



Subsecretaría
de la Gestión Pública
Secretaría General
de la Gobernación
Gobierno de la Provincia
de Buenos Aires

**PRINCIPIOS Y RECOMENDACIONES PARA UNA
CARRERA PROFESIONAL ADMINISTRATIVA
EN LAS ADMINISTRACIONES PROVINCIALES DE LA
REPÚBLICA ARGENTINA**

La Plata, febrero de 2006

**Principios y recomendaciones para una
Carrera profesional administrativa
en las administraciones provinciales de la República Argentina**

Consejo Federal de la Función Pública, junio de 2006

Sumario

Objetivos del documento

- 1. Principios y conceptos en torno de la función pública**
- 2. Ética y Función Pública**
- 3. Negociaciones Colectivas**
- 4. Definiciones y recomendaciones para una Carrera Profesional Administrativa**
- 5. Definiciones en torno a la política salarial**

Objetivos del documento

El presente documento tiene por finalidad el presentar al conjunto de los gobiernos provinciales de la República Argentina una serie de principios, conceptos y recomendaciones referidos al **ejercicio de la función pública** y, principalmente, a la **relación de empleo** que ésta supone, teniendo en cuenta que en esta relación el empleador es el Estado, una institución que difiere del conjunto de instituciones sociales y económicas tanto por su naturaleza como por sus finalidades y objetivos.

Los regímenes estatutarios vigentes en nuestro país fueron aprobados, en la mayoría de los casos, hace más de dos décadas. Las transformaciones institucionales operadas en los últimos años nos obligan a reflexionar y debatir sobre la relación de empleo público, al mismo tiempo que nos llevan a realizar propuestas referidas al modelo de carrera profesional administrativa.

El documento recorrerá cuestiones referidas a la definición de la función pública, a su arreglo a valores, a la situación específica que supone un Estado empleador, al diálogo y las negociaciones que se entablan con los trabajadores públicos, a la carrera que se establece y a la política salarial concurrente.

Las presentes propuestas son también aplicables al Estado municipal, teniendo en cuenta el principio constitucional que resguarda su autonomía y las normas que regulan su vida institucional en cada provincia.

Esperamos con este aporte contribuir al debate y la reflexión acerca de los sistemas de empleo público provinciales en la República Argentina.

1. Principios y conceptos en torno de la función pública

Nos interesa iniciar este apartado y los siguientes con algunas definiciones contenidas en la **Carta Iberoamericana de la Función Pública**, aprobada en la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado y respaldada por la XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno (Resolución N° 11 de Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 14-15 de noviembre de 2003).

1.1. Estado y función pública

El Estado constituye la máxima instancia de articulación de relaciones sociales. Desde el punto de vista de la gobernabilidad, el progreso económico y la reducción de la desigualdad social, el papel del Estado en las sociedades contemporáneas, y en particular en el área iberoamericana, es fundamental para el logro de niveles crecientes de bienestar colectivo.

Para la consecución de un mejor Estado, instrumento indispensable para el desarrollo de los países, la profesionalización de la función pública es una condición necesaria. Se entiende por tal la garantía de posesión por los servidores públicos de una serie de atributos como el mérito, la capacidad, la vocación de servicio, la eficacia en el desempeño de su función, la responsabilidad, la honestidad y la adhesión a los principios y valores de la democracia. (CARTA IBEROAMERICANA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. PREÁMBULO.)

Como **roles indelegables del Estado**, nos interesa sumar a las definiciones de la Carta la **preservación de la identidad histórica y cultural de los pueblos** y la **definición de un destino compartido**.

1.2. El concepto de Función Pública

La función pública está constituida por el conjunto de arreglos institucionales mediante los que se articulan y gestionan el empleo público y las personas que integran éste, en una realidad nacional determinada. (CARTA IBEROAMERICANA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. CAPÍTULO PRIMERO. FINALIDAD Y ÁMBITO DE LA CARTA.)

- Se entiende por Función Pública toda actividad temporal o permanente, remunerada u honoraria, realizada por una persona física en nombre del Estado o al servicio del Estado o de sus entidades, en cualquiera de sus poderes y en todos sus niveles jerárquicos.

1.3. El concepto de funcionario público¹

A los fines de este documento, y como convicción propia que surge de la historia y las prácticas de los Estados provinciales argentinos, llamaremos **funcionario público** a toda persona que es convocada, a través de procesos político - institucionales y acuerdos laborales, a formar parte de los equipos que permiten el gobierno y la administración del Estado, según las particularidades propias de cada uno de sus poderes.

Nos referimos así a las personas que han sido designadas o electas para desempeñar actividades o funciones en nombre del Estado o al servicio del Estado, en todos sus niveles jerárquicos. A tales efectos, los términos funcionario, servidor, agente, oficial o empleado público se consideran sinónimos².

Consideraremos dos tipos específicos de funcionarios: **funcionarios políticos** y **trabajadores públicos**.

1.3.1. El concepto de funcionario/a político/a

- Llamaremos **funcionario/a político/a** a las personas que *tienen responsabilidades de decisión en los programas de gobierno* por elección de la ciudadanía o por haber sido convocados por los representantes electos a través de sistemas más o menos formales, lo que supone, por parte de la persona, la aceptación del ejercicio del poder y la asunción de las responsabilidades que acompañan ese ejercicio³.

1.3.2. El concepto de trabajador/a público/a

- Entendemos por **trabajador/a público/a**, dentro del conjunto de **funcionarios públicos**, la persona que ha sido convocado a formar parte de los equipos estatales según un arreglo contractual que tiene en cuenta sus derechos laborales. Entre ellos, reviste particular importancia, a los fines del presente documento, su derecho a afiliarse y a conveniar la relación de empleo.

¹ Aún cuando es notorio y conocido que el concepto “**recursos humanos**” se ha difundido ampliamente por su capacidad de expresar el valor que las personas tienen en la gestión de las organizaciones, creemos que resulta insuficiente a la hora de definir la relación que el Estado entabla con sus trabajadores, por lo que será una expresión cuya utilización se relegará a la hora de proponer los principios y sistemas que regulan la actuación de las personas en el ámbito público. Sin perjuicio de lo antedicho, asumimos, junto con la Carta Iberoamericana de la Función Pública, la “*preeminencia de las personas para el buen funcionamiento de los servicios públicos, y la necesidad de políticas que garanticen y desarrollen el máximo valor del capital humano.*” (CAPÍTULO SEGUNDO. CRITERIOS ORIENTADORES Y PRINCIPIOS RECTORES).

² Código de Ética de la Nación Argentina, artículo 3°.

³ Habría que debatir aquí cómo considerar las jefaturas intermedias o inferiores, ocupadas en general por personal de carrera, que si bien no son designados a partir de convocatorias políticas, mantienen un correlato de responsabilidad, dado que son funciones ejecutivas que hacen responsables a las personas por las decisiones que toman en ejercicio de dicha función, las que están enmarcadas en decisiones del poder administrador.

2. Ética y Función Pública

Acordaremos con la **Carta Iberoamericana de la Función Pública**, la necesidad de *“la observancia, por parte de todo el personal comprendido en su ámbito de aplicación, de los principios éticos del servicio público, la honradez, la transparencia, la escrupulosidad en el manejo de los recursos públicos y los principios y valores constitucionales.”* (CAPÍTULO SEGUNDO. CRITERIOS ORIENTADORES Y PRINCIPIOS RECTORES.)

Creemos que, por la particular historia de nuestro país, el respeto por los derechos humanos y los valores e instituciones de la democracia cobran un sentido y una importancia particular. Nos proponemos recuperar **la política** como vocación transformadora y constructora del bien común, **el ejercicio del gobierno** como una actividad que conduce al Estado y la comunidad que éste representa hacia la concreción de los proyectos colectivos, y **la gestión pública** como acción que concreta a través del Estado las transformaciones que emanan del mandato político.

Asimismo, acompañamos los valores propuestos por el **Código de Ética Pública de la Nación Argentina**, por lo que, junto con recomendaciones que hacen los Estados provinciales a sus funcionarios, enumeramos a continuación aquellos valores que, a nuestro juicio, enmarcan el ejercicio de la función pública y definen sus principios ordenadores.

2.1. Sistema de valores de la gestión pública provincial⁴

Realizamos una división entre **valores generales y particulares**, a fin de diferenciar aquellos aplicables a toda la administración y los que el funcionario, al momento de definir su Plan de Gestión, considera fundantes de la misión y visión que se propone, sustentando el ejercicio de la función pública en su ámbito de competencia.

2.1.1. Valores generales

- a) **Construcción del Bien Común:** actuar para promover y afianzar el bienestar general y el desarrollo sostenible a través de la formulación y ejecución de proyectos colectivos, en el marco de una gestión estatal que permita, de manera eficaz y eficiente, la consecución de los objetivos previstos en dichos proyectos.
- b) **Defensa de los derechos humanos y los valores e instituciones de la democracia:** respeto de las personas y sus derechos elementales, así como de los derechos sociales, económicos y culturales de los pueblos y los colectivos sociales. Respeto de los derechos de los pueblos, de las comunidades originarias, de los colectivos sociales y de los individuos. Respeto de los derechos humanos en el ejercicio de la función pública.

⁴ Tomados de los Valores Generales del Código de Ética de la Nación Argentina, considerando asimismo, los emanados de la Constitución Nacional, las Provinciales, la Carta Iberoamericana de la Función Pública y los principios recomendados por las áreas provinciales de Gestión Pública.

- Respeto por las instituciones de la democracia, los gobiernos populares y los sistemas acordados para su elección.
- c) **Inclusión:** atención preferencial a las expectativas, necesidades y demandas de las personas excluidas del sistema social, atendiendo especialmente a su inclusión.
 - d) **Solidaridad:** especial atención al afianzamiento de los lazos de la comunidad nacional y provincial y a la construcción de una identidad de base solidaria como sustento del desarrollo.
 - e) **Justicia social y equidad:** preocupación preferencial por la organización y gestión de sistemas públicos que resguarden el acceso equitativo a los bienes públicos, en el marco de un proyecto de inclusión social.
 - f) **Igualdad de oportunidades y trato:** para todos los ciudadanos/as, sin discriminación de género, raza, religión, convicción política u otras.
 - g) **Responsabilidad social:** responsabilidad de actuación ante la ciudadanía.
 - h) **Probidad/Honradez:** actuación recta y honrada, desechando todo provecho o ventaja personal.
 - i) **Prudencia**⁵: actuación con pleno conocimiento de las materias pertinentes, inspirando confianza en la comunidad y evitando acciones que puedan poner en riesgo el patrimonio del Estado o la imagen de sus servidores.
 - j) **Legalidad/Legitimidad/Razonabilidad:** respeto y aplicación de las normas vigentes y propuesta de normas que acerquen el ideal de justicia. Búsqueda de soluciones justas, equitativas y razonables según situaciones y condiciones objetivas.
 - k) **Templanza**⁶: desarrollo de funciones con respeto y sobriedad, usando las prerrogativas y los medios a su cargo únicamente para el cumplimiento de sus deberes, evitando cualquier exceso.
 - l) **Idoneidad:** aptitud técnica, legal y moral, como condición para el acceso y ejercicio de la función pública.

2.1.2. Valores particulares

Se integran con la reflexión sustantiva sobre principios, conceptos y convicciones que el funcionario público asume según su ámbito de actuación específico (valores contenidos en los principios particulares de la Ley Nacional de Ética Pública, junto con aquellos propios de las políticas sectoriales: defensa del medio ambiente, desarrollo sustentable, promoción de las minorías, etc.).

⁵ Si bien tomamos el nombre del Código Nacional de Ética, creemos que la prudencia no debe confundirse con la anomia o la deserción a la hora de tomar decisiones.

⁶ Concepto tomado del Código Nacional de Ética que también nos obliga a una aclaración: el concepto no es de uso coloquial y puede prestarse a confusiones, si bien compartimos su significado.

2.2. Principios Ordenadores

La relación de empleo público se desenvuelve con sujeción a los siguientes principios:

- a) Sometimiento pleno a la Ley y al Derecho.
- b) Ingreso por concurso público.
- c) Transparencia en los procedimientos de selección y promoción.
- d) Igualdad de trato y oportunidades.
- e) Asignación de funciones adecuada a los recursos disponibles.
- f) Ejercicio de la función sobre la base de objetivos acordados. Eficiencia y eficacia en la prestación del servicio.
- g) Calidad de trato y atención al ciudadano y a los demás funcionarios públicos.
- h) Participación en el proceso de toma de decisiones.
- i) Responsabilidad por el cumplimiento de las funciones.
- j) Ética profesional aplicada al servicio público.
- k) Adquisición de competencias a través de la formación integral y específica según la función.
- l) Idoneidad funcional sujeta a la evaluación permanente.
- m) Asignación de tareas y movilidad funcional que permita el mejor logro de los objetivos institucionales, sobre la base del respeto a la dignidad de los trabajadores y en correlación con sistemas permanentes de formación.
- n) Relación entre la jerarquía institucional asignada y la tarea a realizar.
- ñ) Coordinación, cooperación e intercambio de información entre los organismos de la Administración Pública en materia de función pública.
- o) Participación y negociación para la determinación de las condiciones de trabajo.

2.3. Sistemas de gestión con perspectiva ética

Una perspectiva ética en materia de gestión pública tiene múltiples consecuencias, pero nos interesa destacar las que surgen para los **funcionarios políticos y/o con funciones ejecutivas**.

- **2.3.1. Elaboración de un protocolo de asunción.** En principio, un Protocolo de Asunción debería contener la declaración jurada patrimonial, así como la declaración de los valores que orientarán la gestión.
- **2.3.2. Elaboración del Plan y la Memoria de Gestión.** Definición de un Plan de Gestión o Plan Institucional de acuerdo a los valores precitados, a los objetivos de gobierno y a las competencias de la organización. Elaboración periódica de **Informes de Gestión**, los que anteceden a la redacción de una **Memoria anual o Memoria de gestión** que acompañe el cierre de un ciclo de gestión.
- **2.3.3. Participación y control ciudadanos.** Deberán estar presentes las opiniones y recomendaciones de los destinatarios de las políticas y programas, y se deberá atender especialmente la opinión y actuación de los legisladores que integran las comisiones afines a los programas a cargo del funcionario.

2.4. Pautas de comportamiento ético

- a) Conocer, cumplir y hacer respetar la Constitución, las Leyes, reglamentos y demás disposiciones que regulan la función pública.
- b) Desempeñarse con la observancia y respeto de los principios y pautas éticas establecidas.
- c) Alcanzar la excelencia en las labores conferidas de acuerdo a las leyes, reglamentos y demás disposiciones aplicables.
- d) Orientar el trabajo al cumplimiento de la misión y funciones que tiene encomendadas la institución a la que pertenece, aportando el máximo de capacidad, esfuerzo y conocimiento.
- e) Promover el seguimiento, atención y respuesta oportuna e imparcial a todas las peticiones de acuerdo a las responsabilidades y funciones asignadas.
- f) Utilizar los recursos materiales asignados con apego a principios de racionalidad y ahorro y exclusivamente para el cumplimiento de las funciones encomendadas.
- g) Otorgar a las personas e instituciones supervisadas un trato basado en el respeto mutuo, en la cortesía y la equidad, evitando conductas y actitudes ofensivas, lenguaje soez, prepotente o abusivo.
- h) Abstenerse de incurrir en agravio a personas o instituciones o en abuso de autoridad.
- i) Dar a los compañeros de trabajo la colaboración que estos requieran para el buen desarrollo de las actividades que tengan encomendadas, absteniéndose de obstaculizar sus labores o proporcionar información falsa o engañosa.
- j) Evitar que los intereses personales entren en conflicto con los intereses de la organización y el servicio público.
- k) Adoptar los valores de conducta aquí expresados como parte de la cultura de la organización, en beneficio de los objetivos a cumplir y de la convivencia respetuosa.
- l) Resguardar la información de acuerdo a los criterios de confidencialidad especificados en las leyes, reglamentos y demás disposiciones aplicables.
- m) Abstenerse de hacer uso en beneficio propio o de terceros de la información privilegiada que se obtenga como resultado de las labores.

3. Las negociaciones colectivas en el Estado

El Estado se encuentra en el cruce de una tensión que, como institución, debe superar. Por un lado, su objetivo es el desarrollo de políticas de Estado y planes de gobierno para el bienestar general. Por otro lado, debe preservar los derechos de las personas convocadas para cumplir con este objetivo, lo que lo define como institución empleadora. Este rol empleador lo obliga a tomar una determinada posición acerca de cómo debe establecerse la relación de empleo.

Por este motivo, y sin perjuicio de las figuras legales que se establezcan en cada caso, asumiremos el diálogo entre el Estado y las representaciones legítimas de los trabajadores públicos como la herramienta insustituible a la hora de definir la relación de empleo público, tanto en lo atinente a derechos y obligaciones como a sistemas de carrera, de evaluación de desempeño, cargas horarias y sistemas de trabajo, seguridad laboral, entre otras materias.

Crecientemente, la relación de empleo público deberá dejar a un lado tradiciones que la asocian a criterios estatuidos por una autoridad, para alcanzar el status de acuerdo o convenio de partes, el que deberá contener, a su vez, definiciones en torno a la sostenibilidad en el tiempo de dicho diálogo.

La **CARTA IBEROAMERICANA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA** propone al respecto: *“La promoción de la comunicación, la participación, el diálogo, la transacción y el consenso orientado al interés general, como instrumentos de relación entre los empleadores públicos y su personal, a fin de lograr el clima laboral más favorable y el mayor grado de alineamiento entre los objetivos de las organizaciones y los intereses y expectativas de su personal.”* (CAPÍTULO SEGUNDO. CRITERIOS ORIENTADORES Y PRINCIPIOS RECTORES).

3.1. Contenidos de la negociación. La negociación colectiva o el diálogo que se proponga podrá comprender todas las cuestiones inherentes a la relación de empleo, tanto las de contenido salarial como las vinculadas a derechos, obligaciones y condiciones de trabajo, quedando excluidas:

a-La organización y conducción de la Administración Pública Provincial, comprensiva de su estructura orgánica.

b- El principio de idoneidad como base del ingreso y la promoción de la carrera administrativa.

3.2. Organización de la negociación. La negociación podrá revestir el carácter de general o sectorial. Se podrán integrar comisiones para la negociación general y la sectorial, de la que serán partes los representantes de los trabajadores estatales y los del Estado-empleador, las que coordinadas por la autoridad de aplicación, adoptarán las decisiones por acuerdo.

3.3. Representación en la negociación. En la negociación con carácter general la representación de los empleados será ejercida por todas las

asociaciones sindicales con personería gremial. En la negociación de carácter sectorial la representación de los empleados será ejercida por la asociación sindical con personería gremial específica del sector y aquellas asociaciones del mismo carácter que incluyan a ese sector en su ámbito de actuación. Las representaciones deberán integrarse respetando el cupo femenino.

3.4. Principios, derechos y obligaciones. Las partes estarán obligadas a negociar de buena fe. Este principio comporta los siguientes derechos y obligaciones:

- a) La concurrencia a las negociaciones y a las audiencias citadas en debida forma.
- b) La realización de las reuniones que sean necesarias, en los lugares y con la frecuencia y periodicidad que sean adoptadas.
- c) El intercambio de la información necesaria a los fines del examen de las cuestiones en debate.
- d) La designación de negociadores con idoneidad y representatividad suficiente para la discusión del tema que se trata.
- e) La realización de los esfuerzos conducentes a lograr acuerdos que tengan en cuenta las diversas circunstancias del caso.
- f) El reconocimiento de normas legales y presupuestarias. Los acuerdos deberán respetar las normas de orden público y las sancionadas en protección del interés general.

3.5. Resolución de conflictos. Durante las negociaciones las partes procurarán acordar mecanismos de autorregulación del conflicto, atendiendo principios del derecho internacional que rige en la materia establecidos por la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Para resolver dichos conflictos, se sugiere la previsión de mecanismos de autocomposición y, finalmente, la actuación de organismos imparciales de resolución que agoten la vía administrativa apelando a la mediación, el arbitraje y el laudo.

3.6. Fortalecimiento de las organizaciones sindicales. Sin perjuicio de estas formas de diálogo y negociación, las administraciones provinciales procurarán el fortalecimiento institucional de las organizaciones sindicales, cooperando con la formación de sus dirigentes y cuadros.

4. Definiciones y recomendaciones para una carrera profesional administrativa

Asumimos como propios los criterios orientadores, principios rectores y definiciones acerca de la organización del trabajo y de la carrera profesional administrativa contenidos en la **Carta Iberoamericana de la Función Pública**.

A fin de realizar una síntesis de los que consideramos más significativos, y atendiendo la historia y situación particular de las administraciones públicas provinciales en la Argentina, expresamos a continuación las definiciones, criterios y recomendaciones que consideramos de mayor interés a fin de recuperar una cultura de carrera profesional en el ámbito público.

- **Carrera profesional administrativa.** La **carrera profesional** pública refiere a **pautas y sistemas de ingreso, promoción y egreso o desvinculación** de los funcionarios con estabilidad de la Administración Pública.
- **Definición de perfiles.** Esta carrera está íntimamente vinculada con la organización de la gestión pública: el **plan institucional** y la **estructura orgánico funcional** definen los **perfiles técnico operativos** necesarios para constituir los equipos de trabajo, así como los perfiles para el ejercicio de funciones ejecutivas y/o de conducción.
- **Evaluación de competencias.** El desarrollo de una carrera supone la **evaluación de competencias** de las personas, en un marco de igualdad de oportunidades, para la asignación de puestos y tareas según los perfiles previstos.

4.1. El concepto de competencias

Se entenderá por **competencias** los valores, conocimientos, actitudes, habilidades y destrezas que una persona pone en juego a la hora de actuar, asumir responsabilidades y lograr objetivos en el marco de un proyecto institucional. Dichas competencias pueden reunirse en **tres campos**:

El **ético institucional**, referido a la asunción y expresión de valores compatibles con la vida democrática y el trabajo en instituciones públicas.

El **técnico profesional**, referido a su conocimiento de la materia propia de los programas que lleva adelante una organización.

El **actitudinal**, referido a las habilidades para la organización del trabajo y el tiempo, la resolución de problemas y la toma de decisiones, la comunicación, la mediación y resolución de conflictos, y la integración y conducción de equipos.

4.2. Evaluación de competencias

- La evaluación de competencias supone la utilización de herramientas del campo de la psicología y la sociología, así como la preocupación, por parte del Estado, por la formación permanente de sus agentes, a fin de que logren mayores competencias a lo largo de su vida laboral y puedan contribuir en forma creciente con el proyecto institucional. Esta evaluación tiene por objetivo **buscar o formar los perfiles requeridos** por los proyectos institucionales, teniendo como fin último la mejor prestación de servicios y el logro del bien común.
- Los títulos profesionales, la realización de cursos y la antigüedad en la administración pública pueden actuar como indicadores a la hora de la evaluación, pero en ningún caso pueden definir *per se* el cambio de status institucional de un agente, dado que este cambio se relaciona con el perfil requerido. Este perfil puede estar previsto en los planteles de la jurisdicción, o puede sumarse, a solicitud del agente o por decisión del responsable del área, como un nuevo perfil institucional. En este último caso, y a fin de no engrosar los planteles, se puede optar por la reconversión del cargo del agente. Tanto la **antigüedad** como los **títulos** serán materia de **bonificación por fuera de la carrera**.
- La evaluación de competencias para la búsqueda o formación de los perfiles adecuados opera, fundamentalmente, en tres momentos:
 - a) **El ingreso a la carrera**
 - b) **El desarrollo de la carrera**
 - c) **La asunción de funciones ejecutivas**
- Esta evaluación deberá enmarcarse en los objetivos institucionales previstos, por lo que resulta inconducente en los casos en que no se han definido planes y sistemas de evaluación institucionales y grupales. Sin estos antecedentes, y sin la definición de las metas de gestión a alcanzar por equipos y personas, la evaluación puede caer en una suerte de “formalización de la arbitrariedad”, dado que las personas no sabrán con antelación *qué se espera de ellas*.
- En esta instancia, se recomienda la conformación de unidades técnicas que colaboren con la evaluación para operar ingresos y avances en la carrera. Debe tenerse en cuenta que los sistemas de evaluación de desempeño anual, rutinizados en forma de planillas “a completar”, caen peligrosamente en sistemas de promoción automática. Recomendamos la evaluación permanente como cultura institucional y la evaluación *ad hoc* para los fines de ingreso y promoción. Las unidades técnicas a cargo deberán conformarse con especialistas externos y del ámbito público, coordinadas por las áreas de personal, bajo la veeduría de los sindicatos y las áreas centrales de personal, gestión pública y las competentes en materia de igualdad de oportunidades y resguardo de los derechos de las minorías y las mujeres, dado que, aún contra todos los principios que se declaran, estos grupos continúan rezagados en las organizaciones públicas.

4.3. Ingreso a la carrera

- En cuanto al ingreso, la precarización de la relación de empleo, la convocatoria de agentes públicos bajo formas contractuales poco formalizadas o ajenas a los regímenes previstos, así como el congelamiento de las vacantes a lo largo de la década del noventa, ha dado lugar a un escenario que requiere la regularización previa de la situación de estos agentes, y la desarticulación de los circuitos informales de ingreso.
- Tanto para la regularización de las situaciones mencionadas, como para los ingresos formalizados, se deberá atender los principios de la **Carta Iberoamericana** referidos al **Acceso al empleo**.
- Asimismo, es razonable recomendar que los trabajadores ingresantes, aún cuando hayan reunido las competencias propias de los perfiles buscados, reciban una **formación inicial** que les permita conocer cuestiones propias del Estado, la administración pública y el organismo en el que ingresan. Para el período de inducción, deberá diseñarse un programa de formación específico.
- Los ingresos podrán realizarse en distintos tramos de la carrera, de modo tal que la Administración pública pueda convocar a profesionales y personas expertas adjudicando un valor a su experiencia. Su ingreso por categorías iniciales básicas desalienta su inserción en el Estado y promueve formas contractuales irregulares.

4.4. Desarrollo de carrera. Promoción.

- Los agrupamientos, niveles y tramos que se definan en la carrera deberán contemplar cambios graduales así como cambios de agrupamiento o saltos de más de una categoría, a fin de que una persona pueda **realizar una carrera pública** acorde a sus potencialidades y extendida a lo largo de su vida laboral, si se prepara para ello.
- En este sentido, el Estado asumirá la **formación permanente** de sus funcionarios como un derecho laboral y una responsabilidad institucional, en el convencimiento de que los perfiles se desarrollan a través de políticas e instituciones dedicadas a la formación. Se promoverá especialmente, como reparación de una deuda social, la finalización de estudios formales de los trabajadores públicos.
- **La promoción en la carrera no debe desembocar, como única alternativa, en la asunción de funciones ejecutivas.** La persona debe poder crecer y desarrollarse decidiendo no asumir nunca estas funciones. Las funciones ejecutivas no podrán ser el tramo final de cada agrupamiento, dado que, en ese caso, las personas sólo tienen como horizonte de realización el “ser jefes”.

- Sin perjuicio de que son las administraciones las que definen los **grupos** en los que se dividirán los trabajadores públicos, se sugiere que estos grupos refieran a tareas de diseño, planificación y organización del trabajo, tareas de gestión técnico administrativa y de gestión técnico operativa, o definiciones similares. Los **grupos que refieren a títulos alcanzados (agrupamiento profesional, agrupamiento técnico)** pueden dejar de lado personas que desarrollaron competencias por fuera del sistema educativo formal.

4.5. Asunción de funciones ejecutivas

- Las funciones ejecutivas son aquellas que conllevan responsabilidad de decisión y/o conducción de equipos para el logro de objetivos institucionales, según un plan de gestión y de acuerdo a la estructura orgánico funcional. A dicha función se podrá acceder por un sistema de selección y concurso que tendrá en cuenta, fundamentalmente, el compromiso con el plan de gestión, el liderazgo que los pares reconocen en el candidato y la capacidad para la conducción de grupos, sin perjuicio del conocimiento de la materia específica a gestionar.
- Estas funciones deben estar **acotadas en el tiempo**, y en el mismo concurso se definirá el plazo de actuación del funcionario. Se recomiendan períodos de cuatro años, acompañando los ciclos de gestión y definición de planes de gestión, en el caso del Poder Ejecutivo.
- Se recomienda especialmente una definitiva separación entre tramos finales de carrera y la asunción de funciones ejecutivas, a fin de que éstas no se asuman porque así lo determina la carrera sino porque existe una verdadera vocación para la conducción. La retribución de esta función en ningún caso deberá opacar las retribuciones a los avances en la carrera, a fin de que no se convierta en la mejor opción.⁷
- Los funcionarios que asuman funciones ejecutivas continuarán revistando en el grupo y nivel o categoría de origen. Cada dos años, o el período estipulado en el sistema de carrera, podrán solicitar la recategorización que corresponda a su desarrollo profesional –en este caso como reconversión del propio cargo– sin perjuicio de continuar ejerciendo la función ejecutiva. Una vez finalizado su ciclo de gestión, el funcionario volverá a la categoría de revista original o a la que haya alcanzado en el período. En ningún caso es recomendable la generación de un agrupamiento “jerárquico” en el que revistan las personas con funciones ejecutivas presentes o pasadas.
- Para la asunción de estas funciones, los procesos de selección y concurso atenderán especialmente a la **presentación y defensa de proyectos** aplicables al área a conducir.

⁷ Del mismo modo, bonificaciones referidas a tareas críticas o especiales, no deberán opacar los avances salariales que propone la carrera.

5. Definiciones en torno a la política salarial

El sueldo es la retribución que el Estado debe pagar al funcionario público por los servicios prestados, con los adicionales y suplementos que establezcan el marco legal vigente, el sistema de carrera y las negociaciones colectivas para cada caso.

La **Carta Iberoamericana de la Función Pública** es clara al recomendar:

Todo sistema de gestión del empleo y las personas necesita una estrategia de compensación. Las estructuras salariales y las políticas y prácticas de retribución deberán responder a un conjunto de prioridades y objetivos vinculados a la estrategia y a la situación financiera y presupuestaria de las organizaciones, y no a meras prácticas inerciales o a medidas de respuesta reactiva frente a reivindicaciones individuales o colectivas o conflictos laborales. Las políticas de retribución intentarán en todo caso estimular en los servidores públicos el esfuerzo, el rendimiento individual o de grupo, y el aprendizaje y desarrollo de competencias.

La equidad debe ser el principio rector del diseño de las estructuras retributivas, así como el atributo básico de éstas.

El abanico salarial (diferencia entre la retribución total percibida por los empleados del nivel salarial superior y los del nivel inferior) deberá ser equilibrado: ni demasiado comprimido, ni demasiado amplio.

En el caso de que se establezcan retribuciones variables con el fin de incentivar el rendimiento individual o de grupo, su aplicación deberá vincularse a la definición previa de estándares de resultado o desempeño, y a procedimientos fiables de evaluación, previamente definidos y conocidos por todos los interesados, y administrados con garantías que reduzcan en lo posible los elementos de subjetividad.

Las decisiones relativas a la administración de los salarios deberán adoptarse en general con arreglo a criterios coherentes y basados en el mérito y capacidad de las personas. Los sistemas de función pública deberán incorporar mecanismos que protejan las políticas y prácticas de compensación frente a la arbitrariedad, la búsqueda de rentas o el clientelismo político.

El régimen de pensiones de los empleados públicos deberá ser adecuado para garantizar sus fines de previsión social, gozar de la necesaria solidez financiera, no crear privilegios exorbitantes respecto de otros grupos sociales y no suponer una carga excesiva sobre el gasto del Estado y la economía de los países. (CAPÍTULO CUARTO. REQUERIMIENTOS FUNCIONALES DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. Compensación)

5.1 Principios

5.1.1. Igual remuneración por igual tarea. A trabajo igual desempeñado en puesto, horario y condiciones de eficiencia también iguales, corresponde igual

salario.

5.1.2. Establecimiento de un régimen de remuneraciones que guarde relación con el nivel escalafonario alcanzado, la función efectivamente desempeñada, la experiencia e idoneidad y la productividad.

5.1.3. El pago del sueldo de los agentes públicos será preferente a cualquier erogación que realicen las instituciones públicas o dependencias.

SUBSECRETARÍA DE LA GESTIÓN PÚBLICA

LA PLATA, febrero de 2006