



## COMISIÓN ESTADO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL PROYECTO NACIONAL

### PROPUESTA LEGISLATIVA

### MODIFICACIONES A LAS NORMAS DE EMPLEO PÚBLICO

#### FUNDAMENTACIÓN

En nuestro proyecto social y político, el Estado es el garante de los derechos ciudadanos y un actor central del desarrollo. El aparato institucional que se pone en juego para efectivizar este rol requiere contar con un cuerpo de trabajadores que permita materializar programas y proyectos de alcance nacional, provincial y municipal.

En la Argentina, en el período 2003-2015, el Estado promovió un modelo de acumulación y desarrollo que apostó al mercado interno y la justicia distributiva, así como a la ampliación y el ejercicio efectivo de derechos. Las mayores responsabilidades que asume un Estado de estas características deben estar respaldadas por un sistema tecno-burocrático que acompañe la consecución de los objetivos desde un compromiso con la democracia y el Estado de derecho, la justicia social, el desarrollo incluyente y los derechos humanos, especialmente los de mayorías y minorías discriminadas.

Para que el Estado pueda llevar adelante sus fines, resulta clave contar con las capacidades que aportan los trabajadores y trabajadoras del sector público. A contracorriente de quienes pregonan la inoperancia de estos trabajadores o de quienes alientan la llegada de gerentes de empresas exitosas, se impone poner en valor el trabajo de hombres y mujeres que, en cada organismo y oficina pública, ponen sus conocimientos, destrezas y habilidades al servicio del bien común.

Las organizaciones de los trabajadores estatales han conquistado derechos antes negados y hoy participan de ámbitos paritarios para definir sus derechos y obligaciones junto con el Estado empleador. Esta conquista, lejos de aumentar las tensiones internas, colabora con una mejor convivencia y una mayor equidad a la hora de reconocer el trabajo de los agentes públicos. Este diálogo Estado - trabajadores ha renovado la legislación en esta materia: los viejos estatutos están siendo reemplazados por leyes “marco” que reconocen el diálogo paritario y la firma de convenios colectivos.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> En muchas jurisdicciones de nuestro país las relaciones todavía están reguladas por un régimen de tipo estatutario, basado únicamente en leyes, decretos y/u otras normas establecidos por el Estado empleador. En otros casos, dichos regímenes se encuentran complementados -o, directamente, reemplazados- por normas emanadas de procesos de negociación colectiva entre el Estado y las organizaciones gremiales (*convenciones*). En las administraciones, tanto a nivel nacional como provincial y local, coexisten diferentes regímenes, que por lo general, tienen especificidad dentro de un régimen general o marco generalmente establecido por ley.

A lo largo de estas negociaciones, y en diferentes jurisdicciones, los representantes paritarios del Estado y de los gremios han coincidido en la necesidad de superar las normas establecidas en los viejos estatutos, para lograr que el ingreso y la promoción de los trabajadores se realice a través de operatorias sencillas que valoren integralmente sus capacidades. Esta valoración debe dar cuenta no solo de los conocimientos técnicos de las personas, sino de su compromiso con lo público y de su capacidad de conformar equipos de trabajo.

El ingreso y permanencia de agentes públicos en los organismos del Estado es, además, una cuestión ligada al rol que el Estado está llamado a cumplir. En un proyecto que libra una batalla desigual contra el neoliberalismo, el Estado debe contar con una arquitectura institucional potente no solo para regular la vida en sociedad sino, y especialmente, para inclinar la balanza en favor de los sectores más postergados. El Estado al que aspiramos debe, además, participar activamente de la economía a través de empresas públicas y sociedades estatales. Esta arquitectura supone necesariamente un plantel de personal que pueda llevar adelante programas y proyectos sociales y económicos de envergadura.

Frente a quienes pregonan un ajuste de personal para reducir el gasto público (mientras contratan asesores con muy altos salarios aumentando en un 35% las plantas de personal), nosotros afirmamos que “no sobra nadie”, ni los que están ni los que fueron despedidos. Nuestra administración no es ni fue supernumeraria. La cifra de empleados públicos en el Estado argentino no es muy diferente a la media de la región y de los países centrales (medida en número de agentes cada 1000 habitantes o con cualquier otro índice)<sup>2</sup>. Por otro lado, el alcance y la cobertura territorial de los programas inciden en el número de agentes que son necesarios en las dotaciones de los organismos que los instrumenten. No es posible mensurar en abstracto la cantidad de personal en el empleo público, sin ligarlo a programas de gobierno concretos.

## **OBJETO DE LA LEY**

Proponer, en las leyes basales referidas al empleo público, nuevas modalidades de ingreso y promoción de trabajadores, a fin de mejorar las convocatorias de personal y realizar un reconocimiento efectivo de las capacidades y el compromiso con lo público que los agentes ponen en juego a lo largo de su trayectoria.

## **PUNTOS FUNDAMENTALES**

### **Sistema de ingreso y promoción**

El empleo público tradicional se estructura, entre otros conceptos, en torno a la noción de *carrera*, la cual remite básicamente, a un recorrido lineal, de tipo vertical. La obtención de una jefatura o del cargo de mayor jerarquía dentro del escalafón respectivo aparece como la meta, como el fin último dentro del sistema.

Al respecto, consideramos que el concepto de *trayectoria pública*, en reemplazo del de *carrera*, permite valorar los recorridos de cada trabajador/a aún cuando no asuma funciones jerárquicas. A su vez, posibilita al trabajador/a un desarrollo más acorde con sus aspiraciones al aumentar las opciones de conformación de los equipos de trabajo.

---

<sup>2</sup> Ver: Bernazza, C.: *Disparen contra el Estado*. Página 12, Suplemento Cash, 28 de mayo de 2017. <https://www.pagina12.com.ar/40386-disparen-contra-el-estado>

A la hora convocar ciudadanos/as para ingresar a la Administración Pública, circulan ampliamente los conceptos de *mérito e idoneidad*. La *meritocracia* y la *profesionalización* fueron concepto que se difundieron sin que se analizaran críticamente los parámetros utilizados para su medición. Respecto de la meritocracia, los títulos profesionales y las evaluaciones de tipo técnico fueron centrales a la hora de cotejar méritos. La idoneidad, en cambio, fue perdiendo espacio frente a la idea de profesionalización, entendida como ingreso a los circuitos académicos de validación de saberes. Paulatinamente, el Estado fue perdiendo terreno frente a las propuestas universitarias, al asumir que las acreditaciones académicas eran suficientes para la selección de los perfiles públicos. Contra esta corriente de opinión, y sobre todo en las últimas décadas, fue ganando espacio el concepto de *competencias o capacidades*, entendidas como *saberes en acción*. En nuestro país, en el marco de los debates del Consejo Federal de la Función Pública, se ampliaron las fronteras de este término, acordando la necesidad de evaluar competencias que se consideran determinantes a la hora de gobernar y administrar:

*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.* (COFEFUP, 2006, p. 13)

Los sistemas de selección de personal tradicionales se han centrado en la evaluación de las competencias de índole técnico-profesional, sin reparar en las cuestiones ético-institucionales ni en las habilidades para el relacionamiento, que constituyen aspectos centrales al momento de fortalecer las capacidades estatales. Entre estos aspectos, relevar el *compromiso con lo público* hará, a nuestro criterio, la diferencia.

Finalmente, en los modelos tradicionales, las funciones jerárquicas son consideradas puestos en los que se permanece hasta su remoción, renuncia o desaparición de la unidad orgánica. Por tal motivo, y una vez regularizadas las plantas permanentes, es conveniente la asignación de estas funciones jerárquicas, de naturaleza tecno-política, con una duración determinada y previo concurso<sup>3</sup>. Este concurso debe prestar especial atención al compromiso del postulante con el proyecto institucional, a contracorriente del valor que se ha otorgado al apego a las normas, desvinculando el accionar técnico del accionar político del Estado<sup>4</sup>.

Desde nuestra perspectiva, la capacidad estatal es mayor si las funciones jerárquicas se renuevan periódicamente acompañando los ciclos de las políticas públicas. Esta renovación, sin embargo, no puede ir en desmedro de los avances de

---

<sup>3</sup> A nivel nacional, el Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP) ya prevé esta modalidad de promoción, y a partir de la firma del Convenio 214/06, los distintos convenios sectoriales se están adecuando a un modelo de carrera horizontal (grado) con la presencia de una dimensión vertical (niveles). Asimismo, el acceso a las funciones directivas y de jefatura son por concurso y por tiempo determinado. En el primer caso, cinco años, y en el segundo, tres años.

<sup>4</sup> Ver: Cormick, H.: *Entre la técnica y la política*. Página 12, Suplemento Cash, 16 de enero de 2011. <https://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/cash/17-4912-2011-01-16.html>

los trabajadores en su trayectoria, avances de tipo “horizontal” que deben operar con independencia de la asunción de funciones jerárquicas. El Estado debe reconocer las crecientes capacidades, responsabilidades y compromisos de sus trabajadores, independientemente de que éstos asuman o no roles directivos o de coordinación.

Finalmente, creemos que los procesos de ingreso y promoción, así como los concursos, deben contar con veedurías gremiales y *de DDHH, Género y Trato*, estas últimas para garantizar los derechos de colectivos tradicionalmente afectados por la discriminación.

## Formación

Entendemos que la *formación* es un concepto más amplio que el de capacitación, dado que abarca integralmente todos los aspectos del comportamiento humano. La capacitación, históricamente, fue entendida como un proceso de adquisición de habilidades y destrezas aplicables al trabajo industrial. En el ámbito público, la capacitación se asoció al conocimiento y aplicación de las normas vigentes y a la utilización de técnicas administrativas y contables. Los nuevos enfoques optan por el concepto formación, dado que los trabajadores públicos deben conocer profundamente la naturaleza del Estado para comprender la naturaleza de su tarea.

La capacidad estatal se fortalece si se prevén e implementan modalidades y programas sistemáticos de formación destinados al conjunto de agentes estatales. Si estos programas se dirigen también a dirigentes políticos y sociales que interactúan con el Estado, la fortaleza será aún mayor.

Los postulados burocráticos tradicionales y la Nueva Gerencia Pública entienden la capacitación como la herramienta necesaria para contar con cuerpos de agentes y funcionarios con alta destreza técnica, lo cual es visto, en cierto modo, como freno a la discrecionalidad y, en definitiva, a la *política*, elemento que desprestigia y *desprofesionaliza* la acción de los agentes públicos. Para nosotros, a diferencia de este enfoque, la formación debe abordar cuestiones políticas, a fin de comprender más acabadamente los objetivos y sentidos de la acción pública. El plan de formación debe estar alineado con el proyecto institucional (a mayor alineación, mayor capacidad) y utilizar métodos de enseñanza – aprendizaje con enfoque constructivista. Los métodos participativos que reconocen los saberes del personal fortalecen la capacidad institucional.

## Relación con los sindicatos

*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. (COFEFUP, 2006: 11)*

La negociación colectiva, en mesas paritarias, contribuye a una mayor fortaleza en la capacidad estatal; al igual que la definición del temario de reuniones con participación activa del Estado, fijando contenidos que no se limiten a cuestiones salariales o de infraestructura. A su vez una mayor periodicidad y continuidad de las reuniones y el carácter público de la agenda, incrementarán las fortalezas.

Proponemos una amplia difusión de este derecho, a fin de que sea adoptado por las provincias y municipios en todo el territorio nacional.

## En síntesis

Nuestra propuesta se orienta hacia un *giro conceptual* en materia de empleo público respecto de las siguientes cuestiones:

- El reconocimiento de la actividad estatal como *trabajo*, pero a su vez como manifestación del *compromiso con lo público*; lo que implica superar la visión de la tarea como un quehacer meramente técnico y *neutral*.
- El reemplazo del concepto de *carrera individual* –que, como adelantamos, remite a un recorrido lineal, jerárquico y con una sola meta posible, donde el triunfo de uno o algunos implica necesariamente el *fracaso* de otros u otras-, por una noción de *trayectorias colectivas*, cuyos hitos más relevantes no necesariamente están situados “arriba” o “adelante” y donde, por lo tanto, los desarrollos no estarían vinculados a la ocupación de jefaturas o a itinerarios prefijados, sino al reconocimiento de acciones y labores dentro del proyecto institucional en marcha.<sup>5</sup>

Esta idea de *trayectorias colectivas* nos conduce, a su vez, a un enfoque solidario del empleo público, donde el conjunto de los trabajadores de un área está preocupado por la trayectoria de todos. La carrera dejaría de ser así una cuestión individual, vivida en soledad. La participación activa de los miembros de la institución, a través de encuestas de pares, grupos focales, talleres de evaluación y otras instancias de consulta, colabora con un enfoque cooperativo a la hora de definir roles directivos y de coordinación, minimizando los malestares vinculados a este tema.

## AUTORIDAD DE APLICACIÓN

Jefatura de Gabinete de Ministros. Secretaría de la Gestión Pública o equivalente.

---

<sup>5</sup> Para profundizar sobre las trayectorias colectivas, ver Bernazza, C. (2012). *Concursos, carreras y jerarquías públicas. Propuestas para un empleo público al servicio de un proyecto de país*. Revista 200 Años de Estado, Gobierno de San Juan, Año III -Nº VII, septiembre / noviembre 2012.