



Entrevista: Hacia un Nuevo Sistema de Carrera

Alejandro Milanesi y Fernando Carrasco

En nuestro Ciclo de Entrevistas, conversamos con Alejandro Milanesi y Fernando Carrasco acerca del Nuevo Sistema de Carrera para la Administración Central. Con ellos hablamos acerca de cómo surge el proyecto, los beneficios y desafíos que tiene y los grandes aspectos a destacar de este novedoso modelo, cuya finalidad es que los funcionarios de la Administración accedan a mayores oportunidades laborales.

Alejandro Milanesi es Doctor en Ciencia Política y se ha dedicado a los temas de administración pública y reforma del Estado. Actualmente se desempeña como adscripto del director de la Oficina Nacional del Servicio Civil.

Fernando Carrasco es técnico en administración especializado en gestión humana. Desde ONSC así como también desde OIT/Cinterfor, ha integrado varios proyectos relacionados a la gestión por competencias, descripción y valoración de cargos. Actualmente se desempeña como director de la División de Estrategias de Gestión Humana de la ONSC.

¿Cómo surge el proyecto de un nuevo Sistema de Carrera Administrativa?

AM: La razón de avanzar en un nuevo sistema de carrera enfocado en el personal civil de la Administración Central, tiene que ver con un diagnóstico que no es completamente nuevo y es que tenemos déficits importantes en la organización de nuestro sistema de carrera. Esto se refleja en fuertes disparidades salariales entre las personas que trabajan en la Administración Central y que realizan tareas similares; tenemos muchos problemas para que la gente ascienda y haga carrera, lo que, en última instancia, impacta en el nivel de motivación de las personas y para que la gente aplique sus conocimientos en las tareas que realiza.

Esto es algo que pasa en todos los ministerios con personas que entran en el escalafón administrativo o de servicios (por ejemplo), y en el transcurso se van profesionalizando y luego no logran que sus conocimientos se reflejen en el trayecto de su carrera.

A todos estos problemas, durante el período 2020-2021, le fuimos poniendo cifras, números y afinando ese diagnóstico. Muchas de estos datos están disponibles en la página web de la ONSC.

Esto deriva en un proyecto que también tiene mucho de mirar la experiencia internacional y que es caminar y transitar hacia un sistema basado en ocupaciones. Esta es quizás la gran innovación que la propuesta del sistema de carrera tiene con respecto al modelo vigente.

El modelo actual está organizado en escalafones (organizados por letras "A", "B" y así sucesivamente) y grados que van del 1 al 16. El sistema está pensado, además, de acuerdo con los años de estudios que el funcionario tuvo. Si estudió 4 años o más, es profesional y le corresponde el escalafón A, si tuvo una formación técnica es un B, si no tiene una formación específica, está en el escalafón administrativo "C". Quizás, en el transcurso del tiempo esa persona adquirió una nueva formación, pero eso no se refleja en su carrera. La novedad es que empecemos a desarrollar un sistema basado en ocupaciones, enfocado en el conocimiento y saberes del funcionario. La idea ya no es ser un escalafón A, B o C o ser arquitecto o licenciado en ciencias de la comunicación, sino en ser, por ejemplo, analista en contabilidad y finanzas, inspector o ser especialista en el diseño de políticas energéticas. Esto está más orientado al conocimiento y el valor agregado que la persona le da a la administración.

FC: Esa es la gran novedad, el mundo va para ese lado, en reconocer ese conjunto de saberes que las personas movilizan para tener cierto resultado. Obviamente, en muchos casos está implícito que por detrás hay un saber formal que tiene que ver con un título. Por ejemplo, para ser asesor legal, es necesario contar con un título habilitante que te permita ejercer como tal.

¿Hay algún modelo internacional en particular que hayan mirado con atención porque se puede ajustar más a la realidad del país?

AM: Hemos estudiado varios. El modelo australiano, el de Canadá, y el de Holanda. En América Latina hemos estudiado el modelo brasileiro, el colombiano y el de Costa Rica. Lo hicimos con el fin de observar qué modelo están utilizando, cuál tiene sentido para nosotros, o es adaptable, o si nuestras definiciones fueron parecidas a las de ellos.

FC: Miramos cómo ellos organizan el conjunto de actividades que desempeñan en la función pública. También en cómo agrupan y parten de familias ocupacionales que es algo novedoso para nosotros.

¿Cuáles son los principales desafíos a los que se enfrentaron al empezar a trabajar en este proyecto?



“El principal eje del nuevo sistema de carreras es que está basado en ocupaciones y que están expresadas en términos de resultados, logros esperados y alineados a distintos procesos que la Administración tiene que llevar a cabo”

Fernando Carrasco

FC: El principal eje del nuevo sistema de carreras es que está basado en ocupaciones y que están expresadas en términos de resultados, logros esperados y alineados a distintos procesos que la Administración tiene que llevar a cabo o a distintas finalidades. Estos son los ejes donde los funcionarios y funcionarias transitarían por la carrera, permitiendo, primero, la movilidad y, sobre todo, que el funcionario sepa dónde está, sepa lo que hace y para qué hace lo que hace. Este es el atractivo fundamental del modelo.

“La ocupación es algo más que tu tarea puntual en determinado organismo. Nosotros relevamos tareas puntuales en determinados organismos. A partir de ese conjunto de entrevistas construimos y dimos forma a las ocupaciones”.

¿Cuáles son los principales desafíos a los que se enfrentaron al empezar a trabajar en este proyecto?



Para la construcción de las nuevas ocupaciones del Nuevo Sistema de Carrera, se entrevistaron a más de 1200 funcionarios que trabajan en la Administración Central.

AM: Se crearon 126 ocupaciones muy abarcativas. Para construirlas, se entrevistaron a 1200 personas que trabajan en la Administración Central. Con un promedio de dos horas cada entrevista. Esto es una tremenda fortaleza del proyecto porque parte desde lo que los funcionarios públicos realmente hacen.

FC: A su vez, la pandemia supuso un desafío porque tuvimos que ajustar la metodología para llevar a cabo la etapa de relevamiento. La mayor parte del trabajo lo realizamos de forma online y apoyados en sistemas de información que fuimos desarrollando y en otros casos que tuvimos apoyo de instituciones como INEFOP.

“Es un gran principio reconocer la labor en la cancha. Nuestra principal base de información para construir la ocupación, para determinar su alcance agrupando los trabajos de naturaleza similar, e identificar las características que la componen, es preguntándole a la gente. Después viene todo un trabajo de análisis por el hecho de que no son puestos de trabajo ni cargos, sino que el desafío es trascender y lograr definir una ocupación que permita englobar a distintos puestos de trabajo de toda la Administración Central, con un sentido de transversalidad”.

Este nuevo modelo permite que las personas puedan ampliar el abanico de oportunidades que hoy no pueden alcanzar.

¿Qué avances han obtenido durante el 2020-2021?

AM: Elaboramos un diagnóstico que se presentó al Parlamento con la primera rendición de cuentas y en la discusión del presupuesto. Lo primero fue realizar un buen diagnóstico y así nace el proyecto de carrera. La siguiente etapa fue identificar las 126 ocupaciones que fue el proceso más largo. Con las 1200 entrevistas más otro trabajo, se hizo otra etapa de valoración de las ocupaciones. Porque primero se identificaron cuáles eran y después se realizó un trabajo de diferenciación de acuerdo al nivel de complejidad de esas ocupaciones, del valor que agrega. Luego, se construye la escala salarial y se van ubicando esas ocupaciones en la escala.

FC: La herramienta de valoración la construimos a partir de la asistencia técnica recibida por una consultoría británica y teniendo en cuenta nuestra realidad, cultura y contexto la fuimos adaptando con el apoyo de consultores nacionales que inclusive hemos venido aplicando estas metodologías a nivel de distintos sectores de actividad en el país. Es un ejercicio de estimación del valor público relativo generado por el desempeño de la ocupación, independientemente de la persona que lo ocupe y de su desempeño personal. Es un valor relativo, porque únicamente adquiere sentido al ser comparado con el valor de otras ocupaciones del modelo.

Entonces las valoraciones se generan a partir de la evaluación de factores representativos de las capacidades y requerimientos inherentes al desempeño de la ocupación. De esta forma, la valoración se torna un insumo transparente y objetivo para la realización de diversos tipos de análisis.

Una vez que las ocupaciones son ubicadas en esa escala, se realiza un trabajo de asociación de personas a las ocupaciones.

El objetivo en la asociación de los trabajadores a las ocupaciones del modelo es propiciar, con base en un análisis de calidad, la mayor consistencia y solidez posible en las decisiones de gestión de la fuerza laboral tomadas con base en dicho modelo.

De este modo nuestra meta es conciliar la lógica organizativa vigente, con una nueva mirada hacia el quehacer diario, común a toda la Administración Central.

AM: Para hacer la escala salarial y proyectar las remuneraciones se hizo un estudio muy pormenorizado de los objetos de gasto, de las formas cómo se pagan las distintas partidas en los ministerios. Se hizo un estudio de los objetos de gasto que son salarizables, integrados a la ocupación y cuáles no son salarizables como la nocturnidad, beneficios sociales, etc. Lo demás se trató de integrarlos a la ocupación porque el sueldo promedio actual está integrado en su gran mayoría por partidas extras a la remuneración correspondiente al cargo.

También se trabajó en el articulado legal, toda la normativa que soporta el proyecto.



“El proyecto viene del 2020 trabajando de una manera muy ordenada. Se hizo un diagnóstico, se fue a trabajar con los ministerios para identificar las ocupaciones, se valoraron, se generaron las fichas de las ocupaciones, armaron el aspecto legal, se están costeadando las carreras, se hizo un estudio de los objetos de gasto. Es un trabajo muy sistemático y serio”.

Alejandro Milanesi

El proyecto viene del 2020 trabajando de una manera muy ordenada. Se hizo un diagnóstico, se fue a trabajar con los ministerios para identificar las ocupaciones, se valoraron, se generaron las fichas de las ocupaciones, armaron el aspecto legal, se están costeadando las carreras, se hizo un estudio de los objetos de gasto. Es un trabajo muy sistemático y serio.

¿Cómo está conformado el equipo de trabajo?

FC: Hay una variedad importante de personas que se han ido fortaleciendo a medida que se fueron dando cuenta en las distintas etapas que necesitaban ciertos recursos de apoyo.

La dirección de la ONSC ha ido dando esos recursos que se fueron precisando. Se comenzó a trabajar con una consultoría nacional y otra internacional y se trabajó con personal en comisión de diferentes organismos públicos (11 personas) y un equipo que ya estaba que integra la división de estrategia de gestión humana.

En la actualidad, hay 18 personas trabajando en el proyecto. Más allá de algunas intervenciones de consultorías, la gran mayoría del trabajo se realizó con funcionarios públicos.



“Más allá de algunas intervenciones de consultorías, la gran mayoría del trabajo se realizó con funcionarios públicos”.

¿Qué aspectos destacan de esta propuesta del Nuevo Sistema de Carrera?

AM: Este Nuevo Sistema de Carrera tiene un componente más innovador, basado en ocupaciones y que respeta el sistema de carrera. Se propone pasar de 16 grados a una escala de 5, en donde se puede diferenciar entre la etapa de formación y de especialización. Nos podríamos imaginar, por ejemplo, una trayectoria de una persona, que ingresa a la Administración en un cargo administrativo. En el medio, estudia para ser contador y se recibe mientras es administrativa en un Ministerio. Esa persona podría presentarse a un cargo que es de analista contable de presupuesto. Entonces, va a pasar de ser un administrativo, a ser un analista contable de presupuesto. Supongamos que además de ser contador, se fue formando en comercio exterior. Podrá presentarse a un cargo que sea de analista de comercio exterior que es más complejo que las tareas que venía haciendo y sigue haciendo su trayectoria de carrera y va adquiriendo experiencia y competencias para poder presentarse a un rol de administración superior que está por encima del sistema de carrera que es ser gerente o director de división de un área de su Ministerio. Entonces esa persona que ingresó a trabajar como administrativo, fue adquiriendo competencias para seguir escalando. Esto le permite mantener siempre un foco en los resultados, en desarrollar su carrera. Al final eso tiene impacto en su productividad y su motivación.