



# Asamblea General

Distr. general  
30 de julio de 2003  
Español  
Original: español

---

## Asamblea General

Quincuagésimo octavo período de sesiones

Tema 12 del programa provisional\*

Informe del Consejo Económico y Social

### **Carta de fecha 28 de julio de 2003 dirigida al Secretario General por el Encargado de Negocios interino de la Misión Permanente de Bolivia ante las Naciones Unidas**

Tengo el honor de transmitirle adjuntos a la presente, los textos del Consenso de Santa Cruz (véase el anexo I) y de la Carta Iberoamericana de la Función Pública (véase el anexo II), adoptados en la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, celebrada en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, los días 26 y 27 de junio de 2003, en el marco de la XIII Cumbre Iberoamericana.

Mucho agradeceré disponer la distribución del texto de la presente carta y sus anexos como documentos del quincuagésimo octavo período de sesiones de la Asamblea General en relación con el tema 12.

*(Firmado)* Erwin Ortiz **Gandarillas**  
Embajador, Representante Alterno  
Encargado de Negocios interino

---

\* A/58/150.



**Anexo I de la carta de fecha 28 de julio de 2003, dirigida al Secretario General por el Encargado de Negocios interino de la Misión Permanente de Bolivia ante las Naciones Unidas**

**V CONFERENCIA IBEROAMERICANA DE MINISTROS DE ADMINISTRACION PUBLICA Y REFORMA DEL ESTADO**

**(Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 26 y 27 de junio de 2003)**

**CONSENSO DE SANTA CRUZ**

- **Construcción de consensos políticos y sociales para la reforma de la administración pública**
- **Carta Iberoamericana de la Función Pública**
- **Resoluciones**

Los Ministros de Administración Pública y de Reforma del Estado y los Jefes de Delegación de los países iberoamericanos, reunidos los días 26 y 27 de junio de 2003, en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, bajo la iniciativa del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) y el apoyo del Ministerio de las Administraciones Públicas de España, la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), la Fundación Internacional e Iberoamericana para la Administración y las Políticas Públicas (FIIAPP), el Ministerio de Hacienda de Bolivia y el Servicio Nacional de Administración de Personal (SNAP) de Bolivia.

- Se han constituido en la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, a fin de debatir y presentar líneas de orientación y cooperación en materia de “Construcción de Consensos Políticos y Sociales para la Reforma de la Administración Pública”, con el propósito de contribuir a que los aparatos de gestión de los Estados Iberoamericanos estén dotados de las capacidades necesarias para asegurar la consecución de los objetivos de desarrollo sustentable, bienestar y equidad social y gobernabilidad democrática que éstos persiguen.
- Obtuvieron consenso en los principios que se enuncian a continuación, acordando que se presentarán en la próxima Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno, a realizarse en Bolivia, durante el mes de noviembre del presente año.

## CONSTRUCCION DE CONSENSOS POLITICOS Y SOCIALES PARA LA REFORMA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

1. Diversas experiencias nacionales han venido mostrando la conveniencia o incluso la necesidad, de que el diseño y la implementación de políticas de cambio e innovación de las administraciones públicas en los países iberoamericanos incorporen, como condición de su viabilidad y sustentabilidad institucional, la construcción de apoyos mayoritarios inclusivos o consensos políticos o políticos-sociales en los que se funden las decisiones pertinentes.
2. Se constata que frecuentemente las decisiones sobre las políticas de reforma o modernización de las administraciones públicas son impuestas en situaciones críticas por las propias características de esas situaciones, que hacen casi inviable -en razón de las urgencias y necesidad de respuestas en muy cortos plazos -, la alternativa de construir consensos o apoyos inclusivos.

Lo anterior muestra la conveniencia de que gobiernos, dirigencias políticas y dirigencias sociales anticipen la necesidad de estas políticas de reforma y modernización, de modo de disponer de tiempos y condiciones que hagan viable su adopción mediante procesos de construcción de decisiones inclusivas o consensos.

3. Las ventajas de estrategias basadas en consensos o en mayorías inclusivas no deben entenderse en oposición al principio fundamental que establece que la administración del Estado administra y gestiona acuerdos consagrados en normas legales, independientemente de la amplitud de la mayoría en que se sustenta la decisión legislativa.
4. Los actores que deben ser tomados en cuenta para la formación de los amplios apoyos o consensos políticos y sociales que requieren las reformas de la administración pública pueden ser distintos para cada proceso, dependiendo de su naturaleza y alcance. En tal sentido, los consensos pueden ser de carácter propiamente político, institucional o social, dependiendo de si los acuerdos se logran entre partidos políticos, poderes del Estado o con sectores sociales organizados. Así, la identificación de los actores en relación con el ámbito, naturaleza y alcance de los procesos de reforma institucional, es fundamental para obtener con éxito el tipo de apoyo o consenso correspondiente. La experiencia demuestra que la participación ciudadana puede ser exitosamente articulada a los procesos de reforma de la administración pública, por medio de la representación territorial, partidaria o sectorial. En todo caso, es preciso rescatar las importantes funciones de aglomeración de intereses, de mediación y de representación que cumplen los partidos políticos, los sectores sociales organizados y el sector privado.
5. En especial, debe tomarse en cuenta que los intereses de los principales actores involucrados directa o indirectamente en el apoyo a las reformas del Estado y de la administración pública suelen ser diversos entre sí y a veces adversos a ellas. Por ello los gobiernos necesitan ser imaginativos y diseñar estrategias que puedan dar respuestas apropiadas a esta realidad, con fórmulas que convoquen y conciten el respaldo de los sectores políticos y sociales más directamente involucrados en los procesos de reforma.

- 6.- Se debe considerar la participación de los servidores públicos o de sus organizaciones representativas donde las hubieran, para su contribución genuina a los procesos de modernización estatal y de los regímenes de empleo del sector. La adecuada colaboración de estas organizaciones podrá encontrar una vía efectiva en las acciones de capacitación o formación de los trabajadores estatales, de modo de asegurar la profesionalización técnica y la dignificación laboral a las que se aspira.
7. Para que los gobiernos generen una imagen positiva de los procesos de reforma del Estado y de las administraciones públicas, así como para poder asignarles una mayor prioridad en la agenda pública, y tener la capacidad de convocar a los distintos sectores involucrados, requieren insertar estos procesos en una visión de país de largo plazo y en una concepción sobre el Estado que se corresponda a dicha visión. Igualmente, el reconocimiento que las reformas de la administración pública son de naturaleza política y que constituyen una integralidad con el conjunto de reformas del Estado, es un paso fundamental para entender la necesidad de diseñar estrategias que hagan posible su viabilidad mediante la construcción de amplios apoyos o consensos políticos y sociales.

#### **CARTA IBEROAMERICANA DE LA FUNCION PUBLICA**

8. Una Administración Pública profesional forma parte del tejido institucional que hace posible el progreso y el bienestar de las sociedades. Una función pública profesional y eficaz es imprescindible para disponer de un sistema administrativo de tal naturaleza. En el diseño de los sistemas de empleo público no sólo está en juego la eficacia en el funcionamiento de los gobiernos, sino elementos que afectan a la calidad de nuestras democracias.
9. Teniendo en cuenta lo anterior, los representantes de los países asistentes a la V Conferencia, conocieron y discutieron en detalle la "Carta Iberoamericana de la Función Pública", reconociendo la utilidad que tiene para los países iberoamericanos como instrumento inspirador, que contiene pautas de referencia que permiten su uso y aplicación de acuerdo a las características de cada país, habiéndose decidido por unanimidad la aprobación de su texto.
10. La "Carta Iberoamericana de la Función Pública" quiere ser un instrumento útil para la modernización y profesionalización de los sistemas de gestión del empleo público y las personas que integran éste, en los países de la comunidad iberoamericana. No constituye una norma, sino un referente, que pretende contribuir a un lenguaje común sobre la función pública en nuestros países, con pleno respeto de las peculiaridades, culturas, historia y tradiciones de cada realidad nacional.

## RESOLUCIONES

Los Ministros de Administración Pública y de la Reforma del Estado y los Jefes de Delegación de los países iberoamericanos, reunidos los días 26 y 27 de junio del 2003, en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, en ocasión de la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, deciden adoptar las siguientes resoluciones:

1. Expresar el reconocimiento al Gobierno de Bolivia, a través del Ministerio de Hacienda y del Servicio Nacional de Administración de Personal (SNAP), por el apoyo dado a la excelente organización de la Conferencia, por su proverbial hospitalidad, y sus contribuciones al clima de confraternidad Iberoamericana que ha caracterizado a esta reunión.
2. Expresar el reconocimiento y gratitud al Gobierno de España, a través de su Ministerio de Administraciones Públicas, de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) y la Fundación Internacional e Iberoamericana de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP), por haber posibilitado los medios materiales que hicieron viable la realización de esta Conferencia.
3. Expresar al Centro de Formación de la Cooperación Española sus más expresivas gracias por la magnífica hospitalidad y excelente organización de sus instalaciones y servicios, que contribuyeron de forma determinante al éxito de la Conferencia.
4. Reconocer la iniciativa de la División de Administración Pública y Gestión para el Desarrollo del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Organización de las Naciones Unidas de propiciar la formulación de una Carta Iberoamericana de la Función Pública y haber colaborado en la provisión de los medios materiales que permitieron su realización.
5. Agradecer las reflexiones enviadas por los integrantes del Foro de Responsables del Servicio Civil Iberoamericanos, reunidos en marzo de 2003 en Cartagena de Indias, Colombia, y expresar su conformidad con los temas que se consideran de especial interés y de necesario tratamiento por parte del citado foro. Asimismo, manifestar su satisfacción por la celebración anual de una reunión del Foro de Responsables del Servicio Civil en Iberoamérica, para fomentar la cooperación entre los países iberoamericanos y promover la mejora en materia de empleo público.
6. Continuar con la realización de encuentros periódicos de los Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, previos a las Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado y de Gobierno, de tal forma que contribuyan a la toma de decisiones y formulación de recomendaciones acordes con las necesidades comunes de las administraciones de la región, así como a la consolidación de la Comunidad Iberoamericana y su sistema de cooperación.
7. Aceptar la invitación del Gobierno de Costa Rica para la realización de la VI Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado en el año 2004.
8. Encomendar a la Secretaría General del CLAD la realización de las acciones de coordinación necesarias con el Gobierno de Costa Rica, a los efectos de la organización y ejecución de la VI Conferencia Ministerial.
9. Encargar al CLAD que continúe sirviendo como instrumento de intercambio entre sus países miembros en la materias relacionadas con la Reforma del Estado, el fortalecimiento de sus

instituciones públicas y la modernización de sus mecanismos de gestión, y solicitarle que efectúe una encuesta que permita evaluar los resultados de las reuniones de Ministros de Reforma del Estado y de la Administración Pública realizada a la fecha.

10. Solicitar a la Secretaría Pro-Tempore de la XIII Cumbre Iberoamericana que, a través de los canales correspondientes, someta a consideración de los Jefes de Estado y de Gobierno el contenido del presente "Consenso de Santa Cruz".

**ARGENTINA**

**BOLIVIA**

**BRASIL**

**COLOMBIA**

**COSTA RICA**

**CUBA**

**CHILE**

**ECUADOR**

**ESPAÑA**

**GUATEMALA**

**MEXICO**

**NICARAGUA**

**PANAMÁ**

**Dr. Publio Ricardo Cortés**

**PARAGUAY**

**PERU**

**PORTUGAL**

**REPUBLICA DOMINICANA**

**URUGUAY**

**Anexo II de la carta de fecha 28 de julio de 2003 dirigida al  
Secretario General por el Encargado de Negocios interino de la  
Misión Permanente de Bolivia ante las Naciones Unidas**

**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 y 27 de junio de 2003*

**SUMARIO**

PREÁMBULO

CAPÍTULO PRIMERO. FINALIDAD Y ÁMBITO DE LA CARTA	epígrafes 1 a 5
CAPÍTULO SEGUNDO. CRITERIOS ORIENTADORES Y PRINCIPIOS RECTORES	epígrafes 6 a 8
CAPÍTULO TERCERO. CONCEPTOS BÁSICOS SOBRE LA FUNCIÓN PÚBLICA	epígrafes 9 a 12
CAPÍTULO CUARTO. REQUERIMIENTOS FUNCIONALES DE LA FUNCIÓN PÚBLICA	epígrafes 13 a 52
CAPÍTULO QUINTO. CONSIDERACIONES ESPECÍFICAS SOBRE LA FUNCIÓN DIRECTIVA	epígrafes 53 a 56
CAPÍTULO SEXTO. CONDICIONES DE EFICACIA DE LA CARTA	epígrafes 57 a 62

---

## CARTA IBEROAMERICANA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

---

### PREÁMBULO

De conformidad con la Declaración de Santo Domingo, aprobada por la IV Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del 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.

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.

A los fines de la presente Carta, la expresión "función pública", con el contenido que le atribuye el capítulo primero, se entenderá equivalente a la de "servicio civil", utilizada con preferencia en algunos países del área iberoamericana. Todas las alusiones y referencias a la primera se consideran por tanto indistintamente aplicables al otro término, por lo cual se entenderán excluidos de la Carta los cargos de naturaleza política.

Diversos estudios realizados por organismos internacionales registran evidencias acerca de una relación positiva entre la existencia de sistemas de función pública o servicio civil investidos de tales atributos y los niveles de confianza de los ciudadanos en la administración pública, la eficacia gubernamental y la lucha contra la corrupción, y la capacidad de crecimiento económico sustentable de los países. Por otra parte, una Administración profesional que incorpora tales sistemas contribuye al fortalecimiento institucional de los países y a la solidez del sistema democrático.

Para hacer posible la existencia de sistemas de tal naturaleza es necesario que la gestión del empleo y los recursos humanos al servicio de los gobiernos incorpore los criterios jurídicos, organizativos y técnicos así como las políticas y prácticas que caracterizan a un manejo transparente y eficaz de los recursos humanos.

La eficacia de los principios, procedimientos, políticas y prácticas de gestión que configuran un sistema de función pública requiere que todos ellos sean debidamente contextualizados en el entorno institucional en el que deben incardinarse y operar. Los requerimientos derivados de la historia, las tradiciones, el contexto socioeconómico y el marco político de cada realidad nacional son factores que condicionan los contornos específicos de cualquier modelo genérico.

Por otra parte, la calidad de los diferentes sistemas nacionales de función pública o servicio civil en la comunidad iberoamericana es diversa y heterogénea. El logro de una función pública profesional y eficaz es, para cualquier sociedad democrática, un propósito permanente que encuentra en todo caso múltiples áreas de mejora de los arreglos institucionales existentes. Ahora bien, no deben desconocerse las evidentes diferencias que los distintos puntos de partida implican en cuanto al contenido, amplitud e intensidad de las reformas necesarias en cada caso.

Sin perjuicio de lo anterior, resulta posible y conveniente poner de manifiesto un conjunto de bases comunes, sobre las cuales debiera articularse el diseño y funcionamiento de los diferentes sistemas nacionales de función pública en los países iberoamericanos. La definición de estas bases y su adopción por los gobiernos contribuirá, por una parte, a enfocar de manera compartida los esfuerzos por mejorar los sistemas nacionales, y permitirá por otra la construcción de un lenguaje común sobre la función pública iberoamericana, facilitando los intercambios de todo tipo y robusteciendo en este campo los nexos existentes entre nuestros países.

Tales son los objetivos de esta Carta Iberoamericana de la Función Pública que constituye, para los países que la adoptan, un referente común en materia de función pública. El texto define un marco de referencia genérico, no vinculante, que deberá adaptarse en cada caso a la idiosincrasia, historia, cultura, tradición jurídica y entorno institucional propios de cada país. Su desarrollo admite concreciones normativas y políticas diferentes, acordes con dicha heterogeneidad.

## CAPÍTULO PRIMERO. FINALIDAD Y ÁMBITO DE LA CARTA

- |                                       |   |
|---------------------------------------|---|
| <b>Objeto</b>                         | <p><b>1</b> La Carta Iberoamericana de la Función Pública persigue las siguientes finalidades:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Definir las bases que configuran un sistema profesional y eficaz de función pública, entendiendo a éste como una pieza clave para la gobernabilidad democrática de las sociedades contemporáneas, y para la buena gestión pública.</li> <li>b) Configurar un marco genérico de principios rectores, políticas y mecanismos de gestión llamado a constituir un lenguaje común sobre la función pública en los países de la comunidad iberoamericana.</li> <li>c) Servir como fuente de inspiración para las aplicaciones concretas, regulaciones, desarrollos y reformas que en cada caso resulten adecuadas para la mejora y modernización de los sistemas nacionales de función pública en dicho ámbito.</li> </ul>                                 |
| <b>El concepto de Función Pública</b> | <p><b>2</b> 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. 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.</p> <p>En el ámbito público, las finalidades de un sistema de gestión del empleo y los recursos humanos deben compatibilizar los objetivos de eficacia y eficiencia con los requerimientos de igualdad, mérito e imparcialidad que son propios de administraciones profesionales en contextos democráticos.</p> |

- 3** Son notas básicas de esta noción las siguientes:
- a) Se entiende por administración profesional una Administración Pública dirigida y controlada por la política en aplicación del principio democrático, pero no patrimonializada por ésta, lo que exige preservar una esfera de independencia e imparcialidad en su funcionamiento, por razones de interés público.
  - b) La noción utilizada es compatible con la existencia de diferentes modelos de función pública. Los arreglos institucionales que enmarcan el acceso al empleo público, la carrera de los empleados públicos, las atribuciones de los diferentes actores y otros elementos de la gestión del empleo y los recursos humanos no tienen por qué ser necesariamente los mismos en los distintos entornos nacionales.
  - c) Los sistemas de función pública pueden incluir uno o más tipos de relación de empleo entre las organizaciones públicas y sus empleados, más o menos próximas al régimen laboral ordinario. La función pública de un país puede albergar relaciones de empleo basadas en un nombramiento o en un contrato, reguladas por el derecho público o por el derecho privado, y cuyas controversias se sustancian ante órganos judiciales especiales o ante tribunales comunes.
- 4** La existencia y preservación de una administración profesional exige determinadas regulaciones específicas del empleo público, diferentes de las que rigen el trabajo ordinario por cuenta ajena. No obstante, la noción de función pública que maneja esta Carta trasciende la dimensión jurídica del mismo, ya que, como muestra frecuentemente la realidad, la mera existencia de las normas puede no ser suficiente para garantizar una articulación efectiva de los mecanismos que hacen posible una administración profesional. Sólo la efectividad de esta articulación en la práctica social permite hablar con propiedad de una función pública.
- 5** A los efectos de esta Carta, la función pública incluye:

**Ámbito de aplicación**

- a) Los diferentes sectores del sistema político administrativo, incluyendo a aquellos que, como la Educación, la Sanidad y otros, pueden disponer de estatutos o regulaciones singulares de personal.
- b) Los diferentes niveles de gobierno y administración, lo que incluye al empleo público correspondiente a los gobiernos nacionales, así como al que se integra en las instituciones de los niveles subnacionales, tanto intermedios, en su caso, como locales.
- c) Los diferentes grados de descentralización funcional de la gestión, incluyendo tanto las instancias centrales como las entidades descentralizadas, dotadas o no de personalidad jurídica propia.

## CAPÍTULO SEGUNDO. CRITERIOS ORIENTADORES Y PRINCIPIOS RECTORES

### **Criterios orientadores**

- 6** La función pública es uno de los elementos centrales de articulación de los sistemas político-administrativos. Por ello, la modernización de las políticas públicas de gestión del empleo y los recursos humanos constituye un eje de las reformas de la gestión pública emprendidas durante las últimas décadas por un número significativo de gobiernos en diferentes partes del mundo. Esta Carta se posiciona como un instrumento al servicio de estrategias de reforma que incorporan los criterios inspiradores de tales esfuerzos de modernización, y promueve la adopción de los mismos por los sistemas de función pública de los países de la comunidad iberoamericana.
  
- 7** En particular, son criterios que inspiran los enunciados de la Carta:
  - a) 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 disponible por los gobiernos y organizaciones del sector público.
  
  - b) La profesionalidad de los recursos humanos al servicio de las administraciones públicas, como garantía de la mayor calidad de los servicios públicos prestados a los ciudadanos.
  
  - c) La estabilidad del empleo público y su protección frente a la destitución arbitraria, sin perjuicio de la duración, indefinida o temporal, de la duración que se establezca.
  
  - d) La flexibilidad en la organización y gestión del empleo público, necesaria para adaptarse, con la mayor agilidad posible, a las transformaciones del entorno y a las necesidades cambiantes de la sociedad.
  
  - e) La responsabilidad de los empleados públicos por el trabajo desarrollado y los resultados del mismo, así como su respeto e implicación en el desarrollo de las políticas públicas definidas por los gobiernos.

- f) 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.
- g) El protagonismo de los directivos públicos y la interiorización de su papel como principales responsables de la gestión de las personas a su cargo.
- h) 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.
- i) El impulso de políticas activas para favorecer la igualdad de género, la protección e integración de las minorías, y en general la inclusión y la no discriminación por motivos de género, origen social, etnia, discapacidad u otras causas.

## **Principios rectores**

- 8** Son principios rectores de todo sistema de función pública, que deberán inspirar las políticas de gestión del empleo y los recursos humanos y quedar en todo caso salvaguardados en las prácticas concretas de personal, los de:
- Igualdad de todos los ciudadanos, sin discriminación de género, raza, religión, tendencia política u otras.
  - Mérito, desempeño y capacidad como criterios orientadores del acceso, la carrera y las restantes políticas de recursos humanos.
  - Eficacia, efectividad y eficiencia de la acción pública y de las políticas y procesos de gestión del empleo y las personas.
  - Transparencia, objetividad e imparcialidad.
  - Pleno sometimiento a la ley y al derecho.

## CAPÍTULO TERCERO. CONCEPTOS BÁSICOS SOBRE LA FUNCIÓN PÚBLICA

### La función pública como sistema integrado

**9** Para el cumplimiento de las finalidades que le son propias, la función pública debe ser diseñada y operar como un sistema integrado de gestión cuyo propósito básico o razón de ser es la adecuación de las personas a la estrategia de la organización o sistema multiorganizativo, para la producción de resultados acordes con tales prioridades estratégicas.

**10** Los resultados pretendidos por las organizaciones públicas dependen de las personas en un doble sentido:

1. Se hallan influidos por el grado de adecuación del dimensionamiento, cuantitativo y cualitativo, de los recursos humanos, a las tareas que deben realizarse. Por ello, el suministro de capital humano deberá ajustarse en cada caso a las necesidades organizativas, evitando tanto el exceso como el déficit, y gestionando con la mayor agilidad posible los procesos de ajuste necesarios.

2. Son consecuencia de las conductas observadas por las personas en su trabajo, las cuales, a su vez, dependen de dos variables básicas:

a) las competencias, o conjuntos de cualidades poseídas por las personas, que determinan la idoneidad de éstas para el desempeño de la tarea; y

b) la motivación, o grado de esfuerzo que las personas estén dispuestas a aplicar a la realización de su trabajo.

Por ello, las normas, políticas, procesos y prácticas que integran un sistema de función pública deben proponerse desarrollar una influencia positiva sobre el comportamiento de los servidores públicos, actuando, en el sentido más adecuado en cada caso, sobre las competencias y la voluntad de las personas en el trabajo.

### Coherencia estratégica

**11** La coherencia estratégica es un rasgo esencial de cualquier sistema de función pública. Ello significa que la calidad de sus instrumentos e intervenciones

no puede ser juzgada desde una supuesta normalización técnica o neutral, al margen de su conexión con la estrategia perseguida en cada caso por la organización. La gestión del empleo y los recursos humanos sólo crea valor en la medida en que resulta coherente con las prioridades y finalidades organizativas.

## **Factores situacionales**

**12** La efectividad de los arreglos institucionales que caracterizan a la función pública se halla influida por condiciones y variables que se encuentran en el interior o en el exterior de la organización o sistema multiorganizativo en que se opere. Si bien dichos factores situacionales son múltiples, algunos merecen ser destacados por su importante grado de influencia sobre la gestión del empleo y las personas:

- En el contexto interno, la estructura de la organización, o conjunto de formas que se utilizan para dividir y coordinar el trabajo; y la cultura organizativa, o conjunto de convicciones tácitas, valores y modelos mentales compartidos por las personas.
- En el entorno, el marco jurídico de aplicación, el sistema político y los mercados de trabajo son los principales factores situacionales.

Los ajustes mutuos entre los arreglos propios de la función pública y este conjunto de factores son una condición de éxito de las políticas y prácticas de gestión del empleo y los recursos humanos, en cualquier entorno institucional.

---

## CAPÍTULO CUARTO. REQUERIMIENTOS FUNCIONALES DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

- Planificación de recursos humanos**
- 13** Todo sistema de función pública necesita articular un instrumental de planificación, mediante el cual la organización realiza el estudio de sus necesidades cuantitativas y cualitativas de recursos humanos a corto, medio y largo plazo, contrasta las necesidades detectadas con sus capacidades internas, e identifica las acciones que deben emprenderse para cubrir las diferencias. La planificación constituye el nexo obligado entre la estrategia organizativa y el conjunto de políticas y prácticas de gestión del empleo y las personas.
- 14** Para garantizar la calidad de la planificación de recursos humanos resultará imprescindible disponer de sistemas de información sobre el personal capaces de permitir un conocimiento real y actualizado de las disponibilidades cuantitativas y cualitativas de recursos humanos, existentes y previsibles en el futuro, agregadas por diferentes sectores, unidades, ámbitos organizativos, cualificaciones, franjas de edad y cualesquiera otras agrupaciones necesarias para la adecuada gestión del capital humano.
- 15** Los mecanismos y procedimientos de planificación de recursos humanos deberán hacer posible:
- La optimización de los efectivos cuantitativos y cualitativos disponibles.
  - La adaptación flexible de las políticas y prácticas de personal a los cambios producidos en la organización y en su entorno.
  - La correcta distribución de los recursos disponibles, la redistribución flexible de las personas en función de las necesidades organizativas y un reparto adecuado de la carga de trabajo entre las diferentes unidades y ámbitos organizativos.
  - El seguimiento y actualización de sus previsiones.

**Organización del trabajo**

- La participación activa de los directivos en los procesos de planificación.
- 16** La organización del trabajo requiere instrumentos de gestión de recursos humanos destinados a definir las características y condiciones de ejercicio de las tareas (descripción de los puestos de trabajo), así como los requisitos de idoneidad de las personas llamadas a desempeñarlas (perfiles de competencias).
- 17** Las descripciones de puestos deben comprender la misión de éstos, su ubicación organizativa, sus principales dimensiones, las funciones, las responsabilidades asumidas por su titular y las finalidades o áreas en las que se espera la obtención de resultados. Las descripciones de puestos perseguirán en cada caso el equilibrio adecuado entre:
- a) La precisión en la definición de la tarea, de tal manera que existan los requisitos de especialización del trabajo que resulten necesarios en cada caso, y la estructura de responsabilidades quede clara.
  - b) La flexibilidad imprescindible para la adaptación de la tarea ante circunstancias cambiantes. En especial, deberán prever la necesidad de que el ocupante del puesto pueda ser llamado a enfrentar situaciones no previstas, así como a comportarse cooperativamente ante demandas de trabajo en equipo.

La rápida evolución de las necesidades sociales, las tecnologías y los procesos de trabajo aconseja una revisión frecuente y flexible de las descripciones de tareas.

- 18** Los perfiles de competencias de los ocupantes de los puestos deben incorporar aquellas cualidades o características centrales cuya posesión se presume como determinante de la idoneidad de la persona y el correspondiente éxito en el desempeño de la tarea. La elaboración de los perfiles de competencias ha de tener en cuenta lo siguiente:

- Debe existir coherencia entre las exigencias de las tareas, expresadas básicamente en las finalidades de los puestos, y los elementos que configuran el perfil de idoneidad del ocupante.
  - La elaboración de perfiles debe ir más allá de los conocimientos técnicos especializados o la experiencia en el desempeño de tareas análogas, e incorporar todas aquellas características (habilidades, actitudes, concepto de uno mismo, capacidades cognitivas, motivos y rasgos de personalidad) que los enfoques contemporáneos de gestión de las personas consideran relevantes para el éxito en el trabajo.
  - Los perfiles deben ser el producto de estudios técnicos realizados por personas dotadas de la cualificación precisa y el conocimiento de las tareas, y mediante la utilización de los instrumentos capaces de garantizar la fiabilidad y validez del producto.
- 19** La clasificación de los puestos de trabajo deberá dar lugar a estructuras ordenadas en función del valor de contribución que se atribuya a aquellos, y dotadas de la flexibilidad necesaria para facilitar:
- a) la movilidad funcional y geográfica de las personas, por razones de interés personal u organizativo, y
  - b) el reconocimiento de la mejora profesional mediante la asignación de tareas de superior dificultad o responsabilidad.

**Acceso al empleo**

- 20** La gestión de los procesos de acceso al empleo público se ha de llevar a cabo en todo caso de acuerdo con los principios siguientes:
- a) Publicidad, entendiendo por tal la difusión efectiva de las convocatorias en unas condiciones que permitan que sean conocidas por la totalidad de candidatos potenciales.

- b) Libre concurrencia, de acuerdo con unos requisitos generales de acceso al empleo público y sin más restricciones que las derivadas del perfil de competencias, que en todo caso deberá corresponderse con los requerimientos funcionales del puesto.
- c) Transparencia en la gestión de los procesos así como en el funcionamiento de los órganos de reclutamiento y selección.
- d) Especialización de los órganos técnicos encargados de gestionar y resolver los procedimientos de acceso, lo que exige la cualificación profesional de sus integrantes, derivada tanto del conocimiento de la tarea como del manejo de los instrumentos de selección de personas.
- e) Garantía de imparcialidad de los órganos encargados de gestionar y resolver los procedimientos de acceso, y en particular de cada uno de sus miembros considerados individualmente.
- f) Fiabilidad y validez probadas de los instrumentos utilizados para verificar las competencias de los aspirantes.
- g) Elección del mejor candidato, de acuerdo con los principios de mérito y capacidad.
- h) Eficacia de los procesos de reclutamiento y selección para garantizar la adecuación de los candidatos seleccionados al perfil del puesto.
- i) Eficiencia y agilidad de los procesos de reclutamiento y selección, sin perjuicio del respeto de todas y cada una de las garantías que deben rodearlos.

- 21** Con respeto a los principios expuestos, y siempre de acuerdo con el perfil de los puestos que se trate de cubrir, los órganos responsables de gestionar y resolver estos procedimientos pueden utilizar los siguientes instrumentos de selección:

- El análisis de la información biográfica de los candidatos y la valoración de sus méritos y referencias,
  - La realización de pruebas de conocimiento orales o escritas,
  - La ejecución de pruebas de aptitudes o capacidades cognitivas.
  - La superación de pruebas físicas.
  - La realización de ejercicios y simulaciones demostrativos de la posesión de habilidades y destrezas.
  - La superación de pruebas psicométricas relacionadas con la exploración de rasgos de personalidad o carácter.
  - La superación de exámenes médicos.
  - La realización de entrevistas de selección.
  - La realización de cursos selectivos de formación.
  - La superación de períodos de prueba o prácticas
- 22** La efectividad de los principios definidos para el acceso al empleo público exige muy especialmente que los sistemas de función pública protejan eficazmente la profesionalidad e imparcialidad de los órganos que gestionan y resuelven los procedimientos. Para ello, será necesario que existan medidas que garanticen:
- La acreditación de la cualificación necesaria.
  - La independencia de los miembros de tales órganos respecto del poder político o de otros grupos de interés, garantizada por las normas que rigen su nombramiento, ejercicio y cese.
  - La no incursión en incompatibilidad por razones de interés directo en los procedimientos.

- La posibilidad de recusación por causa justa, por parte de interesados con un interés legítimo en ello.

**23** Los mecanismos propios de la función pública garantizarán en todo caso, en los procedimientos de acceso al empleo público, la efectividad de los principios de igualdad y no discriminación, así como los de igualdad de género e inclusión de las minorías necesitadas de especial protección, incorporando en caso necesario políticas y medidas activas de discriminación positiva o acción afirmativa.

**24** Los principios y criterios adoptados por esta Carta en cuanto al acceso al empleo público son de aplicación, sin perjuicio de las adaptaciones necesarias, a cualquier supuesto de incorporación a un puesto de trabajo, ya sea desde el exterior del sistema público o desde el interior del mismo, mediante procesos de movilidad o promoción.

## **Evaluación del rendimiento**

**25** La evaluación del rendimiento de las personas en el trabajo debe formar parte de las políticas de gestión de recursos humanos incorporadas por todo sistema de servicio civil. Disponer de sistemas formales de evaluación del rendimiento permite:

- a) Obtener informaciones necesarias para adoptar decisiones en diferentes áreas de la gestión de las personas (remuneración, promoción, capacitación, disciplina...)
- b) Validar políticas y prácticas de gestión de recursos humanos, contrastando y valorando su impacto sobre el comportamiento humano en el trabajo.
- c) Orientar el desarrollo de las personas y su crecimiento profesional.
- d) Mejorar la motivación y el rendimiento de las personas en el puesto de trabajo.

**26** La evaluación del rendimiento, ya sea individual o de grupo, requiere la utilización de instrumentos fiables

y válidos. Cuando la evaluación se centre en resultados, deberá basarse en la previa estandarización de éstos mediante el señalamiento de objetivos congruentes con las finalidades del puesto ocupado, y la identificación de indicadores precisos. Cuando la evaluación mida el comportamiento en el trabajo, deberá fundamentarse en la aplicación de escalas de conducta adecuadas, u otros instrumentos técnicamente probados. Se evitará en todo caso el uso de instrumentos ambiguos, de fiabilidad dudosa, susceptibles de introducir sesgos en la apreciación, o favorecedores de la mera subjetividad o arbitrariedad.

- 27** La evaluación del rendimiento laboral de las personas, especialmente cuando se realiza con finalidades de estímulo y mejora del desempeño, requiere la implicación activa de los directivos, superiores inmediatos de las personas evaluadas. El entrenamiento de los evaluadores en el dominio de las destrezas técnicas y habilidades sociales necesarias, así como el logro de su compromiso efectivo con estas prácticas son condiciones cruciales de éxito.
- 28** Los sistemas de evaluación deben incorporar mecanismos por medio de los cuales las personas puedan manifestar su discrepancia frente a la valoración efectuada, y hacer llegar la misma tanto a sus supervisores como a instancias superiores. Deberá velarse por evitar y sancionar una utilización inadecuada de la evaluación como apoyo de prácticas arbitrarias, despóticas o incursas en la figura del acoso moral.
- 29** En la medida posible, y en forma en todo caso coherente con la cultura interna de las organizaciones públicas, los sistemas de servicio civil incorporarán, especialmente con finalidades de desarrollo y mejora de las competencias personales, mecanismos de evaluación de 360 grados o similares, mediante los cuales las personas reciben retroalimentación de su desempeño por parte de los diferentes afectados por el mismo, ya estén situados por encima, por debajo o en un plano equivalente al de su posición jerárquica.

- Compensación**
- 30** 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.
- 31** La equidad debe ser el principio rector del diseño de las estructuras retributivas, así como el atributo básico de éstas. La equidad de la compensación se manifiesta tanto hacia el interior como hacia el exterior de la organización:
- a) La equidad interna es la cualidad de que goza la estructura retributiva cuando las personas:
    - tienen, en general, la percepción de que reciben de la organización compensaciones de todo tipo, acordes con su propia contribución, y
    - perciben que las compensaciones recibidas por los demás empleados son justas, cuando las comparan con las que reciben ellos mismos.
  - b) La equidad externa reúne las notas de competitividad y eficiencia salarial:
    - Una estructura retributiva es competitiva cuando resulta adecuada para atraer, motivar y retener a las personas dotadas de las competencias necesarias, en los distintos tipos de puestos que la organización precisa.
    - Una estructura retributiva es eficiente cuando los costes salariales no son excesivos, en relación con los de mercado, en ningún nivel o sector de puestos.

- 32** 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, porque reduciría los incentivos de carrera y el estímulo al rendimiento, ni demasiado amplio, lo que podría traslucir un síntoma de captura del sistema por algunas élites, y reflejaría un mayor o menor grado de inequidad salarial.
- 33** 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.
- 34** 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.
- 35** Los beneficios no monetarios incorporados a los sistemas de función pública deberán ser equitativos, eficaces para el logro de sus finalidades, y asumibles en términos de costo-beneficio.
- 36** 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.
- Desarrollo**
- 37** Los sistemas de función pública deben incorporar mecanismos que favorezcan y estimulen el

crecimiento de las competencias de los empleados públicos, mantengan alto su valor de contribución y satisfagan en lo posible sus expectativas de progreso profesional, armonizando éstas con las necesidades de la organización.

- 38 La carrera profesional de los empleados públicos será facilitada por regulaciones flexibles, que eliminarán en lo posible las barreras o limitaciones formales. Se crearán fórmulas alternativas a las carreras meramente jerárquicas, basadas en el reconocimiento del crecimiento y la excelencia profesional, sin necesidad de incrementar la autoridad formal del personal afectado.
- 39 La promoción a puestos de trabajo de nivel superior deberá basarse en la valoración del rendimiento, el análisis del potencial y el desarrollo de competencias. Se utilizarán para ello instrumentos dotados de la mayor objetividad posible, que reduzcan los riesgos de arbitrariedad, nepotismo o clientelismo en tales procesos.
- 40 Los empleados públicos deberán recibir 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, para apoyar su crecimiento profesional y para afrontar los cambios organizativos.
- 41 La formación de los empleados públicos deberá desarrollarse mediante planes diseñados para apoyar prioridades claras de la organización, en el marco de las políticas globales, y basarse en diagnósticos fiables de necesidades. La inversión en formación debe ser objeto de evaluación, que se extenderá a la apreciación de los aprendizajes producidos, la satisfacción de los participantes, la relación entre resultados y costos y el impacto sobre el rendimiento de las personas en sus puestos de trabajo.
- Responsabilidad Laboral** 42 Los sistemas de función pública deben contar con mecanismos que aseguren, por los medios adecuados en cada caso, el control de presencia,

la realización completa de la jornada de trabajo, los instrumentos para la reducción del absentismo y, en general, el cumplimiento de sus obligaciones laborales por parte de los empleados públicos.

- 43** Se establecerán y aplicarán con el mayor rigor las normas necesarias sobre incompatibilidades de los empleados públicos, con la finalidad de evitar que éstos intervengan en asuntos en los que puedan tener alguna clase de interés que comprometa su imparcialidad o ponga en cuestión la imagen de la Administración pública.
- 44** Los procedimientos disciplinarios deben permitir corregir con eficacia, agilidad y ejemplaridad las conductas inadecuadas de los empleados públicos. El régimen disciplinario se basará en la tipificación de las infracciones, la graduación proporcional de las sanciones, la imparcialidad de los órganos que instruyen y resuelven los procedimientos, el carácter contradictorio de éstos, y la congruencia entre hechos probados y resoluciones. Los afectados por un procedimiento disciplinario deberán contar con todas las garantías propias del derecho sancionador.

#### **Desvinculación**

- 45** El mero cambio de gobierno o la concurrencia de circunstancias o decisiones de exclusiva apreciación discrecional no serán, por sí mismas, causas suficientes para justificar despidos o rescisiones de empleo.
- 46** Cuando se establezca la posibilidad de despido por incapacidad manifiesta o bajo rendimiento, se crearán los mecanismos necesarios para garantizar la acreditación objetiva de tales circunstancias. De igual modo, cuando exista la posibilidad de rescindir, individual o colectivamente, la relación de empleo de los empleados públicos por razones técnicas, económicas u organizativas que obliguen a la amortización de puestos de trabajo, la concurrencia de dichas causas deberá ser objetivamente acreditada mediante procedimientos dotados de las garantías necesarias.

**Relaciones humanas y sociales**

- 47** Se consideran como criterios orientadores de las relaciones laborales en la función pública las siguientes:
- a) El derecho de los empleados públicos a la defensa de sus intereses, en los marcos y con las modalidades que deriven de las distintas legislaciones nacionales.
  - b) Cada una de las partes de las relaciones laborales debe representar, sin extralimitarse, el papel que le es propio, cuyo ejercicio ha de ser recíprocamente reconocido y aceptado.
  - c) En lo que respecta a la fijación de las condiciones de trabajo, deberá estarse a lo que disponga la legislación nacional de aplicación en cuanto a los elementos de aquéllas que deben ser objeto de negociación y los que corresponden a las normas jurídicas o a facultades de decisión unilateral del empleador público.
  - d) Los mecanismos y procedimientos que se establezcan deberán facilitar que las relaciones laborales se orienten, habitual y preferentemente, a la transacción y la concertación, evitando la confrontación y la descalificación del adversario.
- 48** Los sistemas de función pública deberán incorporar las reglas y políticas necesarias para garantizar los derechos de los empleados públicos en materia de salud laboral y seguridad en el trabajo.
- 49** Los empleadores públicos deberán ocuparse de conocer el clima laboral de sus organizaciones, evaluándolo periódicamente y teniendo en cuenta estas evaluaciones para la revisión y mejora de sus políticas y prácticas de gestión de las personas.
- 50** Las políticas y prácticas de comunicación interna se orientarán a:
- a) Conocer las informaciones, iniciativas, sugerencias, opiniones y peticiones procedentes de los empleados públicos.

- b) Informar con precisión de las decisiones y directrices de las instancias superiores y hacer circular con fluidez las informaciones relevantes para los servicios y las personas, utilizando criterios de apertura que limiten la información reservada a aquellas materias que, por su naturaleza, deban permanecer confidenciales.
- c) Reforzar la percepción de pertenencia y la implicación de los empleados en el proyecto organizativo global y en las estrategias gubernamentales.

**Organización de la función de Recursos Humanos**

**51** Las funciones y responsabilidades centrales en materia de gestión del empleo y las personas exigen la existencia, en las organizaciones y sistemas multiorganizativos del sector público, de núcleos especializados, dotados de una consistente cualificación técnica, y ubicados, desde el punto de vista estructural, en posiciones de autoridad formal coherentes con el alto valor estratégico de su función. Son cometidos básicos de estos núcleos o departamentos centrales:

- a) La elaboración de directrices estratégicas de gestión del empleo y las personas coherentes con la estrategia organizativa y el seguimiento y control de su aplicación.
- b) El impulso y dirección de los procesos de planificación de personal de alcance global, y la gestión de aquellas operaciones y procesos de gestión de recursos humanos que por razones de escala o especialización deban ser asumidas por una instancia central.
- c) El estudio, diagnóstico, evaluación e innovación de las políticas y prácticas de gestión de los recursos humanos y el impulso de las reformas necesarias para modernizarla y adaptarla a las necesidades cambiantes de las organizaciones públicas.
- d) El apoyo a los directivos de la cadena de mando de las organizaciones en el ejercicio de las funciones que les incumben como responsables de la gestión de las personas a su cargo.

- 52** Sin perjuicio de las relevantes funciones de los núcleos o departamentos centrales de recursos humanos, los sistemas de servicio civil deben asignar a los directivos de línea al frente de las unidades productoras de los servicios públicos un papel predominante en la gestión de las personas a su cargo. Ello implica:
- a) Descentralizar, transfiriendo a la línea de mando, todas aquellas decisiones en materia de personal de cuya centralización no se deriven mayores beneficios para la organización.
  - b) Asumir desde las instancias centrales un papel principal de asesoramiento, apoyo y provisión de servicios técnicos especializados en materia de personal al conjunto de los directivos.
  - c) Fortalecer las competencias de los directivos en materia de gestión de las personas, asumiendo líneas de capacitación permanente en los conocimientos y habilidades necesarias, y articular el conjunto de mecanismos de la función pública en forma tal que promuevan y estimulen la mayor implicación y responsabilización de los directivos en este campo.

## CAPÍTULO QUINTO. CONSIDERACIONES ESPECÍFICAS SOBRE LA FUNCIÓN DIRECTIVA

### La función directiva profesional

- 53** Los requerimientos de profesionalidad de la Administración que son consustanciales a la función pública se extienden a la franja directiva o gerencial de los sistemas político-administrativos. Esta Carta entiende por tal aquel segmento de cargos de dirección inmediatamente subordinado al nivel político de los gobiernos, cuya función es dirigir, bajo la orientación estratégica y el control de aquél, las estructuras y procesos mediante los cuales se implementan las políticas públicas y se producen y proveen los servicios públicos. Se trata de una función diferenciada tanto de la política como de las profesiones públicas que integran la función pública ordinaria. La adecuada definición y consolidación de una dirección pública profesional son básicas para un correcto diseño institucional de los sistemas públicos contemporáneos.
- 54** Una institucionalización adecuada de la gerencia pública profesional exige arreglos institucionales que hagan posible:
- a) Una esfera de delegación en la que sea factible el ejercicio de un núcleo de discrecionalidad directiva en las materias y decisiones propias de la gestión.
  - b) Unos sistemas eficaces de control y rendición de cuentas que faciliten la exigencia de responsabilidades a los directivos. Los sistemas de control más adecuados al ejercicio de la dirección son los que operan preferentemente sobre los resultados.
  - c) Un elenco de premios y sanciones vinculados a la responsabilidad asumida, y derivados de la evaluación de los resultados de la gestión.
  - d) Un conjunto de valores comunes de referencia, centrados en la racionalidad en el manejo de los recursos y en la creación del mayor grado de valor público mediante el adecuado uso de aquéllos.

**Regulaciones  
específicas de la  
función directiva**

- 55 La naturaleza de la función directiva pública exige, para la garantía de su profesionalidad, regulaciones específicas. Estas regulaciones deben definir el universo de cargos que se consideran de dirección pública profesional, delimitándolos tanto de las funciones políticas como de los puestos reservados a los miembros de la función pública o servicio civil ordinario. Tales normas serán de aplicación a la provisión de cargos directivos por personas provenientes de la función pública, así como, en su caso, a la incorporación de directivos procedentes de otros ámbitos.
- 56 Ya sea formando parte diferenciada de un mismo cuerpo normativo de función pública, o bien mediante un estatuto específico, las regulaciones de la función directiva deberán incorporar:
- Exigencias de cualificación profesional que definan las competencias precisas para el desempeño de los cargos, así como los medios de acreditación de las mismas.
  - Reglas de acceso al cargo que garanticen la profesionalidad mediante la utilización de criterios de capacidad y mérito, haciendo asimismo posible el nivel de confianza requerido en cada caso por la naturaleza de la función.
  - Reglas de evaluación y rendición de cuentas, que definan mecanismos de control por resultados, así como los criterios de apreciación de éstos.
  - Reglas de permanencia que vinculen ésta a los resultados de la gestión, y establezcan alguna clase de protección frente a la destitución arbitraria.
  - Incentivos que estimulen la buena gestión, vinculando una parte de la compensación, así como en su caso la promoción profesional, a los resultados.

## CAPÍTULO SEXTO. CONDICIONES DE EFICACIA DE LA CARTA

### Pluralidad de los posibles desarrollos

57 Esta Carta contiene un conjunto de elementos que se considera integrantes de un sistema de función pública a la altura de los fines y desafíos de las Administraciones Públicas contemporáneas. El desarrollo de este núcleo básico de componentes y su concreción en regulaciones, estructuras, procedimientos, políticas y prácticas de gestión admite una diversidad de desarrollos que deberán adaptarse a la historia, tradiciones, culturas y otros elementos del entorno institucional de las diferentes realidades nacionales, en la comunidad de países iberoamericanos. En particular, los criterios de gestión del empleo y los recursos humanos al servicio de las organizaciones públicas adoptados por esta Carta permiten diferentes modelos de función pública desde el punto de vista de:

- Los tipos predominantes de los sistemas de garantías y filtros de profesionalidad utilizados en el acceso al empleo público.
- La organización de la carrera profesional de los empleados públicos, y en especial la posibilidad de optar por sistemas de función pública de empleo o de carrera.
- La escala de administración del sistema, que puede ir desde modelos nacionales de patrón único, hasta una diversidad de estructuras e instancias gestoras, en función de criterios de articulación institucional, de escala territorial, de especificidad sectorial u otros.
- Los marcos de relaciones laborales, que pueden albergar diferentes grados y fórmulas de participación de los agentes sociales y ámbitos más o menos amplios de negociación de las condiciones de trabajo de los empleados públicos.

58 Sin perjuicio de las diferencias entre modelos nacionales de función pública, la plena eficacia de los criterios de gestión del empleo y los recursos humanos incorporados por esta Carta requiere de un entorno institucional que los haga posibles. Son elementos relevantes de dicho entorno los marcos jurídicos del empleo público, el diseño estructural

de los sistemas públicos y sus organizaciones, la capacidad interna de éstas y los valores culturales dominantes.

- Marco jurídico**      **59** Los criterios de esta Carta exigen marcos reguladores que garanticen la profesionalidad y eficacia de la función pública. Para ello, será imprescindible que introduzcan modulaciones y especialidades singulares, distintas en algunos aspectos de las que regulan el empleo común. Las regulaciones del empleo público deberán:
- a) Garantizar la plena operatividad de los principios de igualdad, mérito y capacidad en el conjunto de las prácticas de gestión del empleo público y las personas que lo integran, protegiéndolo de la politización, el clientelismo, la arbitrariedad y la captura por intereses particulares.
  - b) Limitar el alcance de la singularidad normativa a aquellos elementos indispensables para garantizar la profesionalidad de las Administraciones Públicas, sin incorporar especialidades que incurran en discriminación o privilegio de los servidores públicos.
  - c) Rehuir una uniformización excesiva de las regulaciones que las incapacite para adaptarse a la extraordinaria diversificación y heterogeneidad de los sistemas político-administrativos contemporáneos.
  - d) Incorporar las pautas de flexibilidad que resultan imprescindibles para una gestión eficaz de los recursos humanos, y que orientan las reformas de los sistemas de empleo público emprendidas en numerosos países a lo largo de las dos últimas décadas.
- Diseño organizativo**      **60** El diseño estructural de las organizaciones públicas deberá incorporar, para hacer posible una gestión eficaz de los sistemas de función pública, los siguientes elementos básicos:
- Instancias especializadas en la gestión del empleo y los recursos humanos, investidas de la autoridad formal correspondiente al

valor estratégico de su función y caracterizadas por una triple orientación a:

- la racionalidad en el manejo de los recursos,
  - la innovación de las políticas y prácticas de gestión de las personas, y
  - al apoyo y asesoramiento a los directivos de línea para el desempeño de sus funciones como gestores del personal a su cargo.
- Una orientación que garantice a la dirección de los centros y las unidades productoras de los servicios públicos las atribuciones de gestión necesarias para gestionar a su personal, con los debidos sistemas de control y responsabilización.

**Capacidad interna 61** La administración de sistemas de función pública en línea con las orientaciones de esta Carta requiere la posesión, por las organizaciones públicas, de las competencias imprescindibles. Estos requerimientos presentan algunos rasgos diferentes para los órganos centrales y para las direcciones de línea:

- Las instancias centrales responsables de los recursos humanos deberán estar dotadas de una alta cualificación profesional, incorporando la multidisciplinariedad propia de la gestión de las personas, lo que exige combinar equilibradamente las aproximaciones propias de los campos del derecho, la economía, la psicología social y la gestión pública.
- Los directivos al frente de las unidades productoras deberán disponer de la capacitación adecuada para el desarrollo de las habilidades técnicas y sociales necesarias para la gestión de equipos humanos. En particular, resulta fundamental su entrenamiento en las destrezas de carácter interpersonal y relacional.

- Cambio cultural**      **62** La eficacia de los arreglos institucionales que esta Carta considera integrantes de los sistemas de función pública requerirá, en mayor o menor medida, en los diferentes entornos nacionales, la adaptación de las reglas informales, modelos mentales y pautas establecidas de conducta que caracterizan al funcionamiento de los sistemas públicos. En todo caso, resultará imprescindible para conseguir una efectiva articulación del modelo que se propugna:
- a) La interiorización de modelos de Administración Pública que excluyen su patrimonialización por la política y asumen la necesidad de administraciones profesionales basadas en el sistema de mérito como señas de identidad de democracias sólidas.
  - b) La superación de las visiones burocráticas sobre las Administraciones Públicas, basadas en la adopción de rutinas normalizadas y la reproducción de procedimientos establecidos, y su sustitución por enfoques orientados a la producción de resultados, la innovación y el aprendizaje.
  - c) La adopción de enfoques flexibles de gestión de las personas, coherentes con las tendencias actuales del mundo del trabajo y las reformas de la gestión pública.
  - d) La incorporación por los diferentes actores institucionales de los valores propios del servicio público, y en particular la honestidad de los comportamientos públicos, la austeridad en el manejo de los recursos, la transparencia de las decisiones, la evaluación y rendición de cuentas y el compromiso con el servicio a los ciudadanos.