

## **CONSEJO FEDERAL DE LA FUNCIÓN PÚBLICA**

Comisión de Empleo Público y Carrera

3ª Asamblea Ordinaria Anual 2006

Mendoza, 23 y 24 de noviembre

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

### **SUMARIO**

1. INTRODUCCIÓN
2. OBJETIVOS
3. PRINCIPIOS Y CONCEPTOS EN TORNO A ALGUNAS DEFINICIONES
4. ÉTICA Y FUNCIÓN PÚBLICA
5. DIÁLOGO SOCIAL Y NEGOCIACIONES COLECTIVAS DE TRABAJO EN EL ESTADO ARGENTINO
6. DEFINICIONES Y RECOMENDACIONES PARA UNA CARRERA PROFESIONAL ADMINISTRATIVA
7. POLÍTICA SALARIAL

## **1. INTRODUCCIÓN**

El documento que presentamos fue elaborado por la Comisión de Empleo Público y Carrera del Consejo Federal de la Función Pública (COFEFUP) y es el resultado de un intenso proceso de trabajo que comenzó en la localidad del El Calafate en el mes de abril de 2006 y culminó en la ciudad de Mendoza en el mes de noviembre del mismo año.

El COFEFUP está integrado por la Asamblea y por una Secretaría Permanente. La Asamblea es el estamento superior del cuerpo y le cabe la responsabilidad de fijar sus políticas y sus acciones generales. La Secretaría Permanente es ejercida por el Subsecretario de la Gestión Pública de la Jefatura de Gabinete de Ministros quien designa a un Coordinador para que lo asista en sus funciones.

Conforman la Asamblea del COFEFUP dos representantes por cada provincia, dos por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el Secretario Permanente quien desempeña allí la representación del Estado nacional. Los gobernadores provinciales y el jefe de gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires designan como representantes ante el COFEFUP a los funcionarios de más alto rango con competencia en el área de gestión pública de sus respectivas jurisdicciones.

En la 1ª Asamblea Ordinaria del año 2006, llevada a cabo en la ciudad de El Calafate los días 26, 27 y 28 de abril, los miembros del COFEFUP resolvieron organizar sus actividades dividiéndose en Comisiones de Trabajo. Allí se crearon tres (“de Capacitación”, “de Empleo Público y Carrera” y “de Gobierno Electrónico”) y en el mes de agosto se añadió una cuarta (llamada “de Fortalecimiento de la Calidad”).

La Comisión de Empleo Público y Carrera, autora del documento que presentamos, es coordinada por la Ing. Claudia Bernazza, representante de la provincia de Buenos Aires, y está integrada por las provincias de Catamarca, Corrientes, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, Río Negro, Salta, San Juan, San Luis, Tierra del Fuego y Tucumán.

El proceso de construcción del documento, que como decíamos comenzó en el mes de abril y culminó en el mes de noviembre, abarcó, en líneas generales, seis etapas:

1. Elaboración de una “versión preliminar” a cargo de las provincias de Buenos Aires y Jujuy.

2. Revisión de esa “versión preliminar” por el resto de los miembros de la Comisión. En esta etapa se recogieron los aportes de las provincias de Catamarca, Formosa, Río Negro y Tucumán.
3. Construcción de un “documento base”. Fue el producto de un encuentro de los integrantes de la Comisión llevado a cabo en la ciudad de la Plata el día 13 de abril. También se incorporan las sugerencias acercadas por la Oficina Nacional de Empleo Público (ONEP) y la Secretaría Permanente del COFEFUP.
4. Presentación del “documento base” en la 2ª Asamblea Ordinaria 2006 del COFEFUP que se desarrolló en la ciudad de Paraná los días 17 y 18 de agosto. Los representantes de las provincias argentinas y los del gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires dedicaron una muy buena parte del encuentro a discutir el documento y resolvieron establecer como fecha límite para acercar modificaciones y/o sugerencias el día 29 de setiembre.
5. Presentación del texto definitivo, llamado “Principios y recomendaciones para una carrera profesional administrativa en las administraciones provinciales de la República Argentina”, en la 3ª Asamblea Ordinaria 2006 del COFEFUP que tuvo lugar en la ciudad de Mendoza los días 23 y 24 de noviembre. Cumplidos todos los pasos, incorporadas todas las sugerencias y modificaciones y debatido ampliamente por todas los representantes provinciales, se arriba finalmente a la aprobación del texto por unanimidad.
6. Solicitud de envío a los gobernadores de las provincias y al Jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Una vez aprobado el texto, la Asamblea dispuso que el Secretario Permanente del COFEFUP asumiera la responsabilidad de hacerles llegar el documento aprobado a cada uno de los gobernadores de las provincias argentinas y al Jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Las provincias que tomaron la iniciativa de proponer el debate sobre la problemática del empleo público consideraron que en esta materia existía una deuda que ningún intento de mejora de la gestión pública podría eludir.

Decidieron analizar el tema en el marco del COFEFUP por cuanto las instancias de discusión generadas en ese ámbito les permitiría recuperar una muy buena parte del valioso conjunto de aprendizajes que las administraciones provinciales fueron acumulando a lo largo de los años.

La totalidad de los miembros del COFEFUP coincidió en señalar la excelente oportunidad brindada por el actual momento histórico que ha puesto de relieve la recuperación del rol activo del Estado, la significación de trabajar en la construcción de un estado presente y la jerarquización del empleo público como sostén indiscutido de la fortaleza estatal.

Por ello y para ello el documento que presentamos ha desarrollado los objetivos que se detallan a continuación.

## **2. OBJETIVOS**

- Poner a disposición de las máximas autoridades de las provincias argentinas y de la de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires una serie de principios, conceptos y recomendaciones que contribuyan al desarrollo de una carrera profesional en las administraciones de la República Argentina.
- Reparar sobre la creciente complejidad de la relación de empleo que se establece cuando el empleador es el Estado.
- Acordar algunos principios sobre los que crear reglas efectivas para el desarrollo de una carrera profesional.
- Actualizar los regímenes estatutarios vigentes incorporando los nuevos enfoques que hacen a la participación y al diálogo social.
- Institucionalizar la cultura de la negociación como ámbito para la construcción de relaciones laborales cooperativas.

## **3. PRINCIPIOS Y CONCEPTOS EN TORNO A ALGUNAS DEFINICIONES<sup>1</sup>**

### **3.1. El concepto de Estado**

“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” (*CIFP*, Prólogo)

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

### **3.2. El concepto de administración**

La administración pública, como actividad del Estado, tiene por objeto al pueblo, por lo que trabaja en función de su identidad cultural, bienestar y desarrollo.

---

<sup>1</sup> Los conceptos de este documento incorpora en gran parte 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, Santa Cruz de la Sierra, 14 y 15 de noviembre de 2003. Las referencias textuales se marcarán como *CIFP* § x

Por consiguiente, dicha administración tiene su origen existencial, así como su legitimidad y justificación, en el desarrollo de la comunidad.

Se ha considerado a la administración pública como la actividad organizada del Estado y como el gobierno en acción.

La administración pública, entonces, puede definirse como el conjunto de las decisiones y acciones que realiza el Estado al servicio del pueblo que lo instituye.

### **3.3. El concepto de función pública**

“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”. (*CIFP, Preámbulo*)

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.

### **3.3. El concepto de funcionario público<sup>2</sup>**

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. A tales efectos, los términos funcionario, servidor, agente, oficial, trabajadores o empleados públicos se consideran sinónimos<sup>3</sup>.

A su vez dentro de la definición de funcionario público distinguimos dos categorías: funcionarios políticos y trabajadores públicos.

---

<sup>2</sup> 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.” (*CIFP*§7a).

<sup>3</sup> *Código de Ética de la Nación Argentina*, Artículo 3º

### 3.4.1. 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 ejercicio<sup>4</sup>. Existe además un subtipo de funcionario político que no está directamente implicado en la toma de decisiones ni tiene responsabilidad directa en las mismas<sup>5</sup>, estos perfiles forman parte del equipo de confianza de los responsables de los programas de gobierno.

### 3.4.2. El concepto de trabajador/a público/a

- Entendemos por trabajador/a público/a, dentro del conjunto de funcionarios públicos, la persona que ha sido convocada 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 convenir la relación de empleo en el caso que correspondiere.

## 4. 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.” (CIFP§7f).

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.

Se propone a los gobiernos provinciales la adopción de los principios del *Código de Ética de la Nación Argentina*, definir y explicitar los valores que guían su

---

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> En este grupo se encuentran por ejemplo los asesores de gabinete o los secretarios privados.

actuar e incorporar estos principios en las definiciones e implementaciones de las políticas públicas provinciales.

Así mismo recomendamos que estos principios éticos sean difundidos a todos los funcionarios del Estado a través de programas de formación y capacitación.

Enumeramos a continuación aquellos valores que, a nuestro juicio, enmarcan el ejercicio de la función pública y definen sus principios ordenadores.

#### **4.1 Sistema de valores de la gestión pública provincial<sup>6</sup>**

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.

Creemos que el marco contextual de la definición de valores debería nutrirse de la importancia que para nuestra pertenencia latinoamericana tienen los siguientes valores:

- La integración de los pueblos a través de la articulación de los espacios locales, nacionales y regionales.
- La urgencia de saldar la deuda social que el Estado tiene con su pueblo.
- La soberanía, la paz y la vida en un contexto de respeto de la autonomía para tomar decisiones en un espacio democrático.
- La redistribución de la riqueza y el empleo decente.
- La generación de un modelo de desarrollo económico y social integral y la no mercantilización de bienes colectivos como el agua, el medio ambiente y el suelo.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> 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*, el *Código Iberoamericano de Buen Gobierno* y los principios recomendados por las áreas provinciales de Gestión Pública.

<sup>7</sup> Al respecto, ver, entre otros, Juan Carlos Scannone y Daniel García Delgado (comp.): *Ética, desarrollo y región*, Grupo Farrel, Buenos Aires, 2005.

#### **4.1.1. 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. 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 ciudadanas/os, sin discriminación de género, raza, religión, convicción política u otras.

g) Idoneidad.

Aptitud técnica, legal y moral como condición para el acceso y ejercicio de la función pública.

h) Responsabilidad social.

Responsabilidad de actuación ante la ciudadanía.

i) Probidad/honradez.

Actuación recta y honrada, desechando todo provecho o ventaja personal.

j) Prudencia<sup>8</sup>.

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.

k) 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.

l) Templanza<sup>9</sup>.

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.

#### **4.1.2. 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 25188 (“De Ética Pública”), junto con aquellos propios de las políticas sectoriales: defensa del medio ambiente, desarrollo sustentable, promoción de las minorías, etc.).

#### **4.2. 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) Implementación de sistemas de carrera profesional administrativa.
- c) Ingreso por concurso público.
- d) La estabilidad de los trabajadores públicos como garantía de idoneidad en la función pública.
- e) Transparencia en los procedimientos de selección y promoción.
- f) Igualdad de trato y oportunidades.
- g) Asignación de funciones adecuada a los recursos disponibles.

---

<sup>8</sup> 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.

<sup>9</sup> 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.

- h) Ejercicio de la función sobre la base de objetivos acordados. Eficiencia y eficacia en la prestación del servicio.
- i) Adquisición de competencias a través de la formación integral y específica según la función.
- j) Idoneidad funcional sujeta a la evaluación permanente.
- k) Calidad de trato y atención al ciudadano y a los demás funcionarios públicos.
- l) Participación en el proceso de toma de decisiones.
- m) Responsabilidad por el cumplimiento de las funciones.
- n) Ética profesional aplicada al servicio público.
- o) 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.
- p) Relación entre la jerarquía institucional asignada y la tarea a realizar.
- q) Coordinación, cooperación e intercambio de información entre los organismos de la Administración Pública en materia de función pública.
- r) Participación y negociación para la determinación de las condiciones de trabajo.

### **4.3. 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.

#### **4.3.1. 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.

#### **4.3.2. Elaboración de un “Plan de gestión” y de una “Memoria de gestión”.**

Definición de un “Plan de gestión” o “Plan institucional” de acuerdo a los valores precisados, 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.

Recomendamos que los “Informes” y “Memorias de gestión” vayan más allá de la rendición de cuentas en el sentido de la legalidad y transparencia en el uso de los recursos públicos. Que los funcionarios comuniquen los resultados alcanzados en términos de mejora de la institución pública y de la calidad y alcances de los servicios y bienes que el Estado provee al conjunto de la sociedad.

#### **4.3.3. 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.

#### **4.4. 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 el 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.

## **5. DIÁLOGO SOCIAL Y NEGOCIACIONES COLECTIVAS DE TRABAJO EN EL ESTADO ARGENTINO.**

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, proponemos 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.

Recomendamos a los estados provinciales la promoción del diálogo con los gremios y otros actores involucrados para la definición de las condiciones de empleo público.

Por otra parte sugerimos que este diálogo tenga un marco institucional, contando con la participación de todos los actores estatales y gremiales involucrados en estas temáticas.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Recomendamos postular los principios establecidos en los Convenios 151 y 154 y la Reglamentación 159 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), así como también la Ley 24.185.

## **6. 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.

Sugerimos la adopción de los siguientes definiciones:

- 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.

La carrera profesional administrativa 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.

Por lo tanto se propone poner en marcha la carrera profesional administrativa teniendo en cuenta los puntos antes citados.

### **6.1. 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 al conocimiento de la materia propia de los programas que lleva adelante una organización.
- El actitudinal, referido a las aptitudes 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.

## 6.2. 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 recomendamos que no sean éstas las únicas variables a tener en cuenta para 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 podrán ser materia de bonificación por fuera de la carrera, si así lo decidiera la autoridad jurisdiccional.
- 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.

### **6.3. 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 han 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, deberán atenderse los principios de la *Carta Iberoamericana de la Función Pública* 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.

### **6.4 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.

## **6.5 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.<sup>11</sup>
- 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

---

<sup>11</sup> Del mismo modo, bonificaciones referidas a tareas críticas o especiales, no deberán opacar los avances salariales que propone la carrera.

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. POLÍTICA SALARIAL**

El salario 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 que:

- Las políticas de retribución estimulen en los servidores públicos el esfuerzo, el rendimiento individual o de grupo, y el aprendizaje y desarrollo de competencias.
- La equidad sea el principio rector del diseño de las estructuras retributivas.
- El abanico salarial sea equilibrado: ni demasiado comprimido, ni demasiado amplio.
- Las retribuciones variables, en el caso de ser aplicadas, se vinculen 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.
- El régimen de pensiones de los empleados públicos sea el 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.

### **7.1. Principios**

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

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