIÓN - Este subsistema de la GRH incluye la gestión del conjunto de compensaciones retributivas (salariales y extrasalariales) y no retributivas que la organización satisface a sus empleados, en concepto de contraprestación a la contribución de éstos a los fines de la organización, que se expresa mediante su trabajo.</p>		
Existencia estrategia salarial	50. La estructura salarial y las políticas de retribución responden a un conjunto de prioridades y objetivos, vinculados a la estrategia organizativa, y no a meras prácticas inerciales o de respuesta reactiva a reivindicaciones y conflictos	
Equidad interna y externa	51. Las personas tienen, en general, la percepción de que reciben de la organización compensaciones de todo tipo, acordes con su contribución.	
	52. Las personas perciben que las compensaciones percibidas por los demás empleados son equitativas, comparadas con las que reciben ellos mismos.	
	53. La clasificación de los puestos por niveles retributivos facilita una progresión flexible y vinculada al rendimiento y el aprendizaje.	
	54. La estructura de retribuciones es adecuada para atraer, motivar y retener a las personas dotadas con las competencias necesarias, en los diferentes tipos de puestos que la organización precisa.	
	55. El abanico salarial es razonable. Las diferencias verticales de retribución son adecuadas a la naturaleza de los puestos.	
	56. Existe un equilibrio adecuado entre las retribuciones que se aplican a similares niveles de puestos en los diferentes sectores y ámbitos del servicio público.	
	57. Los costes salariales no son excesivos, en relación con los de mercado, en ningún sector nivel de puestos.	
Eficiencia	58. Los mecanismos de retribución utilizados estimulan en las personas el esfuerzo, el rendimiento individual o de grupo, y el aprendizaje y desarrollo de competencias.	

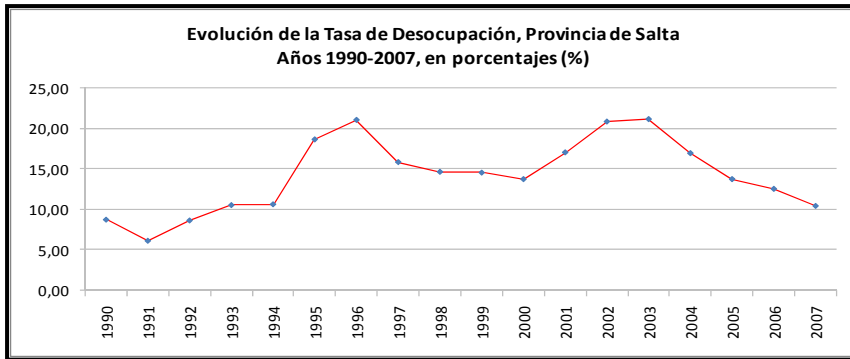
Administración	59. Las decisiones relativas a la administración de salarios se adoptan con arreglo a criterios preestablecidos y de forma coherente con los parámetros de diseño estructural de la organización.	
	60. No son constatables, en las decisiones salariales, prácticas de arbitrariedad, búsqueda de rentas, clientelismo político.	
	61. Los sistemas de información sobre el personal contienen toda la información actualizada sobre retribuciones, necesaria para la correcta gestión del sistema salarial.	
Otras compensaciones	62. Los beneficios extrasalariales que se aplican son eficaces, evaluados en términos de coste/beneficio.	
	63. El régimen de pensiones de los empleados públicos es adecuado para sus fines de previsión social, goza de solidez financiera, no crea privilegios exorbitantes respecto de otros grupos sociales y no supone una carga excesiva sobre la economía.	
	64. Existen en la organización políticas e instrumentos útiles de reconocimiento no monetario de los logros de las personas.	
<p>GESTIÓN DEL DESARROLLO - En el concepto de Gestión del Desarrollo se engloban: las políticas de promoción y carrera, que articulan los procesos por medio de los cuales las personas progresan tanto en su aportación como en el reconocimiento organizativo de la misma, y las políticas de formación, destinadas a garantizar los aprendizajes individuales y colectivos necesarios para el logro de las finalidades organizativas, desarrollando las competencias de los empleados y estimulando su progresión profesional.</p> <p>El propósito de este subsistema es estimular el crecimiento profesional de las personas, de acuerdo con su potencial, fomentando los aprendizajes necesarios y definiendo itinerarios de carrera que conjuguen las necesidades organizativas con los diferentes perfiles individuales.</p>		
Eficacia del sistema de promoción y calidad del diseño de carrera	65. Las personas ven, en general, satisfechas en la organización sus expectativas razonables de promoción.	
	66. Existen planes de carrera y sucesión que armonizan las expectativas individuales con las necesidades previsibles de la organización.	
	67. Los criterios y mecanismos de promoción vinculan ésta al rendimiento, el potencial y el desarrollo de competencias.	
	68. No son constatables, en las prácticas de promoción, elementos de arbitrariedad o clientelismo político.	
	69. La organización gestiona flexiblemente el progreso de las personas, sin un exceso de barreras o limitaciones formales.	
	70. Existen fórmulas alternativas a las carreras estrictamente jerárquicas, como las carreras horizontales en el puesto, basadas en el reconocimiento de la excelencia profesional, sin necesidad de incrementar la autoridad formal de los	
Calidad de la formación y Gestión de la formación	71. Las personas reciben de la organización la capacitación adecuada para complementar su formación inicial o de acceso, para adaptarse a la evolución de las tareas, para hacer frente a déficits de rendimiento y para apoyar su crecimiento profesional.	
	72. La formación apoya el desarrollo de aprendizajes colectivos, que consolidan avances en la capacidad organizativa para enfrentar los problemas y suministrar respuestas eficaces.	
	73. La formación apoya de manera efectiva los procesos de innovación y cambio cultural.	
	74. La formación se basa en diagnósticos fiables de necesidades.	
	75. La inversión en formación se realiza mediante planes basados en el diagnóstico de necesidades y diseñados para apoyar prioridades claras de la organización.	

	76. La formación es objeto de evaluación, que se extiende a la satisfacción producida a los participantes, a la relación entre resultados y costes, y al impacto producido sobre el rendimiento de las personas en el puesto de trabajo.	
<p>Gestión de las Relaciones Humanas y Sociales - Este subsistema abarca las relaciones que se establecen entre la organización y sus empleados en torno a las políticas y prácticas de personal cuando, por razones diversas, éstas adquieren una dimensión colectiva. Incluye la gestión del clima organizativo y las prácticas de comunicación, la gestión de las relaciones laborales y la gestión de las políticas sociales (con especial énfasis en la salud laboral)</p>		
Gestión del clima	77. La organización se ocupa de conocer el clima laboral, evaluándolo periódicamente mediante el uso de instrumentos fiables.	
	78. Las evaluaciones de clima son tenidas en cuenta para la revisión y mejora de las políticas y prácticas de GRH.	
Eficacia de la comunicación	79. La organización dispone de mecanismos, cuya utilización frecuente es constatable, para conocer las iniciativas, peticiones, sugerencias, informaciones y opiniones procedentes de los empleados.	
	80. En general, las decisiones de la dirección, en sus diferentes niveles, así como las informaciones relevantes de todo tipo, generadas en instancias superiores, circulan por la organización con fluidez y llegan con precisión a todos los afectados.	
	81. La organización dispone de instrumentos específicos de comunicación destinados a reforzar la percepción de pertenencia y la implicación de los empleados en el proyecto organizativo global.	
Equilibrio y calidad de las Relaciones laborales	82. En las relaciones laborales, cada parte representa, sin extralimitarse, el papel que le es propio, y cuyo ejercicio es recíprocamente reconocido y aceptado.	
	83. Existe, en general, un equilibrio razonable entre las posiciones de poder de la dirección y los empleados. Las transacciones entre las partes reflejan normalmente dicho equilibrio.	
	84. Las relaciones laborales se orientan, habitual y preferentemente, a la transacción y concertación, y no a la confrontación ni a la descalificación del adversario.	
	85. Las relaciones laborales intermediadas -las que son protagonizadas por instancias de carácter representativo- no excluyen las relaciones directas o personalizadas de la dirección con los empleados, cuando es conveniente	
Gestión del conflicto laboral	86. El grado de conflictividad laboral no es excesivo, ni por el número de conflictos ni por los efectos de los mismos o por la contundencia de los medios utilizados.	
	87. Existen mecanismos eficaces para la gestión y resolución pactada de los conflictos.	
	88. Las prácticas de salud laboral son satisfactorias.	
Gestión de las políticas sociales	89. Las atenciones y beneficios sociales a los empleados son adecuadas, no exceden de las que son propias del entorno en que opera la organización, y son apreciadas por sus destinatarios.	
<p>Organización de la función de recursos humanos - Este recorrido por los subsistemas que integran la GRH debe completarse con el análisis de los mecanismos de administración del sistema, y en concreto con el de la distribución de las decisiones sobre el personal por parte de los diferentes actores responsables.</p>		

	90. Los directivos disponen, en general, del margen de autonomía necesario para desempeñar adecuadamente el papel de gestores de los recursos humanos adscritos a sus unidades.	
	91. Los directivos reciben la capacitación suficiente para el desempeño de las funciones indicadas en el punto anterior.	
	92. Los directivos se responsabilizan y ejercen adecuadamente sus responsabilidades	
	93. Los servicios centrales responsables del sistema de SC son percibidos por el resto de la organización como una instancia que aporta valor al logro de los objetivos comunes.	

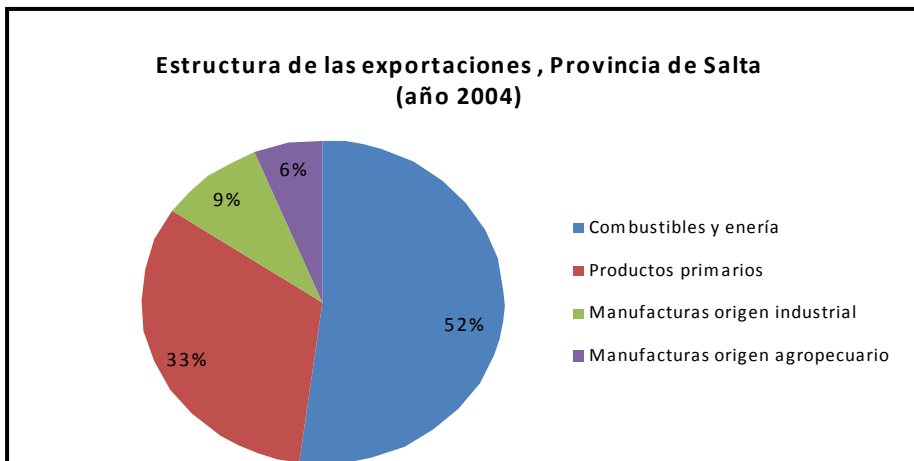
Anexo 2. Cuadros y gráficos

Gráfico 6. Evolución de la tasa de desocupación



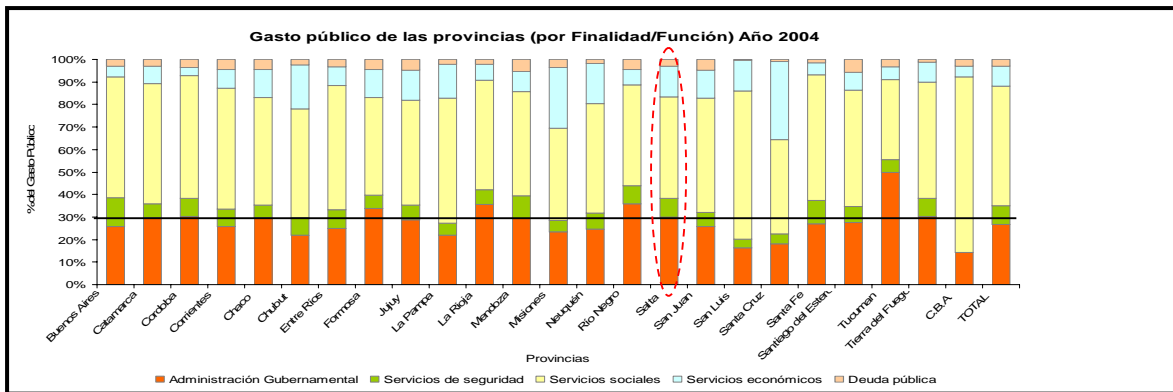
Fuente: Elaboración propia sobre la base de la información publicada por el INDEC.

Gráfico 7. Estructura de las exportaciones



Fuente: Elaboración propia sobre la base del documento "Panorama Económico Provincial: Salta". Secretaría de Política Económica, Ministerio de Economía, septiembre 2005.

Gráfico 8. Gasto público de las provincias



Fuente: Elaboración propia en base a la información publicada por la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias, Subsecretaría de Relaciones con Provincias, Secretaría de Hacienda, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación.

Anexo 3. Indicadores

Indicadores cuantitativos del sistema de SC analizado – Salta (en dólares)⁷⁰

1. Tasa de designaciones políticas

Cargos ocupados por designación política en la Administración Pública Civil Central (sin organismos descentralizados, policía y servicio penitenciario)	2093	Fuente: Dirección General de Organización, Secretaría de la Gestión Pública. 2008 (incluyen cargos políticos y por artículo 30) excluye cargos por Autoridad Superior, contratos y pasantía ⁷¹ .
Total de Cargos ocupados de la Administración Pública Civil Central (sin cargos docentes de educación, policía, servicio penitenciario, organismos descentralizados y salud)	6580	Fuente: Dirección de General de Organización, Secretaría de la Gestión Pública 2008 – Total Planta ocupada de Administración Pública Civil Provincial, no incluye cargos transitorios, contratos y pasantías.
Tasa de designaciones políticas	31%	

Incentivos del servicio civil

2. Compresión vertical de los salarios

I - Salario del nivel más alto de la escala salarial principal (Agrupamiento Profesional Nivel P2)	421	Fuente: Escala salarial en base a información de la Dirección de General de Organización, Secretaría de la Gestión Pública. 2008. En base a dólar promedio 2008. Banco Central
II - Salario del nivel más bajo de la escala salarial principal (Agrupamiento Servicios nivel S1)	251	
I / II – Compresión vertical de los salarios	1,7	

⁷⁰ A dólar promedio para 2008 de 3,16. Banco Central y 3,14 para el 2006 Banco Central.

⁷¹ Incluye (1639) cargos ocupados por artículo 30 de los ministerios de la provincia incluyendo los cargos por el mismo artículo de educación y 454 cargos políticos.

3. Sueldo gubernamental promedio del gobierno central / PIB per cápita

I – Salario promedio mensual del Administración Central	821	Elaborado en base a gasto en personal presupuestado para el 2008 sobre el número total de cargos autorizados por Ley de Presupuesto 2008 (42612) LEY N° 7.486. En base a dólar promedio del Banco Central del 2008. Oficina Provincial de Presupuesto de Salta.
II–PBG per cápita mensualizado	82,3	Fuente PBG: Dirección General de Estadísticas, Provincia de Salta PBG del año 2006 a precios constantes de 1993. Fuente Población Proyecciones provinciales de población por sexo y grupos de edad 2001-2015, INDEC Tipo de Cambio de referencia del Banco Central de la República Argentina al 2 de enero de 2006.
Sueldo gubernamental promedio/ PBI per cápita	9,97	

4. Sueldo gubernamental promedio del gobierno central / sueldo promedio del sector privado

I – Salario promedio mensual del Administración Central provincial	821	Fuente: Elaborado en base a gasto en personal presupuestado para el 2008 sobre el número total de cargos autorizados por Ley de Presupuesto 2008. Ley N° 7.486. Oficina Provincial de Presupuesto de Salta
II – Salario promedio mensual del sector privado de la provincia	539	Fuente: INDEC (2008) "Evolución de la distribución funcional del ingreso. Remuneración del trabajo asalariado", Promedio remuneración neta de primer, segundo y tercer trimestre del 2008 para Salta.
Sueldo gubernamental promedio del gobierno central / sueldo promedio del sector privado	1,52	

Dotación de Servicio Civil

5. Número total de empleados públicos en el gobierno central / población total

I - Número total de cargos empleados públicos en el gobierno central (incluye salud, cargos docentes, policía, servicios penitenciarios y organismos descentralizados)	42.612	Cargos ocupados y autorizados por Ley de Presupuesto 2008, Ley Nº 7.486. Información suministrada por Dirección de General de Organización, Secretaria de la Función Pública. 2008 (– incluye cargos de planta, docentes de cabecera y establecimientos educacionales Ministerio de Educación, Cargos de O. descentralizados, personal artículo 30 y AS), no incluye personal contratado.
II - Población total	1.224.022	2008. Fuente: Proyecciones provinciales de población por sexo y grupos de edad 2001-2015, INDEC
Número total de empleados públicos en el gobierno central/ Población total	3,48%	

6. Gasto público total del gobierno central (excluye pensiones y servicio de la deuda) / Número total de empleados públicos del gobierno central

I. Gasto público total del gobierno central (en millones)	949,2	Fuente Presupuesto: Ley de presupuesto de la provincia, ejercicio 2008, Ley Nº 7.486. Normativas de presupuesto. Oficina Provincial de Presupuesto de Salta. Tipo de Cambio de referencia del Banco Central de la República Argentina al 2 de enero de 2008.
II. Número total de empleados públicos del gobierno central	42.612	Cargos ocupados y autorizados por Ley de Presupuesto 2008, Ley Nº 7.486. Información suministrada por Dirección de General de Organización, Secretaria de la Función Pública. 2008 (– incluye cargos de planta, docentes de cabecera y establecimientos educacionales Ministerio de Educación, Cargos de O. descentralizados, personal artículo 30 y AS), no incluye personal contratado.
I / II. Gasto público sobre número de empleados en gobierno provincial (en dólares)	22.275	

Anexo 4. Cuadro de normativa

Normativa – Servicio Civil – Provincia de Salta		
DECRETO 4062/74	Reglamento contrataciones temporarias para el personal del Decreto 2678/73	Consignación del periodo de la contratación y señala que no puede exceder los cinco (5) meses
LEY 5.546 27/02/80 (modificada por Ley 6227)	Estatuto del Empleado Público para la Provincia de Salta	
LEY 6.127 21/07/1983	Capitulo de Subrogancia	Pago por Subrogancia Instancias en las que corresponde el pago de subrogancia
LEY 6.227 Promulgada el 07/02/84. Sancionada el 20/01/84.	Suspensión de la vigencia del artículo 4º de la Ley 5546.	Modificación del artículo 14 Ley 5546.
LEY 6.504 (Art. 142 Const. Provincial) Promulgada por Decreto N° 537 del 18/04/88.	Declarase en Estado de Emergencia Económica a la Provincia de Salta	
LEY 6.583 Promulgada por Decreto N° 480 del 23/03/1990. Sancionada el 15/03/90.	Reforma Administrativa del Estado y Emergencia Económica	Capítulo X Régimen de Incompatibilidades del Empleado Público
Ley 6.821 Promulgada el 12 de diciembre de 1995 BOLETIN OFICIAL, 18 de enero de 1996. Decreto de necesidad y urgencia 65-95 (B.O. 14-12-95) convertido en ley.	Reglamentación del derecho de huelga en jurisdicción provincial.	
Decreto 1178 SALTA, 21 de junio de 1996 BOLETIN OFICIAL, 27 de junio de 1996	Régimen escalafonario del personal de la administración general.	Requisitos Artículo 30

Decreto 4118 18/11/ 1997	Régimen de licencias, justificaciones y franquicias	
Constitución texto ordenando 1998		Artículos relativos a acceso, carrera, idoneidad, agremiación.
DECRETO 1571 14 de junio de 2000 SECRETARIA GENERAL DE LA GOBERNACION	reglamentar los arts. 8° incs. e) y f); 4° inc. a) y 20; Y 10 inc. d) de las Leyes 5546, 6830 Y 6903.	Establece procedimientos definidos para los agentes, empleados o funcionarios en condiciones de jubilarse
DECRETO 477/01	VISTO las disposiciones contenidas en el Decreto N° 1571/00, y considerando que se ha cumplido el plazo dispuesto en el Art. 1 ° de dicho instrumento para que los agentes que se encuentren en condiciones de obtener el beneficio jubilatorio inicien los trámites respectivos ante la autoridad previsional.	
LEY 7140 7 de junio de 2001 BOLETIN OFICIAL, 04 de Julio de 2001	Marco para Convenciones Colectivas de Trabajo del Sector Público Provincial	
DECRETO 1679 20 de septiembre de 2002	Es un Decreto, por el cual se le aprueba al Ministerio de Producción y empleo la estructura de cargos y sus coberturas.	Por artículo 3 se incorpora al Decreto 1178/96 la asignación de cargos con denominación intermedio para los agrupamientos Profesional, Técnico, Administrativo y Mantenimiento y Servicios, correspondiendo a los mismos la asignación jerárquica
DECRETO 1563 9/08/05 Boletín Oficial 17192	Adicional en concepto de antigüedad con vigencia a partir del 1 de julio de 2005	Por Acta de mesa de concertación. Se establece el adicional en concepto de antigüedad en base a los servicios no simultáneos cumplidos en forma ininterrumpida o alternada. Es de

		carácter remunerativo, no bonificable y se calcula hasta los 30 años
DECRETO 1579 9/08/05 Modifica decretos 1178/98 y 2489/96	Modifica el artículo 16 del Decreto 1178/96	Se eliminan los niveles. La ubicación escalafonaria se realizara por nivel único
DECRETO 2615 26-12-2005	Convenio Colectivo de Trabajo para el Sector Público Provincial	
DECRETO 3317 22-12-2006 Publicado en el Boletín Oficial de Salta 17542 el día 16 de enero de 2007	Llamado a Concurso para la cobertura de cargos de la Administración Pública Provincial	
DECRETO 16/07 del Poder Ejecutivo Provincial, dictado en el marco de la Ley de Ministerios 7483	La Secretaría de la Función Pública se constituye como un organismo de la Secretaría General.	Establecimiento del organismo rector
LEY 7.501 28 de febrero de 2008	TICKETS ALIMENTARIOS	Incorporación progresiva a sueldo
NORMAS DE AJUSTE SALARIALES	Resoluciones de Ministerio Finanzas (no se publica)	
DECRETO 4955/08 Boletín oficial 27/11/2008	Contención del gasto público Ratificase la vigencia de lo establecido en el Decreto Nro 2769/08, Decreto 4122/08; y del Decreto 4289/0 Tema jubilación	Señala que no podrán disponerse modificaciones en las estructuras, cargos y/o funciones cuando ello implique globalmente un incremento del costo en la Partida Personal del presupuesto vigente. Se entregará a quienes ingresen al régimen de jubilación ordinaria se les otorgará al momento de jubilarse un emolumento de carácter extraordinario

		por única vez cuyo monto y modalidad de pago será determinado por vía reglamentaria
Decreto 363/2009 23 de enero de 2009	Creación Coordinación Empleo Público	

Anexo 5. Agrupamientos y subgrupos

	Agrupamiento Profesional Universitario	Agrupamiento Técnico	Agrupamiento Administrativo	Agrupamiento Mantenimiento y SG
Subgrupo I	Comprende a los profesionales con carrera de planes de estudios menores a cinco (5) años y que tengan relación con la función que desempeñan.	Estudios primarios completos e idoneidad en la materia.	Estudios primarios completos.	Estudios primarios completos.
Subgrupo II	Comprende a los profesionales con carrera de planes de estudio de cinco (5) o más años y que tengan relación con la función que desempeñan	Estudios secundarios completos e idoneidad en la materia.	Estudios secundarios completos	Estudios secundarios completos
Subgrupo III		Título terciario reconocido oficialmente, relacionado con la función que desempeña	Título terciario reconocido oficialmente, relacionado con la función que desempeña	

Anexo 6. Ficha técnica del diagnóstico

Fecha de finalización del informe

Diagnóstico finalizado en: Febrero 2009

Fuentes de obtención de la información

Entrevistas realizadas

Entrevistado	Organismo
Ernesto Samson	Secretario General de la Gobernación
Matías Posadas	Secretario de la Función Pública
Leopoldo Van Cawlaert	Ministro de Educación
Alejandro Gaudelli	Secretaría de Gestión Administrativa, Ministerio de Educación.
Jorge Velarde	Dirección General de Organización, SGP
Beatriz Casermeiro	Dirección General de Calidad, SGP
Ernesto Hering	Oficina Provincial de Presupuesto
Fernando Martines	Oficina Provincial de Presupuesto
Sebastián Singh	Dirección General de Rentas
Santiago Alonso	Gobernación RH
José Zapia	Dirección General de Rentas
Leila Villalba	Gobernación RH
José Teseyra	Coord. Gral. Compras
Juan Delestal	Coord. Gral. Compras
Stella Maris Merino	Instituto Provincial de la Salud
Dora	Jefa de Personal – Ministerio de Salud
Roberto Robino	Secretaría de la Función Pública
Stella Maris Merino	Jefe de Personal del Instituto Provincial de Salud
Nadia Loza	Jefe de RRHH del Ente Regulador de Servicios Públicos
Ariel Zelaya	Dirección General de Rentas
Roberto Nordamnn	Secretario General de UPCN
	Director Rentas
Dr. Juan Casabela	Director General de Personal. Secretaría de la Función Pública
Cesar Chavez	UPCN-Salta
Dr. Bueno	Coordinador General
Sr. Orlando Carrasco	Director General de Personal. Ministerio de Educación

Taller de relevamiento

Alejandro Gaudelli	Secretaria de Gestión Administrativa, Ministerio de Educación.
Jorge Velarde	Dirección General de Organización, Secretaria de la Función Pública
Ernesto Hering	Oficina Provincial de Presupuesto
Fernando Martines	Oficina Provincial de Presupuesto
Sebastián Singh	Dirección General de Rentas
José Zapia	Dirección General de Rentas
Roberto Robino	Secretaria de la Función Pública
Roberto Nordamnn	Secretario General de UPCN
Cesar Chavez	UPCN-Salta

Bibliografía

Banco Mundial (2006): "Argentina. Análisis Institucional y de Gobernanza", Informe No. 34323-AR, Unidad de Reducción de la Pobreza y Gestión Económica, América Latina y el Caribe.

BID-DRP (2006): "Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina". Koldo Echebarría Ed. BID. Diálogo Regional de Política. Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública. Departamento de Integración y Programas Regionales. Departamento de Desarrollo Sostenible. Washington, DC.

BID-DRP (2008): "Report on the civil service in the Caribbean", InterAmerican Development Bank, Regional Policy Dialogue, Eds.: Mercedes Mateo Díaz & Koldo Echebarría. Washington, DC.

CIPPEC (2008): "Salta: Análisis de indicadores socio-sanitarios", mayo.

CLAD (2003): *Carta Iberoamericana de la Función Pública*. Aprobada por la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado. Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 26-27 de junio de 2003. 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. <http://www.clad.org.ve/cartaibero.pdf>

Iacoviello, M. y Zuvanic, L. (2005): "Síntesis del Diagnóstico. Caso Argentina". Capítulo 2. Publicado en: "Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina". Koldo Echebarría Ed. BID. Diálogo Regional de Política. Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública. Departamento de Integración y Programas Regionales. Departamento de Desarrollo Sostenible. Washington, DC. 2006.

INDEC (2008): "Evolución de la distribución funcional del ingreso. Remuneración del trabajo asalariado", tercer trimestre de 2008. http://www.indec.gov.ar/nuevaweb/cuadros/17/cgi_12_08.pdf.

INDEC (2008a): "Cambios en el Mercado de Trabajo durante el período 2003-2008. Estudio sobre la evolución de algunas variables relevadas por la Encuesta Permanente de Hogares (EPH continua) en el período 2003-2008". INDEC, Ministerio de Economía y Producción, Argentina.

INDEC (2008b): "Proyecciones provinciales de población por sexo y grupos de edad 2001-2015". Serie Análisis Demográfico, 31. Ministerio de Economía y Producción, Argentina.

INDEC (2009): "Evolución de la Distribución del Ingreso". Instituto Nacional de Estadística y Censos. Argentina. Febrero.

Lardone, Martín (2008): "Provincia de Salta. Escuela de Administración Pública, Plan de Trabajo 2009". Mimeo.

Lardone, Martín (2008a): "Bancos Multilaterales de Desarrollo y Reforma del Estado: un análisis comparado de casos provinciales en Argentina". Paper delivered to the First Meeting of the Research Network on "Federalism and subnational politics: Argentina in comparative perspective", Buenos Aires, Universidad Torcuato Di Tella, Junio 27-28.

Longo, Francisco (2002): Marco analítico para el diagnóstico institucional de sistemas de servicio civil. Documentos de la Tercera Reunión de la Red de Gestión Pública y Transparencia, Washington DC, Noviembre 14-15.

Ministerio de Economía (2005): “Panorama Económico Provincial: Salta”. Secretaría de Política Económica, Ministerio de Economía, septiembre.

OPP (2008): “Gastos por Finalidad/Función – Consolidado. Presupuestos ejercicios 2000-2008.” Oficina Provincial de Presupuesto. Ministerio de Finanzas y Obras Públicas, Gobierno de la Provincia de Salta.

Posadas, M. (2008): “Eficiencia en la administración pública y su relación con la organización estructural”. XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 4 - 7 nov.

Posadas, M. y Quilodrán, G. (2008): “Gestión pública y fortalecimiento de la institucionalidad: creación de la escuela de administración pública en la Provincia de Salta”, Ponencia. IV Congreso Latinoamericano de Ciencia Política ALACIP, 5-7 Agosto. Costa Rica.

SFP (2007): “Informe de Gestión”. Secretaría de la Función Pública de la Provincia de Salta. 10 de Diciembre de 2007, 10 de Junio de 2008, mimeo.

SFP (2008a): “Prioridades Estratégicas para la gestión pública de la provincia de Salta”. Secretaría de la Función Pública de la Provincia de Salta. Mimeo.

SFP (2008b): “Plan de Trabajo” Secretaría de la Función Pública de la Provincia de Salta. Mayo. Mimeo.

SFP (2008c): “Modelo de Gestión Estratégica de Recursos Humanos”. Secretaría de la Función Pública de la Provincia de Salta. Mimeo.

Sitios web consultados

Gobierno de la Provincia de Salta	http://www.salta.gov.ar/
Dirección General de Rentas de la Provincia de Salta	http://www.dgrsalta.gov.ar/rentassalta
Cámara de Diputados de la Provincia de Salta	http://www.camdipsalta.gov.ar/
Secretaría de Gabinete y Gestión Pública. Jefatura de Gabinete de Ministros.	http://www.sgp.gov.ar/
Equipo Federal de Trabajo	http://www.eft.com.ar/legislac/argentina/salta/salta-constitucion.htm
Oficina de Presupuesto	http://www.salta.gov.ar/presup

Abreviaturas

APP	Administración Pública Provincial
ATE	Asociación Trabajadores del Estado
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
DGR	Dirección General de Rentas
EAP	Escuela de Administración Pública
GRH	Gestión de Recursos Humanos
INCAP	Instituto Nacional de Capacitación Política
PBG	Producto Bruto Geográfico
PBI	Producto Bruto Interno
PJ	Partido Justicialista

RH	Recursos Humanos
SC	Servicio Civil
SFP	Secretaría de la Función Pública
SGP	Secretaría de la Función Pública
SIARH	Sistema Integrado de Administración de Recursos Humanos
UPCN	Unión Personal Civil de la Nación

Acerca de las autoras

Mercedes Iacoviello: magíster en Gestión de Recursos Humanos, Universidad de Illinois, Estados Unidos. Graduada del Programa de Administradores Gubernamentales del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP) de la Argentina. Licenciada en Economía y Bachiller en Derecho de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Consultora en gestión de recursos humanos en organizaciones públicas. Profesora en la Maestría en Políticas Públicas y en el Posgrado en Gestión de Recursos Humanos de la Universidad de San Andrés (UDES, Argentina), en la Maestría en Administración Pública de la Universidad Nacional del Litoral (Argentina), en la Maestría en Educación de la Universidad Di Tella (UTDT, Argentina), y en la Maestría en Administración Pública y en el posgrado de Gestión de Artes del Espectáculo de la UBA.

Laura Zuvanic: magíster en Ciencias Sociales, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Historiadora, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires (UBA). Especialista en Recursos Humanos, IDEA. Coach, miembro de la International Coaching Federation (ICF). En el ámbito académico participó en proyectos financiados por organismos nacionales e internacionales, como el CONICET, la UBA, Tinker Foundation, Ford Foundation y Rockefeller Foundation. Ha ejercido la docencia a nivel de grado y de postgrado desde 1988 en la UBA, la Universidad del Salvador, la Universidad de San Martín-OEI. Actualmente es profesora de la Maestría en Administración Pública de la UBA.

Fernando Straface supervisó la producción de este documento.

Mariana Calandra, Martín Lardone, David Groisman, Yanina Azzolina y Celeste Bustelo formaron parte del equipo del proyecto.

Si desea citar este documento: Iacoviello, Mercedes y Zuvanic, Laura: “Apoyo al diseño de un sistema de carrera pública en la provincia de Salta. Informe I: Diagnóstico institucional del servicio civil salteño”, *Documento de Trabajo N°44*, CIPPEC, mayo de 2010.

Las **publicaciones de CIPPEC** son de distribución gratuita y se encuentran disponibles en www.cippec.org. No está permitida su comercialización.

La opinión de las autoras no refleja necesariamente la posición institucional de CIPPEC en el tema analizado.

Acerca de CIPPEC

CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento) es una organización independiente, apartidaria y sin fines de lucro que trabaja por un Estado justo, democrático y eficiente que mejore la vida de las personas. Para ello concentra sus esfuerzos en analizar y promover políticas públicas que fomenten la equidad y el crecimiento en la Argentina. Su desafío es traducir en acciones concretas las mejores ideas que surjan en las áreas de **Desarrollo Social, Desarrollo Económico, Fortalecimiento de las Instituciones, y Gestión Pública**, a través de los programas de Educación, Salud, Protección Social, Política Fiscal, Inserción Internacional, Justicia y Transparencia, Desarrollo Local, y Política y Gestión de Gobierno.

