

FORUM

DIAGNÓSTICO INSTITUCIONAL DEL SERVICIO CIVIL EN AMÉRICA LATINA

2024

2024

AUTOR: LUCIANO STRAZZA
EDITORA: SANDRA NARANJO BAUTISTA



BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

**Diagnóstico institucional del servicio civil en
América Latina**

Uruguay (2024)

Luciano Strazza

Sandra Naranjo Bautista (editora)

**Catalogación en la fuente proporcionada por la
Biblioteca Felipe Herrera del
Banco Interamericano de Desarrollo**

Strazza, Luciano.

Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: Uruguay 2024 / Luciano Strazza; editor, Sandra Naranjo Bautista.

p. cm. — (Monografía del BID ; 1251)

Incluye referencias bibliográficas.

1. Civil service-Uruguay. 2. Uruguay-Public employees. 3. Internet in public administration-Uruguay. 4. Human capital-Uruguay. I. Naranjo, Sandra, editora. II. Banco Interamericano de Desarrollo. División de Innovación para Servir al Ciudadano. III. Banco Interamericano de Desarrollo. Sector de Instituciones para el Desarrollo. IV. Título. V. Serie.

IDB-MG-1251

Códigos JEL: D73, H10, H11, H83, J45, N46, P48

Palabras clave: empleo público, gestión pública, recursos humanos, Uruguay, servicio civil

Copyright © 2024 Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons CC BY 3.0 IGO (<https://creativecommons.org/licenses/by/3.0/igo/legalcode>). Se deberá cumplir los términos y condiciones señalados en el enlace URL y otorgar el respectivo reconocimiento al BID.

En alcance a la sección 8 de la licencia indicada, cualquier mediación relacionada con disputas que surjan bajo esta licencia será llevada a cabo de conformidad con el Reglamento de Mediación de la OMPI.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil (CNUDMI). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID no están autorizados por esta licencia y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Nótese que el enlace URL incluye términos y condiciones que forman parte integral de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta obra son exclusivamente de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del BID, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.



Banco Interamericano de Desarrollo
1300 New York Avenue, N.W.
Washington, D.C. 20577
www.iadb.org

Contenido

Abreviaciones	5
Resumen ejecutivo	6
1. Información de contexto.....	12
<i>1.1. Contexto institucional.....</i>	<i>12</i>
<i>1.2. Principales antecedentes normativos y estratégicos.....</i>	<i>14</i>
<i>1.3. Actores institucionales del sistema de gestión de recursos humanos.....</i>	<i>15</i>
2. Análisis de los subsistemas de gestión de recursos humanos	17
<i>2.1. Planificación de los recursos humanos.....</i>	<i>17</i>
<i>2.2. Organización del trabajo.....</i>	<i>28</i>
<i>2.3. Gestión del empleo.....</i>	<i>36</i>
<i>2.4. Gestión del rendimiento.....</i>	<i>47</i>
<i>2.5. Gestión de la compensación</i>	<i>50</i>
<i>2.6. Gestión del desarrollo.....</i>	<i>58</i>
<i>2.7. Gestión de las relaciones humanas y sociales.....</i>	<i>65</i>
<i>2.8. Organización de la función de recursos humanos</i>	<i>69</i>
3. Inclusión, género y diversidad.....	73
<i>3.1. Normativa y política nacional de inclusión, género y diversidad.....</i>	<i>73</i>
<i>3.2. Distribución en el servicio civil.....</i>	<i>74</i>
<i>3.3. Panorama salarial.....</i>	<i>78</i>
4. Índices de evaluación del sistema de gestión de recursos humanos.....	80
<i>4.1. Índice del servicio civil.....</i>	<i>80</i>
<i>4.2. Eficiencia.....</i>	<i>81</i>
<i>4.3. Mérito</i>	<i>82</i>
<i>4.4. Consistencia estructural.....</i>	<i>82</i>
<i>4.5. Capacidad funcional.....</i>	<i>84</i>
<i>4.6. Capacidad integradora.....</i>	<i>86</i>
Conclusiones	88
Recomendaciones.....	91
Fuentes de información.....	94
<i>Referencias bibliográficas.....</i>	<i>94</i>

<i>Normativa</i>	99
<i>Entrevistas</i>	100
Anexos	101
<i>Anexo 1: Matriz de resumen de hallazgos, por subsistema de gestión de recursos humanos</i>	101
<i>Anexo 2</i>	108

Abreviaciones

AGESIC	Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y del Conocimiento
AGH	Áreas de Gestión Humana
ANCAP	Administración Nacional de Combustibles Alcohol y Portland
BCU	Banco Central de Uruguay
BPS	Banco de Previsión Social
CARO	Comisión de Análisis Retributivo y Ocupacional
CGN	Contaduría General de la Nación
COFE	Confederación de Organizaciones de Funcionarios del Estado
CV	<i>currículum vitae</i>
ENAP	Escuela Nacional de Administración Pública
GRH	gestión de recursos humanos
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MIDES	Ministerio de Desarrollo Social
MTSS	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
OKR	<i>Objectives and Key Results</i> (Objetivos y resultados claves)
ONSC	Oficina Nacional del Servicio Civil
OPP	Oficina de Planeamiento y Presupuesto
PIB	producto interno bruto
RRHH	recursos humanos
SGH	Sistema de Gestión Humana
SPE	Sistema de Planificación Estratégica y Evaluación

Resumen ejecutivo*

La calidad del servicio civil es uno de los factores centrales que explican la capacidad del Estado para proveer mejores bienes y servicios públicos, y así generar crecimiento económico, reducir la pobreza y forjar una mayor confianza en el Gobierno.¹ En consecuencia, uno de los desafíos más importantes del ámbito público es gestionar los recursos humanos (RRHH) de una manera estratégica (para alinear el trabajo de quienes se desempeñan en la administración pública con la estrategia institucional y las prioridades de gobierno) e integral (para combinar las políticas de planificación, de reclutamiento y selección, de gestión del desempeño, de desarrollo profesional, de incentivos, etc.), ayudando así a fortalecer el servicio civil.

En esa dirección, en 2004 el Banco Interamericano de Desarrollo apoyó el diseño y la implementación de una metodología para evaluar la calidad de la gestión de recursos humanos (GRH), de acuerdo con los postulados de la Carta Iberoamericana de la Función Pública y las buenas prácticas internacionales. Estas evaluaciones, implementadas al menos una vez en los 24 países de América Latina y el Caribe,² han ayudado a generar agendas destinadas a fortalecer dicho ámbito, que sirvieron para mejorar la calidad de los servicios civiles a partir de una gestión estratégica e integral de los recursos humanos.

El presente informe contiene una nueva evaluación del servicio civil de Uruguay, cuyas ediciones anteriores se realizaron en 2004 y 2014. En esta ocasión, el informe analiza lo ocurrido entre 2014 y fines de 2023, lo cual abarca tres gobiernos diferentes. Como muestra el cuadro REI, desde la primera medición el Índice del Servicio Civil ha mejorado. Tanto en 2004 como en 2014, Uruguay se posicionó como el país que informaba el cuarto servicio civil más desarrollado entre los que participaron de las mediciones, por detrás de Brasil, Costa Rica y Chile.

Diez años después de la última medición, la valoración global de Uruguay continúa su trayectoria ascendente de forma incluso más acelerada (con un incremento de 52 a 60 puntos), lo que lo ha llevado a ubicarse por encima del promedio regional. El país se encuentra en un punto de inflexión. Existe un diagnóstico claro de las

* Este estudio fue elaborado por Luciano Strazza (consultor), y coordinado y editado por Sandra Naranjo Bautista (IFD/ICS). El documento se benefició de los comentarios de Mariano Lafuente, Marisol Rodríguez y María Inés Vásquez. El equipo del Banco Interamericano de Desarrollo agradece al Gobierno de Uruguay y, en particular, al equipo de la Oficina Nacional del Servicio Civil, por el apoyo brindado para la realización de este informe.

¹ Sobre el impacto del servicio civil como pilar de las instituciones del sector público, véase Cortázar, Lafuente y Sanginés (2014). Con relación al crecimiento económico y la reducción de la pobreza, véanse Evans y Rauch (1999); Henderson et al. (2003); Dahlström, Lapuente y Teorell (2012); Knack y Keefer (1995); Mauro (1995); Acemoglu, Johnson y Robinson (2001); Dollar y Kraay (2003), y Rodrik, Subramanian y Trebbi (2004). Acerca de la mejora en la entrega de servicios públicos, véase Lira (2013). En referencia a una mayor confianza en el gobierno, véanse: Maxfield y Schneider (1997); Van de Walle, Van Roosebroek y Bouckaert (2005); Cai et al. (2009), y Sacks (2010).

² Años en los que se hicieron las mediciones: Argentina (2004); Bahamas (2017); Barbados (2017); Bolivia (2004 y 2013); Brasil (2004, 2013 y 2023); Colombia (2004, 2013 y 2023); Costa Rica (2004, 2012 y 2023); Chile (2004, 2013 y 2023); Ecuador (2004, 2011, 2015 y 2023); El Salvador (2004, 2012 y 2023); Guatemala (2004 y 2012); Guyana (2017); Haití (2017); Honduras (2004, 2012 y 2023); Jamaica (2017); México (2004 y 2013); Nicaragua (2004 y 2013); Panamá (2004, 2013 y 2023); Paraguay (2004, 2013 y 2017); Perú (2004, 2011, 2015 y 2022); República Dominicana (2004, 2012 y 2019); Suriname (2017); Trinidad y Tobago (2017), y Uruguay (2004, 2013 y 2023).

debilidades del servicio civil y un conjunto de acciones concretas para resolverlas que forman parte de una hoja de ruta estratégica. En estos últimos 10 años, y en particular desde 2020 con el fortalecimiento estratégico de la Oficina Nacional del Servicio Civil (ONSC) como ente rector, se han diseñado una serie de reformas que todavía deben consolidarse.

Cuadro RE1. Evolución de los índices de calidad del servicio civil y de los subsistemas de gestión de recursos humanos, años 2004, 2014 y 2023

Índices de calidad del servicio civil	2004	2014	2023	Diferencia 2014-2023
Desarrollo del servicio civil (índice agregado)	47	52	60	8
1. Eficiencia	45	45	55	10
2. Mérito	53	73	80	7
3. Consistencia estructural	45	48	55	7
4. Capacidad funcional	50	53	59	6
5. Capacidad integradora	40	40	55	15
1. Planificación de recursos humanos	50	50	57	7
2. Organización del trabajo	53	53	60	7
3. Gestión del empleo	53	63	70	7
4. Gestión del rendimiento	47	40	47	7
5. Gestión de la compensación	50	50	50	0
6. Gestión del desarrollo	40	52	60	8
7. Gestión de las relaciones humanas y sociales	40	40	55	15
8. Organización de la función de recursos humanos	40	50	60	10

Fuente: Elaboración propia.

Específicamente, la agenda estratégica impulsada por la ONSC desde 2020 se materializó en el diseño de un conjunto de iniciativas con diferente nivel de implementación.

La principal reforma fue la aprobación de la nueva carrera administrativa por ocupaciones con una escala salarial única (Ley 20212 de 2023). Fue diseñada a partir de las buenas prácticas internacionales y para su implementación combinó aspectos técnicos y políticos. En lo técnico, propuso un modelo innovador en la región (carrera por ocupaciones y subocupaciones clasificadas en escalafones) que hizo sinergia con otras iniciativas de la organización del trabajo (reestructuraciones, descripciones de puestos por factores, gestión por competencias) y con la gestión de las remuneraciones (escala salarial única con salario global). En lo político, el proceso de diseño y negociación se canalizó dentro de un marco de diálogo y negociación al interior del Poder Ejecutivo (Ministerio de Economía y Finanzas [MEF]), con la central sindical (Confederación de Organizaciones de Funcionarios del Estado [COFE]) y con los actores parlamentarios. La nueva carrera se aprobó legislativamente a fines de 2023 (Ley 20212 de 2023), y se espera que su implementación, que estará a cargo del próximo Gobierno, comience en 2025.

A la par de esta reforma central, Uruguay avanzó con otras iniciativas más puntuales pero relevantes para la mejora del servicio civil. Entre ellas, se pueden destacar las siguientes:

- **Digitalización.** Se fortalecieron sistemas ya existentes y se desarrollaron nuevas plataformas que mejoraron la calidad de la información; esto es especialmente útil para la toma de decisiones y para alimentar el Laboratorio y Observatorio de la Gestión Humana del Estado creado al interior de la ONSC. La hoja de ruta estratégica de digitalización recibió el apoyo del Gobierno de Corea del Sur, que es un país líder en este aspecto. Como resultado, hoy se cuenta con más y mejor información (p. ej., estructuras, ocupaciones y legajos), y procesos más ágiles y transparentes (p. ej., reclutamiento y selección, ascensos y evaluación de desempeño por competencias).
- **Reestructuraciones organizativas.** Este proceso, concluido en octubre de 2023, es central para una mayor adecuación estratégica de las instituciones públicas, una plantilla de personal más alineada con el mandato institucional y las prioridades de las políticas públicas, y una mayor eficiencia del gasto en personal. Es importante, además, para una implementación más efectiva de la nueva carrera administrativa.
- **Optimización de planta de personal.** Para enfrentar el desafío del crecimiento constante de la planta de personal, en 2020 el Gobierno puso en marcha una política de “3x1”, que implicaba la posibilidad de incorporar a la administración pública un funcionario cada tres desvinculaciones. La regla finalizaba una vez que el organismo completaba el proceso de reestructuración o bien por una excepción definida por Presidencia y el MEF.
- **Nueva evaluación de desempeño por competencias laborales.** Con el objetivo de evitar las distorsiones típicas de las evaluaciones por metas cuantitativas, se diseñó un modelo de evaluación de 360° que está basado en competencias y cuenta con un plan de desarrollo individual a partir de los resultados. Se ha implementado un piloto de esta evaluación, la cual se espera que se consolide con el tiempo.
- **Fortalecimiento de la capacitación.** Se implementaron acciones para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso, la pertinencia de lo planificado y una oferta más amplia. El fortalecimiento institucional de la Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP) fue clave en todo ello.
- **Estrategia de teletrabajo orientada a resultados.** Impulsada por la pandemia de COVID-19, la estrategia de teletrabajo se implementó no solo como un recurso para sostener el trabajo a distancia, sino también para organizar mejor la planificación y el seguimiento de los objetivos de trabajo de los funcionarios públicos acogidos a la nueva modalidad.

Si bien los avances de la última década han sido significativos, Uruguay aún tiene retos por delante. La siguiente lista de recomendaciones busca cerrar las principales brechas y apoyar la implementación de las reformas centrales:

- **Planificación: *Elaborar una metodología para el proceso de planificación de las plantillas de personal que asegure el alineamiento con las nuevas estructuras organizativas.*** El objetivo de esta iniciativa es mejorar la congruencia funcional y, por consiguiente, la coherencia estratégica de la planificación. Para ello, es central que la metodología y su aplicación por parte de cada organismo tome como referencia el contenido de los componentes del proceso de reestructuración completado en octubre de 2023 (principalmente los resultados estratégicos buscados, la macro y la micro organización, y la movilidad de los funcionarios).
- **Planificación: *Completar el desarrollo y la implementación de la estrategia de digitalización.*** A partir de 2022 se comenzó con la implementación gradual de diferentes sistemas digitales (la última puesta en funcionamiento, en diciembre de 2023, fue el módulo de altas y bajas de vínculos con el Estado en el Sistema de Gestión Humana [SGH]). Continuar con el desarrollo de los sistemas planificados en la estrategia y escalar la implementación permitirá obtener beneficios transversales en todo el sistema de GRH, tanto para la toma de decisiones estratégicas como para la gestión de los procesos reformados por la ONSC en los últimos cuatro años (reclutamiento y selección, gestión del rendimiento, ascensos, remuneraciones).
- **Planificación: *Implementar una estrategia de recambio generacional.*** Dado que un tercio de los funcionarios públicos tiene más de 55 años, lo que en el mediano plazo genera un desafío para las capacidades y continuidad de la gestión pública, es importante priorizar el diseño de una estrategia de recambio generacional que permita ir administrando la transición. La estrategia requiere combinar diferentes aspectos de la GRH, como la información para proyectar los egresos; la atracción de recursos humanos nuevos y jóvenes, con perspectivas de largo plazo; los concursos de ascenso, para aprovechar la experiencia de los funcionarios públicos existentes, y la capacitación para cerrar brechas de capacidades y ayudar a la asunción de nuevas responsabilidades. La nueva carrera administrativa constituye una plataforma ideal para implementar esta estrategia.
- **Gestión del empleo: *Reimpulsar los concursos abiertos de selección por oposición y méritos.*** A partir de 2020, la pandemia y la aplicación de la regla de 3x1 llevaron a que los concursos fueran muy escasos. De aquellos realizados entre 2014 y 2020, el 66% fueron de méritos y antecedentes (que no incluyen todas las pruebas de idoneidad), y no de méritos y oposición (que combinan la verificación de las acreditaciones formales, los conocimientos técnicos y las competencias). En ese contexto, el objetivo de esta iniciativa es apoyar el proceso de reestructuraciones organizativas, fortalecer el mérito y la gestión por competencias, y promover un recambio generacional en una administración pública con elevado promedio de edad.
- **Gestión del empleo: *Elaborar regulaciones normativas y técnicas específicas para gestionar la movilidad geográfica y funcional.*** En 2023,

los mecanismos de movilidad no se implementaban de forma generalizada y estratégica. El objetivo de esta recomendación es que las instituciones tengan una guía técnica para hacer una gestión inteligente de la movilidad. Para ello, es importante que la movilidad sea concebida tanto como un instrumento de apoyo a la planificación de personal como uno de adaptación ágil frente a los cambios de objetivos institucionales y/o de contexto. Es importante, además, que la ONSC ponga esta función en su radar de rectoría, brindando asesoramiento a las instituciones en la implementación y, mediante las mejoras de información derivadas de la estrategia de digitalización, generando estadísticas que permitan tener una visión de conjunto.

- **Gestión del rendimiento: *Realizar estudios de resultados de la implementación de la nueva evaluación de desempeño por competencias.*** El nuevo modelo de evaluación de 360° que se plantea busca vincular los resultados con planes de desarrollo para el cierre de las brechas. Por ese motivo, es importante que durante la implementación se genere información pertinente dirigida a mejorar la calidad de la evaluación por competencias y tomar decisiones informadas sobre una potencial ampliación a la evaluación por resultados.
- **Gestión del rendimiento: *Elaborar criterios técnicos de planificación de objetivos y metas.*** Relacionado con lo anterior, y en caso de avanzar en la evaluación de desempeño por resultados, será fundamental elaborar criterios técnicos y metodológicos para la planificación de objetivos y metas de gestión, ya que este punto suele constituir una de las principales debilidades que luego impactan en la inflación de resultados, y, por ende, en la utilidad de este tipo de evaluaciones.
- **Gestión del desarrollo: *Reactivar los concursos de ascenso en la carrera.*** Aprovechando la ventana de oportunidad de las reestructuraciones organizativas, esta iniciativa pretende fortalecer los incentivos al desarrollo profesional y, con ello, aportar a la motivación de los funcionarios públicos y ayudar al recambio generacional.
- **Gestión de las relaciones humanas y sociales: *Elaborar estándares para gestionar el clima laboral y la comunicación interna.*** Si bien son funciones típicamente descentralizadas, es importante contar con criterios comunes para alinear las instituciones, en especial en una administración con mayores niveles de movilidad y transferencia de funcionarios públicos. En el caso del clima laboral, este tipo de prácticas permite que se puedan identificar y abordar los desafíos, así como compartir las buenas prácticas, mientras que en la comunicación interna favorece la construcción de una identidad pública más amplia y la integración entre las diferentes instituciones.
- **Organización de la función de recursos humanos: *Iniciar los concursos de acceso a la administración superior y aplicar los acuerdos de gestión.*** El objetivo de esta recomendación es mejorar en el segmento directivo el equilibrio entre mérito y flexibilidad, algo que, tal como muestran las

experiencias internacionales, tiene beneficios importantes en la continuidad de las políticas públicas, la responsabilización de los directivos y la orientación a la ciudadanía.

Un resumen de los principales hallazgos por subsistema se puede ver en el anexo 1.

1. Información de contexto

1.1. Contexto institucional

Desde el regreso de la democracia en 1985, Uruguay se ha ido posicionando como una de las democracias más estables de la región. En 2023, su presidente era Luis Lacalle Pou, del Partido Nacional, cuyo mandato se extendió hasta marzo de 2025, sin posibilidad de reelección.

De acuerdo con el censo nacional del 2023, Uruguay tiene una población de 3.444.263 habitantes, lo que representa un crecimiento de apenas el 1,9% con respecto al último informe del servicio civil elaborado en 2013.

Entre 2013 y 2022, la economía del país tuvo un crecimiento promedio anual (a precios constantes) del 1,3%, incluyendo una caída del 6,3% en 2020 por la pandemia de COVID-19 y una recuperación del 5,3% en 2021 y del 4,9% en 2022. Por su parte, el producto interno bruto (PIB) per cápita en 2022 fue un 10,6% más alto que en 2013 (Banco Mundial, s/f6).

Este crecimiento económico impactó en el plano social, donde la pobreza, que era del 11,5% de la población a fines de 2013, bajó al 9,1% para diciembre de 2022, ubicándose en un nivel muy similar al que tenía antes de la pandemia. También se produjo una reducción de la pobreza extrema, que pasó del 0,5% en 2013 al 0,2% en 2022 (Reuters, 2014). En cuanto a la desigualdad, Uruguay es uno de los países que presenta mejores cifras, con un índice de Gini del 0,389 en 2022, inferior al 0,405 de 2013, y también por debajo del promedio regional y de casi todos los países de América Latina y el Caribe (Banco Mundial, s/f1). Por su parte, en diciembre de 2023 el desempleo se ubicaba en el 7,8%, por encima del año 2012 (6,5%) pero todavía debajo de la situación pre-pandemia (8,5% en 2019) (MTSS, 2014).³

El sector público uruguayo se compone de instituciones del Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo (14 ministerios, más la Presidencia), los organismos regidos por los artículos 220 y 221 de la Constitución Nacional, y los gobiernos departamentales (cuadro 1).

³ Para más información, véanse los siguientes enlaces: Instituto Nacional de Estadística: <https://www.gub.uy/instituto-nacional-estadistica/> y diario El País: <https://www.elpais.com.uy/negocios/noticias/en-uruguay-se-crearon-40-000-puestos-de-trabajo-en-2023-por-que-no-bajo-el-desempleo>.

Cuadro 1. Detalle de instituciones, por grupo

Normativa	Instituciones
Nacional/Artículo 220 de la Constitución Nacional	Poder Judicial (PJ), Tribunal de Cuentas (TC), Corte Electoral (CE), Tribunal de lo Contencioso Administrativo (TCA), Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), Universidad de la República (UdelaR), Instituto del Niño y el Adolescente del Uruguay (INAU), Administración de los Servicios de Salud del Estado (ASSE), Universidad Tecnológica (UTec), Instituto Uruguayo de Meteorología (INUMET), Fiscalía General de la Nación, Junta de Transparencia y Ética Pública (JuTEp), Instituto de Inclusión Social Adolescente (INISA).
Nacional/Artículo 221 de la Constitución Nacional	Banco de Previsión Social (BPS), Banco Central del Uruguay (BCU), Banco de la República Oriental del Uruguay (BROU), Banco Hipotecario del Uruguay (BHU), Banco de Seguros del Estado (BSE), Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland (ANCAP), Administración Nacional de Usinas y Trasmisiones Eléctricas (UTE), Administración de Ferrocarriles del Estado (AFE), Administración Nacional de Puertos (ANP), Administración Nacional de Telecomunicaciones (ANTEL), Administración de las Obras Sanitarias del Estado (OSE), Administración Nacional de Correos (ANC), Agencia Nacional de Vivienda (ANV), Unidad Reguladora de Servicios de Energía y Agua (URSEA), Instituto Nacional de Colonización (INC), Unidad Reguladora de Servicios de Comunicaciones (URSEC).
Departamental/Normas de gobiernos departamentales	Intendencias, Juntas Departamentales, Congreso de Intendentes.

Fuente: Elaboración propia, con base en ONSC (2023a).

En 2013, el conjunto de instituciones presentadas en el cuadro 1 agrupaba un total de 298.743 vínculos laborales,⁴ mientras que en diciembre de 2022 dicho número había subido a 308.467. Ese incremento del 3,3% está por encima del crecimiento de la población para el mismo período (1,2%). Sin embargo, es importante señalar que el crecimiento se explica por el incremento de personal en los organismos del artículo 220 (14,1%), ya que el personal de los otros grupos se redujo (específicamente, los organismos que dependen del Poder Ejecutivo y, más aún, los del artículo 221). El detalle de dicho incremento puede verse, por año, en el cuadro 2.

⁴ Se contabilizan vínculos laborales, no personas. Si bien es marginal, hay personas que pueden tener más de un vínculo.

Cuadro 2. Vínculos laborales con el Estado de funcionarios y no funcionarios, años 2013 y 2022 (número de casos)

Grupo orgánico	2013	2022	2022/2013 (%)
Poder Legislativo	1.173	1.163	-0,9
Poder Ejecutivo	83.195	80.761	-2,9
Organismos del artículo 220	135.151	154.158	14,1
Organismos del artículo 221	38.283	32.069	-16,2
Gobiernos departamentales	40.941	40.316	-1,5
Total	298.743	308.467	3,3

Fuente: Elaboración propia, con base en ONSC (2014; 2023a).

Nota: Se contabilizan vínculos laborales, no personas. Si bien es marginal, hay personas que pueden tener más de un vínculo. “funcionarios” refiere a servidores públicos que pertenecen a la carrera administrativa, mientras que la categoría “no funcionarios” comprende a los que están fuera de ella.

En 2022, el 96,2% de los casos pertenecía al grupo de “funcionarios públicos” y el resto (3,8%) al de “no funcionarios públicos”. Dentro del primer grupo, el tipo de vínculo más común fue el de “presupuestado” (37,5%), seguido de “docente efectivo” (13,1%) y “docente interino” (12,4%). Por su parte, en el segundo grupo (no funcionarios públicos), el tipo de vínculo con mayor peso relativo fue el de “pasante” (16,5%).

En cuanto a la clasificación por género, en 2022 el 56,5% de los vínculos laborales eran hombres, el 43,2% mujeres y el 0,011% trans, mientras que en 2014 dichas proporciones eran del 53, el 46,9 y el 0,009% respectivamente.

1.2. Principales antecedentes normativos y estratégicos

La gestión de recursos humanos (GRH) en el sector público está regulada por diferentes instrumentos normativos. En el nivel más alto está la Constitución Nacional, la cual prescribe la independencia del servidor público con respecto al poder político, la inamovilidad de los funcionarios presupuestados y la obligatoriedad de sancionar un estatuto del funcionario.

Hasta un poco antes del diagnóstico anterior (2014), el estatuto vigente era el correspondiente al Decreto Ley 10388 de 1943 y sus modificaciones, pero en agosto de 2013 se promulgó uno nuevo, denominado “Estatuto del Funcionario Público de la Administración Central” (Ley 121), que establecía una nueva carrera administrativa y la progresiva incorporación de la misma en los organismos antes excluidos (p. ej., Poder Judicial, Tribunal Contencioso Administrativo, Tribunal de Cuentas, Corte Electoral y organismos descentralizados). El estatuto también definía, entre otros temas, las reglas de acceso y desvinculación del empleo público, las condiciones para las remuneraciones y los ascensos, y el acceso a las funciones de la alta dirección. Sin embargo, el nuevo estatuto nunca terminó de implementarse –en especial, en lo referido a la nueva carrera administrativa– y el funcionamiento general continuó como en el pasado.

Esta situación se extendió hasta 2020, cuando se puso en marcha el diseño de una nueva carrera administrativa. En ese momento, el diagnóstico de base indicaba que la carrera administrativa ya no estaba funcionando como tal, que existía una creciente variedad de excepciones y situaciones particulares según el organismo que se considerara, y que todo eso se trasladaba al sistema salarial, que por ese entonces estaba muy afectado por distorsiones que generaban inequidades en los incentivos y aumento de la masa salarial. En ese contexto, el Gobierno decidió iniciar un sendero de reforma y modernización del servicio civil con una nueva carrera basada en las buenas prácticas internacionales, entre ellas, que el diseño de la carrera se basara en las ocupaciones y tuviera una escala salarial única. El proyecto fue aprobado por el Parlamento en octubre de 2023 (Ley 20212), y su implementación se programó para 2025 en virtud del calendario electoral existente en 2024.

1.3. Actores institucionales del sistema de gestión de recursos humanos

El sistema de GRH del servicio civil uruguayo está compuesto por una serie de actores institucionales fundamentales. Uno es la Oficina Nacional del Servicio Civil (ONSC), creada en 1967 y dependiente de la Presidencia de la República. La ONSC es el ente rector del servicio civil, que comenzó desempeñando un papel más orientado al control legal, y luego, a partir de 2010, incorporó funciones de diseño y supervisión de las políticas de los recursos humanos. Con ese nuevo rol, la ONSC fue clave para elaborar las normativas marco (Estatuto de 2013 y proyecto de nueva carrera administrativa en 2023), además de sus avances en la realización de estudios, la formulación de regulaciones y metodologías, el diseño de instrumentos técnicos y la provisión de asistencia técnica para la implementación de los procesos o subsistemas de gestión de las personas. El consenso actual es que la ONSC tiene más peso específico estratégico que en el pasado, cuando sus funciones estaban centradas en los aspectos legales.

Un segundo actor clave es el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). Como rector del proceso presupuestario, es el encargado de autorizar decisiones centrales del sistema de recursos humanos, como la creación o supresión de plazas, y la política salarial. El MEF, y en particular la Contaduría General de la Nación (CGN), bajo su órbita, desempeñaron un papel protagónico en el debate interno durante la elaboración del proyecto de la nueva carrera administrativa y la escala salarial única, así como en la definición de las políticas de optimización de la planilla de personal adoptadas por Uruguay en 2020.

El tercer organismo relevante a nivel de rectoría es la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP). Como líder de la planificación del desempeño institucional y las metas de gobierno, la OPP se comportó con un socio estratégico de la ONSC en diversos proyectos de mejora de la gestión de las personas. Eso ayudó a que las

iniciativas pudieran tener un mejor alineamiento estratégico entre la planificación institucional macro y la planificación del desempeño de los funcionarios públicos.

Con la Ley 19921, que aprobó el Estatuto del Funcionario Público de la Administración Central de 2013, se creó la Comisión de Análisis Retributivo y Ocupacional (CARO), integrada por la ONSC, la OPP y el MEF. Este actor colegiado es relevante porque tiene a su cargo el estudio y asesoramiento en el sistema ocupacional y salarial de los ministerios, al tiempo que participa también del proceso de autorización de las plazas que van a concurso público.

La implementación de las políticas de GRH recae en las Áreas de Gestión Humana (AGH) que tiene cada organismo. Tales áreas son un eslabón clave en la cadena de valor, porque es allí donde se define la eficacia y eficiencia real de los procesos. Eso ha motivado que en los últimos años la ONSC, como parte de sus funciones rectoras, incremente la supervisión de y la asistencia técnica a las AGH.

Por último, un actor no estatal, pero clave en el sistema, es la Confederación de Organizaciones de Funcionarios del Estado (COFE). En tanto central sindical, la COFE tiene un peso relevante en las decisiones de políticas y el poder de veto suficiente para bloquear muchas iniciativas. Por esta razón su rol ha sido importante en la elaboración del Estatuto de 2013 y en el proyecto de la nueva carrera administrativa, donde algunas de sus definiciones fueron incluidas por el Gobierno para alcanzar un consenso que permitiera avanzar con el proceso de aprobación de las iniciativas.

2. Análisis de los subsistemas de gestión de recursos humanos

En esta sección se presenta el análisis de los 33 puntos críticos que propone la versión calibrada del Marco Analítico para el Diagnóstico de los Sistemas de Servicio Civil (Longo y Iacoviello, 2010). Para cada subsistema se incluye una breve definición de las normas y las prácticas de recursos humanos que abarca, y se indican los puntos críticos asociados. Es importante resaltar que los subsistemas analizados corresponden a un modelo integrado de GRH, que tiene una finalidad básica: la adecuación de las personas a la estrategia organizacional con el propósito de producir resultados acordes a los objetivos perseguidos. Longo (2004) es claro al señalar que para que las políticas y las prácticas de la GRH funcionen como un sistema integrado y capaz de aportar valor deben cumplirse algunos requisitos. Por ejemplo, que los subsistemas operen de manera interconectada, sean fruto de la estrategia de recursos humanos derivada de la planificación organizativa, y estén cohesionados por ella.

2.1. Planificación de los recursos humanos

Coherencia estratégica

Punto crítico 1: Las previsiones de la planificación de personal se desprenden regularmente de prioridades y de orientaciones estratégicas de la organización. El grado de adecuación entre unas y otras es, con frecuencia, alto.

El último diagnóstico del servicio civil de Uruguay (2014) identificó un problema de coherencia estratégica en la planificación de personal debido a una brecha entre lo que indican las normas y la práctica real. El informe menciona tres situaciones principales: *i)* el descenso de cargos presupuestados y el crecimiento de los “encargos”; *ii)* el uso, mayormente formal, de los instrumentos técnicos de planificación de personal, y *iii)* el bajo alineamiento con la planificación presupuestaria. Uno de los principales instrumentos de planificación de dotaciones de personal era el Decreto 56 de 2011, que estableció el Sistema de Reclutamiento y Selección de Personal, con el que se debía planificar las necesidades de personal, en línea con los lineamientos estratégicos y la disponibilidad presupuestaria. Sin embargo, de acuerdo con el informe, los procesos no estaban lo suficientemente asentados y existía resistencia de parte de las AGH para implementarlos, por lo que, en la práctica, la planificación estratégica no se realizaba.

En 2023, la situación se encontraba en un punto de inflexión, donde coexistían marcos normativos previos y nuevos que regulaban procesos diferenciados. Dentro de los previos, se pueden destacar dos de importancia para la planificación estratégica: *i)* el Sistema de Planificación Estratégica y Evaluación (SPE), liderado por la OPP, y en el cual los ministerios deben informar anualmente sus objetivos, indicadores y metas institucionales ligados al plan de gobierno y el mandato legal (que son cargados en el presupuesto nacional y en las rendiciones de cuentas), y *ii)*

El Decreto 56 de 2011, de reclutamiento y selección, donde la previsión de personal debe ser informada anualmente a la ONSC por los ministerios. Ambos procesos se ejecutaban de manera independiente y tenían una conexión muy baja o nula (es decir, que la planificación de personal no constituía un reflejo de los compromisos institucionales en el SPE).

En 2022, Uruguay aprobó dos normativas que buscan darle mayor valor agregado al proceso. Una es el Decreto 195 de 2022 sobre la actualización de las estructuras organizativas. El decreto presenta un modelo de seis componentes (puntos críticos 7 y 8), en el que el primero de ellos está orientado a precisar la planificación organizacional para alinearla con el plan de gobierno y la planificación presupuestal. Para ello, dentro de este componente se prevé el análisis de la misión, la visión, los productos, los entornos (interno y externo) y los destinatarios de la institución. El ejercicio –que, luego de la aprobación de la norma, se encuentra en fase de implementación– va a permitir que las instituciones mejoren su referencia estratégica para que luego se encuentren en condiciones de elaborar una planilla de cargos y puestos mejor alineada con los propósitos institucionales (componente 4 del proceso de reestructuración).

La segunda normativa, de reciente aprobación, es el Decreto 440 de 2022, que introduce ajustes al sistema de reclutamiento y selección, en reemplazo del Decreto 56 de 2011. En su artículo 4 establece que la planificación de las necesidades de personal estará a cargo de las AGH de cada entidad, y que se debe realizar conforme a la metodología y los procedimientos sugeridos por la ONSC, los lineamientos jerárquicos y la disponibilidad presupuestal. El decreto también señala que el documento de planificación anual de necesidades de personal contendrá al menos los ítems que se presentan a continuación, y que, con la debida justificación, se podrán tramitar necesidades extraordinarias (artículo 5):

1. Nombre del puesto de trabajo.
2. Cantidad de puestos de trabajo.
3. Vínculo contractual y normativa de referencia.
4. Perfil.
5. Remuneración.
6. Ubicación en la estructura organizativa.
7. Puestos destinados al cumplimiento de las cuotas obligadas por ley.⁵

La implementación de estas normativas se puso en marcha a principios de 2023. Actualmente, los ministerios se encuentran en proceso de elaboración de sus nuevas estructuras (con capacitación y asistencia técnica de la ONSC), tras lo cual se comenzarán a emitir los llamamientos para cubrir las vacantes, de manera alineada con la nueva macro y micro estructura, y bajo las reglas de reclutamiento y selección ahora vigentes (puntos críticos 10 y 11). El objetivo de la ONSC, por lo tanto, es mejorar la coherencia estratégica mediante una mejor articulación de la cadena de

⁵ Véanse el artículo 49 de la Ley 18651/10, el artículo 4 de la Ley 19122/13, el artículo 12 de la Ley 19684/18 y el artículo 105 de la Ley 19889/20.

instrumentos estratégicos, lo que puede ilustrarse del siguiente modo: plan de gobierno → nuevas estructuras → planta de cargos y puestos optimizada y con orientación al valor público → planificación de necesidades de personal.

Esto se da en un contexto donde, hasta octubre de 2023, se mantuvieron las restricciones de incorporación de personal emitidas a principios de 2020 (Ley 19924 y Decreto 310 de 2021), cuyo objetivo fue la reducción de la dotación y la contención del gasto al 31 de diciembre de 2019. Dicho propósito se realizó, primero, con una restricción total, y, luego, con la regla de 3x1 (una incorporación cada tres vacantes), lo que generó que los ministerios tuvieran pocos incentivos para laborar las proyecciones de personal. Posteriormente, para incentivar a los ministerios a implementar el Decreto 440, el Gobierno definió que los ministerios que finalizaban su proceso de reestructuración quedaban exentos de la regla de 3x1 y podían comenzar a planificar e incorporar personal bajo las reglas del nuevo Decreto 440.

Información de base para la toma de decisiones de la gestión de recursos humanos

Punto crítico 2: Los sistemas de información sobre el personal permiten un conocimiento razonable de las disponibilidades cuantitativas y cualitativas de los recursos humanos existentes y previsibles en el futuro, en los diferentes ámbitos organizativos y unidades.

De acuerdo con el diagnóstico de 2014, la administración central contaba con buenos sistemas de información cuantitativa, pero no sucedía lo mismo con la información cualitativa y otros datos sensibles para la planificación y toma de decisiones. La ONSC no solo centralizaba la información de la administración central, sino también de otros organismos sobre los que no tenía competencia directa (Decreto 302 de 1994). El principal sistema, vigente desde 2007, era el Sistema de Gestión Humana (SGH), y contenía información de las estructuras organizativas, los vínculos laborales y los datos personales de los funcionarios públicos. A este sistema se sumaban otras dos herramientas importantes: el Registro de Vínculos con el Estado y el sistema de reclutamiento y selección "Uruguay Concurso".

En 2023, la ONSC se encontraba ejecutando una estrategia de digitalización, con evoluciones de plataformas ya existentes y otros desarrollos nuevos que tenían la finalidad de ampliar la disponibilidad de información cuantitativa y cualitativa, así como de optimizar los procesos de GRH. Para definir la hoja de ruta, la ONSC recibió el apoyo del Gobierno de Corea del Sur, un país líder en la GRH y con experiencias exitosas en digitalización. La estrategia tiene diferentes objetivos específicos, de acuerdo con el usuario (cuadro 3).

Cuadro 3. Objetivos de la estrategia de digitalización, según el usuario

Funcionarios públicos en general	Ministerios/organismos	Oficinas rectoras
<ul style="list-style-type: none">• Mejorar la experiencia del usuario que se relaciona con el Estado.• Promover la transparencia, facilitando el acceso a la información pública.• Garantizar la accesibilidad como derecho y, por tanto, como condición necesaria de todo nuevo sistema.	<ul style="list-style-type: none">• Fortalecer las Áreas de Gestión Humana y líderes de equipos:<ul style="list-style-type: none">- Optimizar el uso del tiempo, redireccionar hacia tareas de mayor valor agregado.- Empoderar mediante el acceso rápido a información de calidad, según roles y seguridad.	<ul style="list-style-type: none">• Generar información integrada para mejorar la planificación y gestión presupuestal (p. ej., personas e insumos asociados a centros de costo).• Simplificar, estandarizar y digitalizar los procesos de soporte.• Generar economías de escala y sostenibilidad fiscal en los sistemas informáticos de soporte.

Fuente: ONSC (2022a).

Como muestra el cuadro 4, las plataformas digitales existentes se concentran en la administración de la nómina, tal como lo indicaba el informe del 2014. Aquí se encuentran las plataformas administradas por la CGN (sistema de información financiera, liquidación de haberes), el Banco de Previsión Social (BPS) (sistema de asesoría tributaria y recaudación-gestión de afiliaciones, que se utiliza para las altas y bajas de activos, y el registro de aportes a la seguridad social) y la ONSC (registro de vínculos con el Estado y presentismo). El plan incluye el desarrollo de una serie de aplicaciones clave para el soporte de los procesos priorizados por la ONSC (nuevas estructuras organizativas, clasificación de ocupaciones, altas y bajas de personal, redistribuciones).

El segundo paquete importante de desarrollos digitales se concentra en el soporte al reclutamiento y la selección de personal. Aquí se prevé complementar al tradicional portal Uruguay Concurza con los siguientes aplicativos específicos: CV Digital (legajo electrónico para el ingreso y ascenso) y Uruguay Concurza 2.0, Pre y Post (puntos críticos 10 y 11).

Por último, también se han proyectado desarrollos digitales para la gestión de los concursos de ascenso (“Uruguay Ascensos”, véanse los puntos críticos 23 y 24) y del nuevo modelo de desempeño por competencias (puntos críticos 16-18).

Cuadro 4. Sistemas digitales existentes y en desarrollo

Función	Existentes	En desarrollo
Administración de nómina - Organización del trabajo	Registro de Vínculos con el Estado (Oficina Nacional del Servicio Civil [ONSC]). Sistema de Información Financiera (Contaduría General de la Nación [CGN]). Liquidador de haberes (CGN). ATYR-GAFI (Banco de Previsión Social). Presentismo Sistema de Gestión Humana 2.0 (ONSC).	Mantenimiento del personal en puestos de trabajo (ONSC). Catálogo de estructuras organizativas (ONSC). Catálogo de ocupaciones (ONSC). Legajo digital (ONSC).
Reclutamiento y selección	Portal Uruguay Concurso (ONSC).	CV digital (ONSC). Uruguay Concurso 2.0 Pre (ONSC). Uruguay Concurso 2.0 Post (ONSC).
Desarrollo		Uruguay Ascensos (ONSC).
Desempeño		Gestión del desempeño por competencias (ONSC).

Fuente: Elaboración propia, con base en ONSC (2022a).

De acuerdo con la planificación de la ONSC, la hoja de ruta de la implementación de estos desarrollos se concentra en 2023 (experiencias piloto) y 2024 (implementación paulatina de nuevas funcionalidades y expansión de la cobertura de los nuevos desarrollos). En diciembre de 2023, la ONSC y la CGN habilitaron en el SGH el módulo de altas y bajas de vínculos con el Estado, que permite conocer la unidad organizativa en la que trabajan los funcionarios públicos y su ocupación, además de dar a quienes trabajan en la administración pública la posibilidad de cargar su experiencia y formación mediante el *currículum vitae* (CV) digital (se prevé que en 2024 esta información pueda ser incorporada al legajo digital, mejorando la interoperabilidad de los sistemas y la sincronización de la información).

Eficacia de la planificación

Punto crítico 3: No existen, en general, excedentes o déficits de personal significativos.

Punto crítico 4: El coste global de las plantillas públicas se sitúa dentro de parámetros razonables y compatibles con la economía del país.

Punto crítico 5: La tecnificación de las dotaciones es la adecuada a un entorno de sociedad del conocimiento. Hay un peso significativo del trabajo cualificado en la composición de las plantillas.

Como se mostró en el cuadro 2, la cantidad total de vínculos con calidad de funcionarios y no funcionarios⁶ era, en diciembre del 2022, de 308.467, lo que representa un incremento del 3,25% respecto del 2013 (esto se explica por el crecimiento de personal en los organismos del artículo 220). En relación con la población (una de las más bajas de América Latina),⁷ los vínculos totales con el Estado se incrementaron levemente desde 2013 (del 8,8 al 9,0%) (cuadro 5), lo que, proporcionalmente, ubica a la dotación de personal del país como una de las más grandes de la región, y también con respecto a la población económicamente activa.

⁶ Si bien no se dispone de la cantidad de funcionarios públicos, el dato de cantidad de “vínculos” es un *proxy* bastante preciso, puesto que son muy pocos los funcionarios públicos que tienen más de un vínculo con el Estado.

⁷ En efecto, poblaciones más pequeñas que Uruguay solo se encuentran en los países del Caribe.

Cuadro 5. Vínculos laborales en el sector público y población, período 2013-22

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Población ^a	3.381.180	3.391.662	3.402.818	3.413.766	3.422.200	3.427.042	3.428.409	3.429.086	3.426.260	3.422.794
Variación interanual (%)		0,3	0,3	0,3	0,2	0,1	0,04	0,02	-0,1	-0,1
Vínculos (total sector público) ^{b, d}	298.743	292.473	291.333	293.585	297.601	299.490	312.878	309.541	306.398	308.467
Variación interanual (%)		2,1	-0,4	0,8	1,4	0,6	4,5	-1,1	-1,0	0,7
Total vínculos/población (%)	8,8	8,6	8,6	8,6	8,7	8,7	9,1	9,0	8,9	9,0
Total vínculos/población económicamente activa ^c (%)	17,4	16,6	16,7	16,8	17,1	17,3	17,9	18,4	17,6	17,6

Fuente: Elaboración propia, con base en ^a Banco Mundial (s/f5); ^b ONSC (2014; 2020b; 2021a; 2023a); ^c Banco Mundial (s/f2).

Nota:

^d Incluye las categorías de “funcionarios públicos” y “no funcionarios públicos” de: Poder Legislativo, Poder Ejecutivo, organismos del artículo 220 y 221 de la Constitución y gobiernos departamentales.

El peso de la planta de personal también se ve reflejado en la expansión de la cobertura de los principales servicios públicos. El cuadro 6 muestra tres indicadores que sirven como ejemplo de servicios públicos que crecieron entre los años 2016 y 2022, y que, en algunos casos, están por encima de las medidas estándar. Este incremento se corresponde con el crecimiento de la plantilla de personal.

Cuadro 6. Indicadores de empleo sectorial, período 2016-22 (número de casos)

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Estándar
Policías cada 1.000 habitantes ^a	8,8	8,7	8,8	9,2	9,1	9,1	...	3,0 ^e
Alumnos por docente ^b	16,1	16,7	15,5	15,5	14,7	20,4
Médicos cada 10.000 habitantes ^c			50,8 ^d	22,8

Fuente: Elaboración propia, con base en ^a ONSC (2021a); ^b Anuario Estadístico del Ministerio de Educación y Cultura; ^c OMS (2020).

Notas:

^d Dato para el período 2010-18.

^e La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, por sus siglas en inglés) estima que la media internacional de policías es de 3 por cada 1.000 habitantes. Véase el siguiente enlace: https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Crime-statistics/International_Statistics_on_Crime_and_Justice.pdf.

...: sin datos.

En relación con la economía del país y su capacidad fiscal, el gasto como proporción del PIB se mantuvo casi constante (7,6-7,7%) entre 2013 y 2022, lo que ubica a Uruguay en una posición intermedia en la región. Sin embargo, en parte como resultado de las políticas de racionalización, en ese mismo período el gasto se redujo en relación con el presupuesto total (del 31,9 al 27,2%), los gastos corrientes (del 34,4 al 29,3%) y los ingresos (del 32,8 al 31,9%) (cuadro 7).⁸

⁸ A modo de referencia, los países con una proporción más alta de gasto en personal sobre los ingresos son: Paraguay (44,7% en 2017), República Dominicana (39,5% en 2018) y Perú (37,8% en 2021). Para más información, véanse, respectivamente, Dumas (2017); Dumas, Lafuente y Vieyra (2020); Strazza (2022).

Cuadro 7. Gasto en personal del sector público, período 2013-22

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Producto interno bruto (PIB) (millones US\$) ^a	55.660	57.470	57.680	58.660	59.680	59.770	60.210	56.440	59.420	62.350
PBI per cápita (US\$) ^b	16.463	16.944	16.951	17.182	17.438	17.440	17.563	16.460	17.343	18.215
Gasto en personal de la administración central ^c /PIB (%)	2,9	3,0	2,9	2,7	2,7	2,7	2,8	2,9	2,6	2,6
Gasto en personal del sector público ^d /PIB (%)	7,6	7,8	7,8	7,4	7,7	8,0	8,2	8,5	7,7	7,7
Gasto en personal del sector público/Presupuesto total (%)	31,9	29,6	28,9	28,1	27,9	28,1	28,8	28,6	27,5	27,2
Gasto en personal del sector público/Gastos corrientes ^d (%)	34,4	31,9	30,9	30,1	29,6	29,9	30,6	30,3	29,3	29,3
Gasto en personal del sector público/Ingresos totales (%)	32,8	34,0	34,1	34,8	33,7	34,1	35,8	36,6	33,8	31,9

Fuente: Elaboración propia, con base en MEF (2020); MIDES (s/f); Banco Central (s/f).

Notas:

^a Para más información, véase Banco Mundial (s/f3).

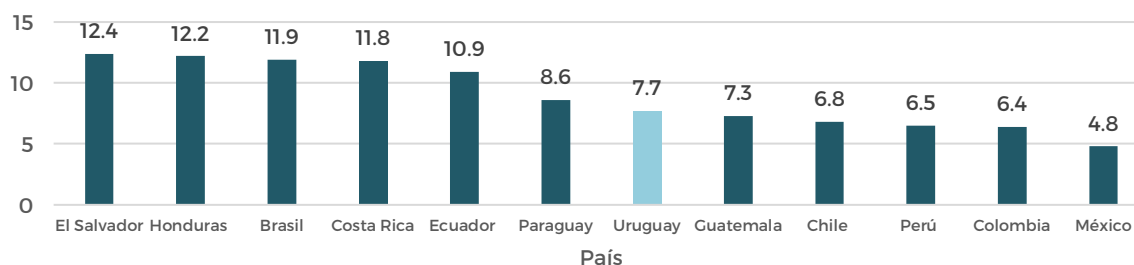
^b Para más información, véase Banco Mundial (s/f4).

^c El universo “administración central” incluye los 14 ministerios y la Presidencia.

^d El universo “sector público” incluye la administración central más los organismos del artículo 220 de la Constitución.

^e Incluye gastos en remuneraciones y otros de funcionamiento (no incluye inversiones).

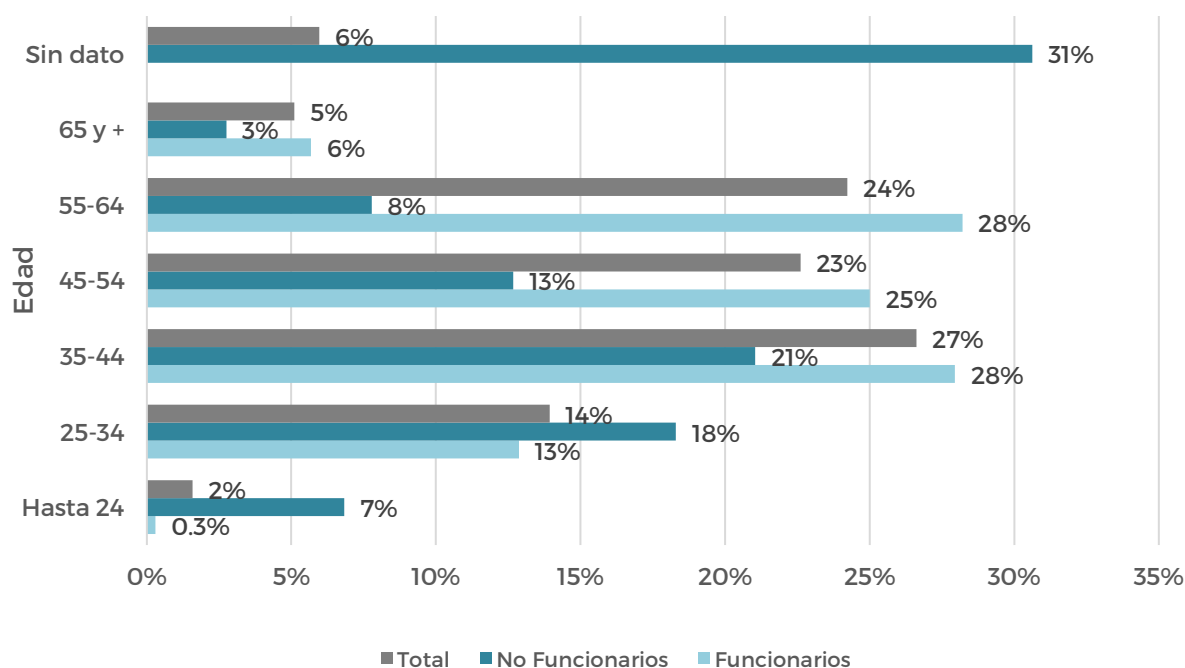
Gráfico 1. Gasto en personal del sector público como porcentaje del producto interno bruto en 12 países de América Latina, años 2020 y 2021



Fuente: Elaboración propia, con base en Fondo Monetario Internacional (s/f).

Por su parte, en cuanto a la distribución por edad del personal del sector público, el 43% tiene hasta 44 años y el 29% más de 55 años, en particular en el grupo de los funcionarios de carrera (un 34% está, como máximo, a cinco años de la edad jubilatoria, y en algunos ministerios ese porcentaje supera el 40%) (gráfico 2). La nueva carrera diseñada por la ONSC, aprobada por el Parlamento en 2023, fue concebida como un instrumento para abordar este reto mediante ascensos e incorporaciones en los niveles inferiores de la estructura de puestos (puntos críticos 23 y 24).

Gráfico 2. Distribución del personal del sector público por rango etario y tipo de funcionario, 2021



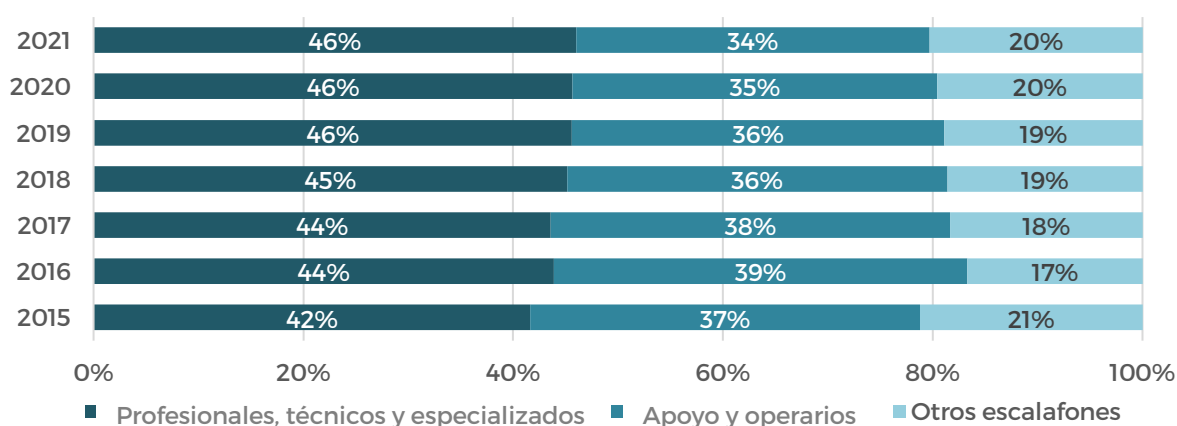
Fuente: Elaboración propia, con base en ONSC (2021b).

Nota: Excluye personal policial y militar.

En cuanto a la tecnificación, los funcionarios de carrera con estudios superiores universitarios no llegan a la mitad (Banco Mundial, 2023),⁹ y aunque dicho porcentaje se ha venido incrementando en los últimos años (en 2015 era del 42%), no está tan lejos de los puestos de apoyo y operativos (gráfico 3).

⁹ Como referencia, de acuerdo con datos del Banco Mundial, el promedio regional de personas en el sector público con estudios terciarios es del 56%.

Gráfico 3. Funcionarios con estudios universitarios superiores, período 2015-21



Fuente: ONSC (2021a).

Nota: Se contabilizan vínculos laborales, no personas. Si bien es marginal, hay personas que pueden tener más de un vínculo. La categoría “otros escalafones” incluye docentes, servicio exterior, servicio penitenciario y personal político de confianza, entre otros.

Planificación integral de la gestión de recursos humanos

Punto crítico 6: Las políticas, decisiones y prácticas de personal, en cada una de las áreas de la GRH, obedecen a intenciones conscientemente prefiguradas en un proceso de planificación.

Al igual que en 2014, la planificación de la GRH todavía no integra a los distintos subsistemas en un único proceso que permita coordinar objetivos y resultados. En 2014, una de las explicaciones de esta situación eran las bajas capacidades estratégicas de las AGH y su tendencia a realizar tareas de administración del personal más operativas. En virtud de ello, se promovieron acciones de jerarquización formal de las AGH (dependencia de la Dirección General de Secretaría), reorganización interna (para mejorar la eficiencia) y capacitación en funciones clave y con poco desarrollo hasta el momento (entre ellas, la planificación).

En 2023, la ONSC contaba con diferentes iniciativas que buscaban mejorar la integralidad de la gestión humana, y, por lo tanto, también su planificación. Sin embargo, todavía existía cierto margen de mejora. El Modelo de Madurez aplicado en 2022 (ONSC, 2022b; 2022c), que evalúa la calidad de 12 subprocesos de gestión humana (entre ellos, el de planificación estratégica),¹⁰ arrojó que de un total de 15 ministerios, 9 están en la categoría de “no presenta” y los otros 6 tienen un nivel de desarrollo “inicial”.¹¹ Para reforzar la integralidad de la planificación de los recursos

¹⁰ Para más información, véase el punto crítico 33.

¹¹ La categoría “no presenta” significa que la organización no cuenta con una planificación estratégica de gestión humana ni está previsto iniciarla, mientras que la categoría “inicial” implica que existe en la agenda de las AGH la identificación de la necesidad de definir una planificación estratégica para el corto o mediano plazo y se encuentra en proceso de elaboración, mientras se realiza un análisis cuantitativo de la dotación actual, aunque sin vinculación con variables las estratégicas de la organización (ONSC, 2022c:5).

humanos, la ONSC lidera dos iniciativas. La primera es interna y consiste en coordinaciones internas de los equipos que llevan las diferentes áreas o procesos de GRH. La segunda, son los espacios de intercambio de prácticas entre las AGH (punto crítico 33).

2.2. Organización del trabajo

Calidad de la estructura de puestos de trabajo

Punto crítico 7: El diseño de los puestos obedece a criterios de gestión más que a consideraciones legales o acuerdos colectivos. El marco legal y los convenios laborales se limitan a establecer un marco amplio, dentro del cual el trabajo se organiza de acuerdo con las necesidades organizativas.

Punto crítico 8: La clasificación y jerarquización de los puestos responde a criterios racionales y adaptados a cada entorno organizativo.

El informe de 2014 señala que el diseño de la estructura de puestos se encontraba en un punto de inflexión. El esquema vigente incluía 17 escalafones (15 de ellos para la administración central), con 16 grados en total, (Ley 15809 de 1986)¹² y el escalafón de alta conducción, implementado en el marco del Sistema Integrado de Retribuciones y Ocupaciones (SIRO) (Ley 18172 de 2007).¹³ No obstante, en 2010 se diseñó una nueva carrera del servicio civil, en respuesta a la necesidad de proporcionar movilidad horizontal y mejorar el orden y la equidad del sistema de remuneraciones. El modelo, que fue incluido en la nueva ley del Estatuto del Funcionario, planteaba la separación de la conducción del resto de los escalafones, adoptaba el concepto de “remuneración total” y tres escalafones operativos, cinco trayectos y seis niveles por trayecto. Pese a algunas objeciones técnicas, la ONSC tenía previsto iniciar el proceso de migración en 2013, que se proyectaba en tres años, y que finalmente no fue implementado por falta de consenso con los sindicatos de la administración central, en el marco de la negociación colectiva.

Con el Estatuto de 2013 aprobado y reglamentado (Decreto 154/14), y, por ende, coexistiendo con la Ley 15809 de 1986, en 2020 el nuevo gobierno (a través de la OPP, la CGN y la ONSC) inició una reforma profunda de la organización del trabajo mediante una serie de reestructuraciones organizativas de los ministerios y un nuevo modelo de escalafones y ocupaciones.

¹² Los escalafones se identifican por letras: A) Profesional; B) Técnico profesional; C) Administrativo; D) Especializado; E) Oficios; F) Servicios auxiliares; G) Docente de la Universidad de la República; H) Docente de la administración nacional de educación pública; J) Docente de otros organismos; K) Militar; L) Policial; M) Servicio exterior; N) Judicatura; P) Político; Q) Particular confianza; R) No incluido en escalafones anteriores, y S) Penitenciario.

¹³ El SIRO requirió clasificar las ocupaciones vigentes en la administración central, tarea que quedó compendiada en el Manual de Descripciones Ocupacionales, publicado en 2009. El manual describe cada una de las ocupaciones y las clasifica en escalafones y subescalafones. También define requisitos generales y específicos, conocimientos y habilidades necesarias, y brinda una descripción general de las tareas y ocupaciones comprendidas en la administración central. De todo el proyecto, solo se logró implementar una parte de los cargos previstos del escalafón de alta conducción y personal científico.

Como se resume en el cuadro 8, el proceso de reestructuración tiene una ruta de seis componentes, cada uno con un conjunto de actividades, métodos y productos entregables por parte de los organismos de la administración central (Decreto 195 de 2022).

Cuadro 8. Proceso de reestructuraciones organizativas

Componente	Objetivo de la revisión	Entregable
1. Planificación estratégica	Contar con una definición actualizada de los resultados estratégicos requeridos de cada organismo.	<ul style="list-style-type: none"> • Misión, visión y valores • Objetivos estratégicos • Intervenciones públicas • Productos finales • Esquema de planificación estratégica del organismo
2. Procesos y gobierno digital	Superar fragmentaciones, vacíos y redundancias para asegurar el cumplimiento de la estrategia mediante procesos transversales ágiles, flexibles y seguros.	<ul style="list-style-type: none"> • Diagrama de procesos priorizados • Identificación de oportunidades de mejora • Conformación de un equipo de trabajo para la implementación de oportunidades de mejora • Diagrama de procesos priorizados proyectados
3. Macro-organización	Alinear la estructura del organismo con los resultados estratégicos buscados, los procesos mejorados y los beneficios de la transformación digital.	<ul style="list-style-type: none"> • Tope preliminar presupuestal del nuevo diseño • Trabajo-economías de la reestructuración • Cuadro de correlación organizacional • Manual de la organización • Organigrama
4. Micro-organización	Lograr alinear la estructura de cargos del organismo con la estructura macro y contar con una plantilla ajustada en cantidad y calidad para apoyar la estrategia del organismo en el marco de los parámetros presupuestales.	<ul style="list-style-type: none"> • Fichas micro-organizacionales con los puestos de trabajo • Planilla horizonte de puestos de trabajo • Planilla de la estructura actual y de la proyectada • Planillas de componentes de anexo para el proyecto de decreto • Determinación final del tope presupuestal para la reestructuración • Plan de implementación para la provisión de puestos de la nueva estructura
5. Movilidad de los funcionarios	Gestionar movimientos de personas para la implementación de la nueva estructura de puestos, combinando los requerimientos de la estructura con los perfiles de los funcionarios públicos.	<ul style="list-style-type: none"> • Plan de movilidad de personal disponible por reestructuración
6. Gestión del cambio y gestión del proyecto	Ejecutar todos los proyectos de reestructuración con base en una gestión transversal y una gestión del	<ul style="list-style-type: none"> • Plan de gestión del cambio

Componente	Objetivo de la revisión	Entregable
	cambio organizacional en todas sus dimensiones.	

Fuente: Elaboración propia.

El modelo diseñado por la ONSC en conjunto con la OPP, la CGN (de la MEF) y la Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y del Conocimiento (AGESIC) se terminó de negociar internamente y con la COFE recién a fines de 2022. Por mandato legal, el proceso debía estar finalizado en septiembre de 2023, aunque no todos los ministerios se adaptaron o lo hicieron plenamente.¹⁴

En combinación con las reestructuraciones, la ONSC avanzó con el diseño de una nueva carrera del funcionario público basada en el modelo de ocupaciones, partiendo del diagnóstico de base de que el 68% de los cargos –ocupados o vacantes– carecía de descriptores útiles para definir las expectativas del rol (ONSC, 2020a:5). El modelo prevé la unificación de ocho escalafones (del A al F, el R y el S) en solamente tres, manteniendo todos los demás, y un sistema de funciones para la administración superior:

1. *Servicios Generales*: comprende los cargos y contratos de la función pública correspondientes a las ocupaciones en las que predominan la destreza manual en actividades de apoyo, para cuyo desempeño puede requerirse formación en oficios.
2. *Administrativo Especializado*: comprende los cargos y contratos de la función pública asimilados, correspondientes a las ocupaciones de implementación de políticas, que implican actividades de apoyo administrativo o especializado y cuyo desempeño requiere formación media superior o terciaria.
3. *Profesional Técnico*: comprende los cargos y contratos de la función pública asimilados, correspondientes a ocupaciones de análisis, asesoramiento o ejecución de políticas para cuyo desempeño se requiere necesariamente formación terciaria.
4. *Administración Superior*.

Dentro de estos escalafones se distribuyen 117 ocupaciones (101 de carrera y las restantes de administración superior) que también se clasifican en diez procesos de valor público:

1. Conocimiento e investigación.
2. Desarrollo y bienestar social.
3. Desarrollo, innovación y sostenibilidad.

¹⁴ Por ejemplo, se han incorporado plenamente los ministerios de Ambiente; Transporte y Obras Públicas; Desarrollo Social; Vivienda y Ordenamiento Territorial; Turismo; Salud Pública, y Ganadería, Agricultura y Pesca. Por su parte, los organismos que están participando con algunas unidades ejecutoras son Presidencia; Economía y Finanzas; Defensa Nacional; Interior, y Educación y Cultura. Por último, un grupo de ministerios no estaban participando del proceso en 2023: Trabajo y Seguridad Social; Industria, Energía y Minería, y Relaciones Exteriores.

4. Diseño y evaluación de políticas.
5. Fiscalización y control.
6. Gestión de datos e información.
7. Planificación y mejora del sector público.
8. Procesos de soporte.
9. Salud.
10. Seguridad y defensa.

Las ocupaciones de los escalafones 1, 2 y 3 se despliegan en 22 grados, cada uno con su respectivo punto salarial, mientras que el escalafón 4 (Administración Superior) comprende seis grados que se corresponden con el ordenamiento jerárquico ascendente:

1. Jefe de División nivel B.
2. Jefe de División nivel A.
3. Director de Departamento nivel B.
4. Director de Departamento nivel A.
5. Gerente nivel B.
6. Gerente nivel A.

Para determinar el valor relativo de las ocupaciones, y por ende el grado y punto salarial (punto crítico 22), se utilizó una metodología de valoración basada en siete factores, cada uno con distintos niveles de desarrollo:

1. Conocimiento aplicado (niveles 1 al 6).
2. Complejidad y habilidades (niveles 1 al 5).
3. Influencia y liderazgo (niveles 1 al 8).
4. Toma de decisiones (niveles 1 al 6).
5. Interacción (niveles 1 al 7).
6. Supervisión recibida (niveles 1 al 3).
7. Condiciones de contexto (niveles 1 a 3).

La valoración por puntos de los siete factores permite ubicar cada ocupación en una escala de hasta 1.000 puntos, donde a mayor complejidad del cargo, mayor cantidad acumulada de puntos. El cuadro 9 contiene algunos ejemplos de ocupaciones clasificadas en escalafones y grados.

Cuadro 9. Ejemplos de ocupaciones, por escalafón y proceso

Escalafón	Total ocupaciones	Ejemplos de ocupaciones	Proceso	Rango de puntos
Servicios generales	13	Soporte de servicios generales	Soporte	100-300
		Conductor de vehículos livianos	Soporte	186-410
		Operario/a de carpintería	Soporte	244-375
		Mecánico/a	Soporte	250-452
		Soldador/a	Soporte	272-475
Administrativo especializado	11	Soporte a infraestructura de tecnologías de la información	Soporte	282-517
		Gestor/a administrativo/a	Soporte	261-558
		Lenguaje de señas	Soporte	345-526
		Controlador/a de tráfico aéreo	Desarrollo y bienestar social	418-562
		Asistente de servicios de salud	Fiscalización y control Salud	336-454
Profesional técnico	73	Docente	Desarrollo y bienestar social	422-584
		Analista de seguridad vial	Seguridad y defensa	422-620
		Analista de contabilidad y finanzas	Soporte	500-706
		Analista de planificación y presupuesto	Planificación y mejora del sector público	512-769
		Evaluador de políticas	Diseño y evaluación de políticas	675-816
Administración Superior	16	Líder en salud	Salud	784-950
		Líder en gestión humana	Soporte	645-811
		Líder en conocimiento e investigación	Conocimiento e investigación	784-950
		Líder de proyectos y programas	Soporte	645-811
		Líder en seguridad y defensa	Seguridad y defensa	784-950

Fuente: Elaboración propia, con base en ONSC (2023d).

A su vez, los cargos dentro de las ocupaciones se clasifican en cuatro categorías ascendentes de acuerdo con la complejidad de las tareas: *i)* formación, *ii)* desarrollo, *iii)* especialización, y *iv)* jefatura.

Los escalafones y ocupaciones son la columna vertebral de la nueva carrera aprobada en 2023, que se implementará a partir de 2025 (puntos críticos 23-25).

Flexibilidad en el diseño de puestos y perfiles

Punto crítico 9: Los perfiles incluyen la selección de las competencias, que, en cada caso, se consideran clave para el éxito en el desempeño del titular del puesto.

En 2014, el uso de las competencias como instrumento para la descripción de los cargos era muy limitado y heterogéneo. Mayoritariamente, se observaba en los concursos de mérito y oposición (ONSC, 2020a:5), donde el perfil del cargo incluía competencias que por lo general eran evaluadas en las entrevistas con los postulantes. En el resto de los casos, los cargos contenían una descripción muy básica, raramente basada en competencias, y desactualizada. Solo unos pocos organismos que habían rediseñado su estructura tenían la posibilidad de definir cargos basados en competencias de acuerdo con el Manual de Descripciones Ocupacionales del SIRO.

Frente a esta situación, en 2020 la ONSC desarrolló, en el marco de la nueva carrera por ocupaciones y la reorientación de la gestión del desempeño (puntos críticos 16-18), un Diccionario de Competencias Transversales para apoyar los diferentes procesos de GRH: evaluación, formación y capacitación, reclutamiento y selección, desarrollo de carrera, entre otros (ONSC, 2022c). Allí se definen las competencias transversales como “aquellas que describen comportamientos esperables aplicables a cualquier rol, función, cargo u ocupación que las personas desempeñen en las oficinas de la administración central” (ONSC, 2021a:3; 2022d; s/f7).

El diccionario identifica cinco competencias transversales, y la ONSC tiene previsto incorporar una competencia digital al conjunto. Cada competencia, a su vez, presenta diferentes dimensiones que priorizan distintos aspectos de la misma (cuadro 10).

Cuadro 10. Competencias transversales, por dimensión

Competencia	Definición	Dimensión
1. Orientación a resultados	Capacidad para comprender y adoptar los objetivos del organismo y para actuar en consecuencia, enfocándose en producir los resultados requeridos con alta calidad y eficiencia.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Priorización de metas 2. Visualización de impacto. 3. Entrega de resultados.
2. Trabajo en equipo	Capacidad para contribuir activamente al cumplimiento de los objetivos del equipo en línea con la estrategia organizacional, en un clima de colaboración, intercambio de información y relaciones armónicas.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Participación e intercambio de información. 2. Colaboración y compromiso. 3. Relaciones interpersonales y clima laboral.
3. Orientación a la ciudadanía y usuario interno y externo	Capacidad para identificar, satisfacer y anticipar las necesidades de los destinatarios de los servicios, generando confianza y procurando soluciones efectivas y de calidad, acordes a la normativa del organismo.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Identificación y comprensión de necesidades. 2. Aporte de soluciones. 3. Negociación y toma de decisiones.
4. Adaptación al cambio	Capacidad para aceptar e integrar los cambios como oportunidades, con flexibilidad para modificar la práctica individual y/o colectiva a fin de adaptarse a contextos cambiantes y exigentes.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Apertura al cambio. 2. Aceptación con actitud positiva e implementación.
5. Aprendizaje continuo	Capacidad de indagar, adquirir y aplicar nuevos conocimientos, buenas prácticas y competencias de forma permanente, considerando las diversas modalidades de aprendizaje. Se trata de identificar y mejorar activamente las destrezas y habilidades propias para su eficaz aplicación en el ámbito laboral.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Adquirir e incorporar. 2. Desaprender. 3. Compartir lo aprendido.

Fuente: Elaboración propia, con base en ONSC (2022d).

El modelo desarrollado por la ONSC prevé que las cinco competencias, así como sus respectivas dimensiones internas, puedan tener cuatro niveles de desarrollo que de alguna forma se correlacionan con los cuatro escalafones de la nueva carrera (cuadro 11).

Cuadro 11. Niveles de desarrollo de las competencias transversales

Nivel 1 Operativo básico	Nivel 2 Operativo y técnico	Nivel 3 Mandos medios/ conducción	Nivel 4 Gerencia/alta dirección
Describe competencias en una variada gama de actividades laborales, en su mayoría rutinarias y predecibles, que en general requieren del apoyo de terceros. Es aplicable al nivel operativo inicial.	Describe competencias en el ámbito operativo que abarcan una diversidad de actividades en contextos similares o distintos. Estas actividades implican mayor complejidad, no son rutinarias y se realizan con autonomía, experiencia y responsabilidad individual.	Describe competencias en una amplia gama de actividades laborales que en su mayoría son complejas, no rutinarias, y se realizan en variados contextos, con responsabilidad, experiencia y autonomía. Generalmente involucra el liderazgo o coordinación de equipos de trabajo con orientación a resultados.	Describe competencias que implican tener conocimientos y experiencia en la implementación de principios fundamentales y técnicas complejas con una perspectiva estratégica, en contextos variados y a veces impredecibles. Requiere autonomía interna y externa, y conlleva responsabilidad sobre equipos de trabajo, resultados organizacionales y adjudicación de recursos.

Fuente: Elaboración propia, con base en ONSC (2022d).

El cuadro 12 presenta un ejemplo de la operacionalización de una de las dimensiones internas (“Priorización de metas”) de la competencia transversal “Orientación a resultados”.

Cuadro 12. Ejemplo de niveles de desarrollo de la competencia *orientación a resultados*

Dimensión	Nivel 1: Operativo básico	Nivel 2: Operativo y técnico	Nivel 3: Mandos medios/ Conducción	Nivel 4: Gerencia/Alta dirección
Priorización de metas	Organiza su propio trabajo para cumplir con las funciones asignadas y los resultados esperados, en los plazos y con los estándares de calidad establecidos, de acuerdo con la misión y valores de la organización.	Jerarquiza su trabajo y gestiona eficientemente sus tiempos para alcanzar las metas acordadas. Se esfuerza por cumplir y superar los estándares de desempeño y plazos fijados. Busca optimizar procesos para superar los estándares relativos a la calidad y los plazos, aplicando su capacidad técnica y reflexionando sobre su quehacer.	Determina la relevancia y la secuencia de los procesos de trabajo de su unidad organizativa en función de las metas establecidas. Genera las condiciones para el alcance de dichas metas y coordina la implementación del plan de trabajo acordado con el equipo a cargo.	Realiza la planificación estratégica y asigna recursos teniendo en cuenta el contexto, para alcanzar las metas.

Fuente: Elaboración propia, con base en ONSC (2022d).

Estas competencias transversales se combinan con competencias específicas que cada organismo establece para cada cargo durante el proceso de reclutamiento y selección. Para esto, reciben asesoramiento técnico de la ONSC a través de los sectorialistas y un curso de selección por competencias (punto crítico 12).

Como ya se mencionó, el objetivo del diccionario es comenzar a instrumentar la gestión por competencias en los diferentes procesos de GRH. En 2023, se estaba implementando en la evaluación de desempeño, a la espera de la puesta en marcha de los concursos de selección (puntos críticos 10 y 11) y en la evaluación de desempeño (puntos críticos 16-18).

2.3. Gestión del empleo

Igualdad y mérito en el acceso

Punto crítico 10: El reclutamiento para la provisión de los puestos de trabajo es abierto, de derecho y de hecho, a todos los candidatos que reúnan los requisitos exigidos. Estos se establecen por razones de idoneidad, técnicamente apreciadas, y no arbitrariamente.

Punto crítico 11: Se establecen procedimientos y mecanismos de garantía necesarios a lo largo de todo el proceso de incorporación para evitar la arbitrariedad, la politización y las prácticas de patronazgo o clientelismo.

El informe 2014 identifica una serie de hitos que fueron importantes para el sistema de reclutamiento y selección. Uno fue la creación, en 2010, de la Unidad de Reclutamiento y Selección, con el objeto de gestionar los concursos de los organismos pertenecientes a la administración central. Para ello se amplió la competencia de la ONSC (Ley 18719 de 2011), se estableció un procedimiento y se diseñó una plataforma especial para publicar llamados y recibir postulaciones. Las sucesivas mejoras en el portal permitieron reducir los tiempos de procesamiento y aumentar la cantidad de postulantes y concursos.¹⁵

En los años siguientes, estos avances instrumentales se combinaron con condicionantes más estructurales. Las restricciones fiscales y la regla de 3x1 limitaron los concursos, especialmente en los últimos tres años. De las postulaciones y concursos de la última década, el 10,9% se realizó entre 2020 y 2023. El 82,3% de los concursos (en todos los vínculos) se dio entre los años 2016 y 2019 (cuadro 13).

Cuadro 13. Concursos, puestos y postulaciones en el sector público, período 2014-23 (número de casos)

Año	Concursos	Puestos	Postulaciones	Postulaciones respecto del período analizado (%)
2014	25	182	11.746	0,9
2015	36	606	34.798	2,9
2016	195	1.098	416.908	34,6
2017	187	783	172.439	14,3
2018	299	1.004	383.195	31,8
2019	60	683	53.479	4,4
2020	13	270	21.064	1,7
2021	11	11	6.949	0,6
2022	53	203	65.488	5,4
2023	21	166	39.034	3,2
Total general	900	5.006	1.205.100	100,0

Fuente: Elaboración propia, con base en datos proporcionados por la Oficina Nacional del Servicio Civil (marzo del 2023).

Los datos por vínculo muestran que los concursos más frecuentes son los de provisorio (77,7%), que es el primer paso para entrar en la carrera administrativa tras un período de prueba de 12 meses. Muy por detrás vienen los concursos de

¹⁵ El tiempo de procesamiento se redujo, en la etapa pre-Uruguay Concurso, de 158 a 141 días con la versión 1 y a 82 días con la versión 2. Por su parte, la cantidad de concursos pasó de 252 en 2011 a 583 en 2012. A su vez, el número de postulantes se incrementó de 105.513 a 127.087 en el mismo período (Iturburu, 2014).

becarios (7,3%), contrato de trabajo (4,8%) y contrato laboral (3,5%).¹⁶ Sin embargo, como en el resto de los concursos, también los de provisorio cayeron en los últimos años (2020-23) en cantidad y peso relativo (del 79,2% en 2015-19 al 65,5% en 2020-23) (cuadro 14).

Cuadro 14. Concursos en el sector público, por vínculo laboral, período 2014-23 (número de casos)

Vínculo	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023 ^a	Total	%
Provisorio	20	163	133	269	31	0	4	47	12	679	77,7
Contrato de trabajo	2	4	21	7	0	2	6	0	0	42	4,8
Contrato laboral	5	3	3	5	7	6	1	0	1	31	3,5
Contrato de función pública	0	0	0	5	0	0	0	3	6	14	1,6
Becarios	4	14	12	9	19	2	0	2	2	64	7,3
Pasantes	3	11	15	4	3	2	0	1	0	39	4,4
Otros	2	0	3	0	0	1	0	0	0	6	0,6
Total general	36	195	187	299	60	13	11	53	21	875	100

Fuente: Elaboración propia, con base en datos proporcionados por la Oficina Nacional del Servicio Civil.

Nota: ^a Información con corte a marzo de 2023.

Los concursos de selección pueden ser de dos tipos: los de méritos y antecedentes son aquellos en los cuales se realiza una verificación de requisitos en el CV y la documentación respaldatoria, así como una entrevista, pero no la prueba de conocimiento. En cambio, los de oposición y méritos incluyen todas las instancias previstas (verificación de requisitos, pruebas y entrevistas, entre otros). Los primeros son concursos más ágiles –que se utilizan para cubrir vacantes de escalafones con muchos postulantes–, mientras que los segundos demandan más tiempo y carga operativa, si bien permiten una evaluación más integral de los candidatos. Como muestra el cuadro 15, dos tercios de los concursos entre 2014 y 2023 fueron de

¹⁶ El *provisorio* es un contrato de ingreso a la carrera que se realiza por 12 meses antes de ocupar un cargo presupuestado (para el cual se debe aprobar la evaluación de desempeño). El *contrato de trabajo* es la figura para tareas transitorias a plazo fijo (dos años con posibilidad de prórrogas por el mismo plazo) cuyo volumen no pueda ser cubierto por los funcionarios presupuestados. El *contrato laboral* (derogado en 2021) era una figura regida por el derecho privado para tareas excepcionales y no permanentes, por un plazo de 12 meses. El *contrato de función pública* es una figura para cubrir tareas permanentes que ocasionalmente no puedan ser cubiertas por los funcionarios presupuestados; tiene una duración de un año con posibilidad de prórroga hasta cuatro años. Los *becarios* son estudiantes contratados para el aprendizaje laboral a cambio de una ayuda económica para cubrir el costo de los estudios; esta figura no permite superar las 30 horas semanales y el vínculo tiene una extensión máxima de 18 meses. Los *pasantes* son personas con estudios terminados y contratados para tener su primera experiencia laboral relacionada con su formación; este vínculo también tiene una duración máxima de 18 meses.

méritos y antecedentes, en general debido a la necesidad de involucrar menos recursos operativos y de completar las vacantes en un plazo más corto.

Cuadro 15. Concursos en el sector público, por tipo, período 2014-23 (número de casos)

Año	Méritos y antecedentes	Oposición y méritos	Total
2014	23	2	25
2015	23	13	36
2016	102	93	195
2017	141	46	187
2018	191	108	299
2019	56	3	59 ^b
2020	8	5	13
2021	2	9	11
2022	31	22	53
2023 ^a	18	3	21
Total general	572	302	874
%	65,5	34,5	899

Fuente: Elaboración propia, con base en datos proporcionados por la Oficina Nacional del Servicio Civil.

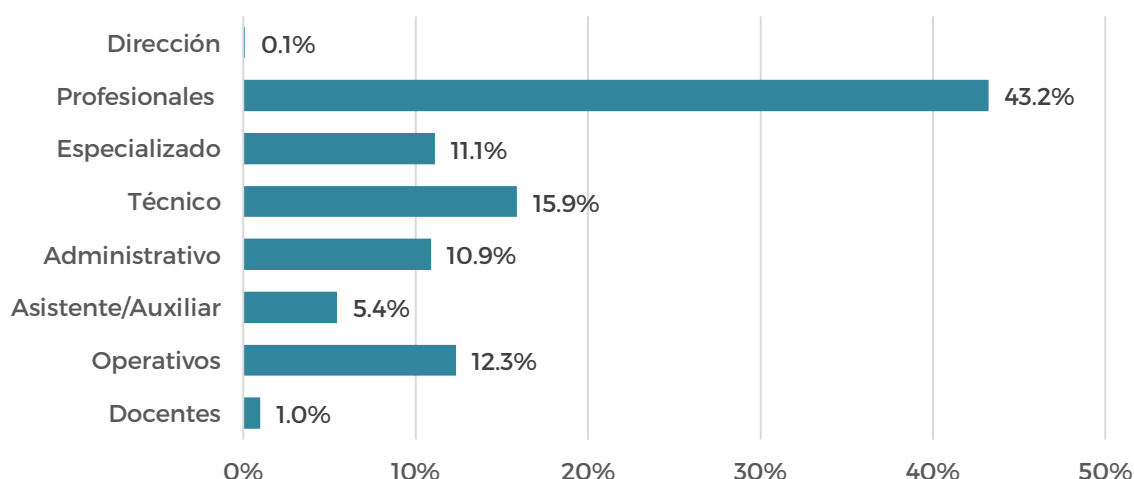
Notas:

^a Información con corte a marzo de 2023.

^b El concurso restante se realizó por sorteo.

En cuanto al tipo de tarea, el gráfico 4 muestra que poco menos de la mitad de los concursos realizados entre 2014 y 2023 estuvieron destinados a cubrir plazas profesionales. En segundo lugar, aunque a gran distancia, siguen los concursos para plazas técnicas y operativas. Como dato relevante, se observa que hubo escasos concursos para ocupar cargos directivos, un desafío que se aborda en el proyecto de ley de nueva carrera. Este dispone que la asignación de funciones de administración superior debe realizarse mediante concursos de oposición y méritos que evalúen las competencias requeridas para el desempeño del cargo.

Gráfico 4. Concursos en el sector público, por tarea, período 2014-23



Fuente: Elaboración propia, con base en datos proporcionados por la Oficina Nacional del Servicio Civil.

Más allá de las restricciones presupuestales que se experimentaron en la última década –especialmente desde 2020–, ya existían dificultades dentro del propio proceso de reclutamiento y selección. Por ello, en 2021 la ONSC puso en marcha un análisis para identificar oportunidades de mejora en la calidad integral del proceso. En resumidas cuentas, el diagnóstico indicó que el sistema de reclutamiento y selección tenía un conjunto de limitaciones en términos de eficacia, eficiencia y orientación a la ciudadanía, que afectaban la calidad integral de los concursos y, por ende, el incentivo a utilizarlos como mecanismo de selección (Strazza, 2021).

Algunas de esas limitaciones se encontraban en los diferentes tramos del proceso de reclutamiento y selección:

1. *Pre-concurso.* Este período abarca desde la identificación de la necesidad de cobertura de vacante hasta la publicación del llamado con sus bases, y recae mayormente en los organismos. Las principales limitaciones identificadas aquí fueron:
 - a. Débil planificación por la dificultad de los organismos para proyectar llamados y coordinar con las instituciones rectoras.
 - b. Plazos dilatados de preparación del concurso (aproximadamente 5 meses hasta la publicación del llamado) debido a la falta de un perfil estándar, así como a controles extensos y redundantes (Comisión de Análisis Retributivo y Ocupacional).
 - c. Sobrecarga operativa de la ONSC por tener que participar de todos los tribunales de selección.
 - d. Falta de canales de segmentación de reclutamiento.
 - e. Falta de digitalización de la documentación presentada por los postulantes y verificación manual (proceso que genera la necesidad de reducir el universo de postulantes mediante sorteo, dando pie a la posibilidad de eliminar prematuramente a postulantes idóneos).

2. *Concurso*. Este período abarca el conjunto de evaluaciones de idoneidad (verificación de antecedentes, pruebas de conocimientos, entrevistas) y la modalidad para facilitar la participación de más postulantes. En este punto las principales limitaciones identificadas fueron, por un lado, la selección de personal mediante evaluaciones que no verifican conocimientos y/o competencias (p. ej., en procesos que solo consideran el análisis del CV y no incluyen pruebas) y, por el otro, la modalidad presencial obligatoria para realizar las evaluaciones.
3. *Post-concurso*. Este período abarca el conjunto de aprobaciones que deben realizarse para que el postulante seleccionado comience a trabajar en su puesto. La limitación central aquí es la demora que se produce en cada punto de aprobación (ONSC, MEF, Presidencia), lo que puede generar una ventana de 4-5 meses entre la selección y la puesta en funciones.

El segundo paquete de oportunidades de mejora tiene carácter transversal a todo el proceso y se plasma en tres aspectos tecnológicos que son fundamentales para mejorar la eficacia, eficiencia, transparencia y orientación a la ciudadanía:

1. *Digitalización*. Se identificaron una serie de aspectos del proceso con bajo nivel de digitalización (perfiles, listas de prelación, cuotas, postulación, documentación de respaldo, verificación de antecedentes, pruebas).
2. *Automatización*. Aunque algunas funciones están digitalizadas, se identificó que tienen un nivel de automatización deficiente, esto es, que todavía requieren de intervención humana para su procesamiento y análisis (habilitación de llamados según disponibilidad presupuestaria, asignación de perfil estándar, control de cuotas, lectura de requisitos excluyentes, entre otras).
3. *Interoperabilidad*. También se observó que el portal Uruguay Concursa podría mejorar sus cruces de información con otros sistemas rectores, como la CGN y el BPS (punto crítico 2).

Las conclusiones de los diagnósticos elaborados por la ONSC fueron la base para un cambio normativo del Decreto 223 de 2013 y en diciembre de 2022 se emitió el Decreto 440 de 2022 cuyas principales innovaciones son las siguientes:

1. *Priorización de concurso de oposición y méritos*. Como se mencionó anteriormente, entre 2015 y 2023, el 65,5% de los concursos se realizó bajo la modalidad de méritos y antecedentes, lo que no obliga a realizar pruebas. En este punto el decreto indica que los concursos serán de oposición y méritos, y que, de forma excepcional, y por razones debidamente fundadas, se podrán realizar concursos del otro tipo previo informe favorable de la ONSC (artículo 6).
2. *Eliminación de la participación obligatoria de la ONSC en los tribunales de selección*. Como se mencionó previamente, la ONSC era miembro obligatorio de todos los tribunales de selección de la administración central junto a un representante de máxima autoridad del organismo propietario de la vacante y un servidor público idóneo en el cargo. El Decreto 440

eliminó la participación obligatoria de la ONSC, asignándole la facultad de actuar como asesor o miembro del tribunal, y dejando abierta la opción a que el tercer integrante del tribunal sea un representante de las AGH del organismo (artículo 13).

3. *Eliminación del sorteo.* Una de las formas con que se buscaba minimizar tiempos y reducir la carga operativa era mediante la realización de un sorteo entre todos los postulantes a un cargo antes de pasar a la etapa de pruebas y entrevista. Esto abría la posibilidad de eliminación aleatoria de candidatos que podían resultar idóneos para el cargo. En el nuevo decreto se eliminó el sorteo para los escalafones con cargos más calificados, pero no para los escalafones C) Administrativo, E) Oficios y F) Servicios Auxiliares, donde es frecuente que exista una cantidad alta de postulaciones. No obstante, el decreto indica también que el sorteo solo es aplicable en concursos con más de 500 postulaciones (artículo 32).

Como soporte del nuevo decreto, la ONSC (2022e) se encuentra mejorando la plataforma Uruguay Concurso para la gestión de los diferentes tramos del proceso:

1. *CV digital.* Se trata de una herramienta para que los candidatos puedan cargar y actualizar de forma sistematizada su información personal y profesional, de modo que la ONSC cuente con una base de datos de mejor calidad para la gestión de las diferentes etapas del proceso. Esto ayuda a economizar tiempo y trámites, ya que la documentación de los postulantes queda validada para futuras presentaciones luego del primer proceso de selección. Además, el CV digital permite evoluciones tecnológicas futuras a fin de automatizar algunas funciones (p. ej., reclutamientos segmentados o comprobación de requisitos básicos). Se prevé que la primera etapa de implementación del CV digital (2023-24) se centre en las personas que ya trabajan en el Estado.
2. *Pre-concurso.* Esta funcionalidad de la plataforma tiene el objetivo de brindar soporte digital a todas las actividades que abarcan desde la detección de la necesidad de cubrir una vacante hasta la publicación del llamado. Se busca que la digitalización vuelva más eficiente la planificación de los llamados, mediante la estandarización de formatos y verificaciones más rápidas (p. ej., presupuestales, de cuotas o listas de prelación previas).
3. *Concurso.* El objetivo es, utilizando el CV Digital como insumo, mejorar la automatización de los análisis de méritos y antecedentes, lo que es un requisito para pasar a la etapa de pruebas y entrevistas.
4. *Post-concurso.* El objetivo de esta herramienta es la gestión de las listas de prelación y de cada contratación hasta la designación.

La implementación de los concursos bajo las nuevas reglas se inició en 2023, pero deberán interrumpirse en 2024 por la veda electoral.

Calidad del reclutamiento y la selección

Punto crítico 12: La selección se basa en la existencia de perfiles de competencias de los ocupantes de los puestos que deben ser cubiertos.

El informe 2014 señala que, por un lado, el reglamento del sistema de reclutamiento y selección sancionado en 2011 había establecido el carácter opcional de la evaluación psicotécnica y la entrevista en el caso de concursos con pruebas de conocimiento. Por el otro, que si bien las competencias genéricas (p. ej., orientación a la ciudadanía y a resultados, compromiso con el servicio público, iniciativa, y adaptabilidad y flexibilidad) estaban incluidas en los perfiles de puestos, el proceso de selección no garantizaba su evaluación.

En 2023, se contaba con nuevas reglas e instrumentos que pueden significar un avance en la aplicación de las competencias en los concursos de selección. Uno es el Decreto 440 de 2022, y específicamente la priorización de la modalidad de oposición y méritos –que obliga a realizar pruebas y entrevistas– por sobre la de méritos y antecedentes. Esto implica que, a medida que se vaya implementando el decreto, la selección por competencias tendrá una frecuencia mayor que en el pasado –como se vio previamente, el 65,5% de los concursos entre 2015 y 2023 fue bajo la modalidad más laxa–.

El otro avance es el Diccionario de Competencias Transversales, cuyas dimensiones internas y niveles de desarrollo vinculados a los escalafones de la nueva carrera resultan más funcionales que en el modelo anterior (punto crítico 9).

El tercer avance corresponde al desarrollo de capacidades de implementación que tuvo lugar gracias al curso de selección por competencias que la ONSC incluyó como compromiso obligatorio de las AGH en sus planes de mejora de gestión (punto crítico 33). Esto se complementa con la asistencia técnica recibida al momento de elaborar perfiles con una combinación de competencias transversales y específicas, ya que una dificultad frecuente de las AGH es la elaboración de perfiles con competencias correctamente diferenciadas.

Por último, otro avance es la mayor capacidad de sistematización de información en la plataforma “Uruguay Concursa 2.0”, lo que ayudará a contar con un banco de perfiles de puestos validados y probados en concursos anteriores.

Sin duda, todos estos avances se irán capitalizando a medida que se retomen los concursos de selección durante 2023.

Movilidad

Punto crítico 13: Los mecanismos de movilidad, funcionales y geográficos, permiten responder con flexibilidad a las necesidades de redistribución de efectivos.

De acuerdo con el informe anterior, en 2014 la redistribución de los funcionarios públicos era competencia de la ONSC, y se aplicaba en función de las necesidades

de personal informadas por las AGH y como recurso previo a la contratación de nuevos servidores públicos. La reglamentación señalaba que el cambio no podía afectar derechos funcionales del empleado y que el organismo receptor no tenía la opción de rechazarlo, aunque podía solicitar una reconsideración si se estimaba que la persona no cumplía con el perfil requerido o tenía antecedentes disciplinarios.

En 2023, la redistribución estaba regida por el Estatuto del Funcionario Público (Ley 19121/13) y reglamentada por el Decreto 218/16, el cual incluía dos mecanismos de movilidad: *i)* traslado en el ministerio y *ii)* traslado entre ministerios. Ambos tipos de movilidad, que deben estar fundados por la autoridad máxima del ministerio, no afectan derechos, garantías ni deberes, y solo son aplicables a funcionarios con al menos tres años de antigüedad en la administración pública. La movilidad puede ser geográfica y/o funcional, y siempre dentro del mismo escalafón; en el primer caso, cuando signifique cambio de localidad, es necesaria la aceptación del servidor. A su vez, para el traslado entre ministerios se necesita un informe favorable de la ONSC.

El mecanismo más utilizado es el “pase en comisión”, que consiste en el pase de un funcionario de un organismo a otro (entre unidades ejecutoras del mismo organismo, la figura es la “comisión de servicios”). Su uso creciente, especialmente en los últimos tres años, es un paliativo para los ministerios, que han encontrado así la forma de compensar desequilibrios (desvinculaciones y escasas incorporaciones), y para los propios servidores frente a la ausencia de ascensos (cuadro 16).

Cuadro 16. Pases en comisión del sector público, período 2018-21 (número de casos)

	2018	2019	2020	2021
Administración central	857	835	764	985
Total	1.895	1.951	1.922	2.389

Fuente: Elaboración propia, con base en datos proporcionados por la Oficina Nacional del Servicio Civil.

Sin embargo, su implementación no está exenta de desafíos. Uno de ellos es que el pase en comisión debe cumplir no solo con la aceptación de las partes (organismos y servidor público), sino también con el perfil del puesto. El otro es que, por definición, ese tipo de mecanismos tiene un límite y no puede utilizarse de forma masiva e indefinida como única forma de administración de dotaciones de personal sin terminar afectando a los que son proveedores netos. Es por ello, por ejemplo, que se ha establecido en quince el tope de comisiones de servicios que un ministerio o área del poder ejecutivo puede recibir.¹⁷

¹⁷ Existen algunos organismos exceptuados del tope, como Presidencia y los ministerios de Desarrollo Social y Ambiente.

A este mecanismo de movilidad geográfica y funcional se agregan otros. Uno, ya antiguo, es el “banco de personas por redistribuir”, que debe consultarse previo a la ejecución de un concurso de selección para constatar posibles candidatos en situación de disponibilidad. El otro, bastante más reciente, es el componente 5 de la estrategia de reestructuraciones (puntos críticos 7 y 8), cuyo objetivo es gestionar la movilidad de personas para la implementación de las nuevas estructuras de puestos.

Sin embargo, estos dos últimos instrumentos prácticamente no se han implementado. Primero, porque la falta de incorporaciones entre 2020 y 2023 hizo que el banco de personas por redistribuir estuviera casi vacío (solo cinco personas en marzo de 2023) (cuadro 15). Segundo, y a la inversa, porque la falta de concursos de selección hizo que prácticamente no hubiera oportunidad de utilizar el banco de personas por redistribuir. Y tercero, porque el componente 5 del proceso de reestructuraciones (“Movilidad de los funcionarios”) no ha presentado avances en la determinación de puestos de trabajo disponibles.

El proyecto de nueva carrera (puntos críticos 7, 8, 23 y 24) contempla la posibilidad de movilidad temporaria –por un máximo de 18 meses– por razones de servicio (artículo 28). Específicamente, el director de la Unidad Ejecutora podrá asignar temporalmente al funcionario a una ocupación distinta de la de su cargo, siempre que la ocupación que se requiere desempeñar implique tareas relacionadas con la formación, competencias y habilidades del funcionario, que tendrá derecho a una mejora en su remuneración cuando el cargo de destino tenga una puntuación mayor a la de origen.

Desvinculación

Punto crítico 14: No existen despidos o rescisiones de empleo que, al afectar puestos de trabajo de carácter profesional, se deban a meras razones de cambio de color político de los gobiernos.

Punto crítico 15: Existe la posibilidad de rescindir la relación laboral por razones técnicas, económicas u organizativas objetivamente acreditadas, que obliguen a la amortización de puestos de trabajo.

Según el informe de 2014, la desvinculación de los funcionarios públicos de la administración central enfrentaba restricciones que reducían su eficacia como herramienta de gestión del empleo: *i)* un complejo sistema de garantías contra el despido arbitrario; *ii)* el incumplimiento de los plazos máximos establecidos en el proceso, lo que desvirtuaba el efecto de la sanción; *iii)* la falta de sanción de la ineptitud con la destitución, pese a estar indicado en la Constitución Nacional, y *iv)* una tasa de sumarios por delitos del 10% y de desvinculación efectiva del 5%.

Desde el último informe, Uruguay demostró ser un caso de estabilidad y de garantías del empleo público aun con cambios de gobierno y signo político.

Los datos del cuadro 17 muestran que a nivel global las desvinculaciones en el sector administrativo¹⁸ representan en promedio un 11% del universo de funcionarios y no funcionarios¹⁹ en el período 2018-21. Los motivos de desvinculación son diferentes en cada caso.

Cuadro 17. Desvinculaciones de personal en el sector público, por tipo y motivo, período 2018-21 (porcentaje)

Motivo	2018			2019			2020			2021		
	FP	NFP	Total	FP	NFP	Total	FP	NFP	Total	FP	NFP	Total
Fin de contrato	1,16	25,04	5,77	1,34	33,69	6,95	0,07	49,94	8,62	0,51	36,08	6,21
Jubilación	2,85	0,02	2,31	3,19	0,05	2,65	2,74	0,09	2,29	2,98	0,05	2,51
Renuncia	0,97	8,30	2,38	1,14	5,91	1,97	1,17	4,35	1,72	0,94	4,85	1,56
Fallecimiento	0,36	0,02	0,30	0,34	0,05	0,29	0,29	0,05	0,25	0,35	0,03	0,30
Rescisión del contrato	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,02	0,28	0,07	0,01	1,06	0,17
Cese por límite de edad	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,10	0,00	0,08	0,13	0,00	0,11
Destitución	0,09	0,02	0,08	0,07	0,02	0,06	0,08	0,00	0,07	0,09	0,00	0,08
Ineptitud física	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,03	0,00	0,02	0,03	0,00	0,03
Cese	0,12	2,89	0,66	0,18	0,71	0,27	0,00	0,12	0,02	0,00	0,00	0,00
Por todo otro motivo	0,22	0,00	0,18	0,15	0,07	0,14	0,91	0,38	0,82	0,07	0,03	0,06
Total general	5,78	36,29	11,67	6,42	40,50	12,33	5,42	55,21	13,95	5,11	42,10	11,04

Fuente: Elaboración propia, con base en datos proporcionados por la Oficina Nacional del Servicio Civil (informes de vínculos laborales con el Estado, altas y bajas).

Nota: El total de funcionarios y no funcionarios excluye los escalafones L y M, así como las desvinculaciones de los ministerios del Interior y Defensa.

FP: Funcionario público; NFP: No funcionario público.

En el segmento de funcionarios, se destacan dos tendencias respecto de la tasa promedio de desvinculación entre 2018 y 2021. La primera indica que la principal causa de desvinculación es la “Jubilación” (casi un 2,5% de promedio en el período). Si bien el ratio está dentro de los parámetros regionales, en Uruguay esto adquiere una relevancia diferente dado el alto envejecimiento de la planta de personal

¹⁸ Es decir, excluyendo a los ministerios de Interior y Defensa, cuyas desvinculaciones son casi en su totalidad de policías y militares, respectivamente.

¹⁹ Excluyendo los escalafones K) Militar, L) Policía y M) Servicio exterior.

(gráfico 2), lo cual llevó a la ONSC (2022f) a desarrollar una guía para la elaboración de programas de retiro.²⁰

La otra tendencia señala que la implementación de la regla de 3x1 (punto crítico 1) funcionó como una manera de reequilibrar la dotación de personal basándose en criterios técnicos, económicos y organizativos, aun sin necesidad de apelar a mecanismos de reducción de personal (p. ej., retiros voluntarios) cuya implementación genera diversos costos, económicos y políticos, principalmente.

En el caso de los no funcionarios, la principal causa de desvinculación es el “Fin del contrato”, seguida de la “Renuncia”, en línea con la mayor flexibilidad de este grupo de funcionarios públicos. Como se mencionó, la estabilidad de este grupo es alta, lo que se demuestra en los datos de desvinculaciones por “Rescisión del contrato”.

2.4. Gestión del rendimiento

Planificación, seguimiento y evaluación del rendimiento

Punto crítico 16: La dirección define ordinariamente pautas o estándares de rendimiento esperado de las personas, acordes con las prioridades y la estrategia de la organización. En consecuencia, los servidores públicos conocen los aspectos de su contribución, por los que serán específicamente valorados.

Punto crítico 17: A lo largo del ciclo de gestión, la dirección sigue, observa y apoya activamente las mejoras del rendimiento de las personas, suministrando recursos o removiendo obstáculos cuando es necesario.

Punto crítico 18: El rendimiento de las personas es evaluado por la organización, que lo contrasta con los estándares esperados.

La evaluación de desempeño, instrumento central de la gestión del rendimiento, atravesaba en 2013 una crisis. El sistema de evaluación se encontraba vigente mediante la Ley 16736 de 1996, la cual establecía una evaluación anual para todos los funcionarios públicos de la administración central, sin importar su vinculación. El modelo se basaba en la evaluación de factores (rendimiento, calidad, condiciones personales, comportamiento, aptitudes en cargos de supervisión y responsabilidad), y los resultados, que tenían cuotas de asignación,²¹ eran considerados en los ascensos. Fue justamente este incentivo el que llevó primero a mantener este esquema de evaluación pese a los diversos cuestionamientos recibidos –técnicos, de equidad, de transparencia–, luego a su derogación en 2005 y por último a su prórroga en los años subsiguientes, así como a los intentos de la ONSC por rediseñarlo, aprovechando la ventana de oportunidad que abrió la aprobación del

²⁰ Por ejemplo, cerca del 40% de la dotación de personal del Ministerio de Trabajo y Obras Públicas, uno de los organismos más grandes (aproximadamente 2.300 funcionarios públicos), estará en edad jubilatoria en los próximos cinco años.

²¹ El 10% para la calificación Excelente, el 20% para la calificación Muy Bueno y el resto distribuido en las calificaciones Satisfactoria, Regular e Insuficiente.

nuevo Estatuto del Funcionario Público en 2013.²² La evaluación continuó realizándose año tras año, pero como requisito formal para los ascensos escalafonarios, es decir, sin someterse a un proceso riguroso de asignación de metas y evaluación de resultados. Las calificaciones, debido a su peso en los ascensos, tendían a concentrarse en la cúspide, pero eso tampoco garantizaba que los organismos estuvieran al día con las evaluaciones, por falta de priorización de la alta dirección.²³ Más allá de los ascensos, los resultados carecían de otra utilidad –por ejemplo, para definir prioridades de capacitación–.

En 2020 la ONSC definió como una de sus prioridades de agenda abordar estos desafíos. En paralelo con el desarrollo del modelo de ocupaciones y el Diccionario de Competencias Transversales (puntos críticos 7-9), se diseñó un nuevo modelo de evaluación de desempeño compuesto por dos niveles: *i*) sistema de gestión por competencias y *ii*) sistema de gestión por resultados (ONSC, 2022g; s/f5).

El primer nivel tiene como objetivo evaluar el conjunto de conocimientos, habilidades y actitudes que se ponen en juego en el desempeño cotidiano de los funcionarios públicos. Las competencias evaluadas son las cinco transversales y sus respectivos descriptores de desarrollo incluidos en el Diccionario de Competencias Transversales: *i*) Orientación a resultados, *ii*) Trabajo en equipo, *iii*) Orientación a la ciudadanía y al usuario interno y externo, *iv*) Adaptación al cambio y *v*) Aprendizaje continuo (cuadro 10). A estas se pueden añadir las competencias específicas del cargo.

El nuevo modelo prevé una evaluación de 360° de las competencias transversales que se desarrolla de acuerdo con la siguiente secuencia:

1. *Evaluación de 360°*. Se evalúa el nivel de desarrollo del evaluado en cada competencia (muy alto, alto, medio, bajo, muy bajo). Participan diversos evaluadores para completar la visión 360°:
 - a. Autoevaluación del servidor público.
 - b. Líder inmediato.
 - c. Subordinados directos (anónimo, vía módulo en el SGH).
 - d. Entorno laboral del sector u otros sectores (anónimo, vía módulo en el SGH).
2. *Reunión de acuerdo jefe-colaborador*. En esta etapa se lleva a cabo: *i*) el análisis de las brechas de competencias y las necesidades de desarrollo, *ii*) la selección acordada de los medios o actividades que deben realizarse

²² Por ejemplo, en 2013 la ONSC solicitó apoyo técnico al Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) con el objetivo de diseñar un nuevo modelo de evaluación de desempeño, que finalmente no llegó a ser implementado.

²³ En los años subsiguientes, esto acrecentaba el problema de transparencia y confiabilidad de la evaluación, ya que los nuevos directivos se negaban a evaluar retroactivamente a los funcionarios públicos de su organización. Este problema habitualmente se resuelve replicando las calificaciones de la última evaluación en los años en los que no se llevó a cabo la evaluación.

para cerrar las brechas y *iii*) la confección del plan de desarrollo del servidor público, para lo cual la ONSC elaboró una guía de entrevista.²⁴

3. *Ejecución del plan de desarrollo.* En esta etapa los servidores van realizando las actividades de cierre de brechas y las AGH tienen a cargo el seguimiento del cumplimiento, con reportes a la ONSC.
4. *Presentación de evidencias.* En esta etapa final, el evaluado presenta las evidencias de cumplimiento del plan a las AGH. Se prevé que el cumplimiento del plan –todavía por definir si total o parcial– sea un requisito para lograr los ascensos en la carrera.

En 2020 se realizó el primer piloto en la ONSC, en el que se evaluó a alrededor de 300 funcionarios públicos, y en 2022 se extendió a cerca de 400 de las AGH. Si bien se prevé que al cierre de esta segunda etapa se realice una evaluación exhaustiva de la experiencia para introducir ajustes, la ONSC ya cuenta con un análisis preliminar. Las principales fortalezas identificadas son el enfoque de 360°, la instancia de autoevaluación, la naturaleza cualitativa de la evaluación –que reduce los riesgos de distorsión propios de las calificaciones numéricas–, la utilización de los resultados para elaborar un plan de desarrollo de competencias, y la alta aceptación de los organismos, lo que se tradujo en una participación sustancial en el piloto pese a ser voluntario. Entre las cosas por optimizar se destacan la capacidad de los funcionarios públicos para realizar mejores evaluaciones y de los jefes para elaborar planes de desarrollo, así como la diversidad del menú de medios/actividades de cierre de brechas.

El segundo nivel tiene la finalidad de evaluar el cumplimiento grupal de los objetivos y metas de gestión, cuya definición está a cargo de los jefes en colaboración con los funcionarios públicos. Se espera que estos objetivos y metas sean: significativos e inspiradores, concretos, orientados a la acción, abarquen a toda la organización, trimestrales, y entre tres y cinco en cantidad (ONSC, 2022g:29). Es importante señalar que este componente del nuevo modelo de evaluación aún no ha sido implementado, ya que la ONSC lo ha programado como un paso posterior a la aplicación y maduración del componente de evaluación de competencias.

Por último, la formalización legal del nuevo sistema de evaluación está todavía en fase de definición. Se encuentran bajo consideración dos alternativas: *i*) emitir un decreto reglamentario de los artículos 31 y 32 del Estatuto del Funcionario Público y *ii*) emitir una nueva ley específica para el sistema de evaluación, derogando los artículos mencionados.

²⁴ La *Guía de medios para el desarrollo de competencias transversales* cuenta con nueve medios: *i*) Lectura individual, *ii*) Taller de lectura, *iii*) Elaboración de documentos, *iv*) Participación en reuniones, *v*) Análisis de casos y situaciones, *vi*) Participación en capacitaciones, *vii*) Pasantías/tutorías, *viii*) Compartir lo aprendido y *ix*) Observación (ONSC, s/f6).

2.5. Gestión de la compensación

Competitividad

Punto crítico 19: La estructura de retribuciones es adecuada para atraer, motivar y retener a las personas dotadas con las competencias necesarias en los diferentes tipos de puestos que la organización precisa.

El informe anterior consigna que entre 2004 y 2013 la evolución de los salarios públicos fue similar a la de los privados (37 y 42 puntos porcentuales acumulados respectivamente). Entre las acciones que permitieron mejorar la competitividad de las remuneraciones públicas estuvo la determinación de un nivel retributivo mínimo mensual para servidores civiles de los ministerios y de Presidencia (incisos 02 a 15).

En 2023, si bien la disponibilidad de datos agregados y específicos no era la óptima, se pudieron tomar algunas referencias para evaluar de forma aproximada la competitividad salarial de la administración central. En primer lugar, se observa que la remuneración promedio pública de la administración central, considerando compensaciones personales y sin antigüedad ni beneficios sociales, casi duplica a la del sector privado: UYU\$ 75.947, sin contar la Dirección General Impositiva, una institución que tiene salarios muy por encima del promedio, y UYU\$ 81.148 incluyéndola, en comparación con UYU\$ 42.360 del sector privado (cuadro 18).

Cuadro 18. Salario mensual promedio en el sector público y el sector privado, 2022

	Sector público	Sector privado	Δ (%)
Incluye: Dirección General Impositiva (DGI)	UYU\$ 81.148 (US\$2.123) ^a	UYU\$ 42.360 (US\$1.108)	+91,5
No incluye: DGI	UYU\$ 75.947 (US\$1.987) ^a		+79,2

Fuente: Elaboración propia, con base en Piazza, C (2022) y datos proporcionados por Oficina Nacional del Servicio Civil.

Notas: los montos informados son nominales y mensuales, luego de los descuentos legales (impuesto a la renta de personas físicas, aportes a la seguridad social y cobertura del Fondo Nacional de Salud). No incluyen antigüedad y beneficios sociales, pero sí compensaciones no personales.

^a Tipo de cambio a 30 de abril de 2023: US\$1 = UYU\$ 38,22.

De acuerdo con otras fuentes, la prima salarial del sector público es más reducida (24%) e inferior al promedio de la región (35%), pero superior al promedio global (Banco Mundial, 2023).

Esta mayor competitividad salarial promedio de la administración central se verifica también al analizar comparativamente diferentes ocupaciones. Como muestra el cuadro 19, en una selección de diez ocupaciones, la mayoría de ellas presenta un salario promedio superior en la administración pública. La tendencia se mantiene con independencia del sector y del escalafón, que en la región suelen tener

correlación con el nivel de competitividad salarial pública (p. ej., comparado con el sector privado, los salarios son más atractivos en los escalafones más bajos y menos en sectores altamente tecnificados y demandados, como tecnologías de la información). Este panorama permite pensar que la administración pública dispone de un recurso importante para atraer, motivar y retener recursos humanos, potenciado por la posibilidad de lograr estabilidad en el cargo.

Cuadro 19. Salario mensual promedio en el sector público y el sector privado, por ocupación y escalafón, 2023 (UYU\$)

Ocupación	Escalafón	Salario promedio escalafón	Salario administración central ^a	Salario mercado ^b	Prima salarial (%)	Casos relevados (No.)
Analista de contabilidad y presupuesto, Dirección General Impositiva (DGI)	A	116.440	209.653	119.316	75,7	534
Desarrollador de soluciones, tecnologías de la información	A		146.774	97.018	51,2	37
Asesor legal	A		143.729	164.883	-12,9	399
Analista de contabilidad y presupuesto, No DGI	A		137.847	119.316	15,5	182
Médico general	A		89.441	148.560	-39,8	235
Fiscalizador	B	97.871	104.522	52.856	98,8	388
Analista de gestión humana	B		124.264	98.293	26,4	29
Comunicación institucional	B		81.443	82.505	-1,3	18
Secretario/ Gestor administrativo	C	75.133	85.726	62.876 55.085	36,3 55,6	3.579
Conductor de vehículos livianos	E	63.602	80.206	39.473	103,2	171
Soporte de servicios generales	F	57.568	65.637	34.178	92,0	359

Fuente: Elaboración propia, con base en Encuesta Continua de Hogares 2021 (valores actualizados por el Índice Medio de Salarios del sector privado a enero de 2023) y Oficina Nacional del Servicio Civil (Sistema de Gestión Humana).

Notas:

^a El cálculo del salario por ocupación es con base en los funcionarios que fueron asociados a ocupaciones. El salario equivale a 40 horas semanales.

^b En promedio, en la administración central se trabaja 35 horas semanales, pero en este caso se ajustó a 40 horas para mantener la comparabilidad con el sector privado.

La competitividad salarial del sector público decrece en los quintiles superiores,²⁵ situación compartida por varios países de la región. En Uruguay, la normativa establece que nadie puede ganar más del 60% del salario del presidente (artículo 241 del Texto Ordenado de la Función Pública) y del 90% de lo percibido por el jefe de la respectiva Unidad Ejecutora (artículo 246). Asimismo, la ley establece que se pueden exceptuar de la limitación “aquellas situaciones que autorice expresamente el Poder Ejecutivo en acuerdo con el MEF, por razones debidamente fundadas” (artículo 246), algo que se conoce como “destopeos”. Esta excepción se ha utilizado con el objetivo de mejorar la competitividad salarial de algunos cargos. Sin embargo, con el tiempo, el listado de excepciones sobre objetos del gasto o puestos específicos ha incrementado, lo cual ha generado situaciones de discrecionalidad e inequidad salarial.²⁶ Por esta razón, el proyecto de la nueva carrera administrativa prevé un mecanismo de destopeo que permita mejorar la competitividad salarial, pero con algunos resguardos técnicos para asegurar su pertinencia: *i)* que se aplique a ocupaciones o subocupaciones de alto valor estratégico, *ii)* que el destopeo no sea necesariamente permanente y *iii)* que la fundamentación técnica basada en evidencia la realice la CARO, integrada por la ONSC, el MEF y la OPP.

Eficiencia y eficacia

Punto crítico 20: Los costes salariales no son excesivos, en relación con los del mercado, en ningún sector o nivel de puestos.

Punto crítico 21: Los mecanismos de retribución utilizados estimulan en las personas el esfuerzo, el rendimiento individual o de grupo, y el aprendizaje y el desarrollo de competencias.

La comparación salarial con el sector privado presentada anteriormente, donde la mayoría de las ocupaciones de los diversos sectores para las que hay información disponible muestran una remuneración más alta en la administración pública, confirma esta dinámica de costos salariales altos. Justamente, las iniciativas de austeridad, reestructuraciones y nueva carrera administrativa con su escala salarial única apuntan, entre otras cosas, a abordar estas situaciones y, con ello, mejorar la eficiencia de las plantillas de personal.

En cuanto a la eficacia de los mecanismos de retribución, además de la competitividad con respecto al sector privado analizada más arriba, es central observar la equidad vertical y horizontal de dichos mecanismos. La primera se refiere a la progresividad de la escala salarial para retribuir en forma ascendente y lo suficientemente atractiva el desempeño de puestos más complejos y de mayor responsabilidad. Una forma de comenzar a ver esto es a partir de la “compresión

²⁵ Por ejemplo, de acuerdo con un estudio de la ONSC, en las siguientes ocupaciones hay una diferencia de más del 200% a favor del mercado en los dos quintiles superiores: médico/a especialista; operador/a de embarcaciones; orientador/a en relaciones laborales; analista de defensa de la competencia y derechos del consumidor; investigador/a; analista de información y reportes; analista de gobierno digital; negociador/a laboral; analista de empleo y formación profesional, y diseño de política energética.

²⁶ El listado de excepciones se puede encontrar en el artículo 247 del Texto Ordenado.

salarial”, que consiste en calcular la distancia entre el salario máximo y el mínimo para un funcionario.²⁷ Como muestra el cuadro 20, esta relación se sitúa en 4,5 veces, similar a la de 2014 (4,17). Y si bien se encuentra en línea con algunos países de la región,²⁸ se mantiene por debajo de la media internacional de 7, lo que sugiere que podría no haber un incentivo salarial suficiente para el ascenso y la toma de mayores responsabilidades. Esto coincide con el diagnóstico que tiene la ONSC sobre la proporción excesiva de remuneración de los cargos inferiores de la carrera en comparación con los profesionales y los puestos de conducción, como los ministros, cuyo tope está determinado en el 60% del salario del presidente de la República (lo que equivale a UYU\$ 411.208 o US\$10.758).²⁹

Cuadro 20. Salario máximo, mínimo y compresión salarial en el sector público, 2023

Salario	Monto
Salario máximo (gerente de área, máxima función para funcionarios públicos)	UYU\$ 174.408 (US\$4.563)
Salario mínimo (no profesional universitario)	UYU\$ 38.628 (US\$1.010)
Compresión salarial	4,5

Fuente: Elaboración propia, con base en datos proporcionados por la Oficina Nacional del Servicio Civil (Sistema de Gestión Humana: <https://www.gub.uy/oficina-nacional-servicio-civil/politicas-y-gestion/sistema-gestion-humana>).

Nota: Tipo de cambio al 30 de abril de 2023: US\$1 = UYU\$ 38,22.

El análisis de la equidad vertical debe completarse considerando la progresividad de la escala salarial. Sin embargo, como se detalla en el punto crítico 22, la estructura salarial actual se compone de una serie que rubros remunerativos de asignación discrecional e individual que, en conjunto, pueden llegar a representar el 80% de la remuneración total. Esa fragmentación de la estructura salarial bajo una lógica no estandarizada es causa de inequidades tanto verticales –ya que un funcionario puede acumular tantas compensaciones que lo sitúen al mismo nivel o incluso por encima de su superior jerárquico– como horizontales. Por ejemplo, hay casos de funcionarios cuya remuneración supera al máximo establecido para el Gerente de Área debido al cobro de compensaciones especiales.

La equidad horizontal se refiere al principio de “igual remuneración por igual trabajo”. Esto es muy difícil de garantizar cuando solo un 20 o 30% de la remuneración de los funcionarios está definido por una escala salarial predeterminada. El cuadro 21 muestra una aproximación a la inequidad salarial que existe entre ministerios de la administración central. Aunque no se dispone de datos para realizar una comparación a nivel de ocupaciones, se pueden observar importantes disparidades entre ministerios para un mismo escalafón. Si bien parte

²⁷ Estos salarios corresponden a 40 horas semanales efectivas, y están reglamentados por ley. Sin embargo, pueden existir salarios superiores al máximo, producto de compensaciones específicas y excepciones.

²⁸ Por ejemplo, Paraguay con 5,5 (2017) y República Dominicana con 4,6 (2018).

²⁹ Tipo de cambio al 30 de abril de 2023: US\$1 = UYU\$ 38,22.

de la explicación de las diferencias puede tener que ver con la cantidad de funcionarios y las ocupaciones que cada ministerio incluya en cada escalafón, la magnitud de las brechas permite pensar en una variabilidad muy alta de los salarios pagados, en gran medida, como se dijo, mediante compensaciones.³⁰

³⁰ Estas cifras no incluyen antigüedad y beneficios sociales (hogar constituido, asignación familiar), aguinaldo o prima por presentismo o productividad.

Cuadro 21. Remuneración mensual total promedio en el sector público, por ministerio/área y escalafón, 2023 (UYU\$)

Ministerio/área	Escalafón											Total
	A	B	C	D	E	F	J	R	S	P	Q	
Presidencia de la República	108.942	99.990	79.023	79.147	66.530	50.287	81.510			482.013	190.080	88.038
Defensa Nacional	76.727	107.606	59.207	82.647	57.188	49.258				316.335	129.314	73.554
Interior	83.048	71.645	54.992		51.975			23.500	58.597	316.335	191.118	64.610
Economía y Finanzas sin Dirección General Impositiva (DGI)	121.274	106.873	86.926	102.271	88.598	75.877		121.527		316.335	229.129	104.923
Relaciones Exteriores	126.679	108.399	87.219	92.105	112.112	93.527				316.335	239.388	102.107
Ganadería, Agricultura y Pesca	116.382	94.589	71.494	77.223	66.404	65.195		80.209		316.335	194.507	94.824
Industria, Energía y Minería	124.903	110.048	93.568	111.797	83.097					316.335	210.076	116.346
Turismo	87.603	63.425	71.940	82.082	82.943					316.335	222.289	81.338
Transporte y Obras Públicas	129.484	89.844	74.883	83.521	62.833	59.289		75.179		316.335	179.200	76.278
Educación y Cultura	91.214	67.041	67.444	69.213	60.079	56.251	54.907	65.208		316.335	175.855	73.228
Salud Pública	92.218	79.571	72.198	74.478	67.090	68.577				316.335	146.141	85.172
Trabajo y Seguridad Social	88.873	123.565	60.209	66.511	64.559	52.681				316.335	193.460	84.582
Vivienda y Ordenamiento Territorial	105.767	82.527	73.334	88.626	77.649	53.592	85.879			316.335	212.030	96.446
Desarrollo Social	84.709	79.896	72.908	79.340	64.843	66.415				316.335	200.192	82.558
Ambiente	118.195	96.535	72.568	74.832	69.041	55.214		80.575		316.335	212.030	104.844
Total	102.877	95.311	73.232	81.609	63.376	57.261	78.805	78.313	58.597	337.045	184.441	83.934
DGI	203.996	153.600	92.716	145.162	97.339	84.808		181.930			341.983	161.615
Total general	116.440	97.871	75.133	84.472	63.602	57.568	78.805	82.150	58.597	337.045	185.261	89.683

Fuente: Elaboración propia, con base en datos proporcionados por la Oficina Nacional del Servicio Civil (Sistema de Gestión Humana: <https://www.gub.uy/oficina-nacional-servicio-civil/politicas-y-gestion/sistema-gestion-humana>), con corte a enero de 2023.

Por último, el análisis salarial por género es otra perspectiva importante para evaluar la equidad y la capacidad motivadora del sistema salarial. Los datos muestran que, en promedio, las remuneraciones de las mujeres en el sector público representan el 93% de las de los hombres. Este valor no solo supera la media regional (91%) y la global (86%), sino también la realidad del sector privado –donde la media uruguaya es del 71% (Banco Mundial, 2023)–. Si solo se considera la administración central (14 ministerios más la Presidencia), la remuneración mensual total de las mujeres –incluyendo compensaciones– equivale al 97% de la de los hombres (UYU\$ 83.004 y UYU\$ 85.024 respectivamente).³¹

Coherencia estratégica

Punto crítico 22: Las decisiones relativas a la administración de salarios se adoptan con arreglo a criterios preestablecidos y de forma coherente con los parámetros de diseño estructural de la organización.

El sistema de remuneraciones continúa enfrentando los mismos problemas de coherencia estratégica identificados en el informe de 2014. El principal problema deriva de la fuerte distorsión generada por la estructura remunerativa de cinco categorías. Como muestra el cuadro 22, esta estructura salarial funciona con componentes de diferente naturaleza; algunos están tabulados (sueldo al grado, compensación al cargo), mientras que otros se encuentran sujetos a asignación discrecional (compensación especial) o son ajenos a las características del puesto (compensación personal). Esa fragmentación de la estructura salarial en diversos rubros –que en términos conceptuales es lo opuesto al “salario global unificado”– da lugar a una muy amplia variabilidad salarial resultante de las múltiples combinaciones posibles que logren los funcionarios públicos en dichos componentes. De hecho, existe un total de 1.035 objetos del gasto distribuidos en las cinco categorías, lo que refleja la complejidad del sistema y explica tanto las distorsiones existentes (inequidad horizontal y vertical, como se analizó en los puntos críticos 20 y 21) como la alta rigidez del gasto en personal, ya que, por ejemplo, la compensación personal no puede reducirse debido a cambios de función u organismo.

³¹ Información provista por la ONSC con base en el SGH, con corte a enero de 2023.

Cuadro 22. Estructura de las remuneraciones y objetos del gasto en el sector público, por categoría, 2023

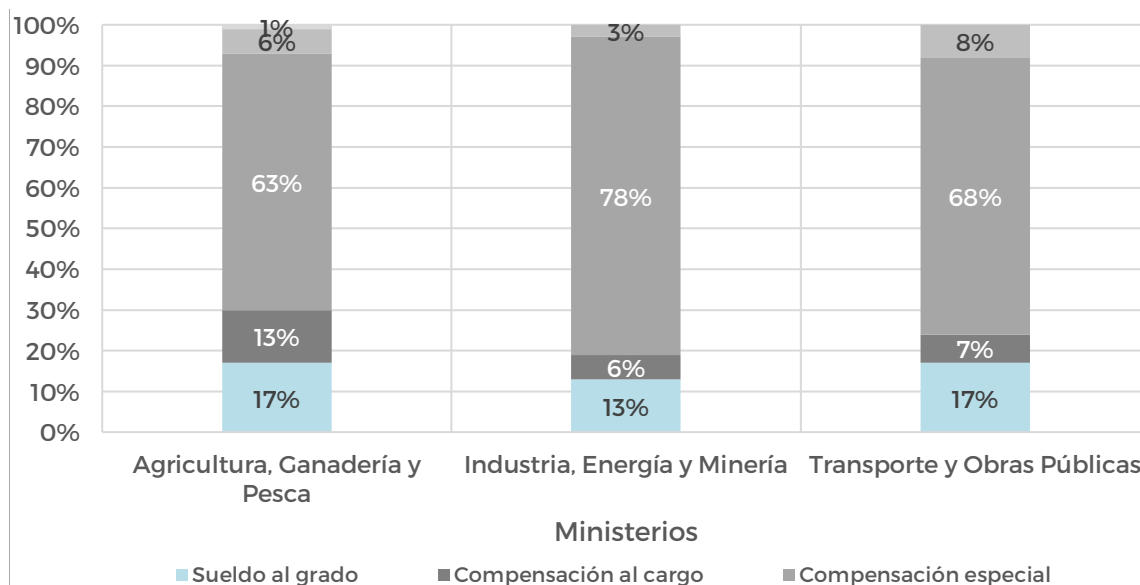
Categoría	Concepto	Objetos del gasto^a (No.)
Sueldo al grado	Retribuye la posición en la carrera (grado) y surge de una tabla salarial válida para todos los ministerios.	48
Compensación al cargo	Es el complemento para todos los funcionarios de una misma unidad ejecutora.	327
Compensación especial	Se otorga por el cumplimiento de tareas específicas encomendadas por la autoridad máxima de la institución y/o por cumplir funciones en un lugar específico. Algunas de estas compensaciones especiales se asignan de forma discrecional por parte de la autoridad máxima con recursos de libre disponibilidad.	551
Compensación personal	Es propia del servidor público, independientemente del cargo o función, y se asigna por regularizaciones o para compensar reducción salarial al cambiar de organismo y/o función.	65
Incentivo	Corresponde a complementos por presentismo, productividad o cualquier otro tipo de condición similar.	44
Total		1.035

Fuente: ONSC (2020a:10).

Nota: ^a Los "objetos del gasto" son conceptos presupuestarios que se agrupan en las categorías.

El problema de la falta de coherencia estratégica del sistema de remuneraciones se expresa en el peso marginal que tienen las categorías reguladas y ligadas a la función en comparación con las categorías especiales y personales. El gráfico 5 muestra tres ejemplos de ministerios importantes, donde la compensación especial explica más de las dos terceras partes de la remuneración. Si a eso se le suma la compensación personal, se observa que cerca del 80% de la remuneración se debe a rubros variables, discretionales y/o individuales, dejando solo el 20% para los rubros de cargo y grado, que siguen una lógica más estructurada y previsible.

Gráfico 5. Peso relativo de las categorías salariales en la selección de ministerios, 2020



Fuente: ONSC (2020a).

La nueva carrera administrativa tiene entre sus principales objetivos corregir las fuentes de las distorsiones salariales. Para ello, el trabajo de descripción y valoración de cargos es central, puesto que permite ponderar a través de un conjunto de factores (véase el análisis de los puntos críticos 7 y 8) la complejidad de la tarea y definir un “punto salarial” único en una escala unificada de 22 niveles, distribuidos de la siguiente manera:

1. *Escalafón profesional técnico*: del nivel 10 al 22.
2. *Escalafón administrativo especializado*: del nivel 7 al 16.
3. *Escalafón de servicios generales*: del nivel 1 al 12.

De este modo, los salarios pasan a estar directa y enteramente vinculados a ocupaciones clasificadas en alguno de los escalafones, y unificados en un único rubro cuyo monto refleja la complejidad de la función. Al dejar sin efecto todas aquellas disposiciones generales o especiales contrarias al nuevo diseño, el nuevo sistema escalafonario y salarial permite un mejor ordenamiento, racionalidad y transparencia.

2.6. Gestión del desarrollo

Eficacia y calidad del sistema de promoción

Punto crítico 23: Los criterios y mecanismos de promoción se vinculan con el rendimiento, el potencial y el desarrollo de competencias.

Punto crítico 24: Existen fórmulas alternativas a las carreras estrictamente jerárquicas, como las carreras horizontales o en el puesto, basadas en el

reconocimiento de la excelencia profesional, sin necesidad de incrementar la autoridad formal de los afectados.

El informe anterior señala que los ascensos experimentaron una mejora en sus reglas de juego a partir de la sanción de la Ley 18719 de 2011. Esta ley por un lado había diferenciado los tipos de concursos (mérito y oposición para los cargos de supervisión y dirección, y solo concurso de méritos para el resto de los cargos), y por el otro había priorizado los concursos cerrados. En este contexto surgió el diseño de la nueva carrera, que se aprobó con el Estatuto de 2013, pero finalmente no fue implementada.

Una década más tarde, la situación regulatoria era la misma, con ascensos muy limitados. De acuerdo con datos de la ONSC (2020a), entre 2015 y fines de 2020 solo el 9,7% de los funcionarios públicos recibió un ascenso, en su gran mayoría (9,4%) con cambio de escalafón y/o grado con mayor calificación. Por su parte, los ascensos entre unidades ejecutoras de un mismo ministerio fueron todavía más limitados en cantidad (solo 161 entre 2015 y 2020) y proporción (el 10% del total de ascensos y el 0,97% del total de funcionarios públicos). Estos datos muestran que en la práctica la administración pública uruguaya no cuenta con movilidad horizontal y vertical. Eso ha obligado a los funcionarios públicos a buscar ascender por dos vías: *i)* mediante la renuncia a su cargo para participar de un concurso para otro cargo (opción también obturada en los últimos tres años a partir de las medidas de austeridad) y *ii)* recibiendo un “pase en comisión”, modalidad que ha ido en aumento (punto crítico 13).

Por lo tanto, una prioridad central del plan estratégico de la ONSC a partir de 2020 fue el diseño de una nueva carrera administrativa en cuatro escalafones, 117 ocupaciones, 22 grados y cuatro niveles de complejidad de las tareas (puntos críticos 7 y 8). El modelo establece que el ingreso a la carrera será por el último grado de la ocupación en el escalafón respectivo, siempre que exista vacante y no se pueda cubrir con personal a redistribuir. Después de pasar exitosamente un período de 12 meses de provisorio, el servidor público accederá a la titularidad del cargo y al derecho al ascenso. Para ello, deberá ser seleccionado en un concurso de oposición y méritos en el que se valorarán: sus conocimientos, aptitudes y actitudes para ejercer el cargo al que aspira; su evaluación de desempeño; su grado de capacitación para las nuevas funciones y los antecedentes en su foja funcional. De este modo, de ser implementada la carrera (que fue aprobada en octubre de 2023 mediante la Ley 20212 y se espera que comience a ser implementada en 2025), los funcionarios públicos tendrán nuevos mecanismos de desarrollo profesional, y con ello mayores incentivos para su desarrollo de mediano y largo plazo.

Una innovación operativa reciente por destacar es el portal Uruguay Ascensos, derivado de Uruguay Concurso, mediante el cual se publican los procesos de ascenso. El portal ya se encuentra en fase de implementación y se espera que en el futuro sea la plataforma para los ascensos dentro de toda la administración pública.

Eficacia y calidad de la formación y la capacitación

Punto crítico 25: La formación apoya el desarrollo de aprendizajes colectivos, que consolidan avances en la capacidad organizativa para enfrentar problemas y proporcionar respuestas eficaces.

Punto crítico 26: La inversión en formación se realiza mediante planes con base en el diagnóstico de necesidades y diseñados para apoyar prioridades claras de la organización.

Punto crítico 27: La formación es objeto de evaluación y se extiende a la satisfacción que genera a los participantes, a la relación entre resultados y costes, y al impacto que produce en el rendimiento de las personas en el puesto de trabajo

De acuerdo con el informe de 2014, la capacitación en ese momento mostraba una gran heterogeneidad. Por un lado, había instituciones dinámicas –por lo general descentralizadas, como la Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland (ANCAP) o el Banco Central de Uruguay (BCU), entre otras–, con mejores capacidades para planificar y ejecutar programas de formación orientados a fortalecer las competencias relacionadas con las funciones del cargo, para lo cual se valían de la oferta de la Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP), pero también de convenios con otras instituciones educativas, como la Universidad de la República. Por otro lado, existían organismos en los que la capacitación no era una prioridad. De hecho, un diagnóstico realizado en 2010 por la ONSC a 46 dependencias demostró que en la mayoría de ellas la capacitación no había respondido a un plan previo ni estaba adecuadamente alineada con los objetivos institucionales y del cargo, lo que llevó, en 2011, a poner en marcha talleres de planificación de la capacitación. En este contexto, la oferta central de capacitación se concentraba en la ENAP, que ofrecía cursos presenciales y a distancia. Además, la ENAP asignaba un determinado stock de horas para los diferentes ministerios, con la posibilidad de que estos contratasen cursos adicionales.³² Sin embargo, el ciclo de la capacitación presentaba debilidades en su última etapa, la de la evaluación, ya que esta era escasa y poco estructurada.

En los años siguientes, se llevaron a cabo diversos esfuerzos por fortalecer el ciclo de la capacitación y cerrar nuevas brechas. En relación con la primera etapa, se realizó una modificación en el procedimiento de identificación y asignación de capacitaciones. Hasta 2020, el procedimiento más común era que el jefe asignara los cursos a sus subordinados. Eso podía ocasionar al menos dos problemas interconectados: el primero, de pertinencia, ya que no siempre la asignación

³² El Plan Estratégico de la ENAP incluyó cuatro propuestas: *i)* Programa de Dirección Media, de 400 horas de duración, con cuatro ediciones; *ii)* Programa de Desarrollo Institucional, de 160 horas, que apoyó procesos en la Dirección Nacional de Aduanas y en el Banco Hipotecario del Uruguay); *iii)* Programa de Desarrollo Administrativo, de 156 horas, con tres ediciones, y *iv)* Diploma en Gestión Humana, de 330 horas, con dos ediciones. A esto se suma una Maestría en Políticas y Gestión Pública, que se estableció como requisito para ocupar cargos de alta dirección, pero que luego de dos ediciones fue suspendido junto con las vacantes presupuestadas para los egresados de la maestría.

respondía a los requerimientos del puesto o a la proyección profesional; el segundo, de igualdad de oportunidades, ya que no todos los funcionarios públicos tenían las mismas posibilidades de acceder a capacitaciones. En ocasiones, los problemas se combinaban, con casos en que la ENAP recibía repetidamente a las mismas personas en cursos que no guardaban relación con sus funciones, o a funcionarios públicos a punto de jubilarse. Por esta razón, a partir de 2020 la ONSC y la ENAP modificaron el procedimiento, garantizando una difusión más amplia y directa de la oferta de capacitación –que hoy llega a cerca de 52.000 personas–. Además, se permitió que los funcionarios públicos solicitaran la capacitación de forma directa –aunque manteniendo la autorización del jefe de acuerdo con el perfil y la potencial mejora en sus tareas. Este cambio, que fue positivo para la transparencia en el acceso a la capacitación, no necesariamente aseguraba la pertinencia, ya que el mecanismo no impedía que los funcionarios públicos eligieran cursos no relacionados con sus funciones. Por ese motivo, la ENAP comenzó a realizar un segundo filtro de congruencia, adicional al del jefe, lo que además permitió mejorar la asignación priorizada de cupos cuando la demanda excedía la oferta disponible (en el pasado, esto se resolvía mediante sorteos).

En 2022, la ONSC (2022i) finalizó una encuesta que brindó insumos para mapear las necesidades de capacitación según la opinión de los propios encuestados.³³ Los cursos más demandados fueron los de gestión pública, liderazgo y comunicación. Además, se propusieron actividades no contempladas en el listado predefinido (p. ej., idiomas, análisis funcional, derecho minero, salud ocupacional).

La capacitación puede llevarse a cabo mediante dos tipos de oferta. Una es la de la ENAP, que ha ido creciendo con el tiempo y en el último año se estructuró mediante una encuesta a los funcionarios públicos, además de tomar como insumo los registros históricos de la Escuela. Esta ofrece dos tipos de cursos masivos. En primer lugar están los “autoasistidos”, que abordan temáticas generales y son seleccionados directamente por los funcionarios públicos. Estos cursos se imparten mediante una plataforma digital que tiene una capacidad operativa limitada, pero permite mayor una cobertura y eficiencia. Por otro lado, están los cursos “tutorados”, con una oferta de temas más amplia y a la vez más específica (cuadro 23). Estos cursos se realizan con el acompañamiento de un tutor (la Escuela tenía en 2023, 120 docentes) y requieren de la autorización del jefe, así como pasar por una evaluación de pertinencia estipulada por la ENAP. A su vez, los cursos pueden ser impartidos en modalidad virtual, presencial o híbrida. Los más flexibles en cuanto a la modalidad son los tutorados, mientras que los autoasistidos son completamente digitales, para lo cual la ENAP ha invertido en equipamiento, especialmente desde la pandemia.

³³ La encuesta fue respondida por 4.766 funcionarios públicos –en su mayoría pertenecientes a los escalafones A) Profesional y B) Profesional técnico– de un universo planificado de 16.402. De las personas que respondieron, el 67% son mujeres, aunque en el conjunto la participación femenina es del 55% (ONSC, 2022i:9).

Cuadro 23. Cursos autoasistidos y tutorados como porcentaje del total de capacitaciones de la Escuela Nacional de Administración Pública, años seleccionados (número de casos)

	2015	2017	2019	2021	2022
Autoasistidos (%)	5	7,2	3,6	6,3	41,8
Tutorados	-	-	9,7%	28,7%	13,6%
Total de capacitaciones	2.986	11.102	11.747	1.788	17.945

Fuente: Elaboración propia, con base en datos proporcionados por la Oficina Nacional del Servicio Civil (marzo del 2023).

-: datos no aplicables

La oferta de la ENAP se complementa con las capacitaciones que brindan los ministerios, en general enfocadas en aspectos misionales que no son cubiertos por la ENAP –aunque, en ocasiones, la Escuela ofrece apoyo a los ministerios en términos de soporte didáctico y tecnológico–. Esta oferta varía en función de los recursos disponibles del ministerio y de las reglas que aplique para identificar necesidades de capacitación y establecer prioridades. Además, la ENAP suscribe convenios con entidades descentralizadas y empresas públicas, que contratan a los docentes la Escuela.³⁴

En cuanto a la cobertura, la ENAP alcanzó su punto máximo de funcionarios públicos capacitados en 2022, superando el récord anterior (2018), y tras dos años de cifras muy bajas producto de la pandemia. También recuperó su plantel docente, aunque por debajo del pico 2018, lo que refleja una mejora en la eficiencia de los recursos (cuadro 24). No obstante, a pesar de estos datos, la reciente encuesta de la ONSC (2022i) mostró una brecha de cobertura: solo el 47,7% de los encuestados recibió algún tipo de capacitación en los últimos tres años y apenas un tercio lo hizo en la ENAP.

Cuadro 24. Funcionarios públicos capacitados y docentes contratados, período 2015-22 (número de casos)

Año	Funcionarios públicos capacitados	Docentes contratados
2015	4.848	...
2016	5.837	...
2017	11.593	95
2018	13.088	135
2019	11.747	132
2020	5.477	90
2021	1.778	51
2022	17.945	120

Fuente: Elaboración propia, con base en datos proporcionados por la Escuela Nacional de Administración Pública (marzo 2023).

...: sin datos.

³⁴ En 2023, había convenios vigentes con la Universidad de la República, el Instituto Militar de Estudios Superiores y la Fiscalía de la Nación, entre otros.

Además de esta amplia oferta de formación, la ENAP ha implementado dos programas especiales. Uno dirigido a personas que ocupan o aspiran a cargos de alta gerencia (esta ampliación es muy reciente). El requisito de base no es tanto el nivel jerárquico, sino la responsabilidad de conducción, esto es, que se cuente con un gran equipo a cargo (aunque la cantidad no es un requisito estricto). El programa es presencial, tiene una duración de seis meses, su plan de estudios está dividido en ocho ejes y finaliza con la presentación de un proyecto de mejora de gestión cuya implementación es monitoreada por la ENAP (cuadro 25). Para 2023, se planificaron cuatro ediciones, cada una con alrededor de 40 participantes.

Cuadro 25. Plan de estudio de la Alta Gerencia Pública

Dimensión	Lineamientos principales
Liderazgo (15 horas)	<ul style="list-style-type: none"> • La influencia de los paradigmas sobre el comportamiento de las personas. • Competencias de liderazgo. Los hábitos de los líderes efectivos. Del dominio personal al dominio interpersonal. • El papel del liderazgo y su rol en el desarrollo de equipos. • La responsabilidad incondicional (hábito de la proactividad). • La comunicación interpersonal (comunicación empática). • La delegación facultativa y su relación con la motivación organizacional. • Entornos organizacionales emocionalmente sanos.
Gestión del cambio (15 horas)	<ul style="list-style-type: none"> • Los desafíos del cambio. • Dificultades en la implementación de procesos de cambio. • Involucramiento de las personas. • Visión del cambio. • Identificación y gestión de las resistencias a los cambios. • Claves para liderar procesos de cambio. • Herramientas para el diseño de un plan de gestión del cambio.
Gestión humana (15 horas)	<ul style="list-style-type: none"> • Propuesta de valor y evolución de gestión humana. • La planificación estratégica de gestión humana. • Modelo de Competencias Laborales. • Subsistemas y prácticas del área de gestión humana. • Indicadores de gestión humana.
Planificación e implementación estratégica (15 horas)	<ul style="list-style-type: none"> • La planificación estratégica como instrumento para la gestión por resultados en la gestión pública. • El propósito organizacional. • Análisis del contexto. • Propuesta de valor para los grupos de interés. • Formulación de la estrategia. • Implementación de la estrategia.
Gestión de la transformación digital (9 horas)	<ul style="list-style-type: none"> • Concepto de transformación digital. Beneficios para las organizaciones actuales. • Variables a tener en cuenta en un proceso de transformación digital.

Dimensión	Lineamientos principales
	<ul style="list-style-type: none"> • Impacto real y beneficios que aportan la tecnología y la digitalización a los procesos. • Capacidades para ser competitivo en este nuevo entorno digital. • Oportunidades que brinda la transformación digital. • Cómo conseguir que se adhiera a la cultura organizacional.
Gestión por procesos (12 horas)	<ul style="list-style-type: none"> • Concepto de proceso. • La gestión de procesos alineada a la estrategia y a la obtención de resultados. • Implementación de una gestión orientada a procesos. • Identificación e interrelación de procesos. • Mejora continua de procesos. • Control de procesos. • Los costos de la calidad en la gestión de procesos.
Gestión de proyectos (12 horas)	<ul style="list-style-type: none"> • Introducción a la gestión de proyectos. • La dirección de proyectos y la Oficina de Proyectos (PMO, por su sigla en inglés). • Acta de constitución. • Gestión del alcance. • Gestión de interesados y comunicaciones (en relación con el proyecto). • Gestión de tiempos y costos. • Gestión de riesgos. • Seguimiento y control del proyecto. • Cierre de proyectos.
Gestión financiera (12 horas)	<ul style="list-style-type: none"> • Gestión financiera pública. • Sector público, hacienda pública. • El presupuesto. • Contratación en el Estado. • Control y evaluación, rendición de cuentas.

Fuente: ENAP (2022).

El segundo programa también es reciente y está dirigido a auditores internos gubernamentales. Se implementa en convenio con la Auditoría General de la Nación y, para su aprobación, se requiere realizar un proceso de auditoría interna. En 2022 el programa contó con 38 participantes y para 2023 se había planificado realizar dos ediciones.

En materia de género, la ENAP suscribió un convenio con InMujeres, organismo rector del tema y dependiente del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), para el dictado de capacitaciones con el objetivo de incorporar la perspectiva de género en las políticas y prácticas institucionales. En estas capacitaciones se utilizan materiales con lenguaje no sexista basados en los documentos generados por la ONSC.

En 2023, los usuarios realizaban una evaluación de la capacitación brindada por la ENAP, dividida en cuatro ejes. Como muestra el cuadro 26, todos los ejes obtuvieron un puntaje alto dentro de la escala 1 (muy malo) a 5 (muy bueno).

Cuadro 26. Evaluación de la capacitación en el sector público, 2022 (escala de 1 a 5 puntos)

Aspecto	Promedio
Docente	4,4
Espacio físico	4,2
Organización general	4,2
Contenido	4,3

Fuente: ONSC (2022i:11).

En términos más generales, la evaluación también resultó positiva: el 83% de los encuestados afirmó que, de los contenidos adquiridos en las capacitaciones, pudo incorporar: mucho (29%), bastante (54%) en sus respectivas tareas laborales, y solo el 17% lo logró poco (15%) o nada (2%) (ONSC, 2022i:12).

En el futuro, la ENAP tiene identificadas un conjunto de mejoras en el ciclo de capacitaciones, entre las que se destacan una mayor especificación de la oferta de cursos y brindar apoyo a los ministerios para que aseguren que sus capacitaciones particulares estén en línea con los objetivos institucionales.

2.7. Gestión de las relaciones humanas y sociales

Gestión del clima laboral y comunicación

Punto crítico 28: La organización se ocupa de conocer el clima laboral, evaluándolo periódicamente mediante el uso de instrumentos fiables.

Punto crítico 29: La organización dispone de instrumentos específicos de comunicación destinados a reforzar la percepción de pertenencia y la implicación de los servidores públicos en el proyecto organizativo global.

La gestión del clima laboral y la comunicación interna muestran todavía un bajo nivel de desarrollo, tal como sucedía en 2014. En ese entonces, no existían normativas específicas o instrumentos de gestión que permitieran el desarrollo de este tipo de políticas, y generalmente su diseño e implementación quedaba a cargo de cada organismo público. Por ello, algunos ministerios realizaban encuestas informales de medición de clima, mientras que otros se centraban en la infraestructura para mejorar la conciliación de la vida familiar y el trabajo de las mujeres, o en promover iniciativas de comunicación interna para fortalecer el espíritu de equipo. Sin embargo, el denominador común era y sigue siendo la falta de lineamientos centralizados y homogéneos, así como la ausencia de rutinas de implementación estables en el tiempo.

En este contexto, la ONSC llevó a cabo un primer diagnóstico general sobre la calidad de la gestión humana y la motivación de los servidores públicos de la administración central, empresas públicas y servicios descentralizados. Se encuestó a cerca de 40.000 personas sobre reclutamiento y selección, promociones y ascensos, gestión del desempeño, salarios, movilidad laboral y rotación, colaboración en equipo, y motivación y capacitación (ONSC, s/f3).

La primera encuesta de medición del clima coincidió con el desarrollo de una estrategia de teletrabajo en respuesta a las restricciones físicas de la pandemia.³⁵ El objetivo fue no solo responder a las restricciones físicas de la cuarentena, sino también mejorar la flexibilidad laboral, generar nuevos incentivos no monetarios, y fortalecer la comunicación interna y la orientación a resultados de los equipos de trabajo. En 2021, y a partir de un trabajo conjunto entre la ONSC y la AGESIC, se emitió el Decreto 89/21 para comenzar a implementar el teletrabajo en la administración pública a través de tres ejes de acción (ONSC, 2022g y 2022h):

1. *Medición y monitoreo.* Relevamientos sobre diferentes dimensiones para tener un diagnóstico que permita trazar planes de acción.
2. *Guías.* Instrumentos de consulta sobre aspectos centrales del teletrabajo, como la planificación y la organización del trabajo; salud y bienestar; y desafíos, herramientas y buenas prácticas.
3. *Desarrollo de capacidades.* Capacitación básica para el teletrabajo y herramientas metodológicas y de gestión.

Una encuesta realizada en 2021 arrojó resultados alentadores para el proyecto:

1. El 83% de las personas encuestadas demostró un dominio de las habilidades digitales evaluadas.
2. El 75% calificó como buena o muy buena su experiencia de teletrabajo.
3. El 83% consideró que la comunicación con sus pares y equipos de trabajo fue fluida.
4. El 77% pudo cumplir con su trabajo sin mayores dificultades y contribuyó a los resultados de equipo.
5. El 80% se manifestó a favor de continuar con el teletrabajo una vez finalizada la pandemia (la gran mayoría, en formato híbrido).
6. Se identificaron como principales desafíos el cumplimiento de los objetivos, la desconexión fuera del horario laboral y la conciliación entre el trabajo y las tareas de cuidado de personas.

Sobre esa base inicial, en 2022 y 2023 se llevaron a cabo pilotos³⁶ para evaluar la factibilidad de un decreto reglamentario de teletrabajo en la administración pública.³⁷ El piloto se estructura en una serie de reglas y decisiones:

³⁵ En 2020 el gobierno emitió el Decreto 94/20 en el que exhortó a los empleadores privados y públicos a disponer de los instrumentos necesarios para que los servidores públicos pudieran realizar sus tareas en sus domicilios.

³⁶ ONSC; Presidencia de la República; Ministerio de Desarrollo Social; Ministerio de Industria, Energía y Minería, y varios entes autónomos como el BCU, la ANCAP, la Administración Nacional de Telecomunicaciones (ANTEL), la Administración Nacional de las Obras Sanitarias del Estado (OSE) y la Administración Nacional de Usinas y Transmisiones Eléctricas (UTE).

³⁷ Es importante señalar que Uruguay ya cuenta con una ley (la 19978) que regula el teletrabajo en el sector privado.

1. *Carga horaria.* Se autoriza hasta un máximo de dos días por semana de teletrabajo, asegurando que todas las tareas de una unidad organizativa estén cubiertas por alguna persona de manera presencial.
2. *Tareas.* La máxima autoridad del organismo debe determinar las tareas sujetas a teletrabajo.
3. *Conformidad.* El servidor público debe otorgar su consentimiento para adoptar esta modalidad y cumplir con las condiciones de implementación (contar con equipamiento informático, conexión a Internet, mobiliario, etc.).
4. *Control de asistencia y disponibilidad.* El servidor público debe registrar su presentismo en el SGH y estar disponible durante su horario de trabajo para atender requerimientos institucionales (la autoridad puede autorizar un horario discontinuo). Asimismo, el servidor público tiene derecho a la desconexión durante los períodos de descanso y licencias.
5. *Evaluación de cumplimiento.* Cada trimestre las autoridades deben evaluar el cumplimiento de los objetivos asumidos por cada unidad organizativa y, en función de los resultados, decidir la continuidad de la modalidad.

Uno de los desafíos centrales del teletrabajo consiste en pasar de una cultura que se centra en la normativización y el control de procesos de trabajo a otra que enfatiza la planificación, seguimiento y evaluación de productos y resultados. Para ello, la ONSC optó por adoptar la metodología de OKR (*Objectives and Key Results*), que implica la planificación trimestral de una cadena de objetivos (entre tres y cinco), resultados clave (no más de tres por cada objetivo) y tareas. Los OKR se caracterizan por ser: *i)* basados en los principios de compromiso, autonomía y prioridad de servicios; *ii)* propuestos por los funcionarios públicos y acordados con sus jefes; *iii)* distribuidos entre los responsables de producción dentro del equipo de trabajo, y *iv)* evaluados trimestralmente en términos de su cumplimiento. De esta forma, cada directivo tiene la posibilidad de realizar un monitoreo más sistemático del desempeño de los funcionarios públicos acogidos al teletrabajo, así como de sus funciones, priorizando la productividad grupal por sobre la gestión de procesos, más común en el modelo presencial.

Por último, otro aspecto relevante en cuanto al clima y bienestar laboral son las acciones para evitar el acoso laboral y sexual. Con este fin, en 2020 el poder ejecutivo, a través del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), aprobó una nueva normativa con principios de “tolerancia cero a la violencia, discriminación y/o acoso en el ámbito laboral” (Decreto 62/20). Esta normativa, que se basa en legislación nacional e internacional, define los principios,³⁸ reglas e instrumentos para gestionar todo el procedimiento en casos de acoso, desde la prevención hasta las medidas de intervención.³⁹ Previo a esta normativa, algunos ministerios habían

³⁸ Confidencialidad, Reserva, Debido proceso, Derecho a la defensa, Principio de inocencia, Imparcialidad, Objetividad en la investigación, Transparencia, Verdad material.

³⁹ El procedimiento establecido por el decreto ante situaciones de acoso es: *i)* Consulta y asesoramiento, *ii)* Actuación de oficio, *iii)* Denuncia, *iv)* Trámites posteriores a la denuncia, *v)* Medidas reparatorias y *vi)* Medidas correctivas.

elaborado su propio protocolo de actuación.⁴⁰ Al menos desde 2018, y como apoyo a las acciones de prevención establecidas luego por el decreto de 2020, la ENAP implementa jornadas de sensibilización dirigidas a todos los funcionarios públicos de la administración central, a cargo de un docente especializado en el tema.⁴¹

Gestión de las relaciones laborales

Punto crítico 30: Las relaciones laborales se orientan, habitual y preferentemente, a la transacción y concertación, y no a la confrontación ni a la descalificación del adversario.

Punto crítico 31: El grado de conflictividad laboral no es excesivo ni por el número de conflictos ni por sus efectos o por la contundencia de los medios utilizados.

El informe de 2013 identificó una dinámica de permanente negociación entre el Gobierno y la COFE. Durante ese año, el poder legislativo aprobó un nuevo Estatuto del Funcionario Público, negociado con la COFE. A su vez, se mantuvieron negociaciones en torno al diseño final de la nueva carrera administrativa –incluida en sus aspectos básicos en el nuevo Estatuto–, Específicamente, las conversaciones se centraron en la cantidad de niveles de cada trayecto, la exclusión del nivel de conducción como escalón superior de la carrera, la asignación discrecional de retribución variable y los compromisos de gestión, entre otros.

La situación actual muestra algunas similitudes con la de hace una década en lo concerniente a la relación entre el Gobierno y la COFE: las negociaciones entre ambas partes son permanentes y en general orientadas a la transacción y concertación de intereses, sin que el nivel de conflictividad sea lo suficientemente alto como la paralización de la gestión pública.

Las negociaciones abordan las condiciones generales de trabajo y los beneficios otorgados a los servidores públicos, así como también el diseño de políticas de GRH. El primer grupo abarca cuestiones incluidas en el convenio colectivo, como, por ejemplo, jornadas reducidas para el cuidado del recién nacido (mejoran la conciliación familia-trabajo); pago de presentismo; licencias por maternidad, licencias médicas y licencias por estudios; carga horaria, y el Fondo Social y de Promoción (para capacitación, descuento del presentismo), entre otras.

Al segundo grupo pertenecen las negociaciones impulsadas por la ONSC. Desde 2020 se pueden identificar al menos tres iniciativas. La más importante, por sus implicaciones y por el proceso mismo de negociación, es la de la nueva carrera administrativa. En este punto, el planteo de la COFE se concentró en tres objetivos: *i)* homogeneizar la jornada laboral en siete horas (actualmente existen múltiples

⁴⁰ Por ejemplo, el Ministerio de Industria, Energía y Minería tenía el “Protocolo de Actuación en Situaciones de Acoso Moral y/o Sexual Laboral y de Múltiples Discriminaciones”. También la Presidencia de la República y dependencias del MEF poseen un protocolo propio.

⁴¹ El taller tiene una duración total de seis horas distribuidas en dos jornadas y el programa incluye un repaso del marco conceptual, la normativa, un panorama en cifras, las causas más frecuentes, los efectos del acoso y las medidas para prevenirlo y abordarlo una vez ocurrido.

horarios), *ii*) utilizar los ahorros generados por el nuevo modelo y otras iniciativas relacionadas (p. ej., las certificaciones médicas) para mejorar la competitividad de la escala salarial y *iii*) evitar que los futuros ascensos se basen en las compensaciones salariales personales –o al menos no en su totalidad– a fin de ir ajustando los salarios que se consideren excesivos. Frente a este planteo, la ONSC ha puesto sobre la mesa de negociación diferentes alternativas para dar cuenta de esos puntos.⁴²

Las otras dos iniciativas presentadas a la COFE son el nuevo modelo de evaluación de desempeño por competencias (puntos críticos 16-18) y la estrategia de teletrabajo. Al momento de la preparación de este informe, la propuesta de evaluación de desempeño fue presentada a la central sindical y no hubo rechazo de su parte. En cuanto a la estrategia de teletrabajo, al cierre de este informe la ONSC tenía previsto presentarla a los sindicatos.

2.8. Organización de la función de recursos humanos

Responsabilización de los directivos

Punto crítico 32: Los directivos se responsabilizan y ejercen de manera adecuada sus responsabilidades como gestores de las personas adscritas a su esfera de autoridad formal.

De acuerdo con el informe de 2014, diversos factores dificultaban la responsabilización de los directivos. Entre ellos: la escasa correspondencia entre cargo y función, el alto número de encargos de carácter transitorio y discrecional, y la inequidad salarial vertical a favor de los cargos de menor responsabilidad. A esto se agrega que una de las iniciativas que podría haber mejorado la situación de la función directiva (el escalafón de alta conducción del Proyecto SIRO de 2005) estaba prácticamente eclipsada por la progresiva supresión de vacantes. En ese contexto, la apuesta era por la nueva carrera sancionada en 2013 (dentro del nuevo Estatuto), que finalmente no se implementó. Como resultado, el segmento directivo continuó dominado por la lógica político-partidista, que, junto con la lógica corporativa de los funcionarios públicos de carrera, afecta la eficacia y eficiencia de la gestión pública (Ramos, 2013).

Por estos motivos, el nuevo proyecto de carrera administrativa incluye un capítulo específico para la Administración Superior, definida como “las ocupaciones cuyas actividades se asocian a la función de liderazgo de equipos, y cuyo desempeño impacta de forma sustantiva en los resultados estratégicos de la organización” (artículo 1). La Administración Superior incluye a los cargos de Gerente de Área, Director de División y Jefe de Departamento. El proyecto de ley establece que el acceso debe ser por concurso de oposición y méritos, en el que se evaluarán las competencias requeridas y, en principio, podrán participar los funcionarios de la categoría IV “jefatura” de cualquier ocupación (puntos críticos 7 y 8), siempre que

⁴² Por ejemplo, una de las alternativas conversadas fue ahorrar mediante descuentos salariales por certificaciones médicas superiores a una cantidad determinada de días.

reúnan los requisitos del cargo. En caso de no resultar seleccionado ningún candidato, el reclutamiento se abre a funcionarios de la categoría III “especialización” y luego a funcionarios de cualquier categoría y ocupación, pero no ajenos a la carrera. Para reforzar la orientación a resultados, el proyecto prevé la suscripción de un compromiso de gestión con la máxima autoridad de la institución, en el que se deben detallar “las tareas a desarrollar en atención a las pautas, políticas y estrategias definidas, y [que se mantenga] alineado al Plan Estratégico de la Administración correspondiente”. A partir de esta especificación, la ONSC y la OPP asesorarán a las instituciones en la elaboración de los compromisos de gestión. La evaluación del convenio es anual y el vínculo contractual podrá no renovarse –sin derecho a indemnización– en caso de resultar insatisfactorio. Por otro lado, la no realización de la evaluación por parte de la autoridad máxima será considerada una falta grave. El período en el cargo tendrá una vigencia de hasta tres años, con la posibilidad de extenderse otros tres mediante una evaluación satisfactoria del compromiso de gestión, tras lo cual la plaza deberá ser nuevamente concursada y el funcionario podrá regresar a su cargo previo.

Como se analiza más detalladamente en la sección 3, la variable de género es relevante en el acceso a los puestos directivos. Uruguay se encuentra dentro del grupo de países con una baja participación de género (36,3%) en el ámbito político: un 8,3% de mujeres en el primer nivel jerárquico (ministra), 25% en el segundo (subsecretaria), 26,5% en el tercero (directora general) y 49,6% en el cuarto (gerente) (Naranjo et al., 2022). En los siguientes tres niveles de conducción (directora de división, jefa de departamento y jefa de sección), las mujeres también tienen una participación cercana a la paridad (43, 51 y 43% respectivamente) (ONSC, 2021b). Estos datos evidencian la existencia de segregación vertical (lo que se conoce como “techo de cristal”).

Institucionalidad del sistema de gestión de recursos humanos

Punto crítico 33: Los servicios centrales responsables del sistema del servicio civil son percibidos por el resto de la organización como una instancia que aporta valor al logro de los objetivos comunes.

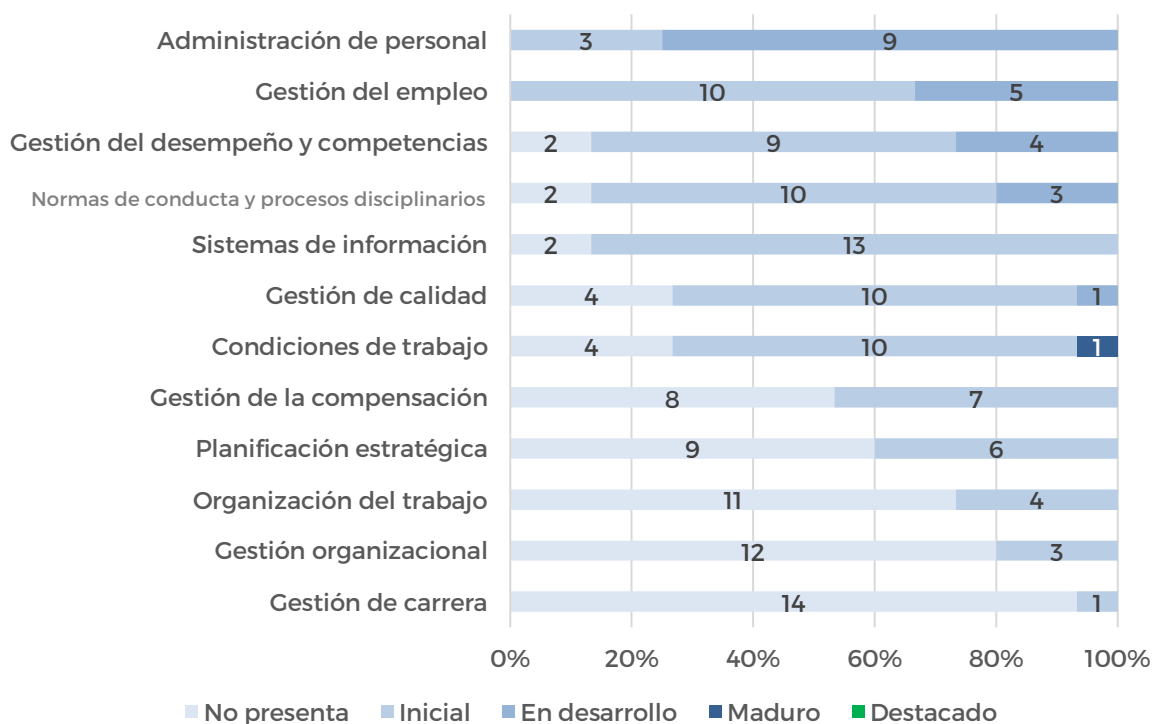
En cuanto a la rectoría del sistema de recursos humanos, el informe 2014 señala que la ONSC contaba con amplias atribuciones de gestión –estructuras, ocupaciones, competencias, remuneraciones, ingreso, capacitación, entre otras–, aunque parte de ellas de reciente adquisición, a partir de las leyes 18508/09 y 18719/11.⁴³ En el informe se destaca que las funciones adquiridas a partir de estas leyes implicaron un crecimiento de la ONSC en lo que respecta al personal técnico, equipamiento y espacio físico, lo que le permitió dejar atrás gradualmente su anterior papel de ente contralor.

⁴³ La primera regula la “Negociación Colectiva en el Marco de las Relaciones Laborales en el Sector Público”, y la segunda crea el “Sistema de Reclutamiento y Selección de la Administración Central”.

A partir de 2020, la ONSC se posicionó en un rol más estratégico mediante un plan para fortalecer la calidad del servicio civil. Este plan se compone de cinco proyectos prioritarios: *i)* reestructuraciones organizativas (puntos críticos 1, 7 y 8); *ii)* carrera por ocupaciones basadas en competencias, lo que incluye una nueva escala salarial (puntos críticos 7, 8, 9 y 22); *iii)* estrategia de digitalización (punto crítico 2); *iv)* evaluación de desempeño por competencias (puntos críticos 16-18), y *v)* estrategia de teletrabajo con orientación a resultados (puntos críticos 28 y 29). Como se ha venido analizando a lo largo del informe, casi todas las iniciativas todavía tienen pendiente la formalización normativa para su implementación, ampliación de cobertura e institucionalización –excepto los sistemas integrados de información, que no enfrentan el obstáculo normativo para avanzar.

Por su parte, para diagnosticar las capacidades de las AGH, en 2021 la ONSC realizó una evaluación denominada “Modelo de Madurez” (ONSC, 2022b; 2022c), que identifica el nivel de desarrollo de doce subprocesos de GRH. El gráfico a continuación muestra que, en general, las capacidades de gestión de las AGH son reducidas, ya que ningún ministerio alcanza el nivel de “Destacado” (el máximo nivel de la escala) en ninguno de los doce subprocesos, y solo una institución logra un nivel de “Maduro” (el segundo mejor) de un único subproceso (“Condiciones de trabajo”). A su vez, se observa que el subproceso más sólido en la mayoría de los ministerios es la “Administración de personal”, y que en casi la mitad de los subprocesos la mayoría de los ministerios no muestra desarrollo. Dado que varios de estos subprocesos tienen un alto componente estratégico, el diagnóstico respalda la percepción general de que las AGH tienen un perfil más operativo y transaccional que estratégico (gráfico 6).

Gráfico 6. Línea de base del Modelo de Madurez de 15 ministerios, 2021



Fuente: ONSC (2022c).

Esta situación impulsó a la ONSC a lanzar en 2020 la “Comunidad de Práctica de Gestión Humana del Estado”, una red de las AGH (así como de los entes y organismos descentralizados) para la identificación y la socialización de buenas prácticas. La red se propone trabajar sobre aspectos de planificación y desarrollo de la gestión humana, gestión del desempeño y competencias, evaluación, sistemas de información y normas de conductas, entre otros aspectos que hacen a la calidad de la gestión humana. La comunidad organiza encuentros periódicos donde se discuten temas relevantes en la agenda de la gestión humana. Por ejemplo, los encuentros de enero y abril de 2023 estuvieron dedicados a la preparación de la jubilación y la equidad de género en la administración pública.⁴⁴ El fortalecimiento de las AGH es fundamental para la implementación de la nueva carrera administrativa y de todas las iniciativas más específicas que están en marcha.

⁴⁴ Para más información, véase el siguiente enlace: <https://www.gub.uy/oficina-nacional-servicio-civil/calidad-de-la-gestion-humana>.

3. Inclusión, género y diversidad

En esta sección se complementa la información sobre el servicio civil haciendo énfasis en tres aspectos: la normativa y la política nacional de inclusión, género y diversidad; la distribución por género en el servicio civil, y el panorama salarial entre hombres y mujeres.

3.1. Normativa y política nacional de inclusión, género y diversidad

Como muestra el cuadro 27, el sector público uruguayo ha desarrollado una normativa de inclusión, género y diversidad que se fue ampliando en las últimas décadas. Algunas de estas leyes se sancionaron para suscribir acuerdos internacionales (como la 18104 de 2007, de Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres), mientras que otras responden a realidades étnicas y culturales propias (p. ej., la Ley 19122 de 2013 para el Ingreso de Personas Afrodescendientes en el Estado).

Cuadro 27. Principal normativa de inclusión, género y diversidad, años seleccionados

Tema	Tipo de normativa y número	Año	Título
Género y diversidad	Ley 18104	2007	Igualdad de Oportunidad entre Hombres y Mujeres
	Ley 19580	2017	Ley de Violencia hacia las Mujeres Basada en Género
	Ley 19684	2018	Ley Integral para Personas Trans
	Ley 19846	2019	Igualdad y No Discriminación entre Mujeres y Varones
Afro descendencia	Ley 19122	2013	Ingreso de Personas Afrodescendientes en el Estado
	Decreto 144	2014	Reglamentación de la Ley 19122
Discapacidad	Ley 18172 (artículo 256)	2007	Creación del Programa Nacional de Discapacidad
	Ley 18651	2010	Protección Integral de Personas con Discapacidad
	Decreto 79	2014	Reglamentación de la Ley 18651

Fuente: Elaboración propia, con base en ONSC (s/f1; s/f2; s/f4).

En el ámbito de género y diversidad, los últimos años han sido trascendentales en la formulación de nueva normativa. Sobre la base de la ya mencionada Ley 18104 (2007), entre 2017 y 2019 se sancionaron nuevas leyes para fomentar la igualdad entre hombres y mujeres (Ley 19846), combatir la violencia de género (Ley 19580) y reconocer los derechos de las personas trans (Ley 19684). Este desarrollo normativo estuvo acompañado por cambios institucionales promovidos por la Ley 19846, la cual establece en su artículo 18 la obligatoriedad para todos los organismos públicos

de contar con unidades especializadas de género, encargadas de promover transversalmente la perspectiva de género. Para respaldar este trabajo, la ONSC desarrolló una serie de estudios e instrumentos de gestión.⁴⁵

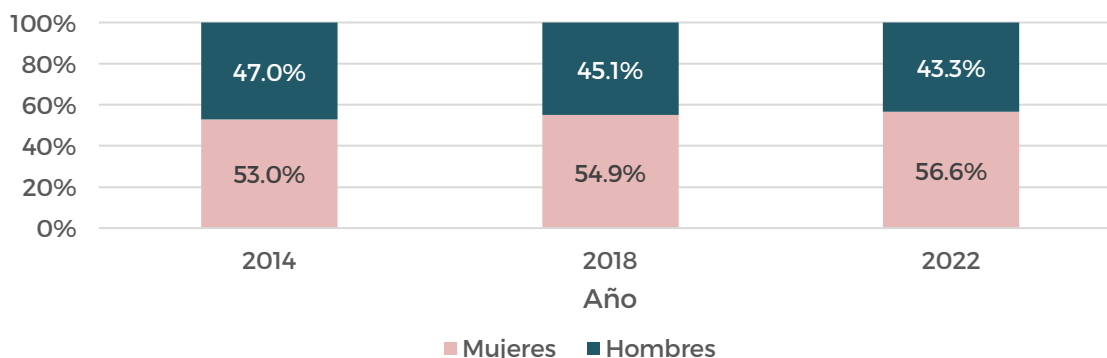
Por otro lado, la nueva normativa sobre afrodescendencia pone el acento en los mecanismos para facilitar el ingreso de esta población en el sector público, en particular en los ámbitos educativo y laboral. La Ley 19122 estableció un cupo del 8% en todos los organismos públicos con este fin. En este sentido, la ONSC también elaboró una serie de instrumentos de gestión para apoyar a los organismos en el cumplimiento de la cuota.⁴⁶

Por último, la Ley 18651 (2010) y su reglamento (Decreto 79/14) determinan un cupo mínimo del 4% para personas con discapacidad en las vacantes disponibles de cada escalafón,⁴⁷ incluidas las que no hubieran podido cubrirse por ascensos, de los 14 ministerios y la Presidencia.

3.2. Distribución en el servicio civil

La participación de las mujeres en el sector público uruguayo es mayoritaria, e incluso ha experimentado un leve crecimiento en los últimos ocho años, pasando del 53% en 2014 al 56,6% en 2022 (gráfico 7).

Gráfico 7. Distribución de hombres y mujeres en los vínculos laborales con el Estado, años 2014, 2018 y 2022



Fuente: ONSC (2023a).

Nota: Las personas autoidentificadas como “trans” equivalen al 0% en 2014, al 0,009% en 2018 y al 0,011% en 2022.

La presencia femenina es mayor en los organismos agrupados en el artículo 220 de la Constitución (gráfico 8), donde casi el 73,3% de los puestos son ocupados por

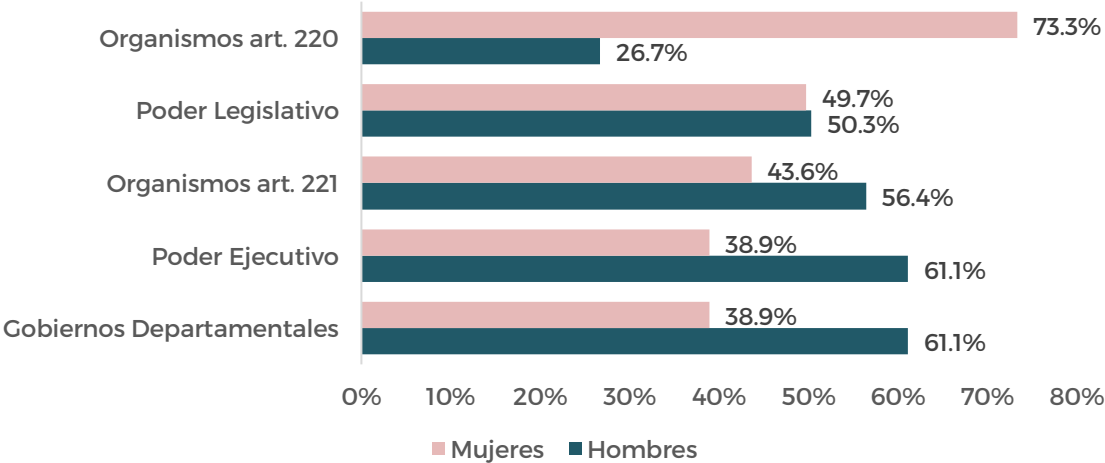
⁴⁵ Véase la guía “¡ACCIONA! frente a situaciones de violencia doméstica y de género” en el siguiente enlace: <https://www.gub.uy/oficina-nacional-servicio-civil/comunicacion/publicaciones/acciona-frente-situaciones-violencia-domestica-genero/acciona-frente>.

⁴⁶ Véase la “Guía para la implementación de la cuota laboral para afrodescendientes en el ámbito público” en el siguiente enlace: <https://www.gub.uy/oficina-nacional-servicio-civil/listado-por-filtro?tipo%5B0%5D=publicaciones&tematica%5B0%5D=348>.

⁴⁷ Excepto los escalafones K) Militar, L) Policía, J) Docente, M) Servicio Exterior y S) Penitenciarios.

mujeres, y en el Poder Legislativo, donde la representación es casi paritaria (49,7%). Por otra parte, en los organismos incluidos en el artículo 221, el Poder Ejecutivo y los gobiernos departamentales, la presencia femenina es menor, aunque se mantiene relativamente cercana a la paridad (43,6, 38,9 y 38,9% respectivamente).

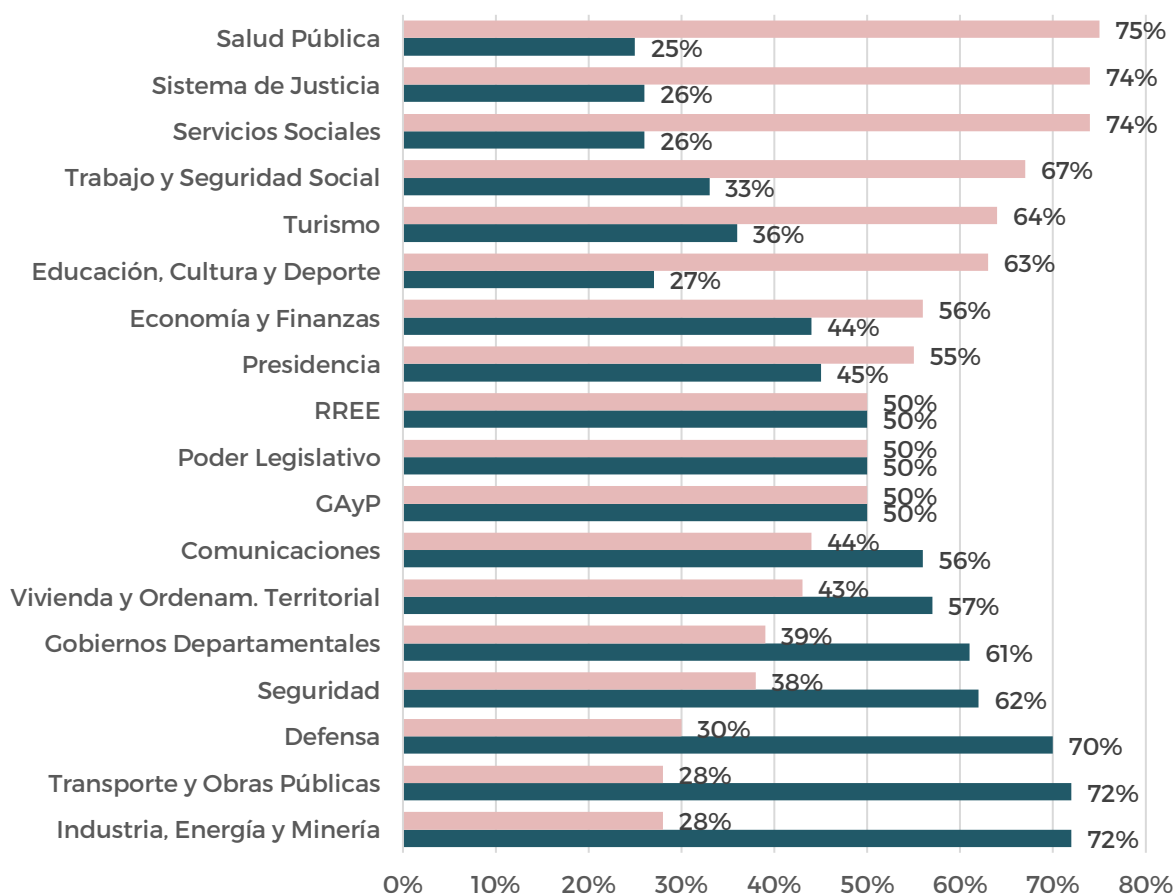
Gráfico 8. Distribución de hombres y mujeres según grupos de organismos, 2022



Fuente: ONSC (2023a).

Los datos desglosados por organismo ponen en evidencia el fenómeno de la segregación horizontal, es decir, una mayor presencia de mujeres en áreas de cuidados sociales, culturalmente identificadas con lo femenino, o de temáticas más recientes en la agenda pública y de gobierno (p. ej., turismo). Estos son los casos de Salud Pública (75%), Servicios Sociales (74%), Trabajo y Seguridad Social (67%), Turismo (64%) y Educación (63%). Sin embargo, es importante señalar que también es significativa la presencia de mujeres en áreas tradicionalmente masculinizadas, como Economía y Finanzas (56%); Relaciones Exteriores (50%); Ganadería, Agricultura y Pesca (50%), y Vivienda y Ordenamiento Territorial (43%) (gráfico 9).

Gráfico 9. Distribución de hombres y mujeres por ministerio o área del sector público, 2022

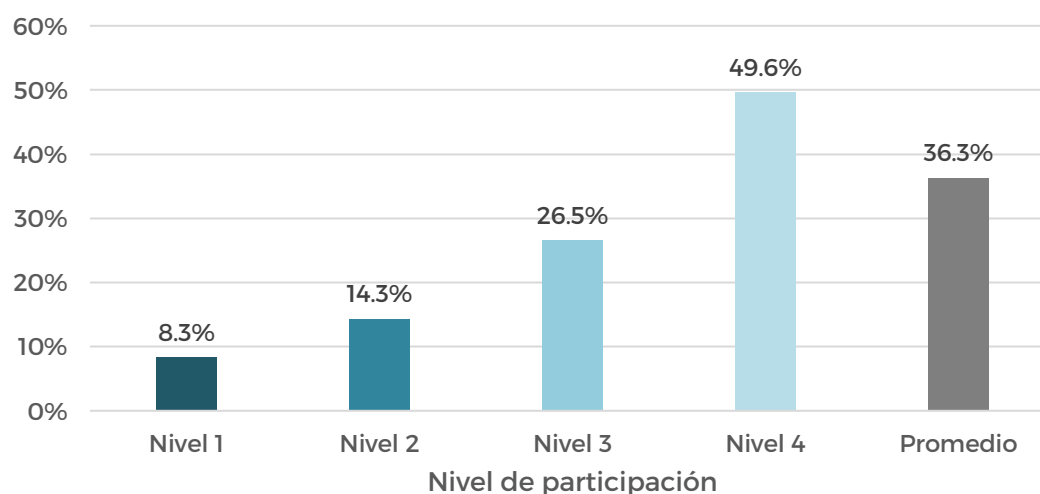


Fuente: ONSC (2023a).

Además de la segregación horizontal, se observa una segregación vertical, es decir, dificultad de las mujeres para acceder a los puestos de decisión. El gráfico 10 pone de manifiesto un “techo de cristal” que disminuye a la mitad la presencia de las mujeres a medida que se asciende en el nivel jerárquico. Así, se observa una presencia paritaria en el nivel jerárquico 4 (49,6%), pero esta proporción disminuye al 26,5% en el nivel 3, al 14,3% en el nivel 2 y a solo el 8,3% en el nivel 1, que incluye a ministras y equivalentes, siendo una de las más bajas de la región.⁴⁸

⁴⁸ Al momento de la fecha de corte (entre diciembre de 2021 y marzo de 2022) del estudio de Naranjo et al. (2022), los países con mayor participación de mujeres en el primer nivel jerárquico de las instituciones públicas eran Trinidad y Tobago, y Colombia, ambos con el 46,5%. Por el contrario, por debajo de Uruguay solo se encontraban Brasil y República Dominicana, sin presencia de mujeres en esos cargos.

Gráfico 10. Participación de mujeres en puestos de liderazgo público, por nivel de cargo, 2022



Fuente: Elaboración propia, con base en Naranjo et al. (2022).

Nota: El nivel 1 incluye los cargos Ministra y equivalentes; el nivel 2 los cargos Subsecretaria y equivalentes; el nivel 3 los cargos Directora General y equivalentes, y el nivel 4 los cargos Gerente y equivalentes.

En cuanto a la población trans, desde 2016 los organismos envían información a la ONSC sobre el cumplimiento de la cuota del 8%. Hasta diciembre de 2022, solo seis instituciones habían cumplido con el cupo mínimo (cuadro 28). En términos globales, el cumplimiento de la cuota es de solo el 1,8% (ONSC, 2023b:25).

Cuadro 28. Organismos que cumplieron la cuota de inclusión de población afrodescendiente, 2022

Organismos	Cumplimiento de cuota (%)
1. Intendencia de Montevideo	16,7
2. Agencia Nacional de Vivienda	13,1
3. Banco de la República Oriental del Uruguay	11,1
4. Unidad Agroalimentaria Metropolitana	10,5
5. Junta Departamental de Canelones	10,0
6. Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca	8,2

Fuente: ONSC (2023b:26).

Por último, en diciembre de 2022 el cumplimiento de la cuota del 4% de plazas ocupadas por personas con discapacidad estaba muy lejos de ser alcanzado. De acuerdo con los datos de la ONSC (2023c:5), solo había 816 personas en esta situación y únicamente ocho organismos cumplían de manera íntegra con el cupo (cuadro 29).

Cuadro 29. Organismos que realizaron ingresos de personas con discapacidad y cumplieron la cuota, 2022

Organismos
1. Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca
2. Administración Nacional de Educación Pública
3. Intendencia de Durazno
4. Intendencia de Flores
5. Intendencia de Montevideo
6. Intendencia de San José
7. Laboratorio Tecnológico del Uruguay
8. Unidad Agroalimentaria Metropolitana

Fuente: ONSC (2023c:3).

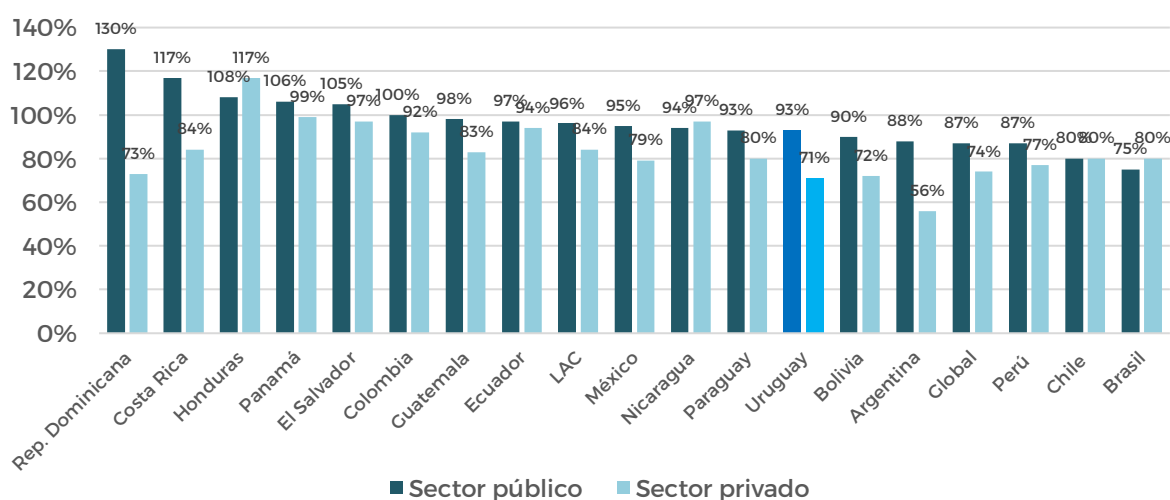
No obstante, a esto su suman 83 organismos cuyas vacantes generadas no fueron suficientes para incorporar personas con discapacidad en 2022, y por lo tanto también se considera que cumplieron con lo dispuesto por la normativa (artículo 49 de la Ley 18651/10).

De las 28 personas con discapacidad que ingresaron en los organismos del Estado en 2022, 26 lo hicieron por concurso, y, las dos restantes, por designación directa. El 61% fueron mujeres y el 39% hombres, con una edad promedio de 35 años y en su mayoría para desempeñar tareas administrativas.

3.3. Panorama salarial

En una muestra de 17 países (gráfico 11), solo en seis las remuneraciones de las mujeres en el sector público igualan o superan a las de los hombres. Uruguay se encuentra por debajo del promedio en este aspecto.

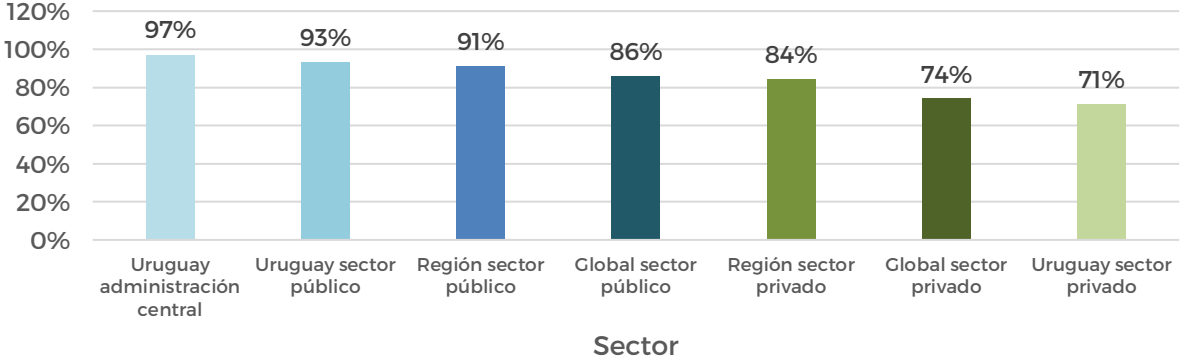
Gráfico 11. Brecha salarial de género en los sectores público y privado de países de América Latina y el Caribe, y a nivel global



Fuente: Banco Mundial (2023).
ALC: América Latina y el Caribe.

El análisis salarial por género muestra que, en promedio, las remuneraciones de las mujeres en el sector público representan el 93% de las de los hombres, cifra que supera la media regional (91%) y la global (86%), y contrasta con la realidad del sector privado –donde la media uruguaya es del 71%. Por su parte, si solo se considera la administración central (14 ministerios más la Presidencia), la remuneración mensual total de las mujeres –incluyendo compensaciones– equivale al 97% de la de los hombres (UYU\$ 83.004 y UYU\$ 85.024 respectivamente) (gráfico 12).

Gráfico 12. Salario promedio de las mujeres con respecto a los hombres en Uruguay, América Latina y el Caribe, y a nivel global, por sector



Fuente: Elaboración propia, con base en Banco Mundial (2023) y datos proporcionados por la Oficina Nacional del Servicio Civil.

Nota: La razón salarial mujeres/hombres refiere a la proporción de salario que reciben las mujeres en comparación con el de los hombres. Los datos correspondientes a la administración central se tomaron del Sistema de Gestión Humana (<https://www.gub.uy/oficina-nacional-servicio-civil/politicas-y-gestion/sistema-gestion-humana>), con corte a enero de 2023.

Lo anterior indica que los salarios públicos se encuentran cercanos a la paridad de género, especialmente en la administración central, a diferencia de lo que se observa en el sector privado del país, y también en comparación con el promedio regional y global del sector público.

4. Índices de evaluación del sistema de gestión de recursos humanos

A continuación, en el cuadro 30, se presentan los resultados de los cinco índices específicos de la GRH y del indicador global. Para cada uno de ellos, se ofrece un resumen de los puntos críticos que inciden en el desempeño de cada indicador.

Cuadro 30. Índices de calidad del servicio civil y evaluaciones, años 2004, 2014 y 2023

Índice	2004	2014	2023
Eficiencia Cuantifica el grado de optimización de la inversión en capital humano que presenta el sistema de gestión de recursos humanos (GRH), así como su congruencia con las magnitudes de la política fiscal y con la situación de los mercados de referencia.	45	45	55
Mérito Mide el nivel en que el sistema de GRH incorpora garantías de uso de criterios de profesionalidad que incrementan la competitividad y la transparencia para seleccionar al postulante más idóneo para el puesto.	53	73	80
Consistencia estructural Evalúa la solidez y la integración del sistema, prestando atención a la coherencia estratégica, la consistencia directiva y de los procesos.	45	48	55
Capacidad funcional Analiza la capacidad del sistema para influir eficazmente en el comportamiento de los servidores públicos, induciendo al desarrollo de conductas laborales adecuadas a las prioridades organizativas y orientadas a la mejora de los servicios públicos.	50	53	59
Capacidad integradora Observa la eficacia con que el sistema logra armonizar las expectativas e intereses de los diferentes actores (dirección, servidores públicos y otros grupos de interés), incrementando el sentimiento de pertenencia y reduciendo la conflictividad.	40	40	55
Índice del servicio civil Es el promedio simple de los cinco índices específicos y mide el desarrollo global de la GRH en el servicio civil.	47	52	60

Fuente: Elaboración propia.

Nota: promedio lineal de los cinco índices específicos.

4.1. Índice del servicio civil

Desde la última evaluación en 2014, el índice del servicio civil tuvo un crecimiento significativo (de 52 a 60 puntos), mejorando incluso la proporción de avance lograda entre 2004 y 2014. Esto marca un sendero de progreso que ubica a la GRH del servicio civil uruguayo como una de las más sólidas de la región.

Este avance general se explica por la mejora en los cinco índices específicos. Dos de esos índices, mérito y capacidad integradora, tuvieron avances relativos importantes, y uno de ellos (mérito) se ubica en el tramo más alto de la escala (80 puntos). Los otros cuatro, si bien están por debajo del índice global (60 puntos), se ubican muy cerca, demostrando que todas las áreas/subsistemas de GRH tienen similar nivel de desarrollo.

4.2. Eficiencia

Evalúa el grado de optimización de la inversión en capital humano que resulta detectable en el sistema de servicio civil, así como su congruencia con las magnitudes de la política fiscal y con la situación de los mercados de referencia. Se compone de cuatro puntos críticos (cuadro 31).

Cuadro 31. Índice de eficiencia: valoración de puntos críticos en las evaluaciones, años 2004, 2014 y 2023

No.	Punto crítico	2004	2014	2023
3	No existen, en general, excedentes o déficits de personal significativos.	2	2	2
4	El coste global de las plantillas públicas se sitúa dentro de parámetros razonables y compatibles con la economía del país.	2	2	3
20	Los costes salariales no son excesivos en relación con los de mercado, en ningún sector o nivel de puestos.	3	3	3
27	La formación es objeto de evaluación y se extiende a la satisfacción que genera a los participantes, la relación entre resultados y costes, y el impacto que produce en el rendimiento de las personas en el puesto de trabajo.	2	2	3

Fuente: Elaboración propia.

El incremento del índice de eficiencia (de 45 a 55 puntos) se explica por la reducción del gasto en personal respecto del porcentaje del presupuesto total (del 32,9 al 27,2%) y de los ingresos totales (del 32,8 al 31,9%), aun cuando, con relación al PIB, dicho gasto se mantuvo casi constante (7,6 al 7,7%).

Otro aspecto que impactó en la mejora del índice fue la implementación de la evaluación de las capacitaciones dictadas por la ENAP. La evaluación se centró en cuatro ejes específicos (docente, espacio físico, organización general y contenidos) y el resultado arrojó un alto puntaje (4,3 puntos sobre un máximo de 5).

No obstante, un desafío pendiente es la necesidad de seguir mejorando la planificación estratégica y la organización del trabajo para reducir los desequilibrios tanto cuantitativos como cualitativos de personal a nivel de sectores, organismos públicos, funciones y tipos de vínculos con el Estado.

4.3. Mérito

Evalúa el grado en que el sistema de servicio civil incorpora, en sus diferentes políticas y prácticas, garantías de uso de criterios de profesionalidad, que protegen a aquellas de la arbitrariedad, la politización y la búsqueda de rentas. Se compone de tres puntos críticos (cuadro 32).

Cuadro 32. Índice de mérito: valoración de puntos críticos en las evaluaciones, años 2004, 2014 y 2023

No.	Punto crítico	2004	2014	2023
10	El reclutamiento para la provisión de los puestos de trabajo es abierto, de derecho y de hecho, a todos los candidatos que reúnan los requisitos exigidos. Estos se establecen por razones de idoneidad, técnicamente apreciadas, y no arbitrariamente.	2	4	4
11	Se establecen procedimientos y mecanismos de garantía necesarios a lo largo de todo el proceso de incorporación para evitar la arbitrariedad, la politización y las prácticas de patronazgo o clientelismo.	3	4	4
14	No existen despidos o rescisiones de empleo que, al afectar puestos de trabajo de carácter profesional, se deban a meras razones de cambio de color político de los gobiernos.	3	3	4

Fuente: Elaboración propia.

Pese a que en 2014 el índice de mérito ya presentaba el puntaje más alto de todos (73 puntos) y era el que más había avanzado desde la evaluación anterior (2004), en 2023 muestra nuevamente un progreso (80 puntos) gracias a la estabilidad del empleo frente a los cambios de Gobierno y de color político. Desde 2014 hubo dos cambios de Gobierno (2014 y 2019), el primero sin cambio de coalición, pero sí de partido, y el segundo con cambio de coalición. En ninguno de los dos casos hubo despidos en los puestos profesionales por motivos de alineamiento político.

Con este avance, todos los puntos críticos del índice están cerca de alcanzar la máxima valoración de la escala, por lo cual es importante continuar con la implementación de las iniciativas de gestión del empleo (como el Decreto 440, Uruguay Concurso Pre y Post, selección por competencias).

4.4. Consistencia estructural

Mide el grado de solidez y de integración sistémica del servicio civil y abarca tres dimensiones: i) coherencia estratégica, que es la vinculación de los procesos y las prácticas de gestión del empleo público a las prioridades estratégicas gubernamentales; ii) consistencia directiva, que se refiere al grado de desarrollo de la función de dirección y es la que permite imprimir consistencia transversal a las decisiones en el Estado, y iii) consistencia de procesos, que surge de las diferentes áreas de decisión y abarca la GRH. La consistencia estructural se compone de ocho puntos críticos (cuadro 33).

Cuadro 33. Índice de consistencia estructural: valoración de puntos críticos en las evaluaciones, años 2004, 2014 y 2023

No.	Punto crítico	2004	2014	2023
1	Las previsiones de la planificación de personal se desprenden regularmente de prioridades y de orientaciones estratégicas de la organización. El grado de adecuación entre unas y otras es, con frecuencia, alto.	2	2	2
6	Las políticas, decisiones y prácticas de personal, en cada una de las áreas de la gestión de recursos humanos (GRH), obedecen a intenciones conscientemente prefiguradas en un proceso de planificación.	2	2	2
26	La inversión en formación se realiza mediante planes con base en el diagnóstico de necesidades y diseñados para apoyar prioridades claras de la organización.	2	3	4
32	Los directivos se responsabilizan y ejercen manera adecuada sus responsabilidades como gestores de las personas adscritas a su esfera de autoridad formal.	2	2	2
33	Los servicios centrales responsables del sistema del servicio civil son percibidos por el resto de la organización como una instancia que aporta valor al logro de los objetivos comunes.	2	3	4
2	Los sistemas de información sobre el personal permiten un conocimiento razonable de las disponibilidades cuantitativas y cualitativas de los recursos humanos existentes y previsibles en el futuro, en los diferentes ámbitos organizativos y unidades.	3	3	4
8	La clasificación y jerarquización de los puestos responde a criterios racionales y adaptados a cada entorno organizativo.	3	2	2
22	Las decisiones relativas a la administración de salarios se adoptan con arreglo a criterios preestablecidos y de forma coherente con los parámetros de diseño estructural de la organización.	2	2	2

Fuente: Elaboración propia.

En comparación con 2014, el índice de consistencia estructural también muestra un pequeño avance (de 48 y 55 puntos), aunque es uno de los más bajos.

Este incremento se debe a dos motivos. El primero es el avance en los sistemas de información, tanto en la administración de nómina como en los concursos públicos –algunos de los cuales necesitan consolidarse–, que permiten mejorar la cantidad y calidad de la información, y también la eficiencia de los procesos.

El segundo motivo es la mayor robustez estratégica de la ONSC, demostrada en la elaboración y gestión de una agenda de temas relevantes para la calidad del servicio civil, entre ellos el proceso de reestructuraciones, el proyecto de ley de carrera administrativa (con nuevo esquema de escalafones, catálogo de ocupaciones, escala salarial única, sistema de alta gerencia pública, entre otros), la nueva

evaluación de desempeño y la estrategia de teletrabajo orientada a objetivos. Será importante observar cómo avanza su implementación.

Sin embargo, aún existen retos relevantes en materia de planificación estratégica, organización del trabajo y sistema de remuneraciones, que podrían comenzar a abordarse justamente con las iniciativas contenidas en el proyecto de ley de la nueva carrera administrativa.

4.5. Capacidad funcional

Mide la capacidad del sistema de servicio civil para influir positivamente en el comportamiento de los servidores públicos. Este atributo se forma por la suma de tres aspectos: i) competencia de los recursos humanos, que alude a la eficacia con que se aseguran niveles adecuados de cualificación profesional en el empleo público; ii) eficacia incentivadora, que refleja el grado en el que las políticas y las prácticas de gestión de las personas contienen estímulos a la productividad, el aprendizaje y la calidad del servicio, y iii) flexibilidad, que es el grado en que dichas políticas y prácticas facilitan la adaptación de las organizaciones públicas a los cambios y a la puesta en marcha de innovaciones. La capacidad funcional se compone de 14 puntos críticos (cuadro 34).

Cuadro 34. Índice de capacidad funcional: valoración de puntos críticos en las evaluaciones, años 2004, 2014 y 2023

No.	Punto crítico	2004	2014	2023
5	La tecnificación de las dotaciones es la adecuada a un entorno de sociedad del conocimiento. Hay un peso significativo del trabajo cualificado en la composición de las plantillas.	4	4	4
9	Los perfiles incluyen la selección de las competencias que, en cada caso, se consideran clave para el éxito en el desempeño del titular del puesto.	2	3	4
12	La selección se basa en la existencia de perfiles de competencias de los ocupantes de los puestos que deben ser cubiertos.	2	3	3
19	La estructura de retribuciones es adecuada para atraer, motivar y retener a las personas dotadas con las competencias necesarias en los diferentes tipos de puestos que la organización precisa.	3	3	3
25	La formación apoya el desarrollo de aprendizajes colectivos, que consolidan avances en la capacidad organizativa para enfrentar los problemas y suministrar respuestas eficaces.	2	3	3
16	La dirección define ordinariamente pautas o estándares de rendimiento esperado de las personas, acordes con las prioridades y la estrategia de la organización. En consecuencia, los servidores públicos conocen los aspectos de su contribución, por los que serán específicamente valorados.	3	2	3
18	El rendimiento de las personas es evaluado por la organización y se contrasta con los estándares esperados.	2	2	2
21	Los mecanismos de retribución utilizados estimulan en las personas el esfuerzo, el rendimiento individual o de grupo, y el aprendizaje y el desarrollo de competencias.	2	2	2
23	Los criterios y mecanismos de promoción se vinculan con el rendimiento, el potencial y el desarrollo de competencias.	2	3	3
7	El diseño de los puestos obedece a criterios de gestión más que a consideraciones legales o acuerdos colectivos. El marco legal y los convenios laborales se limitan a establecer un marco amplio, dentro del cual el trabajo se organiza de acuerdo con las necesidades organizativas.	3	3	4
13	Los mecanismos de movilidad, funcionales y geográficos permiten responder con flexibilidad a las necesidades de redistribución de efectivos.	2	2	2
15	Existe la posibilidad de rescindir la relación laboral por razones técnicas, económicas u organizativas objetivamente acreditadas, que obliguen a la amortización de puestos de trabajo.	4	3	4
17	A lo largo del ciclo de gestión, la dirección sigue, observa y apoya activamente las mejoras del rendimiento de las personas, suministrando recursos o removiendo obstáculos cuando es necesario.	2	2	2
24	Existen fórmulas alternativas a las carreras estrictamente jerárquicas, como las carreras horizontales o en el puesto, basadas en el reconocimiento de la excelencia profesional, sin necesidad de incrementar la autoridad formal de los afectados.	2	2	2

Fuente: Elaboración propia.

Con una mejora desde 2014 (de 53 a 59 puntos), el índice de capacidad funcional es el segundo más alto detrás del índice de mérito. Los avances específicos son tres. El primero es la aplicación más plena de las competencias en los perfiles de puestos a partir del Diccionario de Competencias Transversales, cuyas cinco competencias están operacionalizadas en niveles de desarrollo relacionados con los nuevos escalafones de la carrera.

El segundo avance específico se produjo con el cambio de reglas de asignación de las capacitaciones de la ENAP, ahora con mayores garantías de igualdad de oportunidades y pertinencia.

El tercer avance se relaciona con la implementación de las reestructuraciones, un proceso que total o parcialmente ya completaron 12 de los 15 organismos del poder ejecutivo.

Aun así, el índice todavía muestra una mayoría de puntos críticos sin avances significativos. Entre los retos más urgentes se encuentran la necesidad de fortalecer los mecanismos de ascenso y promoción en la carrera, y la reducción de las inequidades salariales que afectan la capacidad incentivadora del sistema remunerativo. Merece destacarse que todos estos puntos están abordados en el proyecto de ley de la nueva carrera administrativa.

También sería importante avanzar en el fortalecimiento del ciclo de la evaluación de desempeño, no solamente incluyendo objetivos y metas (lo que en el plan de la ONSC está previsto como paso posterior a la maduración del modelo de evaluación por competencias), sino también implementando instancias de seguimiento intermedio entre la planificación del rendimiento y la evaluación al final del año.

4.6. Capacidad integradora

Evalúa la eficacia con que el sistema del servicio civil parece capaz de asegurar la armonización de las expectativas y los intereses de los diferentes actores (dirección, servidores públicos, etc.), para incrementar el sentimiento de pertenencia y reducir la conflictividad. Se compone de cuatro puntos críticos (cuadro 35).

Cuadro 35. Índice de capacidad integradora: valoración de puntos críticos en las evaluaciones, años 2004, 2014 y 2023

No.	Punto crítico	2004	2014	2023
28	La organización se ocupa de conocer el clima laboral, evaluándolo periódicamente mediante el uso de instrumentos fiables.	2	2	3
29	La organización dispone de instrumentos específicos de comunicación destinados a reforzar la percepción de pertenencia y la implicación de los servidores públicos en el proyecto organizativo global.	1	1	1
30	Las relaciones laborales se orientan, habitual y preferentemente, a la transacción y concertación, y no a la confrontación ni a la descalificación del adversario.	2	3	4
31	El grado de conflictividad laboral no es excesivo ni por el número de conflictos ni por sus efectos o por la contundencia de los medios utilizados.	3	2	3

Fuente: Elaboración propia.

El índice de capacidad integradora es el que experimentó el mayor avance desde 2014 (de 40 a 55 puntos), gracias a la mejora en casi todos los puntos críticos que lo componen.

Uno de los principales avances se observó en la gestión del clima laboral, a partir de la primera encuesta de motivación, que se aplicó a 40.000 funcionarios públicos de la administración central, empresas públicas y servicios descentralizados.

Un segundo avance fue el impacto positivo de las experiencias de teletrabajo diseñadas e implementadas por la ONSC y la AGESIC a partir de 2020. uno de cuyos resultados centrales fue contar con el 80% de apoyo para continuar adelante con esta modalidad.

El tercer avance significativo se produjo en las relaciones con los sindicatos, un actor de mucho peso en el Uruguay. Prueba de esto fue la cooperación lograda dentro de un marco de negociación que permitió discutir y perfeccionar el anteproyecto de ley de la nueva carrera administrativa, finalmente incluido en la Rendición de Cuentas 2022 y con media sanción de la Cámara de Diputados en agosto de 2023.

Conclusiones

Desde la última medición en 2013, pero con especial impulso desde 2020, la GRH del servicio civil uruguayo ha logrado importantes avances en casi todos los subsistemas. Con el objetivo de fortalecer el servicio civil, se diseñaron una serie de reformas cruciales, muchas de las cuales ya comenzaron a implementarse y están en proceso de consolidación. El país se encuentra en un punto de inflexión y uno de los principales desafíos que deberá enfrentar será continuar fortaleciendo su servicio civil y lograr implementar las reformas prometedoras que ha impulsado.

Un primer objetivo del Gobierno fue lograr una mayor eficiencia de la dotación de personal y el gasto en remuneraciones. Para ello se combinaron diferentes iniciativas, entre las que se destacan dos: la regla de 3x1 entre desvinculaciones e ingresos, y las reestructuraciones. Con estas medidas no solo se buscó reducir el tamaño de la administración (que entre 2013 y 2020 había crecido muy por encima del aumento poblacional), sino también alinear las estructuras de las instituciones públicas con su misión y objetivos estratégicos.

Esa reforma sirvió de base para la gran apuesta de la ONSC desde 2020: el diseño de una nueva carrera administrativa bajo estándares internacionales para modernizar las reglas de juego. El proceso de diseño y negociación se extendió por cuatro años y, a fines de 2023, se concretó con la aprobación del Parlamento. En cuanto al aspecto técnico, la reforma propuso un modelo innovador en la región (una carrera por ocupaciones y subocupaciones clasificadas en escalafones) que hizo sinergia con otras iniciativas de la organización del trabajo (reestructuraciones, descripciones de puestos por factores, gestión por competencias) y la gestión de las remuneraciones (escala salarial única con salario global). En lo político, requirió un extenso diálogo y negociaciones al interior del poder ejecutivo (en especial con el MEF), con la central sindical (COFE) y, finalmente, con los actores parlamentarios. Si bien está aprobada, se prevé que la implementación se inicie en 2025.

Esta reforma insignia se desarrolló en paralelo a otras de menor envergadura, pero también relevantes. Una de ellas fue el diseño de un nuevo modelo de evaluación de desempeño, que marcó un giro importante respecto del estándar regional: en una primera etapa, se priorizó la evaluación de 360° por competencias (basada en el nuevo diccionario), con un plan de desarrollo individual según los resultados; y se dejó para una segunda etapa la típica evaluación cuantitativa de objetivos y metas de producción. Con este cambio se buscó evitar la trampa recurrente de las evaluaciones distorsionadas y con inflación de resultados, que no contribuyen a la toma de decisiones ni a la mejora de las capacidades de los funcionarios públicos. En el futuro, será muy útil evaluar la implementación del nuevo modelo para identificar aprendizajes que beneficien al servicio civil del Uruguay y al resto de la región en un tema siempre complejo.

Otro avance relevante se dio en la capacitación, con acciones orientadas a garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso, la pertinencia de lo

planificado y una oferta más amplia. El fortalecimiento institucional de la ENAP fue clave en este proceso.

La pandemia generó numerosos desafíos operativos, pero también oportunidades. La ONSC aprovechó la situación para diseñar una estrategia de teletrabajo que permitiera tanto el trabajo no presencial, como una mejor organización centrada en resultados. No se trató simplemente de realizar las mismas tareas fuera de las oficinas, sino de generar un esquema de planificación de objetivos y cronogramas de trabajo. Se prevé que esta experiencia sea un insumo valioso para el futuro diseño de la evaluación de desempeño por productividad.

En términos transversales, la ONSC puso mucho énfasis en la digitalización de la información de recursos humanos. Para ello, se fortalecieron sistemas ya existentes y se desarrollaron nuevas plataformas que mejoraron la calidad de la información para la toma de decisiones y nutrieron el Laboratorio y Observatorio de la Gestión Humana creado al interior de la ONSC. La hoja de ruta estratégica de digitalización recibió el apoyo del Gobierno de Corea del Sur, país líder en este aspecto. Como resultado, hoy se cuenta con más y mejor información (como estructuras, ocupaciones, legajos), y procesos más ágiles y transparentes (p. ej., reclutamiento y selección, ascensos, evaluación de desempeño por competencias). Los avances son significativos y será importante concretar su implementación a gran escala, más allá de los logros alcanzados hasta ahora.

El cambio más emblemático desde un punto de vista transversal fue el fortalecimiento de la ONSC como organismo rector, que pasó de un rol más jurídico y de control a otro más estratégico, enfocado en la generación de políticas integradas de gestión humana. Los avances mencionados anteriormente son resultado de esa agenda de trabajo que cobró impulso a partir de 2020 y que hoy abre una nueva perspectiva para el desarrollo del servicio civil.

La consolidación del servicio civil como una política de Estado, y no de gobierno, ha sido estratégica. Los cambios de administración en 2015 y en 2020 no incidieron negativamente en el avance de las reformas; de hecho, las potenciaron. Este resultado es positivo porque incrementa las posibilidades de aprendizaje, maduración de las reformas y continuidad de la gestión.

Si bien los avances son significativos, aún quedan retos importantes. El primero, y quizás más importante, es lograr la verdadera implementación de las reformas prometedoras que Uruguay ha diseñado y comenzado a implementar, en ocasiones, con proyectos piloto. En particular, se destacan la nueva carrera administrativa por ocupaciones, la evaluación de desempeño por competencias y la digitalización.

Un segundo reto es avanzar en las políticas complementarias que aún no se han materializado. Un ejemplo son los concursos, que, aunque casi la mitad se concentró en el escalafón profesional entre 2014 y 2023, han disminuido su ritmo desde 2020 y se canalizaron a través de la modalidad de mérito y antecedentes (que no obliga a realizar diferentes tipos de pruebas). Otro reto son los ascensos, cuya cantidad sigue siendo baja, lo que desincentiva a los funcionarios públicos. Y un

tercer reto es el sistema de remuneraciones, que presenta baja coherencia estratégica, inequidades y problemas de competitividad externa en algunos niveles, como resultado de la alta fragmentación de la estructura remunerativa (el salario base puede representar solo el 20% de la remuneración total, y el resto son rubros adicionales).

En paralelo, y ligado a la implementación de la carrera, es importante comenzar a aplicar las nuevas reglas de acceso y permanencia de la denominada administración superior (alta dirección). Eso permitiría una combinación más equilibrada entre mérito y flexibilidad en este segmento estratégico del servicio civil, así como nuevos mecanismos para orientar su desempeño a resultados de gestión.

Finalmente, como un reto global para el futuro del servicio civil, es crucial prepararse para el recambio generacional de los funcionarios públicos, ya que casi un tercio de ellos tienen más de 55 años. Esto plantea un importante desafío en la gestión integral de los recursos humanos, donde deben combinarse la planificación estratégica, el reclutamiento y selección (enfocados sobre todo en el talento joven), el desarrollo de carrera y la capacitación.

Recomendaciones

El análisis pormenorizado de cada subsistema de GRH y las conclusiones identificadas permiten delinear el siguiente listado de recomendaciones accionables que ayudarían a reducir las brechas existentes y potenciar los logros alcanzados en la última década. Estas recomendaciones tienen en cuenta la reciente aprobación de la nueva carrera administrativa y, por ende, la implementación de sus disposiciones:

1. **Planificación: *Elaborar una metodología para el proceso de planificación de las plantillas de personal que asegure el alineamiento con las nuevas estructuras organizativas.*** El objetivo de esta iniciativa es mejorar la congruencia funcional y con ello la coherencia estratégica de la planificación. Para ello, es fundamental que la metodología y su aplicación por parte de cada organismo tomen como referencia el contenido de los componentes del proceso de reestructuraciones completado en octubre de 2023 (principalmente, los resultados estratégicos buscados, la macro y micro-organización, y la movilidad de los funcionarios).
2. **Planificación: *Completar el desarrollo e implementación de la estrategia de digitalización.*** A partir de 2022 se comenzó con la implementación gradual de diferentes sistemas digitales (la última puesta en funcionamiento, en diciembre de 2023, fue el módulo de altas y bajas de vínculos con el Estado en el SGH). Continuar con el desarrollo de los sistemas planificados en la estrategia y escalar su implementación permitiría obtener beneficios transversales en todo el sistema de GRH, tanto para la toma de decisiones estratégicas como para la gestión de los procesos reformados por la ONSC en los últimos cuatro años (reclutamiento y selección, gestión del rendimiento, ascensos, remuneraciones).
3. **Planificación: *Implementar una estrategia de recambio generacional.*** Dado que un tercio de los funcionarios públicos tiene más de 55 años, lo que en el mediano plazo genera un desafío para las capacidades y continuidad de la gestión pública, es importante priorizar el diseño de una estrategia de recambio generacional que permita ir administrando la transición. La estrategia requiere combinar diferentes aspectos de la GRH, como la información para proyectar los egresos; la atracción de recursos humanos nuevos y jóvenes, con perspectivas de largo plazo; los concursos de ascenso, para aprovechar la experiencia de los funcionarios públicos existentes, y la capacitación para cerrar brechas de capacidades y ayudar a la asunción de nuevas responsabilidades. La nueva carrera administrativa constituye una plataforma ideal para implementar esta estrategia.
4. **Gestión del empleo: *Reimpulsar los concursos abiertos de selección por oposición y méritos.*** A partir de 2020 se suspendieron los concursos de selección. De aquellos realizados entre 2014 y 2020, el 66% fueron de méritos y antecedentes (que no incluyen todas las pruebas de idoneidad) y no de méritos y oposición (que combinan la verificación de acreditaciones formales, conocimientos técnicos y competencias). En ese contexto, el

objetivo de esta iniciativa es apoyar el proceso de reestructuraciones organizativas, fortalecer el mérito y la gestión por competencias, y promover el recambio generacional en una administración pública con un elevado promedio de edad.

5. **Gestión del empleo: *Elaborar regulaciones normativas y técnicas específicas para gestionar la movilidad geográfica y funcional.*** En 2023, los mecanismos de movilidad no se implementaban de forma generalizada y estratégica. El objetivo de esta recomendación es proporcionar a las instituciones una guía técnica para gestionar la movilidad de manera inteligente. Es importante que la movilidad se conciba tanto como un instrumento de apoyo a la planificación de personal como una herramienta de adaptación ágil ante cambios de objetivos institucionales y/o de contexto. Además, es crucial que la ONSC incluya esta función en su radar de rectoría, brindando asesoramiento a las instituciones en su implementación y, mediante las mejoras de información derivadas de la estrategia de digitalización, generando estadísticas que permitan tener una visión de conjunto.
6. **Gestión del rendimiento: *Realizar estudios sobre los resultados de implementación de la nueva evaluación de desempeño por competencias.*** El nuevo modelo de evaluación de 360° que se plantea busca vincular los resultados con planes de desarrollo para cerrar brechas. Durante la implementación, será importante generar la información pertinente para mejorar la calidad de la evaluación por competencias y tomar decisiones sobre una potencial ampliación a la evaluación por resultados.
7. **Gestión del rendimiento: *Elaborar criterios técnicos para la planificación de objetivos y metas.*** Relacionado con lo anterior, y en caso de decidir avanzar en la evaluación de desempeño por resultados, es fundamental elaborar criterios técnicos y metodológicos para la planificación de objetivos y metas de gestión, ya que esta suele ser una de las principales debilidades que luego impactan en la inflación de resultados afectando la utilidad de este tipo de evaluaciones.
8. **Gestión del desarrollo: *Reactivar los concursos de ascenso en la carrera.*** Aprovechando la ventana de oportunidad de las reestructuraciones organizativas, esta iniciativa tiene como finalidad fortalecer los incentivos al desarrollo profesional y, con ello, aportar a la motivación de los funcionarios públicos, así como contribuir al recambio generacional.
9. **Gestión de las relaciones humanas y sociales: *Elaborar estándares para gestionar el clima laboral y la comunicación interna.*** Si bien estas funciones suelen estar descentralizadas, es importante contar con criterios comunes para alinear a las instituciones, especialmente en una administración con mayor movilidad y transferencia de funcionarios públicos. En cuanto al clima laboral, esto permite identificar y abordar desafíos, así como compartir buenas prácticas, mientras que en la

comunicación interna ayuda a construir una identidad pública más amplia y una mejor integración entre las diferentes instituciones.

10. **Organización de la función de recursos humanos: *Iniciar los concursos de acceso a la administración superior y aplicar los acuerdos de gestión.*** El objetivo de esta recomendación es mejorar el equilibrio entre mérito y flexibilidad en el segmento directivo, lo que, tal como muestran las experiencias internacionales, tiene beneficios importantes en la continuidad de las políticas públicas, la responsabilización de los directivos y la orientación a la ciudadanía.

Fuentes de información

Referencias bibliográficas

- Acemoglu, D., S. Johnson y J. Robinson. 2001. The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation. *American Economic Review* 91(5):1369-401. Disponible en: <https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/aer.91.5.1369>.
- Banco Central del Uruguay. s/f. Último informe disponible. Montevideo. Banco Central. Disponible en: <https://www.bcu.gub.uy/Estadisticas-e-Indicadores/Paginas/Ultimo-informe-disponible.aspx>.
- Banco Mundial. 2023. Worldwide Bureaucracy Indicators Dashboard. Base de datos. Washington, D.C.: Banco Mundial. Disponible en: <https://www.worldbank.org/en/data/interactive/2019/05/21/worldwide-bureaucracy-indicators-dashboard>.
- s/f1. Datos de libre acceso del Banco Mundial, Índice de Gini - Latin America & Caribbean, Uruguay. Washington, D.C.: Banco Mundial. Disponible en: <https://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.GINI?end=2021&locations=ZJ-UY&start=2007>.
- s/f2. Datos de libre acceso del Banco Mundial. Fuerza laboral, total - Uruguay. Washington, D.C.: Banco Mundial. Disponible en: <https://datos.bancomundial.org/indicador/SL.TLF.TOTL.IN?locations=UY>.
- s/f3. Datos de libre acceso del Banco Mundial. PIB (US\$ a precios constantes de 2015) - Uruguay. Washington, D.C.: Banco Mundial. Disponible en: <https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.KD?end=2021&locations=UY&start=2014>.
- s/f4. Datos de libre acceso del Banco Mundial. PIB per cápita (US\$ a precios constantes de 2015) - Uruguay. Washington, D.C.: Banco Mundial. Disponible en: <https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.PCAP.KD?end=2021&locations=UY&start=2015>.
- s/f5. Datos de libre acceso del Banco Mundial. Población, total - Uruguay. Washington, D.C.: Banco Mundial. Disponible en: <https://datos.bancomundial.org/indicador/SP.POP.TOTL?end=2021&locations=UY&start=2015>.
- s/f6. Datos de libre acceso del Banco Mundial. Uruguay. Washington, D.C.: Banco Mundial. Disponible en: <https://datos.bancomundial.org/country/UY>.
- Cai, H., Y. Chen, H. Fang y L. Zhou. 2009. Microinsurance, Trust and Economic Development: Evidence from a Randomized Natural Field Experiment. Cambridge, MA: NBER. Disponible en: https://www.nber.org/system/files/working_papers/w15396/w15396.pdf.

- Cortázar, J.C., M. Lafuente y M. Sanginés. 2014. *Al servicio del ciudadano. Una década de reformas del servicio civil en América Latina y el Caribe (2004-13)*. Washington, D.C.: BID. Disponible en: [https://publications.iadb.org/publications/spanish/viewer/Al-servicio-del-ciudadano-Una-d%C3%A9cada-de-reformas-del-servicio-civil-en-Am%C3%A9rica-Latina-\(2004-13\).pdf](https://publications.iadb.org/publications/spanish/viewer/Al-servicio-del-ciudadano-Una-d%C3%A9cada-de-reformas-del-servicio-civil-en-Am%C3%A9rica-Latina-(2004-13).pdf).
- Dahlström C., V. Lapuente y J. Teorell. 2012. The Merit of Meritocratization: Politics, Bureaucracy, and the Institutional Deterrents of Corruption. *Political Research Quarterly* 65(3): 656-68. Disponible en: <https://www.jstor.org/stable/41635262>.
- Dollar, D. y A. Kraay. 2003. *Institutions, Trade, and Growth: Revisiting the Evidence*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Dumas, V. 2017. Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: Paraguay. Nota Técnica IDB-TN-1345. Washington, D.C.: BID.
- Dumas, V., M. Lafuente y J. Vieyra. 2020. Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: República Dominicana. Nota Técnica IDB-TN-1980. Washington, D.C.: BID.
- Fondo Monetario Internacional. s/f. IMF Data access to macroeconomics & financial data. Washington, D.C.: FMI. Disponible en: <https://data.imf.org/>.
- ENAP (Escuela Nacional de Administración Pública). 2022. Programa de Alta Gerencia Pública. Montevideo. ENAP.
- Evans, P. y J. Rauch. 1999. Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of 'Weberian' State Structures on Economic Growth. *American Sociological Review* 64(5):748-765. Disponible en: <https://www.jstor.org/stable/2657374?origin=JSTOR-pdf>.
- Henderson, J., D. Hulme, H. Jalilian y R. Phillips. 2003. Bureaucratic Effects: 'Weberian' State Structures and Poverty Reduction, *SSRN Electronic Journal*. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/228124094_Bureaucratic_Effects_'Weberian'_State_Structures_and_Poverty_Reduction.
- Iturburu, M. 2014. Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: Uruguay. Nota Técnica IDB-TN-676. Washington, D.C.: BID. Disponible en <https://publications.iadb.org/es/publicacion/13799/diagnostico-institucional-del-servicio-civil-en-america-latina-uruguay>.
- Knack, S. y P. Keefer. 1995. Institutions and Economic Performance: Cross-Country Tests Using Alternative Institutional Measures. *Economics and Politics* 7(3):207-27. Disponible en: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1468-0343.1995.tb00111.x>.
- Lira, L. 2013. Impacto del Sistema de Alta Dirección Pública en la gestión hospitalaria: Un análisis empírico. Santiago de Chile: Universidad de los Andes, Facultad

- de Ciencias Económicas y Empresariales. Disponible en: <https://www.estudiospublicos.cl/index.php/cep/article/view/268>.
- Longo, F. 2004. *Mérito y flexibilidad: La gestión de las personas en las organizaciones del sector público*. Barcelona: Paidós.
- Longo, F. y M. Iacoviello. 2010. Evaluación del grado de implantación de la Carta Iberoamericana de la Función Pública en los países de América Latina. Buenos Aires: CLAD.
- Mauro, P. 1995. Corruption and Growth. *Quarterly Journal of Economics* 110(3):681-712.
- Maxfield, S. y B. Schneider. 1997. *Business and the State in Developing Countries*. Ithaca: Cornell University Press.
- MEF (Ministerio de Economía y Finanzas). 2020. Rendición de Cuentas Ley n.º 19892. Montevideo: MEF. Disponible en: https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/comunicacion/publicaciones?field_tipo_de_publicacion_target_id=1345&field_tematica_gubuy=All&field_fecha_by_year=2020&field_fecha_by_month=All&field_publico_gubuy=All.
- MIDES (Ministerio de Desarrollo Social). s/f. PIB en millones de pesos corrientes. Montevideo: MIDES. Disponible en: <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/indicador/pib-miles-pesos-corrientes>.
- MTSS (Ministerio de Trabajo y Seguridad Social). 2014. Indicadores de empleo y desempleo 2013. Sitio oficial. Montevideo. MTSS. Disponible en: <https://www.gub.uy/ministerio-trabajo-seguridad-social/comunicacion/noticias/indicadores-de-empleo-y-desempleo-2013#:~:text=La%20estimaci%C3%B3n%20de%20la%20tasa,en%20el%20Interior%20del%20Pa%C3%ADs>.
- Naranjo, S., M. Chudnovsky, L. Strazza, E. Mosqueira y C. Castañeda. 2022. *Mujeres líderes en el sector público de América Latina y el Caribe*. Monografía. Washington, D.C.: BID.
- OMS (Organización Mundial de la Salud). 2020. Estadísticas sanitarias mundiales 2020: Monitoreando la salud para los ODS. Ginebra: OMS.
- ONSC (Oficina Nacional del Servicio Civil). 2014. Vínculos laborales con el Estado 2013. Resumen por inciso y unidad ejecutoras. Hoja de cálculo. Montevideo: ONSC. Disponible en https://catalogodatos.gub.uy/dataset/onsc-vinculoslaborales/resource/c4c8566d-196d-4af3-9328-7313a3e98579?inner_span=True.
- , 2020a. Presentación ante la Comisión de Presupuestos, integrada con la de Hacienda de la Cámara de Representantes. Montevideo: ONSC.
- , 2020b. Vínculos laborales con el Estado 2019. Resumen por inciso y unidad ejecutoras. Hoja de cálculo. Montevideo: ONSC. Disponible en

https://catalogodatos.gub.uy/dataset/onsc-vinculoslaborales/resource/c4c8566d-196d-4af3-9328-7313a3e98579?inner_span=True

- , 2021a. Vínculos laborales con el Estado 2020, Altas y Bajas. Art. 42, Ley 18046. Informe. Montevideo: ONSC.
- , 2021b. Brechas en el acceso a puestos de decisión en la Administración Central 2020. Documento de Trabajo 01/2021. Montevideo: ONSC. Disponible en <https://www.gub.uy/oficina-nacional-servicio-civil/comunicacion/publicaciones/documentos-trabajo/documentos-trabajo/brechas-acceso-puestos-decision>.
- , 2022a. Uruguay: Plataforma de Gestión Humana del Estado – GHE.uy. Situación actual y próximos pasos (2020-2024). Programa de capacitación en Digitalización de la Gestión de Recursos Humanos (HRM) y Profesionalización de Funcionarios Públicos, SKK University + BID, 26 de octubre de 2022. Montevideo: ONSC.
- , 2022b. Modelo de Madurez de Gestión Humana. Guía. Montevideo: ONSC.
- , 2022c. Modelo de Madurez de Gestión Humana. Línea de base. Informe. Montevideo: ONSC.
- , 2022d. Diccionario de Competencias Transversales, versión mayo 2022. Montevideo: ONSC.
- , 2022e. Guía de procedimiento de reclutamiento y selección, versión agosto 2022. Montevideo: ONSC.
- , 2022f. Guía de elaboración de programas para la preparación del retiro por jubilación y la transferencia de conocimiento, versión diciembre 2022. Montevideo: ONSC.
- , 2022g. Guía básica de desempeño, versión mayo 2022. Montevideo: ONSC.
- , 2022h. Teletrabajo como oportunidad en la gestión pública. Montevideo: ONSC.
- , 2022i. Encuesta de necesidades de capacitación en la Administración Central. Informe Final. Documento de Trabajo 01/2023. Montevideo: ONSC.
- , 2023a. Vínculos laborales con el Estado 2022. Art. 42 Ley 18046. Informe. Montevideo: ONSC. Disponible en <https://www.gub.uy/oficina-nacional-servicio-civil/comunicacion/publicaciones/vinculos-laborales-estado-altas-bajas-2022>
- , 2023b. Ingreso de personas afrodescendientes en el Estado 2022 (Ley 19122). Informe. Montevideo: ONSC.
- , 2023c. Ingreso de personas con discapacidad en el Estado 2022 (Ley 18651). Informe. Montevideo: ONSC.

- , 2023d. Nuevo sistema de Carrera Administrativa. Catálogo de ocupaciones - Julio 2023. Ficha. Montevideo: ONSC. Disponible en: <https://www.gub.uy/oficina-nacional-servicio-civil/comunicacion/publicaciones/catalogo-ocupaciones-julio-2023>.
- , s/f1. Afrodescendencia. Sitio oficial. Montevideo: ONSC. Disponible en: <https://www.gub.uy/oficina-nacional-servicio-civil/afrodescendencia>.
- , s/f2. Discapacidad. Sitio oficial. Montevideo: ONSC. Disponible en: <https://www.gub.uy/oficina-nacional-servicio-civil/discapacidad>.
- , s/f3. Encuesta sobre la calidad de la gestión humana y la motivación de los funcionarios en la administración pública de Uruguay. Montevideo: ONSC.
- , s/f4. Género/diversidad. Sitio oficial. Montevideo: ONSC. Disponible en: <https://www.gub.uy/oficina-nacional-servicio-civil/genero-diversidad>.
- , s/f5. Gestión de desempeño por resultados y competencias laborales. Proyecto Estratégico. Montevideo: ONSC.
- , s/f6. Guía de medios para el desarrollo de competencias transversales. Montevideo: ONSC.
- , s/f7. Sistema de competencias laborales para la gestión humana. Guía. Montevideo: ONSC.
- Piazza, C. (2022). ¿Cuáles son los empleos mejor pagados de Uruguay? Diario en línea. Montevideo: El Observador. Disponible en: <https://www.elobservador.com.uy/nota/cuales-son-los-empleos-mejor-pagados-de-uruguay-20225200390>.
- Ramos, C. 2013. El sinuoso camino hacia la profesionalización de la Alta Dirección Pública en Chile y Uruguay. Documento mimeografiado.
- Reuters. 2014. Pobreza en Uruguay baja a 11,5 pct de la población en 2013: oficial. Montevideo: Reuters. Disponible en: <https://www.reuters.com/article/latinoamerica-economia-uruguay-pobreza-idLTASIEA3000D20140401/>.
- Rodrik, D., A. Subramanian y F. Trebbi. 2004. Institutions Rule: The Primacy of Institutions Over Geography and Integration in Economic Development. *Journal of Economic Growth* 9(2):131-65.
- Sacks, A. 2010. Procedural Justice, Service Delivery, Approval for the Incumbent and Trust in Government. Washington, D.C.: Banco Mundial. Documento inédito.
- Strazza, L. 2021. Mejora del proceso de reclutamiento y selección Uruguay Concurso. Informe final. De próxima publicación.
- , 2022. Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: Perú. Nota Técnica IDB-TN-2603. Washington, D.C.; BID.

Van de Walle S., S. Van Roosebroek y G. Bouckaert. 2005. Annex: Data on Trust in the Public Sector. Documento para la reunión ministerial de la OCDE Strengthening Trust in Government. París: OCDE.

Normativa

- Ley 15809/86: Presupuesto Nacional de Gastos e Inversiones.
- Ley 16736/96: Presupuesto Nacional de Sueldos Gastos e Inversiones. Ejercicio 1995-1999.
- Ley 18104/07 de igualdad de oportunidad entre hombres y mujeres.
- Ley 18172/07 de aprobación de rendición de cuentas y balance de ejecución presupuestal. Ejercicio 2006. Artículo 256: creación del Programa Nacional de Discapacidad (PRONADIS).
- Ley 18508/09 de negociación colectiva en el marco de las relaciones laborales en el sector público.
- Ley 18651/10 de protección integral de personas con discapacidad.
- Ley 18719/11 del Sistema de Reclutamiento y Selección de la Administración Central.
- Ley 19121/13: Estatuto del Funcionario Público de la Administración Central.
- Ley 19122/13 de ingreso de personas afrodescendientes en el Estado.
- Ley 19580/17: Ley de Violencia hacia las Mujeres Basada en Género.
- Ley 19684/18: Ley Integral para Personas Trans.
- Ley 19846/19 de igualdad y no discriminación entre mujeres y varones.
- Ley 19889/20 sobre ley con declaratoria de urgente consideración sobre cupo de vacantes para víctimas de delitos violentos.
- Ley 19921/13: Estatuto del Funcionario Público de la Administración Central.
- Ley 19924/20 de Presupuesto Nacional 2020-2024.
- Ley 19978/21 de aprobación de normas para la promoción y regulación del teletrabajo.
- Ley 20212/23 de aprobación de rendición de cuentas y balance de ejecución presupuestal. Ejercicio 2022.
- Decreto Ley 10388/43: Estatuto del Funcionario.
- Decreto 302/94 de Registro Nacional de Funcionarios Públicos.
- Decreto 56/11 de administración del Sistema de Reclutamiento y Selección de Personal.
- Decreto 223/13 de planificación, reclutamiento y selección de personal, en los incisos 02 al 15 del Presupuesto Nacional.
- Decreto 79/14 de reglamentación de la Ley 18651.
- Decreto 144/14 de reglamentación de la Ley 19122.
- Decreto 154/14 de fijación de la correspondencia de cargos para los incisos 02 al 15 del Presupuesto Nacional.
- Decreto 218/16 de reglamentación de los arts. 57 y 58 de la Ley 19121 relativo al Sistema de Rotación de Funcionarios Públicos Presupuestados de Carrera y derogación del Decreto 6/015.
- Decreto 62/20 de protocolo de prevención y atención de situaciones de violencia en el ámbito laboral.

- Decreto 94/20 de ampliación de las medidas dispuestas por el Decreto 93/20, con el fin de mitigar y prevenir las consecuencias de la propagación del virus COVID-19 (Coronavirus).
- Decreto 89/21 de elaboración de una guía para la gestión efectiva de la modalidad de teletrabajo.
- Decreto 310/21 por el que se actualizan las pautas para la provisión de vacantes.
- Decreto 195/22 de reglamentación del artículo 8 de la Ley 19924 relativo a la actualización de las estructuras organizativas y puestos de trabajo de los incisos de la administración central.
- Decreto 440/22 de ajustes del Sistema de Reclutamiento y Selección de Personal de los incisos 02 al 15 y 36 del Presupuesto Nacional.

Entrevistas

Las entrevistas fueron realizadas entre febrero y marzo de 2023.

Nombre y Apellido	Institución
Conrado Ramos	Oficina Nacional del Servicio Civil (ONSC)
Alejandro Milanesi	
Ricardo Chiesa	
Fernando Carrasco	
Diego Gonnet	
Enzo Galaschi	
Fabiana Dutra	
Analía Corti	
Gabriela Catalurda	
Bruno Minchilli	
Guillermo Galmés	
Oscar Centurión	Escuela Nacional de Administración Pública - ONSC
Martín De María	Presidencia de la República
Ana Scaglia	Ministerio de Economía y Finanzas
Mercedes Cobas	
Cecilia Castaña	Ministerio de Transporte y Obras Públicas
Stefanía Longo	
Héctor Conde	Ministerio de Salud Pública
Andrea Cancela	Ministerio de Turismo
Alice Núñez	Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca
Laura García	
Joselo López	Confederación de Organizaciones de Funcionarios del Estado
Sebastián Parrilla	Experto independiente

Anexos

Anexo 1: Matriz de resumen de hallazgos, por subsistema de gestión de recursos humanos

A continuación, se presenta el resumen de los principales hallazgos de 2014 y 2023 para cada uno de los subsistemas de gestión.

Resumen de los principales hallazgos en materia de gestión de recursos humanos, por subsistema, años 2014 y 2023

2014	2023
Planificación	
Puntaje: 50 puntos	Puntaje: 57 puntos
<i>Coherencia estratégica</i>	
<ul style="list-style-type: none"> Brecha de planificación de dotaciones entre lo indicado por la normativa y la práctica real. El Decreto 56/11 sobre reclutamiento y selección es uno de los principales instrumentos de planificación de la fuerza de trabajo. 	<ul style="list-style-type: none"> Nuevos marcos normativos (Decreto 195/22 sobre estructuras organizativas con mejoras en los parámetros estratégicos y Decreto 440/22 sobre reclutamiento y selección y necesidades de personal). Implementación reciente. Implementación de regla de 3x1 (desvinculaciones por incorporaciones). Esta regla restrictiva no aplica para organismos que terminen con su reestructuración organizativa.
<i>Sistemas de información</i>	
<ul style="list-style-type: none"> Buena información cuantitativa, pero déficit en información cualitativa. Principales instrumentos: Sistema de Gestión Humana (SGH) y registro de vínculos con el Estado. 	<ul style="list-style-type: none"> Amplio plan de digitalización con evoluciones de plataformas existentes y nuevos desarrollos (organización del trabajo, reclutamiento y selección, desarrollo y desempeño). Estrategia de digitalización apoyada técnicamente por el Gobierno de Corea. Hoja de ruta: experiencias piloto en 2023 e implementación gradual a partir de 2024. Se mejoró la cantidad y calidad de la información, y se nutrió el trabajo del Observatorio creado al interior de la Oficina Nacional de Servicio Civil (ONSC).
<i>Eficacia de la planificación</i>	

2014	2023
<ul style="list-style-type: none"> • Crecimiento de la dotación de personal por sobre la tasa de incremento poblacional. Aumento del gasto en personal como proporción del producto interno bruto (PIB) (7,15%). • Percepción de que, aun así, hay déficits de perfiles profesionales especializados y sobreabundancia de trabajadores en servicios generales y profesiones tradicionales sin especialización. • Un 42% de los funcionarios cuenta con educación superior. 	<ul style="list-style-type: none"> • Comparado con 2014 hay un aumento del 3,3% de la dotación (funcionarios y no funcionarios), y un incremento de entre el 8,8 y el 9% respecto de la población total, lo que constituye una de las tasas más altas de la región. Este hecho motivó las reformas legales adoptadas en 2023. Aumento de los indicadores de cobertura sectorial. • En comparación con 2014, el gasto en personal constante como proporción del PIB registró un leve aumento (del 7,6 al 7,7%), pero se advierte una reducción respecto del presupuesto total (del 31,9 al 27,2%), los gastos corrientes (del 34,4 al 29,3%) y los ingresos (del 32,8 al 31,9%). • Dotación de personal envejecida (29% más de 55 años). • Leve aumento de funcionarios con estudios superiores universitarios (46%).
<i>Planificación integral</i>	
<ul style="list-style-type: none"> • Baja aplicación de la planificación integral por falta de capacidades en las Áreas de Gestión Humana (AGH). 	<ul style="list-style-type: none"> • Similar situación a 2014. El Modelo de Madurez mostró en 2022 que la función de planificación estratégica estaba en un bajo nivel de desarrollo. Frente a eso, la ONSC implementó iniciativas de coordinación interna y de intercambio de buenas prácticas entre AGH.
Organización del trabajo	
Puntaje: 53 puntos	Puntaje: 60 puntos
<i>Estructura de puestos</i>	
<ul style="list-style-type: none"> • Punto de inflexión del antiguo sistema (16 escalafones) a una nueva carrera del servicio civil para mayor movilidad horizontal y equidad de las remuneraciones. Modelo incluido en el Estatuto del Funcionario Público aprobado en 2013 y reglamentado en 2014. 	<ul style="list-style-type: none"> • Diseño (desde 2020) de nueva carrera en 4 escalafones y 117 ocupaciones clasificadas en 10 procesos de valor. Diseño con base en descripciones de puestos con 7 factores de complejidad. Escala salarial de 22 grados. Aprobación parlamentaria a fines de 2023 e implementación en manos del Gobierno que debe asumir en marzo de 2025.
<i>Diseño de puestos y perfiles</i>	

2014	2023
<ul style="list-style-type: none"> Muy limitado uso de competencias en las descripciones de puestos. Mayor uso en concursos de mérito y oposición (entrevistas). 	<ul style="list-style-type: none"> Diccionario de Competencias Transversales (5 competencias y, próximamente, una 6.ª digital, con dimensiones internas y 4 niveles de desarrollo y descriptores). Instrumento para apoyar procesos de reclutamiento y selección, gestión del rendimiento y gestión del desarrollo.
Gestión del empleo	
Puntaje: 63 puntos	Puntaje: 70 puntos
<i>Igualdad y mérito en el acceso</i>	
<ul style="list-style-type: none"> Creación en 2010 de la Unidad de Reclutamiento y Selección en la ONSC; establecimiento del procedimiento y diseño de plataforma Uruguay Concurso. 	<ul style="list-style-type: none"> Crecimiento de las postulaciones y los concursos entre 2014 y 2018, pero fuerte reducción posterior por regla de 3x1. Dos tipos de concursos: méritos y antecedentes (sin prueba de conocimiento, más ágiles) y oposición y méritos (completo). Dos tercios de los concursos 2014-23 fueron del primer tipo, la mitad para cargos profesionales. Diagnóstico de la ONSC en 2021 mostró que el proceso de reclutamiento y selección tenía margen de mejora en eficacia, eficiencia y orientación a la ciudadanía. Se elaboró un plan de mejora, con énfasis en la digitalización y la automatización. Se emitió el Decreto 440/22 con las mejoras de procesos.
<i>Calidad de la selección</i>	
<ul style="list-style-type: none"> Competencias incluidas de forma incipiente en las descripciones de puestos, pero no siempre evaluadas en los procesos de selección. 	<ul style="list-style-type: none"> Nuevos instrumentos para potenciar la evaluación de competencias en la selección: Decreto 440/22 prioriza concursos de oposición y méritos (con pruebas y entrevistas obligatorias), Diccionario de Competencias Transversales y curso de capacitación para las Áreas de Gestión Humana (AGH) en selección por competencias.
<i>Movilidad</i>	

2014	2023
<ul style="list-style-type: none"> • La redistribución es competencia de la ONSC, de acuerdo con las necesidades informadas por las AGH. 	<ul style="list-style-type: none"> • Regulada por Estatuto del Funcionario Público (Ley 19121/13) y Decreto 218/16. Mecanismo más utilizado: pase en comisión (con tope de 15 pases por organismo). Uso creciente desde 2020 para compensar déficits de personal y falta de ascensos. • La nueva carrera prevé movilidad temporaria (18 meses) por necesidades de servicio, pero con pertinencia del perfil. Posibilidad de mejora salarial cuando se pasa a un cargo de mayor complejidad.
<i>Desvinculaciones</i>	
<ul style="list-style-type: none"> • Alta estabilidad del empleo público, garantizada por normativa. 	<ul style="list-style-type: none"> • Se mantiene la alta estabilidad del empleo público, verificada tras cambio de liderazgo en la coalición de gobierno, en 2015, y la asunción de un nuevo partido político, en 2020. • Los principales motivos de desvinculación son la jubilación entre funcionarios y el fin del contrato entre no funcionarios.
Gestión del rendimiento	
Puntaje: 40 puntos	Puntaje: 47 puntos
<i>Planificación y seguimiento del rendimiento</i>	
<ul style="list-style-type: none"> • Sistema de evaluación en crisis por cuestionamientos técnicos, de equidad y transparencia, pero vigente por ser requisito formal para los ascensos. Alta proporción de evaluados con la máxima calificación (inflación). 	<ul style="list-style-type: none"> • Diseño de nuevo modelo de evaluación basado en competencias (incluidas en el nuevo diccionario). Evaluación de 360°. Plan de desarrollo basado en los resultados. Se realizan pruebas piloto en 2021 y 2022. Se prevé que el cumplimiento del plan tenga peso en los ascensos. • En una segunda etapa, se incorporará la evaluación de objetivos y metas cuantitativas.
Gestión de la compensación	

2014	2023
Puntaje: 50 puntos	Puntaje: 50 puntos
<i>Competitividad</i>	
<ul style="list-style-type: none"> • Costos salariales más elevados, en especial por rubros adicionales, similar a salarios privados por determinación de nivel mínimo mensual en administración pública. 	<ul style="list-style-type: none"> • Salario promedio público competitivo, entre un 80 y un 90% más alto que el salario promedio privado (según se incluya o no a la Dirección General Impositiva). A nivel de ocupaciones, la mayoría son más competitivas que otras similares del sector privado. Sin embargo, la competitividad decrece en quintiles superiores, lo que llevó a la eliminación del tope salarial (“destopeos”), para que los salarios puedan aumentar y así atraer mejor talento humano. La nueva carrera mantiene la figura de destopeo, pero más reglamentada.
<i>Eficacia y eficiencia</i>	
<ul style="list-style-type: none"> • Costos salariales más elevados, en especial por compensaciones adicionales al salario base. • Sistema salarial no promueve el esfuerzo y desarrollo de competencias debido a inequidades horizontales y verticales (por compensaciones adicionales) y por alta compresión salarial (4,2 veces, mientras que la mediana internacional es 7 veces). 	<ul style="list-style-type: none"> • Se mantiene la situación de 2014, pese a algunos cambios en el margen. • Corrección de inequidades del sistema salarial de la nueva carrera.
<i>Coherencia estratégica</i>	
<ul style="list-style-type: none"> • Baja coherencia estratégica salarial por multiplicidad de compensaciones (sueldo al grado, compensación al cargo, compensación especial, compensación personal). El salario base pesa entre el 20 y el 30% de la remuneración total. 	<ul style="list-style-type: none"> • Misma situación que en 2014, con intento de corrección mediante nueva carrera con escala con salario global basado en puntos, todavía sin implementar.
Gestión del desarrollo	
Puntaje: 52 puntos	Puntaje: 60 puntos
<i>Sistema de promoción</i>	
<ul style="list-style-type: none"> • Priorización en 2011 (Ley 18719) de los concursos internos de ascenso, e intento de consolidación con nueva carrera en el Estatuto de 2013 (finalmente no implementada). 	<ul style="list-style-type: none"> • Continúan siendo limitados los ascensos (solo el 9,7% de los funcionarios públicos recibió un ascenso entre 2015 y 2020). Frente a eso, crecieron los recursos alternativos para subir de nivel (renuncia y participación en concurso, y pase en comisión).

2014	2023
	<ul style="list-style-type: none"> Reglas e incentivos al ascenso en nueva carrera (ingreso por el pie del escalafón, derecho de ascenso vertical vía concurso). Implementación del portal Uruguay Ascensos.
Formación y capacitación	
<ul style="list-style-type: none"> Heterogeneidad de reglas, procedimientos e instrumentos por alta descentralización de la función. No siempre se elaboran planes alineados con los objetivos de la institución y las brechas de capacidades de los funcionarios. Asignación discrecional de la capacitación. Ejecución mediante la Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP) y convenios con otras instituciones educativas. Muy escasas evaluaciones de calidad de la capacitación y el impacto. 	<ul style="list-style-type: none"> Modificación del procedimiento de asignación (ahora: postulación directa del funcionario) y pertinencia (aprobación del jefe y control de la ENAP contra perfil). Crecimiento de la oferta de la ENAP y más variedad de tipos de cursos y modalidades. En paralelo, continúa la ejecución descentralizada. Evaluación en cuatro ejes de la capacitación (docente, espacio físico, organización general, contenido).
Gestión de las relaciones humanas y sociales	
Puntaje: 40 puntos	Puntaje: 55 puntos
Clima laboral y comunicación interna	
<ul style="list-style-type: none"> Bajo nivel de desarrollo en ambos temas. Sin normativas específicas e instrumentos de gestión estandarizados. Situación variable según el organismo. 	<ul style="list-style-type: none"> Primera encuesta de medición del clima laboral. Desarrollo de una estrategia de teletrabajo que impactó positivamente. Sin avances respecto a la situación anterior en comunicación interna.
Relaciones laborales	
<ul style="list-style-type: none"> Relación de negociación con la central sindical (Confederación de Organizaciones de Funcionarios del Estado). Aumento de la tensión durante la elaboración y aprobación de la nueva carrera en 2013. 	<ul style="list-style-type: none"> Situación similar a 2014, pero con mayor disposición al diálogo en torno a la nueva carrera, la evaluación de desempeño y la estrategia de teletrabajo.
Organización de la función de recursos humanos	
Puntaje: 50 puntos	Puntaje: 60 puntos

2014	2023
<i>Responsabilización directiva</i>	
<ul style="list-style-type: none"> • Dificultada por la baja correspondencia entre cargo y función, la alta proporción de encargaturas y la inequidad salarial. Supresión progresiva de vacantes del escalafón de alta conducción. Mucho peso de los nombramientos políticos en el segmento. 	<ul style="list-style-type: none"> • La nueva carrera contiene una regulación para la administración superior (gerentes de área, director de división y jefe de departamento). Acceso por concurso de oposición y méritos, y compromisos de gestión. Duración de 3 años con posibilidad de 3 más. • Baja presencial de mujeres en los 4 primeros niveles jerárquicos (36,3%).
<i>Institucionalidad del servicio civil</i>	
<ul style="list-style-type: none"> • La ONSC posee atribuciones amplias de gestión, pero de reciente adquisición. Mejora paulatina de capacidades estratégicas, pero todavía con fuerte perfil jurídico y de contralor. 	<ul style="list-style-type: none"> • Desde 2020 hay un posicionamiento estratégico más pleno de la ONSC a partir del diseño y aprobación de proyectos emblema (reestructuraciones organizativas, carrera por ocupaciones con nueva escala salarial, estrategia de digitalización, evaluación de desempeño por competencias, teletrabajo). • Diagnóstico de capacidades de AGH (Modelo de Madurez) e implementación de iniciativas para incrementar sus capacidades (Comunidad de Práctica de Gestión Humana del Estado).

Fuente: Elaboración propia.

Anexo 2

Planificación de los recursos humanos

Este subsistema constituye la puerta de entrada de todo sistema integrado de gestión de recursos humanos (GRH) y permite anticipar la definición de políticas coherentes en todos los restantes subsistemas. Específicamente, mide la capacidad del sistema de GRH para planificar integralmente la composición de la dotación de personal en línea con las prioridades y estrategias públicas, de modo de contar con la cantidad y el perfil adecuados –o al menos razonables– para gestionarlas. Incluye cuatro ejes:

1. *Coherencia estratégica*: se trata de la conexión entre el plan de desarrollo nacional o de gobierno, los planes estratégicos institucionales y las planificaciones de dotaciones para evaluar si estas responden a las primeras o funcionan con una dinámica propia.
2. *Información de base*: debe contarse con la disponibilidad, la actualización y la sistematización de la información cuantitativa y cualitativa de recursos humanos (RRHH) para la planificación y la toma de decisiones. También es preciso realizar un análisis del grado de integración o dispersión de la información en sistemas y bases de datos digitales o en papel.
3. *Eficacia de la planificación*: esta incluye los siguientes ítems:
 - a. El costo global de la dotación de personal y la evaluación de pertinencia en relación con diversos parámetros (por ejemplo, presupuesto total del gobierno, producto interno bruto, reglas fiscales, etc.).
 - b. La evaluación general del equilibrio cuantitativo y cualitativo de la dotación (sobra-falta).
 - c. La tecnificación de la dotación (por ejemplo, especialización, digitalización) para responder a los nuevos desafíos de la gestión.
4. *Planificación integral*: capacidad de planificar no solo la dotación, sino también el resto de los subsistemas de GRH en un todo coherente.

Organización del trabajo

El subsistema de organización del trabajo analiza la calidad de la estructura organizativa y del diseño de los puestos de trabajo basados en competencias. Incluye dos ejes:

1. *Calidad de la estructura de los puestos de trabajo*: este eje evalúa la adecuación de la estructura de puestos para responder a los desafíos de gestión y la disponibilidad de instrumentos de apoyo (por ejemplo, manuales organizativos).
2. *Flexibilidad en el diseño de puestos y perfiles*: este eje abarca la definición de los perfiles de los ocupantes de los puestos, para lo cual se deben

identificar las competencias básicas que deben reunir; de esta forma, el diseño de puestos se basa en competencias u otros criterios alternativos.

Gestión del empleo

Este subsistema de la GRH analiza el conjunto de políticas y prácticas de personal, es decir, *reglas, procesos e instrumentos*, destinadas a gestionar los flujos mediante los cuales las personas entran, se mueven y salen de la organización. Al igual que en otros subsistemas, el análisis considera tanto la existencia de políticas como su implementación. Es un subsistema complejo, dentro del cual deben ser analizadas algunas de las áreas más relevantes.¹ Incluye tres ejes:

1. *Reclutamiento y selección*: abarca los mecanismos para garantizar la igualdad de oportunidades de acceso y la selección por mérito.
2. *Movilidad*: comprende los mecanismos de movilidad geográfica y funcional para responder con flexibilidad a las necesidades de redistribución de los funcionarios públicos.
3. *Desvinculación*: se refiere a la existencia de desvinculaciones masivas como resultado de los cambios de orientación política del gobierno, y a la posibilidad de terminar la relación laboral por motivos económicos y organizativos.

Gestión del rendimiento

Este subsistema analiza las reglas, los procesos, los instrumentos y la implementación real de la evaluación de desempeño grupal y/o individual de los funcionarios públicos. Incluye tres ejes:

1. *Planificación*: definición de objetivos y metas esperadas de rendimiento. Tipos de metas (cualitativas, cuantitativas).
2. *Seguimiento*: existencia de instancias sistemáticas de monitoreo del avance de las metas y de medidas de corrección temprana.
3. *Evaluación*: mecanismos de verificación del cumplimiento de objetivos y metas a lo largo del ciclo de gestión. Análisis de los resultados y de su utilización para nutrir otros subsistemas de GRH (p. ej., capacitación y desarrollo profesional).

Gestión de la compensación

Este subsistema de la GRH incluye la coordinación del conjunto de compensaciones retributivas (salariales y extrasalariales) y no retributivas que la organización brinda a sus funcionarios en concepto de contraprestación por su contribución a la entidad, que se expresa mediante su trabajo.² Comprende tres ejes:

¹ Longo, F. 2002. Marco Analítico para el Diagnóstico Institucional de Sistemas de Servicio Civil. Barcelona: BID.

² Longo, F. *op cit.*

1. *Competitividad*: capacidad de la estructura de compensación para atraer, motivar y retener a las personas con las competencias necesarias.
2. *Eficiencia y eficacia*: analiza, por un lado, el nivel de costo salarial en relación con el tamaño de la economía, la capacidad fiscal del Estado y el mercado, y, por el otro, la capacidad de los mecanismos de retribución para estimular el esfuerzo, el desempeño y el desarrollo de competencias. Se identifican posibles problemas de inequidad horizontal y vertical.
3. *Coherencia estratégica*: racionalidad del diseño de la estructura de compensaciones de acuerdo a criterios preestablecidos y coherentes con el diseño organizacional.

Gestión del desarrollo

En el concepto de gestión del desarrollo se engloban las políticas de promoción y carrera, que articulan los procesos por medio de los cuales las personas progresan a través de sus aportes y el debido reconocimiento de la organización, y las políticas de formación, destinadas a garantizar los aprendizajes individuales y colectivos necesarios para el logro de las finalidades organizativas, desarrollando las competencias de los servidores públicos y estimulando su progreso profesional.³ La gestión del desarrollo incluye dos ejes:

1. *Sistema de ascenso o promoción*: modelos (p. ej., sistema de carrera o de *position based*), instrumentos (carreras verticales y horizontales; planta de puestos) y funcionamiento real como pilar de la estructura de incentivos para motivar y retener a los RRHH.
2. *Formación y capacitación*: reglas, procesos, instrumentos e implementación de transferencia de conocimientos, y entrenamiento de competencias de los funcionarios públicos. Plan de detección de necesidades, tipos de formación, proveedores internos y externos, y evaluación de satisfacción. Sinergia con otros subsistemas (p. ej., rendimiento) y áreas (ascenso o promoción).

Gestión de las relaciones humanas y sociales

Este subsistema abarca las relaciones que se establecen entre la organización y sus servidores públicos en torno a las políticas y prácticas del personal cuando, por razones diversas, estas adquieren una dimensión colectiva.⁴ Incluye dos ejes:

1. *Clima laboral y comunicación*: existencia y aplicación de instrumentos para mejorar el clima laboral, gestionar el cambio y reforzar la comunicación interna en las organizaciones públicas, a fin de generar espíritu de pertenencia institucional.
2. *Relaciones laborales y políticas sociales*: dinámica de mayor cooperación o conflicto con los actores colectivos que representan a los funcionarios públicos (p. ej., sindicatos, asociaciones profesionales) en temas laborales.

³ Longo, F. *op cit.*

⁴ Longo, F. *op cit.*

Organización de la función de recursos humanos

Este recorrido por los subsistemas que integran la GRH debe completarse con un análisis de la gobernanza y administración del sistema de GRH. Incluye dos ejes:

1. *Directivos públicos*: políticas para el fortalecimiento del segmento directivo y resultados de su aplicación a lo largo del tiempo.
2. *Rectoría y operación del sistema*: jerarquía institucional y capacidad de la entidad rectora del sistema y de las áreas de RRHH en las entidades públicas. Calidad de la coordinación entre ambos actores.