

**X Seminario de RedMuni:**  
**“Nuevo rol del Estado, nuevo rol de los Municipios”**  
13 y 14 de agosto de 2009

Título de la ponencia: **LA VALORACIÓN EDUCATIVA COMO PAUTA DEL  
DESARROLLO DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA.**

Nombre del autor/a: **Dr. Horacio Moauro, Ing. Agr. Lucas Aguilar.**

Pertenencia institucional: **Servicio Nacional de Sanidad y Calidad  
Agroalimentaria “SENASA”.**

Correo electrónico (opcional): [laguilar@senasa.gov.ar](mailto:laguilar@senasa.gov.ar)

## LA VALORACIÓN EDUCATIVA COMO PAUTA DEL DESARROLLO DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA

### **El génesis**

Hasta la Revolución Francesa, 1789, y aún después, en el marco de las monarquías restituidas en Europa, no había funcionarios públicos en el sentido moderno de la palabra, las funciones administrativas de recaudación, obra, u otros, se referían a exclusivamente a la mejora del patrimonio de reyes, condes, marqueses, etc, es decir, los activos económicos propios de cada señorío.

La constitución de las sociedades en organizaciones administrativas en la forma de estados-nación, especialmente desde mediados del siglo XIX, y más firmemente en el siglo XX, con la disolución de los últimos estados monárquicos, generó un nuevo espacio, el espacio de la “**res pública**”, cuya administración demandó la generación de una burocracia que cumpliera las funciones de administración del erario, ahora público, y la ejecución de políticas destinadas a mejorar la calidad de vida de las ciudades.

A partir de aquí, los cuadros de burocracia administrativa, no fueron diseñados para la administración de bienes particulares, sino de patrimonios comunales y funciones que produjeran mejoras en las condiciones de vida del conjunto social.

La totalidad de estas actividades, definidas en su conjunto como empleo público, y la enorme y cambiante complejidad que estas tareas, que en el tiempo aumentaron exponencialmente por el desarrollo social, y que el crecimiento poblacional le imprimió un desmesurado aumento, generaron manejos y desmanejos de organización, tratando de contener los desbordes de funciones y gestión que se abalanzaban sobre los administradores.

Por otro lado, los ciudadanos en su conjunto requerían respuestas de los administradores del dinero fiscal, sobre una multitud de ámbitos siempre en aumento, y esta situación generó, ya no el desarrollo de una función, sino la administración de los fondos y controles para su cumplimiento

## **Las Respuestas**

En esta situación, de requerimientos administrativos para el desenvolvimiento de la sociedad en su conjunto, se intentó, por obra de reglamentos, instructivos y diversas norma legales, estandarizar las prestaciones y las funciones del personal que desempeñaba estas tareas con el objeto de mejorar las prestaciones, y garantizar estándares de cumplimiento.

En esta situación de requerimientos administrativos, para el desenvolvimiento de la sociedad en su conjunto, se intentó, por obra de reglamentos, instructivos y diversas norma legales, estandarizar los desempeños y las funciones del personal que desempeñaba estas funciones con el objeto de mejorar las prestaciones, y garantizar estándares de cumplimiento.

Ante el desborde de las tareas, los administradores iban acumulando personal, formando un cuerpo numeroso y desordenado, sin requerimientos de capacidades, con líneas de mando esquemáticas, que sólo atinaban a controlar asistencia y puntualidad; donde la forma administrativa gozaba de preeminencia sobre el contenido, y convirtiendo el empleo público un refugio a la desocupación.

Todos los desbordes administrativos por requerimientos o por procedimiento motivaban una mayor cantidad de reglamentos y disposiciones, cada vez más estrictos y puntuales que conformaban una casuística que terminaba por atarle las manos al funcionamiento administrativo

El aprendizaje y manejo de toda esta mecánica administrativa, motivó que la valoración de la prestación laboral, de quienes por el transcurso del tiempo aprendían los mecanismos de gestión y las formalidades administrativas, comenzaron a tener un premio económico, para diferenciar esta labor de quienes recién ingresaban, motivando lo que se conoció como “suplemento o pago por antigüedad”

Por lo apuntado, en el marco del empleo público, fragmentado en puestos de trabajo, y actividades ocasionales, la forma de acreditar competencias laborales, fue determinada a través de la cantidad de tiempo de desarrollo de cada función por el empleado en cuestión, con lo cual, la meritución estaba compeliada a la valoración en años de desempeño.

Por otro lado, la carrera administrativa se limitaba a un descriptivo de puestos de trabajo, en los que se encasillaba al personal sin consideraciones de evolución, en un esquema rígido, de compartimentos estancos, sin perspectivas de desarrollo personal vinculados al desempeño.

### **El primer cambio**

En el año 1993, juntamente con la aparición de la carrera administrativa llamada SINAPA, Sistema Nacional de Profesión Administrativa, se instala en el Estado Nacional un concepto diferente para la acreditación de competencias laborales.

El SINAPA estableció que las mejoras económicas no estarían sujetas al simple transcurso del tiempo, como es la antigüedad en el cargo, sino que se vinculaban al correcto desenvolvimiento de la tarea funcional, determinada a través de la evaluación de desempeño, y de la capacitación apta para el puesto de trabajo brindada por cada Organismo

En 1999, cuando se sanciona la Ley 25.164, que sirve de marco a las relaciones laborales en el empleo público, y las prestaciones de trabajo dejan de pertenecer al ámbito administrativo, para formar parte de un régimen de derecho laboral.

Este gigantesco cambio, que los puestos de trabajo estén atados al derecho laboral, abandonando el hecho administrativo de la designación, genera un marco laboral apropiado de crecimiento de la profesionalización del empleo público.

En ese mismo año, 1999, se firma el Primer Convenio Colectivo entre el Estado Nacional en su carácter de empleador, y los representaciones gremiales de los empleados públicos.

Este Convenio, homologado por el Decreto número 66 del año 1999, constituyó un enorme paso, que significó eliminar la verticalidad autoritaria en las relaciones de empleo, para incluir la participación de los trabajadores en un acuerdo, que pudiera establecer relaciones laborales sustentables desde una mesa de negociación, abriendo la puerta a un entendimiento armonioso entre las partes, ha mostrado que el camino elegido era correcto y beneficioso.

Tanto éste Convenio, como su continuador, homologado por el Decreto 214 del año 2006, preveían que los Organismos estatales, cuyas particulares características lo hicieran necesario, podrían establecer, en el marco del Convenio Colectivo General, un Convenio Colectivo Sectorial, que estableciera un marco adecuado a las características propias de sus características de trabajo.

Esta apertura a las características particulares de los Organismos que así lo requirieran, abrieron la puerta a la generación del Convenio Colectivo Sectorial SENASA.

## **El modelo SENASA**

En ese contexto, se inició el trabajo de establecer relaciones laborales adecuadas a las prestaciones laborales y los requerimientos de la carrera administrativa, propios del Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria.

El trabajo fue intenso y fructífero, y dio por resultado el Convenio Colectivo Sectorial homologado por el Decreto 40 del año 2007, donde el objetivo fue diseñar y desarrollar las políticas y estrategias de prestaciones laborales que aseguren la eficacia del servicio, el fortalecimiento institucional, y el desarrollo personal de los agentes, en un clima de armonía que propicie la profesionalidad y el desarrollo, y cuyos méritos sean sustentables.

Antes de entrar en el análisis del modelo diseñado en el Convenio Sectorial Senasa, es importante destacar que el elemento sustancial que manejan los Organismos estatales, refiere ineludiblemente a su personal. La productividad de un organismo de servicios, siempre está referenciada por la capacidad y el desempeño del personal que lo integra.

Por esta causa, la valoración, el desarrollo y la capacitación del personal, constituyen un objetivo prioritario para el Organismo, y propiciar un marco de contención laboral adecuado que impulse su desarrollo profesional y su continuidad, constituye una estrategia inicial de cualquier plan operacional

En el marco de los objetivos mencionados, el primer cambio cualitativo que se estableció, consistió en distinguir la posición de los agentes conforme a la calidad de las prestaciones laborales que pudieran ofrecer, referidas al nivel educativo del agente prestador.

Desde este lugar, que abandona el concepto de función, que eventualmente desempeña un agente, para cambiarlo por la calidad de trabajo que el agente pueda aportar a una función, se estableció una primera

segmentación del personal en cuatro Categorías, que se vinculan estrictamente con las capacidades educativas o los niveles educativos formales alcanzadas por cada uno: la primera denominada Profesional, que incluye a quienes posean un título universitario de grado, no inferior a cuatro años; Una segunda categoría, denominada Técnica, que incluye a los agentes que posean un título Terciario de al menos tres años, una tercera categoría denominada administrativa o asistencia técnica, para cuyos requerimientos de cumplimiento se necesita la enseñanza media completa, y una cuarta categoría destinada a los Servicios Generales.

El Ingreso a cada una de éstas Categorías, previstas para su desarrollo en una duración de treinta y cuatro años, deberá cumplimentarse por el primer grado de la misma, de tal forma que se genere un desarrollo armónico, por un lado, y por otro lado, que sus diferentes instancias sólo se ocupen cuando los requerimientos de capacitación sean cumplidos, desalentando así favoritismos propios del clientelismo, y jerarquizando la carrera administrativa de cada quien.

Este primer eje, sobre el que se asienta el convenio, y por donde se trazan estas categorías, es un eje de educación formal, que queda abierto a la preocupación y esmero de cada agente, ofreciendo una proyección vertical de crecimiento, en la carrera administrativa, a quien mejore su nivel educativo, porque por contrapartida, estaría brindando una mejor calidad laboral a los objetivos del Organismo.

Este concepto hace desaparecer la discrecionalidad propia de los organismos administrativos, para el mejoramiento de la posición escalafonaria de sus agentes, para situar la cuestión en la vocación de servicio y la voluntad de educación formal que cada uno se imponga.

Asimismo, cada una de las cuatro categorías descritas: Profesional, Técnica y Administrativa, a su vez, aparecen segmentadas en grados de

crecimiento, para cuyo desenvolvimiento, se abandona para siempre la idea de antigüedad en el servicio, para reemplazarlo por el de capacitación y evaluación, que ya se habían incorporado al régimen de profesionalización administrativa, pero en este caso, asignándole un carácter de capacitación específica determinante, igualitario, e ineludible.

Es decir que el avance, de grado en grado, dentro de cada categoría, queda sujeto al cumplimiento positivo del desempeño laboral, acreditado mediante un régimen de evaluación de desempeño. De esta forma, a los requerimientos a cumplir como parte de las obligaciones del empleo público en sí mismo, se agregan las prestaciones donde se requieran las capacidades educativas de cada categoría, no sólo por su posesión, sino por su aplicación cotidiana.

A esta evaluación, se agrega como requerimiento la capacitación anual, que se integra en, al menos, un Veinte por ciento (20%) sobre el empleo público, y no menos de un Treinta por ciento (30%) del área específica.

Este segundo eje, sobre el que se asienta la carrera administrativa descrita en el convenio, es un eje de capacitación específica, que queda abierto a la preocupación y esmero de cada agente, ofreciendo una proyección horizontal de crecimiento, en la carrera administrativa, a quien apruebe las capacitaciones específicas, que se compromete a brindar el Organismo. Y este crecimiento ocurre como contrapartida, por la mejor calidad laboral ofrecida por el agente, como consecuencia de la evaluación positiva de su desempeño.

Cada categoría, de las descritas, además de segmentarse en grados, se desagregan en tres niveles, llamados Tramos.

Estos tramos están asociados con funciones de mayor jerarquía o puestos de trabajo de mayor complejidad, dentro del esquema de desempeño, y a los mismos se accede por cursos de capacitación específica, que brindará

el Organismo, y cuyos contenidos están referenciados directamente con las funciones que el agente deberá asumir en los distintos tramos.

Por lo tanto, este tercer eje de crecimiento en la carrera administrativa, el paso de un tramo a otro, también está específicamente referido a la capacitación.

Con lo dicho, queda establecido que el diseño de la carrera administrativa se asienta en tres ejes, todos ellos educativos: el eje de educación formal, que determina la categoría en la que se presten servicios; el eje educativo referido a la capacitación anual y permanente, a cargo del Organismo y que determina el grado al que se acceda en el devenir de la carrera; el eje educativo específico de las funciones a desempeñar, que permite el cambio de tramo dentro de cada categoría.

A este esquema de capacitación debe agregarse la evaluación de desempeño, que verifica la forma del desenvolvimiento personal, acordando en la misma las capacidades adquiridas puestas al servicio del desempeño.

Visto en su conjunto, debe entenderse que la movilidad dentro del esquema, sea por cambio de categoría, por cambio de grado o cambio de tramo, siempre se verifica en el acuerdo de la capacitación y el desenvolvimiento del desempeño laboral.

La fortaleza, de este acuerdo de carrera administrativa, se completa con la imposibilidad de incorporarse al servicio, por un lugar distinto al primer grado, del primer tramo, de la categoría que se correspondiera con su educación formal.

Esta clave no es menor, en atención que ratifica, en sí misma, que el único camino de progreso de la carrera administrativa ocurre por la vía de una

capacitación permanente y ordenada de los requerimientos propios de las funciones del organismo.

Tenemos hasta aquí las bases para estimular la profesionalización laboral de todo el conjunto de personal, de cuya materialización tendremos una profesionalización funcional del Organismo, que se trasuntará en el mejor cumplimiento de sus objetivos y en el prestigio de su tarea.

En especial, las particularidades del Organismo, requieren una capacitación de su personal que produzca una actualización permanente de métodos, sistemas, y novedades, técnicas y tecnológicas que le permitan mejorar sus estándares de prestaciones, y brindar la orientación necesaria a sus administrados.

El desenvolvimiento dentro de la carrera administrativa, estará entonces condicionada sólo a las mejoras de capacitación, que cada agente obtenga, para la prestación de las funciones asignadas.

### **Los complementos del desenvolvimiento de la carrera**

Es evidente que hasta aquí, no hemos hablado de dos condimentos que habitualmente integran una carrera administrativa: los puestos de trabajo y los cargos.

La consideración de la carrera administrativa como un devenir no atado ni al puesto de trabajo ni al cargo, brinda la posibilidad de formar profesionales, técnicos o administrativos con independencia del puesto de trabajo o el cargo, así lo que se establece son competencias laborales, ya sean profesionales, técnicas o administrativas que permitan desempeñar puestos de trabajo acordes a la formación, y eventualmente ocupar cargos de jefatura.

Esta visión de la carrera administrativa, no atada ni a los puestos ni a los cargos facilita una formación más completa y una capacitación que permita visualizar la totalidad del entorno laboral.

### **La metodología de Capacitación**

La capacitación aparece como un derecho ineludible, porque del resultado de su desarrollo, se genera la evolución de la carrera administrativa de cada uno.

### **Los puestos de trabajo y los cargos jerárquicos**

Los puestos de trabajo son tomados como la materialización del desempeño laboral, pero sin formar parte de la carrera, esto es, la realización de las funciones de cada puesto, son aleatorias en el desenvolvimiento de la carrera.

El Organismo va formando un técnico, que puede cumplir con uno u otro puesto de trabajo, acorde a su carrera, pero en su valoración estratégica es un técnico.

Por otro lado, en el decurso que suscita el avance en la carrera, va conformando una formación que se corresponde con las competencias laborales acordes al puesto de trabajo, de tal forma que los puestos de trabajo, a su vez, caracterizan su cumplimiento a determinada posición de carrera, y como contrapartida, el estar en determinado grado o tramo de la carrera acredita las competencias laborales para el desempeño de determinado puesto de trabajo.

Dentro de los puestos clasificados por las tareas, se establecieron dos grupos, determinados por las acciones directas de fiscalización, en el campo de acción del Organismo, y las tareas de logística administrativa, ya sean propias del esqueleto organizacional o de cada área en particular. Para el primer grupo

se han diseñado básicamente dos puestos de trabajo: Inspector y Subinspector, integrados a otros específicos como el caso del Laboratorista, etc., y para el segundo grupo, puestos definidos como Asesor, Auditor, Analista, Auxiliar, etc., siendo estos ejemplos enunciativos.

En ambos casos, la denominación particular que se agregue a estas genéricas, determinaran el área de correspondencia y la acción funcional propia de cada puesto singular.

En todos los casos, deberá entenderse la composición de cada puesto de trabajo integrado por tres características conformantes: 1) Las características generales y transversales del puesto descripto; 2) Las características requeridas por el área de desempeño; y 3) Los roles, acciones y responsabilidades atribuidas a cada puesto singular.

Este tratamiento de las tareas queda entonces encuadrado para su consideración en la inteligencia de lo que denominaremos familias de puestos de trabajo.

Debe entenderse, también, que a cada puesto singular, en la relación de complejidad y competencia laboral propia, deberá remitírsele a una Categoría, Tramo y Grado mínimo, de la carrera administrativa, para su asignación y desenvolvimiento, dentro de un marco de competencia laboral necesaria..

A su vez, la totalidad de la misiones y funciones que deben atribuirse a cada puesto de trabajo singular, deben ser producto de un relevamiento de los actores laborales durante su desenvolvimiento personal, verificación de las tareas, grado de complejidad, y diversidad, etc, para establecer con nitidez las responsabilidades básicas y competencias de cada agente, la razón de ser del puesto, de su contribución global a la organización y el perfil requerido para su formalidad.

## **Jerarquías**

Un segundo cambio que deberá considerarse sobre la modificación en el desempeño de las prestaciones laborales, está referido a la división que se estableció sobre los cargos que representan jerarquías.

En primer lugar, cabe destacar que el concepto de carrera administrativa se desenvuelve independientemente de la jerarquía que, eventualmente, ocupe el agente.

Dentro de los puestos clasificados por jerarquías, se establecieron dos grupos, determinados por la calidad y nivel del puesto de trabajo, los que se definen desde la responsabilidad de personal que importa el desempeño: A - DIRECTIVOS: cuya responsabilidad está centrada en supervisar el trabajo de otros y su conocimiento orientado hacia áreas técnicas-científicas y funcionales; y B - MANDOS INTERMEDIOS o Jefaturas: cuya responsabilidad está centrada en supervisar el trabajo de otros y aplicar sus conocimientos hacia procedimientos prácticos.

La prestación laboral que implique una jerarquía, y a la que únicamente se puede acceder mediante un concurso de selección, se entiende como una situación eventual, y se compensa a través de una remuneración adicional que cesa cuando termina el plazo que, para cada caso, previene el convenio.

Ocupar una jerarquía determinada no altera el ritmo de la carrera administrativa, ni otorga privilegios adicionales a la posición escalafonaria. Independientemente del desempeño, o no, de una jerarquía laboral, el único medio idóneo para el avance en la carrera administrativa, es el de capacitación y calificación, por los períodos acordados.

Por otra parte, el acceso a las distintas jerarquías, sean estas de jefatura o dirección, por la vía de selección, en ambos casos, además del adicional

económico previsto para compensar esta carga laboral adicional, otorga estabilidad en el desempeño de la misma por el tiempo de su duración.

Además, el convenio ha establecido respecto de los cargos con jerarquía a concursar, dos tipos de selección de personal: Concursos abiertos, para cargos hasta la cuarta apertura, y concursos generales para los cargos de jefatura, que los hay de cuatro clases.

Mientras que en los concursos abiertos, dispuestos para cargos hasta cuarta apertura, y que importan cargos de Dirección, Coordinación, etc, relacionados con alta gerencia, y remunerados como función directiva, deberán hacer su oferta a toda la comunidad, los cargos de jefatura, supervisión, etc, hacen su oferta a entre el personal del Organismo.

Esta determinación, propicia que el desempeño operativo del Organismo, cuya realización requiere experiencia de campo, se realice por quienes tienen acreditada su competencia laboral a través del desarrollo de su carrera administrativa.

## **La capacitación**

La capacitación está diseñada con el objetivo de fortalecer las competencias laborales, desarrollar capacidades técnicas, profesionalizar la carrera, mejorar la calidad del servicio y constituirse en un elemento imprescindible de la promoción de la carrera administrativa.

El desarrollo está integrado por tres programas permanentes, que en su conjunto conforman un Sistema de Capacitación y Desarrollo

- 1) Fortalecimiento de Competencias Generales
- 2) Fortalecimiento de Competencias laborales Técnico Profesionales Específicas
- 3) Desarrollo

Por otra parte, la capacitación está pensada transversalmente sobre las cuestiones que implican la capacitación sobre empleo público, y en corte vertical por área, respecto de las capacitaciones específicas.

### **Otrosí**

Otra modificación sustantiva, la constituye una carrera administrativa que, dispuesta en origen, en una duración de treinta y cuatro años, para todas las categorías, se vuelve flexible para el caso que el agente permanezca en el servicio, adicionando tantos grados extraordinarios como fuera necesario, cuando se cumplen con idénticos requisitos, de evaluación y capacitación que para acceder al último, y con una prestación salarial proporcional a los aumentos previstos para los grados anteriores.

Este hecho, en su simpleza, garantiza la dinámica de la carrera prevista, y evita la decepción de quién, por el sólo hecho de haber accedido al último grado formal, vea impedido su progreso administrativo pese a cumplir con los requisitos previstos.

### **Epílogo**

Decimos que la carrera administrativa, se presenta flexible en cuanto a la movilidad y dinámica propia que permite una constante evolución, porque su movilidad depende de la capacitación personal que cada quien quiera disponerse.

Porque, por otro lado, el acceso a los cargos jerárquicos por selección, acordada y por tiempo limitado, no genera posiciones rígidas que impidan o limiten el desenvolvimiento de otros agentes.

Estas calidades sitúan al personal, en un marco impensable hace 20 años atrás donde, como ya dijimos, las relaciones laborales quedaban establecidas

en un contexto administrativo, kafkiano, y autoritario, en detrimento de cada uno de los agentes y del organismo en su conjunto.

Este cambio de relaciones laborales, participativo, dinámico, y lleno de posibilidades laborales a las que se incita desde el desarrollo personal, tiene como destino el mejoramiento y el fortalecimiento de todo el colectivo laboral y de las prestaciones que constituyen los fines del SENASA, en un marco de armonía garantizado por las herramientas de la negociación.

Impulsa la profesionalización de todos sus agentes, y este conjunto desemboca en la profesionalización del Organismo en el desenvolvimiento de sus objetivos.

## **Conclusiones**

Desde hace más de treinta años, en el mundo, se ha coincidido en que las ventajas comparativas de los distintos sistemas administrativos y económicos, están centrados en los recursos humanos disponibles, y el nivel de preparación técnico-educativa de su desarrollo.

El modelo que hemos presentado aquí, como desarrollo de la carrera administrativa del SENASA, puede constituir una herramienta disponible para otras organizaciones políticas o sociales, ya que, su modelo teórico, no se sumerge en las especificidades de un organismo determinado, sino que constituye una propuesta válida para la profesionalización administrativa en general, porque se apoya en el desarrollo educativo de su personal.

Las disponibilidades técnicas en sí mismas, no brindan un mejoramiento administrativo, sino que el mismo se logra desde el personal cuya capacitación permita, el aprovechamiento de las disponibilidades técnicas, para el mejoramiento de las prestaciones dispuestas por los objetivos de la organización.

No resulta difícil pensar en la articulación de un sistema, que propone centrar en el desarrollo de las condiciones propias de su personal, a través de la capacitación, la profesionalización administrativa y por ende la profesionalización organizacional.

Este esquema puede propugnarse adaptándolo a las características propias que requiera cada administración, porque mientras genera propuestas de crecimiento y desarrollo personal, dignificando y mejorando las condiciones laborales, paralelamente obtiene condiciones de mejora administrativa que desembocan en el mejoramiento de las prestaciones organizacionales.