

Banco Interamericano de Desarrollo
Diálogo Regional de Política

Diagnóstico Institucional de Sistema de Servicio Civil: El caso de Uruguay

Beatriz Guinovart

Setiembre 2002

Indice

1. Datos de Identificación y ámbito de trabajo: 4

2. Resumen Ejecutivo: 5

3. Antecedentes: 21

3.1 El Servicio Civil como sinónimo de órgano: 22

3.2 El Servicio Civil como órgano y como sistema de gestión: inicios: 23

3.3 La gestión de recursos humanos integrada a la gestión en general y al presupuesto - Ley de Presupuesto 1996: 24

3.4 La gestión de recursos humanos: intento de planificación a mediano y largo plazo - Ley de Presupuesto 2000: 27

3.5 La gestión de recursos humanos en el marco del Proyecto de Ley de Rendición de Cuentas 2002: 28

4. Análisis del Contexto Institucional: 29

4.1 Análisis del marco normativo: 29

4.1. 1 La Función Pública en el contexto de la Constitución Uruguaya: 29

4.1. 2 Otras normas que regulan la situación de los funcionarios en la Administración Central: 32

4.1. 3 Régimen de escalafones y grados: 32

4.1.4 El ingreso a la función pública: 33

4.1.5 Formas de contratación de funciones de alta especialización y prioridad y otras funciones superiores de la Administración Central: 35

4.1.6 Relaciones de trabajo de carácter especial: 36

4.1.7 Sistema de evaluación de desempeño: 37

4.1.8 Movilidad vertical - Régimen de ascensos: 39

4.1.9 Movilidad horizontal: 42

4.1.9.1 Régimen de redistribución: 42

4.1.9.2 Pase en comisión: 43

4.1.10 Régimen de licencias: 43

4.1.11 Régimen horario y jornada laboral: 43

4.1.12 Asistencia al servicio: 43

4.1.13 Estructura retributiva: 45

4.1.14 Aportes a la seguridad social e impuestos: Anexo XIII

4.1.15 Prima por antigüedad y beneficios sociales: Anexo XIV

4.1.16 Multiempleo y Acumulación de sueldos: Anexo XV

4.1.17 Cesación en la función pública: 46

4.2 Análisis de otros elementos de contexto: 47

5. Análisis Funcional del Servicio Civil: 50

5.1 Indicadores cuantitativos del sistema de SC analizado: 50

5.1.1 Síntesis: 50

5.1.2 Análisis de Indicadores: 53

5.2 Análisis por subsistemas: 74

Planificación de recursos humanos: 74

Organización del Trabajo: 77
Gestión del empleo: 78
Gestión del rendimiento: 81
Gestión de la compensación: 82
Gestión del desarrollo: 85
Gestión de las relaciones humanas y sociales: 87

5.3 Análisis organizativo de la función de recursos humanos: 89

5.4 Contraste con otros análisis comparados de recursos humanos: 91

6. Indices del Sistema de Servicio Civil: 93

7. Conclusiones y Recomendaciones: 99

Bibliografía y fuentes de información utilizadas: 114

Anexo 0: Cuadros Estadísticos: 116

Anexo I: Personas entrevistadas; 122

Anexo II: Panel de expertos; 124

Anexo III: Organización del Estado Uruguayo; 126

Anexo IV: Antecedentes Oficina Nacional de Servicio Civil; 128

Anexo V: Sistema de escalafones y grados; 130

Anexo VI: Formas de contratación de funciones superiores de la Administración Central; 133

Anexo VII: Contratos de Arrendamiento de Obra; 138

Anexo VIII: Sistema de evaluación de desempeño: factores de calificación; 140

Anexo IX: Sistema de redistribución; 142

Anexo X: Sistema de pases en comisión; 145

Anexo XI: Conceptos de retribución; 147

Anexo XII: Régimen de Licencias; 155

Anexo XIII: Aportes a la Seguridad Social e Impuestos; 157

Anexo XIV: Prima por antigüedad y beneficios sociales; 159

Anexo XV: Multiempleo y Acumulación de sueldos: 162

Anexo XV: Indicadores sociales y económicos generales: 164

1. Datos de identificación y ámbito de trabajo

De acuerdo al marco metodológico referente de este trabajo ¹, se entiende por Servicio Civil "el sistema de gestión del empleo público y los recursos humanos adscritos al servicio de las organizaciones públicas, existente en una realidad nacional determinada".

El Estado Uruguayo está conformado por los siguientes organismos: Administración Central (Presidencia y Ministerios), Poder Legislativo, Poder Judicial, Organismos de Control, Entes Autónomos y Servicios Descentralizados (Educación Pública, Empresas y Bancos Públicos), Intendencias Municipales y Personas Públicas no Estatales (Anexo III) .

El presente trabajo comprende, en términos de organismos, al conjunto integrado por los organismos de la Administración Central, Educación Pública (Administración Nacional de Educación Pública y Universidad de la República), Organismos de Control e Instituto Nacional del Menor. ²

Estos organismos, en términos de servicios públicos y productos integran Servicios Públicos Generales (Administración General, Asuntos Exteriores, Orden Público y Seguridad Interna, Justicia), Defensa, Servicios Públicos Sociales (Educación, Sanidad, Seguridad y Asistencia Social, Vivienda).

En términos de la construcción de indicadores se comprende a funcionarios civiles (incluyendo docentes) , funcionarios militares, funcionarios policiales y funcionarios diplomáticos. Ello representa el 67% del total de puestos públicos ocupados.

Del punto de vista del análisis de las distintas áreas de gestión, el estudio se especializa en los funcionarios civiles de la Administración Central excluyendo docentes y diplomáticos, realizando algunas menciones al resto que cuenta con estatutos específicos.

Del punto de vista de los cargos, se Incluye tanto a los cargos presupuestales como a los contratos de función pública. ³

La presentación del contexto institucional referirá a los aspectos relevantes que regulan la actividad de funcionarios públicos regidos por las normas contenidas en el Texto Ordenado de las Normas sobre Funcionarios Públicos (TOFUP) , haciéndose mención a las excepciones. Es de destacar que estas normas no son en general aplicables a funcionarios militares, policiales, diplomáticos, docentes de la Administración Nacional de la Educación Pública y de la Universidad de la República, Judiciales, Presidente y Vice- Presidente, Ministros y Sub - Secretarios, integrantes y funcionarios del Poder Legislativo, Ministros de la Suprema Corte de Justicia, del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, del Tribunal de Cuentas y de la Corte Electoral.

¹ BID, Diálogo Regional de Políticas, Marco Analítico para el Diagnóstico Institucional de Sistemas de Servicio Civil.

² En el léxico local se suele mencionar a este conjunto como Administración Central y Organismos del 220, haciendo alusión en este último caso al artículo de la Constitución de la República que refiere al Poder Judicial, Tribunal de Cuentas, Corte Electoral, Tribunal de lo Contencioso Administrativo, Administración Nacional de Educación Pública, Universidad de la República e Instituto Nacional del Menor.

³ En relación a los primeros, el artículo 80 del Texto Ordenado de las Normas sobre los Funcionarios Públicos señala lo siguiente: 'Declárese que el ejercicio de la función pública en tareas permanentes deberá efectuarse en cargos presupuestales y bajo el sistema de carrera administrativa, de acuerdo con las normas constitucionales y estatutarias vigentes.

El análisis de las distintas áreas de gestión de recursos humanos, la construcción de índices y la identificación de áreas causales y recomendaciones fueron elaborados en base a la lectura y análisis de documentos, a la realización de entrevistas a informantes calificados (expertos académicos y/o expertos por su rol actual o pasado en relación a la Administración Pública - ver anexo I) y a la realización de un panel de expertos (ver anexo II).

Las principales fuentes de información utilizadas se sintetizan en el capítulo fuentes de información y bibliografía. Las siglas utilizadas en el trabajo son las siguientes: AC (Administración Central); ANEP (Administración Nacional de Educación Pública); Cepre (Comité Ejecutivo para la Reforma del Estado); CGN (Contaduría General de la Nación); ECH (Encuesta Continua de Hogares); INAME (Instituto Nacional del Menor); INE (Instituto Nacional de Estadística); ONSC (Oficina Nacional de Servicio Civil); PE (Poder Ejecutivo); TCA (Tribunal de lo Contencioso Administrativo); TdeC (Tribunal de Cuentas).

El documento que se presenta fue coordinado por la Ec. Beatriz Guinovart quien trabajó en colaboración con el Ec. Alvaro Salazar para la elaboración de indicadores y con la Lic. Patricia Roig y la Psic. Patricia Cardozo para el desarrollo de entrevistas.

Se realizaron entrevistas a informantes calificados (Anexo I) y se desarrolló un Panel cerrado de expertos (Anexo II) , tanto a efectos de la realización del diagnóstico como de la presentación de propuestas. Al respecto, se agradece la gran colaboración de los entrevistados y panelistas, sin los cuales este trabajo no hubiese sido posible.

No obstante lo anterior, la responsabilidad por la información y los puntos de vista es exclusiva de la coordinadora.

2. Resumen Ejecutivo

Conclusión General

La administración de recursos humanos en el universo examinado se desarrolla más desde una óptica tradicional que desde una óptica moderna. En efecto, en general es practicada como una función de apoyo, desvinculada de los resultados y decisiones estratégicas de la organización y no como una disciplina académica y profesional y como un sistema que, atravesando horizontalmente a toda la Administración, constituye un factor clave para la obtención de sus resultados de corto y largo plazo. Es en base a lo anterior que se visualizan problemas en cada uno de los subsistemas integrantes del sistema general y una escasa vinculación con las finalidades y productos organizacionales. Ello explica que el valor de los índices se ubique en el entorno de un 35% de su valor máximo.

La inclusión del tema en la agenda política resulta esencial para dar relevancia y viabilidad de modernización al sistema de recursos humanos. También el contar con una institución central reguladora, planificadora y orientadora en la materia, jerarquizada a nivel de toda la Administración, resulta imprescindible. Los integrantes de esta institución y sus líderes deberán ser expertos en la materia, con perfiles que se adecuen a la misión de ésta. El o los líderes deberán conocer y practicar las concepciones modernas en materia de gestión de recursos humanos y estar comprometidos con la función pública.

El Servicio Civil es uno de los sistemas que condiciona las capacidades de las instituciones públicas y por ende la gobernabilidad. En Uruguay se produjo una

evolución en su concepción y en sus prácticas, pero todas las reformas lo fueron de parte de sus componentes (ascensos, evaluación de rendimiento, movilidad, ingreso, etc). ¿Qué elemento faltó para lograr una reconcepción y una modernización integral? El tener siempre presente que el propósito fundamental de los gobiernos son los servicios y productos públicos y que el servicio civil constituye un insumo para su obtención en calidad y eficiencia. En efecto, si no se identifican claramente productos y resultados, el sistema de gestión de recursos humanos no crea valor ya que no se asocia a la estrategia organizacional general. Por lo tanto la reforma del servicio civil hay que pensarla para desempeñar mejor los servicios públicos ("looking for results").

En los momentos de reactivación económica las estrategias de modernización de aspectos específicos (nuevas modalidades de capacitación, nuevos métodos de evaluación de desempeño, movilidad horizontal, etc) tienen viabilidad, así como la visión más global e integradora. Pero es en los momentos críticos dónde la definición de cuáles servicios públicos son prioritarios para atender las demandas sociales y asegurar la gobernabilidad, y cuáles son los perfiles requeridos para ello, resulta esencial constituyendo el sentido básico de cualquier modernización del sistema.

Etapas en la visión sobre la gestión de los recursos humanos

Pueden diferenciarse distintas etapas en la visión sobre la gestión de recursos humanos de la Administración Pública uruguaya.

Una visión hace predominar la identificación de servicio civil con órgano u Oficina de Servicio Civil. Esta óptica, si bien necesaria a los efectos de identificar los roles de la Oficina Central, puede afectar la visión más amplia de un sistema horizontal con un núcleo central de planificación, regulación y control y unidades descentralizadas de decisión y ejecución a cargo de directivos con adecuadas capacidades gerenciales.

La óptica que enfatiza la jerarquía de sistema horizontal de gestión se fue generando gradualmente sin llegar a consolidarse y a hacerse sustentable.

La Ley No. 16.127 de 7 de agosto de 1990, además de incorporar un régimen de incentivos para la renuncia a la función pública, establece una serie de normas para designaciones, ascensos e incentivos. Se identifican en el texto legal elementos y conceptos vinculados a la gestión de recursos humanos e intentos de modernización de algunos aspectos como ser los ascensos. Al respecto, se establece que los mismos no necesariamente deben realizarse de grado en grado. También se establece que éstos deberán realizarse por concurso de méritos y antecedentes o de concurso de oposición y méritos. La Ley contiene normas sobre redistribución de funcionarios excedentes, introduciendo conceptos vinculados a la adecuación de estructuras y movilidad horizontal.

En el marco del objetivo explícito de jerarquizar la función pública y orientar la misma hacia el ciudadano, la Ley de Presupuesto 16.736 introduce reformas en los sistemas de remuneración, calificación de personal, ascensos, capacitación y racionalización de las condiciones objetivas de trabajo. Se crearon asimismo las denominadas funciones de alta especialización. La gestión de recursos humanos se visualiza en el marco de la planificación estratégica asociada al Presupuesto Nacional, lo que constituye una novedad en relación a períodos anteriores.

Continuando con las líneas de la Reforma Administrativa del Estado, el CEPRE realizó un conjunto de propuestas para la Ley de Presupuesto 2000-2004 en el ámbito de la gestión de recursos humanos con el objetivo de mejorar las competencias, las

remuneraciones y la capacidad gerencial de la Administración Pública. Las propuestas se vincularon con la simplificación y modernización del sistema de clasificación de puestos de trabajo; la definición de una plantilla horizonte consistente con las competencias requeridas en un marco de incorporación de cambios tecnológicas; la definición de un sistema de remuneraciones competitivo con el mercado; carrera administrativa y evaluación de desempeño vinculado a productos y resultados de la organización; sistemas de información.

La Ley de Presupuesto 17.296 de 21 de febrero de 2001 recoge, de este conjunto de propuestas, las asociadas con la racionalización de las denominaciones y con los sistemas de información sobre cargos y contratos de función pública y retribuciones.

Actualmente, Uruguay está viviendo momentos críticos del punto de vista económico y social. La recesión económica (cuatro años seguidos de caída del Producto Bruto Interno), el déficit fiscal y el aumento del desempleo son algunos de los aspectos a destacar. Distintos sectores políticos y sociales han destacado el alto peso del costo del Estado sobre el sector privado, materializado en la carga impositiva, en precios y tasas cobrados por el sector público como consecuencia de regulaciones administrativas diversas, así como a través de las tarifas públicas.

En este marco, la visión social sobre la baja eficiencia del funcionario público se ha agudizado. Más que en otros momentos se toma conciencia de que el financiamiento de los sueldos públicos proviene de la ciudadanía en su conjunto a través del pago de impuestos. Ello no se acompaña de una visión positiva acerca del aporte de la función pública a la sociedad, destacándose los aspectos problemáticos o negativos de la misma.

Recientemente, el Poder Ejecutivo envió al Parlamento, como parte del Proyecto de Ley referente a la Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal correspondiente al ejercicio 2001, un conjunto de artículos vinculados a los recursos humanos. El Proyecto de Ley establecía que se busca impulsar reformas estructurales en el Estado a través de la racionalización del gasto público, la racionalización y el establecimiento de un nuevo marco regulatorio para futuras necesidades en materia de recursos humanos.

Se aprecia que este Proyecto de Ley incorpora algunos conceptos esenciales del punto de vista de la gestión moderna de recursos humanos los que son: racionalización salarial; flexibilización de regímenes de contratación; amovilidad; evaluación de desempeño; racionalización de regímenes de licencia y asistencia. No obstante lo anterior, estos conceptos parecen estar más direccionados al logro de una reducción en los costos que al logro de una jerarquización y profesionalización de la función pública. Se entiende que la coyuntura crítica del país obligó a poner énfasis en los aspectos de gasto más que en los aspectos de gestión propiamente dichos.

Una apreciación adicional se vincula con el hecho de que parecen no alcanzar los períodos más o menos normales para arraigar una visión que jerarquice y profesionalice la gestión de recursos humanos, que ubique a ésta en el marco de la planificación estratégica de la organización y que racionalice la misma.

Empleo Público y Funcionarios Públicos: Principales Indicadores

Desde 1986 a la fecha el empleo público perdió importancia dentro del empleo total. La reducción del número de funcionarios se llevó a cabo en base a la aplicación de dos mecanismos: el incentivo al retiro de funcionarios públicos excedentarios (para lo cual se definieron distintos tipos de bonificaciones) y la imposición de barreras a la

entrada de nuevos funcionarios públicos⁴. El resultado de ambas medidas fueron una reducción significativa del empleo público y un envejecimiento medio de los funcionarios.

Al respecto se aprecia que se registró una disminución de la proporción de funcionarios públicos en relación a la PEA, pasando del 20.8% en 1985, a 18.1 % en 1995 y 17.9% en el 2000.

Los trabajadores públicos presentan mayores niveles etarios que los del sector privado. Esta brecha se ha ampliado durante la década como consecuencia de la prohibición de ingreso a la función pública. También presentan niveles de escolaridad sensiblemente superiores a los de los trabajadores del sector privado. En términos de titulación universitaria superior para el universo examinado, Uruguay se ubica algo por debajo de un conjunto de países desarrollados, en tanto que considerando titulación universitaria en general los guarismos son superiores.

Se constata que los empleados del sector privado trabajan, en promedio, un mayor número de horas que sus pares públicos.

Se observa que el peso del total de funcionarios públicos en Uruguay con respecto a la población resulta similar al de los países de la OCDE y Europa del Este y ex URSS; la diferencia radica en la distribución al interior del sector público, donde los trabajadores del gobierno central tienen un alto peso relativo en el caso de Uruguay. Por su parte, los asalariados públicos en actividades de salud y educación alcanzan una cifra inferior al promedio estudiado y próxima a la mitad de la que presentan los países de la OCDE.

De los 236.908 cargos públicos, los de la Administración Central son 91079 de acuerdo a datos de la ONSC y de 94.659 de acuerdo a la CGN (incluyendo vacantes). Los cargos presupuestados sujetos a inamovilidad son 29.032 ya que no se incluyen dentro de éstos a los del escalafón policial y militar, lo que representa un 30% de los cargos de la Administración Central y un 12% de los cargos públicos totales.

Para el caso de la Administración Central, si bien el guarismo promedio es de 30%, debe tenerse en cuenta que, excluyendo del total a los escalafones militar y policial, el porcentaje de cargos presupuestados sujetos a inamovilidad en el total de cargos y contratos de función pública es de 80%. En efecto, el porcentaje para el conjunto de escalafones, excluyendo el militar y policial, es superior al 80% (exceptuando el E, donde el guarismo es de 45%). Ver al respecto Cuadro 5 de Anexo 0.

Las retribuciones personales, cargas sociales y prestaciones sociales del sector público representan casi un 7% del PBI del año 2000. Considerando el universo objeto de estudio ⁵ la nómina salarial representa un 6.8% del PBI incluyendo aportes patronales a la seguridad social, y 5.6% sin incluirlos.

Schiavo-Campo et al (1997), para una muestra de países, estima que los salarios del Gobierno Central absorben un 5.4% del PBI. Para América Latina y Caribe, esta cifra es de 4.9% mientras que para los países de la OCDE el guarismo es de 4.5%.

⁴ La prohibición fue prácticamente total a partir de 1995 y por un plazo de diez años. Se establecieron excepciones para la educación y los gobiernos departamentales.

⁵ El presente trabajo comprende, en términos de organismos, al conjunto integrado por los organismos de la Administración Central, Educación Pública (Administración Nacional de Educación Pública y Universidad de la República), Organismos de Control e Instituto Nacional del Menor. ⁵

Teniendo en cuenta las limitaciones que siempre tienen este tipo de comparaciones, las cifras correspondientes a Uruguay se ubican por encima al promedio.

Los indicadores estimados para el universo en estudio arrojan que la nómina salarial representa un 29.5% del Gasto, considerando dentro del Gasto el de personal (incluyendo aportes a la seguridad social), funcionamiento, inversiones, transferencias a la seguridad social, desembolsos financieros y subsidios. Sin considerar las transferencias a la Seguridad Social y desembolsos financieros el guarismo es de 56.3% en tanto que es de 67.3 % sin considerar transferencias e inversiones (2000).

Desde 1999 se ha producido una disminución en el peso de la Administración Central en el gasto y una evolución creciente de la participación de los gastos vinculados a desembolsos financieros, subsidios y subvenciones y transferencias a la seguridad social. Se aprecia en síntesis que la nómina salarial tiene un peso considerable en el gasto público total, pero debe destacarse también el peso superior de las transferencias, especialmente a la seguridad social y el relativo menor peso de las inversiones.

Por otra parte, y más allá de los guarismos hallados, la ciudadanía tiene una percepción de que el peso es elevado, percepción en la que influyen dos aspectos: a) la nómina salarial de empresas y bancos públicos, no incluidas en los cálculos presentados; b) la identificación de monto de gasto con monto de salarios sin diferenciar las transferencias; c) la ausencia de visualización de los productos y servicios públicos y la falta de difusión y cultura sobre relaciones de insumo producto más que de cifras absolutas sobre una variable aislada.

Del punto de vista de la compresión vertical de los salarios el ratio de 3.46 para la Administración Central - considerando el sueldo básico y las compensaciones máximas del grado - estaría indicando una baja compresión de los salarios y, por tanto, un bajo nivel de incentivos de carrera en el sector público. Es de señalar que, si a estos conceptos se agregan las compensaciones, la compresión vertical es aún más baja ubicándose en el entorno de 2.8. Además, si se abre el indicador para algunos escalafones se encuentran situaciones diversas en cuanto al indicador de compresión salarial, lo que sugiere la existencia de procedimientos poco estandarizados al interior de la administración pública.

La compresión horizontal presenta una estructura poco transparente, donde las diferencias retributivas suelen ser muy considerables para funcionarios que ocupan el mismo escalafón y el mismo grado.

Del punto de vista de los salarios relativos, a nivel internacional, los datos empíricos internacionales se pueden resumir en tres hechos i) existe una prima salarial favorable a los trabajadores en el sector público, ii) esa prima salarial es mayor para las mujeres que para los hombres, iii) esa prima se relaciona inversamente con el nivel de remuneraciones (Panizza, 2001)⁶. El mismo autor estima los diferenciales salariales para una muestra de diecisiete países latinoamericanos y encuentra que cuando considera el conjunto de trabajadores públicos, existe una prima salarial promedio de 14%, que se transforma en 4% si los trabajadores del sector informal se excluyen de la muestra. Esta prima es muy superior para el caso de las mujeres (27% contra 4% para los hombres).

⁶ Citado en Amarante (2001).

Para el caso del universo examinado, se aprecia que el promedio del sueldo gubernamental está por debajo de los promedios correspondientes a sector manufacturero, financiero, sector privado promedio y empresas públicas. Sin embargo, hay importantes diferencias si se analizan distintos subuniversos, tanto a nivel de Unidades Ejecutoras como de escalafones.

Por otra parte, estudios realizados concluyen (Amarante 2002) que los asalariados públicos que trabajan en la Administración Central y Gobiernos Departamentales tienen una penalización salarial si se los compara con los asalariados privados formales. Esa penalización salarial ha disminuido en los últimos tres años. Una realidad totalmente diferente presentan los asalariados públicos en empresas y banca pública, que reciben una prima salarial que ha ido creciendo en el tiempo.

Del punto de vista del grado de sindicalización, en el caso del Uruguay el grado de sindicalización (cociente entre el número de afiliado y los ocupados) es notoriamente superior en el sector público. A su vez, se observa una caída significativa del mismo tanto para trabajadores públicos como para privados.

Análisis de subsistemas de recursos humanos

En términos de la existencia e integridad del sistema de **planificación** de recursos humanos, puede afirmarse que estos atributos se ven seriamente comprometidos al no existir mecanismos institucionalizados flexibles que permitan adecuar la cantidad y calidad de puestos de trabajo a las necesidades de las distintas Unidades Ejecutoras de la Administración y a lo que requiere un contexto de alto cambio tecnológico y de orientación a los usuarios. También la coherencia estratégica del sistema se ve comprometida. La oferta relativamente rígida constituye un factor limitante para que las previsiones de la planificación de personal se desprendan de prioridades. Del punto de vista de la eficacia, se aprecia que pueden coexistir situaciones de déficits y de excedentes de personal en la misma Unidad Ejecutora, Ministerio y a nivel del conjunto de la Administración.

La existencia e integridad del **sistema de organización del trabajo** se encuentra comprometida por los siguientes factores: a) una estructura de escalafones y cargos formulada desde mucho tiempo atrás y pensada más dentro de una filosofía weberiana que en el marco de una gestión moderna asociada a flexibilidad, polifuncionalidad y competencias más que antecedentes; b) estructuras paralelas (formas de contratación especiales) surgidas, en parte, por la necesidad de superar la rigidez cualitativa de la oferta de funcionarios públicos; c) casos aislados de descripción precisa, actualizada y flexible de puestos.

Del punto de vista del sistema de **gestión del empleo** lo primero a señalar es la prohibición de ingreso a la función pública, en principio hasta el 2005 y un proyecto de extensión del plazo hasta el 2015. Ello implica un envejecimiento cuantitativo y cualitativo de la plantilla y una restricción per se en el sistema de recursos humanos siendo consecuencia más de una necesidad de disminución del gasto que de un criterio racionalizador. La igualdad y mérito en el acceso se ve limitado por la falta de práctica en la profesionalización de los sistemas de acceso y la coexistencia de regímenes especiales de contratación, algunas veces vinculados a compromisos políticos o personales pero muchas otras a necesidades organizativas y de obtención de productos estratégicos. El Proyecto de Rendición de Cuentas incorpora la figura de los contratos a término, previendo para éstos mecanismos de llamado público abierto y

concurso de méritos y antecedentes ⁷. El sistema anterior a la prohibición de ingresos era un régimen mixto que contemplaba una gran cantidad de situaciones, algunas donde se aplicaba el concurso y en otros la designación directa, sin concurso previo. La única excepción son los contratos de alta especialización que, donde funcionan, tienen el carácter de abierto, idoneidad, mérito y concurso previo.

Con respecto a la calidad del reclutamiento, el régimen anterior a la prohibición de ingresos amparaba una diversidad de situaciones. Para la mayoría de los cargos, el reclutamiento debe normativamente hacerse dentro de la Administración lo que implica por un lado un reconocimiento de la experiencia como factor clave pero también una posibilidad de cerrarse a los nuevos perfiles y competencias que ofrece el mercado de trabajo externo. Para otros, la calidad del proceso de concurso depende más de la voluntad del jerarca que de normas y controles claros al respecto. Los cargos de alta especialización constituyen una buena práctica al respecto.

En relación a la calidad de la selección, los factores a destacar son los siguientes: a) no hay una formación y cultura de definición de competencias, por lo que los perfiles no se definen en base a éstas y la selección por ende queda acotada por ello; b) no existe una práctica de utilización de especialistas en la selección; c) existen muy buenas prácticas en general en casos de unidades nuevas (por ejemplo las nuevas unidades reguladoras) o en los concursos para cargos de alta especialización.

Con respecto a la planificación y seguimiento del **rendimiento**, no existe una política establecida normativamente ni practicada generalizadamente que implique definir pautas o estándares de rendimiento esperado de las personas y el seguimiento de las mismas. Estas definiciones dependen de voluntades aisladas de los jefes al igual que el apoyo activo para la mejora.

En lo que refiere a la gestión de la **compensación**, existe una estructura retributiva básica que se ve alterada por el variado tipo de compensaciones existentes dando lugar a índices importantes de dispersión no existiendo una estrategia general y regulada de compensación.

La eficacia de las políticas de **promoción** y la calidad de diseño se ven comprometidas por el hecho de que los ascensos se realizan sin concurso de oposición por lo que el factor de ponderación que tiene mayor incidencia es la calificación funcional que tiene un componente subjetivo: la apreciación del supervisor.

Corresponde agregar que muchas veces quien oficia de supervisor no cumple los requisitos para ser el supervisor del funcionario a quien califica o cuya calificación sugiere a la Dirección, por tratarse de funcionarios de los últimos grados del escalafón, que se desempeña como encargado de una unidad organizativa por asignación de funciones sin respaldo normativo, desplazando de las funciones de supervisión a los funcionarios titulares de los cargos de dirección.

En general la gestión del progreso de las personas no es una prioridad fundamental de la organización. Depende mucho del jerarca. Del punto de vista formal, las modificaciones dispuestas a través del Decreto 302/96 disminuyen sensiblemente las barreras a la entrada. Por otra parte, no es una característica de la carrera el ascenso horizontal por calificación o mérito, sino más bien por liberación de un puesto de

⁷ Si bien la filosofía de selección se comparte, hay que resaltar la necesidad de analizar el impacto que podría tener en términos de compromiso institucional y desarrollo de funciones públicas básicas el contar con un alto porcentaje de personal con períodos de contratación cortos y sin un margen de seguridad laboral junto con otro porcentaje envejecido y escasamente motivado.

trabajo de mayor nivel al cual ascender, al cual existe un derecho general a acceder por los funcionarios con menor grado.

En relación a la formación, la Administración debe proporcionar la capacitación para preparar a los funcionarios públicos presupuestados para la promoción del ascenso de la carrera administrativa incluida la gerencial. Pero esta capacitación no tiene como objetivo la reducción de los déficits de formación inicial, de nivelación, aprendizaje y rendimiento.

No existen programas formales de capacitación de desarrollo general, vinculados a análisis de competencias, sistemáticos y permanentes. Existen cursos específicos asociados a demandas, no orgánicos. A nivel gerencial, se han introducido nuevos contenidos, que se desarrollarán con organismos de capacitación especializados distintos a la Administración.

La organización como un todo no tiene definidas políticas de evaluación de **clima** laboral. Ello depende de la voluntad de jefes aislados que lo realizan más intuitivamente que en base a un sistema regulatorio central.

Varios factores restringen la autonomía de los **directivos** en materia de gestión de recursos humanos: a) la no existencia generalizada de gerencias de recursos humanos profesionalizadas y jerarquizadas; b) la existencia de sobre-regulaciones sobrepuestas; c) factores culturales que imprimen una óptica de la Administración hacia dentro más que hacia afuera, hacia el ciudadano; d) la falta de un organismo profesional y jerarquizado en materia de asesoría, orientación, apoyo para la ejecución y control de la gestión de recursos humanos.

No obstante lo anterior, y como práctica puntual se visualizan oficinas donde se le ha dado a la gestión profesional de recursos humanos una jerarquía de importancia. Sin embargo, estas prácticas, lideradas por jefes interesados en el tema, corren el riesgo de perderse ante la falta de apoyo centralizado.

Como conclusión general podemos destacar la percepción sobre la escasa importancia que la función de recursos humanos tiene para la administración.

No se la considera estratégica para el buen desempeño de la organización y su función se limita básicamente a lo que es la administración de personal. Esta dificultad se ve acentuada por la menor trascendencia relativa que las jerarquías le brindan al tema.

Si bien se cuenta con directivos que jerarquizan la función de recursos humanos y la valoran como básica para implementar los cambios necesarios dentro de la Administración, aún no se logra consensuar una visión compartida y generalizada.

La profusión de normas, leyes, decretos operan como protectores del empleo no utilizándose criterios como el desempeño, el conocimiento y la capacitación para lograr el desarrollo de las personas y la mejora del trabajo que producen.

La evaluación de desempeño está encarada como un trámite administrativo más, que hay que cumplir y no se considera un insumo indispensable para la buena gestión de los Recursos Humanos.

Existen problemas de motivación y eficiencia que impactan directamente en la performance de la organización. Estos problemas son el producto de la complejidad del sistema que hace difícil introducir modificaciones y que no invita a la participación.

La poca movilidad, las pocas oportunidades de desarrollo en los puestos, las escasas oportunidades de participación y de capacitación selectiva, la indiferencia de la jerarquías ante estos problemas, crean una inercia donde el personal ingresa y permanece en su cargo sin mayor consideración durante toda su vida laboral.

En suma, la gestión de recursos humanos en la Administración existe, pero, hay una diferencia notoria entre el deber ser y lo que es, y difícilmente puedan cambiarse procesos y sistemas si no se gerencian las personas transformándolas en agentes de cambio. Se requerirá voluntad política en las instancias más altas del gobierno para jerarquizar el tema así como del conocimiento y profesionalismo de los técnicos que diseñen e introduzcan los cambios. Otra apreciación: la Administración alberga funcionarios ineficientes y funcionarios muy eficientes y comprometidos con su labor. La generalización es riesgosa, en cualquiera de los sentidos. También cuenta con funcionarios con buenas competencias gerenciales. En todo caso, la eficiencia y productividad se activan y multiplican a través de lineamientos y estrategias de jerarquización de la función pública orientadas por liderazgos claros y también comprometidos.

Comparación con modelos de gestión de recursos humanos

Del punto de vista de la **organización de la carrera** el modelo se acerca a un sistema de carrera y no a un sistema de empleo. En efecto, en términos formales no se trata de un sistema abierto dónde el reclutamiento pueda realizarse en la generalidad de los casos hacia afuera de la Administración y donde se organiza a partir de necesidades de personal a corto plazo. Se trata más bien de un sistema con un diseño jerarquizado de puestos que implica que los empleados, reclutados en un determinado nivel de empleo, puedan con el tiempo efectuar un recorrido ascendente a través de una serie de niveles. Sin embargo cabe señalar que los regímenes de contratación especial llevan a afirmar que una parte del sistema uruguayo se coloque alrededor de un sistema de empleo, aunque no formalmente reconocido como tal.

Desde la **óptica de los derechos** que se reconocen a los empleados públicos, el uruguayo reconoce la inamovilidad formalmente a través de la Constitución de la República a una parte de los funcionarios (presupuestados) y culturalmente a una parte bastante superior (presupuestados y contratos de función pública). La causal de destitución puede ser por ineptitud, omisión o delito con acuerdo de la Cámara de Senadores. No se establecen causales vinculadas a aspectos organizativos o económicos. El actual Proyecto de Rendición de Cuentas establece la posibilidad de que los organismos del Presupuesto Nacional y empresas públicas puedan declarar excedentes a sus funcionarios en razón de reestructura, supresión de servicios o exceso de personal, por resolución fundada del jerarca máximo, debiéndose éstos redistribuir a otro organismo.

Con respecto a otro tipo de derechos la Constitución de la República establece los siguientes: derecho a ser protegido en el goce de su trabajo (art. 7); reconocimiento a quien se hallare en una relación de trabajo de la independencia de la conciencia moral y cívica, de la justa remuneración, de la limitación de la jornada, del descanso semanal y la higiene física y moral, de la reglamentación y limitación especiales del trabajo de las mujeres y de los menores (art. 54); derecho a la organización de sindicatos, creación de tribunales de conciliación y arbitraje y derecho a la huelga (art. 57).

Del punto de vista de la **administración del sistema**, el sistema uruguayo es un sistema integrado en el sentido de que la figura del empleador público aparece

onsiderablemente centralizada aunque para los regímenes de contratación especiales predomina la modalidad descentralizada.

Comparación con disfunciones más frecuentes de los sistemas públicos

Analizando las disfunciones más frecuentes de los sistemas públicos, el caso objeto de estudio presenta las que se explicitan a continuación.

Del punto de vista del **principio de mérito** por el cual las decisiones sobre personal deben realizarse en función de sus capacidades y merecimientos, la realidad se presenta diversa. Formalmente y normativamente, existen disposiciones claras que defienden este principio. En la práctica todo depende de las características del jerarca, existiendo situaciones de buena adecuación al principio y otras donde éste se encuentra comprometido. Muchas veces no necesariamente ello se debe a prácticas clientelísticas sino a no saber utilizar las herramientas. El caso ya mencionado de los ascensos donde la calificación funcional tiene un peso importante y ésta no siempre es percibida como objetiva puede derivar tanto de una razón de favorecer a unos frente a otros como de no saber manejar adecuadamente el sistema. La existencia de un amplio abanico de compensaciones que desdibujan la estructura salarial es otro elemento que restringe la posibilidad de que el principio se cumpla. Por otra parte y al no existir instancias centrales reguladoras y de control, el sistema formal no tiene garantías de ser aplicado sistemáticamente y generalizadamente.

De las disfunciones que afectan la **flexibilidad**, se destacan para el caso objeto de estudio las que se señalan a continuación:

- ?? Exceso de regulaciones sobre - puestas que no dan transparencia y fácil comprensión al sistema, distintos regímenes posibles de contrataciones, excepciones, etc
- ?? Escasa movilidad horizontal y un funcionamiento inadecuado del sistema de redistribución
- ?? Sistema de evaluación de desempeño de distribución forzada vinculado a premios al desempeño para la franja reglamentada de calificación superior
- ?? Sistema de evaluación de desempeño individual y no grupal
- ?? Sistemas de ingreso y de selección muy diversos y no sistematizados
- ?? Idea de inamovilidad generalizada
- ?? Sistema de ascensos por el cual en la mayoría de los casos se debe s tener la calidad de funcionario público a personas de dentro de la Administración
- ?? Sistema de escalafones y grados obsoleto y no adaptado a la gestión moderna de recursos humanos, a los cambios tecnológicos y al diseño de puesto polivalentes
- ?? Presupuesto vinculado a cargos y no a puestos de trabajo
- ?? Falta de un sistema de formación de competencias
- ?? Estructura retributiva desdibujada

Indices del Sistema de Servicio Civil

El valor de los índices se ubica en el entorno del 35% del valor máximo. La reflexión que surge es si se está a un tercio del camino o si se requiere empezar de nuevo, dado el bajo valor absoluto de éstos índices. Se opta por la primer óptica por tres razones.

En primer término porque se han estado realizando intentos de modernización durante varios períodos, se han introducido conceptos y se han normatizado prácticas tendientes a mejorar la gestión de recursos humanos. En segundo término, porque

existe personal directivo en distintos niveles de jerarquía que cuentan con preparación y voluntad de introducir modernidad en el sistema y que han estado realizando cambios aisladamente en sus oficinas. En tercer término, porque se están realizando análisis para la modernización de la Oficina Nacional de Servicio Civil.

Causas fundamentales que explican el reducido valor de los índices

Las dos grandes vertientes de causas están vinculados a lo normativo y a lo cultural.

Si hubiese que dar prioridad a algunas de estos aspectos, se opta por el segundo.

En lo vinculado a lo normativo, existe una sobrerregulación en el sentido de muchas normas superpuestas y una gran diversidad de excepciones lo que da opacidad al sistema. El TOFUP constituye un buen intento de compilación y ordenamiento, pero no soluciona el tema de base que es la profusión normativa y por ende, la profusión de interpretaciones en muchos casos. En este sentido, un análisis, ordenamiento y ajuste serían recomendables.

En lo que tiene que ver con lo cultural, se entiende que es el aspecto fundamental.

En primer lugar, la sistematización normativa solo podría llevarse a cabo si existe una voluntad y creencia de que el trabajo, seguramente arduo, debe ser abordado.

En segundo lugar, y en muchos casos, la norma puede ser abordada con flexibilidad y ello depende de la formación que tenga el jerarca para hacerlo, de la voluntad que tenga para utilizar a ésta como herramienta perfectible o incluso regular pero que marca un mensaje y entonces utilizarla con creatividad ⁸.

Y en tercer lugar porque ninguna normativa por mejor que esté diseñada y pensada será bien aplicada, comprendida y logrará el involucramiento de la Administración si no existe un proceso previo de involucramiento y sensibilización en relación a ésta. En este sentido es que se entiende que la institucionalización de una práctica no se garantiza a través de una norma legal o un decreto. Ello constituye una parte que da fuerza y jerarquía pero que si no está acompañada de una estrategia de comunicación - y no precisamente de comunicación meramente informativa - será objeto de malos usos de la misma o de usos estandarizados que no incorporen la creatividad y el compromiso, gérmenes para futuras modernizaciones normativas y de prácticas sustentables. Una estrategia de gestión del cambio cultural y organizacional se hace necesaria.

El privilegiar lo cultural no implica adherirse a las concepciones que entienden que el cambio cultural debe darse al inicio del proceso de cambio. Al respecto se entiende que ⁹ “La cultura no se manipula con facilidad. Los intentos para atraparla y retorcerla para cambiarle la forma jamás funcionan porque no es posible atraparla. La cultura se transforma únicamente después de que se han alterado con éxito las acciones de las personas después de que el nuevo comportamiento genera algún beneficio para el grupo durante un tiempo, y después de que la gente percibe la conexión que existe entre las nuevas acciones y la mejoría en el desempeño” Si bien en las primeras etapas de transformación se va introduciendo el cambio cultural, “la transformación misma de normas y valores con gran influencia se presenta en su mayor parte en la última etapa del proceso”

⁸ A vía de ejemplo, el régimen de distribución forzada, claramente perfectible, no impedía que los jefes fijasen metas de productividad o rendimiento por grupos. Incluso habría que preguntarse si no fue porque lo entendieron así que en muchos casos se optó por la rotación en el premio al desempeño.

⁹ Extraído de John Kotter. El líder del cambio. Mc Graw Hill. México, 1997.

Vinculado con lo anterior, una apuesta a la interdisciplinariedad. Para la puesta en práctica de una estrategia de cambio normativo y cultural se requiere de los especialistas nacionales e internacionales y de los que ocupan los niveles políticos.

Ni los especialistas cuentan necesariamente con el pragmatismo y el conocimiento de la casuística requerido ni los que ocupan los niveles políticos cuentan necesariamente con los conocimientos y formación disciplinares del aspecto de la gestión que se quiera abordar. Es sencillo el concepto pero quizá no suficientemente practicado. En un contexto de la sociedad del conocimiento y de avances dinámicos en éste, de profusión de análisis comparados de experiencias en prácticas de gestión, la interdisciplinariedad y el trabajo en equipos de esta naturaleza constituye un requisito de calidad.

Temas a abordar y estrategia de abordaje

Se identifican en el cuadro que sigue una síntesis de los principales problemas, la identificación del subsistema dónde impacta y las principales recomendaciones:

Problemas	Recomendación
Identificación del subsistema dónde impacta el problema: integridad del sistema de gestión de recursos humanos y su vinculación con las finalidades organizacionales. Visión tradicional de la gestión de recursos humanos. No se la conceptualiza como un insumo para el desempeño de las instituciones públicas, el logro de productos y servicios públicos y por ende un factor clave para la gobernabilidad. No se visualiza una integración del sistema. en el proceso de asignación de recursos del presupuesto Dada esta visión, el problema no está presente en la agenda política.	Identificación de productos y servicios públicos claves. Identificación de perfiles de funcionarios para esos productos y servicios. Integración al presupuesto por resultados y a la evaluación de la gestión. Incorporación en la agenda política. Comunicación a sectores políticos y sociales sobre el rol trascendente de la función pública: campaña de jerarquización a través de la visualización social de los productos y servicios públicos y de quiénes están detrás de ellos. Establecimiento de una estrategia de cambio organizacional y de gestión del cambio cultural.
Identificación del subsistema dónde impacta el problema: organización de la función de recursos humanos: No existe un organismo central de regulación, control y planificación aceptado y jerarquizado que se constituya en un referente y una guía para el proceso de cambio y modernización. Se ha producido una especie de efecto péndulo dónde ciertas funciones de racionalización administrativa y de recursos humanos pasa por constituir una responsabilidad de ciertos organismos creados en origen a dichos efectos (ONSC) para luego crearse organismos que integran ésta pero que guardan cierta autonomía (CEPRE por ejemplo), para	Reconcebir a la Oficina Nacional de Servicio Civil. Incorporado en Ley de Rendición de Cuentas y en proceso de revisión. Definir una institucionalidad para el proceso de cambio y para la permanencia de la función.

Problemas	Recomendación
luego volver a una especie de institucionalidad mixta con mayor predominancia de uno que de otro.	
Identificación del subsistema dónde impacta el problema: organización de la función de recursos humanos. No existe una jerarquización de la función gerencial en recursos humanos. La formación directiva no constituye una política estratégica de la Administración.	Jerarquización y definición de cometidos y perfil de competencias del gerente de recursos humanos. Formación en competencias directivas.
Identificación del subsistema dónde impacta el problema: planificación y gestión del empleo. Rigidez de oferta donde conviven situaciones de déficit con situaciones de superávit de personas, cuantitativamente y cualitativamente. Sistemas de ingresos diversos y prohibición de ingreso a la función pública.	Identificación de plantilla de funciones y de funcionarios modular para el desempeño de la función pública. Definición de plantilla horizonte. Formación de una clase de directivos públicos. Eliminación de la prohibición de ingreso a la función pública para cuerpo modular de funciones. Definición de sistema de ingreso para cuerpo modular de funcionarios. Estimular la permanencia de ese cuerpo modular, aunque no la inamovilidad.
Identificación del subsistema dónde impacta el problema: gestión de la compensación. Estructura retributiva desdibujada, con gran cantidad de compensaciones, relativamente incentivadora para puestos de relativa menor calificación y desincentivadora para puestos más calificados y gerenciales. La restricción fiscal incidió con mayor impacto en los niveles de mayor calificación y responsabilidad, reduciendo la importancia económica de la responsabilidad y la gerencia. La política salarial es más una política económica que una política adecuada al desarrollo de la función pública y los resultados de la misma.	Racionalización de estructura retributiva. Para el cuerpo de funciones medulares establecer remuneraciones competitivas con el mercado. Definir mecanismos para no incrementar el rubro de remuneraciones. La utilización de economías provenientes de retiros incentivados o de reestructuras es un mecanismo posible. En Ley de Rendición de Cuentas se introduce la revisión de retribuciones.
Identificación del subsistema dónde impacta el problema: gestión del empleo Inflexibilidad cultural en relación a la desvinculación a la función pública	Definición e implantación de una estrategia de comunicación al respecto priorizando a la función pública, al funcionario público y eliminando el culto y la práctica de la inamovilidad.
Identificación del subsistema dónde impacta el problema: organización del trabajo. Estructura de escalafones y cargos obsoleta, no acorde con requisitos de	Modernización de estructura escalafonaria y de definición de puestos de trabajo. Al respecto es esencial considerar el cuerpo de funciones públicas claves. En Ley de Rendición de Cuentas se introduce la revisión escalafonaria.

Problemas	Recomendación
polifuncionalidad, flexibilidad y competencias. Los puestos de trabajo responden a una clasificación ocupacional determinada por la denominación, el escalafón y el grado y no por tareas y requisitos.	
Identificación del subsistema dónde impacta el problema: gestión del empleo Sistema de movilidad horizontal que depende más de la voluntad del interesado que de una posición institucional	Profesionalización del sistema de movilidad horizontal
Identificación del subsistema dónde impacta el problema: organización del trabajo. Predominancia de una cultura de la titulación o de antecedentes antes que de la competencia	Capacitación e introducción de la noción y cultura de la competencia.
Identificación del subsistema dónde impacta el problema: gestión del empleo. Sistema de reclutamiento, selección y recepción con carencias en términos de procesos homogéneos y profesionalizados.	Profesionalización y modernización de procesos de reclutamiento, selección y recepción.
Identificación del subsistema dónde impacta el problema: gestión del rendimiento Sistema de evaluación de desempeño que no vincula el desempeño a resultados de la organización y no prioriza al grupo frente al individuo	Sistema de evaluación de desempeño que integre la incorporación de estándares de rendimiento vinculados a los resultados de la organización. En Ley de Rendición de Cuentas se introduce revisión del sistema de evaluación de desempeño.
Identificación del subsistema dónde impacta el problema: gestión del rendimiento y del desarrollo No existe un sistema de gestión del conocimiento. Falta de un mecanismo por el cual la organización se apodere del capital humano generado y lo transforme en capital institucional. Capacitación no conceptualizada como un activo institucional y como dependiente de los objetivos y productos institucionales.	Definir una estrategia de gestión del conocimiento. Definir la estrategia de capacitación en base a los requerimientos en términos de servicios públicos. Incorporar en la capacitación la formación en actitudes y comportamientos. Apropiarse institucionalmente de la capacitación impartida otorgando a los "capacitados" las responsabilidades para las cuáles fueron capacitados.
Identificación del subsistema dónde impacta el problema: gestión del	Incentivar estrategias participativas y de comunicación entre las jerarquías y sus

Problemas	Recomendación
desarrollo. Sistema jerárquico rígido Régimen de ascensos acorde a una lógica burocrática Régimen de ascensos muchas veces cerrado dentro del organismo	subalternos. Estimular la realización de compromisos de gestión entre grupos de trabajo y sus jerarcas. Estimular sistema de carreras horizontales basado en las competencias. Habilitar sistema de ascenso entre varios organismos.
Identificación del subsistema dónde impacta el problema: gestión de las relaciones humanas y sociales El concepto de clima laboral no existe como concepto generalizado y administrado	Incorporar la administración del clima laboral como parte del sistema de gestión de recursos humanos.
Identificación del subsistema dónde impacta el problema: todos los subsistemas. Regulaciones y normas sobrepuestas. No se han eliminado normas ociosas o redundantes en sucesivas reformas.	Racionalización normativa. Incluye las referidas a las retribuciones.
Identificación del subsistema dónde impacta el problema: todos los subsistemas. Sistemas de información de implantación reciente con necesidad de apoyo externo. Cuentan con Decretos de respaldo pero ello no garantiza la oportunidad y la calidad de la información una vez que el seguimiento no se realice a través de proyectos específicos	Implantación acompañada de una estrategia de sostenibilidad (ver sugerencias en punto sobre planificación)

3. Antecedentes

Dada la definición que brinda el marco metodológico donde se inscribe este trabajo, los antecedentes debieran referirse a la gestión de los recursos humanos en el ámbito público y no únicamente a lo que adquirió carácter de órgano central, esto es, la Oficina Nacional de Servicio Civil (O.N.S.C).

En este sentido se han identificado las siguientes visiones que pueden subsistir en un mismo momento del tiempo:

- a) El Servicio Civil como sinónimo de órgano más que como sistema de gestión horizontal
- b) El Servicio Civil como órgano y como sistema de gestión

- c) La gestión de recursos humanos integrada a la gestión en general y al presupuesto. Nuevo rol de la Oficina Nacional de Servicio Civil - Ley de Presupuesto No. 16.736 de 5 de enero de 1996 y Reforma Administrativa del Estado
- d) La gestión de recursos humanos en una visión de largo plazo: la propuesta y lo que recoge la Ley de Presupuesto No. 17.296 de 21 de febrero de 2001
- e) La gestión de recursos humanos en el marco del Proyecto de Rendición de Cuentas 2001.

3.1 El Servicio Civil como sinónimo de órgano

Una visualización del Servicio Civil como sinónimo de órgano se presenta en distintos ámbitos.

Señala el Dr. Ruben Correa Freitas ¹⁰, ex- Director de la Oficina Nacional de Servicio Civil, que Servicio Civil puede tener tres acepciones. Una que hace referencia al conjunto de funcionarios civiles que prestan servicios en la Administración Pública. Otra que lo concibe como el conjunto de normas jurídicas que rigen la actuación de los funcionarios civiles del Estado. Y la tercera que lo concibe como órgano que tiene a su cargo la competencia en materia del servicio civil.

Interpreta el citado profesional que la visión del " Servicio Civil en la Constitución Uruguay de 1967 es sinónimo de órgano u organismo, en virtud de que el constituyente cometió al legislador la creación del mismo a fin de asegurar una administración eficiente.... En el Uruguay, el Servicio Civil es el organismo responsable de las políticas de asesoramiento y control en materia de función pública, tanto desde el punto de vista organizacional, como desde el punto de vista funcional, en especial en todo lo relacionado con el régimen de los funcionarios públicos." Se señala asimismo en el libro de referencia que la noción de Servicio Civil como órgano es ampliamente aceptada por prestigiosos académicos.

Esta óptica, si bien necesaria a los efectos de identificar los roles de la Oficina puede afectar la visión más amplia de un sistema con un núcleo central de planificación, regulación y control y unidades descentralizadas de decisión y ejecución a cargo de directivos con adecuadas capacidades gerenciales.

A partir de la reformulación de estructuras organizativas, dispuesta en la Ley de Presupuesto N° 16.736 de 5 de enero de 1996, el Decreto 114/997 establece que la ONSC es responsable de formular la política de recursos humanos y controlar su ejecución en la Administración Pública, tomando como principios fundamentales el desempeño y la calificación; estimulando el compromiso de los funcionarios públicos con la prestación de un servicio orientado hacia el usuario y la innovación de la gestión, asesorando en programas de modernización del Estado en las áreas mencionadas. Por su parte los cometidos de las Oficinas sectoriales, están incluidos en las unidades organizativas de recursos humanos. Estas unidades, fueron creadas en aquellos lugares en que no existían como tales, a fin de fortalecer la gestión de los recursos humanos en la Administración Central, la adecuación a los cambios tecnológicos y de estilos de trabajo. Tienen el objetivo de fomentar, por un lado, la profesionalización de la función pública, el desarrollo personal, la carrera administrativa y, por otro lado elevar la eficiencia, eficacia y economía en el cumplimiento de los cometidos sustantivos.

¹⁰ Correa Freitas, Ruben; Vázquez Cristina. Manual de Derecho de la Función Pública. Cap. XV: El Servicio Civil. Fundación de Cultura Universitaria. Mayo 1998. Montevideo.

No obstante lo anterior, se visualiza en los hechos que la ONSC no presenta un liderazgo en materia de gestión de recursos humanos, no siendo tampoco reconocida en el ámbito público como un centro de desarrollo e innovación al respecto. Se ha concentrado en actividades burocráticas y en el desarrollo de programas de capacitación, sin una integración a un sistema horizontal de recursos humanos que contemple los distintos subsistemas integrantes y atraviese, liderando, al conjunto de la Administración Pública. Tampoco se la visualiza como un organismo comunicador hacia la sociedad y el sector político sobre el rol y la importancia estratégica del sistema de recursos humanos.

Actualmente, y en el marco del Programa de Modernización del Estado que se desarrolla a través de CEPRE, se están desarrollando análisis que tienden a establecer los nuevos cometidos y estructura de la actual Oficina Nacional de Servicio Civil en el marco de un proceso de profesionalización de la gestión de recursos humanos.

En relación a la Oficina Nacional de Servicio Civil los antecedentes se sintetizan en Anexo IV.

3.2 El Servicio Civil como órgano y como sistema de gestión: inicios

La visualización del servicio civil asociada a la gestión de recursos humanos se presenta en distintos informes.

En 1954, un informe de la época señala¹¹ : “en general, los empleados públicos no reciben adiestramiento específico previo al desempeño de sus puestos. Su educación y experiencia rara vez los habilita para las tareas precisas a ser desarrolladas. Aún la selección bajo un sistema de mérito no produce un empleado “calificado”...“es necesario el adiestramiento inmediato y el adiestramiento en servicio”

En la década del 60, el informe “Estudio Económico del Uruguay” de la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE) incluía, conjuntamente con el diagnóstico de la Administración Pública, una serie de recomendaciones para mejorar la operatividad estatal y jerarquizar la Administración pública ante el consenso popular: establecimiento de la carrera administrativa; la profesionalización del servicio público y jerarquización de la función pública; el ingreso por mérito; la clasificación y descripción de cargos como base para la selección, ubicación y remuneración de los funcionarios y reestructuras orgánico funcionales; la capacitación sistemática, utilizando Escuelas de Administración Pública y otros centros de enseñanza; la organización de oficinas rectoras y coordinadoras del Servicio Civil. Algunas de las recomendaciones fueron incorporadas en la modificación constitucional del año 1967 o se instrumentaron en la misma.

Por otra parte, Oscar Oszlak, en 1972, realiza un nuevo diagnóstico de la Administración Uruguaya. Respecto a la administración de Recursos Humanos destacó: el exceso del número de funcionarios; la política de promoción basada en la antigüedad más que en el mérito; la “jerarquización ocasionada por aumento encubiertos en las remuneraciones a través de ascensos lo que ocasionaba resentimiento en las relaciones de autoridad con pocos auxiliares y muchos jefes; la incidencia de los cargos de particular confianza en el sistema de promoción; la ausencia de cursos previos y en servicio de capacitación en áreas específicas colaborando en la desmotivación profesional; el complejo sistema de compensaciones distorsionante de las retribuciones por grado o función, dependiendo del mayor o menor poder de negociación de los organismos involucrados.

A mediados de 1993 a partir del convencimiento de varios altos jerarcas de la administración pública uruguaya de la necesidad de mejorar la eficacia y la eficiencia del Estado, se inició el análisis de distintas alternativas para redimensionar y mejorar la gestión de la Administración Central, con un enfoque de tipo integral y de corte tanto transversal como vertical.

¹¹ John Hall,- informe año 1954 sobre la Administración Pública del Uruguay

Se buscó asimismo el Diseño de un Programa Marco y la participación de Organismos Multilaterales como el BID y el Banco Mundial en la operación.

El énfasis estuvo dado en la Administración Central, por su importancia relativa en cuanto a impacto en la sociedad y sobre el total del gasto, por ser uno de los sectores de mayor retraso relativo en su gestión, por constituirse en el área de las responsabilidades esenciales del Estado, y, ser, además, aquella sobre la cual se ejerce el mayor control administrativo de parte del Poder Ejecutivo.

Se planteaba el objetivo de atender la necesidad de reducir el costo del Estado a la vez que aumentar su eficacia e impacto en beneficio de toda la sociedad, por una parte, como destinataria de sus servicios (especialmente de los sectores de mayor riesgo), y por otro lado y muy particularmente en beneficio de los sectores productivos, en el marco de una integración al resto del mundo.

Hacia comienzos del año 1993, comienza a gestarse la inquietud de iniciar una nueva etapa en materia de "Reforma del Estado", en la que resulta precisa extender los esfuerzos sobre los factores de ineficiencia y con incidencia en el déficit fiscal, como el sobredimensionamiento del empleo, la existencia de organismos redundantes y/o superposición de funciones y profundizar el mejoramiento en general de la eficiencia de la gestión administrativa.

Se aprueban leyes para reestructurar servicios, fusionar unidades ejecutoras o supresión de aquellas que se entiendan no esenciales a los fines del Estado, así como las normas que disponen la supresión de vacantes y otras medidas de restricciones presupuestarias.

Algunas de las medidas o acciones más destacables en el área de la racionalización del manejo de los recursos humanos fueron: reducción de efectivos de las Fuerzas Armadas; eliminación de vacantes de cargos presupuestados y funciones contratadas, con determinadas excepciones; otorgamiento de incentivos al retiro para el personal civil¹² y determinado personal militar¹³; progresiva eliminación de los cargos de Particular Confianza " Q " y su sustitución en algunos casos, por cargos de Alta Prioridad; eliminación de las Horas Extras permanentes y limitación del régimen general.

La Ley No. 16.127 de 7 de agosto de 1990, además de incorporar un régimen de incentivos para la renuncia a la función pública, establece una serie de normas para designaciones, ascensos e incentivos. Se identifican en el texto legal elementos y conceptos vinculados a la gestión de recursos humanos e intentos de modernización de algunos aspectos como ser los ascensos. Al respecto, se establece que los mismos no necesariamente deben realizarse de grado en grado. También se establece que éstos deberán realizarse por concurso de méritos y antecedentes o de concurso de oposición y méritos. La Ley contiene normas sobre redistribución de funcionarios excedentes, introduciendo conceptos vinculados a la adecuación de estructuras y movilidad horizontal.

3.3 La gestión de recursos humanos integrada a la gestión en general y al presupuesto.

¹² (Leyes números 16.127 de 7 de agosto de 1990 artículos 32 a 36 y 16.320 de 1 ° de noviembre de 1992 artículos 17 a 21 y 23 a 26)

¹³ (Ley Nº 16.226 de 29 de octubre de 1991 artículos 78 a 90)

La Reforma Administrativa del Estado se inicia formalmente con la aprobación de la Ley de Presupuesto Nacional No. 16.736 de 5 de enero de 1996. En el art. 703 y siguientes del texto legal referido se crea el Comité Ejecutivo para la Reforma del Estado (CEPRE), como la entidad responsable de llevar adelante el proceso de reforma.

El Gobierno del Uruguay solicitó el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo para acompañar el proceso de Reforma del Estado a través de la implantación efectiva de lo dispuesto en la Ley N° 16.736 de 5 de enero de 1996 y del fortalecimiento de su ejecución. Las principales áreas que comprende dicho apoyo incluyeron: (i) la Modernización de la Administración Pública; y (ii) la Modernización de la Administración de las Finanzas Públicas. En ese marco, se firma el 7 de abril de 1997 el Contrato de Préstamo N° 995/OC-UR con el objetivo general de desarrollar un proceso de Reforma que brinde mayor eficiencia, eficacia y calidad a la misma.

Los temas centrales tratados en el texto legal son los siguientes: reformulación de las estructuras organizativas de los Ministerios; creación de sistemas de calificación de personal y establecimiento de un sistema de alta gerencia; revisión de regulaciones legales y administrativas; ordenamiento y modernización de la Administración Financiera; sistema de evaluación de la gestión pública en base a indicadores de resultados con un enfoque de usuario final.

Importa destacar que el Decreto No. 255/95 de 11 de julio de 1995, antecedente directo de la Ley de Presupuesto 16.736, enfatiza la importancia de la formulación presupuestaria como instrumento de reforma del Estado, estableciendo que la misma deberá ceñirse a los siguientes criterios: a) fortalecimiento de cometidos sustantivos de organismos de la Administración Central; b) establecimiento de mecanismos de evaluación de desempeño que vinculen la asignación de recursos a indicadores de gestión; c) eliminación o transferencia a terceros de actividades no sustantivas o de apoyo y que implican duplicaciones o superposiciones; d) explicitación de todos los subsidios y transferencias.

A través de la reformulación de las estructuras organizativas se jerarquizó, a nivel de cada Ministerio, aquellos cometidos que hacen a su propia naturaleza (cometidos sustantivos), reduciendo o eliminando tareas accesorias. Se habilitó un sistema de incentivos al retiro de los funcionarios que ocupasen cargos y funciones contratadas declarados excedentarios.

En el marco del objetivo explícito de jerarquizar la función pública y orientar la misma hacia el ciudadano, se entendió prioritario introducir reformas en los sistemas de remuneración, calificación de personal , ascensos, capacitación y racionalización de las condiciones objetivas de trabajo. Se crearon asimismo las denominadas funciones de alta especialización. En términos generales se tuvo el objetivo de incorporar a la gestión de recursos humanos dentro de la organización en su conjunto, vincularla con sus cometidos, con el presupuesto y profesionalizarla.

En relación a la mejora en el sistema de remuneraciones los objetivos eran: a) corregir las desigualdades en la remuneraciones existentes, compensando la responsabilidad y especialización requeridas para el desempeño de las tareas; b) pago de premios por desempeño calificado excelente o muy bueno; c) crear los cargos definidos como de Alta Gerencia y Especialización, para cuya provisión se disponía el uso del concurso abierto. La concentración de los recursos humanos en los cometidos sustantivos, permitió generar un mecanismo por el cual el 70% de las economías efectivas generadas podían reasignarse a usos tales como: premios al desempeño excelente y muy bueno, incrementos salariales para atender las necesidades del personal de

mayor responsabilidad y alta especialización, corrección de inequidades de remuneración.

En relación al sistema de calificación del personal el art. 22 y sgts. de la Ley No. 16.736 señala que la calificación de la aptitud funcional para los estímulos y ascensos se realizarán mediante una misma técnica de evaluación de desempeño. Los factores de calificación establecidos son: rendimiento, condiciones personales, comportamiento del funcionario, aptitudes en cargos de supervisión y responsabilidad. A los efectos de restringir el calificar a todos por igual, se estableció un sistema de "distribución forzada" por el cual se distingue al 10% de los mejores funcionarios, calificando su actuación como excelente y al 20% siguiente, calificando su actuación como muy buena, y al resto como satisfactoria, regular o insuficiente. Se ligó parte de la remuneración con la calificación al crearse el premio por desempeño excelente y muy bueno que se ubicaron en 10% y 3% de la retribución anual nominal respectivamente.

Es de destacar que existían antecedentes en relación a sistemas de evaluación de desempeño pero que los mismos no llegaron a cambiar la cultura organizacional de evaluar a todos por igual. Por ello se opta por el sistema de distribución forzada que en muchos casos llevó a que se practicase una rotación anual de funcionarios calificados como excelentes y muy buenos, de forma de distribuir los premios al desempeño entre todos los funcionarios o buena parte de los mismos.

Con respecto a los ascensos, se estableció un sistema que buscaba mantener un adecuado equilibrio entre el derecho del funcionario y el interés de la Administración. Al respecto, los principales puntos a destacar son los siguientes: a) cualquier funcionario de un grado inferior podrá aspirar a ocupar una vacante de un cargo superior suprimiéndose limitantes que existían al respecto (hasta 1992, los ascensos se hacían de grado en grado. A partir de 1992 se posibilitó de que se pudieran realizar siempre que se estuviese no más de tres grados inferiores a la vacante a proveer); b) las promociones se harán en base al mérito, la capacitación y con una menor ponderación la antigüedad; c) el concurso, ya sea de méritos y antecedentes, como de oposición y méritos constituye el medio establecido para el ascenso. Se aplicará el concurso de oposición y méritos cuando así lo decida el Jarca por razones de oportunidad o conveniencia para el servicio o cuando lo solicite cualquiera de los postulantes al ascenso del cargo a proveer, mediante petición fundada.

Con respecto a las funciones de alta especialización, los considerandos del Decreto 303/996 de 31 de julio de 1996 establecen la importancia de: a) la orientación de la gestión pública a resultados; b) la profesionalización y la jerarquización de la especialización de los niveles gerenciales; c) el principio de igualdad de oportunidades en la selección de personal a través de procedimientos competitivos y transparentes. Se podrán designar entonces funcionarios contratados para el desempeño de funciones de alta especialización, en puestos técnicos o de asesoramiento, inmediatamente dependientes del Director de una Unidad Ejecutora. Un elemento a destacar especialmente es que los contratos serán provistos mediante concurso público y abierto entre toda la ciudadanía. Por otra parte, la remuneración deberá tener un nivel competitivo con las similares en el mercado. Estas disposiciones constituyen un primer paso para la generación de una política de directivos en la Administración. Pero es de destacar que la previsión y provisión de estos cargos no asegura de por sí que existan políticas específicas de gestión de recursos humanos para directivos, o que exista un estatuto propio o que se institucionalicen políticas de capacitación directiva.

En relación a la capacitación de los recursos humanos se creó una estrategia de capacitación que previó tres grandes módulos: capacitación en los procesos de trabajo

público que se reestructuraron (administración financiera, recursos humanos, compras estatales), capacitación específica de Unidades Ejecutoras y capacitación gerencial.

Con respecto a las condiciones objetivas de trabajo, una serie de artículos establecieron pautas más estrictas en relación a inasistencias y licencias, como ser: descuento de la licencia cuando la inasistencia sea imputable al funcionario y no solo a los haberes; observación en el legajo, sin perjuicio de la instrucción del sumario, cuando el funcionario en uso de licencia por enfermedad no cumple con las disposiciones reglamentarias; necesidad de acreditar el haber rendido prueba o examen en los casos de licencia por estudio.

De las entrevistas a informantes calificados surge que uno de los principales objetivos que se alcanzaron en el proceso de Reforma y con el apoyo del BID fue la mejora en la productividad y la calidad del gasto público a través de: reformulación de estructuras organizativas, reducción en el número de cargos y funciones contratadas excedentes, supresión de cargos vacantes, reasignación de economías producidas por la Reforma buscando incentivar la mayor especialización y responsabilidad, contratación con terceros, recalificación de funcionarios públicos especialmente en gerencia y gestión pública.

Los destinos de los ahorros producidos por la Reforma, establecidos por las disposiciones legales y reglamentarias y los porcentajes que del total de economías correspondió a cada uno de ellos fue:

- a) Financiamiento de pagos por premios al desempeño: 6%; 3.8 Millones U\$S.
- b) Financiamiento de cargos de Alta Especialización: 5%; 3.2 Millones U\$S.
- c) Fortalecimiento de cometidos sustantivos:
 - ?? Compensaciones por mayor responsabilidad y especialización: 15%; 10 Millones U\$S.
 - ?? Contrataciones con terceros: 27%; 18 Millones U\$S.
- d) Financiamiento de Equiparación Salarial (tareas de similar responsabilidad): 28%; 19 Millones U\$S.
- e) Deben agregarse a estos conceptos los aportes patronales (11%) y otros conceptos (8%).

La aplicación a los destinos especificados mejoraron la pirámide salarial en el sentido de equiparar en los casos del desempeño en tareas de similar responsabilidad y de reconocer económicamente la mayor especialización y responsabilidad. Actualmente, la fijación de impuestos a las retribuciones de mayor tasa a los mayores ingresos revierte notoriamente los logros alcanzados.

3.4 La gestión de recursos humanos: Intento de planificación a mediano y largo plazo - Ley de Presupuesto No. 17.296 de 21 de febrero de 2001

Continuando con las líneas de la Reforma Administrativa del Estado, el CEPRE realizó un conjunto de propuestas para la Ley de Presupuesto 2000-2004 en el ámbito de la gestión de recursos humanos con el objetivo de mejorar las competencias, las remuneraciones y la capacidad gerencial de la Administración Pública. En síntesis, estas propuestas eran:

- a) simplificar y modernizar el sistema de clasificación de puestos de trabajo de manera de contribuir a una mayor movilidad laboral y a la adecuación a una plantilla horizonte definida en forma consistente con las competencias requeridas en un marco de incorporación de cambios tecnológicos, con las nuevas

modalidades de intervención directa e indirecta de la Administración Pública en la sociedad y con la carrera administrativa¹⁴;

- b) definir un sistema de remuneraciones competitivo con el mercado, a partir del principio "igual remuneración para trabajos de igual valor agregado" de los puestos de trabajo de la plantilla horizonte;
- c) seguir centrando la carrera administrativa en las competencias necesarias de los puestos de trabajo y en la evaluación de desempeño, en el contexto de su contribución a los productos y resultados de la organización;
- d) crear sistemas de información sobre la gestión de recursos humanos, retribuciones y cumplimiento de condiciones objetivas de trabajo, integrados a otros sistemas de gestión pública;
- e) principio de equilibrio fiscal: los cambios propuestos no podrían ampliar el gasto público en remuneraciones. Estos se financiarían con reasignaciones de recursos presupuestarios, consecuencia de la revisión costo/efectividad de actividades, productos y formas de prestación de los servicios públicos.

La Ley de Presupuesto 17.296 recoge, de este conjunto de propuestas, las siguientes:

- a) Racionalización de las denominaciones de cargos o contratos de función pública. En este sentido, el artículo 17 faculta al Poder Ejecutivo para disponer las modificaciones necesarias conducentes a racionalizar las denominaciones de cargos o contratos de función pública, tendiendo a establecer una denominación o nomenclatura uniforme en las estructuras de las Unidades Ejecutoras;
- b) Sistemas de Información sobre cargos y contratos de función pública, conceptos retributivos de cargos y de funcionarios para organismos del Presupuesto Nacional. Al respecto, el art. 20 de la Ley 17.296 dispone que los jerarcas de las Unidades Ejecutoras deben proporcionar información a la Contaduría General de la Nación. En la actualidad, se está en proceso de implantación del Sistema de Retribuciones (SR) a través de CEPRE y CGN.

3.5 La gestión de recursos humanos en el marco del Proyecto de Rendición de Cuentas 2001

El Poder Ejecutivo envió al Parlamento, como parte del Proyecto de Ley referente a la Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal correspondiente al ejercicio 2001, un conjunto de artículos vinculados a los recursos humanos. El Proyecto de Ley establece que se busca impulsar reformas estructurales del Estado a través de la racionalización del gasto público, la racionalización y el establecimiento de un nuevo marco regulatorio para futuras necesidades en materia de recursos humanos. El Proyecto aprobado por la Cámara de Representantes incorpora algunos conceptos esenciales del punto de vista de la gestión moderna de recursos humanos (se sintetizan en el capítulo sobre otros elementos del contexto) los que son: racionalización salarial; flexibilización de regímenes de contratación; amovilidad; evaluación de desempeño; racionalización de regímenes de licencia y asistencia.

No obstante lo anterior, estos conceptos parecen estar más direccionados al logro de una reducción en los costos que al logro de una jerarquización y profesionalización de la función pública. Se entiende que la coyuntura crítica del país obligó a poner énfasis en los aspectos de gasto más que en los aspectos de gestión propiamente dichos.

¹⁴ Se propuso un sistema de clasificación de puestos de trabajo compuesto por 5 escalafones (Gerencial, Científico-Profesional, Técnico, Administrativo, Servicios Generales) y 8 grados que se definen como grupos ocupacionales de puestos de trabajo con igual remuneración por grado. Cada grupo ocupacional correspondiente a cada escalafón en cada grado, será definido por el tipo de tareas esenciales y las competencias típicas requeridas para desarrollar un trabajo de similar responsabilidad, especialización y experiencia calificada, asociada a los productos de la organización.

Un aspecto a resaltar de la propuesta es el reconocer, a través de un texto legal, la necesidad de flexibilizar el empleo público introduciendo una nueva forma de contratación (contratos a término), con un proceso de reclutamiento transparente y con la movilidad del trabajador privado. En este sentido, la propuesta elimina progresivamente la rigidez de la oferta de trabajo, factor limitante clave para el sistema de recursos humanos. Sin embargo, la posibilidad de que ésta filosofía de contratación se efectivice e impacte sobre la rigidez de oferta se ve limitado por las escasas fuentes de financiamiento para ello.

Sería pertinente por otra parte que estos artículos se acompañen de una planificación estratégica sobre la misión y objetivos de la función pública en general, de los recursos humanos dentro de ésta y de la gestión de los mismos como instrumento puesto al servicio de las necesidades estratégicas. Algunas de las preguntas a responder serían: ¿Hacia dónde se tiende en términos de cantidad y calidad de recursos humanos en el mediano plazo? ¿Cuál es el rol que estos recursos van a tener en el ámbito de la función pública? ¿Cuáles son los criterios estratégicos del punto de vista organizacional para la eventual declaración de excedencias?

Al respecto, parecen no alcanzar los períodos más o menos normales sin crisis estructurales para arraigar una visión que jerarquice y profesionalice la gestión de recursos humanos, que ubique a ésta en el marco de la planificación estratégica de la organización, que racionalice la misma y que la ubique jerarquizadamente en la agenda política y social como un elemento clave para el desarrollo de la eficiencia y de la calidad de la función pública. En este sentido, la timidez con que la Administración ha ido avanzando en algunos de los puntos establecidos en el marco de la Reforma Administrativa del Estado puede coadyuvar para que, en los momentos críticos y de necesidad de reducción de gastos, se priorice la obtención de objetivos en términos de ahorros y de costos frente a los de modernización de la gestión.

4. Análisis del Contexto Institucional

4.1 Análisis del marco normativo

4.1.1 La Función Pública en el contexto de la Constitución Uruguay

La Constitución del año 1967 regula a través de distintas normas, los derechos y obligaciones de los funcionarios públicos.

La Constitución uruguaya puede calificarse de "rígida" en el sentido de que el procedimiento para reformarla es diferente del procedimiento para la sanción de las leyes ordinarias. Por otra parte, prevé la defensa de la superlegalidad constitucional estableciendo que " Las leyes podrán ser declaradas inconstitucionales por razón de forma o de contenido, de acuerdo a lo que se establece en los artículos siguientes" (art. 256, Constitución 1967).

Dado lo anterior, lo establecido en la Constitución sobre la función pública resulta esencial ya que el resto del marco normativo debe ser compatible con ésta. Si no existiese compatibilidad, se prevé la declaración de inconstitucionalidad de acuerdo al art. 258

Los principales artículos constitucionales referidos a la función pública son los siguientes ¹⁵:

Quién puede ser llamado al empleo público

Art. 76: Establece que todo ciudadano puede ser llamado a los empleos públicos.

Funcionario público al servicio de la Nación

Art. 58: " Los funcionarios están al servicio de la Nación y no de una fracción política. En los lugares y las horas de trabajo, queda prohibida toda actividad ajena a la función, reputándose ilícita la dirigida a fines de proselitismo de cualquier especie..."

Estatuto del Funcionario

La Constitución de 1952 consagra el sistema de Estatutos múltiples siendo éstos: Estatuto para la Administración Central y Servicios Descentralizados; Estatuto para cada uno de los Gobiernos Departamentales; Estatutos para cada una de las Cámaras del Poder Legislativo; Estatutos para cada uno de los Entes Autónomos Comerciales e Industriales; Estatutos para los Entes Autónomos de Enseñanza.

Al respecto:

Establecimiento del Estatuto y alcance

Art. 59: " La ley establecerá el Estatuto del funcionario sobre la base fundamental de que el funcionario existe para la función y no la función para el funcionario. Sus preceptos se aplicarán a los funcionarios dependientes: A) Del Poder Ejecutivo, con excepción de los militares, policiales, diplomáticos, que se regirán por leyes especiales. B) Del Poder Judicial y del Tribunal de lo Contenciosos Administrativo, salvo en lo relativo a los cargos de la Judicatura. C) Del Tribunal de Cuentas. D) De la Corte Electoral y sus dependencias, sin perjuicio de las reglas destinadas a asegurar el contralor de los partidos políticos. E) De los Servicios Descentralizados, sin perjuicio de lo que a su respecto se disponga por leyes especiales en atención a la diversa índole de sus cometidos.

Art. 62: " Los Gobiernos Departamentales sancionarán el Estatuto para sus funcionarios, ajustándose a las normas establecidas en los artículos precedentes, y mientras no lo hagan regirán para ellos las disposiciones que la ley establezca para los funcionarios públicos. ..."

Art. 63: " Los Entes Autónomos comerciales e industriales proyectarán, dentro del año de promulgada la presente Constitución, el Estatuto para los funcionarios de su dependencia, el cual será sometido a la aprobación del Poder Ejecutivo. Este Estatuto contendrá las disposiciones conducentes a asegurar el normal funcionamiento de los servicios y las reglas de garantía establecidas en los artículos anteriores para los funcionarios, en lo que fuere conciliable con los fines específicos de cada Ente Autónomo."

Art. 204: "Dichos Consejos (se refiere a los Consejos Directivos de la Enseñanza Pública Superior, Secundaria, Primaria, Normal, Industrial y Artística) establecerán el Estatuto de sus funcionarios de conformidad con las bases contenidas en los artículos 58 a 61 y las reglas fundamentales que establezca la ley, respetando la especialización del Ente".

Contenido del Estatuto del Funcionario Público

Art. 61: " Para los funcionarios de carrera, el Estatuto del Funcionario establecerá las condiciones de ingreso a la Administración, reglamentará el derecho a la permanencia en el cargo, al ascenso, al descanso semanal y al régimen de licencia anual y por enfermedad; las condiciones de la supresión o el traslado; sus obligaciones funcionales y los recursos administrativos contra las resoluciones que los afecten...."

¹⁵ Se entrecorren artículos de la Constitución de la República Oriental del Uruguay, 1967. Fue precedida de las Constituciones de 1830, 1918, 1934, 1942 y 1952.

Creación del Servicio Civil, carrera administrativa e inamovilidad. Eficiencia en la Administración.

Art. 60: "La ley creará el Servicio Civil de la Administración Central, Entes Autónomos y Servicios Descentralizados, que tendrá los cometidos que ésta establezca para asegurar una administración eficiente.

Establécese la carrera administrativa para los funcionarios presupuestados de la Administración Central, que se declaran inamovibles, sin perjuicio de lo que sobre el particular disponga la ley por mayoría absoluta de votos del total de componentes de cada Cámara y de lo establecido en el inciso cuarto de este artículo.

Su destitución sólo podrá efectuarse de acuerdo con las reglas establecidas en la presente Constitución.

No están comprendidos en la carrera administrativa los funcionarios de carácter político o de particular confianza, estatuidos, con esa calidad, por ley aprobada por mayoría absoluta de votos del total de componentes de cada Cámara, los que serán designados y podrán ser destituidos por el órgano administrativo correspondiente. "

Art. 168, inicio e inciso 10: " Al Presidente de la República, actuando con el Ministro o Ministros respectivos, o con el Consejo de Ministros, corresponde:10) Destituir los empleados por ineptitud, omisión o delito, en todos los casos con acuerdo de la Cámara de Senadores o, en su receso, con el de la Comisión Permanente, y en el último, pasando el expediente a la Justicia. Los funcionarios diplomáticos y consulares podrán, además, ser destituidos, previa venia de la Cámara de Senadores, por la comisión de actos que afecten su buen nombre o el prestigio del país y de la representación que invisten..."

Se aprecia que, el artículo 60 de la Constitución declaró que los funcionarios presupuestados de la Administración Central son inamovibles sin perjuicio de lo que disponga la ley por mayoría absoluta de votos de cada Cámara.

De los 236.908 cargos públicos, los de la Administración Central son 91079 de acuerdo a datos de la ONSC y de 94.659 de acuerdo a la CGN (incluyendo vacantes). Los cargos presupuestados sujetos a inamovilidad son 29.032 ya que no se incluyen dentro de éstos a los del escalafón policial y militar, lo que representa un 30% de los cargos de la Administración Central y un 12% de los cargos públicos totales.

Para el caso de la Administración Central, si bien el guarismo promedio es de 30%, debe tenerse en cuenta que, excluyendo del total a los escalafones militar y policial, el porcentaje de cargos presupuestados sujetos a inamovilidad en el total de cargos y contratos de función pública es de 80%. En efecto, el porcentaje para el conjunto de escalafones, excluyendo el militar y policial, es superior al 80% (exceptuando el E, donde el guarismo es de 45%). Ver al respecto Cuadro 5 de Anexo 0.

Por otra parte, de hecho los funcionarios contratados gozan del privilegio cultural de la inamovilidad. Prueba de ello es que las normas legales permiten su redistribución, cuando en realidad si sus servicios no fueran necesarios en el Organismo en el cual revistan y en otro se requiriera personal que reúna su perfil, la Ley permite rescindir el contrato en la Oficina que presta funciones y el funcionario debería presentarse a concurso en el Organismo que requiere personal.

Asimismo, la Ley N° 16.736 de 5 de enero de 1996 otorgó idénticos incentivos económicos para la renuncia a la función pública, sin distinción entre funcionarios presupuestados y contratados, siendo que, si la Administración tiene exceso de personal y éste es contratado está facultada por Ley para rescindir dichos contratos.

En relación a la carrera administrativa, de acuerdo al art. 60 de la Constitución, son los funcionarios presupuestados de la Administración Central. Por tanto, no son funcionarios de carrera los no presupuestados (designados con cargo a Partidas de Jornales y Contratación, art. 229 de la Constitución) y los funcionarios de carácter

político o de particular confianza. La doctrina nacional ha definido a los funcionarios presupuestados como aquellos que son titulares de cargos previstos en las planillas del Presupuesto.

4.1.2 Otras normas que regulan la situación de los funcionarios de la Administración Central.

Las normas legales principales en materia de funcionarios, están orgánicamente establecidas en el Estatuto del Funcionario de fecha 13 de febrero de 1943 que se individualiza como el Decreto-Ley N° 10.388.

Naturalmente que con posterioridad se dictaron un sin fin de disposiciones legales, destacándose en especial las contenidas en los Presupuestos y Rendiciones de Cuentas. Del Estatuto corresponde destacar en primer término, que efectúa una definición amplia de funcionario público expresando que se considera tal a “todas las personas que, nombradas por autoridad competente, participan en el funcionamiento de un servicio público permanente, mediante el desempeño de un empleo remunerado, que acuerda derecho a jubilación”. Luego, a través de distintos capítulos, regula el ingreso a la Administración, los ascensos, los derechos de los funcionarios, y los recursos contra las resoluciones administrativas.

La Administración puede dictar normas jurídicas de contenido genérico que denominamos reglamentarias . De acuerdo al principio de jerarquía estas disposiciones no pueden contradecir lo que establezcan las normas constitucionales y legales. Pero, el administrador puede y debe dictar tales disposiciones reglamentarias para explicitar el contenido de las disposiciones de mayor jerarquía, disponiendo formalidades y requisitos necesarios para el cumplimiento de las normas constitucionales y legales.

4.1.3 Escalafones y grados

La estructura de cargos de la Administración Central - cualquiera sea su naturaleza - se apoya en los siguientes escalafones definidos por los artículos 28 y siguientes de la Ley N° 15.809 del 8 de abril de 1986:

<u>Escalafón</u>	<u>Denominación</u>
A	Técnico Profesional
B	Técnico Profesional
C	Administrativo
D	Especializado
E	Oficios
F	Servicios Auxiliares
G	Docente de la Universidad
H	Docente de la ANEP
J	Docente de otros organismos
K	Militar
L	Policial
M	Servicio Exterior
N	Judicial
P	Político
Q	Particular Confianza

R	Otros
S	Personal Penitenciario

Los requisitos para acceder a los diferentes escalafones se definen por Ley y son los que se detallan en Anexo V.

Dentro de los escalafones mencionados caben diferentes especializaciones (artículos 28 y 29 de la Ley N° 15.851 del 24 de diciembre de 1986), siempre y cuando mantengan una análoga naturaleza. Art. 28 "Cuando una especialización pueda estar comprendida en más de un grupo ocupacional o escalafón, se podrán agrupar en uno solo de ellos las correspondientes series de cargos, de modo de mantener una adecuada carrera administrativa a los funcionarios con tales especializaciones. Art. 29 "Una serie de cargos es el ordenamiento jerárquico de clases de cargos de análoga naturaleza diferenciados entre sí por su nivel de complejidad, jerarquía y responsabilidad

Es así que el Escalafón A "Técnico Profesional" incluye varias especialidades o series de cargos como ser: Abogado, Escribano, Arquitecto, etc.. - A su vez las series de cargos admiten un ordenamiento jerárquico a efectos de asegurar una adecuada carrera administrativa a los funcionarios que las integran.

La realidad ha demostrado, sin embargo, que dicha finalidad se ha desvirtuado. En efecto, se pueden identificar dos situaciones extremas:

- Por un lado, algunas series tienen tal grado de especificidad que limitan el acceso a las mismas a un número restringido de funcionarios.
- Por el contrario, la descripción de otras series es tan amplia que permite la inclusión de varias especializaciones que individualmente debieran constituir una serie independiente.

Grados máximos y mínimos por escalafón - El artículo 26 de la Ley N° 16.170 del 28 de diciembre de 1990, establece una tabla de grados que va del 1 al 16 y el artículo 27 dispone los grados máximos y mínimos para cada escalafón. (Ver Anexo V)

Es necesario puntualizar que en la práctica, el ingreso de funcionarios a los diferentes escalafones en cada Unidad Ejecutora no necesariamente se realiza por el grado mínimo establecido por Ley, ni el grado de ingreso por escalafón es el mismo en cada una de ellas.

4.1.4 El ingreso a la función pública

El ingreso a la función pública está prohibida hasta el año 2005, existiendo excepciones al respecto. El Proyecto de Ley de Rendición de Cuentas prorroga esta prohibición hasta el 25 de abril de 2015 (art. 35).

En este ítem se describen pues las normas vigentes antes de esta prohibición.

La relación funcional nace mediante el ingreso del candidato a la función pública, para lo cual el Derecho fija una serie de procedimientos tendientes a asegurar en principio la idoneidad del candidato. El más corriente es la designación o nombramiento, acto administrativo emanado de una entidad estatal que supone la existencia de un cargo vacante.

Se distingue de la contratación, por cuanto los contratados no son funcionarios de carrera. La contratación puede caracterizarse como un procedimiento de

incorporación, que supone la celebración de un contrato y la existencia de un crédito presupuestal para contratar o una función contratada vacante.

Los funcionarios públicos contratados son funcionarios a término, que no ocupan cargos, no se incorporan a la carrera administrativa, el vínculo que los liga a la Administración carece de permanencia pudiendo cesar en cualquier momento por decisión unilateral del Organismo contratante.

Los procedimientos para el ingreso, antes de la prohibición mencionada, serían tres:

A) La designación - Es el procedimiento típico para incorporarse a la función pública. En la Administración Central la potestad de designación corresponde al Poder Ejecutivo, aunque hay ciertas excepciones a tal regla.¹⁶ De acuerdo a lo establecido por el art. 1º. de la Ley No.16.127 de 7 de agosto de 1990 y de la Ley. No. 16134 de 24 de setiembre de 1990, la designación de personal presupuestado o contratado del Poder Ejecutivo y otros organismos, deberá realizarse previo pronunciamiento de la Oficina Nacional de Servicio Civil y recaer en personas que ya sean funcionarios públicos. Desde este punto de vista, se trata más que de una nueva incorporación de una redistribución. No obstante lo anterior, debe tenerse en cuenta que, en el caso de la redistribución, se va la persona y el cargo. En cambio, cuando siendo funcionario público se ingresa en otro lugar público, se renuncia y se deja la vacante ocupando una vacante en otra oficina. La persona sería “redistribuida” pero el cargo no.

En cuanto al procedimiento de selección, la misma Ley prescribe el concurso de oposición y méritos, o de méritos y prueba de aptitud para el ingreso a la función pública con las excepciones previstas en los arts. 1 y 4 (cargos presupuestados o funciones contratadas del Ministerio de Salud Pública, Instituto Nacional del Menor, Hospital de Clínicas con excepción de administrativos y auxiliares; contrataciones eventuales o efectuadas por sorteo del Ministerio de Transporte y Obras Públicas que se rigen por el art. 362 de la ley 15.809 de 8 de abril de 1986; contrataciones de personal de la Dirección General de Infraestructura Aeronáutica; contrataciones de personal para funciones técnicas o especializadas correspondientes a programas con financiación externa, etc). Para el caso del MSP se establece que las designaciones de su personal se efectuará a través de las disposiciones especiales que exigen el concurso sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 74 de la Ley 16.002 de 25 de noviembre de 1988.

El concurso no se exige cuando la persona a designar ya es funcionario público, incluso cuando su designación implique cambio de escalafón.

B) La contratación- Otra manera de acceder a la función pública es mediante la contratación. A diferencia del presupuestado que ingresa a un cargo concreto dentro de cierto escalafón y sin un término prefijado, el contratado adquiere la calidad de funcionario público para realizar determinada función que se asimila a cierto escalafón y grado y por un plazo concreto de duración. Se distingue de otro tipo de contratos con la Administración (contratos de arrendamiento). De acuerdo a especialistas en la materia, la contratación se desdibuja como forma autónoma de incorporación a la función pública ya que el ingreso se verificará por la designación.

¹⁶ Así, en las contrataciones zafrales y transitorias, si bien el Poder Ejecutivo es quien efectúa la previa calificación y determina el máximo de funcionarios a contratar y el código y grado al cual se asimilarán, se faculta a los ordenadores primarios para delegar la competencia de designación (art. 10 Ley Nº 14.754 de 5 de enero de 1978). Cabe destacar que aunque el Poder Ejecutivo con carácter general tiene discrecionalidad para efectuar los nombramientos, no obstante, está sujeto a determinadas limitaciones de índole legal. Por ejemplo, para designar a una persona en un cargo presupuestado tiene que existir la correspondiente vacante y sólo se puede designar en el grado inferior para no ocasionar lesión de derechos y para nombrar a un contratado, tiene que existir disponibilidad en el respectivo crédito legal o la función contratada vacante.

La Ley N° 14.416 de 28 de agosto de 1975, en los artículos 29 a 34, estableció principios fundamentales que definen la figura del contratado hasta entonces difusa y sin un estatuto orgánico. Los principales aspectos a reseñar son los siguientes:

- ?? Se estableció la obligatoriedad de suscribir un contrato de acuerdo a un documento tipo.
- ?? El contrato debe determinar la duración del vínculo de la persona con el organismo público, que no excederá de un año salvo por razones debidamente fundadas por necesidades del servicio y especialización, pudiendo en esos casos, celebrarse contratos hasta por tres años.
- ?? La norma establece los requisitos indispensables que debe contener todo contrato
- ?? El artículo 31 prevé la posibilidad de la rescisión unilateral de los contratos por razones de mejor servicio, no imputables al funcionarios. Esta es una diferencia importante con el presupuestado que solo puede cesar como tal por ineptitud, omisión o delito.

Al presente no existe la obligatoriedad de suscribir un contrato tipo puesto que esa norma fue derogada y la reválida del contrato opera en forma automática en razón de que el artículo 16 de la Ley N° 16.226 de 29 de octubre de 1991, dispone que “En las contrataciones de función pública para funciones permanentes, la reválida operará en forma automática al vencimiento del plazo contractual y en las mismas condiciones del contrato original, salvo expresa resolución contraria del Poder Ejecutivo. Si mediare el propósito de la Administración de no renovar el contrato, deberá comunicárselo al contratado con una antelación de por lo menos dos meses antes del referido vencimiento”.

3) La elección

Es el procedimiento utilizado para la incorporación a los cargos de Presidente y Vicepresidente de la República, legisladores nacionales y departamentales, autoridades universitarias, etc.

4) La accesión

Se trata del procedimiento de incorporación por el cual se accede a un cargo determinado por ser titular de otro cargo público.

Lapso de ingreso provisorio

El Estatuto del funcionario fija en seis meses el plazo para que el empleado público quede confirmado tácitamente en la respectiva designación. Hasta los seis meses, el funcionario puede ser separado del cargo sin especificación de causal o sea sin necesidad de que se verifique la destitución por omisión, ineptitud o delito con la venia del Organo Legislativo.

4.1.5 Formas de Contratación de funciones de Alta Especialización y Prioridad y Otros funciones superiores de la Administración Central

Alta especialización y prioridad

Norma respaldante - Art. 22 del Decreto-Ley N° 14.189 de 30 de abril de 1974 y Decreto Reglamentario N° 629/992 de 21 de diciembre de 1992.

Habilita la contratación de técnicos nacionales o extranjeros para desempeñar funciones de alta especialización y prioridad en las diferentes Unidades Ejecutoras.

Régimen de trabajo, selección, incompatibilidades, remuneración, financiamiento, plazo de contratación: Ver Anexo VI.

Alta prioridad

Norma respaldante - Art.7º de la Ley Nº 16.320 de 1º de noviembre de 1992, con las modificaciones dadas por las leyes Nos. 16.462 de 11 de enero de 1994, 16.736 de 5 de enero de 1996 y 17.296 de 21 de febrero de 2001 y Decreto Reglamentario Nº 55/993 de 2 de febrero de 1993.

Habilita la contratación de técnicos para desempeñar funciones de alta prioridad.

Régimen de trabajo, selección, incompatibilidades, remuneración, financiamiento, plazo de contratación: Ver anexo VI.

?? Alta Especialización

Norma respaldante - Arts. 714 y siguientes de la Ley Nº 16.736 de 5 de enero de 1996 y Decretos reglamentarios Nº 303/996 de 31 de julio de 1996 y 14 de junio de 2000.

Habilita la contratación de funcionarios al amparo del régimen dispuesto en el artículo 22 del Decreto-Ley Nº 14.189 para desempeñar funciones de alta especialización en puestos técnicos o de asesoramiento inmediatamente dependientes del director de una Unidad Ejecutora, siempre que los puestos de trabajo, hubieran sido previstos en la reformulación de la estructura organizativa de dicha Oficina.

Selección: concurso público abierto. Requiere informe de la Comisión Técnica de Selección.

Régimen de trabajo, incompatibilidades, remuneración, financiamiento, plazo de contratación: Ver anexo VI.

?? Otras formas de contratación de funciones superiores (ver anexo VI)

4.1.6 Relaciones de trabajo de carácter especial ¹⁷

Existen una serie de figuras que si bien no revisten, de acuerdo a la normativa, carácter de funcionarios públicos, en los hechos desempeñan funciones en el ámbito de la Administración, quedando en una situación de poca claridad del punto de vista jurídico.

Estas figuras son:

Empleados en régimen de "cachet": artistas, docentes, técnicos en radio y televisión, periodistas (Ministerio de Educación y Cultura; SODRE; Ministerio de Deporte y Juventud). Debe suscribirse contrato con las condiciones y objeto del contrato. La

¹⁷ Este ítem fue elaborado en base a la exposición sobre Relaciones de Trabajo en el Estado de carácter especial, presentada por la Dra. Cristina Vázquez, en oportunidad del Panel cerrado desarrollado el 16 de agosto de 2002.

Administración puede en cualquier momento disponer la rescisión. No reviste la calidad de funcionario público (Ley 17.296, art. 319)

Arrendadores de obra: contrato que celebra la Administración con una persona física o jurídica, por el cual se asume una obligación de resultado en un plazo determinado contra el pago de un precio en dinero. Debe ser autorizado con constancia expresa de que el comitente no se encuentra en condiciones materiales de ejecutar con sus funcionarios el objeto del arriendo. No se consideran funcionarios públicos de acuerdo al Decreto 302/994 de 8/6/94.

Arrendadores de servicio: contrato por el cual se pone a disposición trabajo por un tiempo determinado. El precio se fija en entregas parciales por unidad de tiempo. No se considera funcionario público porque no existe incorporación.

Becarios y Pasantes: plazos determinados, normalmente muy breves. Hay normas que lo prevén para Ministerio de Transporte, Dirección General Impositiva, Ministerio de Trabajo, Instituto Nacional del Menor, Educación Pública. No se consideran funcionarios públicos.

Personal contratado por Comisiones de apoyo a los hospitales: Las Comisiones de Apoyo son personas jurídicas de derecho privado que actúan en apoyo al Ministerio de Salud Pública. Por ende, los trabajadores que contratan con éstas no son funcionarios públicos.

Las restricciones al régimen de contratación en régimen de arrendamiento de obra son las siguientes:

Se prohíbe en la Administración Central, la contratación de personal en arrendamiento de obra, servicio, eventual, zafra, temporal o de cualquier naturaleza (Decretos 158/002 y 208/002).

Las excepciones son: personal contratado en régimen de cachet artístico y docente de los Ministerios de Educación y Cultura y de Deporte y Juventud; contratos de arrendamiento de servicios cuyo objeto es el mantenimiento informático, limpieza, lavadero, etc; contratación por algunos jerarcas exclusivamente en casos imprescindibles. No se permite en los casos de funcionarios públicos, salvo si éste pide licencia sin goce de sueldo o si ejerce docencia pública. Ver detalles en Anexo VII.

4.1.7 Sistema de Evaluación de Desempeño

De acuerdo a lo establecido en los artículos 22 a 29 de la Ley N° 16.736 de 5 de enero de 1996 y su Decreto reglamentario N° 301/996 de 31 de julio de 1996, el procedimiento de evaluación del desempeño se regirá por los principios de igualdad de oportunidades, de eficiencia, de competitividad y de excelencia.

El régimen es aplicable a todos los funcionarios presupuestados o contratados de la Administración Central de los escalafones A a F y R.

La evaluación se efectúa anualmente por el período comprendido entre el 1° de enero y el 31 de diciembre de cada año y en la misma interviene el Jefe, el Tribunal de Evaluación y el Supervisor.

Se entiende por Jerarca a los efectos de la calificación, al Secretario de la Presidencia de la República en el Programa 01 del Inciso 02, a los Directores Generales de Secretaría en las Oficinas Centrales de cada Ministerio y a la autoridad máxima en las respectivas Unidades Ejecutoras.

En cada Unidad Ejecutora habrá un Tribunal de Evaluación por cada escalafón, que ejercerá sus funciones por el término de dos años, y en todos los casos, hasta culminar el procedimiento de evaluación. Cada Tribunal actuará con autonomía técnica y estará integrado por los siguientes funcionarios, los que deberán contar con una antigüedad mínima de un año en el Inciso o Unidad Ejecutora, según corresponda: a) un funcionario designado por el Jerarca de la Unidad Ejecutora; b) un representante de los funcionarios, el cual deberá ser elegido por voto secreto; c) un tercer miembro que presidirá el Tribunal, elegido de común acuerdo por los otros dos. Cada miembro tendrá suplentes elegidos en igual forma que el titular, que deberán contar con la antigüedad mínima exigida para los titulares.

La jerarquía de los miembros del Tribunal deberá ser superior a la de los funcionarios a evaluar, para asegurar la independencia de sus juicios respecto a los evaluados.

Las resoluciones del Tribunal serán fundadas y se adoptarán por mayoría simple.

Los miembros del Tribunal serán evaluados por el Jerarca del servicio.

A los solos efectos de su evaluación individual, los funcionarios podrán recusar en forma fundada, según lo dispuesto por el artículo 3° del Decreto N° 500/991 de 27 de setiembre de 1991, a los miembros del Tribunal.

La recusación será dirigida al Jerarca de la Unidad Ejecutora, quien decidirá en un plazo de diez días hábiles desde su presentación, y tendrá efecto suspensivo.

En caso de recusación al Jerarca de la Unidad Ejecutora, la misma deberá ser resuelta por el Jerarca del Inciso, quien designará al funcionario que lo sustituirá.

El Tribunal formulará la calificación de la aptitud de los funcionarios mediante la asignación de puntajes. La puntuación a otorgar a cada factor se regulará de acuerdo al orden correlativo de los números 1 a 5, correspondiendo el número 1 al primer e inferior punto y el número 5 al último y superior.

Los puntajes serán acordados en base al informe de actuación del Supervisor, tomando en consideración, además, los criterios de evaluación adoptados y los legajos de los funcionarios.

El resultado de la evaluación y calificación deberá distribuirse distinguiendo al 10% (diez por ciento) de los mejores funcionarios del Inciso o Unidad Ejecutora, calificando su actuación como excelente, al 20% (veinte por ciento) siguiente, calificando su actuación como muy buena, y al resto de los funcionarios, calificando su actuación como satisfactoria, regular o insuficiente. A tales efectos, cada Tribunal elaborará un ordenamiento dentro del escalafón.

Se entiende por Supervisor a los efectos de la calificación, al funcionario que, como consecuencia de sus tareas, tiene personal directamente a su cargo, ocupe o no un puesto de jefatura. La calidad de Supervisor deberá ser comunicada a todo el personal subordinado. Tendrá los siguientes cometidos: a) Efectuar informes de actuación anual de sus subordinados; b) Efectuar un ordenamiento de sus subordinados, que acompañará los informes de actuación respectivos, en el cual los resultados sólo

podrán arrojar un 10% (diez por ciento) de evaluados con actuación excelente y un 20% (veinte por ciento) de evaluados con actuación muy buena, seguidos de los evaluados con actuación satisfactoria, regular o insuficiente; c) Explicar a los funcionarios los aspectos que originaron los conceptos contenidos en los informes referidos.

Los factores de calificación son: rendimiento y calidad, condiciones personales, comportamiento, y aptitudes en cargos de supervisión y responsabilidad. Cada factor se divide en subfactores, los que se puntúan de acuerdo a una escala. El promedio del puntaje asignado a los subfactores determina el puntaje asignado al factor (Ver en Anexo VIII detalle de factores de calificación)

Una vez finalizada la evaluación del desempeño la Contaduría General de la Nación queda facultada para transferir los créditos presupuestales destinados al pago del premio previa verificación de la existencia de fondos. Los premios se abonan como una única partida conjuntamente con la remuneración del mes siguiente a la mencionada verificación a los que hayan tenido desempeño excelente y muy bueno.

4.1.8 Movilidad vertical - Régimen de Ascensos

El ascenso es la promoción o adelanto en la situación jerárquica de los funcionarios públicos que, generalmente apareja modificaciones o cambio de sus atribuciones, competencia y responsabilidad, y mejoramiento económico.

De acuerdo a los arts. 59 y 61 de la Constitución, la ley establecerá el Estatuto del Funcionario y éste, para los funcionarios de carrera, reglamentará el derecho al ascenso. A su vez, el art. 663 de la Ley N° 14.106. de 14 de marzo de 1973, sienta el principio básico : “Los ascensos en la Administración Central se realizarán dentro de una misma Unidad Ejecutora – salvo los casos determinados en leyes especiales- y por escalafón, de acuerdo al puntaje resultante del mérito, la capacitación y la antigüedad computable, en la forma que establezca la reglamentación que dicte el Poder Ejecutivo”. Tal reglamentación es la actualmente contenida en los Decretos 301/996 y 302/996 de 31 de julio de 1996, de acuerdo a lo preceptuado en la Ley N° 16.736 de 5 de enero de 1996.

El derecho al ascenso es un derecho subjetivo del funcionario público, ello significa que, si bien la Administración no está obligada a proveer los cargos vacantes, si decide proveerlos, está obligada a designar a los que tengan mejor derecho para ocuparlos según las normas vigentes.

De conformidad con lo preceptuado en el Decreto N° 302/996 de 31 de julio de 1996, los ascensos de los funcionarios de carrera de la Administración Central, comprendidos en los escalafones A a F y R se realizarán dentro de cada Unidad Ejecutora, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 10° de la Ley N° 16.127 de 7 de agosto de 1990, por escalafón o grupo ocupacional y serie de clase de cargos sin necesidad de efectuarse de grado en grado, salvo lo dispuesto por leyes especiales.

Los ascensos para proveer las vacantes existentes al 1° de enero de cada año, así como las que se generen como consecuencia de dichas provisiones, deberán efectuarse entre el 1° de setiembre y el 15 de diciembre del año respectivo.

Cada Unidad Ejecutora establecerá con anterioridad al llamado a concurso la descripción técnica de sus cargos, los requisitos necesarios para el desempeño de los mismos y el sistema de calificación del factor capacitación con anterioridad al llamado

a concurso hasta tanto se formule el sistema de clasificación de cargos a que refiere el artículo 4° de la Ley N° 15.757 de 15 de julio de 1985.

Para poder postularse a los concursos que se realicen a los efectos de las promociones, será necesario cumplir con los siguientes requisitos: a) ocupar cargos de grados inferiores a la vacante a proveer; b) para el caso de que el ascenso implique el desempeño del cargo en una localidad distinta, haber asumido en forma expresa y previa al concurso la obligación de desempeñarlo por un plazo no inferior a dos años; c) contar al 31 de diciembre del año anterior al llamado a la provisión de la vacante, con una antigüedad efectiva no menor de un año en el Inciso o Unidad Ejecutora, según corresponda; d) tener aprobados los cursos que determine la Oficina Nacional del Servicio Civil cuando corresponda.

A los efectos del ascenso se entenderá por capacitación, la aptitud o idoneidad referida a los requerimientos del perfil del cargo a proveer. En función de tal criterio orientador, se apreciarán la formación, experiencia, actualización de los conocimientos y demás aspectos de que resulte la calificación general, relevante y específica para la función.

El mérito resultará de la evaluación del desempeño

La antigüedad computable se determinará tomando en consideración los años efectivamente prestados desde el ingreso a la función pública, tomándose un punto por cada uno de ellos, hasta un máximo de veinte puntos.

Concurso de méritos y antecedentes

Los ascensos a cargos de Director de División o equivalente y hasta el máximo grado de la carrera administrativa de los escalafones A a D y R se realizarán por concurso de méritos y antecedentes en base a la puntuación del mérito del funcionario en el desempeño del cargo, de la capacitación y de la antigüedad computable, con la siguiente incidencia de cada factor: Mérito: 35%; Capacitación : 60%; Antigüedad: 5%.

Los ascensos a cargo de Subdirector de División, Jefe de Departamento o equivalente de los escalafones A a D y R se realizarán por concurso de méritos y antecedentes en base a la puntuación del mérito del funcionario en el desempeño del cargo, de la capacitación y de la antigüedad computable, con la siguiente incidencia de cada factor: Mérito: 40%; Capacitación: 50%; Antigüedad: 10%.

Los ascensos a cargos de Jefe de Sección o equivalente de los escalafones A a D y R se realizarán por concurso de méritos y antecedentes en base a la puntuación del mérito del funcionario en el desempeño del cargo, de la capacitación y de la antigüedad computable, con la siguiente incidencia de cada factor: Mérito: 55 %; Capacitación: 35%; Antigüedad: 10%.

En los demás cargos de los escalafones A a D y R y en los escalafones E y F, los ascensos se realizarán por concurso de méritos y antecedentes en base a la puntuación del mérito del funcionario en el desempeño del cargo y de la antigüedad computable, con la siguiente incidencia de cada factor: Mérito: 80%; Antigüedad: 20%.

Para los cargos inferiores a Jefe de Sección de los escalafones A a D y R y para de Intendente o Sub-Intendente o equivalente hasta el máximo grado de la carrera administrativa del escalafón F, así como para los cargos de los dos grados máximos del escalafón E, cada Ejecutora estimará la conveniencia de tomar en cuenta la

capacitación a los efectos del previo asesoramiento preceptivo de la Oficina Nacional del Servicio Civil.

La puntuación por mérito será la resultante de promediar los puntos de calificación obtenida en los dos últimos años. La puntuación por capacitación será aplicada por el Tribunal de Concurso.

Cuando del concurso de méritos y antecedentes resulte un empate entre dos o más postulantes, se efectuará entre dichos funcionarios un concurso de oposición y méritos.

Las bases para el concurso de méritos y antecedentes, serán establecidas por el Jerarca y deberán ser puestas en conocimiento de los funcionarios con un mes de antelación a la realización del concurso. El puntaje mínimo de aprobación del concurso será el 70% del total.

Concurso de oposición y méritos

El Jerarca podrá disponer que los ascensos se efectúen por concurso de oposición y méritos, cuando las características del cargo a proveer así lo justifiquen o cuando lo solicitare cualquiera de los postulantes. En el concurso de oposición y méritos se computará:

- a) la puntuación del mérito, la antigüedad y la capacitación cuando corresponda.
- b) la puntuación obtenida en las pruebas de aptitud para el desempeño eficiente del cargo a proveer;
- c) la puntuación resultante de la evaluación de otros elementos de juicio relevantes, cuando así lo establezca el Jerarca en forma previa al llamado, determinados en función de la descripción técnica del cargo a proveer.

A los efectos de la determinación de la puntuación total, el peso relativo de las puntuaciones correspondientes a los literales a), b) y c) será 60%, 30% y 10% respectivamente.

Para el caso en que se resuelva no computar puntaje de acuerdo a lo dispuesto en el literal c), la ponderación aplicable será del 40% para lo dispuesto en el literal b) y 60% para lo dispuesto en el literal a).

Las pruebas de aptitud para el desempeño eficiente del cargo a proveer tendrán carácter eliminatorio cuando no se obtenga un mínimo del 70% del puntaje máximo y se rendirán ante un Tribunal de Concurso integrado por los siguientes miembros: a) el Jerarca u otro funcionario designado por él; b) un representante de los concursantes; c) un tercer miembro de reconocida solvencia técnica, elegido de común acuerdo entre los dos primeros, el que podrá no ser funcionario del Inciso, y que lo presidirá. La elección del representante de los concursantes y sus suplentes se realizará por voto secreto.

El Tribunal de Concurso entenderá también en la evaluación del factor capacitación, así como en la de los otros elementos de juicio.

Para el caso de que en las pruebas de aptitud se incluyan evaluaciones psicotécnicas, se requerirá la participación de un técnico universitario especializado en el área a los efectos de permitir una correcta aplicación de las mismas.

La integración de los Tribunales será publicada en forma que asegure su conocimiento por parte de los funcionarios, quienes podrán recusar a sus miembros por razones fundadas. La recusación será dirigida al Jarca de la Unidad Ejecutora, quien decidirá en un plazo de diez días hábiles desde su presentación, y tendrá efecto suspensivo.

En caso de recusación al Jarca de la Unidad Ejecutora, la misma deberá ser resuelta por el Jarca del Inciso, quien designará al funcionario que lo sustituirá.

El incumplimiento por parte de los funcionarios integrantes de los Tribunales a que refiere este Decreto, de las obligaciones impuestas por el mismo, se reputará omisión grave de los deberes del cargo y dará lugar a la instrucción del sumario correspondiente.

Los Tribunales de Concurso y de Promociones actuarán con autonomía técnica.

La Oficina Nacional del Servicio Civil organizará y dictará cursos orientados a fortalecer la capacitación de los funcionarios. Los mismos, a los efectos de los concursos, podrán acreditar la capacitación realizada en otras instituciones que tengan un nivel equivalente o superior a la capacitación requerida.

Durante el período de participación en los cursos organizados por la Oficina Nacional del Servicio Civil, los funcionarios estarán exonerados de cumplir tareas en su organismo, computándose las inasistencias al curso como faltas al servicio.

4.1. 9 Movilidad Horizontal

4.1. 9.1 Régimen de redistribución

La redistribución de funcionarios entre organismos del Sector Público está regulada por las disposiciones contenidas en los artículos 92 de la Ley Nº 13.640 de 27 de diciembre de 1967, 307 de la Ley Nº 13.737 de 9 de enero de 1969, en el Capítulo III de la Ley Nº 16.127 de 7 de agosto de 1990 y en el artículo 18 de la Ley Nº 17.296 de 21 de febrero de 2001.

Asimismo, se dictaron normas específicas para la redistribución de funcionarios provenientes de Empresas Públicas y Personas públicas no estatales que se suprimieron o disminuyeron en forma muy notoria su actividad.¹⁸

De acuerdo con lo dispuesto por las normas generales, la redistribución de funcionarios públicos del Poder Ejecutivo, Poder Legislativo, Poder Judicial, Corte Electoral, Tribunal de Cuentas, Tribunal de lo Contencioso Administrativo, Entes Autónomos y Gobiernos, Departamentales será competencia de la Oficina Nacional del Servicio Civil.

Normas posteriores (art.14 de la Ley Nº 16.134 de 24 de setiembre de 1990 y 21 Ley Nº 16.226 de 29 de octubre de 1991) exceptuaron del régimen al Poder Legislativo, Poder Judicial y Gobiernos Departamentales y más recientemente el artículo 33 de la Ley Nº 16.736 de 5 de enero de 1996, prohibió la redistribución de funcionarios pertenecientes a organismos del Presupuesto Nacional (Administración Central y Organismos del artículo 220 de la Constitución) a Entes Autónomos y viceversa.

¹⁸ Por ejemplo: Frigorífico Nacional, Frigorífico Mellilla, Administración de Ferrocarriles del Estado (AFE), Industria Lobera y Pesquera del Estado (ILPE), Primeras Líneas de Navegación Aérea (PLUNA), Administración Nacional de Servicios de la Estiba (ANSE) e Instituto Nacional de Abastecimiento (INA).

A través de la Ley de Rendición de Cuentas se establece (art. 45) que los funcionarios que se encuentren en situación de ser redistribuidos a la fecha de promulgación de esa Ley, serán ofrecidos por la ONSC, en un plazo no superior a los 60 días. Si el organismo que recibe el ofrecimiento no se expide en 30 días, se entiende que la propuesta fue aceptada.

Procedimiento, Derechos y Obligaciones, Adecuación Presupuestal, Retribuciones a considerar, Implementación. (ver Anexo IX)

4.1.9.2 Pases en Comisión

De acuerdo a lo establecido en la Ley Nº 16.320 de 1º de noviembre de 1992, se autoriza el traslado de funcionarios de organismos públicos estatales y no estatales para desempeñar, en comisión, tareas de asistencia directa al Presidente de la República, Ministros de Estado y legisladores nacionales, a expresa solicitud de éstos. Detalles sobre el régimen se detallan en Anexo X.

La actual Ley de Rendición de Cuentas limita el número de funcionarios en comisión para Legisladores, Ministros de Estado y Subsecretarios.

4.1.10 Régimen de Licencias

La Ley Nº 16.104 de 23 de enero de 1990, regula - para los funcionarios públicos presupuestados o contratados, con excepción de los magistrados, diplomáticos, militares, policías, funcionarios de los Gobiernos Departamentales y de los Entes Autónomos -, la licencia ordinaria, por enfermedad, maternidad y paternidad, donación de sangre, órganos o tejidos, duelo, matrimonio, para estudiantes, por jubilación y las licencias especiales. En Anexo XII se detallan las características.

La actual Ley de Rendición de Cuentas establece regulaciones adicionales para el caso de licencias por estudios.

4.1. 11 Régimen horario /jornada laboral

En la Administración Central, la jornada laboral puede tener una extensión horaria de 6 u 8 horas, siendo la atención al público a partir del inicio de la jornada y hasta media hora antes de la finalización del horario de labor.

Por motivos de servicio debidamente fundados, los horarios se pueden iniciar antes o finalizar después de lo establecido como norma general. Quedan exceptuado los servicios asistenciales, hospitalarios o extrahospitalarios, policiales, de control de aduanero, de tráfico aéreo y otros de naturaleza similar en los que la prestación del servicio requiera, necesariamente, el establecimiento de horarios fuera de los parámetros fijados.

De acuerdo a lo dispuesto en el artículo 37 del Decreto Ley Nº 14.189 de 30 de abril de 1974, con la modificación dada por el artículo 45 de la Ley Nº 16.736, queda prohibido el establecimiento de horarios de trabajo inferiores a lo establecido con carácter general para la Administración Pública, salvo los fijados por leyes especiales. La Auditoría Interna de la Nación controlará el efectivo cumplimiento de esta disposición.

La actual Ley de Rendición de Cuentas establece (art. 77) que se deberá establecer un horario único de las oficinas y un horario mínimo de atención al público, no pudiéndose pagar horas extras dentro del horario de funcionamiento de las Oficinas.

4.1.12 Asistencia al Servicio

De conformidad con lo establecido en el Decreto N° 537/993 de 25 de noviembre de 1993 y el artículo 45 de la ley N° 16.736, los funcionarios de la Administración Central deberán concurrir diariamente a sus Oficinas y permanecer en ellas durante todo el tiempo establecido en los horarios respectivos, salvo las salidas ordenadas o autorizadas por su Jefe o Superior debidamente justificadas y documentadas. Cuando por la naturaleza de sus funciones deban prestar servicios fuera de sus Oficinas deberán hacerlo con cumplimiento estricto del horario reglamentario.

El registro de la entrada y salida a la Oficina de los funcionarios, deberá efectuarse personalmente, en la Oficina en que revisten, así como sus ausencias en las horas de labor, por los medios que determinen las respectivas reglamentaciones internas de cada Unidad Ejecutora.

Asimismo, de acuerdo a lo dispuesto en el Decreto N° 289/02 de 30 de julio de 2002 se crea el Sistema de Supervisión de las Condiciones Objetivas de Trabajo (SCOT), cuyo objetivo es obtener información sobre las horas trabajadas por los funcionarios de la Administración Central.

La administración del referido Sistema se asigna a la Auditoría Interna de la Nación del Ministerio de Economía y Finanzas, quedando facultada a realizar todas las actividades inherentes al cumplimiento de las competencias propias de la administración del mismo.

A partir de la entrada en vigencia de dicho Decreto, las Unidades Ejecutoras de los Incisos 02 al 15 del Presupuesto Nacional, deberán enviar en forma obligatoria la información requerida por el Sistema, en forma mensual.

Aquellas que dispongan de información digitalizada de control horario, deberán ingresar al Sistema de Supervisión de las Condiciones Objetivas de Trabajo (SCOT) dentro de los 60 días de la entrada en vigencia del presente decreto, la información correspondiente al control de horarios de los funcionarios públicos que cumplen funciones en la misma. Asimismo, deberán mantener la actualización mensual de la información brindada. Específicamente se requerirá volcar en dicho Sistema información referente a:

- a) el régimen de horas establecido conforme a la reglamentación vigente para cada funcionario, y las horas autorizadas a trabajar por cada funcionario;
- b) los funcionarios que están exceptuados de la obligación de registrar su asistencia en el reloj digital;
- c) la determinación de la Unidad Organizativa en la cual desempeña sus tareas cada uno de los funcionarios;
- d) toda otra información que establezca la Auditoría Interna de la Nación.

La Oficina de Personal o quien cumpla las funciones de control de asistencia de los funcionarios en las Unidades, será responsable del ingreso al sistema de la información requerida en tiempo y forma. Asimismo, deberá proporcionar en forma mensual, información sobre:

- a) las modificaciones o variaciones a la información inicial proporcionada de acuerdo al numeral anterior;

- b) las horas trabajadas efectivamente por cada funcionario y las horas correspondientes a licencias e inasistencias de los mismos.

La actualización referida deberá ser ingresada dentro de los 10 (diez) días corridos a la finalización de cada mes.

Las restantes Unidades Ejecutoras de la Administración Central, deberán enviar la información requerida, mediante el procedimiento que establezca la Auditoría Interna de la Nación en coordinación con el CEPRE.

La actual Ley de Rendición de Cuentas establece en relación a las inasistencias que se deberá instruir sumario administrativo al funcionario público que en un período de 12 meses incurra en más de 30 inasistencias o por un período de 24 meses en más de 50 inasistencias. Se establece asimismo que cumplidos tres días hábiles continuos en que el funcionario faltare sin aviso, el organismo deberá en forma inmediata intimar fehacientemente el reintegro al trabajo, bajo apercibimiento de renuncia tácita.

4.1.13 Estructura Retributiva

En la Administración Central se retribuye a los funcionarios con fondos de naturaleza presupuestal y extrapresupuestal en porcentajes de participación variados.

Las retribuciones básicas se definen en base a tres conceptos fundamentales:

- Escala de Básicos para 6 horas diarias de labor.
- Extensión Horaria a 8 horas
- Compensación máxima al grado (definida en el artículo 26 de la Ley Nº 16.170 del 28 de diciembre de 1990) cuyo monto varía entre el 0% y el máximo establecido para cada grado como porcentaje del sueldo básico respectivo (Ver Anexo V)

Además, existen gran variedad de compensaciones, algunas comunes para toda la Administración Central, otras específicas para organismos en particular y otras de carácter personal, entendiendo por compensaciones a todo adicional, complemento o diferencial de sueldo con excepción de la antigüedad y de los componentes del sueldo básico en amplio: sueldo básico, extensión horaria, dedicación total, gastos de representación y aumentos de partida fija.

Las compensaciones pueden clasificarse en :

1. Integrantes de la retribución del cargo como la Compensación Máxima al grado que se conserva al vacar el cargo;

2. Comunes a toda la clase de cargos dentro de una Unidad Ejecutora. Las mismas constituyen aumentos en la retribución de los cargos sin ninguna contraprestación especial. Dentro de esta clase pueden identificarse la Diferencia por Equiparación, la Retribución Adicional por Riesgo de Vuelo, la Retribución por Permanencia a la Orden ,etc.

3. No comunes a toda la clase de cargos. En esta categoría se puede distinguir:

a). Las compensaciones que responden a una contraprestación efectiva por parte del funcionario como pueden ser las Horas Extras, Compensación por Tareas que impliquen el Cambio de la Residencia Habitual, la Retribución Adicional por Tareas Inspectivas, la Retribución Adicional por Trabajo Nocturno o Actividades Insalubres,etc.

b) Compensaciones de carácter personal. Retribuyen situaciones particulares, se absorben cuando el titular obtiene un ascenso o se modifica la tabla de sueldos se eliminan al vacar el cargo.

4. No permanentes. Las mismas retribuyen tareas extraordinarias como ser la Compensación por Elaborar el Presupuesto y Rendición de Cuentas, la Compensación por Asiduidad, etc.

Estas compensaciones y su diversidad produce una importante distorsión en el nivel retributivo de los funcionarios, desvirtuando la distinción entre grados definida en la tabla de básicos.

Adicionalmente y dadas las restricciones presupuestarias a la concesión de mejoras indiscriminadas, determinados Ministerios conceden mejoras salariales a través del otorgamiento de Horas Extras de carácter permanente lo que tiende a achatar aún más la escala de retribuciones de la Administración Central.

Asimismo, hay que agregar la incidencia de los fondos extrapresupuestales. Respecto a su utilización cabe destacar:

- a. El porcentaje de libre disponibilidad de estos fondos varía según normas específicas para cada Unidad Ejecutora.
- b. Dicho porcentaje no siempre se vuelca íntegramente al pago de retribuciones personales.
- c. Los criterios que se aplican para la distribución de los montos destinados al pago de dichas retribuciones, entre los funcionarios de la Unidad Ejecutora de que se trate, no son de carácter general ni en todos los casos responden a factores de evaluación y ponderación del desempeño funcional.
- d. No se cuenta, a la fecha, con información consolidada sobre todas las remuneraciones presupuestales y extrapresupuestales por funcionario y por Unidad Ejecutora. Se está implementando un sistema informático al respecto (Sistema de Retrubuciones).

El porcentaje de retribuciones personales que se financian con estos fondos resulta muy significativo para los funcionarios de algunas Oficinas superando en algunas de ellas a las retribuciones presupuestales), teniendo una incidencia menor en otros casos.

En los niveles más altos de decisión - si bien se conoce la existencia de este tipo de retribuciones - no se dispone de la información respecto a la forma en que se distribuye ni su incidencia en el total de retribuciones de los funcionarios públicos, en el momento de tomar decisiones en materia salarial.

Se presenta en Anexo XI la lista de conceptos de retribución. Se aprecia al respecto que son muy numerosos, lo que no resulta conveniente del punto de vista de la gestión y transparencia.

4.1.14 Aportes e Impuestos (Ver Anexo XIII)

4.1.15 Prima por antigüedad y beneficios sociales (Ver Anexo XIV)

4.1.16 Multiempleo (Ver Anexo XV)

4.1.17 Acumulación de sueldos (Ver Anexo XV)

4.1.18 Cesación en las funciones públicas

El funcionario puede cesar voluntariamente o puede dejar de ser tal, por una decisión de la Administración:

Causas voluntarias

- Renuncia
- Abandono del cargo
- Jubilación

Causas por actos de la Administración

- Destitución, debe distinguirse entre funcionarios amovibles e inamovibles.

Inamovibles sólo pueden ser destituidos por ineptitud, omisión o delito previo sumario y con las garantías correspondientes (sumario, oírse al inculpado, etc.) y con venia del Organo Legislativo.

Amovibles son aquellos que no tienen la garantía de la inamovilidad; ésta, requiere texto expreso; si falta, el funcionario es amovible. El artículo 60 de la Constitución declaró que los funcionarios presupuestados de la Administración Central son inamovibles sin perjuicio de lo que disponga la ley por mayoría absoluta de votos de cada Cámara. No están comprendidos en la carrera administrativa los funcionarios de carácter político y de particular confianza.

Cesación por hechos supervinientes

- Inhabilitación
- Incompatibilidad
- Edad – 70 años
- Fallecimiento

4.2 Análisis de otros elementos de contexto

Uruguay está viviendo momentos críticos del punto de vista económico y social. La recesión económica (cuatro años seguidos de caída del Producto Bruto Interno), el déficit fiscal y el aumento del desempleo son algunos de los aspectos a destacar. Se agrega a ello el reciente abandono de la política cambiaria de bandas de flotación, instaurada fundamentalmente como instrumento de "ancla cambiaria" así como la crisis del sistema financiero (Ver en Anexo XVI síntesis de indicadores económico – sociales).

Distintos sectores políticos y sociales han destacado el alto peso del costo del Estado sobre el sector privado, materializado en la carga impositiva, en precios y tasas cobrados por el sector público como consecuencia de regulaciones administrativas diversas, así como a través de las tarifas públicas. En diversos medios y a través de distintas gremiales se manifiesta la necesidad de reducir el costo estatal y contribuir de esa forma al aumento de la competitividad de la actividad privada. No obstante, es de destacar que en muchos casos, la solicitud de reducción del costo del Estado se acompaña de reclamos hacia éste para que intervenga en operaciones de apoyo o incluso de "salvataje" hacia distintos sectores.

En este marco, la visión social sobre la baja eficiencia del funcionario público se ha agudizado. Se percibe que, a diferencia de lo que sucedía décadas atrás, el ser funcionario público en la actualidad constituye un demérito más que un mérito. Más que en otros momentos se toma conciencia de que el financiamiento de los sueldos públicos proviene de la ciudadanía en su conjunto a través del pago de impuestos. Ello

no se acompaña de una visión positiva acerca del aporte de la función pública a la sociedad, destacándose los aspectos problemáticos o negativos de la misma.

El Poder Ejecutivo envió al Parlamento, como parte del Proyecto de Ley referente a la Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal correspondiente al ejercicio 2001, un conjunto de artículos vinculados a los recursos humanos. El Proyecto de Ley establece que se busca impulsar reformas estructurales el Estado a través de la racionalización del gasto público, la racionalización y el establecimiento de un nuevo marco regulatorio para futuras necesidades en materia de recursos humanos.

Los principales aspectos del Proyecto de Ley aprobado por la Cámara de Representantes en materia de recursos humanos son los siguientes:

- a) establecimiento de un régimen de retiros incentivados para funcionarios de entre 60 y 69 años (art. 10);
- b) posibilidad de retiro de la función pública con reserva de cargo por dos años (art.11);
- c) supresión de vacantes de cargos presupuestados o funciones contratadas que se generen por aplicación de retiro anticipado o incentivado (art. 16);
- d) prohibición de contratar con personas que se hayan amparado a los retiros anticipados o incentivados. Se permite que la Administración contrate la prestación de actividades con empresas formadas por funcionarios que hayan renunciado a la función pública (art. 17);
- e) constitución, en cada organismo, de un fondo con recursos provenientes de la supresión de vacantes para atender el pago de los incentivos previstos (art. 19);
- f) prohibición de percibir, por parte de ninguna persona física que preste servicios personales al Estado, ingresos mensuales permanentes, por todo concepto, superior al 60% de la retribución total del Presidente de la República (art. 21);
- g) extensión de la prohibición de ingreso a la función pública hasta el 25 de abril de 2015 (art. 27);
- h) creación del régimen de contratos a término (art. 29 y sgts) por los cuales se pueden celebrar contratos con personas físicas para atender necesidades que la Administración no pueda cubrir con sus funcionarios. El solicitante deberá comprobar que la o las nuevas contrataciones no incrementan el número de personas que cumplían actividades en sus unidades al 30 de junio de 2002. En las propuestas de contratación que se efectúen con posterioridad al 30 de junio de 2003, el proponente deberá acreditar una disminución no inferior al 1.5% anual en relación al total del personal que se desempeñaba en la unidad al 30 de junio del año anterior. Las contrataciones aludidas en el ítem anterior se realizarán mediante llamado público abierto y la selección se efectuará a través de concurso de méritos y antecedentes. El contratado no adquiere calidad de funcionario público. Su contrato será a término, revocable por parte del organismo contratante y renovable de subsistir las necesidades del servicio y que el rendimiento haya resultado satisfactorio. El régimen de contrato a término es incompatible con el desempeño de cualquier cargo o función pública remunerada, exceptuando la docencia. La Administración podrá rescindir unilateralmente el contrato a término por cinco o más faltas injustificadas en un período de 12 meses o por notoria mala conducta debidamente justificada. Las erogaciones que resulten del régimen de contratos a término se financiarán con cargo al Fondo de Contrataciones que obtendrá los créditos resultantes de la supresión de vacantes de cargos presupuestados o funciones contratadas.
- i) Creación en el ámbito de la ONSC del Registro de Contratos Personales del Estado (art. 41);

- j) Establecimiento de un régimen de redistribución por el cual los funcionarios excedentarios registrados en la ONSC deberán ser ofrecidos por ésta en un plazo no superior a 60 días (art. 45);
- k) Posibilidad de que los Incisos 2 al 15 declaren excedentes a sus funcionarios en razón de reestructura, supresión de servicios o exceso de personal (art. 48). Las economías resultantes de la supresión de cargos o funciones contratadas se destinarán en su totalidad a rentas generales (art. 64) ;
- l) Establecimiento de que los funcionarios incurrirán en ineptitud u omisión cuando durante dos años consecutivos obtengan una calificación inferior a satisfactorio, acumulen 10 faltas injustificadas al año o efectúen registros en los mecanismos de control de asistencia pertenecientes a otros funcionarios (art. 73);
- m) Se comete al Poder Ejecutivo, con el asesoramiento preceptivo de la ONSC y de la CGN, el someter a la consideración del Poder Legislativo, un Proyecto de Ley destinado a racionalizar y adecuar la estructura escalafonaria y salarial de los Incisos de la Administración Central, entes autónomos y servicios descentralizados (art. 44);
- n) Se faculta al Poder Ejecutivo a realizar una reestructura organizativa de la ONSC que incorpore nuevos modelos de gestión y gerenciamiento, previo asesoramiento del Comité Ejecutivo para la Reforma del Estado y del Ministerio de Economía y Finanzas. A tales efectos podrá suprimir, transformar, fusionar, redistribuir cargos y funciones, establecer un sistema de alta gerencia o similar (art. 88). ;
- o) Se faculta a la ONSC a realizar convenios con instituciones públicas y privadas para realizar cursos de capacitación (art. 61);
- p) Se comete a la ONSC, con el asesoramiento de CEPRE, la reglamentación y puesta en práctica de un nuevo régimen de evaluación de desempeño (art. 87);
- q) Establecimiento de que los Directores de las Unidades Ejecutoras de la Administración Central deberán suministrar en tiempo y forma la información necesaria para completar los datos de los sistemas informáticos que establezca el Poder Ejecutivo por vía reglamentaria (art. 65).

El siguiente Cuadro pretende comparar las recomendaciones realizadas en oportunidad de la Ley de Presupuesto 2000 (ver punto 3.4) y los elementos introducidos en la reciente Ley de Rendición de Cuentas:

Recomendaciones en oportunidad de Ley 17.296 (Ley Presupuesto 2000)	Conceptos introducidos en Ley de Rendición de Cuentas (2002)
Simplificación y Modernización de clasificación de puestos de trabajo La Ley 17.296 recoge este elemento: el artículo 17 faculta al Poder Ejecutivo para disponer las modificaciones necesarias conducentes a racionalizar las denominaciones de cargos o contratos de función pública, tendiendo a establecer una denominación o nomenclatura uniforme en las estructuras de las Unidades Ejecutoras;	Racionalización y adecuación de estructura escalafonaria
Definición de una plantilla horizonte	No aparece explícitamente el concepto
No aparece el concepto	Figura de Contratos a Término
La filosofía implícita era la de contar con un activo de funcionarios públicos no envejecido	Extensión de la prohibición de ingresos de funcionarios públicos
Definición de un sistema de remuneraciones competitivo con el	Racionalización y adecuación de la estructura salarial. No aparece

mercado	explícitamente en base a cuáles criterios
Carrera administrativa centrada en competencias y evaluación de desempeño, en el contexto de su contribución a productos y resultados de la organización	No se menciona el concepto de carrera administrativa y el de competencias. Se comete la reglamentación y puesta en práctica de un nuevo régimen de evaluación de desempeño. No se establecen los criterios que deberá tener el nuevo sistema, por ejemplo, el vincularlo a los resultados de la organización.
Crear sistema de información sobre recursos humanos. La Ley 17.296 recoge este elemento que fue también una importante inquietud de la CGN: Información sobre cargos y contratos de función pública, conceptos retributivos de cargos y de funcionarios para organismos del Presupuesto Nacional. Al respecto, el art. 20 de la Ley 17.296 dispone que los jefes de las Unidades Ejecutoras deben proporcionar información a la Contaduría General de la Nación.	Se apoya lo dispuesto en Ley 17.296 y Decretos reglamentarios estableciendo la obligación de los Directores de Unidades Ejecutoras a suministrar la información requerida.
Los cambios propuestos no pueden implicar aumentar los gastos en remuneraciones	Igual criterio. Los cambios deben financiarse con lo emergente de retiros incentivados.
No se menciona explícitamente	Reestructura de la ONSC
No se menciona	Régimen de redistribución que tiende a maximizar el uso de los funcionarios públicos existentes

Como ya fue señalado anteriormente el Proyecto de Ley de Rendición de Cuentas presenta conceptos interesantes en materia de gestión de recursos humanos. Se destaca al respecto la revisión de la estructura retributiva y de cargos, la revisión del régimen de evaluación de desempeño, la reconcepción de la ONSC y el reconocimiento, a través de la figura de los contratos a término, de la rigidez de la oferta de funcionarios públicos como factor limitante al desarrollo de la función pública. Sin embargo, no se promueve a través de este proyecto la creación de un cuerpo permanente de funcionarios públicos, jerarquizados y comprometidos con su función, ni se proyecta para el mediano y largo plazo la situación deseable del activo de funcionarios públicos (plantilla horizonte). Al respecto, una estructura pública fundamentalmente basada en contratos a término seguramente no impactará favorablemente en la calidad de los servicios públicos.

Un aspecto adicional: al efectuar las comparaciones parece existir un rezago entre el momento en que las propuestas son realizadas y el momento en que algunas de ellas se incorporan en los textos legales y reglamentarios. Seguramente también existe un rezago entre la aparición en los textos legales y la efectiva aplicación en la práctica. Esos tiempos de rezago debieran ser utilizados para la sensibilización y el cambio cultural de manera de transformar los “tiempos muertos” en tiempos de preparación para el cambio.

5. Análisis Funcional del Servicio Civil

5.1 Indicadores cuantitativos del Sistema de Servicio Civil

Síntesis

Indicador	Concepto	Valores Obtenidos
Profesionalismo Scio Civil: Tasa de designaciones políticas (1)	Porcentaje de puestos provistos por criterios y mecanismos políticos	0.17%
Peso fiscal del empleo público: Nómina Salarial/PBI (2)	Nómina salarial Adm. Central y Org. 220 / PBI	6.8 % incluyendo aportes patronales a la seguridad social 5.6% sin incluir aportes patronales
Peso fiscal del empleo público: Nómina Salarial/ Gasto Público Total (3)	Nómina salarial Adm. Central (sin aportes patronales) y Org. 220/ Gasto Público	29.5% considerando dentro del gasto los de personal, otros gastos de funcionamiento, inversiones, transferencias a la seguridad social y desembolsos financieros 56.3% sin considerar transferencias a Seg. Social y desembolsos financieros 67.3% sin considerar transferencias, desembolsos e inversiones
Incentivos del Servicio Civil: Compresión vertical de los salarios (4)	Medida de la diferencia entre la retribución total percibida por los empleados del nivel salarial superior y los del nivel inferior de la escala salarial	3.46 Civiles Adm. Central 16.24 Escalafón militar 8.71 Escalafón policial 1.88 Escalafón scio exterior 2.3 Escalafón docente Universidad
Incentivos del Servicio Civil: Sueldo gubernamental promedio / PBI per cápita (5)	Muestra hasta qué punto los salarios son satisfactorios para los empleados públicos en un contexto nacional determinado.	9.8%
Incentivos del Servicio Civil: Sueldo gubernamental promedio/ Sueldo promedio sector manufacturero (6)	Medida de en qué grado las retribuciones públicas son competitivas con otros sectores del mercado de trabajo.	86%
Incentivos del Servicio Civil: Sueldo gubernamental promedio/Sueldo promedio sector financiero (7)	Idem	34%
Incentivos del Servicio	Idem	98%

Indicador	Concepto	Valores Obtenidos
Civil: Sueldo gubernamental promedio/Sueldo promedio del sector privado (8)		Comparando con empresas públicas no financieras el guarismo es de 54%.
Dotación de Servicio Civil: Empleados públicos/Población Total (9)	Una cifra excesiva reflejaría una gestión ineficiente y una cifra muy baja insuficiente desarrollo del sector público	6.63% incluyendo todos los funcionarios públicos. 4.4 % considerando Adm. Central y Org. 220.
Dotación de Servicio Civil: Empleados Educación/Población Total (10)	Idem	1.39 %
Dotación de Servicio Civil: Empleado Salud/ Población Total (11)	Idem	0.6%
Dotación de Servicio Civil: Empleados policiales/ Población Total (12)	Idem	0.85%
Dotación de Servicio Civil: Empleados empresas públicas/Población Total (13)	Idem	1.13%
Tecnificación de plantillas: Puestos para cuyo desempeño se exige titulación universitaria superior /Puestos totales (14)	Cifras altas reflejan tendencia del empleo público a concentrarse en áreas calificadas.	10.39% incluyendo en denominador escalafón militar y policial 16.6% sin incluir en denominador escalafón militar y policial
Tecnificación de plantillas: Puestos para cuyo desempeño se exige titulación universitaria/ Puestos Totales (15)	Idem.	43.68% sin escalafón militar y policial 69.85% sin incluir en denominador escalafón militar y policial
Compresión horizontal de los salarios (16)	Mide el grado en que se producen decisiones discrecionales en materia salarial por encima o por debajo del salario base general	Entre 70% y 250%
Tasa de rotación del personal (17)	Cuantía de abandonos voluntarios en un año como porcentaje del empleo total	0 a 2.5 %
Tasa de ausentismo (18)	Cuantía de bajas laborales temporales. Cifras elevadas denotan gestión ineficiente.	5% considerando ausencia sin justificar 13% con autorización legal o reglamentaria

Indicador	Concepto	Valores Obtenidos
		15% con autorización jerarca
Conflictividad: Horas de trabajo perdidas por conflicto/Horas totales perdidas (19)	Indicador de conflictividad	0.47% para año habitual (total sector público) 0.25% en Adm. Central en año habitual y 0.34% en año conflictivo 0.5% en Org. 220 en año habitual y 4.2% en año conflictivo 0.36% en Adm. Central +220 en año habitual y 2.00% en año conflictivo. 3.3% en educación y 6.2% en salud en año conflictivo Para el sector privado el guarismo es entre 0.26% y 0.29%.

Análisis de Indicadores de Servicio Civil

Profesionalismo Servicio Civil: tasa de designaciones políticas (1)

Indicador: 0.17% = 275/162.524.

En el numerador se incluyen los escalafones P (Político; comprende los cargos correspondientes a órganos constitucionales de gobierno o administración, fueren o no de carácter electivo: 74) y Q (Particular Confianza: 144). Se suman otros cargos de designación política de dos unidades reguladoras (UREE:3; URSEC: 3) además de la Junta Asesora en materia económica financiera (3) y art. 7º. Ley 16.320 (48). En el denominador se incluyen 83.252 cargos ocupados y 11.407 vacantes de la Administración Central y 67.865 de Org. 220. Fuente: Ley 17.296; Presupuesto 2000.

Calculado el guarismo considerando únicamente la Administración Central da un resultado de 0.21%, en tanto que para los Org.220 es de 0.11%.

Peso fiscal del empleo público: Nómina salarial/PBI (2) y Nómina salarial/Gasto Público (3)

Nómina salarial/PBI (2)

Las retribuciones personales, cargas sociales y prestaciones sociales del sector público representan casi un 7% del PBI del año 2000. Considerando el universo objeto de estudio ((Adm. Central y Org. 220) la nómina salarial representa un 6.8% del PBI si se incorporan aportes patronales y 5.6% sin aportes patronales.

La forma de cálculo fue la siguiente:

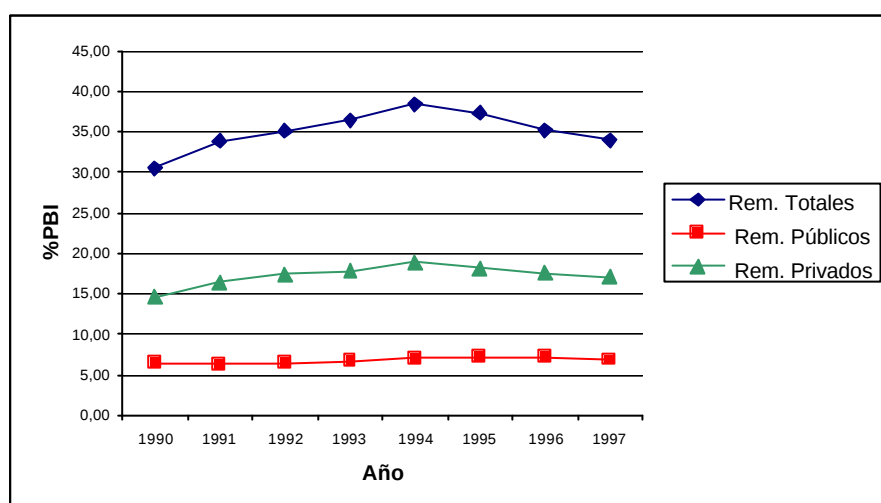
$$\text{Nómina salarial de la Adm. Pública} / \text{PBI}^{19} = 16.397.451/242.636.150 = 6.8\%^{20}$$

¹⁹ Producto Bruto Interno (PBI) en miles de pesos corrientes a precios de productor.

El universo examinado en este indicador es la totalidad de la Administración Central y Organismo del 220 de la Constitución. La nómina salarial corresponde al costo salarial. Si no se incluyen aportes patronales y al Fondo Nacional de Vivienda el guarismo es el siguiente: $13.607.843/242.636.150=5.6\%$

Considerando sólo la nómina salarial correspondientes a la Administración Central el indicador resultante es 3.6% ($8.804.070 / 242.636.150$).

Para los ocupados urbanos, Vigorito *et al* (1999) realizan una estimación del empleo y las remuneraciones por categoría de la ocupación para el período 1990-1997. La evolución del total de remuneraciones de los asalariados públicos y privados y de la masa de remuneraciones de la economía en relación al PBI, se presenta en la gráfica siguiente:



Schiavo-Campo *et al* (1997), para una muestra de países, estima que los salarios del Gobierno Central absorben un 5.4% del PBI. Para América Latina y Caribe, esta cifra es de 4.9% mientras que para los países de la OCDE el guarismo es de 4.5%. Teniendo en cuenta las limitaciones que siempre tienen este tipo de comparaciones, las cifras correspondientes a Uruguay resultan algo superiores al promedio.

Nómina salarial / Gasto público total (3)

Los indicadores estimados para el universo en estudio arrojan que la nómina salarial de la Administración Central y Org. del 220 representa un 29.5% de los Gastos.

En efecto, $\text{Nómina salarial Adm} / \text{Gasto Público Total} = 16.397.451/55.600.905 = 29.5\%$. El universo examinado en este indicador es la totalidad de la Administración Central y Organismo del 220 de la Constitución.

Sin considerar las transferencias a la Seguridad Social y otras transferencias el guarismo es de 56.3% ($16.397.451/29.143.348$) en tanto que es de 67% ($16.397.451/24377097$) sin considerar transferencias e inversiones y 69% sin considerar transferencias e inversiones.

El cuadro siguiente desagrega las cifras:

²⁰ Fuentes: Costo Salarial 2000 extraído de CGN.

	Personal	Ots. Gtos Funcionamiento	Inversiones	Total
Inc. 2 al 15	8.804.070	6.683.231	3.744.185	19.231.486
Inc. 20 a 24	0	26.005.388	452.169	26.457.557
Inc. 16 al 19 y 25 al 27	7.593.381	1.748.584	569.897	9.911.862
Total	16.397.451	34.437.203	4.766.251	55.600.905

Fuente: CGN 2000, pesos corrientes

A su vez, la estructura del gasto ha tenido la siguiente evolución (en porcentaje sobre precios constantes de 2000):

Inciso / Año	1997	2000
Administración Central	37.3	34.0
Organismos del 220	17.1	17.5
Incisos 20 a 24	44.0	46.9
Poder Legislativo	1.6	1.6
Total	100.0	100.0

Fuente: Balance de Ejecución Presupuestal, CGN, 1997 y 2000.

Del cuadro anterior se destaca la disminución del peso de la Administración Central y la evolución creciente de la participación de los incisos 20 a 24 (estos incisos incluyen: desembolsos financieros, subsidios y subvenciones, transferencias a la seguridad social y créditos diversos).

Se aprecia en síntesis que la nómina salarial tiene un peso considerable en el gasto público total, pero debe destacarse también el peso superior de las transferencias, especialmente a la seguridad social y el relativo menor peso de las inversiones.

Por otra parte, y más allá de los guarismos hallados, la ciudadanía tiene una percepción de que el peso es elevado, percepción en la que influyen dos aspectos: a) la nómina salarial de empresas y bancos públicos, no incluidas en los cálculos presentados; b) la identificación de monto de gasto con monto de salarios sin diferenciar las transferencias; c) la ausencia de visualización de los productos y servicios públicos y la falta de difusión y cultura sobre relaciones de insumo producto más que de cifras absolutas sobre una variable aislada.

Incentivos de Servicio Civil: compresión vertical de salarios (4) y ratios salario público medio con respecto a PBI y promedio salarial de otros sectores (5 a 8)

Compresión vertical de salarios (4)

De acuerdo a la metodología, la compresión vertical de los salarios es utilizada como indicador de la existencia de incentivos de carrera y estímulo al rendimiento. Es una medida de la diferencia entre la retribución total percibida por los empleados del nivel salarial superior y los del nivel inferior de la escala salarial, tomando el sueldo inferior como base 1. A nivel internacional, el ratio de compresión salarial varía ampliamente, desde un máximo 30:1 hasta una relación de 2:1 – con un promedio de entre 6 y 7.

Un incremento en el ratio significa descompresión en la estructura de salarios. En particular, para algunos países, la descompresión salarial es un importante objetivo de la reforma del Servicio Civil.

En el caso de Uruguay, el ratio de 3.46 para la Administración Central, considerando el sueldo básico y las compensaciones máximas del grado, estaría indicando una baja compresión de los salarios y, por tanto, un bajo nivel de incentivos de carrera en el sector público. Es de señalar que, si a estos conceptos se agregan las compensaciones, la compresión vertical es aún más baja ubicándose en el entorno de 2.8.

Además, si se abre el indicador para algunos escalafones se encuentran situaciones diversas en cuanto al indicador de compresión salarial, lo que sugiere la existencia de procedimientos poco estandarizados al interior de la administración pública.

En efecto, los indicadores que se presentan a continuación, reflejan este hecho:

?? Universo examinado: escalafones civiles de la Administración Central

Indicador: $2.172 / 752 = 2.89^{21}$

Numerador: sueldo básico de 6 horas del grado superior (16). No se consideraron los conceptos de retribución propios de cada Unidad Ejecutora.

Denominador: sueldo básico de 6 horas del grado inferior (1). No se consideraron los conceptos de retribución propios de cada Unidad Ejecutora.

?? Universo examinado: escalafones civiles de la Administración Central

Indicador: $4.095 / 1.183 = 3.46^{22}$

Numerador: retribuciones básicas en sentido amplio, se compone de sueldo básico de 6 horas + compensación máxima al grado + partida fija de aumento mayo/92 de Grado 16.

Denominador: retribuciones básicas en sentido amplio, se compone de sueldo básico de 6 horas + compensación máxima al grado + partida fija de aumento mayo/92 de Grado 1.

?? Universo examinado: escalafón militar (K)

Indicador: $5.958 / 429 = 13.88^{23}$

Numerador: sueldo básico del grado superior (1)..

Denominador: sueldo básico del grado inferior (18).

?? Universo examinado: escalafón militar (K)

Indicador: $10.122 / 623 = 16.24^{24}$

Numerador: retribuciones básicas en sentido amplio, se compone de sueldo básico + compensación mensual + gastos de representación + partida fija de aumento mayo/92 + decreto Nro 180/85 de grado 1.

Denominador: retribuciones básicas en sentido amplio, se compone de sueldo básico + compensación mensual + gastos de representación + partida fija de aumento mayo/92 + decreto Nro 180/85 de grado 18.

?? Universo examinado: escalafón policial (L)

Indicador: $4.650 / 362 = 12.86^{25}$

Numerador: sueldo básico del grado superior (14)..

Denominador: sueldo básico del grado inferior (0).

?? Universo examinado: escalafón policial (L)

Indicador: $4.845 / 556 = 8.71^{26}$

Numerador: retribuciones básicas en sentido amplio, se compone de sueldo básico + partida fija de aumento mayo/92 + decreto Nro 180/85 de grado 14.

Denominador: retribuciones básicas en sentido amplio, se compone de sueldo básico + partida fija de aumento mayo/92 + decreto Nro 180/85 de grado 0.

?? Universo examinado: escalafón servicio exterior (M)²⁷

Indicador: $2.660 / 1.739 = 1.93^{28}$

²¹ Fuente: Ley 17.296 – Tomo V Cuadro 2.

²² Fuente: Ley 17.296 – Tomo V Cuadro 2.

²³ Fuente: Ley 17.296 – Tomo V Cuadro 2.

²⁴ Fuente: Ley 17.296 – Tomo V Cuadro 2.

²⁵ Fuente: Ley 17.296 – Tomo V Cuadro 2.

²⁶ Fuente: Ley 17.296 – Tomo V Cuadro 2.

²⁷ Corresponde a los funcionarios de servicio exterior que desempeñan funciones en el país.

²⁸ Fuente: Ley 17.296 – Tomo V Cuadro 2.

Numerador: sueldo básico del grado superior (7).
 Denominador: sueldo básico del grado inferior (1).

?? Universo examinado: escalafón servicio exterior (M)

Indicador: $4.634 / 2.462 = 1.88^{29}$

Numerador: retribuciones básicas en sentido amplio, se compone de sueldo básico + dedicación total + partida fija de aumento mayo/92 + decreto enero/94 de grado 7.

Denominador: retribuciones básicas en sentido amplio, se compone de sueldo básico + dedicación total + partida fija de aumento mayo/92 + decreto enero/94 de grado 1.

?? Universo examinado: escalafón docente (G). Pertenece a la Universidad de la República (Organismo del 220).

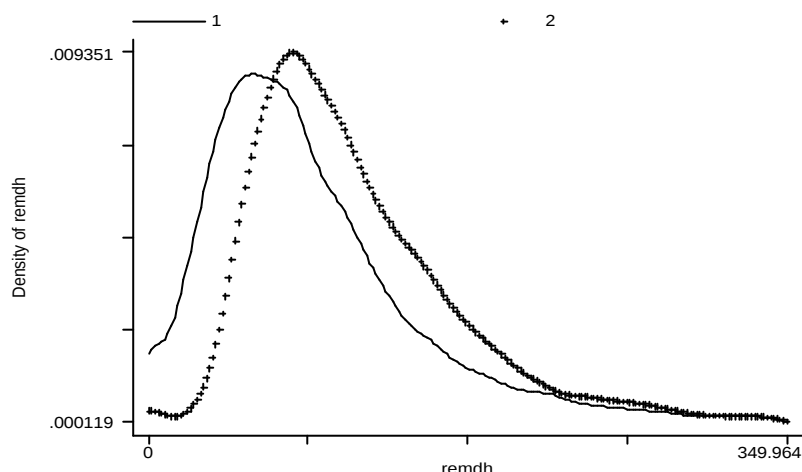
Indicador: $4.480 / 1.948 = 2.3$

Numerador: sueldo básico del grado superior (5), con 20 horas semanales.

Denominador: sueldo básico del grado inferior (1), con 20 horas semanales.

Comparando la dispersión salarial entre el sector público y el sector privado, Amarante (2002) concluye que la distribución de las remuneraciones está más concentrada en el sector público, especialmente si comparamos los agregados de asalariados públicos y asalariados privados. Además, la media del sector público se ubica claramente a la derecha de la del sector privado, como ilustra la siguiente gráfica.

Funciones de densidad de los salarios públicos y privados (2000)



Fuente: en base a ECH.

Señala el trabajo citado que la relación entre los salarios promedio del percentil 90 y del percentil 10 que se presenta en el siguiente cuadro también evidencia mayores niveles de dispersión en la estructura salarial del sector privado. Sin embargo, esta mayor dispersión se explica fundamentalmente por el comportamiento de las remuneraciones de los empleados en el sector privado informal. Se constata una tendencia a la mayor desigualdad en el sector público en la última década³⁰.

Relación entre el percentil 90 y el 10

	Privado	Formal	Informal	Público	Emp.y bancos publicos	Otros públicos
1991	6.00	4.32	8.08	3.64	3.61	3.54
1992	6.35	4.45	8.19	3.80	4.15	3.66
1993	6.17	4.33	7.76	3.79	4.16	3.72
1994	6.62	4.72	7.40	4.22	4.87	3.97
1995	6.62	4.84	7.01	4.45	5.11	4.17
1996	7.02	5.13	7.97	4.61	5.54	4.13

²⁹ Fuente: Ley 17.296 – Tomo V Cuadro 2.

³⁰ El índice de Gini aumenta un 16% entre 1991 y 2000 para los trabajadores públicos.

1997	6.77	5.03	7.50	4.77	5.49	4.34
1998	6.50	4.88	6.99	4.60	4.96	4.25
1999	6.43	4.92	7.22	4.44	4.69	4.13
2000	6.11	4.82	6.55	4.50	4.52	4.22

Fuente: basado en la ECH.

En síntesis, se aprecia que la compresión salarial no constituye para la Adm. Central y Org. 220, un incentivo a la carrera, con la excepción de los escalafones militar y policial.

Por otra parte, el uso de un amplio abanico de compensaciones - muchas veces asociadas a la necesidad de otorgar incentivos a funciones de importancia para la Administración pero otras asociadas a criterios no técnicos - distorsionan la transparencia y la visualización de la pirámide salarial.

Niveles salariales relativos (5 a 8)

Los incentivos del Servicio Civil pueden medirse también a través del análisis de los niveles de salarios. Distintos trabajos de investigación referidos al tema estudian si trabajadores con las mismas calificaciones y que desarrollan tareas similares en el sector público y privado reciben salarios iguales. Esto implica responder la pregunta acerca de la existencia de factores institucionales y en el propio proceso de toma de decisiones en el sector público que conducen a una estructura de remuneraciones en la que los trabajadores de este sector reciben un salario similar al que recibirían en el sector privado.

A nivel internacional, los datos empíricos internacionales se pueden resumir en tres hechos i) existe una prima salarial favorable a los trabajadores en el sector público, ii) esa prima salarial es mayor para las mujeres que para los hombres, iii) esa prima se relaciona inversamente con el nivel de remuneraciones (Panizza, 2001)³¹. El mismo autor estima los diferenciales salariales para una muestra de diecisiete países latinoamericanos y encuentra que cuando considera el conjunto de trabajadores públicos, existe una prima salarial promedio de 14%, que se transforma en 4% si los trabajadores del sector informal se excluyen de la muestra. Esta prima es muy superior para el caso de las mujeres (27% contra 4% para los hombres).

En el caso de Uruguay, los resultados son los siguientes:

En términos de promedios salariales, existe cierta diversidad cuando se consideran distintos sub universos, tal como se presenta a continuación:

Sueldos Promedio Pesos constantes 2000 sin incluir aportes patronales

	2001	2000	1999	1998	1997
Presidencia	16774	18072	16746	15592	12996
Defensa	5300	5411	5243	5009	5222
Interior	5773	5931	5806	6180	5978
Economía	12959	13140	15904	16190	16089
Exterior	46520	46609	47316	46619	48109
Ganadería	9435	9282	10064	9030	9430
Industria	15161	14574	13320	9756	10528
Turismo	11122	10031	8809	9993	9366

³¹ Citado en Amarante (2001).

	2001	2000	1999	1998	1997
Transporte	1766	1928	1615	1310	777
Educación	12714	15114	11004	9825	9646
Salud Pública	5504	5690	5814	6122	5548
Trabajo	11803	12771	11579	9447	11142
Vivienda	7749	7408	7135	7179	7381
Deporte	7077	24	0	0	0
Sub total AC	6549	6683	6740	6703	6585
Evolución	98	100	100.9	100.3	98.5
Poder Judicial	11217	11162	11235	11815	12065
TdeCuentas	14515	13991	14091	14491	14744
Corte Electoral	10859	9722	9044	9339	8645
TCA	16972	15686	15244	15417	15270
ANEP	7727	7363	7044	5958	5936
Universidad	7520	6819	6604	6873	6935
INAME	10379	10196	10253	10755	10197
Sub total 220	8152	7738	7465	6749	6758
Evolución	105.4	100	96.5	87.2	87.3
TOTAL	7226	7133	7055	6724	6661
Evolución	101.3	100	98.9	94.3	93.4

Fuente: Elaborado en base a datos sobre costo de personal de CGN y número de cargos públicos de ONSC. Al costo de personal se dedujeron aportes patronales y aporte al FNV.

A los efectos del cálculo de los ratios, se utiliza el promedio de \$ 7133. Sin embargo, los resultados son distintos tomando a nivel de conjunto de la Administración Central y organismos del 220 por separado, Inciso, Unidad Ejecutora o escalafón.

La comparación con el PBI y los salarios promedios de otros sectores presenta los siguientes resultados:

- ?? Sueldo gubernamental (Adm. Central y Org. 220) promedio / PBI per cápita = $7133 / 73.036 = 0.098$; Dado que el sueldo es mensual, se entiende más pertinente mensualizar el producto o anualizar los sueldos. En cualquiera de las opciones y realizando simplemente una distribución proporcional entre los meses del año el guarismo es de 1.17.
- ?? Sueldo gubernamental (Adm. Central y Org. 220) promedio / Sueldo promedio sector manufacturero = $7133 / 8.336 = 0.86$
- ?? Sueldo gubernamental promedio (Adm. Central y Org. 220) / Sueldo promedio sector financiero = $7133 / 21.304 = 0.34$
- ?? Sueldo gubernamental promedio (Adm. Central y Org. 220) / Sueldo promedio del sector privado = $7133 / 7.253 = 0.98$
- ?? Sueldo gubernamental promedio (Adm. Central y Org. 220) / Sueldo promedio empresas públicas no financieras = $7133 / 12.516 = 0.57$

Estos indicadores reflejan que, el promedio del sueldo gubernamental de la Administración Central y org. Del 220 está por debajo de los promedios correspondientes a sector manufacturero, financiero, sector privado promedio y empresas públicas.

Sin embargo los promedios cambian a nivel de Inciso, de Unidad Ejecutora, dentro de un mismo escalafón e incluso dentro de un mismo grado como se verá más adelante. En términos de evolución se aprecia que existe una caída para la Administración Central y un incremento para los organismos del 220.

Amarante (2002) analiza los diferentes segmentos del mercado laboral del sector público y privado y realiza una estimación de los salarios promedio por hora mensual (Cuadro siguiente)³². Los trabajadores del sector público ganan en promedio un 23% más que los del sector privado formal y un 97% más que los del sector privado informal en 2000. Estos resultados estarían indicando una prima salarial muy superior a la del promedio de países latinoamericanos que es de 4% con respecto a los trabajadores del sector privado formal.

Salario mensual reales por hora de trabajo, promedio por sector (en pesos uruguayos, valores de marzo de 1997)

	Priv. Formales	Priv. Informales	Públicos	Gob. Central y Dep.	Entes aut. y serv. Des.
1991	28.3	19.9	28.7	27.2	36.0
1997	31.5	19.5	35.9	33.3	49.8
2000	31.7	19.8	39.2	36.7	53.2

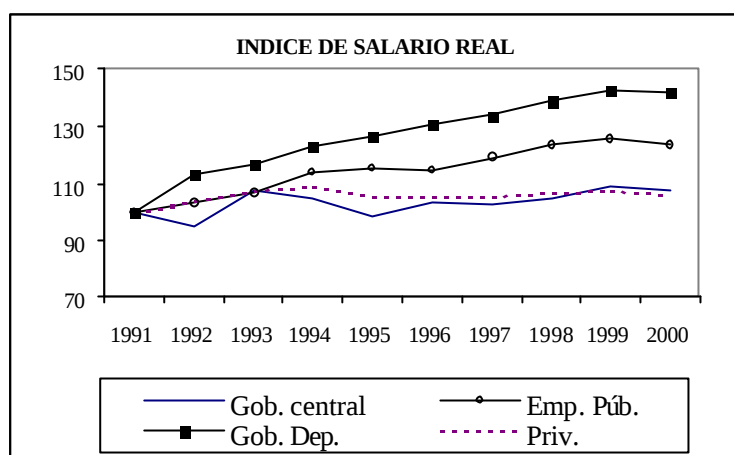
Fuente: Amarante (2002) en base a ECH.

No obstante lo anterior, importa tener especialmente en cuenta que , dentro de los trabajadores del sector público, existen diferencias notorias entre aquellos que pertenecen a la Administración Central y Gobiernos Departamentales y los que trabajan en las empresas públicas y sector financiero público. Como surge del cuadro anterior, estos últimos ganan en promedio un 45% más que el resto de los funcionarios públicos en 2000.

Por otra parte (ver gráfica) se aprecia que, durante los noventa, se ha producido un incremento notorio en los salarios reales de los trabajadores del sector público en los Gobiernos Departamentales (42%), seguido por un incremento de 24% en los salarios reales de los funcionarios de Empresas Públicas. Los salarios de los trabajadores del sector privado así como los de los funcionarios de la Administración Central se mantuvieron relativamente estables en el período.

Figura 1. Evolución de los salarios reales

³² Estos salarios reales están expresados en valores de marzo de 1997. La variable salarios considerada incluye los ingresos mensuales líquidos más todos los pagos adicionales (ingresos en especie, beneficios sociales, etc.).



Fuente: Amarante (2002) en base a INE.

En síntesis, y considerando el conjunto de indicadores de incentivos, se concluye (Amarante 2002) que los asalariados públicos que trabajan en la Administración Central y Gobiernos Departamentales tienen una penalización salarial si se los compara con los asalariados privados formales. Esa penalización salarial ha disminuido en el período analizado. Una realidad totalmente diferente presentan los asalariados públicos en empresas y banca pública, que reciben una prima salarial que ha ido creciendo en el tiempo y es considerablemente superior en los tramos bajos de la distribución (cuantiles inferiores).

En efecto, mientras que al comparar al conjunto de los trabajadores públicos con la totalidad de los privados se constata una prima salarial para los primeros, que se explica principalmente por las diferencias en las características, favorables a los trabajadores públicos (Amarante 2001), esta realidad cambia al distinguir entre trabajadores privados formales e informales y entre trabajadores públicos en empresas y banca pública y el resto de los trabajadores públicos (pertenecientes a la Administración Central y los Gobiernos Departamentales).

Los asalariados públicos que trabajan en la Administración Central y Gobiernos Departamentales tienen una penalización salarial si los comparamos con los asalariados privados formales, controlando por las características personales e inserción laboral. Esa penalización de los trabajadores públicos en la Administración Central y Gobiernos Departamentales que se constató era considerablemente mayor en los tramos superiores de la distribución al principio del período. Sin embargo esta diferencia a lo largo de la distribución ha ido desapareciendo a en la década. Para el 2000 la penalización sigue siendo levemente superior para los tramos superiores de la distribución.

Por otra parte y analizando los trabajadores universitarios, Bucheli (2000) concluye que las remuneraciones pagadas a los egresados universitarios en el sector público son inferiores al privado. En efecto, se aprecian menores ingresos en el sector público y menores retornos a los estudios universitarios, aunado a una mayor inserción en el sector público de los egresados universitarios (no tomando en cuenta beneficios no pecuniarios del sector público como por ejemplo, la mayor flexibilidad horaria y la estabilidad en el empleo).

Cifras de dotaciones del Servicio Civil

Estructura y evolución del empleo público

Previo al análisis de los indicadores realizados para este trabajo, se entiende de utilidad caracterizar la estructura y evolución del empleo público a partir de una reseña de las conclusiones de algunos trabajos de investigación realizados recientemente.

Amarante (2001) realiza una estimación de la evolución del empleo público y privado como porcentaje del total de ocupados urbanos en base a la Encuesta Continua de Hogares (ECH)³³.

El cuadro siguiente resume estos resultados:

	Privado/Ocupados	Públicos/Ocupados	Total ocupados
1986	0.45	0.24	1.025.091
1992	0.49	0.19	1.135.717
1999	0.56	0.16	1.231.762 ³⁴
Fuente: Amarante (2001) en base a ECH.			

Entre 1986 y 1999 el empleo público perdió importancia dentro del empleo total. La reducción del número de funcionarios se llevó a cabo en base a la aplicación de dos mecanismos: el incentivo al retiro de funcionarios públicos excedentarios (para lo cual se definieron distintos tipos de bonificaciones) y la imposición de barreras a la entrada de nuevos funcionarios públicos³⁵. El resultado de ambas medidas fueron una reducción significativa del empleo público y un envejecimiento medio de los funcionarios.

En un trabajo reciente, Amarante (2002) realiza una caracterización de los trabajadores del sector público. Los mismos presentan mayores niveles etarios que los del sector privado, y esta brecha se ha ampliado durante la década como consecuencia de la prohibición de ingreso a la función pública. También presentan niveles de escolaridad sensiblemente superiores a los de los trabajadores del sector privado. El siguiente cuadro resume las principales características de los trabajadores en los segmentos del mercado laboral considerados. Se constata que los empleados del sector privado trabajan, en promedio, un mayor número de horas que sus pares públicos. La Tabla siguiente resume estos resultados:

³³ La ECH define como obrero o empleado a la persona que trabaja en relación de dependencia, recibiendo remuneración en dinero o en especie, y distingue entre los pertenecientes al sector público y al sector privado. La categoría de asalariado público o privado corresponde a la ocupación principal del individuo, ya que no es posible con esta fuente conocer la categoría ocupacional a que corresponde la ocupación secundaria. A los efectos de este trabajo una limitación importante de la ECH es que no permite distinguir con exactitud entre los asalariados públicos de la Administración Central, los de los Gobiernos Departamentales y los de los Entes Autónomos.

³⁴ Para 1999 el procedimiento de estimación de los ocupados urbanos es el siguiente: se parte de la tasa de empleo para poblaciones de más de 5000 habitantes y se expande por la población urbana total.

³⁵ La prohibición fue prácticamente total a partir de 1995 y por un plazo de diez años. Se establecieron excepciones para la educación y los gobiernos departamentales.

	Privado	Público	<i>Empresas y bancos Públicos</i>	<i>Otros públicos</i>
Año 1991				
Edad	36	40	43	40
Escolaridad.	8.2	10.1	9.2	10.3
Horas trabajadas	44	41	43	40
% mujeres	0.42	0.39	0.23	0.42
% nivel primario	0.40	0.26	0.29	0.26
% nivel secundario	0.34	0.33	0.36	0.32
% UTU	0.15	0.13	0.20	0.12
% nivel terciario	0.09	0.26	0.15	0.28
Año 2000				
Edad	37	42	44	42
Escolaridad.	9.1	10.9	10.4	11.0
Horas trabajadas	42	41	43	40
% mujeres	0.46	0.44	0.29	0.47
% nivel primario	0.31	0.20	0.18	0.20
% nivel secundario	0.42	0.34	0.40	0.33
% UTU	0.13	0.12	0.18	0.11
% nivel terciario	0.14	0.32	0.24	0.34

Fuente: Amarante (2002) en base a la ECH.

Considerando la estructura del empleo público por lugar de trabajo entre 1995 y 2000, se aprecia lo siguiente (por más detalles ver Anexo 0, Cuadro 1) :

Organo	Funcionarios	(%)	Funcionarios	(%)
	Año 1995		Año 2000	
Poder Legislativo	1.782	0.68	1.536	0.65
Poder Ejecutivo	101.862	39.0	91.105	38.5
Organismos del Artículo 220	78.670	30.1	67.865	28.6
Entes aut. Y serv. Descentralizados	40.285	15.4	37.595	15.9
Gobiernos departamentales	38.523	14.7	38.807	16.4
<i>Total de cargos públicos</i>	<i>261.122</i>	<i>100.0</i>	<i>236.908</i>	<i>100.0</i>
Total de funcionarios públicos	242.843		220.324	

Fuente: ONSC³⁶.

Se observa que el total de funcionarios públicos disminuyó poco más de un 9% en el quinquenio; en ese marco de reducción de la plantilla se destaca como excepción el aumento del número de funcionarios que se verificó a nivel de los gobiernos departamentales.

Por otra parte, considerando los cargos públicos y otros contratos de la Administración Pública, se aprecia que para el año 2001 trabajan en el sector público 96.2% de funcionarios y un 3.8% que revisten otras figuras contractuales. El Cuadro siguiente detalla información al respecto:

Cargos Públicos y Otros Contratos en la Administración Pública

³⁶ La Oficina Nacional de Servicio Civil estima que el 7% de los funcionarios desempeña otras funciones en la Administración Pública. Existen normas que permiten acumular cargos, por ejemplo, a docentes y médicos.

Año 2001

Inciso	Presupuestados	Contratados	Zafrales	Total Func. Pcos	Becarios	Pasantes	Arrend. Obra	Otro	Total No Func Pcos	Total
Poder Ejecutivo	51420	33142	6547	91109	841	425	35	2841	4142	95251
Org. 220	42312	22144	2198	66654	181	180	94	598	1053	65509
Total PE y 220: Presupuesto Nacional	93732	55286	8745	157763	1022	605	129	3439	5195	162958
				67.3%						
%	57.5	33.9	5.4	96.8	0.62	0.37	0.08	2.1	3.2	100
Bancos, Empresas Públicas y Otros	33746	4314	292	38352	1762	355	252	1283	3652	42004
Gob. Deptales	23002	10672	4741	38415	24	101	204	62	391	38806
TOTAL	150480	70272	13778	234530	2808	1061	585	4784	9238	243768
%	61.7	28.8	5.7	96.2	1.15	0.44	0.24	1.96	3.8	100

Fuente: ONSC

Nota: En ONSC se denominan cargos presupuestados también a los que se denominan cargos efectivos, de acuerdo a la nomenclatura de la CGN y que revisten en el Ministerio del Interior y el Ministerio de Defensa, generalmente escalafones policial y militar. Ello hace que, tomando como fuente a la CGN el número de cargos presupuestados de la Administración Central sea de 29.032 y que, tomando como fuente ONSC, el número de cargos presupuestados sea de 51.420. Los cargos inamovibles son los 29.032 ya que se excluye a los escalafones militar y policial.

Empleados públicos/Población total (9)

Los empleados públicos en Uruguay representan el 6.6% de la población total.

?? Número total de empleados públicos / Población Total = $220.324 / 3.322.141 = 6.6\%^{37}$

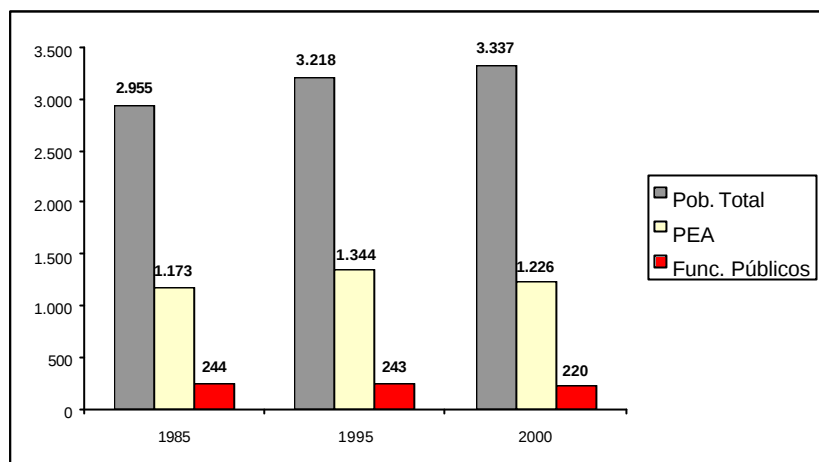
El universo examinado en este indicador es la totalidad de la Administración Pública.

?? La desagregación del numerador es la siguiente (2000) :

Poder Legislativo:	1.536
Poder Ejecutivo:	91.105
Org. 220:	67.805
Ent Aut y Scios Desc:	37.595
Gob. Dptales:	38.807
Puestos Ocupados	236.908
Funcionarios	220.324

³⁷ Fuentes: Ley Nro 17.296-Tomo V, ONSC e INE.

En la gráfica siguiente se establece un comparativo entre la cantidad de funcionarios públicos, la población total y la población económicamente activa para tres años seleccionados.



Al respecto se aprecia que se registró una disminución de la proporción de funcionarios públicos en relación a la PEA, pasando del 20.8% en 1985, a 18.1 % en 1995 y 17.9% en el 2000.

Empleados públicos Educación/Población Total (10); Empleados públicos Salud/Población Total (11); Empleados públicos Policía/Población Total (12); Empleados públicos empresas públicas/Población Total (13)

Tomando como indicador la relación entre el número de funcionarios públicos y la población total, Schiavo-Campo *et al* (1997) presentan comparaciones interesantes que permiten posicionar a Uruguay en el contexto internacional³⁸.

	Total Gobierno	Gob Central	Gob Locales	Enseñanza y salud
Africa	2.0	0.9	0.3	0.8
Asia	2.6	0.9	0.7	1.0
Eur. Este y ex URSS	6.9	1.0	0.8	5.1
A. Latina y el Caribe	3.0	1.2	0.7	1.1
OCDE	7.7	1.8	2.5	3.4
Uruguay (*)	6.9	4.0	1.1	1.8
Total	4.7	1.2	1.1	2.4
Fuente: Schiavo-Campos et al (1997)				
Fuente (*): Amarante (2000) en base a ONSC (30 de junio de 2000).				

Se observa que el peso del total de funcionarios públicos en Uruguay con respecto a la población resulta similar al de los países de la OCDE y Europa del Este y ex URSS; la diferencia radica en la distribución al interior del sector público, donde los trabajadores del gobierno central tienen un alto peso relativo en el caso de Uruguay. Por su parte, los asalariados públicos en actividades de salud y educación alcanzan una cifra inferior al promedio estudiado y próxima a la mitad de la que presentan los países de la OCDE.

³⁸ Al analizar estos resultados no deben perderse de vista las limitaciones estadísticas y los problemas metodológicos presentes en este tipo de comparaciones.

Lo anterior se visualiza en los siguientes indicadores:³⁹:

?? Total de empleados Sector Educación / Población Total = $46.201/3.322.141 = 1.39\%$.

El universo examinado en este indicador es la totalidad de docentes del sector público⁴⁰.

?? Total de empleados Sector Salud / Población Total = $20236/3.322.141 = 0.61 \%$
El universo examinado es la totalidad de funcionarios públicos de la salud⁴¹.

?? Funcionarios Ministerio de Salud Pública / Población Total = $16.025/3.322.141 = 0.48\%$

?? Funcionarios Ministerio de Salud Pública / Población Total = $14.612/3.322.141 = 0.44\%$. El universo examinado es el total de funcionarios del Ministerio de Salud Pública, excepto el escalafón C.

Por otra parte, considerando a la relación de empleados públicos policiales y de empresas públicas en relación a la población total, los resultados son los siguientes:

?? Total de empleados públicos Sector Policía / Población Total = $28.405/3.322.141 = 0.86\%$ ⁴²

?? Total de empleados en Empresas Públicas / Población Total = $37.595/3.322.141 = 1.13\%$ ⁴³

Otros indicadores

Tecnificación de las Plantillas Públicas:

Puestos de trabajo para cuyo desempeño se exige titulación universitaria superior/Puestos totales (14)

En relación a los puestos de trabajo para los que se exige titulación universitaria (Puestos de trabajo para cuyo desempeño se exige titulación universitaria superior / Puestos totales), los resultados son los siguientes:

?? Universo examinado: Administración Central y Organismos del 220.

Indicador: $16.885 / 162.524 = 10.39\%$ ⁴⁴

Numerador: incluye escalafones A y N de la Administración Central y escalafones A, G y N de los Organismos del 220.

Denominador: puestos totales de la Administración Central y Organismos del 220.

³⁹ Fuentes: Ley Nro 17.296-Tomo V, ONSC e INE.

⁴⁰ Incluye docentes del Ministerio de Educación y Cultura, Universidad de la República, Administración Nacional de Enseñanza Pública e Instituto Nacional del Menor.

⁴¹ Incluye: Ministerio de Salud Pública y los Hospitales: Policial, de la Fuerzas Armadas y Clínicas.

⁴² Incluye todo el Ministerio del Interior: Policía Administrativa, Especializada, Técnica, de Servicios y Ejecutiva.

⁴³ Incluye la totalidad de funcionarios públicos de Entes Autónomos y Servicios Descentralizados.

⁴⁴ Fuente: Ley 17.296 – Tomo V y ONSC.

?? Universo examinado: escalafones civiles de la Administración Central (sin K y L) y Organismos del 220.
Indicador: $16.885 / 101.639 = 16.6\%$ ⁴⁵
Numerador: incluye escalafones A y N de la Administración Central y escalafones A, G y N de los Organismos del 220.
Denominador: puestos totales de la Administración Central y Organismos del 220.

Puestos de trabajo para cuyo desempeño se exige titulación universitaria/Puestos totales (15)

En relación a los puestos de trabajo para los que se exige titulación universitaria (Puestos de trabajo para cuyo desempeño se exige titulación universitaria / Puestos totales), los resultados son los siguientes:

?? Universo examinado: Administración Central y Organismos del 220.
Indicador: $71.590 / 162.524 = 44.05\%$ ⁴⁶
Numerador: incluye escalafones A, B, D, N y R de la Administración Central y escalafones A, B, D, G, H, J, N y R de los Organismos del 220.
Denominador: puestos totales de la Administración Central y Organismos del 220.

?? Universo examinado: escalafones civiles de la Administración Central (sin K y L) y Organismos del 220.
Indicador: $71.590 / 101.639 = 70.44\%$ ⁴⁷
Numerador: incluye Administración Central y Organismos del 220.
Denominador: puestos totales de la Administración Central y Organismos del 220.

?? Universo examinado: Administración Central y Organismos del 220.
Indicador: $78.744 / 162.524 = 48.45\%$ ⁴⁸
Numerador: incluye escalafones A, B, D, N, R, L y K de la Administración Central y escalafones A, B, D, G, H, J, N y R de los Organismos del 220.
Denominador: puestos totales de la Administración Central y Organismos del 220.

Ambos indicadores muestran que, en términos de titulación un universitaria superior, Uruguay se ubica algo por debajo de un conjunto de países desarrollados, en tanto que considerando titulación universitaria en general los guarismos son superiores.

En efecto, Gregory y Borland (1999) resumen una serie de características del empleo público y privado para una serie de países:

⁴⁵ Fuente: Ley 17.296 – Tomo V y ONSC.

⁴⁶ Fuente: Ley 17.296 – Tomo V y ONSC.

⁴⁷ Fuente: Ley 17.296 – Tomo V y ONSC.

⁴⁸ Fuente: Ley 17.296 – Tomo V y ONSC.

	Proporción del empleo	
	Público	Privado
<u>Estados Unidos – 1989</u>		
Años de educación	14.2	12.8
<u>Reino Unido 1994-1995</u>		
Universidad completa	21	9
<u>Canadá 1990</u>		
Universidad completa (%)	30	11
Fuente: Gregory y Borland (1999).		

Por otra parte, y como ya fuera señalado, los años de escolaridad de los empleados del sector público aumentaron en la década del 90 (pasando de 10.1 a 10.9) mientras que el porcentaje de funcionarios con educación terciaria se incrementó en 6 puntos (pasando de 26 a 32% entre 1991 y 2000).

En síntesis, se entiende que el grado de tecnificación de las plantillas públicas en Uruguay se ubica en un nivel adecuado considerando estos indicadores. No obstante lo anterior debe tenerse en cuenta que estos indicadores no reflejan ni la competencia para la actividad, ni el grado de actualización, ni tampoco las variables comportamentales para el desempeño de las funciones. En un concepto amplio de tecnificación estas variables – difíciles de medir – debieran ser consideradas especialmente si se trata de evaluar el grado de tecnificación.

Compresión horizontal de los salarios (16)

Un indicador elocuente al respecto es el del número de conceptos que integran las retribuciones complementarias. En efecto, existen aproximadamente 120 retribuciones especiales, distintas del sueldo básico y la compensación máxima al grado (Ver Anexo XI). Siendo tan amplio el abanico de retribuciones complementarias, difícilmente pueda no existir un cierto grado de discrecionalidad.

Por otra parte, y a partir de entrevistas realizadas, se obtuvo la siguiente información:

- ?? Las diferencias entre retribuciones mínimas y máximas dentro de un mismo grado son considerables para los distintos grados (1 a 16) pudiéndose ubicar la máxima en un entorno que oscila entre un 70 % y un 250% por encima de la mínima.
- ?? En casos puntuales, sin representatividad estadística, se encuentra que, dentro de un mismo escalafón y para un mismo grado, la diferencia de remuneraciones no es sistemática pudiéndose ubicar en entornos razonables en algunos casos pero en otros registrándose diferencias que pueden llegar a valores extremos.

En síntesis, se aprecia que no existe transparencia ni criterios homogéneos en el sistema de remuneraciones. La implantación del Sistema de Remuneraciones (SR) aportará datos más específicos al respecto.

Tasa de rotación del personal (17)

Si bien no se obtuvieron datos directos para la estimación de este indicador, surge de datos secundarios que la tasa de rotación de personal se ubica entre 0% y 2.5%.

Considerando este guarismo, junto con el hecho del promedio de edad de los funcionarios y la disposición que prohíbe el ingreso de funcionarios públicos hasta el año 2015, se aprecia una situación de envejecimiento y falta de renovación de la plantilla de funcionarios públicos. Por otra parte, situaciones de tal naturaleza tienden a favorecer regímenes de contratación especiales, a los efectos de superar déficits cualitativos y cuantitativos de personal.

Tasa de absentismo (18)

La tasa de absentismo mide la cuantía de las bajas laborales temporales y otras ausencias del trabajo. En una encuesta realizada en 1994⁴⁹, se detectaron las siguientes situaciones vinculadas a la presencia de los funcionarios públicos en sus lugares de trabajo⁵⁰:

	Mayo 1994
Presentes	67%
Ausente con autorización legal o reglamentaria	13%
Ausente con autorización del jerarca	15%
Ausentes sin justificar	5%
Total	100%

Dos comentarios generales pueden realizarse a partir del cuadro anterior. Por un lado parece elevado el porcentaje de ausencias aunque la mayor parte de las mismas es autorizada; por otro, si consideramos que la ausencias sin justificar pueden serlo posteriormente, esa cifra es de escasa magnitud. No disponer de cifras de otros países que permitan comparar este indicador, impide realizar otro tipo de comentarios.

Conflictividad (19)

Los sindicatos son un factor institucional importante en el sector público. Los datos internacionales indican que la participación sindical es mayor en el sector público que en el privado. Las explicaciones a este fenómeno se han centrado en los costos decrecientes de sindicalización a medida que aumenta el tamaño del establecimiento u organización, o en los bajos incentivos de los empleadores para oponerse a la sindicalización en el sector público (voto castigo y objetivos similares entre trabajadores y empleadores, como por ejemplo el incremento del presupuesto) (Gregory y Borland (1999) citado en Amarante (2001)).

⁴⁹ Se realizaron inspecciones en Montevideo, siendo controlados 4.319 funcionarios en el período marzo a mayo de 1994, lo que equivale al 10.5% de la totalidad de funcionarios pasibles de ser controlados en Montevideo e Interior.

⁵⁰ **Presentes:** funcionarios presentes en el lugar de trabajo, en Comisión de Servicio, en cursos de capacitación o en tareas externas.

No presentes: funcionarios que no se encuentran en su lugar de trabajo al momento de realizar la inspección. La ausencia es categorizada de la siguiente manera:

Con autorización legal o reglamentaria: licencias (reglamentaria, médica, extraordinaria con y sin sueldo), autorización de salida, sumarios y suspensiones, trámites jubilatorios.

Autorizado por el jerarca: marca una vez, no marca, horario especial (cumplido y a cumplir), carga horaria inferior a la contractual, horario libre (marca entrada y salida y tienen carga horaria).

Sin justificar: fugitivo (al momento de realizar la inspección está ausente sin la debida autorización), falta sin justificar (con posterioridad al control esta situación podría pasar a configurar una llegada tarde, licencia médica, etc.)

Tal como señala el trabajo de Amarante (2002) en el caso del Uruguay el grado de sindicalización (cociente entre el número de afiliado y los ocupados) es notoriamente superior en el sector público. A su vez, se observa una caída significativa del mismo para los trabajadores del sector privado.

Tasa de sindicalización			
	Total	Público	Privado
1985	37.5	42.4	34.7
1990	30.2	50.3	21.5
2000	15.9	39.8	8.5

Fuente: Rodríguez *et al* (2001)

Entre los factores que explican la caída de la tasa de sindicalización en el sector privado debe considerarse la reestructuración del empleo, que implicó caídas importantes en el empleo manufacturero y aumento en los servicios, donde la abundancia de empresas pequeñas dificulta la formación y coordinación de sindicatos, así como la baja negociación colectiva existente (Rodríguez *et al* 2001).

El análisis detallado de la relación entre los niveles de sindicalización y las remuneraciones es sin duda fundamental para comprender mejor la estructura salarial del mercado laboral uruguayo. Los diferentes niveles de sindicalización se aprecian también al interior del sector público. Los trabajadores de UTE presentan una tasa de sindicalización de 85%, la de los trabajadores de ANTEL es 71% y la de los de OSE es 79% en 2000. En la banca pública, el nivel de sindicalización es 81%, mientras que los trabajadores municipales en todo el país presentan tasas de sindicalización de 18% y los funcionarios de la Administración Central de 41% (Rodríguez *et al* 2001).

Señala Amarante (2002) que en el sector público, de acuerdo a Rodríguez *et al* (2001), el reconocimiento por parte del gobierno de la necesidad de disminuir la elevada conflictividad llevó a propuestas de negociación durante los noventa que lograron concretarse para las empresas y banca pública, pero no para la Administración Central. En las empresas públicas la negociación llevó a la celebración de sucesivos convenios centralizados (que se negocian en la Oficina de Planeamiento y Presupuesto) que rigen hasta el momento. Se acuerdan también convenios a nivel de empresa que además de contemplar aspectos salariales, contienen normas de relacionamiento de los actores entre sí, e introducen nuevas temáticas, como los pagos por productividad. En la Administración Central el gobierno se reserva el derecho de fijar salarios unilateralmente e informar a los sindicatos una vez tomada la resolución, ya que la política salarial está estrechamente ligada con los objetivos fiscales. En las intendencias, la política salarial es decidida por las juntas departamentales, y cada intendencia tiene autonomía. En la banca pública, hay a lo largo de la década sucesivos convenios centralizados (al igual que en las empresas públicas) y numerosos convenios a nivel de empresa que se centran temas no salariales.

Considerando las jornadas perdidas por conflictos sin incluir paros generales, la información es la siguiente:

Sectores	1999: Jornadas perdidas	%	2000: Jornadas perdidas	%
Salud	20.847	3.8	268.933	24.8
Educación Pública	57.258	10.6	386.467	35.7
Administración Central	52.796	9.7	72.268	6.7
Adm. Central + 220	130.901	24.2	727.668	67.2
Intendencias	8.635	1.6	57.728	5.3
Resto Stor Público	25.297	4.7	59.187	5.5
Total Público	164.833	30.4	844.583	78.0
Total Privado	376.685	69.6	237.751	22.0
Total	541.518	100	1.082.335	100

Se aprecia que, en el total de jornadas perdidas, la participación del sector público es mayor que el sector privado para el año 2000, lo que se explica por el elevado grado de conflictividad de ese año (Presupuesto). Por otra parte, es claro el liderazgo de los sectores educación y salud, tradicionalmente más propensos a realizar reivindicaciones tanto específicas como generales.

Un indicador alternativo es la relación entre el número de jornadas perdidas y las jornadas potenciales trabajadas, para cada sector de actividad. Este indicador tiene la ventaja de que establece una relación entre la conflictividad y la importancia del sector en el cual se genera.

El Cuadro siguiente presenta una estimación sobre conflictividad:

	1999: jornadas perdidas	1999: jornadas totales	1999: tasa conflictividad	2000: jornadas perdidas	2000: jornadas totales	2000: tasa conflictividad
Público	258.889	55.081.000	0.47%	1.035.122	55.081.000	1.8%
Privado	611.524	205.556.228	0.29%	553.235	205.556.228	0.26%
Total	870.413	260.637.228	0.33	1.588.357	260.637.228	0.61%

	1999: jornadas perdidas	1999: jornadas totales	1999: tasa conflictividad	2000: jornadas perdidas	2000: jornadas totales	2000: tasa conflictividad
Adm. Central	52.796	21.181.750	0.25%	72.268	21.181.750	0.34%
Org. 220	77.905	15.586.500	0.5%	655.400	15.586.500	4.2%
Adm Central y 220	130.701	36.563.000	0.36%	727.668	36.563.000	2.00%

Fuente: los datos sobre jornadas perdidas provienen de Universidad Católica del Uruguay. Los datos sobre jornadas totales son estimaciones propias. Para el caso del sector público se tomaron 250 jornadas por 220.324 funcionarios, desagregando luego los mismos entre Administración Central y 220 y corrigiendo por el factor de relación puestos de trabajo/número de funcionarios. Para el caso del sector privado se tomaron 298 jornadas por 689.786 personas.

Tal como se señaló anteriormente, para el año 2000 las cifras de conflictos sectoriales en salud y enseñanza pública son excepcionalmente altas como consecuencias de las

huelgas por presupuesto. En el caso de la educación pública este indicador muestra que se perdieron 3.3% de las jornadas potenciales mientras que en la salud el porcentaje fue de 6.2%⁵¹.

En síntesis se aprecia que existe un mayor grado de conflictividad en el sector público que en el sector privado. Por otra parte, el peso de las jornadas perdidas en el sector público es muy superior a su participación en la ocupación (y por tanto en las jornadas trabajadas en la economía). En base a las estimaciones hechas para el año 1999, donde no hubo huelgas por razones presupuestales, el peso del sector público en las jornadas perdidas (30%) duplica su participación en el empleo (16%).

Peso de la seguridad social de trabajadores públicos en el gasto

La asistencia financiera que el gobierno realiza a la seguridad social es un componente de importancia en la estructura del gasto público, representando un 25.4% del mismo en el año 2000. Las pasividades del sector público son el 29% del total de jubilaciones a la vez que representan el 46.6% de las erogaciones del sistema.

El cuadro siguiente resume estos resultados:

	Cantidad de jubilaciones y pensiones	Erogaciones anuales
Públicos	29%	46.4%
Otros	71%	53.6%
Total	100%	100.0%

Fuente: BPS y Servicio de Retiros y Pensiones Policial y de la FFAA.

Estos resultados determinan que las jubilaciones públicas duplican, en promedio, a las que perciben los trabajadores privados. El déficit de las cajas civil y escolar (jubilaciones y pensiones de funcionarios públicos excluidos militares y policías) representó en el año 2000 casi un 17% del monto anual que el Estado recauda por concepto de Impuesto al Valor Agregado.

Pluriempleo

No se obtuvieron datos primarios al respecto. Sin embargo, de acuerdo a entrevistas realizadas a informantes calificados, surge que del conjunto de funcionarios que se adhirieron al régimen de incentivos entre 1997 y 1998, un 40% declaró tener un trabajo permanente distinto al público en el momento de la renuncia.

Gasto público en educación

El Uruguay alcanza uno de los mayores promedios de escolaridad de la población entre los países de la región, pero al mismo tiempo la proporción del producto económico destinado a la educación es de los más bajas (ver cuadro). Esto es, desde el punto de vista cuantitativo, existiría una alta eficiencia del gasto educativo. El cuadro siguiente presenta el gasto en educación como porcentaje del PIB para países seleccionados (1):

⁵¹ Para la educación pública el indicador es: 386.467 (jornadas perdidas)/ (46.201(funcionarios) x 250 (jornadas anuales)). En el caso de la salud es: 268.933/17.330 x 250.

	Pública	Privada	Total
México	4.5	1.1	5.6
Colombia	4.2	3.6	7.8
Chile	3.1	2.6	5.7
Promedio OCDE	4.7	1.2	5.9
Uruguay	2.8	1.0	3.8

Fuente: "Education and training in Latin America and the Caribbean". World Bank, 1998 y "Cuantificación del gasto educativo en Uruguay". Grau, C. 1999.

(1) Datos de 1994, excepto para Uruguay que corresponde a 1998.

Grau (1999) estima el gasto público y privado en educación como porcentaje del PBI para el año 1998, discriminando entre educación primaria, secundaria y terciaria. El cuadro siguiente presenta estos resultados:

	Gasto Público	Gasto Privado	Gasto Total
Primaria	1.3	0.4	1.7
Secundaria	1.0	0.3	1.3
Terciaria	0.6	0.2	0.8
Total	2.8	1.0	3.8

Por su parte, la distribución de la matrícula, los maestros y establecimientos por tipo de institución, para el mismo año, fue la siguiente:

	Establecimientos	Maestros	Alumnos
Pública	2.109	12.973	295.935
Privada	303	3.775	53.517
Total	2.412	16.748	349.452
% Pública	87%	77%	85%

Fuente: Anuario Estadístico, INE

En lo que hace a la participación de la educación en la estructura del gasto presupuestal se observa lo siguiente:

	Adm. Nacional de Educación Pública		Universidad de la República		Total	
Gasto	Miles de pesos	%	Miles de pesos	%	Miles de pesos	%
Personal	5.007.358	81.5	1.136.765	73.9	6.444.123	80.7
Funcionamiento	736.358	12.0	287.990	18.7	1.024.348	12.8
Inversión	400.070	6.5	113.249	7.4	513.319	6.5
Total	6.143.786	100.0	1.538.004	100.0	7.981.790	100.0
% del Gasto Total	10.9%		2.7%		13.6%	

Fuente: Balance de Ejecución Presupuestal, CGN, 2000.

Para el caso de enseñanza primaria, con el 76% del gasto educativo total, el Estado atiende el 85% de los alumnos. Por su parte, en la enseñanza pública existe un mayor número de alumnos por maestro.

5.2 Análisis por subsistemas

La administración de recursos humanos en el universo examinado se desarrolla más desde una óptica tradicional que desde una óptica moderna. En efecto, en general es practicada como una función de apoyo, desvinculada de los resultados y decisiones estratégicas de la organización y no como una disciplina académica y profesional y como un sistema que, atravesando horizontalmente a toda la Administración, constituye un factor clave para la obtención de sus resultados de corto y largo plazo.

La inclusión del tema en la agenda política resulta esencial para dar relevancia y viabilidad de modernización al sistema de recursos humanos. También el contar con una institución central reguladora, planificadora y orientadora en la materia, jerarquizada a nivel de toda la Administración, resulta imprescindible. Los integrantes de esta institución y sus líderes deberán ser expertos en la materia, con perfiles que se adecuen a la misión de ésta. El o los líderes deberán conocer y practicar las concepciones modernas en materia de gestión de recursos humanos y estar comprometidos con la función pública.

A continuación se presentan las reflexiones a las que se llegó a partir de la investigación realizada.



Planificación de RRHH

Realización de estudios de necesidades cuantitativas y cualitativas de RRHH a corto, mediano y largo plazo, contrastación de necesidades detectadas con capacidades internas e identificación de acciones para cubrir diferencias.

En términos de **existencia e integridad del sistema**, puede afirmarse que estos atributos se ven seriamente comprometidos al no existir mecanismos institucionalizados flexibles que permitan adecuar la cantidad y calidad de puestos de trabajo a las necesidades de las distintas Unidades Ejecutoras de la Administración y a lo que requiere un contexto de alto cambio tecnológico y de orientación a los usuarios.

Si bien en la Administración Central civil existen instrumentos y herramientas como el Presupuesto y la Rendición de Cuentas que contribuirían a la realización de un planeamiento estratégico de los recursos humanos, en los hechos resulta muy difícil que eso se verifique. Una razón para ello se deriva de la rigidez del presupuesto como herramienta. En efecto, el hecho de que éste sea quinquenal y que implique la presupuestación de cargos y no de puestos de trabajo pone una restricción a la planificación. Por otra parte, existen disposiciones en relación a incorporación, movilidad y egresos con cierto grado de rigidez. En tercer término, una proporción de los cargos son inamovibles y para el resto existe una cultura de inamovilidad. La consecuencia en muchos casos es la utilización de formas de contratación especiales, que si bien crean una estructura paralela y quitan transparencia al sistema, brindan la flexibilidad requerida en términos de necesidades de recurso humanos.

De esta forma, también la **coherencia estratégica** del sistema se ve comprometida. Por un lado la oferta relativamente rígida constituye un factor limitante para que las previsiones de la planificación de personal se desprendan de prioridades y orientaciones estratégicas de la organización. Por otro lado, si bien el jerarca podría y

en los hechos hace, administrar esta restricción a través de capacitación, regímenes de contratación especiales o teniendo un porcentaje elevado de personal no presupuestado y por ende amovible, estas prácticas no están institucionalizadas y reguladas a nivel de la Administración como un todo y puestas al servicio de los lineamientos estratégicos de corto, mediano y largo plazo. Ello contribuye a que resulte difícil la adaptación flexible de las prácticas de personal a los cambios estratégicos de la organización. Cabe señalar además que no se ha trabajado de manera sistemática y permanente en la concepción de una plantilla horizonte de personal compatible con una planificación de largo plazo de la función pública.

En relación a los **sistemas de información**, se están implantando en la Administración Central dos: el sistema de condiciones objetivas de trabajo (SCOT) y el Sistema de Retribuciones (SR). Ello contribuirá a contar con información actualizada sobre disponibilidades cuantitativas, ciertas características cualitativas (las asociadas a escalafón, grado) cumplimiento de horarios, asistencia, etc y sobre las retribuciones.

En relación al SCOT, alcanzará a las UE que tengan relojes digitales, aproximadamente 60 en un total de 180. Para el resto de las UE no se conocen acciones para recoger la información. En relación al SR, alcanza a la totalidad de las UE, habiéndose ya diseñado reportes para el análisis gerencial de la información. En relación a estos sistemas de información y en general a cualquier sistema:

- ?? La implantación de los mismos debe estar enmarcada en una estrategia de sostenibilidad. Ello no es sencillo ya que, sin perder rapidez para la obtención de la información, deben enfrentarse las resistencias con persuasión, con capacitación y preparación. Las estrategias de implantación que privilegian demasiado la rapidez pueden amenazar la sostenibilidad de los sistemas en el mediano y largo plazo, especialmente si están sujetos a regulaciones y controles por parte de proyectos. Es en ese sentido que se entiende que cuando se evalúan metas de alcance de sistemas, debe evaluarse la cantidad, pero también la calidad. Preguntas como las siguientes deberían estar presentes en los sistemas de evaluación de metas: ¿recibió capacitación para utilizar el sistema? ¿entiende para qué sirve el sistema? ¿cómo va a utilizar gerencialmente su UE el sistema?
- ?? Debe tenderse a la universalización en el uso de los sistemas. En ese sentido, cuando un sistema es aplicado a una parte de un universo mayor, deben buscarse mecanismos de difusión de las razones por las cuales se implanta en algunos lugares y en otros no y mecanismos para recoger la información de los que no forman parte del universo de implantación, aunque esta información no sea completa ni totalmente confiable.
- ?? La implantación y la elaboración de reportes gerenciales debe estar acompañada con la participación de los distintos jerarcas, y no solo a nivel de Unidad Ejecutora sino también de Ministerio. Se aprecia que existe una visión centrada en la Unidad Ejecutora y no tanto en los Ministerios, por lo cual los Ministros y Subsecretarios pueden sentirse algo alejados de la información y de los reportes que se diseñen y construyan. Cuando esto es así, seguramente se presente por parte de éstos una resistencia explicable. Por otra parte, tanto a nivel de definición de productos, de metas, de población objetivo o de indicadores vinculados a retribuciones, asistencia, horas trabajadas etc se requiere incorporar una visión a nivel de Ministerio ya que, de otra forma, las lecturas y los análisis quedan parcializados sin una visión de conjunto.

Continuando con el tema de los sistemas de información, si bien existe un inventario cuantitativo de los Recursos Humanos éste no considera aspectos cualitativos, especialmente los referidos a competencias, lo que impide una buena utilización de las capacidades y conocimientos existentes, así como la distribución racional de los mismos.

Del punto de vista de la **eficacia**, se aprecia que pueden coexistir situaciones de déficits y de excedentes de personal en la misma Unidad Ejecutora, Ministerio y a nivel del conjunto de la Administración. A partir de la Ley 16.736 de 5 de enero de 1996 se realizaron distintas reestructuras administrativas, redefinición de cometidos y de puestos de trabajo asociados, declarándose excedentes los cargos no vinculados a cometidos sustantivos. Es de destacar que, si bien ello favoreció la racionalización administrativa, no alcanzó para superar situaciones diversas: déficit cualitativo junto con excedentes cuantitativos o a la inversa en el sentido de unidades que puedan requerir menos profesionales y más administrativos u operarios. Del punto de vista de las redistribuciones, de las entrevistas realizadas surge que la mayoría de las redistribuciones se produce porque los funcionarios consiguen la voluntad del Jefe de su Oficina de origen para ser declarados excedentarios y del Jefe de la Oficina donde desean trabajar para que solicite sus servicios, con el propósito de aumentar sus ingresos o modificar su posición escalafonaria. En pocos casos se analiza si en la Oficina de origen los servicios de dicho funcionario no son requeridos ni si realmente lo son en la Oficina de destino. Si bien la Ley Nº 16.127 dispone que la Oficina Nacional del Servicio Civil deberá verificar que la incorporación de funcionarios no distorsione la estructura de puestos de trabajo en la Oficina de destino, no se dispone de evidencias que demuestren la práctica sistemática e institucionalizada de esta disposición. En definitiva, el régimen de redistribución atiende más a situaciones personales que a situaciones organizacionales.

En relación al costo de las plantillas públicas la nómina salarial del universo examinado tiene un peso considerable en el gasto público total. Como ya se señaló representa 6.8% del PBI, incluyendo aportes patronales y 5.6% sin aportes. La percepción de un costo elevado se deriva también de una baja visualización de los productos y servicios públicos, de la integración a los costos de los salarios de empresas y bancos públicos, sensiblemente superiores a los de la Administración Central. Si se realizase un estudio insumo - producto, seguramente lo que se apreciaría son situaciones de relaciones muy "adecuadas" para algunos servicios públicos específicos y muy ineficientes para otros casos, no existiendo una búsqueda institucionalizada de racionalización de cometidos sustantivos y productos estratégicos (productos) asociados a requerimientos de recursos humanos (insumos), hecho que resta **eficacia** al sistema.

Del punto de vista de la tecnificación de las plantillas Uruguay se ubica algo por debajo de un conjunto de países desarrollados en cuanto a porcentaje de personal con educación universitaria superior, en tanto que considerando titulación universitaria en general los guarismos son superiores. No obstante entonces la existencia de guarismos adecuados al respecto, del punto de vista de la eficacia puede afirmarse que éstos no se vinculan necesariamente a la presencia de las competencias necesarias para el desarrollo de las labores, incluyendo en éstas lo actitudinal y comportamental, lo que resulta especialmente relevante para los directivos públicos. Por otra parte, no existe una política continua de capacitación en formación y actitudes que se integre al proceso de planificación como medio de cubrir los déficits. Ello no implica que no existan buenos cursos sino que éstos no están integrados institucionalmente y no implican necesariamente que luego, a la persona capacitada, se le dará la oportunidad de desarrollar las nuevas capacidades adquiridas. También aquí entonces se está ante un factor que no coadyuva a la **eficacia** del sistema.

Por estas razones la planificación que encontramos en la administración pública frecuentemente responde más a un concepto reactivo que a una planificación real, es decir se parte del resultado al que se debería llegar y se amolda la realidad a esto.

No obstante lo anterior, es de destacar el hecho de que, la no existencia de un marco moderno en términos normativos y culturales, no impide que los jerarcas con buena capacidad gerencial efectúen una planificación con restricciones, aspecto loable en muchos directores de Unidades Ejecutoras. Especialmente debe mencionarse el mérito de no tomar como excusa el marco para no desarrollar una gestión moderna, característica que también se presenta en la Administración.

Si se realiza un promedio aritmético a la valoración de ítems correspondientes a este punto, se obtiene 2 / 5 en la evaluación propia y de 2.3 por parte de los informantes entrevistados (33% en 3, 28% en 2, 26% en 1; el resto en 4 o 5).

Organización del Trabajo

Conjunto de políticas y prácticas de GRH destinadas a definir las características y condiciones de ejercicio de las tareas, así como los requisitos de idoneidad de las personas llamadas en cada caso a desempeñarlas.

La **existencia e integridad del sistema** de organización del trabajo se encuentra comprometida por los siguientes factores: a) una estructura de escalafones y cargos formulada desde mucho tiempo atrás y pensada más dentro de una filosofía weberiana que en el marco de una gestión moderna asociada a flexibilidad, polifuncionalidad y competencias más que antecedentes; b) estructuras paralelas (formas de contratación especiales) surgidas, en parte, por la necesidad de superar la rigidez cualitativa de la oferta de funcionarios públicos; c) casos aislados de descripción precisa, actualizada y flexible de puestos.

En relación a la **calidad técnica y flexibilidad del diseño de puestos**, es de señalar que el diseño de puestos es consecuencia de un régimen jurídico básico general para una parte considerable del personal, complementado con regímenes específicos para ciertas funciones públicas (militar, policial, educativo, salud, servicio exterior). Desde este punto de vista, el diseño depende más de la función pública específica que de necesidades organizativas que, al ser dinámicas, obligarían a una actualización periódica del diseño. Los puestos de trabajo considerados de función pública, en general responden exclusivamente a una clasificación ocupacional determinada por la denominación, el escalafón y el grado. Existen casos aislados de clasificación ocupacional por tareas y requisitos de puestos de trabajo en la estructura, pero no es una práctica ni generalizada ni actualizada oportunamente.

A ello se agrega la existencia de regímenes especiales de contratación especiales que funcionan como estructura paralela.

Han habido iniciativas de simplificación y racionalización pero se han concretado solo en la racionalización de niveles jerárquicos, la re-organización administrativa y la eliminación de puestos de trabajo excedentes. En efecto y como producto de lo dispuesto por la Ley de Presupuesto 1996, se adaptaron los puestos de trabajo a la nueva estructura organizativa por denominación, escalafón y grado exclusivamente, en un ejercicio general.

En relación a la **calidad de la definición de perfiles y su administración**, los principales factores a destacar son: a) no existe aún una cultura de la competencia más que de la titulación o especialización técnica; b) la definición previa de perfiles se

realiza en casos aislados, no siendo una práctica institucionalizada y regulada; c) la definición de tareas se realizó también en algunos casos aislados luego de efectuada la reestructura administrativa 1996 no existiendo en general las descripciones de tareas orientadoras para quienes la realizan y quienes a su vez las supervisan ;d) la presupuestación por cargos y no por puestos y la inamovilidad normativa y cultural presentan una restricción importante;e) no existe una jerarquización de la función gerencial en recursos humanos lo que también restringe la adecuada definición y administración de perfiles; f) se destaca como un buen ejemplo los cargos de alta especialización, objeto de llamado abierto y público con una adecuada definición de perfiles.

En suma, el subsistema de organización del trabajo no funciona de forma sistematizada y regulada que permita asociar los perfiles de puestos y determinar las competencias necesarias para poder cumplir con los objetivos estratégicos y prepararse para los cambios.

Si se realiza un promedio aritmético a la valoración de ítems correspondientes a este punto, se obtiene 1.7 / 5 en la evaluación propia y de 1.95 por parte de los informantes entrevistados (44.7% en 1, 26.8% en 2, 17.9% en 3; el resto en 4 o 5).

Gestión del Empleo

Conjunto de políticas y prácticas de personal destinadas a gestionar los flujos mediante los cuales las personas entran, se mueven y salen de la organización.

En relación a la **igualdad y mérito en el acceso** lo primero a señalar es que existe una prohibición de ingreso a la función pública, en principio hasta el 2005 y un proyecto de extensión del plazo hasta el 2015. Ello implica un envejecimiento cuantitativo y cualitativo de la plantilla y una restricción per se en el sistema de recursos humanos siendo consecuencia más de una necesidad de disminución del gasto que de un criterio racionalizador. En forma paralela, y tal como se da desde hace varios años, coexisten regímenes especiales de contratación, algunas veces vinculados a compromisos políticos o personales pero muchas otras a necesidades organizativas y de obtención de productos estratégicos. El Proyecto de Rendición de Cuentas incorpora la figura de los contratos a término, previendo para éstos mecanismos de llamado público abierto y concurso de méritos y antecedentes⁵².

El anterior sistema era un régimen mixto de selección e ingreso que contemplaba una gran cantidad de situaciones, algunas donde se aplicaba el concurso y en otros la designación directa, sin concurso previo. La única excepción son los contratos de alta especialización que, donde funcionan, tienen el carácter de abierto, idoneidad, mérito y concurso previo.

Por otra parte, existe un número limitado y razonable de puestos cubiertos por personal designado con arreglo a criterios y mecanismos de tipo político (0.17%) y no existen restricciones de ninguna naturaleza, con la excepción de la condición de ser extranjero.

Con respecto a la **calidad del reclutamiento**, el régimen anterior a la prohibición de ingresos amparaba una diversidad de situaciones. Para la mayoría de los cargos, el reclutamiento debe normativamente hacerse dentro de la Administración lo que

⁵² Si bien la filosofía de selección se comparte, hay que resaltar la necesidad de analizar el impacto que podría tener en términos de compromiso institucional y desarrollo de funciones públicas básicas el contar con un alto porcentaje de personal con períodos de contratación cortos y sin un margen de seguridad laboral junto con otro porcentaje envejecido y escasamente motivado.

implica por un lado un reconocimiento de la experiencia como factor clave pero también una posibilidad de cerrarse a los nuevos perfiles y competencias que ofrece el mercado de trabajo externo. Para otros, la calidad del proceso de concurso depende más de la voluntad del jerarca que de normas y controles claros al respecto. Los cargos de alta especialización constituyen una buena práctica al respecto.

En relación a la **calidad de la selección**, los factores a destacar son los siguientes: a) no hay una formación y cultura de definición de competencias, por lo que los perfiles no se definen en base a éstas y la selección por ende queda acotada por ello; b) no existe una práctica de utilización de especialistas en la selección; c) existen muy buenas prácticas en general en casos de unidades nuevas (por ejemplo las nuevas unidades reguladoras) o en los concursos para cargos de alta especialización; d) el número de recursos ha sido relativamente pequeño de acuerdo a los informantes calificados, lo que podría constituir tanto un factor de confianza como un factor de efecto desaliento.

Con respecto a la **calidad de la recepción**, la inducción al nuevo puesto y oficinas no tiene un proceso consolidado que sea seguido en forma habitual para estos casos. Las instituciones de enseñanza en el caso del personal docente parecen ser una excepción al respecto. Queda liberado al criterio personal de jefe y el tiempo que insuma dependerá de la complejidad del trabajo. Tampoco existen manuales, textos, folletos o cualquier otro material que brinde esta información y que oriente y guíe al recién incorporado.

La **movilidad** horizontal depende más de una voluntad del interesado que de una posición institucional a nivel de la Unidad Ejecutora específica y de la Administración en general. En efecto la mayoría de las redistribuciones se produce porque los funcionarios consiguen la voluntad del jerarca de origen y de destino, con el fin personal de mejorar monetariamente o en términos cualitativos. No se realiza un análisis técnico y sistemático de si en la oficina de origen los servicios de dicho funcionario no son requeridos y si lo son en la oficina de destino.

El **ausentismo** injustificado se ubicaba en 1993 en un 5%, en tanto que el justificado puede alcanzar el 15%. Es de destacar que estos guarismos refieren a varios años atrás no disponiéndose de datos actualizados. No se considera que el ausentismo constituya un área problemática esencial pudiendo ser reflejo de: a) falta de motivación en la tarea; b) utilización desorganizada de buenas disposiciones como ser licencias por enfermedad o estudio, y flexibilidad horaria. Ello importa especialmente señalarlo porque la mala utilización de una herramienta adecuada provoca que se limite la herramienta en lugar de restringir los malos usos de ésta. Al respecto, el actual proyecto de rendición de cuentas plantea normas limitantes. c) falta de controles. Con la implantación del Sistema de Condiciones Objetivas de Trabajo, se contará con buena información respecto de horas de entrada, salida, horas trabajadas, ausencias, etc. El desafío es que la información sea luego utilizada en el marco de una concepción moderna de gestión de recursos humanos. Dos riesgos están presentes al respecto: a) recoger información y no utilizarla gerencialmente; b) utilizarla mal imponiendo disposiciones disciplinarias desmotivadoras que llevan a sustituir trabajo y productos por horario; ello resulta especialmente probable en los casos en que no existe una cultura de interdisciplinariedad que permita incentivar la combinación de los niveles políticos y decisionales con los académicos en materia de gestión.

Los **procedimientos disciplinarios** difícilmente se concretan en poner en riesgo la permanencia en la función pública, o simplemente son demasiado laxos. No operan con eficacia.

En cuanto a la **desvinculación**, una parte de los funcionarios de la Administración son inamovibles. Los contratos de función pública, si bien no son inamovibles, se asimilan culturalmente a la situación de inamovilidad. Para el caso de los regímenes de contratación especiales - para los cuales se dispone que quienes los ocupan no revisten la calidad de funcionarios públicos - no se dispone de información suficientemente amplia para obtener una conclusión al respecto, pudiéndose hipotetizar que están más sujetos a decisiones discrecionales.

De acuerdo a lo establecido por la Constitución de la República, los funcionarios presupuestados de la Administración Central son inamovibles, estableciéndose que el Poder Ejecutivo puede destituir por ineptitud, omisión o delito, con acuerdo de la Cámara de Senadores. La ineptitud puede ser física, mental, profesional o moral, que impida o perturbe la prestación de la función. La omisión, para que dé lugar a la destitución, debe ser grave.

En los hechos, estas causales prácticamente no se utilizan o son difíciles de concretar para los cargos presupuestados. Como ya fue señalado, para los contratos de función pública, amovibles, se extiende el tratamiento de los presupuestados cuando, de acuerdo a la norma, el funcionario amovible puede ser removido por el órgano que lo designó, por razones de servicio no requiriéndose venia del Senado.

En el caso de los funcionarios diplomáticos y consulares, pueden ser destituidos, además, por la comisión de actos que afecten su buen nombre o el prestigio del país. Por otro lado, la Constitución declara la amovilidad para los empleados militares y policiales.

En suma, se aprecia una inflexibilidad, más cultural que normativa, pero inflexibilidad al fin en relación a la desvinculación. En general, del punto de vista del ámbito de trabajo, el empleado que no es competente simplemente es “dejado de lado”. Y del punto de vista de la pirámide salarial ello ha implicado un achatamiento de la misma en períodos de restricción presupuestaria.

Cabe hacer una mención a lo dispuesto por la Ley 16.736, que previó la declaración de cargos excedentes por reestructura y declaración de disponibilidad para los funcionarios que ocuparen esos cargos. En los casos de disponibilidad, se generaron mecanismos de incentivos para la renuncia o acceso a beneficios jubilatorios. Cuando el funcionario no renunciaba y no accedía a jubilarse, habiendo sido declarado su cargo excedente, no tenía obligación de asiduidad cobrando sueldo básico y compensación máxima del grado. Al respecto se visualiza que no habiendo sido la inamovilidad afectada, ni la constitucional de los funcionarios presupuestados, ni la cultural de los contratos de función pública, se implantó un mecanismo de desvinculación total y parcial.

Por otra parte y vinculado con lo anterior, en el Proyecto de Ley de Rendición de Cuentas se establece que los funcionarios incurrirán en ineptitud u omisión cuando durante dos años consecutivos obtengan una calificación inferior a satisfactorio, acumulen 10 faltas injustificadas al año o efectúen registros en los mecanismos de control de asistencia pertenecientes a otros funcionarios.

Si se realiza un promedio aritmético a la valoración de ítems correspondientes a este punto, se obtiene 2.2 / 5 en la evaluación propia y de 2.66 por parte de los informantes entrevistados (20% en 1, 28.6% en 2, 22.4 % en 3; 21.4% en 4 y el resto en 5).



Gestión del Rendimiento

Subsistema cuyo propósito es influir sobre el rendimiento de las personas en el trabajo, para alinearlos con las prioridades de la organización.

Si se realiza un promedio aritmético a la valoración de ítems correspondientes a este punto, se obtiene 2.25 / 5 en la evaluación propia y de 2.32 por parte de los informantes entrevistados (26.4% en 1, 33.8% en 2, 22 % en 3; 16.2% en 4 y el resto en 5).

Con respecto a la **planificación y seguimiento del rendimiento**, no existe una política establecida normativamente ni practicada generalizadamente que implique definir pautas o estándares de rendimiento esperado de las personas y el seguimiento de las mismas. Estas definiciones dependen de voluntades aisladas de los jefes al igual que el apoyo activo para la mejora.

La **evaluación** se realiza aplicando lo establecido en los arts. 22 y sgtes de la Ley No. 16.736 y su Decreto reglamentario. Las características del sistema son las siguientes⁵³ : uniformidad (una misma técnica de evaluación de desempeño); anualidad (realizada una vez al año); doble trascendencia ya que será considerada para ascensos y estímulos; generalidad ya que alcanza a funcionarios que cumpla tareas en la Administración cualquiera sea la naturaleza de su vinculación con la Administración; participación, por la exigencia de participación de funcionarios en el procedimiento.

Se trata, por otra parte, de un régimen de distribución forzada ya que implica que los resultados sólo podrán arrojar un 10% (diez por ciento) de evaluados con actuación excelente y un 20% (veinte por ciento) de evaluados con actuación muy buena, seguidos de los evaluados con actuación satisfactoria, regular o insuficiente.

Los factores de calificación son: rendimiento y calidad, condiciones personales, comportamiento, y aptitudes en cargos de supervisión y responsabilidad.

Existe un premio al desempeño vinculado a la evaluación para aquellos con calificación de excelente y muy bueno.

La modalidad establecida por la Ley 16.736 resulta novedosa e interesante si se la ve como un inicio en la cultura de evaluación de rendimiento y no como un statu quo. Por un lado da un mensaje sobre la evaluación de rendimiento. Por otro obliga a realizar la evaluación.

Sin embargo, toda norma no acompañada de una sensibilización institucional ex-ante y ex-post corre riesgo de no ser adoptada entusiastamente ni adecuadamente. El hecho de que exista una cierta frecuencia en la práctica de calificar excelente y muy bueno en forma rotativa de forma de distribuir los premios al desempeño, refleja dos factores: a) necesidad de evitar los costos interpersonales que habría que investigar si resulta de una debilidad del jefe u obedece a hechos objetivos de descensos de productividad; b) inflexibilidad del régimen de distribución forzada; c) reconocimiento implícito de que los logros organizacionales no son individuales sino grupales.

Por otra parte, el escaso contacto que muchas veces existe entre el evaluador y el evaluado, y la falta de definición de metas y resultados esperados conspira con la

⁵³ Tomado de Régimen de Evaluación de Desempeño y Ascensos, Dra. Cristina Vázquez, en Manual de Derecho de la Función Pública, Ruben Correa Freitas y Cristina Vázquez.

aplicación adecuada. Existe una disociación entre desempeño y resultados del sector, ya que el enfoque está más bien dirigido al desempeño individual y no asociado a resultados generales y de gestión. Tampoco existe el concepto de valor agregado asociado al desempeño de las funciones. Además, el proceso de evaluación vigente toma en cuenta únicamente la forma de desempeñar las tareas y no considera ni las actitudes ni el potencial de desarrollo del empleado.

Asimismo los jefes, ya sea por el propio sistema o por falta de capacitación, no ofician de facilitadores a la hora de orientar y redireccionar a los empleados. Esto se hace más difícil aún ya que no existen estándares de rendimiento establecidos previamente que permitan contrastarlos con el desempeño y rendimiento esperados.

Por otra parte el sistema de evaluación vigente no permite conocer ni detectar necesidades de capacitación o de adecuación de determinadas conductas para mejorar la performance y contribuir a promover un cambio cultural.

Algún comentario más en relación a la evaluación.

La evaluación del desempeño grupal se destaca académicamente como elemento clave para el rendimiento de la organización en su conjunto, llegando incluso a afirmarse que los sistemas de evaluación individuales no contribuyen al crecimiento de la institución.

Ello si bien se entiende muy recomendable, resulta difícil de aplicar sin un análisis previo de indicadores de rendimiento y líneas de base.

Podría dejarse a decisión del Jerarca aplicar un sistema individual o grupal y acompañar de instancias de sensibilización y explicación de uso de herramientas básicas de evaluación. Quizá se genere un conocimiento desde dentro de la organización no despreciable para fines organizativos y académicos. Esta flexibilidad se fundamenta además en las discusiones sobre el tema y los problemas que también ocasiona al sector privado: ¿se incrementa la productividad organizacional a través de la evaluación de desempeño más de lo que disminuye cuando se califica mal a un grupo de personas individualmente consideradas o formando parte de grupos? Al respecto, se puede apostar a la creatividad de la Administración.



Gestión de la Compensación

Existe una estructura salarial básica definida a partir de escalafones y grados, uniforme para toda la Administración. Podría afirmarse que existen entonces una estrategia básica al respecto consistente en remunerar igual a los que tienen mismo grado no vinculando la retribución a objetivos organizacionales específicos.

En los hechos, esa estructura básica se ve alterada por el variado tipo de compensaciones existentes dando lugar a índices importantes de dispersión no existiendo una **estrategia** general y regulada de compensación.

Esa estructura salarial básica, salvo cuando se ajustaron por la distribución de las economías originadas en la reforma de las estructuras organizativas, se ajustan en manera inercial y general, es decir, no dependen de valoraciones relacionadas a cumplimiento de objetivos organizacionales. Se mantienen una vez adquiridos y no cambian respecto a la función, salvo por la promoción, algún ajuste específico legal de la Unidad Ejecutora o el ajuste por premios del desempeño, que no forma parte de la estructura salarial.

La parte más importante del salario está compuesta por las remuneraciones básicas de las categorías escalafonarias del puesto de trabajo y por las compensaciones, que, principalmente, son las correspondientes al puesto de trabajo que ocupa. Las remuneraciones personales existen pero son las menos significativas. Con este criterio se podría decir que el puesto de trabajo es el que explica fundamentalmente la remuneración que percibe quien lo ocupa. Pero, la realidad es que esto no es así porque las remuneraciones de personal no se definen en función de que igual pago se corresponde a realizar tareas equivalentes en los diversos grupos y niveles salariales, lo que constituye una limitación del punto de vista de la **equidad interna**.

Las diferencias verticales no constituyen para la Adm. Central y Org. 220, un incentivo a la carrera, con la excepción de los escalafones militar y policial (ver ítem al respecto) . En efecto, se trata de una pirámide más achatada que la del sector privado, con una media inferior a éste y con remuneraciones relativamente menos interesantes para puestos gerenciales lo que compromete la **equidad externa**.

De esta manera, la permanencia del personal con mayores competencias está explicada más por la existencia o no de oportunidades laborales mejores y seguras fuera del sector público y/o a poder arreglar las condiciones de trabajo al multiempleo. Para los niveles salariales correspondientes a puestos de menor calificación relativa la movilidad es casi nula.

Por otra parte, la restricción fiscal incidió con mayor impacto en los niveles de mayor calificación y responsabilidad de la Administración , reduciendo la importancia económica de la responsabilidad y la gerencia.

Al respecto, el actual impuesto a las retribuciones personales registra tasas relativamente más altas para las retribuciones relativamente más elevadas, lo que, pudiendo constituir un mecanismo de mayor recaudación en momentos críticos y de protección de sueldos bajos, se presenta como una limitación para el estímulo a la carrera.

Además, el uso de un amplio abanico de compensaciones - muchas veces asociadas a la necesidad de otorgar incentivos a funciones de importancia para la Administración pero otras asociadas a criterios no técnicos - distorsionan la transparencia y la visualización de la pirámide salarial.

Ello conduce a que similares posiciones laborales, ni cobren lo mismo, ni sean homogéneos entre unidades ejecutoras del mismo Inciso, o entre unidades ejecutoras de distintos Incisos y, a veces, dentro de la propia unidad ejecutora. Los índices de dispersión horizontal son reveladores al respecto.

Las diferencias entre retribuciones mínimas y máximas dentro de un mismo grado son considerables para los distintos grados (1 a 16) pudiéndose ubicar la máxima en un entorno que oscila entre un 70 % y un 250% por encima de la mínima, lo que se explica por el uso asistémico de las 120 retribuciones especiales, distintas del sueldo básico y de la compensación máxima al grado. Ello dificulta la **administración** y eficiencia del sistema.

Todo ello define una estructura asimétrica dentro del sector público acompañado de reivindicaciones y prácticas de aumentos de porcentaje fijo lo que agrava la asimetría señalada y no contribuye a la calidad de la función pública.

Por otra parte, la mayoría de los empleados públicos piensa que sus remuneraciones, ya sea por su nivel bajo respecto a algo o alguien, o por ser bajas y además

asimétricas, son inequitativas. La falta de información completa y abierta sobre los niveles salariales públicos y aún de los privados, hace que las suposiciones y los juicios errados completen esa imagen. Se tendrán mayores elementos de **información** a medida que se vaya implantando el sistema de remuneraciones (SR) en la Administración.

Del punto de vista de la **administración** de la política de compensaciones, es de destacar que la política salarial es más una política económica que una política adecuada al desarrollo de la función pública y a los resultados de la misma.

Por otra parte, cada Unidad Ejecutora posee su propio sistema de nómina y de proceso de la liquidación de los salarios, lo que no contribuye a la transparencia de la información.

Debe mencionarse además que el manejo corporativo de los recursos de libre disponibilidad y las autorizaciones de precios y tasas y sus destinos distintos a rentas generales, definió en muchos casos, un objetivo de captura de rentas, independientes del costo de producir los servicios.

Aunado estos factores a la existencia de un abanico amplio de conceptos de compensación, dan un grado de arbitrariedad al sistema.

Se señala un caso específico pero interesante. Los encargados de unidades organizativas designados por el jerarca perciben complementos de retribución (compensaciones) de muy variada naturaleza. Si bien hay normas que facultan al Jerarca en algunos casos a otorgar estos complementos, también existen normas que establecen que la retribución por todo concepto de un funcionario de grado inferior no puede superar a la del grado inmediato superior. No obstante esta norma no siempre se cumple (Dto. N° 197/998 de 23 de julio de 1998).

Con respecto a las **otras compensaciones** vinculadas a reconocimiento no monetario se pudo constatar la no existencia de un sistema que haya sido programado u organizado para tales fines.

Por otra parte, el régimen de compensaciones vinculado a jubilaciones y pensiones no presenta privilegios por haber desempeñado cargos políticos, ni un régimen jubilatorio diferente al del trabajador privado.

Las excepciones son el retiro policial y militar que tienen requisitos especiales de retiro, vinculados a los mínimos y máximos de edad de retiro, cantidad de años con aportes para jubilarse, la tasa de reemplazo, el puesto de trabajo relevante al retiro, los aportes y otros beneficios, como los de salud y sepelio, por ejemplo.

También existen regímenes especiales bonificados por alguna función pública que tiene riesgos profesionales, que no son numerosos, y para las jubilaciones docentes.

La agencia de recaudaciones de los aportes, el BPS, recauda anualmente algo menos del 50% de los ingresos necesarios para hacer frente a las erogaciones de las pasividades, lo que exige un apoyo significativo de rentas generales (los funcionarios públicos son el 18% de la PEA ocupada, pero explican más de ese porcentaje de las pasividades), que ha sido el principal factor de expansión del gasto público en la última década.

El déficit de las cajas civil y escolar (jubilaciones pensiones de funcionarios públicos excluidos militares y policías) representó en el año 2000 casi un 17% del monto anual que el Estado recauda por concepto de Impuesto al Valor Agregado.

En suma, si bien no existen regímenes jubilatorios privilegiados, el peso de las jubilaciones y pensiones públicas es importante, lo que se agrava en épocas de crisis y eleva la percepción social de prescindibilidad del funcionario público.

Si se realiza un promedio aritmético a la valoración de ítems correspondientes a este punto, se obtiene 1.5 / 5 en la evaluación propia y de 1.94 por parte de los informantes entrevistados (47.5 % en 1, 27.2 % en 2, 11.1 % en 3; 12.1 % en 4 y el resto en 5).

Gestión del Desarrollo

Existencia de políticas que estimulan el crecimiento profesional de las personas, fomentan los aprendizajes y contribuyen a definir itinerarios de carrera que conjugan las necesidades organizativas con los distintos perfiles individuales.

No existen planes de carrera generalizados ya que la misma, de acuerdo a lo que señala la Constitución, alcanza a los funcionarios presupuestados de la Administración Central. Por otra parte, existen regímenes especiales como ser el militar, policial, docente.

Tal como fuera señalado y partir de la Ley de Presupuesto 16.736, y el Decreto reglamentario en materia de ascensos los principales aspectos a destacar son los siguientes: a) cualquier funcionario de un grado inferior podrá aspirar a ocupar una vacante de un cargo superior suprimiéndose limitantes que existían al respecto (hasta 1992, los ascensos se hacían de grado en grado. A partir de 1992 se posibilitó de que se pudieran realizar siempre que se estuviese no más de tres grados inferiores a la vacante a proveer); b) las promociones se harán en base al mérito, la capacitación y con una menor ponderación la antigüedad; c) el concurso, ya sea de méritos y antecedentes, como de oposición y méritos constituye el medio establecido para el ascenso. Se aplicará el concurso de oposición y méritos cuando así lo decida el Jerarca por razones de oportunidad o conveniencia para el servicio o cuando lo solicite cualquiera de los postulantes al ascenso del cargo a proveer, mediante petición fundada.

Al respecto, la **eficacia de las políticas de promoción y la calidad de diseño** se ven comprometidas por el hecho de que los ascensos se realizan sin concurso de oposición por lo que el factor de ponderación que tiene mayor incidencia es la calificación funcional que tiene un componente subjetivo: la apreciación del supervisor.

Corresponde agregar que muchas veces quien oficia de supervisor no cumple los requisitos para ser el supervisor del funcionario a quien califica o cuya calificación sugiere a la Dirección, por tratarse de funcionarios de los últimos grados del escalafón, que se desempeña como encargado de una unidad organizativa por asignación de funciones sin respaldo normativo, desplazando de las funciones de supervisión a los funcionarios titulares de los cargos de dirección.⁵⁴

⁵⁴ Al respecto, es interesante señalar que en muchos casos los funcionarios a cargo de determinada unidad temerosos de que ocupen el puesto los verdaderos titulares de los cargos de dirección, se reservan la información propia de su tarea y no instruyen a sus subordinados o compañeros, de manera tal de hacerse imprescindibles para el servicio. Se señala que de acuerdo a las normas que regulan la materia, los Jerarcas no están facultados para asignar funciones ni designar encargados, excepto normas específicas para alguna Unidad Ejecutora en particular o para atender situaciones puntuales de vacancia o acefalia temporal de cargos; en este último caso está prevista la subrogación de cargos hasta tanto se efectúen los ascensos (el período máximo establecido por ley es 18 meses: Ley

En general la gestión del progreso de las personas no es una prioridad fundamental de la organización. Depende mucho del jerarca. Del punto de vista formal, las modificaciones dispuestas a través del Decreto 302/96 disminuyen sensiblemente las barreras a la entrada. Por otra parte, no es una característica de la carrera el ascenso horizontal por calificación o mérito, sino más bien por liberación de un puesto de trabajo de mayor nivel al cual ascender, al cual existe un derecho general a acceder por los funcionarios con menor grado.

En relación a la **formación**, la Administración debe proporcionar la capacitación para preparar a los funcionarios públicos presupuestados para la promoción del ascenso de la carrera administrativa incluida la gerencial. Pero esta capacitación no tiene como objetivo la reducción de los déficits de formación inicial, de nivelación, aprendizaje y rendimiento.

No existen programas formales de capacitación de desarrollo general, vinculados a análisis de competencias, sistemáticos y permanentes. Existen cursos específicos asociados a demandas, no orgánicos. A nivel gerencial, se han introducido nuevos contenidos, que se busca tercerizar con organismos de educación especializados distintos a los de la Administración Central. A pesar de que no existe un monopolio público para capacitar a sus funcionarios, la asignación de partidas presupuestales hasta ahora no permitían la contratación de instituciones especializadas o universidades en la formación de competencias.

En cuanto a la **gestión de la formación**, en general no se realiza un inventario de conocimientos y habilidades existentes para el diseño de planes y estrategias de capacitación así como no se vinculan las mismas con los objetivos y cometidos de las distintas oficinas y unidades.

La capacitación a pesar de que es considerada muy importante y existe una oferta variada al respecto, no responde a un concepto estratégico, abarcativo y de transformación de los procesos de trabajo.

La mayoría de las veces no se jerarquiza al conocimiento como un activo de la organización ni se trabaja para ello. Se realizan actividades de capacitación puntuales y aisladas, algunas de ellas para mejorar la gestión y otras veces como una forma de reconocimiento o de acumulación de méritos para el legajo personal.

Por esto mismo no existe un aprendizaje colectivo de conceptos y herramientas de manera que impacten en la calidad del trabajo a realizar.

A esto se le suma la frustración que produce el no poder aplicar los conceptos aprendidos, ni modificar procesos de trabajo dada la rigidez de la normativa y de las estructuras jerárquicas.

En algunas entrevistas se señala que para acceder a cursos específicos, distintos de los desarrollados por la ONSC (conferencias, seminarios) quienes tienen mayor probabilidad son los "encargados" puesto que están mejor posicionados en la Unidad Ejecutora y tienen el acceso a la información de donde y cuando se dictan esos cursos y existiendo discrecionalidad para elegir a que funcionario enviar a dichos cursos.

Nº 16.320.) No obstante, las situaciones de hecho y no de derecho, ganaron terreno en la Administración creándose verdaderas estructuras paralelas. Es así que, si bien de acuerdo al Estatuto del Funcionario "todo funcionario tiene derecho a cumplir la función propia de su cargo", en la realidad las funciones de mayor jerarquía no necesariamente son desempeñadas por los titulares de los cargos de mayor grado sino por los de grado inferior a quienes el Jerarca o sus asesores directos, le encomiendan el desempeño de esas tareas.

En cuanto a la evaluación de la capacitación hay instancias que se cumplen como el relevamiento de la satisfacción a los participantes de la actividad pero hay otras instancias de evaluación que no se encaran. No existe un sistema que permita conocer el impacto que produce la capacitación ni las variaciones en el rendimiento de las personas. Habitualmente se sabe cuánto se gasta en la capacitación pero no hay sistemas claros y precisos para medir el retorno de esa inversión.

Si se realiza un promedio aritmético a la valoración de ítems correspondientes a este punto, se obtiene 2 / 5 en la evaluación propia y de 2.4 por parte de los informantes entrevistados (21.4 % en 1, 36.6 % en 2, 22.3 % en 3; 17.9 % en 4 y el resto en 5).



Gestión de las Relaciones Humanas y Sociales

Gestión de las relaciones que se establecen entre la organización y sus empleados en torno a las políticas y prácticas de personal.

La organización como un todo no tiene definidas políticas de **evaluación de clima** laboral. Ello depende de la voluntad de jefes aislados que lo realizan más intuitivamente que en base a un sistema regulatorio central.

Tampoco se perciben canales delineados y establecidos que alcancen a los integrantes de la organización proporcionándoles información relevante y necesaria. En efecto, la información es muy compartimentada y fluye en forma desparramada e inorgánica, imposibilitando beneficiarse, como método, por el conocimiento compartido y acceso, aspecto clave para la gestión. Avances se perciben con la implantación de sistemas de información de retribuciones, condiciones objetivas de trabajo, gestión de compras estatales aunque no es lo mismo contar con información que gestionar información.

No se puede hablar de participación de los funcionarios, ni de sugerencias como algo estandarizado y frecuente. Las organizaciones funcionan en forma jerárquica, generalmente, sin incorporar prácticas participativas. Esta participación o aportes por parte de los funcionarios queda librado a las características de cada unidad y de los jefes que están al frente; hay casos puntuales que pueden reflejar opiniones o aportes pero son escasos y generalmente están dirigidos a la tarea en sí, más que a otro tipo de opinión o aporte acerca de las relaciones existentes entre las personas en el lugar de trabajo y sus condiciones.

Es más, existe una tendencia marcada al no involucramiento en la convicción de que no existe la oportunidad de participar ni de ser atendidos dado el sistema jerárquico rígido que impide reconocer ideas de funcionarios por debajo en la escala.

Al respecto interesa destacar el rol que podría jugar en el ámbito de la mayor **comunicación** y participación la discusión de la formulación presupuestaria y rendición de cuentas. En la medida que se vayan incorporando prácticas más descentralizadas, con participación de los distintos niveles de dirección de las Unidades Ejecutoras, con una necesaria visión a nivel de Ministerio, con la definición de objetivos, productos y metas a nivel de Ministerio, Unidad Ejecutora y centros de responsabilidad dentro de ésta, se podrá avanzar en mayores niveles de comunicación hacia dentro y fuera de la organización. Esta práctica se está ya haciendo aunque más enfocada a la evaluación de la gestión pública que como herramienta de comunicación. Un papel interesante pueden jugar los compromisos de

gestión entre Ministerio y Unidad Ejecutora y las Cartas de Derecho Ciudadano. La Administración cuenta con ejemplos en relación a los primeros pero no en relación a los segundos.

La motivación por parte de los funcionarios depende más de las características de liderazgo del jerarca. Este, a su vez, no cuenta con lineamientos centralizados al respecto lo que sería fundamental ya que no necesariamente un jerarca tiene formación en recursos humanos.

Con respecto a las **relaciones laborales** no hay pertenencia de la clase dirigente o directiva y de los empleados, a un sistema de relaciones laborales bipartito y reconocido. No existen mecanismos formales de negociación colectiva. Sí existen sindicatos de trabajadores pero las negociaciones se realizan, generalmente en relación a aspectos salariales siendo el interlocutor el Ministerio de Economía y de Trabajo. La existencia de una gran diversidad de compensaciones hace pensar sobre si los empleados generalmente no logran mejores resultados negociando en su unidad que a través de la intermediación gremial única, operando ésta última solo en la negociación de los porcentajes de ajuste salarial general o en programas de reforma generales.

Por otra parte, habitualmente los trabajadores son escasamente consultados ante cambios que se propongan en las distintas áreas de la gestión de los recursos humanos.

En suma, las relaciones laborales existen pero no funcionan como instrumento de gestión participativa y de control de gestión en la mayoría de los servicios públicos.

Se señala que se ha producido un cambio en el modelo de relaciones laborales en general a partir de 1991, producto de la apertura económica y de las transformaciones tecnológicas.⁵⁵ El modelo anterior se caracterizaba por una elevada conflictividad por motivos económicos y políticos, una fluída negociación colectiva para el sector privado y ausencia de negociación para el sector público, predominio de un nivel de negociación centralizado, con una cobertura prácticamente total de los trabajadores del sector privado, el centro de atención puesto en aspectos distributivos. El nuevo modelo se caracteriza por: debilitamiento de la práctica negociadora en el sector privado a partir del retiro del Estado de la convocatoria a los Consejos de Salarios, reducción en la cobertura de los trabajadores con negociación colectiva del sector privado, caída de la conflictividad, desplazamiento del nivel de negociación de la rama a la empresa, cambio de contenidos pasando de los salarios a la flexibilidad, desplazamiento de las causas de conflictividad con el eje desplazado al tema de empleo, empresas públicas con fluída negociación.

Se agrega en el mismo documento que en la Administración Central, luego de una oferta de convenio en 1993, rechazada por el sindicato del sector, todos los gobiernos se han negado a establecer negociaciones colectivas. Los aumentos de salarios no son negociados sino que los decide el Poder Ejecutivo. Las empresas públicas son el único subsector que desde 1993 tiene una negociación colectiva institucionalizada, que en 1996 incluyó la firma de convenios de productividad y un acuerdo de distribución de los ahorros derivados de la reducción de funcionarios. Se observan mejoras de eficiencia. En las intendencias existen políticas autónomas con diferentes niveles de negociación y conflicto, pero no se percibe que exista una preocupación importante por mejorar la eficiencia.

⁵⁵ Tomado de La transformación en las relaciones laborales - Uruguay, 1985-2001 - Juan Manuel Rodríguez, Beatriz Cozzano, Graciela Mazzuchi - Universidad Católica

Con respecto al grado de **conflictividad laboral**, varios aspectos a destacar: a) se ha producido una caída en el grado de sindicalización de la Administración Central ubicándose en un 40%, mientras que las empresas y bancos públicos ubican el guarismo entre 70 y 80%; b) la conflictividad registra niveles mayores en períodos de presentación de presupuesto y rendición de cuentas; c) no es uniforme en todos los sectores, destacándose los sectores salud y educación, tal como muestran los indicadores al respecto. Se aprecia por ejemplo que para el año 2000 la tasa de conflictividad de los organismos vinculados a educación se ubicó en 3.3%, en tanto que para la Administración Central exclusivamente en 0.34%.

Desde esta óptica la conflictividad está directamente asociada a la asimetría de fuerza de las partes o unidades que componen a la Administración Central. La conflictividad esta básicamente asociada al poder económico de las agencias gubernamentales estratégicas del servicio público (recaudaciones tributarias, controladores de transportes, sanidad animal o vegetal, control de comercio exterior, etc) o las que tienen un fuerte impacto expansivo en la población (educación, salud).

No existen mecanismos regulares y predefinidos de solución de conflictos, sino que estos operan ante cada situación conflictual, alcanzándose soluciones también especiales, a la medida para cada conflicto, dentro de restricciones o pautas económicas y de impacto en el gasto público, que es el mostrador en donde, en última instancia, se derime el espacio de la resolución de los conflictos.

Con respecto a la gestión de políticas sociales y en especial a los beneficios de salud, existen beneficios vinculados a la cuota mutual, hogar constituído, primas, etc (Ver Anexo XIV).

Si se realiza un promedio aritmético a la valoración de ítems correspondientes a este punto, se obtiene 1.7 / 5 en la evaluación propia y de 2 por parte de los informantes entrevistados (45 % en 1, 31 % en 2, 14.5 % en 3; 19.5 % en 4).

5.3 Análisis organizativo de la función Recursos Humanos

Varios factores restringen la autonomía de los directivos en materia de gestión de recursos humanos: a) la no existencia generalizada de gerencias de recursos humanos profesionalizadas y jerarquizadas; b) la existencia de sobre-regulaciones sobrepuestas; c) factores culturales que imprimen una óptica de la Administración hacia dentro más que hacia afuera, hacia el ciudadano; d) la falta de un organismo profesional y jerarquizado en materia de asesoría, orientación, apoyo para la ejecución y control de la gestión de recursos humanos.

No obstante lo anterior, y como práctica puntual se visualizan oficinas donde se le ha dado a la gestión profesional de recursos humanos una jerarquía de importancia. Sin embargo, estas prácticas, lideradas por jefes interesados en el tema, corren el riesgo de perderse ante la falta de apoyo centralizado.

La formación directiva no constituye una política estratégica de la Administración.

Han existido cursos de formación gerencial variados, algunos mejores que otros, de diversa duración, cuya efectividad se vio comprometida por los siguientes aspectos: a) currícula dirigida más a los contenidos que a lo actitudinal y la creación de competencias; b) participantes que no siempre tenían un rol decisor en la organización; c) falta de un mecanismo por el cual la organización se apoderase del capital humano generado y lo transformase en capital institucional y en instancias

decisionales y de transformación de la gestión. En efecto, en muchos casos, las personas capacitadas gerencialmente, volvían a una organización que no daba el lugar gerencial adecuado ni las posibilidades de difundir el conocimiento adquirido.

Los directivos normalmente son responsables por los resultados de su Unidad frente al Poder Ejecutivo. No obstante lo anterior, no está sistematizado un proceso de rendición de cuentas bajo la forma de acuerdos de gestión, ni hacia dentro ni hacia fuera de la organización.

Los servicios centrales responsables del sistema de Servicio Civil no son percibidos por el resto como una instancia que aporta valor al logro de los objetivos comunes. En efecto, las instancias formales y tradicionalmente identificadas con el manejo y desarrollo del servicio civil están fuertemente desprestigiadas y son vistas como instituciones con poco valor agregado.

Una reconcepción de la Oficina de Servicio Civil ubicándola en términos formales y de formación de sus integrantes para la planificación, regulación, y asesoría se hace necesaria.

Las entidades formalmente responsables del Servicio Civil han dejado de ser protagonistas o liderar los procesos de cambio de la gestión de recursos humanos, siendo sustituido su papel por agencias especializadas de la Presidencia y los ministerios del área económica, actuando en forma relativamente conjunta y coordinadamente.

Es interesante señalar al respecto que se ha producido una especie de efecto péndulo donde ciertas funciones de racionalización administrativa y de recursos humanos pasa por constituir una responsabilidad de ciertos organismos creados en origen a dichos efectos (Oficina Nacional de Servicio Civil) para luego crearse organismos que integran a ésta pero que guardan una cierta autonomía (CEPRE, a partir de Ley de Presupuesto 1996) para luego, nuevamente, volver a ser responsabilidad de ONSC con asesoría de CEPRE (Proyecto de Rendición de Cuentas). Importa señalar este aspecto ya que, si las responsabilidades y roles no están claros, y que si esos roles y responsabilidades no cuentan con el apoyo político y de directivos necesarios, lo más probable es que no tengan éxito.

Como conclusión general podemos destacar la percepción sobre la escasa importancia que la función de recursos humanos tiene para la administración.

No se la considera estratégica para el buen desempeño de la organización y su función se limita básicamente a lo que es la administración de personal. Esta dificultad se ve acentuada por la escasa trascendencia que las jerarquías más altas del ejecutivo le dan al tema.

Si bien se cuenta con directivos que jerarquizan la función de recursos humanos y la valoran como básica para implementar los cambios necesarios dentro de la Administración, aún no se logra consensuar una visión compartida y generalizada.

La profusión de normas, leyes, decretos operan como protectores del empleo no utilizándose criterios como el desempeño, el conocimiento y la capacitación para lograr el desarrollo de las personas y la mejora del trabajo que producen.

La evaluación de desempeño está encarada como un trámite administrativo más, que hay que cumplir y no se considera un insumo indispensable para la buena gestión de los Recursos Humanos.

Existen problemas de motivación y eficiencia que impactan directamente en la performance de la organización. Estos problemas son el producto de la complejidad del sistema que hace difícil introducir modificaciones y que no invita a la participación.

La poca movilidad, las pocas oportunidades de desarrollo en los puestos, las escasas oportunidades de participación y de capacitación selectiva, la indiferencia de la jerarquías ante estos problemas, crean una inercia donde el personal ingresa y permanece en su cargo sin mayor consideración durante toda su vida laboral.

En suma, la gestión de recursos humanos en la Administración existe, pero, hay una diferencia notoria entre el deber ser y lo que es, y difícilmente puedan cambiarse procesos y sistemas si no se gerencian las personas transformándolas en agentes de cambio; por lo que se requerirá voluntad política en las instancias más altas del gobierno para prestarle atención a este tema, así como conocimiento y profesionalismo de los técnicos que diseñen e introduzcan los cambios.

5.4 Contraste con otros análisis comparados

Del punto de vista de los modelos de servicio civil explicitados en el anexo 2 de la metodología, se entiende que en el caso que nos ocupa, las características son las que siguen.

Del punto de vista de los **sistemas de acceso al empleo**, se percibe al caso uruguayo más cercano al modelo francés que al alemán o británico. En efecto, predominan más las preocupaciones formales volcadas en normativas vinculadas a los instrumentos de selección (concurso) que a aspectos que busquen garantizar la capacitación teórico práctica en procesos de aprendizaje prolongado (modelo alemán) o la profesionalidad e independencia de los órganos de selección (modelo británico).

Del punto de vista de la **organización de la carrera** el modelo se acerca a un sistema de carrera y no a un sistema de empleo. En efecto, en términos formales no se trata de un sistema abierto donde el reclutamiento pueda realizarse en la generalidad de los casos hacia afuera de la Administración y donde se organiza a partir de necesidades de personal a corto plazo. Se trata más bien de un sistema con un diseño jerarquizado de puestos que implica que los empleados, reclutados en un determinado nivel de empleo, puedan con el tiempo efectuar un recorrido ascendente a través de una serie de niveles. Sin embargo cabe señalar que los regímenes de contratación especial llevan a afirmar que una parte del sistema uruguayo se coloque alrededor de un sistema de empleo, aunque no formalmente reconocido como tal.

Desde la **óptica de los derechos** que se reconocen a los empleados públicos, el uruguayo reconoce la inamovilidad formalmente a través de la Constitución de la República a una parte de los funcionarios (presupuestados) y culturalmente a una parte bastante superior (presupuestados y contratos de función pública). La causal de destitución puede ser por ineptitud, omisión o delito con acuerdo de la Cámara de Senadores. No se establecen causales vinculadas a aspectos organizativos o económicos. El actual Proyecto de Rendición de Cuentas establece la posibilidad de que los organismos del Presupuesto Nacional y empresas públicas puedan declarar excedentes a sus funcionarios en razón de reestructura, supresión de servicios o exceso de personal, por resolución fundada del jerarca máximo, debiéndose éstos redistribuir a otro organismo.

Con respecto a otro tipo de derechos la Constitución de la República establece los siguientes: derecho a ser protegido en el goce de su trabajo (art. 7); reconocimiento a

quien se hallare en una relación de trabajo de la independencia de la conciencia moral y cívica, de la justa remuneración, de la limitación de la jornada, del descanso semanal y la higiene física y moral, de la reglamentación y limitación especiales del trabajo de las mujeres y de los menores (art. 54); derecho a la organización de sindicatos, creación de tribunales de conciliación y arbitraje y derecho a la huelga (art. 57).

Del punto de vista de la **administración del sistema**, el sistema uruguayo es un sistema integrado en el sentido de que la figura del empleador público aparece considerablemente centralizada aunque para los regímenes de contratación especiales predomina la modalidad descentralizada.

Analizando las disfunciones más frecuentes de los sistemas públicos, el caso objeto de estudio presenta las que se explicitan a continuación.

Del punto de vista del **principio de mérito** por el cual las decisiones sobre personal deben realizarse en función de sus capacidades y merecimientos, la realidad se presenta diversa. Formalmente y normativamente, existen disposiciones claras que defienden este principio. En la práctica todo depende de las características del jerarca, existiendo situaciones de buena adecuación al principio y otras donde éste se encuentra comprometido. Muchas veces no necesariamente ello se debe a prácticas clientelísticas sino a no saber utilizar las herramientas. El caso ya mencionado de los ascensos donde la calificación funcional tiene un peso importante y ésta no siempre es percibida como objetiva puede derivar tanto de una razón de favorecer a unos frente a otros como de no saber manejar adecuadamente el sistema. La existencia de un amplio abanico de compensaciones que desdibujan la estructura salarial es otro elemento que restringe la posibilidad de que el principio se cumpla. Por otra parte y al no existir instancias centrales reguladoras y de control, el sistema formal no tiene garantías de ser aplicado sistemáticamente y generalizadamente.

De las disfunciones que afectan la **flexibilidad**, se destacan para el caso objeto de estudio las que se señalan a continuación:

- ?? Exceso de regulaciones sobre puestas que no dan transparencia y fácil comprensión al sistema, distintos regímenes posibles de contrataciones, excepciones, etc
- ?? Escasa movilidad horizontal y un funcionamiento inadecuado del sistema de redistribución
- ?? Sistema de evaluación de desempeño de distribución forzada vinculado a premios al desempeño para la franja reglamentada de calificación superior
- ?? Sistema de evaluación de desempeño individual y no grupal
- ?? Sistemas de ingreso y de selección muy diversos y no sistematizados
- ?? Idea de inamovilidad generalizada
- ?? Sistema de ascensos por el cual en la mayoría de los casos se debe tener la calidad de funcionario público a personas de dentro de la Administración
- ?? Sistema de escalafones y grados obsoleto y no adaptado a la gestión moderna de recursos humanos, a los cambios tecnológicos y al diseño de puesto polivalentes
- ?? Presupuesto vinculado a cargos y no a puestos de trabajo
- ?? Falta de un sistema de formación de competencias
- ?? Estructura retributiva desdibujada

6. INDICES DE SERVICIO CIVIL

Síntesis

La metodología distingue los siguientes índices para la evaluación del sistema de servicio civil: Eficiencia, Mérito, Consistencia estructural, Capacidad funcional y Capacidad integradora.

Estos índices fueron elaborados en base a la valoración de 1 a 5 para cada uno de los ítems establecidos en la metodología. La valoración de 1 a 5 fue realizada por la consultora en base a su conocimiento de la Administración Pública y a las evidencias obtenidas de las entrevistas realizadas a los informantes calificados y del Panel de expertos desarrollado.

Se presentan en el cuadro que sigue los resultados sintéticos, los que se analizan en los puntos siguientes:

Índice y sub-índices	Definición	Media aritmética	Valor obtenido	Valor Máximo
Eficiencia	Grado de optimización de la inversión en capital humano y congruencia con las magnitudes de la política fiscal y con la situación de los mercados de referencia.	1.7 en 5; 34%	6.99; 35%	20
Mérito	Grado en que el sistema de SC incorpora, en sus diferentes políticas y prácticas, garantías de uso de criterios de profesionalidad, que protegen a aquéllas de la arbitrariedad, la politización y la búsqueda de rentas.	2.6 en 5; 52%	10.31; 51.5%	20
Consistencia estructural	Grado de solidez e integración sistémica del Servicio Civil, considerando su consistencia estratégica, consistencia directiva y consistencia de los procesos	1.79 en 5; 35.8%	6.97; 34.9%	20
Coherencia estratégica	Integra las valoraciones relacionadas con el grado de vinculación de las diferentes políticas y prácticas de gestión del empleo y los recursos humanos a las prioridades estratégicas gubernamentales	1.3 en 5; 26%	2.71; 27%	10
Consistencia directiva	Integra las valoraciones que afectan al grado de desarrollo de la función directiva constatable en el sistema de Servicio Civil, con especial atención a las relaciones entre la tecnoestructura central y las direcciones de línea.	1.75 en 5; 35%	3.42; 34.2%	10
Consistencia de los procesos	Incluye las valoraciones que incumben al grado de desarrollo e integración, en el ámbito analizado, de los procesos básicos que sustentan un sistema integrado de gestión del empleo y los recursos humanos.	2.07 en 5; 41.4%	4.33; 43.3%	10

Indice y sub-índices	Definición	Media aritmética	Valor obtenido	Valor Máximo
<u>Capacidad funcional</u>	Evalúa la capacidad del sistema de Servicio Civil analizado para influir eficazmente en el comportamiento de los empleados públicos, induciendo al desarrollo de conductas laborales adecuadas a las prioridades organizativas y orientadas a la mejora de los servicios públicos.	1.68 en 5; 33.6%	6.73; 33.6%	20
<u>Competencia</u>	Incorpora las evaluaciones de aquellas políticas y prácticas de personal que inciden más directamente en el diseño, aprovisionamiento, desarrollo y estímulo de las capacidades de los empleados, y tienden a asegurar la dotación de las competencias clave que el sistema público necesita.	1.8 en 5; 36%	3.63; 36.3%	10
<u>Eficacia incentivadora</u>	Grado en que las políticas y prácticas de gestión de las personas incorporan estímulos positivos a la productividad, el aprendizaje y la calidad del servicio.	1.71 en 5; 34.2%	3.38; 33.8%	10
<u>Flexibilidad</u>	Grado en el que las políticas y prácticas analizadas incorporan pautas que facilitan la adaptación a los cambios, superando los patrones burocráticos de rigidez, y se alinean con las tendencias flexibilizadoras que caracterizan a las orientaciones actuales de la gestión de las personas	1.5 en 5; 30%	3.08; 30.8%	10
<u>Capacidad integradora</u>	Evalúa la eficacia con que el sistema de Servicio Civil parece capaz de asegurar la armonización de las expectativas e intereses de los diferentes actores (dirección, empleados y otros grupos de interés), incrementando el sentimiento de pertenencia y reduciendo la conflictividad.	1.7 en 5; 34%	7.64; 38.2%	20
<u>TOTAL</u>	Evaluación Global del Sistema de Servicio Civil	1.8 en 5; 36%	38.64	100

Como se aprecia, todos los conceptos obtienen una valoración que representa cerca del 30-35 % del valor máximo, con excepción de mérito que obtiene una valoración que representa cerca del 50% del valor máximo. Ello se da, ya sea tomando los promedios ponderados como los promedios sin ponderar. En términos globales, la valoración se ubica en el 38% del valor máximo.

6.1 Eficiencia

Este índice 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 relaciona con 13 puntos críticos vinculados a los siguientes subsistemas e ítems: planificación (de recursos humanos, redistribución, existencia de déficits o excedentes de personal), gestión del empleo (ausentismo, rotación), gestión de la compensación (dispersión horizontal, costos salariales, costo de jubilaciones), gestión del desarrollo (inversión en formación), gestión de las relaciones humanas y sociales (beneficios sociales).

El resultado obtenido para este índice realizando un promedio aritmético de las valoraciones para cada ítem es de 1.77, en tanto que su valor de acuerdo a la metodología es de 6.99, aproximadamente un 35% del valor máximo.

Los factores que presentan una mayor influencia en el valor del índice son los siguientes: existencia simultánea de déficits y excedentes de personal, régimen de redistribución que presenta limitaciones en su funcionamiento, ausencia de flexibilidad y orientaciones estratégicas para efectuar la planificación de los recursos humanos, escasa rotación y envejecimiento de la plantilla, estructura salarial horizontal poco clara, costos salariales y de seguridad social importantes especialmente en momentos de crisis, formación no orientada a competencias y vinculada a un rol que la aproveche dentro la organización.

6.2 Mérito

Este índice evalúa el grado en que el sistema de SC incorpora, en sus diferentes políticas y prácticas, garantías de uso de criterios de profesionalidad, que protegen a aquéllas de la arbitrariedad, la politización y la búsqueda de rentas. Se relaciona con 10 puntos críticos vinculados a los siguientes subsistemas: gestión del empleo (reclutamiento, selección, despidos), gestión de la compensación (búsqueda de rentas), gestión del desarrollo (elementos de arbitrariedad en las prácticas de promoción).

El resultado obtenido para este índice realizando un promedio aritmético de las valoraciones para cada ítem es de 2.6, en tanto que su valor de acuerdo a la metodología es de 10.61, aproximadamente 50 % del valor máximo.

Los factores que presentan una mayor influencia en el valor del índice son los siguientes: prohibición de ingreso a la función pública (con excepción de docentes, técnicos de salud pública, seguridad) acompañada de un conjunto de regímenes especiales de contratación no necesariamente realizadas a través de concursos, apreciable proporción de llamados que deben ser completados con personas que ya son funcionarios públicos, no generalización del uso de organismos profesionales de selección, estructura salarial poco clara.

6.3 Consistencia Estructural

Este índice evalúa la solidez e integración sistémica del Servicio Civil, prestando atención al grado en que se constatan en el mismo todos aquellos elementos estructurales básicos que un sistema de gestión pública del empleo y los recursos humanos debe acreditar.

El resultado obtenido para este índice realizando un promedio aritmético de las valoraciones para cada ítem es de 1.79 , en tanto que su valor de acuerdo a la metodología es de 6.97, ambos aproximadamente un 35% del valor máximo.

Se relaciona con tres conceptos: coherencia estratégica, consistencia directiva y consistencia de los procesos.

Analizando cada uno de los subíndices que lo componen los resultados son los que siguen.

Para el índice de coherencia estratégica, que integra las valoraciones relacionadas con el grado de vinculación de las diferentes políticas y prácticas de gestión del empleo y los recursos humanos a las prioridades estratégicas gubernamentales, se aprecia que:

El resultado obtenido para este índice realizando un promedio aritmético de las valoraciones para cada ítem es de 1.3 , en tanto que su valor de acuerdo a la metodología es de 2.7, ambos en el entorno del 26 % del valor máximo.

Se relaciona con 7 puntos críticos vinculados a los siguientes subsistemas e ítems: planificación (existencia del sistema, sistema puesto al servicio de estrategias organizativas), gestión del rendimiento (existencia de estándares de rendimiento), gestión de la compensación (estructura salarial acorde con estrategias organizativas) y gestión del desarrollo (formación acorde a requerimientos organizativos).

Los factores que presentan una mayor influencia en el valor del índice son los que derivan de distintos subsistemas desintegrados y no vinculados a una estrategia organizacional en la generalidad de los casos.

Para el índice de consistencia directiva, que integra las valoraciones que afectan al grado de desarrollo de la función directiva constatable en el sistema de Servicio Civil, con especial atención a las relaciones entre la tecnoestructura central y las direcciones de línea, se aprecia que:

El resultado obtenido para este índice realizando un promedio aritmético de las valoraciones para cada ítem es de 1.75 , en tanto que su valor de acuerdo a la metodología es de 3.42, un 35% del valor máximo.

Se relaciona con 8 puntos críticos vinculados a los siguientes subsistemas e ítems: planificación (directivos de línea participando en planificación de recursos humanos), organización del trabajo (directivos de línea participando en diseño de puestos y perfiles), gestión del rendimiento (directivos de línea con rol protagonista en gestión del rendimiento), organización de la función de recursos humanos (directivos preparados e involucrados con organización de la función de recursos humanos).

Los factores que presentan una mayor influencia en el valor del índice están vinculados al importante grado de inflexibilidad del sistema de escalafones y grados y a la no jerarquización de la función de recursos humanos y por ende de los directivos vinculados con ésta.

Para el índice de consistencia de los procesos que incluye las valoraciones que incumben al grado de desarrollo e integración, en el ámbito analizado, de los procesos básicos que sustentan un sistema integrado de gestión del empleo y los recursos humanos, se aprecia que:

El resultado obtenido para este índice realizando un promedio aritmético de las valoraciones para cada ítem es de 2.07 , en tanto que su valor de acuerdo a la metodología es de 4.33, ambos en el entorno del 40% del valor máximo.

Se relaciona con 14 puntos críticos vinculados a los siguientes subsistemas e ítems : planificación (procesos de planificación, sistemas de información sobre personal), organización del trabajo (diseño de puestos), gestión del rendimiento (evaluación y prácticas), gestión de la compensación (dispersión horizontal, sistemas de información), gestión del desarrollo (sistemas de carrera acordes con necesidades personales y organizativas, formación diseñada en base a diagnóstico y evaluadas), gestión de las relaciones humanas y sociales (comunicación y relaciones laborales).

Los factores que presentan una mayor influencia en el valor del índice son los siguientes: procesos de planificación con limitaciones, sistemas de información de personal en proceso de implantación, diseño de puestos que se limita por rigidez de sistema de escalafones y grados, sistema de compensaciones poco claro, sistemas de carrera no necesariamente vinculados a estrategias organizativas, falta de mecanismos de comunicación institucionalizados.

6.4 Capacidad funcional

Este índice evalúa la capacidad del sistema de Servicio Civil analizado para influir eficazmente en el comportamiento de los empleados públicos, induciendo al desarrollo de conductas laborales adecuadas a las prioridades organizativas y orientadas a la mejora de los servicios públicos.

El resultado obtenido para este índice realizando un promedio aritmético de las valoraciones para cada ítem es de 1.68 , en tanto que su valor de acuerdo a la metodología es de 6.73, ubicándose en un 33% del valor máximo.

Se relaciona con los conceptos de competencia, eficacia incentivadora y flexibilidad.

Analizando cada uno de los subíndices que lo componen los resultados son los que siguen.

Para el índice de Competencia, que incorpora las evaluaciones de aquellas políticas y prácticas de personal que inciden más directamente en el diseño, aprovisionamiento, desarrollo y estímulo de las capacidades de los empleados, y tienden a asegurar la dotación de las competencias clave que el sistema público necesita, se aprecia que:

El resultado obtenido para este índice realizando un promedio aritmético de las valoraciones para cada ítem es de 1.8, en tanto que su valor de acuerdo a la metodología es de 3.63, un 36% del valor máximo.

Los subsistemas e ítems vinculados a este concepto son: planificación (tecnificación de la plantilla), organización del trabajo (perfiles vinculados a competencias, tareas vinculadas a exigencia de puestos), gestión del empleo (buena comunicación para la obtención de perfiles adecuados, existencia de perfiles vinculados a competencias, órganos de selección profesionales, incorporación basada en el mérito), gestión de la compensación (estructura retributiva atractiva), gestión del desarrollo (formación vinculada a requerimientos organizativos).

Los factores que presentan una mayor influencia en el valor del índice son los siguientes: grado de tecnificación de la plantilla adecuado en términos curriculares pero sin evaluación de competencias, envejecimiento de la plantilla, perfiles que no se

diseñan en función de la identificación de competencias y que se limitan por sistema de escalafones y grados, formación que no contempla aspectos de comportamiento y organización que no garantiza la incorporación de los conocimientos personales en conocimientos institucionales.

Para el índice de Eficacia incentivadora que mide el grado en que las políticas y prácticas de gestión de las personas incorporan estímulos positivos a la productividad, el aprendizaje y la calidad del servicio, se aprecia que:

El resultado obtenido para este índice realizando un promedio aritmético de las valoraciones para cada ítem es de 1.71, en tanto que su valor de acuerdo a la metodología es de 3.38, un 34% del valor máximo.

Los subsistemas e ítems vinculados a este índice son los siguientes: organización del trabajo (diseño de puestos con criterios de ampliación vertical y horizontal, gestión del empleo (procedimientos disciplinarios adecuados, posibilidad de despido), gestión del rendimiento (definición de pautas de rendimiento, evaluación de rendimiento), gestión de la compensación (compensaciones acordes con la contribución a la organización, abanico salarial razonable, mecanismos de retribución que estimulan el rendimiento y aprendizaje), gestión del desarrollo (promoción vinculada al rendimiento y al desarrollo de competencias).

Los factores que presentan una mayor influencia en el valor del índice son los siguientes: no hay una política de diseño de puestos con criterios de ampliación vertical y horizontal, la cultura de inamovilidad establece una cultura de seguridad no vinculada a rendimiento, no hay definición de estándares de rendimiento grupales, estructura de compensaciones poco clara y desintegrada, promoción vinculada al rendimiento pero donde se discute en muchos casos la competencia de quienes lo realizan.

Para el índice de Flexibilidad, que mide el grado en el que las políticas y prácticas analizadas incorporan pautas que facilitan la adaptación a los cambios, superando los patrones burocráticos de rigidez, y se alinean con las tendencias flexibilizadoras que caracterizan a las orientaciones actuales de la gestión de las personas, se aprecia que:

El resultado obtenido para este índice realizando un promedio aritmético de las valoraciones para cada ítem es de 1.5, en tanto que su valor de acuerdo a la metodología es de 3.08, un 30% del valor máximo.

Los subsistemas e ítems que tienen mayor ponderación en este índice son los siguientes: planificación (prácticas de personal flexibles), organización del trabajo (diseño de puestos acordes con criterios de gestión, descripción flexible de tareas), gestión del empleo (mecanismos de movilidad flexibles, posibilidad de despido por bajo rendimiento), gestión de la compensación (clasificación de puestos que facilita progresión flexible vinculada a rendimiento y aprendizaje), gestión del desarrollo (existencia de carreras no estrictamente jerárquicas, formación que apoya procesos de innovación).

Los factores que presentan una mayor influencia en el valor del índice son los siguientes: diseño de puestos vinculados a estructura de escalafones y grados y por ende poco flexibles, prácticas de personal que están limitadas por aspectos normativos y escasa formación en gerenciamiento de recursos humanos, carreras definidas jerárquicamente.

6.5 Capacidad integradora

Este índice evalúa la eficacia con que el sistema de Servicio Civil parece capaz de asegurar la armonización de las expectativas e intereses de los diferentes actores (dirección, empleados y otros grupos de interés), incrementando el sentimiento de pertenencia y reduciendo la conflictividad.

El resultado obtenido para este índice realizando un promedio aritmético de las valoraciones para cada ítem es de 1.7, en tanto que su valor de acuerdo a la metodología es de 7.64, un 38% del valor máximo.

Los subsistemas e ítems que tienen mayor ponderación en este índice son los siguientes: gestión del empleo (ausencia de discriminación, existencia de procesos de inducción), gestión del rendimiento (objetivos de rendimiento comunicados, criterios de evaluación percibidos como fiables), gestión de la compensación (percepción de compensaciones acordes con la contribución y equitativas), gestión del desarrollo (satisfacción de expectativas de promoción, capacitación al servicio de déficits de formación inicial y de rendimiento), gestión de las relaciones humanas y sociales (eficacia de la comunicación, relaciones laborales orientadas a la concertación, grado de conflictividad no excesivo).

Los factores que presentan una mayor influencia en el valor del índice son los siguientes: no existen factores de discriminación, los procesos de inducción dependen de la voluntad y formación del jerarca al respecto, no hay una definición sistematizada y regulada de estándares de rendimiento, los criterios de evaluación son percibidos como fiables teóricamente pero no siempre su aplicación en la práctica, estructura de compensaciones poco clara en su vinculación con objetivos estratégicos y rendimiento, capacitación no vinculada a la generación de competencias, no establecimiento de una política y estrategia de comunicación al servicio de la gestión de los recursos humanos.

7. Conclusiones, análisis de áreas causales y recomendaciones

La administración de recursos humanos en el universo examinado se desarrolla más desde una óptica tradicional que desde una óptica moderna. En efecto, en general es practicada como una función de apoyo, desvinculada de los resultados y decisiones estratégicas de la organización y no como una disciplina académica y profesional y como un sistema que, atravesando horizontalmente a toda la Administración, constituye un factor clave para la obtención de sus resultados de corto y largo plazo. Es en base a lo anterior que se visualizan problemas en cada uno de los subsistemas integrantes del sistema general y una escasa vinculación con las finalidades y productos organizacionales. Ello explica que el valor de los índices se ubique en el entorno de un 35% de su valor máximo.

La inclusión del tema en la agenda política resulta esencial para dar relevancia y viabilidad de modernización al sistema de recursos humanos. También el contar con una institución central reguladora, planificadora y orientadora en la materia, jerarquizada a nivel de toda la Administración, resulta imprescindible. Los integrantes de esta institución y sus líderes deberán ser expertos en la materia, con perfiles que se adecuen a la misión de ésta. El o los líderes deberán conocer y practicar las concepciones modernas en materia de gestión de recursos humanos y estar comprometidos con la función pública.

El Servicio Civil es uno de los sistemas que condiciona las capacidades de las instituciones públicas y por ende la gobernabilidad. En Uruguay se produjo una

evolución en su concepción y en sus prácticas, pero todas las reformas lo fueron de parte de sus componentes (ascensos, evaluación de rendimiento, movilidad, ingreso, etc). ¿Qué elemento faltó para lograr una reconcepción y una modernización integral? El tener siempre presente que el propósito fundamental de los gobiernos son los servicios y productos públicos y que el servicio civil constituye un insumo para su obtención en calidad y eficiencia. En efecto, si no se identifican claramente productos y resultados, el sistema de gestión de recursos humanos no crea valor ya que no se asocia a la estrategia organizacional general. Por lo tanto la reforma del servicio civil hay que pensarla para desempeñar mejor los servicios públicos ("looking for results").

En los momentos de reactivación económica las estrategias de modernización de aspectos específicos (nuevas modalidades de capacitación, nuevos métodos de evaluación de desempeño, movilidad horizontal, etc) tienen viabilidad, así como la visión más global e integradora. Pero es en los momentos críticos dónde la definición de cuáles servicios públicos son prioritarios para atender las demandas sociales y asegurar la gobernabilidad, y cuáles son los perfiles requeridos para ello resulta esencial, constituyendo el sentido básico de cualquier modernización del sistema.

Valor de los índices y áreas causales

Al finalizar el diagnóstico, la reflexión refiere a si se está a un tercio del camino, dado el valor de los índices ubicados en un 35% del valor máximo, o si se requiere empezar de nuevo, dado el bajo valor absoluto de éstos índices. Se opta por la primer óptica por tres razones.

En primer término porque se han estado realizando intentos de modernización durante varios períodos, se han introducido conceptos y se han normatizado prácticas tendientes a mejorar la gestión de recursos humanos. En segundo término, porque existe personal directivo en distintos niveles de jerarquía que cuentan con preparación y voluntad de introducir modernidad en el sistema y que han estado realizando cambios aisladamente en sus oficinas. En tercer término, porque se están realizando análisis para la modernización de la Oficina Nacional de Servicio Civil.

Las dos grandes vertientes de áreas causales que influyen en la performance del sistema de gestión de recursos humanos están vinculados a lo normativo y a lo cultural.

Si hubiese que dar prioridad a algunas de estos aspectos, se opta por el segundo.

En lo vinculado a lo normativo, existe una sobrerregulación en el sentido de muchas normas superpuestas y una gran diversidad de excepciones lo que da opacidad al sistema. El TOFUP constituye un buen intento de compilación y ordenamiento, pero no soluciona el tema de base que es la profusión normativa y por ende, la profusión de interpretaciones en muchos casos. En este sentido, un análisis, ordenamiento y ajuste serían recomendables.

En lo que tiene que ver con lo cultural, se entiende que es el aspecto fundamental.

En primer lugar, la sistematización normativa solo podría llevarse a cabo si existe una voluntad y creencia de que el trabajo, seguramente arduo, debe ser abordado.

En segundo lugar, y en muchos casos, la norma puede ser abordada con flexibilidad y ello depende de la formación que tenga el jerarca para hacerlo, de la voluntad que

tenga para utilizar a ésta como herramienta perfectible o incluso regular pero que marca un mensaje y entonces utilizarla con creatividad ⁵⁶.

Y en tercer lugar porque ninguna normativa por mejor que esté diseñada y pensada será bien aplicada, comprendida y logrará el involucramiento de la Administración si no existe un proceso previo de involucramiento y sensibilización en relación a ésta. En este sentido es que se entiende que la institucionalización de una práctica no se garantiza a través de una norma legal o un decreto. Ello constituye una parte que da fuerza y jerarquía pero que si no está acompañada de una estrategia de comunicación - y no precisamente de comunicación meramente informativa - será objeto de malos usos de la misma o de usos estandarizados que no incorporen la creatividad y el compromiso, gérmenes para futuras modernizaciones normativas y de prácticas y para la sustentabilidad.

El privilegiar lo cultural no implica adherirse a las concepciones que entienden que el cambio cultural debe darse al inicio del proceso de cambio. Al respecto se entiende que ⁵⁷ “ La cultura no se manipula con facilidad. Los intentos para atraparla y retorcerla para cambiarle la forma jamás funcionan porque no es posible atraparla. La cultura se transforma únicamente después de que se han alterado con éxito las acciones de las personas después de que el nuevo comportamiento genera algún beneficio para el grupo durante un tiempo, y después de que la gente percibe la conexión que existe entre las nuevas acciones y la mejoría en el desempeño” Si bien en las primeras etapas de transformación se va introduciendo el cambio cultural, “ la transformación misma de normas y valores con gran influencia se presenta en su mayor parte en la última etapa del proceso”

Vinculado con lo anterior, una apuesta a la interdisciplinariedad. Para la puesta en práctica de una estrategia de cambio normativo y cultural se requiere de los especialistas nacionales e internacionales y de los que ocupan los niveles políticos.

Ni los especialistas cuentan necesariamente con el pragmatismo y el conocimiento de la casuística requerido ni los que ocupan los niveles políticos cuentan necesariamente con los conocimientos y formación disciplinares del aspecto de la gestión que se quiera abordar. Es sencillo el concepto pero quizá no suficientemente practicado. En un contexto de la sociedad del conocimiento y de avances dinámicos en éste, de profusión de análisis comparados de experiencias en prácticas de gestión, la interdisciplinariedad y el trabajo en equipos de esta naturaleza constituye un requisito de calidad.

Temas a abordar y estrategia de abordaje

Y luego viene la pregunta de por dónde empezar. Por todo queda claro que no. Esa es la forma de abortar cualquier intento. Quizá lo primero sería optar por los temas a abordar.

Algunos de ellos son los siguientes:

?? Definición de cuerpo medular de funciones públicas y plantilla horizonte con perfiles de funcionarios públicos para esas funciones.

⁵⁶ A vía de ejemplo, el régimen de distribución forzada, claramente perfectible, no impedía que los jefes fijasen metas de productividad o rendimiento por grupos. Incluso habría que preguntarse si no fue porque lo entendieron así que en muchos casos se optó por la rotación en el premio al desempeño.

⁵⁷ Extraído de John Kotter. El líder del cambio. Mc Graw Hill. México, 1997.

- ?? Rol de la Oficina Nacional de Servicio Civil
- ?? Ingreso a la función pública y regímenes especiales de contratación, vistos como globalidad vinculado al tema de definición de plantilla horizonte
- ?? Jerarquización de la gerencia de recursos de humanos. Formación gerencial en recursos humanos para los que desempeñen cargos gerenciales.
- ?? Sistema de evaluación de desempeño;
- ?? Política retributiva y sistema de compensaciones;
- ?? Profesionalización del régimen de redistribución
- ?? Sistema de escalafones y grados y plantilla horizonte
- ?? Sistema de ascensos;
- ?? Sostenibilidad de los sistemas de información existente y los a crearse

En términos de estrategia de abordaje, se recomiendan los siguientes pasos:

- ?? Contar con un reducido equipo de trabajo interdisciplinario sobre el tema.
- ?? Realizar un conjunto de paneles con niveles directivos y con niveles no directivos para recoger directamente su evaluación y sus recomendaciones en torno a los temas.
- ?? Realización, por parte del equipo, de las recomendaciones específicas a nivel de especificidad de los temas, incluyendo una propuesta de comunicación y sensibilización a los distintos niveles de la Administración y una propuesta de equipos de ejecución y de evaluación
- ?? Devolver a los participantes en la primer instancia de paneles las estrategias y políticas definidas
- ?? Ejecutar, evaluar y comunicar.
- ?? Realizar una experiencia piloto, en el marco de normas de calidad en el tema de recursos humanos, con alguna Unidad Ejecutora de forma de lograr un caso "ejemplarizante" y replicable
- ?? En relación a la estrategia de abordaje, conviene hacer uso de recomendaciones académicas al respecto⁵⁸ :

✍ Establecer un sentido de urgencia en el cambio

⁵⁸ Tomado de John Kotter, Errores Fatales. Revista Gestión, No. 3, 1998.

- ✍ Crear un grupo líder que tenga el poder necesario para dirigir el cambio. Las personas integrantes del grupo deberán tener poder, expertise, credibilidad y capacidad de liderazgo
- ✍ Desarrollar una visión y una estrategia para alcanzarla
- ✍ Comunicar la visión de cambio
- ✍ Incentivar el empowerment, alentar la asunción de riesgos, la creatividad
- ✍ Generar logros a corto plazo: planificar mejoras visibles en el corto plazo y reconocer a los que se involucraron en esas mejoras
- ✍ Consolidar resultados y generar más cambios apelando a la mayor credibilidad basada en los resultados de corto plazo logrados
- ✍ Consolidar los nuevos enfoques en la cultura organizacional

En términos de requisitos iniciales:

- ✍ Definición y ejecución de una estrategia para la jerarquización de los productos y servicios públicos y luego de aquéllos perfiles que hacen posible brindar esos productos a la sociedad. Algunos puntos específicos a ser tenidos en cuenta al respecto:
- ✍ Incluir el tema en la agenda política
- ✍ Definición y ejecución de una estrategia para la jerarquización de la gestión de recursos humanos
- ✍ Conceptualizar la gestión de recursos humanos como una parte integrada de la organización
- ✍ Diferenciar las políticas de disminución del gasto de las políticas de modernización de la gestión de recursos humanos especialmente en momentos críticos de pugna por la distribución de un ingreso en descenso.
- ✍ Interdisciplinariedad

Recomendaciones específicas

Se presentan en lo que sigue las principales recomendaciones vinculados a los distintos temas objeto de cambios y modernización:

Definición de cuerpo medular de funciones públicas y plantilla horizonte con perfiles de funcionarios públicos para esas funciones.

- ?? Con respecto a la identificación del cuerpo medular de funciones públicas el Sistema de Distribución del Gasto, el Presupuesto y las

Rendiciones de Cuenta por Resultados brindan interesante información de base

?? Con respecto a la definición de una plantilla horizonte existen antecedentes al respecto (ver nota 13 en punto 3.5)

?? En relación a los perfiles de funcionarios públicos, algunos puntos a tener en cuenta ⁵⁹:

~~///~~ Se requerirá de una calificación creciente de los recursos humanos orientada a la necesidad de dar respuestas transversales. La función pública hoy exige que la noción de jerarquía se sustituya por la de colaboración, transacción, consenso, trabajo en equipo, negociación, liderazgo no jerárquico, en suma competencias relacionales.

~~///~~ La tendencia a la externalización o tercerización requerirá competencias públicas y gerenciales distintas. Tercerizar no implica “olvidarse del tema” sino de cambiar de función apoyando las vinculadas a planificación, regulación, control y evaluación.

~~///~~ Se requerirá de un cuerpo de recursos humanos permanente adaptables, con competencias generales (“generalistas”) combinado con un cuerpo de especialistas, muchos de ellos con características de no permanencia

~~///~~ Importa privilegiar las noción de competencias frente a la de antecedentes: el éxito en el trabajo está asociado a los comportamientos que revelan la posesión de un conjunto de cualidades o competencias entre las que el dominio técnico es una más y no siempre la más importante, como ser: habilidades, actitudes, características personales. La competencia es lo que hace posible el desarrollo de procesos de adaptación

Necesidad de generar competencias directivas.

Rol de la Oficina Nacional de Servicio Civil

?? Redefinición de cometidos hacia objetivos de asesoría, planificación, regulación y control en materia de recursos humanos

?? Redefinición de estructura organizativa

?? Identificación de perfiles de puestos de trabajo

⁵⁹ Las ideas son tomadas de “Cualificaciones y tareas en las Administraciones Públicas del Siglo XXI”, Francisco Longo, III Jornadas sobre la Formación Continua en las Administraciones Públicas, Sevilla 2001.

- ?? Incorporación de nuevos perfiles por ejemplo a través de sistema de redistribución por concurso y de cargos de alta especialización por concurso abierto

Ingreso a la Función Pública y regímenes especiales de contratación

Al respecto, las recomendaciones son:

-  Racionalización normativa en materia de ingresos a la función pública
-  Racionalización normativa en materia de ingresos vía regímenes especiales, aunque no impliquen adquirir la calidad de funcionario público
-  Ingreso por concurso a través de organismos especializados en selección
-  Evaluación de las competencias además de factores vinculados a antecedentes, pruebas, etc.

Sistema de evaluación de desempeño

-  Posibilidad de evaluar en función de un conjunto de procedimientos alternativos “apoderando” al jerarca en ese sentido de forma que se involucre con el proceso
-  Introducir como una posibilidad la evaluación grupal
-  Establecer mecanismos para garantizar el proceso de evaluación de forma que no quede supeditado a la visión del supervisor (establecer estándares de rendimiento)

Política retributiva y sistema de compensaciones

- ?? Racionalización de los conceptos retributivos y compensaciones especiales
- ?? Redefinición de estructura vertical

Profesionalización del sistema de redistribución

- ?? Diseño y desarrollo de base de datos con perfil de personal a redistribuir
- ?? Criterio de redistribución basado en la competencia
- ?? Redistribución a través de concurso

Jerarquización de la gerencia de recursos humanos

-  Desarrollo de talleres
-  Vinculación entre calidad en la gerencia en recursos humanos y calidad de los productos públicos

Formación gerencial en recursos humanos

- ?? Selección rigurosa de participantes en función de su rol actual o futuro en el área con la suscripción de compromisos de gestión con los organismos de origen en cuanto a rol del participante en la organización
- ?? Cursos de sensibilización y de comportamiento, que vayan más allá de lo curricular
- ?? Creación de abanico de cursos en términos de duración, de forma de hacerlos viables organizacionalmente y personalmente
- ?? Cursos modulares, que permitan abordajes más flexibles en el tiempo
- ?? Cursos que presentan las grandes tendencias modernas en los aspectos principales de la gestión de recursos humanos, de forma dinámica y participativa
- ?? Evaluación de impacto de los cursos
- ?? Desarrollo de porcentaje de cursos por parte de instituciones externas a la Administración

Sistema de escalafones y grados y plantilla horizonte

- ?? Modernización del sistema de escalafones y grados con los criterios de polifuncionalidad y posibilidad de carrera horizontal
- ?? Identificación de una estructura horizonte de puestos de trabajo permanentes y puestos de trabajo transitorios
- ?? Definición de una estrategia de pasaje de la estructura actual a la estructura horizonte

Sistema de ascensos

- ?? Introducir posibilidad de concursar entre Ministerios
- ?? Establecer concursos de oposición
- ✍ Considerar las competencias entre los aspectos a evaluar

Sostenibilidad de los Sistemas de Información

- ?? Sin perder rapidez para la obtención de la información, deben enfrentarse las resistencias con persuasión, con capacitación y preparación. Las estrategias de implantación que privilegian demasiado la rapidez pueden amenazar la sostenibilidad de los sistemas en el mediano y largo plazo, especialmente si están sujetos a regulaciones y controles por parte de proyectos. Es en ese sentido que se entiende que cuando se evalúan metas de alcance de sistemas, debe evaluarse la cantidad, pero también la calidad. Preguntas como las siguientes deberían estar presentes en los sistemas de evaluación de metas:

¿recibió capacitación para utilizar el sistema? ¿ entiende para qué sirve el sistema? ¿ cómo va a utilizar gerencialmente su UE el sistema?

?? Debe tenderse a la universalización en el uso de los sistemas.

?? La implantación y la elaboración de reportes gerenciales debe estar acompañada con la participación de los distintos jerarcas, y no solo a nivel de Unidad Ejecutora sino también de Ministerio. Se aprecia que existe una visión centrada en la Unidad Ejecutora y no tanto en los Ministerios, por lo cual los Ministros y Subsecretarios pueden sentirse algo alejados de la información y de los reportes que se diseñen y construyan.

Cuadro Síntesis: Principales problemas, identificación del subsistema dónde impacta y recomendaciones

Problemas	Recomendación
Identificación del subsistema dónde impacta el problema: integridad del sistema de gestión de recursos humanos y su vinculación con las finalidades organizacionales. Visión tradicional de la gestión de recursos humanos. No se la conceptualiza como un insumo para el desempeño de las instituciones públicas, el logro de productos y servicios públicos y por ende un factor clave para la gobernabilidad. No se visualiza una integración del sistema. en el proceso de asignación de recursos del presupuesto Dada esta visión, el problema no está presente en la agenda política.	Identificación de productos y servicios públicos claves. Identificación de perfiles de funcionarios para esos productos y servicios. Integración al presupuesto por resultados y a la evaluación de la gestión. Incorporación en la agenda política. Comunicación a sectores políticos y sociales sobre el rol trascendente de la función pública: campaña de jerarquización a través de la visualización social de los productos y servicios públicos y de quiénes están detrás de ellos. Establecimiento de una estrategia de cambio organizacional y de gestión del cambio cultural.
Identificación del subsistema dónde impacta el problema: organización de la función de recursos humanos: No existe un organismo central de regulación, control y planificación aceptado y jerarquizado que se constituya en un referente y una guía para el proceso de cambio y modernización. Se ha producido una especie de efecto péndulo dónde ciertas funciones de racionalización administrativa y de recursos humanos pasa por constituir una responsabilidad de ciertos organismos creados en origen a dichos efectos (ONSC) para luego crearse organismos que integran ésta pero que guardan cierta autonomía (CEPRE por ejemplo), para luego volver a una especie de institucionalidad mixta con mayor predominancia de uno que de otro.	Reconcebir a la Oficina Nacional de Servicio Civil. Incorporado en Ley de Rendición de Cuentas y en proceso de revisión. Definir una institucionalidad para el proceso de cambio y para la permanencia de la función.

Problemas	Recomendación
Identificación del subsistema dónde impacta el problema: organización de la función de recursos humanos. No existe una jerarquización de la función gerencial en recursos humanos. La formación directiva no constituye una política estratégica de la Administración.	Jerarquización y definición de cometidos y perfil de competencias del gerente de recursos humanos. Formación en competencias directivas.
Identificación del subsistema dónde impacta el problema: planificación y gestión del empleo. Rigidez de oferta donde conviven situaciones de déficit con situaciones de superávit de personas, cuantitativamente y cualitativamente. Sistemas de ingresos diversos y prohibición de ingreso a la función pública.	Identificación de plantilla de funciones y de funcionarios medular para el desempeño de la función pública. Definición de plantilla horizonte. Formación de una clase de directivos públicos. Eliminación de la prohibición de ingreso a la función pública para cuerpo medular de funciones. Definición de sistema de ingreso para cuerpo medular de funcionarios. Estimular la permanencia de ese cuerpo medular, aunque no la inamovilidad.
Identificación del subsistema dónde impacta el problema: gestión de la compensación. Estructura retributiva desdibujada, con gran cantidad de compensaciones, relativamente incentivadora para puestos de relativa menor calificación y desincentivadora para puestos más calificados y gerenciales. La restricción fiscal incidió con mayor impacto en los niveles de mayor calificación y responsabilidad, reduciendo la importancia económica de la responsabilidad y la gerencia. La política salarial es más una política económica que una política adecuada al desarrollo de la función pública y los resultados de la misma.	Racionalización de estructura retributiva. Para el cuerpo de funciones medulares establecer remuneraciones competitivas con el mercado. Definir mecanismos para no incrementar el rubro de remuneraciones. La utilización de economías provenientes de retiros incentivados o de reestructuras es un mecanismo posible. En Ley de Rendición de Cuentas se introduce la revisión de retribuciones.
Identificación del subsistema dónde impacta el problema: gestión del empleo Inflexibilidad cultural en relación a la desvinculación a la función pública	Definición e implantación de una estrategia de comunicación al respecto priorizando a la función pública, al funcionario público y eliminando el culto y la práctica de la inamovilidad.
Identificación del subsistema dónde impacta el problema: organización del trabajo. Estructura de escalafones y cargos obsoleta, no acorde con requisitos de polifuncionalidad, flexibilidad y competencias. Los puestos de trabajo responden a una clasificación ocupacional	Modernización de estructura escalafonaria y de definición de puestos de trabajo. Al respecto es esencial considerar el cuerpo de funciones públicas claves. En Ley de Rendición de Cuentas se introduce la revisión escalafonaria.

Problemas	Recomendación
determinada por la denominación, el escalafón y el grado y no por tareas y requisitos.	
Identificación del subsistema dónde impacta el problema: gestión del empleo Sistema de movilidad horizontal que depende más de la voluntad del interesado que de una posición institucional	Profesionalización del sistema de movilidad horizontal
Identificación del subsistema dónde impacta el problema: organización del trabajo. Predominancia de una cultura de la titulación o de antecedentes antes que de la competencia	Capacitación e introducción de la noción y cultura de la competencia.
Identificación del subsistema dónde impacta el problema: gestión del empleo. Sistema de reclutamiento, selección y recepción con carencias en términos de procesos homogéneos y profesionalizados.	Profesionalización y modernización de procesos de reclutamiento, selección y recepción.
Identificación del subsistema dónde impacta el problema: gestión del rendimiento Sistema de evaluación de desempeño que no vincula el desempeño a resultados de la organización y no prioriza al grupo frente al individuo	Sistema de evaluación de desempeño que integre la incorporación de estándares de rendimiento vinculados a los resultados de la organización. En Ley de Rendición de Cuentas se introduce revisión del sistema de evaluación de desempeño.
Identificación del subsistema dónde impacta el problema: gestión del rendimiento y del desarrollo No existe un sistema de gestión del conocimiento. Falta de un mecanismo por el cual la organización se apodere del capital humano generado y lo transforme en capital institucional. Capacitación no conceptualizada como un activo institucional y como dependiente de los objetivos y productos institucionales.	Definir una estrategia de gestión del conocimiento. Definir la estrategia de capacitación en base a los requerimientos en términos de servicios públicos. Incorporar en la capacitación la formación en actitudes y comportamientos. Apropiarse institucionalmente de la capacitación impartida otorgando a los "capacitados" las responsabilidades para las cuáles fueron capacitados.
Identificación del subsistema dónde impacta el problema: gestión del desarrollo. Sistema jerárquico rígido	Incentivar estrategias participativas y de comunicación entre las jerarquías y sus subalternos. Estimular la realización de compromisos de gestión entre grupos de trabajo y sus jefes.

Problemas	Recomendación
Régimen de ascensos acorde a una lógica burocrática	Estimular sistema de carreras horizontales basado en las competencias.
Régimen de ascensos muchas veces cerrado dentro del organismo	Habilitar sistema de ascenso entre varios organismos.
Identificación del subsistema dónde impacta el problema: gestión de las relaciones humanas y sociales	Incorporar la administración del clima laboral como parte del sistema de gestión de recursos humanos.
El concepto de clima laboral no existe como concepto generalizado y administrado	
Identificación del subsistema dónde impacta el problema: todos los subsistemas.	Racionalización normativa. Incluye las referidas a las retribuciones.
Regulaciones y normas sobrepuestas	
Identificación del subsistema dónde impacta el problema: todos los subsistemas.	Implantación acompañada de una estrategia de sostenibilidad (ver sugerencias en punto sobre planificación)
Sistemas de información de implantación reciente con necesidad de apoyo externo. Cuentan con Decretos de respaldo pero ello no garantiza la oportunidad y la calidad de la información una vez que el seguimiento no se realice a través de proyectos específicos	

Algunas reflexiones sobre el marco Institucional para el cambio y las políticas de incentivos y desincentivos

Se han mencionado las características del grupo que deberá liderar los cambios. Las personas integrantes del grupo deberán tener poder, expertise, credibilidad y capacidad de liderazgo.

En relación al marco institucional para desarrollar el proceso de cambio en la actualidad hay cinco instituciones que, con distintos énfasis, están involucrados en el proceso. Estas son: Presidencia de la República, Ministerio de Economía y Finanzas, Contaduría General de la Nación, Oficina de Planeamiento y Presupuesto, Comité Ejecutivo para la Reforma del Estado.

Para el Proyecto de Ley de Rendición de Cuentas existió una participación activa por parte de la Presidencia de la República. En el ámbito de los sistemas de información, la Contaduría General de la Nación tiene un interés especial en el Sistema de Retribuciones. El Comité Ejecutivo para la Reforma del Estado ha estado interviniendo en las propuestas sobre la modernización en la gestión de recursos humanos y le compete intervenir en la reformulación de la Oficina Nacional de Servicio Civil de acuerdo a la Ley

de Rendición de Cuentas. Esta última está trabajando en dicha reformulación en coordinación con el mencionado Comité que está presidido por el Director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto. Asimismo, la Oficina de Planeamiento y Presupuesto tiene, entre otros, los cometidos de asesorar en la formulación de los planes y programas de desarrollo, en la elaboración de leyes de presupuesto nacional y rendiciones de cuenta, diseñar e impartir normas técnicas para la definición de sistemas de control de gestión, evaluación del grado de cumplimiento de objetivos y metas.

De acuerdo al art. 703 de la Ley 16.736 de 5 de enero de 1996 se crea el CEPRE con el cometido de implantar y dar continuidad al programa de modernización del Estado, así como verificar el cumplimiento de las metas fijadas al respecto.

Dados estos antecedentes, se presentan las siguientes alternativas:

Una alternativa es :

-  Apoyar el desarrollo del proceso de cambio en el organismo que tiene el cometido legal para ello
-  Integrar un grupo de especialistas en recursos humanos para la elaboración de las propuestas específicas dirigidos por el organismo citado
-  Armar una comisión intersistitucional activa que integre al conjunto de organismos involucrados (Presidencia, Oficina de Planeamiento y Presupuesto, Ministerio de Economía y Finanzas, Contaduría General de la Nación, Oficina Nacional de Servicio Civil) y la que recibirá las propuestas específicas, las evaluará y será la encargada de comunicarlas a políticos, Administración Pública y ciudadanía en general a través de voceros especializados en comunicación
-  Realizar un proceso de apoderamiento gradual a la ONSC a medida que vaya contando con el perfil de estructura y de recursos humanos aptos para el desarrollo de su misión de organismo regulador en la materia.
-  Financiar a través de economías generadas en el proceso de retiros incentivados y de parte de las generadas por reestructuras (la actual Ley de Rendición de Cuentas permite únicamente la apropiación por parte de las Unidades Ejecutoras de las economías provenientes de los retiros incentivados)

Otra alternativa es:

-  Apoyar el desarrollo del proceso de cambio en el organismo que tiene el cometido legal para ello
-  Integrar un grupo de especialistas en recursos humanos para la elaboración de las propuestas específicas dirigidos por el organismo citado
- ?? Armar una comisión intersistitucional activa que integre al conjunto de organismos involucrados (Presidencia, Oficina de Planeamiento y Presupuesto, Ministerio de Economía y Finanzas, Contaduría General de la Nación, Oficina Nacional de Servicio Civil) y la que recibirá las propuestas específicas, las evaluará y será la encargada de comunicarlas a políticos, Administración Pública y ciudadanía en general a través de voceros especializados en comunicación
- ?? Radicar la institucionalidad definitiva en materia de planificación, regulación y asesoramiento en la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, de manera que la gestión del sistema de recursos

humanos quede inserto en la planificación global, en el presupuesto y en el sistema de evaluación de desempeño general

?? Radicar la institucionalidad en materia de capacitación, entrenamiento, control de ingreso a la función pública y redistribución en la ONSC.

En relación a la política de incentivos y desincentivos se realizan las siguientes apreciaciones:

- ✍ Utilización por parte de los jefes de economías que resulten de reestructuras y retiros incentivados. Este fue el incentivo utilizado en oportunidad de las reestructuras realizadas a partir de la Ley de Presupuesto 16.736 de 5 de enero de 1996
- ✍ Utilización de los compromisos de gestión a nivel de Ministerio o de Unidad Ejecutora de forma de generar prácticas ejemplarizantes. Los jefes que hayan cumplido con las metas del compromiso de gestión serán públicamente reconocidos y podrán apropiarse de un porcentaje relativamente superior de las economías generadas por reestructura
- ✍ Estimular la creación de concursos de calidad en la Administración con premios en reconocimiento y en porcentaje de apropiación de economías.
- ✍ Difundir públicamente la lista de organismos que se van adhiriendo al proceso de cambio

Una propuesta de test

Se citan seis prácticas laborales de alto rendimiento de empresas exitosas⁶⁰.

El test implica preguntarse si éstas se cumplen para la Administración Pública y en el caso de que no, porqué.

Las mismas son las que siguen:

?? Seguridad Laboral

Una de las prácticas de las organizaciones exitosas es dar seguridad al trabajador de forma de estimular el compromiso institucional, la creatividad y por esa vía la productividad.

Se transforma el capital de cada trabajador en capital institucional a través de la permanencia acompañada de motivación y seguimiento de rendimiento grupal.

Se cuestiona el régimen de contratación ya que se visualiza a la lealtad como un elemento central para una mayor productividad y compromiso.

?? Contratación selectiva

La contratación es realizada con sumo esmero, ya que se apuesta a la permanencia de los empleados.

Las prácticas de selección se basan en las características más difíciles de cambiar o adquirir - actitudes y valores - más que en lo formal.

⁶⁰ Citado por Silvia Bortagaray en el Panel de expertos. Está tomado de Jeffrey Pfeffer "La ecuación humana". Contiene agregados propios.

?? Equipos autodirigidos y descentralización

La organización estimula el trabajo en equipo, clave para el logro de las metas organizacionales. Y por ende, la organización se basa en la confianza al empleado y al equipo.

Además, la organización descentraliza y delega.

?? Sueldos en función de los resultados de la empresa.

Los sueldos se vinculan a los resultados de la empresa.

No se practican sistemas de incentivos individuales que se entiende que lleva a "mercenizar" y a buscar más el premio que el logro organizacional.

?? Capacitación

Se visualiza a la capacitación como una forma de crear capacidad de producción en la organización. Se la considera esencial para crear capital institucional.

?? Reducción de diferencias de categoría y de remuneraciones

Se entiende que en la organización no deben existir diferencias salariales extremas.

Y tampoco beneficios y tratos distintos según la jerarquía del empleado.

Se facilita el acceso a los puestos de mayor jerarquía.

?? Compartir la información relevante

La comunicación sobre la situación de la organización logra mayor compromiso y comprensión en los momentos críticos o de mayor exigencia de trabajo.

No se manipula ni se oculta información sino que se la brinda y se la comparte.

.

Bibliografía

Amarante, V (2001). *Diferencias salariales entre trabajadores del sector público y privado*. DT 2/01, Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Administración, Universidad de la República.

Amarante, V (2002). *Salarios públicos y privados: los diferentes segmentos del mercado laboral. 1991-2000*. Mimeo. Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Administración, Universidad de la República.

Antía, F. (2001). *La economía uruguaya desde el reestablecimiento de la democracia. 1985-2000*. En "El Uruguay del siglo XX: la economía", Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Administración.

Barreto, Mario. *Los funcionarios públicos*

Bucheli M. (2000). *El empleo de los trabajadores con estudios universitarios y su prima salarial*. Documento 8/00. Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

CIDE. Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 1975-1974. *Reforma Administrativa. Diagnóstico de la Administración Pública*.

Contaduría General de la Nación, *Presupuesto Nacional 2000 - 2004*, Ley Nº 17.296 de 21 de febrero de 2001.

Constitución de la República Oriental del Uruguay

Correa Freitas, Ruben - Vázquez Cristina (1998). *Manual de Derecho de la Función Pública*. Fundación de Cultura Universitaria

Delpiazzi, Carlos - La carrera administrativa

Grau C. (1999). *Cuantificación del gasto educativo en Uruguay*.

Gregory R. y Borland J. (1999). *Recent developments in public sector labor markets*. Handbook of Labor Economics, Volume 3. North Holland.

Instituto Nacional de Estadística (2000). *Anuario estadístico*.

Kotter, John (1997) – *El líder del cambio* - Mc Graw Hill – México

Kotter, John (1998) – *Errores fatales* – Revista Gestión, 3.

Presidencia de la República – Oficina de Planeamiento y Presupuesto. *Resultados de la gestión pública. Rendición de Cuentas 2000*. Tomo I, II y III.

Presidencia de la República – Oficina Nacional de Servicio Civil. División Administración de Personal. Registro Nacional de Funcionarios Públicos. *Resumen Ejecutivo (1/7/00-31/12/00) y Evolutivo (1/3/85-31/12/00)*.

Presidencia de la República. Oficina de Planeamiento y Presupuesto. Comité Ejecutivo para la Reforma del Estado (1998) *La Reforma Administrativa del Estado*.

Presidencia de la República. Oficina Nacional del Servicio Civil - *Texto Ordenado de Normas sobre Funcionarios Públicos* (TOFUP- 1997)

Rodríguez J., Cozzano B. y Mazzuchi G. (2001) *La transformación en las relaciones laborales. Uruguay 1985-2001*. Programa de Modernización de las Relaciones Laborales. Facultad de Ciencias Empresariales. Universidad Católica del Uruguay.

Schiavo-Campo S., De Tommaso G. y Mukherjee A. (1997). *An international statistical survey of government employment and wages*. World Bank, Public Sector Management and Information Technology Team.

Vigorito A., Amarante V., Arim R. Y Notaro J. (1999) *Matrices de empleo y remuneraciones*. Al 11/99, Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Administración, Universidad de la República.

Varias Leyes y Decretos

I

Anexo 0

Cuadro 1: Número de Cargos Públicos por Organismo y Número de Funcionarios Públicos Total

Inciso	2001	2000	1999	1998	1997	1996	1995
Presidencia	879	862	860	877	927	1036	1140
Defensa	31929	31951	31968	32330	33159	33300	32590
Interior	25489	25331	25297	25144	25054	25013	24927
Economía	4979	5004	5075	5200	5463	6245	6825
Exterior	567	560	566	570	571	596	618
Ganadería	2515	2534	2548	2677	2908	3029	3227
Industria	396	393	400	408	441	505	532
Turismo	176	175	184	172	194	198	203
Transporte	4432	4524	4683	4887	5437	6490	7406
Educación	2634	2647	3674	4055	4161	4215	6555
Salud	14949	15060	14909	14942	16184	15649	15931
Trabajo	807	811	816	806	806	906	1260
Vivienda	333	333	338	326	337	302	227
Deporte	994	920					
Sub Total Presidencia y Ministerios: Poder Ejecutivo	91079	91105	91318	92394	95642	97484	101441
Poder Judicial	4070	4039	4013	3981	3932	3789	3777
Tribunal de Cuentas	362	363	365	369	367	362	377
Corte Electoral	1042	1059	1143	1164	1195	1235	1112
Tribunal de lo Contencioso Administrativo	96	97	96	100	99	86	88
Administración Nacional de Educación Pública	46082	47028	49060	54089	52304	52304	52304
Universidad de la República	11275	11528	11571	11752	11600	11490	11334
Instituto Nacional del Menor	3727	3751	3769	3603	4092	4486	4425
Sub- Total Org. 220	66654	67865	70017	75058	73589	73752	73417
Total Poder Ejecutivo y Org. 220: Presupuesto Nacional	157733	158970	161335	167452	169231	171236	174858
Poder Legislativo	1530	1536	1530	1539	1540	1546	1782
Banco de Previsión Social (BPS)	4349	4376	4432	4465	4359	4604	5253
Banco Central (BCU)	508	519	544	575	591	595	587
Banco de la República (BROU)	4479	4588	4722	4752	4932	5265	5534
Banco Hipotecario (BHU)	1399	1438	1503	1560	1396	1355	1418
Adm. Nal de Combustibles	2642	2721	2807	2855	2881	3292	3771

Inciso	2001	2000	1999	1998	1997	1996	1995
(ANCAP)							
Electricidad (UTE)	6409	6515	7064	7119	7169	8741	9619
Ferrocarriles (AFE)	1657	1677	1710	1728	1742	2058	2151
Líneas Aéreas (PLUNA)	372	400	450	466	538	660	834
Puertos (ANP)	1244	1252	1291	1328	1443	1534	1814
Telecomunicaciones (ANTEL)	5573	5856	5638	5868	5838	5966	6379
Obras Sanitarias (OSE)	4630	4655	4825	4906	5181	5780	5783
Correos (ANC)	1783	1794	1755	1788	1754	1976	
Colonización (INC)	199	200	209	207	225	253	266
Sub Total Entes Autónomos y Scios Descentralizados	36822	37595	38627	39362	39881	44400	45959
Gobiernos Departamentales	38415	38807	38959	38546	38140	38022	39112
TOTAL	234.530	236.908	240451	246899	248792	255204	261711

Fuente: Oficina Nacional de Servicio Civil

Anexo 0

Cuadro 2: Total de Cargos y Funciones Ocupados y Vacantes por Inciso

Inciso	Ocupados	Vacantes	Total	%
Presidencia	837	31	868	0.92
Defensa	31337	1142	32479	34.3
Interior	25274	3130	28404	30.0
Economía y Finanzas	4145	240	4385	4.6
Relaciones Exteriores	566	56	622	0.66
Ganadería, Agricultura y Pesca	2562	235	2797	2.96
Industria, Energía y Minería	393	12	405	0.43
Turismo	177	1	178	0.19
Transporte	2624	390	3014	3.18
Educación y Cultura	2645	356	3001	3.17
Salud Pública	10579	5419	15998	16.9
Trabajo	860	67	927	0.98
Vivienda	249	16	265	0.28
Deporte y Juventud	986	278	1264	1.34
Otros *	18	34	52	
TOTAL	83252	11407	94659	100.0%
Total en porcentaje	88.0%	12.0 %	100.0%	

Fuente: Presupuesto Nacional 2000-2004

* Son casos que aparecen por fuera de los Cuadros y dentro de los articulados

ANEXO 0

Cuadro 3: Total de Cargos Presupuestados Ocupados y Vacantes por Inciso

Inciso	Ocupados	Vacantes	Total	%
Presidencia	415	12	427	1.5
Defensa	1482	238	1720	5.9
Interior	26	0	26	0.09
Economía y Finanzas	3974	234	4208	14.5
Relaciones Exteriores	558	56	614	2.11
Ganadería, Agricultura y Pesca	2137	219	2356	8.1
Industria, Energía y Minería	156	3	159	0.55
Turismo	120	1	121	0.42
Transporte	697	20	717	2.47
Educación y Cultura	2119	273	2392	8.24
Salud Pública	10133	4825	14958	51.5
Trabajo	770	64	834	2.9
Vivienda	130	16	146	0.50
Deporte y Juventud	343	11	354	1.2
TOTAL	23060	5972	29032	100%
Total en porcentaje	79.4%	20.6%	100%	

Fuente: Presupuesto Nacional 2000-2004

ANEXO 0

Cuadro 4: Total de Cargos y Funciones Ocupados y Vacantes por Escalafón e Inciso

Inciso	A	B	C	D	E	F	J	K	L	M	N	P	Q	R	Total
Presidencia	146	56	261	165	93	131	0	0	0	0	0	4	12		868
Defensa	634	329	259	421	387	175	31	30240	0	0	0	2	1	0	32479
Interior	0	0	0	0	0	0	4	0	28374	0	0	2	24	0	28404
Economía	843	161	1514	1382	134	251	0	0	0	0	0	2	11	87	4385
Exterior	47	28	148	25	18	35	0	0	0	318	0	2	1	0	622
Ganadería	827	228	537	667	159	251	0	0	0	0	0	2	5	121	2797
Industria	107	39	132	37	55	29	0	0	0	0	0	2	3	1	405
Turismo	32	11	77	43	9	3	0	0	0	0	0	2	1	0	178
Transporte	192	56	387	348	1927	79	0	0	0	0	0	2	8	15	3014
Educación	423	38	1037	738	187	334	88	0	0	0	138	2	16	0	3001
Salud	4182	1137	1413	4995	1095	3098	34	0	0	0	0	2	12	30	15998
Trabajo	154	21	351	225	77	93	0	0	0	0	0	2	4	0	927
Vivienda	111	45	53	30	5	12	3	0	0	0	0	2	4	0	265
Deporte	35	11	80	9	71	202	⁸⁵⁰ 0	0	0	0	0	2	4	0	1264
Total	7733	2160	6249	9085	4217	4693	¹⁰¹ 0	30240	28374	318	138	30	106	254	94607
%	8.17	2.28	6.61%	9.60	4.45	4.96	^{1.07}	31.9	30.0	0.33	0.14	0.03	0.11	0.27	100.0

Fuente: Presupuesto Nacional 2000-2004

No están incluidos 52 cargos que surgen de articulado Ley de Presupuesto.

ANEXO 0

Cuadro 5: Total de Cargos Presupuestados Ocupados y Vacantes por Escalafón e Inciso

Inciso	A	B	C	D	E	F	J	K	L	M	N	P	Q	R	Total	Pres/P res + FC (%)
Presidencia	42	9	142	97	51	70	0	0	0	0	0	4	12	0	427	49.5
Defensa	617	268	205	370	137	120	0	0	0	0	0	2	1	0	1720	5.3
Interior	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	24	0	26	0.6
Economía	819	153	1451	1346	125	224	0	0	0	0	0	2	11	77	4208	96
Exterior	45	27	145	24	17	35	0	0	0	318	0	2	1	0	614	98.7
Ganadería	702	149	495	616	134	169	0	0	0	0	0	2	5	84	2356	84.2
Industria	38	18	64	13	9	12	0	0	0	0	0	2	3	0	159	39.2
Turismo	26	10	53	19	8	2	0	0	0	0	0	2	1	0	121	68
Transporte	126	47	299	134	49	37	0	0	0	0	0	2	8	15	717	23.8
Educación	391	29	934	449	165	268	0	0	0	0	138	2	16	0	2392	79.7
Salud	3715	1130	1380	4748	1062	2879	0	0	0	0	0	2	12	30	14958	93.5
Trabajo	131	20	322	201	75	79	0	0	0	0	0	2	4	0	834	90
Vivienda	45	20	53	6	3	12	1	0	0	0	0	2	4	0	146	55.1
Deporte	35	11	76	8	62	156	0	0	0	0	0	2	4	0	354	28
Total Cargos Presupuest ados	6732	1891	5619	8031	1897	4063	1	0	0	318	138	30	106	206	29032	30.7
% por escalafón	23.2	6.5	19.4	27.7	6.5	14.0	0	0	0	1.1	0.47	0.10	0.36	0.7	100	
Total Pres y Funciones Contratadas	7733	2160	6249	9085	4217	4693	101 0	3024 0	28374	318	138	30	106	254	94607	
Pres/ Pres + Funciones Contratadas (%)	87.1	87.5	90	88.4	45	87	0	0	0	100	100	100	100	81	30.7	

Fuente: Presupuesto Nacional 2000-2004

Anexo I: Personas entrevistadas

Cecilia Apolo - Ministerio de Transporte y Obras Públicas - Gerente de apoyo de la Dirección Nacional de Vialidad

Ivonne Barbé - Ministerio de Industria y Energía - Directora de Recursos Humanos

Silvia Bortagaray - Catedrática de la Cátedra de Administración de Personal de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración - Gerente de Sector Desarrollo de Recursos Humanos de UTE

Sonia Canapale - Ministerio de Economía y Finanzas - Contaduría General de la Nación - Técnico Administración ⁶¹

Mabel Carro - Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca - Jefe de Departamento Planeamiento Estratégico

Eduardo Cobas - Ex - Secretario Ejecutivo del Comité Ejecutivo para la Reforma del Estado

Omar Elustondo - Ministerio de Trabajo y Seguridad Social - Director de Departamento de Recursos Humanos

Jorge Fernández Reyes - Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca - Ex - Director General; Ministerio de Relaciones Exteriores - Ex - Director General; Secretaría de Mercosur - Ex - Director.

Carolina García - Ministerio de Economía y Finanzas - Dirección Nacional de Aduanas - Gerente de División Recursos Humanos

Miguel Galmés - Universidad de la República - Decano de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración

Pilar Iturria - Ministerio de Economía y Finanzas - Dirección General Impositiva - Encargada del Departamento de Recursos Humanos

Adriana Mangino - Ministerio de Economía y Finanzas - Contaduría General de la Nación - Sub - Director Ciencias Económicas ⁶²

Cristina Mas de Ayala - Ministerio de Defensa - Jefe del Departamento de Administración Pública

Atilio Morquio - Universidad de la República - Pro Rector de Gestión Administrativa

Fernando Repetto - Ministerio de Salud Pública - Director General de la Administración de Servicios de Salud del Estado

Manuel Rodríguez - Ministerio de Salud Pública - Asesor de Gerencia Recursos Humanos

⁶¹ Realizó la entrevista sobre los puntos críticos, efectuó importantes aportes y brindó orientación para el capítulo vinculado al análisis del contexto institucional.

⁶² Idem al caso anterior.

Guillermo Stirling - Ministerio del Interior - Ministro

Rosario Tonelli - Ministerio de Transporte y Obras Públicas - Directora de División

Juan Tróccoli - Ministerio de Defensa - CALEN - Sub - director académico

Denise Vaillant - Administración Nacional de Educación Pública - Gerente General de Planeamiento y Gestión Educativa

Graciela Ubach – Directora del Hospital de Clínicas – Universidad de la República

Cristina Vázquez - Profesora Agregada en Derecho Administrativo de la Facultad de Derecho de la Universidad de la República - Directora de la Unidad Reguladora de Energía Eléctrica - Ocupó distintos cargos en la Administración Pública

Entrevistas solicitadas y no concretadas a la fecha de entrega del trabajo:

Ruben Correa Freitas – Ex – Director de la Oficina Nacional de Servicio Civil – Senador de la República

Adriana Vila – Jefe de área de la División Capacitación de la Escuela de Capacitación de Funcionarios Públicos de la Oficina Nacional de Servicio Civil

Santos Marichal – Director de la Oficina Nacional de Servicio Civil

Anexo II: Panel de expertos

Día de realización: 16 de agosto de 2002

Duración: de 9.00 a 12.30

Objetivo: Crear un ámbito de discusión sobre la gestión de los recursos humanos en la Administración Pública. Obtener juicios expertos sobre los distintos sub sistemas, sobre áreas causales y recomendaciones.

Organización: Panel cerrado. Cada panelista preparó un tema el que fue acordado con los mismos con dos semanas de anticipación. Durante el panel, cada panelista hacía una exposición del tema de una duración de 15 minutos, el resto planteaba las preguntas para ser abordadas al final del conjunto de exposiciones. Culminadas todas las exposiciones, se desarrolló la discusión sobre los temas planteados y otros que fueron surgiendo en el desarrollo del panel.

Participantes :

Silvia Bortagaray - Profesora Titular de la Cátedra de Administración de Personal de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración - Gerente de Sector Recursos Humanos UTE
Tema: Mitos y Realidades sobre la gestión de Recursos Humanos

Jorge Fernández Reyes - Ex - Director General del Ministerio de Ganadería y Agricultura, del Ministerio de Relaciones Exteriores - Ex - Director de Secretaria de Mercosur
Comentarista

Beatriz Guinovart - Consultora en Reforma y Modernización del Estado - Profesora Titular Cátedra Economía Descriptiva Facultad de Ciencias Económicas y de Administración
Moderadora

Elizabeth Oria - Master en Administración Pública de la Escuela Nacional de Administración de Francia - Investigadora en Proyectos de la Universidad de la República - Ocupó distintos cargos en la Administración Pública
Tema: El rol de los gerentes públicos en los procesos de cambio

Hebe Patrone - Ex - Cra. General de la Nación
Tema: La función pública y el funcionario público

Manuel Rodríguez - Asesor en Recursos Humanos en el Ministerio de Salud Pública - Desempeñó cargos relacionados con los recursos humanos en diversos organismos públicos.
Tema: El Presupuesto y la planificación de los recursos humanos

Alberto Sayagués - Consultor en Administración Pública - Ex - Profesor Titular de la Cátedra de Administración para el Desarrollo de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración - Ex - Director Técnico de la Asesoría Técnica y de Recaudación del Banco de Previsión Social - Ex - Director Técnico del Programa Nacional de Desburocratización y de la Unidad de Historia Laboral
Tema: El sistema de escalafones y grados

Cristina Vázquez - Profesora Agregada en Derecho Administrativo de la Facultad de Derecho de la Universidad de la República - Ocupó distintos cargos en la Administración Pública

Tema: Relaciones de Trabajo con el Estado de carácter especial.

Panelistas invitados que no pudieron participar del panel:

Dr. Carlos Delpiazzo

Dr. Carlos Guariglia – Vicepresidente Tribunal de Cuentas

Anexo III: Organización del Estado Uruguayo

INSTITUCIONES DEL ESTADO URUGUAYO		
Area	Inc.	Nombre Inciso
Poder Legislativo	01	Poder Legislativo
Administración Central	02	Presidencia de la República
	03	Ministerio de Defensa Nacional
	04	Ministerio del Interior
	05	Ministerio de Economía y Finanzas
	06	Ministerio de Relaciones Exteriores
	07	Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca
	08	Ministerio de Industria, Energía y Minería
	09	Ministerio de Turismo
	10	Ministerio de Transporte y Obras Públicas
	11	Ministerio de Educación y Cultura
	12	Ministerio de Salud Pública
	13	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
	14	Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente
	15	Ministro de Deporte y Juventud
Poder Judicial	16	Poder Judicial
Organismos de Control	17	Tribunal de Cuentas
	18	Corte Electoral
	19	Tribunal de lo Contencioso Administrativo
Entes Autónomos	25	Administración Nacional de Educación Pública
	26	Universidad de la República
	28	Banco de Previsión Social
	50	Banco Central del Uruguay
	51	Banco de la República Oriental del Uruguay
	52	Banco Hipotecario del Uruguay
	53	Banco de Seguros del Estado
	60	Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland
	61	Administración de Usinas y Trasmisiones Eléctricas
	62	Administración de Ferrocarriles del Estado
	63	Primeras Líneas Uruguayas de Navegación Aérea
	70	Instituto Nacional de Colonización
Servicios Descentralizados	27	Instituto Nacional del Menor
	64	Administración Nacional de Puertos
	65	Administración Nacional de Telecomunicaciones
	66	Administración de las Obras Sanitarias del Estado
	67	Administración Nacional de Correos
Intendencias Municipales	80	Intendencia Municipal de Artigas
	81	Intendencia Municipal de Canelones
	82	Intendencia Municipal de Cerro Largo
	83	Intendencia Municipal de Colonia
	84	Intendencia Municipal de Durazno
	85	Intendencia Municipal de Flores

	86	Intendencia Municipal de Florida
	87	Intendencia Municipal de Lavalleja
	88	Intendencia Municipal de Maldonado
	89	Intendencia Municipal de Paysandú
	90	Intendencia Municipal de Río Negro
	91	Intendencia Municipal de Rivera
	92	Intendencia Municipal de Rocha
	93	Intendencia Municipal de Salto
	94	Intendencia Municipal de San José
	95	Intendencia Municipal de Soriano
	96	Intendencia Municipal de Tacuarembó
	97	Intendencia Municipal de Treinta y Tres
	98	Intendencia Municipal de Montevideo
Personas públicas no estatales	05	Corporación Nacional para el Desarrollo (CND)
	05	Instituto de Promoción de la Inversión y la Exportación de Bienes y Servicios (Uruguay XXI)
	07	Instituto Nacional de Carnes (INAC)
	07	Instituto Nacional de Vitivinicultura (INAVI)
	07	Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria (INIA)
	07	Instituto Plan Agropecuario
	07	Instituto Nacional de Semiillas (INASE)
	08	Laboratorio Tecnológico del Uruguay (LATU)
	08	Administración del Mercado Eléctrico
	11	Consejo de Capacitación Profesional (COCAP)
	11	Dirección Nacional de Impresiones y Publicaciones Oficiales (IMPO)
	12	Comisión Honoraria Administradora del Fondo Nacional de Recursos
	12	Comisión Honoraria de Lucha Antituberculosa y enfermedades prevalentes
	12	Comisión Honoraria de Lucha Contra el Cáncer
	12	Comisión Honoraria para la Salud Cardiovascular
	13	Caja de Jubilaciones y Pensines Bancarias
	13	Caja Notarial de Jubilaciones y Pensiones
	13	Caja de Jubilaciones y Pensiones de Profesionales Universitarios
	13	Administración Nacional de los Servicios de Estiba
	13	Instituto Nacional de Abastecimiento (INA)
	14	Movimiento de Erradicación de la Vivienda Insalubre Rural (MEVIR)

Anexo IV : Antecedentes de la Oficina Nacional de Servicio Civil ⁶³

- ?? 1955 - Decreto de 15 de noviembre - Creación de la Comisión Asesora sobre Administración Pública (CASAP) con el cometido de asesorar sobre administración pública y sobre posibilidad de aplicación de conclusiones del Seminario Internacional de Administración Pública realizado ese año.
- ?? 1957: fundación de la Asociación Uruguaya de Administración Pública (ASUAP) con el cometido de apoyar el mejoramiento de la Administración y la capacitación de funcionarios
- ?? 1958 - Decreto de 27 de mayo - Reestructura de la CASAP para que colabore en reorganización administrativa y adiestrar en nuevas técnicas de administración.
- ?? 1959 - Creación de CIDE (Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico)
- ?? 1965 - Primeros Informes CIDE dónde se destaca para el logro de la eficiencia y la productividad del Estado la importancia de contar con una unidad de dirección y adecuadas estructuras y planes, funcionarios debidamente seleccionados, capacitados y motivados, métodos y procedimientos sencillos.
- ?? 1967 - Constitución con incorporación de artículos sobre función pública y mandato de creación del Servicio Civil (art. 60) para asegurar administración eficiente.
- ?? 1967 - Ley No. 13.640 de 26 de diciembre de 1967 - Creación de la Oficina Nacional del Servicio Civil (ONSC) como dependencia directa de la Presidencia de la República.
- ?? 1969 - Decreto No. 215/969 de 5 de mayo de 1969 - Dicta normas sobre dependencia, ubicación jerárquica, relaciones inter-administrativas y puesta en funcionamiento de la ONSC.
- ?? 1978 (Gobierno de facto) - Decreto - ley No. 14.754 de 5 de enero 1978 - Supresión de la ONSC
- ?? 1978 - Decreto No. 370/978 de 9 de junio de 1978; Decreto -ley No. 14.850 de 1o de diciembre de 1978 - Creación de la Dirección Nacional de la Función Pública (DINAFUPU) dependiendo jerárquicamente de la Secretaría de Planeamiento, Coordinación y Difusión (SEPLACODI).
- ?? 1982 (Gobierno de facto) - Decreto-ley No. 15.265 de 23 de abril de 1982 - Supresión de DINAFUPU, creándose un Departamento de Administración Pública en órbita de SEPLACODI.
- ?? 1985 (Democracia) - Ley No. 15.757 de fecha 15 de julio de 1985 - Creación de la Oficina Nacional del Servicio Civil, como órgano administrativo asesor y de contralor de la Administración Central, Entes Autónomos y Servicios Descentralizados, con el cometido de asegurar una Administración eficiente.
- ?? 1986 - Decreto No. 247/986 de 2 de mayo de 1986 - Establece que la ONSC dependerá directamente de la Presidencia de la República y tendrá el mismo rango jerárquico que la Oficina de Planeamiento y Presupuesto.
- ?? Estructura básica y cometidos. La Oficina Nacional del Servicio Civil se estructuró con una Dirección, a cargo del Director de la Oficina Nacional del Servicio Civil, cargo de particular confianza del Poder Ejecutivo. De esta Dirección dependen tres Divisiones, Administración de Personal, Sistemas Organizacionales y Capacitación de Personal, una Asesoría Letrada y una Asesoría Técnica. Tiene a su cargo el Registro Nacional de Funcionarios Públicos (en el que deben inscribirse obligatoriamente los actos administrativos de ingreso de funcionarios públicos, modificación de su situación funcional, como por ejemplo un ascenso, un nuevo contrato de función pública o un traslado, y el egreso de funcionarios). También la Oficina Nacional del Servicio Civil deberá administrar el Registro del Personal a Redistribuir y el

⁶³ Tomado de Manual de Derecho de la Función Pública, Capítulo: El Servicio Civil, Dr. Ruben Correa Freitas.

Registro de Sumarios Administrativos. La Oficina está autorizada legalmente para comunicarse directamente con los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, Entes Autónomos, Servicios Descentralizados y Gobiernos Departamentales, Tribunal de Cuentas, Corte Electoral y Tribunal de lo Contencioso Administrativo. El art. 1209 del TOFUP establece que la ONSC asesorará preceptivamente a la Administración Central, Entes Autónomos y Servicios Descentralizados en el diagnóstico, aplicación y evaluación de la política de administración de personal, pudiendo asesorar a los Gobiernos Departamentales y a los demás órganos del Estado que lo soliciten. El art. 1210 del TOFUP le asigna el cometido de asesorar, preceptiva o facultativamente según el caso, en la organización y funcionamiento de sus dependencias, la racionalización de los métodos y procedimientos de trabajo y de los sistemas de información necesarios, así como en la elaboración de sus leyes orgánicas y reglamentos orgánico-funcionales. En materia de capacitación, la Oficina debe establecer los planes y programas de capacitación de los funcionarios públicos (art. 1220 del TOFUP), debiendo organizar y dictar cursos orientados a fortalecer la capacitación de los funcionarios (art. 1221 del TOFUP). El "Curso de Formación de Altos Ejecutivos de la Administración Pública", con la asistencia técnica de la Escuela Nacional de Administración de Francia, debe ser impartido por la Oficina (art. 1223 del TOFUP).

- ?? 1985 - Ley No. 15.757 de 15 de julio de 1985 - Creación de la Comisión Nacional del Servicio Civil en la órbita de la ONSC. La Comisión Nacional del Servicio Civil es la sucesora del Directorio del Estatuto del Funcionario, previsto por el Decreto - ley No. 10.388 de fecha 13 de febrero de 1943. Se integra con cinco miembros, y el Director de la Oficina Nacional del Servicio Civil, que la presidirá.
- ?? Algunos de los cometidos de la Comisión Nacional del Servicio Civil: Dictaminar sobre los proyectos de resoluciones, decretos y leyes, que en materia de su competencia le presente el Director de la Oficina Nacional del Servicio Civil; Emitir opinión de oficio o a otro requerimiento de cualquier órgano estatal, respecto del cumplimiento de las normas del Servicio Civil y en particular de la carrera administrativa, de acuerdo con lo dispuesto por la Constitución, leyes, decretos y demás reglamentaciones; Pronunciarse preceptivamente sobre las destituciones de los funcionarios antes de la resolución de la autoridad administrativa correspondiente; Formular y elevar al Poder Ejecutivo un proyecto de ley de Estatuto del Funcionario, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 59 a 61 y concordantes con la Constitución; Ser oída a requerimiento del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, en los asuntos relacionados con el Servicio Civil y la carrera administrativa.
- ?? 1985 - Ley No. 15.783 de 28 de noviembre de 1985 - Creación de la Comisión Especial.
- ?? Cometidos de la Comisión Especial: entender y resolver sobre la reincorporación de funcionarios destituidos durante el gobierno de facto.
 - Oficinas Sectoriales de Servicio Civil o Unidades análogas, en las Direcciones Generales de Secretaría de cada Ministerio, con el cometido de coordinar las actividades de la ONSC en el ámbito de la Administración Central.

Anexo V: Sistema de escalafones y grados

- Escalafón A - El escalafón A "Personal Técnico Profesional", comprende los cargos y contratos de función pública a los que solo pueden acceder los profesionales, liberales o no, que posean título universitario expedido, registrado o revalidado por las autoridades competentes y que correspondan a planes de estudio de duración no inferior a cuatro años. (Art. 34 de la Ley N° 16.170 de 28/12/90; antecedentes: Art. 29 de la Ley N° 15.809 de 8/4/86, Art. 3° Ley N° 15.851 de 24/12/86).
- Escalafón B - El escalafón Técnico Profesional B comprende los cargos y contratos de función pública de quienes hayan obtenido una especialización de nivel universitario o similar, que corresponda a planes de estudio cuya duración deberá ser equivalente a dos años, como mínimo, de carrera universitaria liberal y en virtud de los cuales hayan obtenido título habilitante diploma o certificado. También incluye a quienes hayan aprobado no menos del equivalente a tres años de carrera universitaria incluida en el escalafón Técnico Profesional A. (Art. 4° de la Ley N° 15.851 de 24/12/86; antecedentes: Art. 30 Ley N° 15.809 de 8/4/86).
- Escalafón C - El escalafón C "Administrativo", comprende los cargos y contratos de función pública que tienen asignadas tareas relacionadas con el registro, clasificación, manejo y archivo de datos y documentos y el desarrollo de actividades, como la planificación, coordinación, organización, dirección y control, tendientes al logro de los objetivos del servicio en el que se realizan, así como toda otra actividad no incluida en los demás escalafones. (Art. 31 de la Ley N° 15.809 de 8/4/86).
- Escalafón D - El escalafón D "Especializado", comprende los cargos y contratos de función pública que tienen asignadas tareas en las que predomina la labor de carácter intelectual, para cuyo desempeño fuere menester conocer técnicas impartidas normalmente por centros de formación de nivel medio o en los primeros años de los cursos universitarios de nivel superior. La versación en determinada rama del conocimiento deberá ser acreditada en forma fehaciente.(Art. 32 de la Ley N° 15.809 de 8/4/86)
- Escalafón E - El escalafón E "Oficios", comprende los cargos y contratos de función pública que tienen asignadas tareas en las que predominan el esfuerzo físico o habilidad manual o ambos y requieren conocimiento y destreza en el manejo de máquinas o herramientas. La idoneidad exigida deberá ser, acreditada en forma fehaciente. (Art. 33 de la Ley N° 15.809 de 8/4/86; régimen específico chóferes Art. 19 Ley 16.002 de 25/11/88 y Decreto reglamentario N° 26/89 de 27/1/89).
- Escalafón F - El escalafón F "Servicios Auxiliares" comprende los cargos y contratos de función pública que tienen asignadas tareas de limpieza, portería, conducción, transporte de materiales o expedientes, vigilancia, conservación y otras tareas similares. (Art. 34 de la Ley N° 15.809 de 8/4/86).
- Escalafón G - El escalafón G "Docente de la Universidad de la República", comprende los cargos y funciones de ese organismo declarados docentes por ley o por sus órganos competentes. (Art. 35. de la Ley N° 15.809 de 8/4/86).
- Escalafón H - El escalafón H Docente de la Administración Nacional de Educación Pública, comprende los cargos y funciones de ese Organismo declarados docentes por ley o por sus órganos competentes.(Art. 36 de la Ley N° 15.809 de 8/4/86).

- Escalafón J - El escalafón J Docente de otros organismos, comprende los cargos no incluidos en los escalafones docentes anteriores, cuya tarea sea impartir, efectuar, coordinar o dirigir la enseñanza o la investigación. (Art. 37 de la Ley N° 15.809 de 8/4/86).
- Escalafón K - El escalafón K Militar comprende los cargos correspondientes a las fuerzas armadas. (Art. 38 de la Ley N° 15.809 de 8/4/86).
- Escalafón L - El escalafón L, Policial comprende los cargos correspondientes a los servicios policiales. (Art. 39 de la Ley N° 15.809 de 8/4/86)
- Escalafón M - El escalafón M Servicio Exterior, comprende los cargos correspondientes al Servicio Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores. (Art. 40 de la Ley N° 15.809 de 8/4/86).
- Escalafón N - El escalafón N Judicial, comprende los cargos correspondientes al ejercicio de la función jurisdiccional, los de Secretario de la Suprema Corte de Justicia y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, así como todos los cargos y funciones legalmente equiparados a los mismos, cuando sus tareas tengan análoga naturaleza. (Art. 41 de la Ley N° 15.809 de 8/4/86 en la redacción dada por el Art. 5 de la Ley N° 15.851 de 29/12/86). El Art. 459 de la Ley N° 16.170 de 28/12/90 crea el escalafón del Poder judicial que se divide de la siguiente manera:
 Escalafón I : cargos de Magistrados, Secretarios y Prosecretario de la Suprema Corte de Justicia
 Escalafón II : Profesional
 Escalafón III : Semi-Técnico
 Escalafón IV : Especializado
 Escalafón V : Administrativo
 Escalafón VI : Auxiliar
- Escalafón P - El escalafón P Político, comprende los cargos correspondientes a órganos constitucionales de gobierno o administración, fueren o no de carácter electivo. (Art. 42 de la Ley N° 15.809 de 8/4/86).
- Escalafón Q - El escalafón Q Particular Confianza, incluye aquellos cargos cuyo carácter de particular confianza es determinado por la ley. (Art. 43 de la Ley N° 15.809 de 8/4/86).
- Escalafón R - El escalafón R comprende los cargos y funciones cuyas características específicas no permitan la inclusión en los escalafones anteriores o hagan conveniente su agrupamiento a juicio de la Comisión Nacional del Servicio Civil. (Art. 44 de la Ley N° 15.809 de 8/4/86).
- Escalafón S - El escalafón S Personal Penitenciario, comprende los cargos y contratos de función pública que tienen asignadas las tareas relacionadas con los estados de reclusión y ejecución de las penas. (Art. 49 de la Ley N° 15.851 de 29/12/86).

ANEXO V: Sistema de escalafones y Grados

<u>Escalafón</u>	<u>Grado Mínimo</u>	<u>Grado Máximo</u>
A	4	16
B	3	15
C	1	14
D	1	14
E	1	13
F	1	10
J	1	15
R	1	16

Tabla compensación máxima al grado

Compensación máxima al grado (definida en el artículo 26 de la Ley N° 16.170 del 28 de diciembre de 1990) cuyo monto varía entre el 0% y el máximo establecido para cada grado como porcentaje del sueldo básico respectivo

GRADOS	PORCENTAJE
16	84.51
15	80.24
14	76.44
13	73.26
12	70.87
11	69.25
10	66.78
09	65.17
08	64.48
07	64.66
06	57.71
05	53.72
04	54.60
03	65.63
02	48.08
01	45.80

Anexo VI: Formas de Contratación de funciones superiores de la Administración Central

Alta especialización y prioridad

Norma respaldante - Art. 22 del Decreto-Ley N° 14.189 de 30 de abril de 1974 y Decreto Reglamentario N° 629/992 de 21 de diciembre de 1992.

Habilita la contratación de técnicos nacionales o extranjeros para desempeñar funciones de alta especialización y prioridad en las diferentes Unidades Ejecutoras.

Régimen de trabajo, selección, incompatibilidades, remuneración, financiamiento, plazo de contratación: Ver anexo

Régimen de trabajo: dedicación total y horario efectivo mínimo de 40 horas semanales.

Selección: la capacidad de los técnicos será evaluada por la Comisión Técnica de Selección que el Poder Ejecutivo creó a tales efectos.

Incompatibilidades: los técnicos contratados en este régimen están inhabilitados par ejercer cualquier otra actividad remunerada excepto la docencia directa en la enseñanza superior.

Monto de la remuneración: no tiene tope; requiere asesoramiento de la Comisión Técnica de Selección.

Financiamiento: crédito equivalente al 5% (cinco por ciento) del total asignado por el Presupuesto Nacional en el Subgrupo 01 para el escalafón A "Personal Técnico Profesional".

Plazo de contratación: no tiene.

Reserva de cargo: no está prevista.

Alta prioridad ⁶⁴

Norma respaldante - Art.7º de la Ley N° 16.320 de 1º de noviembre de 1992, con las modificaciones dadas por las leyes Nos. 16.462 de 11 de enero de 1994, 17.736 de 5 de enero de 1996 y 17.296 de 21 de febrero de 2001 y Decreto Reglamentario N° 55/993 de 2 de febrero de 1993.

Habilita la contratación de técnicos para desempeñar funciones de alta prioridad.

Régimen de trabajo: el régimen de dedicación total establecido en el artículo 22 del Decreto-Ley N° 14.189 de 30 de abril de 1974.

Selección: la idoneidad de los técnicos será demostrada ante la Comisión Técnica de Selección artículo 22 del Decreto-Ley N° 14.189 de 30 de abril de 1974. La selección podrá efectuarse mediante:

- a) propuesta fundada por el Ministro correspondiente o el jerarca, en su caso, al Poder Ejecutivo.
- b) llamado abierto limitado a funcionarios del Inciso Presupuestal correspondiente o de la Administración Pública en general.
- c) llamado público abierto a todo postulante aunque no sea funcionario público.

Perfil del cargo: lo define la Comisión Técnica de Selección.

⁶⁴ Funciones comprendidas en este régimen: Director Técnico de Comunicaciones; Director de Proyectos de Desarrollo; Director del Programa de Inversión Social; Director Técnico de Estadística y Censos; Director del Hospital Policial; Auditor Interno de la Nación; Director Técnico de Recaudación; Director Técnico de Fiscalización; Director de Sistemas de Apoyo; Director Técnico Fiscal; Director Técnico de Sistemas Administrativos; Director Técnico de la Junta Nacional de la Granja; Director de Oficina de Programación y Política Agraria; Director Técnico de Servicios Ganaderos; Director del Centro Nacional de la Propiedad Industrial; Director Técnico de Tecnología Nuclear; Director Técnico de Energía; Director Técnico de Turismo; Secretario General; Sub Director General de la Salud; Director de Control y Calidad de la Atención Médica; Director de Planificación de Servicios de Salud; Director de Economía y Finanzas; Subdirector Técnico de ASSE; Director de Cooperación Internacional; Director de Epidemiología; Gerente de Auditoría de Gestión; Gerente de Recursos Humanos; Director de Recursos Materiales; 18 Director Departamental de Salud Pública.rector Departamental de Salud Pública.

Incompatibilidades: los técnicos contratados en este régimen están inhabilitados par ejercer cualquiera otra actividad remunerada excepto la docencia directa en la enseñanza superior.

Monto de la remuneración: no tiene tope; requiere asesoramiento de la Comisión Técnica de Selección.

Financiamiento: crédito equivalente al 5% (cinco por ciento) del total asignado por el Presupuesto Nacional en el Subgrupo 01 para el escalafón A “Personal Técnico Profesional”.

En caso que no resultara suficiente, la Contaduría General de la Nación habilitará los importes necesarios.

Plazo de contratación: un año, renovable no más allá del período de gobierno.

Reserva de cargo: en caso de ser funcionarios públicos estarán comprendidos en el beneficio de reserva de cargo establecido en el artículo 1º del Decreto-Ley Nº 14.622 de 24 de diciembre de 1976, por el período de su contratación.

?? Alta Especialización

Norma respaldante - Arts. 714 y siguientes de la Ley Nº 16.736 de 5 de enero de 1996 y Decretos reglamentarios Nº 303/996 de 31 de julio de 1996 y 14 de junio de 2000.

Habilita la contratación de funcionarios al amparo del régimen dispuesto en el artículo 22 del Decreto-Ley Nº 14.189 para desempeñar funciones de alta especialización en puestos técnicos o de asesoramiento inmediatamente dependientes del director de una Unidad Ejecutora, siempre que los puestos de trabajo, hubieran sido previstos en la reformulación de la estructura organizativa de dicha Oficina.

Régimen de trabajo: dedicación exclusiva, la que podrá admitir excepciones en caso de contrataciones altamente prioritarias que resulte imposible efectivizar bajo tales condiciones. En esos casos deberá fijarse una remuneración proporcional a la dedicación que se fije en la respectiva función.

Selección: concurso público abierto. Requiere informe de la Comisión Técnica de Selección.

Incompatibilidades: los técnicos contratados en este régimen están inhabilitados par ejercer cualquiera otra actividad remunerada excepto la docencia directa en la enseñanza superior.

Monto de la remuneración: no tiene tope; requiere asesoramiento de la Comisión Técnica de Selección.

Financiamiento: economías generadas por la reestructura respectiva.

La Contaduría General de la Nación podrá habilitar créditos suplementarios por hasta el 30% (treinta por ciento) resultante de las economías efectivamente producidas, generadas de acuerdo al artículo 726 de la Ley Nº 16.736.

Plazo de contratación: sin plazo quedando facultado el Poder Ejecutivo para revocarlas por acto fundado cuando lo considere conveniente.

Reserva de cargo: en caso de ser funcionarios públicos estarán comprendidos en el beneficio de reserva de cargo establecido en el artículo 1º del Decreto-Ley Nº 14.622 de 24 de diciembre de 1976, por el período de su contratación.

Puestos provistos: de los 234 puestos de trabajo previstos en los Decretos de reformulación de estructuras organizativas de acuerdo a lo previsto en la Ley Nº 16.736, se proveyeron 53.

Adscriptos a cargos de particular confianza⁶⁵

Norma respaldante - Art.8º de la Ley Nº 16.320 de 1º de noviembre de 1992 y Decreto Reglamentario Nº 55/993 de 2 de febrero de 1993.

Cada titular de los cargos que se enumeran a continuación podrá contar con la colaboración de un Adscripto.

⁶⁵ Director de la Oficina Nacional del Servicio Civil; Director Técnico de Meteorología; Director Nacional de Comunicaciones; Auditor Interno de la Nación; Tesorero General de la Nación; Director General de Loterías y Quinielas; Director Nacional de Comercio; Director General de Comercio Exterior; Director General de Casinos; Director Nacional de Vialidad; Director Nacional de Transporte; Director de Educación; Director de Educación Física; Director de Televisión Nacional

Selección: funcionario del Inciso con un año de antigüedad en el mismo.

Perfil del cargo: lo define la Comisión Técnica de Selección.

Monto de la remuneración: la propia de su cargo o función contratada más un complemento hasta alcanzar el 85% de la retribución del titular.

Adscriptos a las Direcciones Generales de Secretaría

Norma respaldante - Art. 9º de la Ley Nº 16.320 de 1º de noviembre de 1992 y Decreto Reglamentario Nº 55/993 de 2 de febrero de 1993.

Cada titular de los cargos de Director General de Secretaría del Ministerio, con excepción del Ministerio del Interior podrá contar con la colaboración de un Adscripto.

Los Ministerios de Economía y Finanzas, Educación y Cultura y Salud Pública, podrán contar con dos Adscriptos

Selección: funcionario del Inciso con un año de antigüedad en el mismo.

Perfil del cargo: lo define la Comisión Técnica de Selección.

Monto de la remuneración: la propia de su cargo o función contratada más un complemento hasta alcanzar el 85% de la retribución del titular.

Contadores Centrales

Norma respaldante - Art. 44 de la Ley Nº 16.736 de 5 de enero de 1996 y Decretos reglamentarios Nos. 89/996 de 13 de marzo de 1996, 438/997 de 12 de noviembre de 1997 y 40/000 de 2 de febrero de 2000.

Habilita la designación de funcionarios para desempeñar funciones de Contador Central de los Incisos 02 al 15 del Presupuesto Nacional, los que de acuerdo a lo dispuesto en el Decreto Nº 83/997 de 12 de marzo de 1997, podrán asimismo desempeñar las funciones de Contadores Delegados del Tribunal de Cuentas a que refiere el literal B) del artículo 211 de la Constitución de la República.

Régimen de trabajo: no está establecido.

Selección: concurso entre los titulares de cargos o funciones de los escalafones técnicos con título de Contador o Economista, a partir del grado 14. (art. 2º Dec. Nº 89/996).

Incompatibilidades: no tiene.

Monto de la remuneración: la propia de su cargo o función contratada más un complemento por concepto de alta responsabilidad y, en caso de ser justificado por las obligaciones derivadas de funciones más complejas o mayores responsabilidades, una compensación adicional.

Financiamiento: la Contaduría General de la Nación habilita los créditos necesarios.

Plazo de contratación: sin plazo, pudiendo la dirección de la Contaduría General de la Nación revocar los nombramientos por acto fundado, cuando lo considere conveniente no siendo necesaria la conformidad de los funcionarios que ocupen dichas funciones.

Puestos provistos: se ocuparon 18 puestos de trabajo para atender a cada una de las Contadurías Centrales.

Funciones de coordinación y apoyo a la labor de los Contadores Centrales

Norma respaldante - Art. 44 de la Ley Nº 16.736 de 5 de enero de 1996 y Decretos reglamentarios Nos. 89/996 de 13 de marzo de 1996, 438/997 de 12 de noviembre de 1997 y 40/000 de 2 de febrero de 2000.

Faculta al Ministerio de Economía y Finanzas a propuesta de la Contaduría General de la Nación, a designar hasta diez funcionarios que desempeñen funciones de alta especialización en la administración financiera para coordinar y apoyar la labor de los Contadores Centrales de los Incisos 02 al 14 del Presupuesto Nacional.

Régimen de trabajo: no está establecido.

Selección: concurso interno entre funcionarios de la Contaduría General de la Nación.

Incompatibilidades: no tiene.

Monto de la remuneración: la propia de su cargo o función contratada más un complemento por concepto de alta responsabilidad y, en caso de ser justificado por las obligaciones derivadas de funciones más complejas o mayores responsabilidades, una compensación adicional.

Financiamiento: la Contaduría General de la Nación habilita los créditos necesarios.

Plazo de contratación: sin plazo.

Puestos provistos: de los 10 puestos de trabajo previstos, se ocuparon todos.

Miembros integrantes de la Unidad Reguladora de Energía Eléctrica (UREE).

Norma respaldante - Art. 2º de la Ley Nº 16.832 de 17 de junio de 1997 y Decretos Reglamentarios Nos. 67/000 de 18 de febrero de 2000 y 169/000 de 7 de junio de 2000.

Habilita la designación de tres miembros integrantes de la Comisión que dirige la Unidad Reguladora de Energía Eléctrica.

Régimen de trabajo: no está establecido.

Selección: el Presidente de la Comisión Directora será designado por el Presidente de la República.

Incompatibilidades: no podrán desempeñar actividades profesionales o de representación, en el ámbito público o privado vinculadas a la materia de competencia de la Comisión.

Monto de la remuneración: establecida por Decreto Nº 169/000, recogida en el planillado adjunto a la Ley Nº 17.296 y exonerada del tope dispuesto por el inciso primero del artículo 105 del Decreto-Ley Especial Nº 7 de 23 de diciembre de 1983.

Financiamiento: la Contaduría General de la Nación habilita los créditos necesarios.

Plazo de contratación: 6 años. El Poder Ejecutivo podrá, por resolución fundada, renovar total o parcialmente la Comisión por un segundo período, así como cesar total o parcialmente la Comisión antes de la finalización del período establecido.

Reserva de cargo: en caso de ser funcionarios públicos estarán comprendidos en el beneficio de reserva de cargo establecido en el artículo 1º del Decreto-Ley Nº 14.622 de 24 de diciembre de 1976, por el período de su contratación.

Miembros integrantes de la Junta Asesora en Materia Económico Financiera del Estado.

Norma respaldante - Art. 4 de la Ley Nº 17.060 de 23 de diciembre de 1998, 335 de la Ley Nº 17.296 de 21 de febrero de 2001 y Decretos reglamentarios Nos. 354/999 de 12 de noviembre de 1999 y 419/999 de 29 de diciembre de 1999.

Habilita la designación de tres miembros integrantes de la Junta Asesora en Materia Económico Financiera del Estado.

Régimen de trabajo: no está establecido.

Selección: Presidente de la República, en acuerdo con el Consejo de Ministros, con venia de la Cámara de Senadores otorgada por tres quintos de votos del total de componentes.

Monto de la remuneración: establecido en el planillado adjunto a la Ley N° 17.296, exonerado del tope dispuesto por el inciso primero del artículo 105 del Decreto-Ley Especial N° 7 de 23 de diciembre de 1983.

Financiamiento: Rentas Generales.

Plazo de contratación: 5 años pudiendo ser destituidos por el Presidente de la República, en acuerdo con el Consejo de Ministros, con venia de la Cámara de Senadores otorgada por tres quintos de votos del total de componentes. Si la Cámara de Senadores no se expidiera en el término de sesenta días, el Poder Ejecutivo podrá hacer efectiva la destitución.

Reserva de cargo: en caso de ser funcionarios públicos estarán comprendidos en el beneficio de reserva de cargo establecido en el artículo 1° del Decreto-Ley N° 14.622 de 24 de diciembre de 1976, por el período de su contratación.

Miembros integrantes de la Comisión que dirige la Unidad Reguladora de Servicios de Comunicaciones (URSEC)

Norma respaldante - Art. 75 de la Ley N° 17.296 de 21 de febrero de 2001, artículos 77, 78 y 79 de la Ley N° 17.296 de 21 de febrero de 2001 y Decreto reglamentario N° 208/001 de 5 de junio de 2001.

Habilita la designación de tres miembros integrantes de la Comisión que dirige la Unidad Reguladora de Servicios de Comunicaciones (URSEC)

Régimen de trabajo: no está establecido.

Selección: Presidente de la República actuando en Consejo de Ministros.

Incompatibilidades: no podrán desempeñar actividades profesionales o de representación, en el ámbito público o privado vinculadas a la competencia del órgano, con excepción de la actividad docente.

No podrán tener vinculación profesional – ya sea directa o indirecta - con Directores, síndicos o personal gerencial de primera línea de operadores alcanzados por la competencia del órgano.

No podrán ser candidatos a ningún tipo de cargo electivo hasta transcurrido un período de gobierno desde su cese.

Monto de la remuneración: establecido en el Decreto del Poder Ejecutivo, exonerado del tope dispuesto por el inciso primero del artículo 105 del Decreto-Ley Especial N° 7 de 23 de diciembre de 1983.

Financiamiento: recursos con afectación especial (Financiación 1.2)

Plazo de contratación: 6 años pudiendo ser designados nueve veces por igual período.

Reserva de cargo: en caso de ser funcionarios públicos estarán comprendidos en el beneficio de reserva de cargo establecido en el artículo 1° del Decreto-Ley N° 14.622 de 24 de diciembre de 1976, por el período de su contratación.

Anexo VII: Contratos de arrendamiento de obra

A partir de las disposiciones contenidas en el Decreto N° 158/002 de 2 de mayo de 2002, con las modificaciones dadas por el Decreto N° 208/02 de 12 de junio de 02, se limitó la suscripción y/o renovación de contratos de consultoría bajo la forma de arrendamiento de obra.

Se prohibió en toda la Administración Central la contratación de personal en carácter de arrendamiento de obra, de servicio, eventual, zafral, temporal, o de cualquier naturaleza que implique de alguna forma, un servicio de carácter personal, ya sea contratado en forma individual o colectivamente, sea persona física, con o a través de sociedades de hecho, comerciales o cualquier entidad privada tenga o no personería jurídica, ya sea a través de préstamos o con cargo a partidas presupuestales administradas por el Estado o a través de organismos internacionales.

Se excluyó de dicha prohibición, a los contratos de función pública ya sea en carácter de contratación permanente, eventual o zafral cuya suscripción originaria fuera anterior al 1° de marzo de 2000; las situaciones enumeradas en las siguientes disposiciones: artículo 410 de la Ley N° 16.170 con la modificación introducida por el artículo 355 de la Ley N° 17.296; artículo 7° de la Ley N° 16.320; artículo 191 de la Ley N° 16.226, artículos 714 a 718 de la Ley 16.736; artículo 62 de la Ley N° 17.243; artículos 63, 126, 131, 146 y 147 de la Ley N° 17.296; así como los contratos celebrados con empresas públicas o privadas, para atender los servicios de mantenimiento, limpieza, lavadero, alimentación, gestión de residuos sólidos hospitalarios, estudios y/o tratamientos clínicos y paraclínicos, mantenimiento informático, servicios de telefonía, vigilancia, custodia y mensajería. Quedan excluidos también los contratos de caché artístico y docentes, del Ministerio de Educación y Cultura y del Ministerio de Deporte.

Se autorizó al Secretario de la Presidencia de la República y al Director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto dentro del Inciso 02 y a los jefes máximos de los Incisos 03 al 15 del Presupuesto Nacional, excepto en aquellos casos en que disposiciones legales exijan la contratación por parte del Poder Ejecutivo, a contratar o solicitar la contratación de personal, exclusivamente en los casos en que resulten imprescindibles para el cumplimiento de la función y necesidades del servicio en situaciones de emergencia, imprevistas, de fuerza mayor o de evidente utilidad técnica, con resolución fundada. Tales contratos deberán contar en forma previa y preceptiva con el informe de una Comisión Asesora (integrada por representantes de la Presidencia de la República, la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y el Ministerio de Economía y Finanzas) que se crea a efectos de evaluar la necesidad y conveniencia de tales contrataciones. Los contratos serán registrados en el Registro que a tales efectos llevará la Oficina Nacional de Servicio Civil.

Se suspendió por parte del Ministerio de Economía y Finanzas, respecto de la Administración Central, la utilización de las partidas presupuestales correspondientes para efectivizar la erogación de toda nueva contratación de servicios personales o su renovación, hasta tanto no se cuente con la autorización expresa del Poder Ejecutivo, previo dictamen de la Comisión Asesora.

Se instruyó al Directorio u órgano máximo de todos los organismos comprendidos en el artículo 221 de la Constitución de la República a contratar exclusivamente servicios personales para aquellas situaciones que por su excepcionalidad, imprevisibilidad, emergencia, fuerza mayor, o evidente utilidad técnica, requieran en forma extraordinaria la asistencia de personal técnico, obrero o especializado para el mantenimiento del servicio a su cargo, las que serán especialmente valoradas y fundadas en cada caso por la resolución respectiva.

Asimismo se instruyó a dichos organismos a que los contratos que en tales condiciones se suscriban, cuenten previamente para su validez y eficacia, con la autorización del Poder Ejecutivo asistido por la Comisión Asesora y se registren en el Registro de Contratos Personales del Estado.

Se prohibió y suspendió toda renovación automática de los contratos de referencia así como toda cláusula que lo habilite, tanto respecto de los contratos vigentes como los futuros.

Se prohibió toda suscripción y renovación de contratos de consultoría bajo la forma de arrendamiento de obra o de servicio a favor de funcionarios públicos, ya sea en forma individual o colectiva, excepto que la misma se realice en alguna de las siguientes condiciones:

- a) que el funcionario presente la pertinente autorización de licencia sin goce de sueldo en el cargo o función pública en que actualmente reviste,
- b) que la calidad de funcionario público esté dada exclusivamente por el ejercicio de la docencia en la enseñanza pública.

En ningún caso podrá suscribirse o solicitarse contratos de consultoría bajo la forma de arrendamiento de obra o de servicio en un Inciso, a favor de funcionarios que revistan o se desempeñen en el mismo.

Las situaciones vigentes al 31 de marzo de 2002, que no estén amparadas en las excepciones de los literales a) y b), serán informadas por la Comisión Asesora.

Anexo VIII: Descripción de factores de calificación para evaluación de desempeño

El factor RENDIMIENTO Y CALIDAD mide la cantidad y calidad de trabajo ejecutado durante el período, en relación a las tareas encomendadas. Comprende la valoración de los siguientes subfactores: cantidad de trabajo, calidad de la labor realizada y preocupación por el servicio o el cliente.

Subfactor «cantidad de trabajo» - evalúa el volumen, la rapidez y la oportunidad de la ejecución del trabajo encomendado, orientándolo hacia el logro de las metas y objetivos de la organización y los resultados esperados.

Subfactor «calidad de la labor realizada» - evalúa las características de la labor cumplida, así como la ausencia de errores en el trabajo y la habilidad en su ejecución.

Subfactor «preocupación por el servicio» o por el cliente - evalúa en los funcionarios, su buen relacionamiento, respeto, y la satisfacción del público que se atiende.

El factor CONDICIONES PERSONALES evalúa aquellas aptitudes de índole social, personal y cultural, que inciden directamente en el cumplimiento de sus tareas. Comprende la valoración de los siguientes subfactores: conocimiento del trabajo, interés por el trabajo, capacidad para realizar trabajos en grupo, relaciones interpersonales.

Subfactor «conocimiento del trabajo» - mide el grado de conocimiento que la persona tiene de la actividad que realiza, los conocimientos teóricos, los estudios y cursos de formación o especialización relacionados con las funciones del cargo.

Subfactor «interés por el trabajo» - mide el deseo del funcionario de perfeccionarse en el cumplimiento de sus obligaciones y la capacidad de obrar oportunamente, de proponer la realización de actividades y soluciones ante los problemas que se presenten y proponer objetivos o procedimientos nuevos para la mejor realización del trabajo asignado.

Subfactor «capacidad para realizar trabajos en grupo»- mide la facilidad de integración del funcionario en equipos de trabajo, así como la colaboración eficaz que éste presta cuando se requiere que trabaje con grupos de personas.

Subfactor «relaciones interpersonales» - mide la capacidad de trato y de adaptación del comportamiento del individuo con los diferentes individuos y grupos de trabajo con los que actúa.

El factor COMPORTAMIENTO DEL FUNCIONARIO evalúa la conducta del funcionario en el cumplimiento de sus obligaciones. Comprende la conducta del funcionario en el cumplimiento de sus obligaciones. Comprende la valoración de los siguientes subfactores: asistencia y puntualidad, cumplimiento de normas e instrucciones.

Subfactor «asistencia y puntualidad» - mide la presencia o ausencia del funcionario en el lugar de trabajo y la exactitud en el cumplimiento de la jornada laboral.

Subfactor «cumplimiento de normas e instrucciones»- mide el adecuado y oportuno respeto a los reglamentos e instrucciones de la Institución, a los demás deberes estatutarios, al cumplimiento de tareas propias del cargo y de las órdenes y cometidos que le encomienden o impartan sus superiores.

El factor APTITUDES EN CARGOS DE SUPERVISION Y RESPONSABILIDAD evalúa la idoneidad del funcionario a los efectos de acceder a cargos de mayor responsabilidad.

Subfactor «supervisión» - mide la capacidad del funcionario a los efectos de orientar y controlar las tareas de aquellos que estén o puedan estar bajo sus órdenes.

Subfactor «logro de metas» - mide la capacidad del funcionario para dar cumplimiento a las metas que su unidad de trabajo se haya fijado y a las metas que se le haya fijado directa o indirectamente en su asignación de tareas.

Subfactor «iniciativa» - mide los impulsos personales del funcionario a los efectos de proponer alternativas o soluciones a problemas o simplemente a las diferentes situaciones que pueden plantearse en la realización de sus tareas.

Subfactor «compromiso» - mide el grado de adhesión que el funcionario tiene con las metas de la organización y con la Unidad Ejecutora donde desempeña sus tareas.

Subfactor «responsabilidad» - mide el compromiso personal con el que se asume y se llevan a cabo las obligaciones del cargo, que se traduce en una oportuna entrega de los trabajos.

El incumplimiento por parte de los funcionarios intervinientes en el proceso de evaluación, de las obligaciones impuestas por este Decreto, se reputará omisión grave de los deberes del cargo o función y dará lugar a la instrucción del sumario correspondiente.

Anexo IX: Sistema de redistribución

Procedimiento, Derechos y Obligaciones, Adecuación Presupuestal, Retribuciones a considerar, Implementación.

El jerarca del Poder Ejecutivo o la autoridad competente en el caso de la Corte Electoral, Tribunal de Cuentas, Tribunal de lo Contencioso Administrativo y Entes Autónomos con motivo de reestructura o supresión de servicios, declarará por acto fundado al personal que resulte excedente, sin necesidad de obtener la conformidad previa del funcionario.

Asimismo, podrá declarar excedente por otros motivos al personal que previamente preste su consentimiento expreso siempre que éste ocupe un cargo o desempeñe una función que no se reputa necesaria para el servicio.

Los jefes de los incisos de la Administración Central, a efectos de una adecuada utilización de sus recursos humanos redistribuirán los funcionarios entre sus dependencias en forma previa a la aplicación del régimen de redistribución al resto del Sector público, según lo dispuesto por el artículo 92 de la Ley Nº 13.640 de 26 de diciembre de 1967 y el artículo 307 de la Ley Nº 13.737 de 9 de enero de 1969.

La Oficina Nacional del Servicio Civil llevará un Registro en el que será inscripto el personal a redistribuir. El funcionario quedará incluido en el mencionado Registro a partir del momento en que finalice el estudio técnico respecto a la viabilidad de la redistribución, la que dependerá de que los funcionarios involucrados cumplan con requisitos de carácter general.⁶⁶

La Oficina Nacional del Servicio Civil ofrecerá los servicios del personal a redistribuir de acuerdo a las necesidades comunicadas formalmente por la Administración.

Deberá adoptar las previsiones necesarias para evitar que la incorporación de funcionarios por el mecanismo de redistribución distorsione la estructura de cargos del organismo de destino. A tales fines, podrá solicitar a dicho organismo la información que entienda conveniente y, en su caso, requerir la opinión de la Contaduría General de la Nación o la Oficina de Planeamiento y Presupuesto.

Derechos y obligaciones de los funcionarios

Se entiende que la resolución por la cual se declara personal a redistribuir implica además, la conformidad del respectivo jerarca para que el funcionario pase a desempeñar tareas en el organismo que acepte sus servicios previamente al acto de incorporación.

Cuando la redistribución suponga dar destino fuera de la localidad donde el funcionario reside habitualmente se recabará la conformidad expresa del mismo.

⁶⁶ Los requisitos son: a) poseer aptitud sico-física normal, certificada debidamente; no hallarse suspendido en el ejercicio de su cargo o función; no hallarse con sumario administrativo pendiente; acreditar fehacientemente la pretensión invocada, cuando se trate de las situaciones amparadas en los artículos 26 y 28 de la Ley Nº 16.127 (funcionarios que reúnen las condiciones necesarias para ocupar cargos en los escalafones A, B, D y E y revistan presupuestalmente en otros escalafones y funcionarios cónyuges de funcionarios públicos que, por razones de servicio, desempeñan tareas en localidades diferentes y desean prestar servicio en la misma localidad.

Hasta la oportunidad en que se produzca la inclusión del funcionario redistribuido en la planilla presupuestal de destino, el organismo de origen deberá continuar sirviendo la retribución y compensaciones como si estuviera prestando servicios en el mismo.

La declaración de personal a redistribuir no afectará los derechos de los funcionarios a la carrera administrativa en el Organismo de origen mientras no se dicte el acto de incorporación.

A los efectos del ascenso en la Oficina de destino, al funcionario redistribuido se le computará como antigüedad en el cargo la que tuviere el funcionario menos antiguo en el escalafón, serie y grado, salvo que la correspondiente al cargo de origen resulte menor que aquélla, en cuyo caso se tomará la antigüedad que se transfiere.

Adecuación presupuestal

Es practicada por una Comisión integrada por representantes de la Oficina Nacional del Servicio Civil, la Contaduría General de la Nación y la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, en su caso. Dicha Comisión proyectará además las resoluciones de incorporación pertinentes.

Tratándose de incorporaciones al Poder Ejecutivo requerirán acuerdo del Ministerio de Economía y Finanzas y de los Ministerios involucrados. Cuando la redistribución se produzca desde un Ente Autónomo hacia el Poder Ejecutivo, la incorporación se suscribirá además con el Ministerio comunicante .

- El funcionario redistribuido entre los Incisos de la Administración Central será incorporado en un cargo o función de igual escalafón y grado del que es titular en la repartición de origen.
Podrá disponerse el cambio de escalafón cuando el funcionario hubiere desempeñado tareas distintas de las que correspondan al cargo que ocupa, por un periodo no inferior a doce meses.
- Cuando la redistribución se produzca fuera de la Administración Central se deberá determinar el escalafón, cargo o función y serie que le corresponda al funcionario, de acuerdo al escalafón, cargo o función en el que revista en la repartición de origen. El grado se definirá en base al nivel de jerarquía del cargo o función de origen y, subsidiariamente, al total de retribuciones percibidas, considerando igual régimen horario.
La redistribución podrá significar cambio de escalafón, cuando el funcionario hubiere desempeñado tareas distintas de las que correspondan al cargo que ocupa, por un periodo no inferior a doce meses, y cuando el cargo o función y las tareas desempeñadas en el organismo de origen fueran específicas y no se correspondieran con la estructura de cargos del organismo de destino.
- La redistribución en ninguna circunstancia. podrá significar disminución de la retribución ni del sueldo base, percibidos por el funcionario en su organismo de origen a la fecha de la incorporación.
- Cuando se efectúe la adecuación presupuestal se comparará. la retribución que le corresponda en el organismo de destino, considerando la compensación común y representativa a la Tabla de Sueldos, y toda otra compensación de cualquier naturaleza, con la retribución que el funcionario posee en el organismo de origen.

Si la retribución que le corresponde al cargo o función en el organismo de destino es igual o superior a la que el funcionario percibe en origen, se asignará aquélla. Si fuere menor, la diferencia resultante se entenderá como compensación al funcionario y en todos los casos

llevará los aumentos que se fijen para el sueldo básico. Asimismo, la referida compensación se irá absorbiendo en ocasión de cambios en la Tabla de Sueldos o en los futuros ascensos.

Incluso, cuando la redistribución implique el cambio de escalafón y el funcionario sea incorporado en el organismo de destino en el nuevo escalafón, asignándosele un cargo o función en el último grado ocupado de la serie correspondiente a la respectiva especialidad o profesión, mantendrá la retribución que poseía en el organismo de origen.

Retribuciones a considerar

A efectos de la adecuación presupuestal correspondiente, se considerará que el total de retribuciones percibidas en el organismo de origen comprende el sueldo y todas las demás compensaciones de carácter permanente efectivamente percibidas por el funcionario, con excepción de las compensaciones por prestación de funciones específicas de ese organismo y los beneficios sociales. Cuando la retribución se integre con conceptos de monto variable, se tomará el promedio mensual de lo percibido en los últimos doce meses. Las retribuciones en especie se tomarán por su equivalente monetario.

Implementación

Siempre que el organismo de destino pertenezca a la Administración Central, será competencia de la Contaduría General de la Nación, la aplicación de los mecanismos tendientes a implementar presupuestalmente el acto administrativo de incorporación.

Cuando se realice la redistribución, el cargo o función contratada y su dotación deberán ser suprimidos en la repartición de origen, habilitándose en la de destino. La Contaduría del organismo de destino deberá incluir al funcionario redistribuido en la respectiva planilla presupuestal en un término no mayor de 60 días, a partir, de la aprobación del acto administrativo de incorporación.

Anexo X : Sistema pases en comisión

Los Legisladores no podrán tener más de cinco funcionarios en comisión, simultáneamente.

El plazo del traslado en comisión se extenderá por todo el período de ejercicio del cargo por parte de quien formule la solicitud, salvo que éste resolviera dejar sin efecto dicho traslado.

Los indicados traslados en comisión no tendrán otro efecto que la prestación de la actividad al servicio y a la orden de quien formula la solicitud. Los funcionarios mantendrán su condición, ya sea de carácter presupuestado o contratado, debiendo renovar se el contrato mientras dure la comisión, sin perjuicio de los ascensos que les correspondan o de la presupuestación de los contratados, debiendo considerárseles como si prestaran servicios en su lugar de origen y, en particular, en cuanto refiera a la carrera administrativa, a la bonificación de servicios a los efectos jubilatorios y la remuneración cualquiera sea su naturaleza, incluyendo aquellas que tengan por condición la prestación efectiva de tareas en el organismo.

Asimismo, como principio general no podrá disponerse el pase en comisión de funcionarios dependientes de la Administración Central a otros organismos del Poder Ejecutivo, Entes Autónomos Descentralizados, Gobiernos Departamentales, Corte Electoral, Tribunal Contencioso Administrativo, Poder Judicial y viceversa, sin perjuicio de los regímenes especiales vigentes.

Administración Central - A partir del 1° de marzo de 1993 sólo podrá disponerse el pase en comisión de funcionarios de la Administración Central al amparo de normas jurídicas especiales.

Cuando se trate de pases en comisión dentro de un mismo Inciso, se requerirá el previo informe de los jefes de las Unidades Ejecutoras de origen y de destino. La solicitud firmada será elevada al Poder Ejecutivo por el jefe del Inciso.

Cuando se trate de pases en comisión entre Unidades Ejecutoras de diferentes Incisos, se requerirá la conformidad de los jefes de los Incisos de origen y destino, siendo el Jefe del Inciso de destino quien elevará al Poder Ejecutivo la solicitud fundada.

Pases en comisión entre organismos del Poder Ejecutivo y los Entes Autónomos o Servicios Descentralizados, Gobiernos Departamentales, Corte Electoral, Tribunal de lo Contencioso Administrativo y Poder Judicial - requerirán la conformidad del Jefe de los mismos previo informe de las respectivas Unidades Ejecutoras, siendo el Jefe del Inciso de destino quien elevará al Poder Ejecutivo la solicitud fundada.

El Poder Ejecutivo, podrá solicitar los asesoramientos del caso y la opinión de la Oficina Nacional del Servicio Civil.

Concluido el trámite respectivo, el Jefe de destino comunicará el pase en comisión a la Oficina Nacional del Servicio Civil para su registro.

Remuneración - Calificación

El funcionario que pase en comisión, desempeñará sus funciones en la repartición a la que se le destine, manteniendo en la de origen todos sus derechos funcionales y, en particular, los referidos a la remuneración y al ascenso.

A los efectos de la calificación, los funcionarios en comisión serán considerados como prestando efectivamente servicios en la oficina de origen. A tal efecto, dicha repartición requerirá el informe de actuación pertinente de las autoridades correspondientes.

Límite temporal

Están prohibidos los pases en comisión, con destino a cualquier órgano u organismo del Sector Público, de los funcionarios ingresados a la Administración al amparo de lo dispuesto en el régimen de excepción, cuando los mismos tuvieran una antigüedad menor a cuatro años.

Casos especiales

Funcionarios Judiciales - Los pases en comisión de los funcionarios del Poder Judicial, deberán ser dispuestos con la autorización del órgano o jerarca, quien tendrá derecho a negarse cuando se afecte negativamente al servicio.

Los funcionarios técnicos del Poder Judicial están excluidos del sistema antes mencionado. Cada Legislador no podrá solicitar, al amparo de estas normas, más de un funcionario judicial.

Funcionarios docentes de ANEP - No podrán existir, simultáneamente, más de veinte funcionarios docentes de la Administración Nacional de Educación Pública, que presten en comisión tareas de asistencia directa a los legisladores nacionales.

Asimismo no podrán exceder de dos, los funcionarios docentes de ANEP que se encuentren prestando dichas tareas en cada Ministerio.

Previo a cursar la correspondiente solicitud, el Poder Legislativo o los jefes de los respectivos Ministerios, controlarán que se verifique dicho requerimiento.

Presidencia de la República - a solicitud fundada de los jefes de los programas comprendidos en el Inciso 02, se autoriza a disponer que funcionarios dependientes de las reparticiones de la Administración Central, de los Entes Autónomos, de los Servicios Descentralizados y de los Gobiernos Departamentales, pasen a prestar servicios por el tiempo que estime necesario en cada caso en las respectivas Oficinas.

Los funcionarios continuarán gozando de todos y cada uno de los beneficios que se otorguen por sus Oficinas de origen, como si continuaran prestando servicios en ellas.

Asimismo, se mantendrán en las respectivas planillas los cargos presupuestados que ocupen con sus correspondientes dotaciones y percibirán las diferencias de sueldo que surjan entre la asignación básica del cargo que pasen a desempeñar y el sueldo base, más progresivos, compensaciones y cualquier otro tipo de remuneración que perciban en sus Oficinas de origen.

Anexo XI: Conceptos de retribución

GRUPO 0: SERVICIOS PERSONALES

Incluye todas las remuneraciones a los funcionarios públicos por los servicios prestados, así como también los costos asociados, incluyendo las contribuciones patronales, asignaciones familiares, servicios extraordinarios y prestaciones sociales.

A continuación se efectúa la descripción y análisis de las retribuciones codificadas para cada uno de los conceptos.

La codificación se realizó a nivel de **objeto**, están previstos **auxiliares** únicamente para los objetos del **subgrupo 04** "Retribuciones Complementarias", por presentar una gran variedad y particularidad.

SUBGRUPO 01 : RETRIBUCIONES DE CARGOS PERMANENTES

Comprende las retribuciones básicas del ejercicio financiero corriente que corresponden a cargos permanentes. Cargos permanentes son los definidos en cantidad, escalafón y grado por Leyes presupuestales.

Ha sido previsto a efectos de que con fines estadísticos pueda conocerse el nivel de agregación de la totalidad de retribuciones que se presupuestan y/o imputan a los distintos conceptos previstos para cargos permanentes. No puede ser utilizado ni para asignación de crédito ni para imputación.

011 SUELDO BÁSICO DE CARGOS

Son retribuciones del personal que ocupa cargos presupuestados permanentes correspondiente a los escalafones con igual régimen común, agrupados de la manera siguiente:

1) De los escalafones A, B, C, D, E, F, J y R del Presupuesto Nacional, II,III,IV,V,VI del Poder Judicial y I al VI de la Corte Electoral.

Estos a su vez se diferencian en sus montos básicos por lo que se subdividen como se indica a continuación:

1.1) De los escalafones A "Personal Profesional Universitario", B "Personal Técnico", C "Personal Administrativo", D "Personal Especializado", E "Personal de Oficios", F "Personal de Servicios Auxiliares", J "Personal Docente de Otros Organismos" y R "Personal No Incluido en Escalafones Anteriores" para un régimen horario de 6 horas de labor (30 horas semanales); estas retribuciones son idénticas para toda la Administración Central, esto es: a igual grado, igual sueldo básico.

1.2) Del escalafón del PODER JUDICIAL las subdivisiones siguientes: II "Profesional", III "Semi-Técnico", IV "Especializado", V "Administrativo" y VI "Auxiliar".

1.3) De los escalafones de la CORTE ELECTORAL: I "Profesional Universitario", II "Técnico Profesional", III "Técnico", IV "Administrativo Especializado", V "Oficios" y VI "Servicios Auxiliares".

2) Del escalafón M "Personal de Servicio Exterior" por seis horas diarias de labor (30 horas semanales).

3) De los escalafones N "Judicial" Administración Central e I "Cargos de Magistrados, Secretarios y Prosecretario de la Suprema Corte de Justicia" en Poder Judicial.

Comprende la retribución de los cargos por el ejercicio de la función jurisdiccional, en la Administración Central y en el Poder Judicial.

4) De los escalafones P "Político" y Q "Particular Confianza".

Cada uno de estos cargos están creados por Ley, su retribución y su complementaria por dedicación permanente también están fijadas legalmente.

5) Del escalafón L "Policial".

Comprende las retribuciones del personal policial, por ocho horas de labor diaria como mínimo.

6) Del escalafón K "Militar".

Las retribuciones de este personal en actividades y remuneración de los ciudadanos que el Poder Ejecutivo designe en carácter de reservistas para prestar servicios en las Fuerzas Armadas cuyas denominaciones y escalas de retribución están establecidas legalmente.

7) De los escalafones H y G Personal Docente.

7.1) H "Personal Docente de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP)".

Retribuciones docentes de acuerdo a las unidades docentes básicas definidas para este escalafón. Se incluye también en este renglón 011 la retribución por hora de clase efectivamente dictada. Definida, para los distintos incisos y escalafones docentes,

7.2) G "Personal Docente de la Universidad de la República"

Retribuciones docentes de acuerdo a la Ley Orgánica de la Universidad y a las disposiciones concordantes.

012 INCREMENTO POR MAYOR HORARIO PERMANENTE.

Son retribuciones del personal presupuestado en cargos permanentes, correspondientes al tiempo de horario permanente que supere las 6 horas de labor del cargo que ocupa, autorizado por las normas vigentes.

013 DEDICACIÓN TOTAL.

Es la retribución porcentual correspondiente al carácter de dedicación total de cargos presupuestados, declarados como tales en forma expresa por norma legal.

También, refleja la remuneración que percibe el personal docente y de investigación exclusiva del Inciso 26 "Universidad de la República", que realiza actividades con dedicación total, según lo dispuesto en la Carta Orgánica por el art.54 de la Ley N° 12549 de 16/10/58.

014 COMPENSACIÓN MÁXIMA AL GRADO.

Retribución por ocupar un cargo presupuestado permanente según tabla de sueldos para 6 horas de labor que rige para los escalafones a, b, c, d, e, f, j y r, según el art. 26 de la Ley No. 16170 de 28/12/90.

015 POR GASTOS DE REPRESENTACIÓN EN EL PAÍS CON APORTES.

Es la retribución suplementaria para más decoroso desempeño, fijada por disposiciones legales a ciertos cargos del Estado-presupuestados permanentes- estableciéndose el monto y cargo a que corresponden, así como los aportes legales.

016 POR GASTOS DE REPRESENTACIÓN EN EL PAÍS SIN APORTES.

Retribución suplementaria para más decoroso desempeño, fijada por disposiciones legales a ciertos cargos del Estado -presupuestados permanentes- y exceptuados en forma expresa del aporte legal, estableciéndose el monto y cargo a que corresponden.

SUBGRUPO 02 : RETRIBUCIONES PERSONAL CONTRATADO FUNCIONES

I PERMANENTES

Incluye las retribuciones básicas del ejercicio financiero corriente que corresponden al personal contratado presupuestado para funciones permanentes. Contrato de función permanente es aquel cuya contratación no tiene fecha de finalización, y se renueva anualmente en forma automática.

Este **subgrupo** ha sido previsto a efectos de que con fines estadísticos pueda conocerse el nivel de agregación de la totalidad de retribuciones que se presupuestan y/o imputan a los distintos conceptos previstos para contrataciones permanentes. Este **subgrupo** no debe ser utilizado ni para la asignación de crédito ni para la imputación.

021 SUELDO BÁSICO DE FUNCIONES CONTRATADAS

Son retribuciones del personal contratado permanente correspondiente a los escalafones con igual régimen, agrupados de la manera siguiente:

1) De los escalafones A, B, C, D, E, F, J y R del Presupuesto Nacional, II,III,IV,V,VI del Poder Judicial y I al VI de la Corte Electoral.

Estos a su vez se diferencian en sus montos básicos por lo que se subdividen como se indica a continuación.

1.1) De los escalafones A "Personal Profesional Universitario", B"Personal Técnico", C "Personal Administrativo", D "Personal Especializado", E"Personal de Oficios",F "Personal de Servicios Auxiliares", J" Personal Docente de Otros Organismos" y R "Personal No Incluido en Escalafones Anteriores" para un régimen horario de 6 horas de labor (30 horas semanales); estas retribuciones son idénticas para toda la Administración Central esto es: a igual grado, igual sueldo básico

1.2) Del escalafón del PODERJUDICIAL las subdivisiones siguientes: II"Profesional", III"Semi-Técnico", IV"Especializado", V"Administrativo" y VI"Auxiliar".

1.3) De los escalafones de la CORTE ELECTORAL: I "Profesional Universitario", II" Técnico Profesional", III" Técnico", IV"Administrativo Especializado", V" Oficios" y VI"Servicios Auxiliares".

022 INCREMENTO POR MAYOR HORARIO PERMANENTE

Es el mismo **concepto** que el objeto 012 pero referido al personal contratado para funciones permanentes.

023 DEDICACION TOTAL

Es el mismo **concepto** que el objeto 013 pero referido al personal contratado para funciones permanentes.

024 COMPENSACION MAXIMA AL GRADO

Es el mismo **concepto** que el objeto 014 pero referido al personal contratado para funciones permanentes.

SUBGRUPO 03: RETRIBUCIONES PERSONAL CONTRATADO FUNCIONES

NO PERMANENTES

Incluye las retribuciones básicas del ejercicio financiero corriente que corresponden al personal contratado para funciones no permanentes. Contrato de función no permanente es el que está definido por las disposiciones legales que regulan cada caso particular, no existiendo una definición genérica de éstos contratos. Las disposiciones legales que regulan los contratos de función no permanente se mencionarán a nivel de cada uno de los conceptos de este **subgrupo**.

Este **subgrupo** ha sido previsto a efectos de que con fines estadísticos pueda conocerse el nivel de agregación de la totalidad de retribuciones que se presupuestan y/o imputan a los distintos conceptos previstos para Personal Contratado no Permanente. No puede ser utilizado ni para asignación de crédito ni para imputación.

Este **concepto** incluye contrataciones **de personal** con cargo a partidas globales en las condiciones establecidas y definidas por normas que expresamente autorizan las contrataciones.

La retribución **básica** del personal zafal es única, equivalente al total de todos los conceptos de retribución **básicos** del escalafón y grado al que se asimile.

Como retribuciones de **personal zafral** están autorizados en este **concepto**, los casos siguientes:

031 RETRIBUCIONES ZAFRALES

Retribuciones del personal contratado directamente, para cubrir vacancias en forma interina y transitoria.

También se aplica en el caso de suplentes docentes y no docentes de la Unidad Ejecutora 015 del Inciso 26 "Hospital de Clínicas", en los casos de no concurrencia de los titulares por suspensiones, inasistencias o faltas de puntualidad que son sancionadas con los respectivos descuentos sobre sueldos.

032 RETRIBUCIONES DE TÉCNICOS-DEC.LEY 14189 ART. 22

Retribuciones de los técnicos nacionales o extranjeros que contrate el Poder Ejecutivo para desempeñar funciones de alta especialización y prioridad en las diferentes Unidades Ejecutoras en Régimen de Dedicación Total. Dichas asignaciones serán financiadas con el 5% del monto total previsto en el Presupuesto Nacional en el Subrubro 01 para remunerar al Escalafón A "Personal Profesional Universitario".

También se aplica en el caso de retribuciones de técnicos con cargo a la partida habilitada al Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas.

033 RETRIBUCIONES DE TÉCNICOS CON FUNCIONES DE ALTA PRIORIDAD LEY 16.320 ART. 7

Retribuciones de técnicos contratados por el Poder Ejecutivo en el régimen de Dedicación Total para desempeñar funciones de alta prioridad, cuya nómina se detalla en la citada Ley.

034 CONTRATADOS ART. 539 L. 13.640

Retribuciones que correspondan a las contrataciones con cargo a partida global en las condiciones legalmente establecidas.

035 RETRIBUCIÓN CUIDADORES

Retribuciones básicas y/o adicionales si corresponden, de los cuidadores, establecidas por normas legales.

036 REINCORPORADOS Y POSTERGADOS

Retribuciones de funcionarios que fueron amparados por el régimen dispuesto legalmente y que se mantienen transitoriamente hasta ser incorporados, si corresponde, en cargos o funciones contratadas.

037 SUPLENCIAS

Retribuciones de personal contratado para realizar funciones transitorias en un régimen especial, diferente al general, que incluye únicamente al Inciso 11 Ministerio de Educación y Cultura, Programa Promoción de la Educación Física

038 PERSONAL ALTA ESPECIALIZACIÓN ESTRATÉGICA Arts. 714-716 Ley 16.736

Retribuciones de funcionarios contratados para el desempeño de funciones de alta especialización, en puestos técnicos de asesoramiento, inmediatamente dependientes del Director de una Unidad Ejecutora; a efectos de establecer un sistema de alta gerencia y fortalecer la capacidad de la Administración Central para cumplir con sus cometidos sustanciales.

039 PERSONAL ALTA ESPECIALIZACIÓN JUNTA AS.ECON.FINANC.DEL ESTADO –Art. 4 de Ley 17060

Retribuciones de los integrantes de la Junta Asesora en Materia Económica y Financiera del Estado, creada por el art. de referencia.

SUBGRUPO 04: RETRIBUCIONES COMPLEMENTARIAS

Son las retribuciones del ejercicio financiero corriente, que se asignan con carácter complementario a la persona o a la función desempeñada. Son acumulables a las básicas, ya sea que éstas últimas correspondan a funcionarios *presupuestados* o *contratados para funciones permanentes*. Se hacen efectivas en tanto se mantiene la situación que las originó, *siendo independientes del cargo o contrato del funcionario que las percibe*.

Este **subgrupo** ha sido previsto con fines estadísticos, para conocer en forma agregada la totalidad de retribuciones complementarias que se imputan por los conceptos previstos. Este subgrupo no debe ser utilizado ni para la asignación de crédito ni para la imputación.

Se ha utilizado una apertura en **conceptos** para tratar de agrupar las distintas retribuciones complementarias en categorías asimilables: **Sueldos Progresivos, Compensaciones, Productividad y Dedicación, Antigüedad, Complementos, Subrogación y Acefalías, Equiparación, Aumentos Especiales**.

Dentro de cada **concepto**, se abre un nuevo nivel de apertura en **auxiliar**, donde se diferencia de acuerdo con la legislación vigente, pudiéndose incorporar en lo sucesivo situaciones no previstas. Las disposiciones legales que las autorizan e instrumentan se mencionarán a nivel de análisis para cada uno de los **auxiliares** de este **subgrupo**.

041 SUELDOS PROGRESIVOS

Son complementos del sueldo básico, originados en planillas del Presupuesto General de Sueldos, diferentes según sus respectivos escalafones.

001	SUELDOS PROGRESIVOS art.169 Ley 16.462
002	PERMANENCIA EN EL GRADO ESCALAFON POLICIAL
003	PERMANENCIA EN EL GRADO ESCALAFON MILITAR
004	DIFERENCIA DE ASCENSO A OFICIAL
005	DIFERENCIA A SOLDADO DE 1A.
006	PRIMA POR PERMANENCIA EN EL CARGO

007	PROGRESIVOS POR ANTIGÜEDAD DOCENTE
008	DIFERENCIA DE PASIVIDAD MILITAR A REINCORPORADOS

042 COMPENSACIONES

Son retribuciones complementarias de las básicas que se otorgan a todos o algunos funcionarios de acuerdo a normas legales y reglamentarias, en general de carácter particular para cada oficina y/o grupo ocupacional.

001	POR COMPENSACIONES CONGELADAS
002	COMPENSACION DIARIA POR PERMANENCIA (INCISO 01)
003	COMPENSACIÓN AL CARGO ESC. POLICIAL
004	COMPLEM. OBREROS Y ENCARGADOS DEL S.C.R.A.
005	COMPENSACION PERSONAL SUPERIOR L.16.170 A.148
006	COMP. PERSONAL SUBALTERNO EJECUTIVO L.16.170 A.154
007	COMPENSACION PERSONAL NO EJECUTIVO L.16.170 A.161
008	COMP. PERSONAL EJECUTIVO GRADO 7 A 14 L.16.170 A.163
009	COMP. OBLIG. PERMANENCIA A.118L.16320 A.36L.16462
010	PRIMA TECNICA
011	COMPENSACION RIESGO DE FUNCION ART.141 LEY 16.736
012	COMPENSACION AL CARGO ESCALAFON MILITAR
013	POR DEDICACION ESPECIAL
014	POR PERMANENCIA A LA ORDEN
015	COMPENSACION POR ASIDUIDAD
016	DEDICACION EXCLUSIVA 8*25% ART. 547 LEY 16.736
017	RANCHO EFECTIVO
018	COMPENSACIONES ART.162 Y 167 LEY 14.416-ART. 7 Y 9 L.15.716
019	POR RIESGO DE VUELO
020	POR REDISTRIBUCION DE FUNCIONARIOS
021	COMPENSACION MEDICOS JEFES
022	COMPENSACION MENSUAL L.16.226 A.53
023	COMPENSACION RIESGO ESPECIAL A.117 LEY 16736
024	ADIC.30% DESEMP.FUNC.EXPRESAM.DETALLADAS EN N/LEG.
025	PRIMA TEC.SUBOF.MAY.SARG.1ROS.EQUIV.L.16.226 A.54
026	COMPENSACION DOCENTE
027	COMPENSACION DOCENTE ACUMULABLE
028	RETRIBUCIONES ESPECIALES DOCENTES UNIVERSIDAD
029	TERCERA DIFERENCIA
030	COMPENSACION PERSONAL NO EJECUTIVO L.16.226 A.106
031	RETRIBUCION ENCARGADOS PLUVIOMETRICOS
032	POR CONTINUAR EN ACTIVIDAD A2 L11021/ A577 L16736
033	POR TAREAS IMPLIQUEN CAMBIO DE RESIDENCIA HABITUAL
034	POR FUNCIONES DISTINTAS AL CARGO
035	POR DESEMPEÑO DE ACTIVIDADES INSALUBRES
037	FONDO 5%- LEY 16.170 ART.169
038	POR COMPENSACIONES TRANSITORIAS
039	POR TAREAS INSPECTIVAS
040	ASISTENCIA DIRECTA AL MENOR
041	POR COMP.MENS.FUNCIONARIOS-M.S.P.-L.16.226 A.278
042	COMPENSACION CHOFERES- PRESIDENCIA -L.16.226 A.43
043	COMPENSACION 20% Y 15%-M.E. Y C.-L.16.226 A.267
044	POR FUNCION DE MAYOR JERARQUIA COMPEN.A.9 L.16.462
045	30% MEDIC.FORENSE LABOR.TOXICOLOGIA A.472L.16736
046	POR PARTICIPACION EN RECAUDACION
047	POR COMPENSACION 25%-M.T.Y S.S.-L.16.226 A.291
048	SODRE ART.259L16226
049	POR ATENCION DIRECTA PACIENTES
050	POR TAREAS EN SALAS DE SEGURIDAD L 15903 A.255
051	COMP. ART. 80 L. 16.736
052	ADECUACION DE RETRIBUCIONES (ART. 176 L. 16.320
053	COMP.FUNCIONARIOS-D.G.I.A.-L.16.320 A.511 INC.2DO.
054	COMP.30% A OPERATIVA AEROPORTUARIA L.16.226 A.91
055	COMP.HASTA 30% PERSONAL D.G.I.A. L.16.226 A.92
056	INCR.30%-FUNC.TRIB.CONTENCIOSO ADM.-L.16.320 A.415
057	AUM.30%-FUNC.ESC.II A V-P.JUDICIAL-L.16.320 A.390
058	RETRIBUCION ADICIONAL SEGUN ESCALA-L.16.320 A.392
059	COMP.PRIMA EQ.A 5,10 O 13%-M.INTERIOR-L.16333 A.21
060	COMPENSACION MENSUAL 6,95%-L.16.462 A.103
061	COMPENSACION MENSUAL S/ESCALA-L.16.462 A.103
062	BONIFICAC.P/EXCELENCIA EN DESEMPEÑO A.27-29L.16736
063	COMPENSACION MENSUAL-INAME.L.16.462 A.215
064	COMPENSACION MENSUAL PORCENTUAL-L.16.462 A.216

065	RETRIB. PORCENTUAL -CORTE ELECTORAL-L.16.462 A.163
066	TERCIO JORNAL PERSONAL MTOP POR DIA TRABAJADO
067	COMPENSACION MENSUAL POR EQUIPO-L.16462 A.36 LIT.C
068	COMPENSACION 15%-SERV.INF.-T.C.A.-L.16.462 A.174
069	COMP. BAILARINES/MUSICOS S.O.D.R.E.
070	PLANIFIC. DESARROLLO P/EL SECTOR PUBL.ART90 L16736
071	INAME ARTS. 597 Y 617 LEY 16736
072	COMPLEM.SUEL.PER.MIL.POL.TAR.CUST.VIG.PRES.REPUBLI
073	POR SERVICIOS DE PAGADURIA DE ALQUILERES
074	RETRIB.ELABORACION PRESUP.Y REND. DE CTAS.ART.100 L. 15.903
075	COMP.PERS.EXCED.PROVENTOS A CARGO RENTAS GRALES.
076	SERV.EXTRAORDINARIOS ESPECIALES-CGN-L.16.226 A.127
077	TRABAJO EXT. -MPIO.V.O.T.Y M.A.-L.16.170 A.446L16736a456
078	COMPENS.FISCAL DE CORTE Y PROCURADOR GRAL.NACION
079	COMP. FUNC. UNIVERSIDAD
080	RETRIB. CONJUECES A.168 L. 15.809
081	SUPLENCIAS Y GUARDIAS MÉDICAS
082	DIFERENCIA POR SUPERAR EQUIPARACION
084	INAME ART. 603 LEY 16.736 Y Res. 31/12/96
085	COMP. RET.PARA FUNC.DISPON. POR REESTRUCT. PRESUP.
086	COMP. POR REESTRUCT. REF. DEL ESTADO
087	POR INCENTIVO AL RENDIMIENTO
088	COMPENS. DESEMP. SECRETAR./ASESORAM.PERS.ESPEC.O
090	MAYOR RESP.Y ESPEC. REFORMA ESTADO- DCTO. 468/97 A. 12 LIT. C)
091	JEFES Y EDECANES CASA MILITAR

043 PRODUCTIVIDAD Y DEDICACIÓN

Son las retribuciones complementarias otorgadas para incentivar la productividad de todos o algunos de los funcionarios y tienen carácter de compensación a la persona.

001	INCENTIVO A LA PRODUCTIVIDAD MSP A.394 L.16736
002	INCENTIVO POR PRODUCTIVIDAD MEDICA -L.16.320 A.307
003	COMPLEM.MENSUAL A PERS.C/DEDIC.INTEGRALA116L16736
004	COMP.-%-DEDIC.INTEGRAL-L.16.320 A.77 Y L16.462 A.27
005	RETRIB.MENSUAL SITUACION EXCEDENCIA L.16.226 A.82

044 ANTIGÜEDAD

Es la retribución que percibe todo el personal presupuestado o contratado permanente por concepto de antigüedad. Los montos variarán con carácter progresivo según los años de permanencia del funcionario en la Administración Pública.

001	PRIMA POR ANTIGÜEDAD
-----	----------------------

045 COMPLEMENTOS

Incluye premios y otras retribuciones que perciben los funcionarios en casos particulares y especiales que responden a situaciones específicas como las que se detallan según los siguientes auxiliares:

001	POR GASTOS DE REPRESENT.FUERA PAIS SIN APORTES
002	DIF.COEF.Y T.CAMBIO
003	DIF.COEF.TIPO CAMB.CONTRATACIONES MRREE
005	QUEBRANTOS DE CAJA
006	100% RETRIBUCIÓN MISIONES DE PAZ MDFN Y MI

046 SUBROGACIÓN Y ACEFALÍAS

Incluye la retribución que percibe todo funcionario al sustituir a su superior en el caso de acefalía o vacancia del cargo, cuando se cumplen los supuestos establecidos en cuanto a tiempo y designación por autoridad competente.

001	DIFERENCIA POR SUBROGACION
002	DISTR.ECON.P/ACEFALIA M.SUP.CTE.JUSTICIA,T.CONT.AD

047 EQUIPARACIÓN

Incluye las diferencias de remuneración que perciben los funcionarios por estar en un escalafón equiparado a otro con retribuciones diferentes y superiores, o que perciben algunos funcionarios que estando en un mismo escalafón se equiparan al personal de una repartición especial o área con nivel de sueldo superior. Por ejemplo, personal del escalafón régimen común asimilado al personal militar; o personal del S.O.D.R.E. con los integrantes de la Orquesta Sinfónica.

001	POR EQUIPARACION DE ESCALAFONES
002	EQUIPAR. TAREAS SIMILAR RESPONSAB. REF. ESTADO A.726 L. 18.736

048 AUMENTOS ESPECIALES

Incluye los aumentos de sueldos otorgados por el Poder Ejecutivo no en forma de porcentaje general sino como partidas fijas o aumentos diferenciales que no se pueden incluir en los renglones básicos dado que distorsionarían otras disposiciones vigentes.

001	COMPENSACION POR AUMENTOS ESTABLECIDOS EN L.16736
002	AUMENTO ESPECIAL Art.2DEC. 260/90
003	AUMENTO ESPECIAL ARTS.2Y3DEC.221/993
004	AUMENTO ESP. DEC. 180/85
005	AUM.40%-CORTE ELECTORAL EXC.ESC.P/Q-L.16462 A.164
006	AUMENTO-DECRETO NRO. 26 DE 19/01/94
007	% DIFERENCIAL DEL AUMENTO - A.182 L.16713
008	ADELANTO A CUENTA DE FUTUROS AUMENTOS
009	AUMENTO SUELDO- PARTIDA DEC.203/92
010	AUM.30%-TRIB.CTAS.ESC.A AL D Y F-L.16.462 A.158
011	AUMENTO CORTE ELECTORAL 6% A528 L16736
012	COMP.DEL 5,3%-PERSONAL ESC.K Y EQ.-L.16.333 A.2
013	AUMENTO DIFERENCIAL DOCENTE
014	DIFERENCIAL AUMENTO POLICIAL ART. 181 LEY 16.713

SUBGRUPO 05: RETRIBUCIONES DIVERSAS ESPECIALES

Son las retribuciones establecidas para retribuir servicios al margen de los horarios normales de labor y otros con carácter extraordinario.

051 DIETAS

Es la retribución correspondiente al ejercicio financiero corriente que tienen asignada los Representantes en Cámaras o Asambleas Legislativas, o aquella que un funcionario devenga mientras desempeña alguna comisión oficial, con el marco jurídico que las instrumenta y define para cada caso.

052 TRABAJO EN DIAS INHÁBILES Y NOCTURNO

Son las retribuciones que corresponden cuando se realizan trabajos o tareas definidos y reglamentados de la manera siguiente:

- en días inhábiles, o sea, aquellos días en que no funcionan las oficinas integrantes de la Administración Central,
- en horario nocturno, considerando como tal el que se cumple entre las 21 y las 6 horas.

053 LICENCIAS GENERADAS Y NO GOZADAS.

Es el equivalente en dinero en caso de cese de la relación funcional, de los descansos legales que no pudieron hacerse efectivos(licencia anual, por los días u horas inhábiles trabajados, etc.).

054 RETRIBUCIONES TÉCNICOS ASESORES Y FUNCIONARIOS ADMINISTRATIVOS ECONÓMICO COMERCIALES.

Es la remuneración de los funcionarios técnicos de la actual Dirección General del Comercio destinados a prestar funciones de asesores en materia económica y/o comercial en las misiones permanentes y Delegaciones de la República en el exterior, con un rango máximo de Ministro Consejero. Se trata de contrataciones con cargo a partidas globales. Se incluye también, la remuneración resultante de la contratación de auxiliares administrativos destinados a prestar servicios en las oficinas económico-comerciales de la actual Dirección General del Comercio. Dicho personal se contratara en el lugar de origen donde están acreditados los asesores economico-comerciales

También, se incluye las retribuciones de los funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores contratados según normativa legal, para prestar funciones administrativas en las Misiones Diplomáticas, oficinas consulares o delegaciones permanentes de la República en el exterior.

Asimismo, se incluyen los conceptos de retribución resultantes de aplicar el procedimiento de liquidación establecido por ley para los sueldos del personal del servicio exterior y las diferencias en los tipos de cambio que surjan de las contrataciones previstas

055 RETRIBUCIONES REDISTRIBUIDOS

Se incluye las diferencias resultantes de la adecuación por incorporación a oficinas de destino, de los funcionarios redistribuidos, originadas en retribuciones diversas especiales que perciben en sus oficinas de origen. La diferencia se mantiene como compensación personal a efectos de no disminuir la retribución del funcionario.

056 PRESTACIONES POR ACCIDENTES DE TRABAJO

Son las prestaciones otorgadas a las personas con la finalidad de cubrir el costo parcial o total emergente del accidente sufrido por el funcionario mientras desempeña sus tareas.

057 BECAS TRABAJO Y PASANTÍAS

Son las prestaciones otorgadas a las personas con la finalidad de su capacitación en el país o en el exterior mediante el desempeño de una tarea o cometido determinado.

058 HORAS EXTRAS

Es la retribución correspondiente a las horas trabajadas por el funcionario, con la debida autorización, que exceden el número que el mismo debe cumplir según su contrato de trabajo.

059 SUELDO ANUAL COMPLEMENTARIO

Este **concepto** es la doceava parte del total de retribuciones sujetas a montepío percibidas por el funcionario por cualquier concepto en los doce meses anteriores al 1º de diciembre de cada año, sin discriminar el carácter presupuestado, contratado permanente, contratado no permanente, ni el régimen escalafonario a nivel de concepto. No obstante, el monto resultante del cálculo para cada funcionario surgirá de la aplicación de las normas legales y reglamentarias vigentes para el régimen del escalafón al que pertenece.

SUBGRUPO 06: BENEFICIOS AL PERSONAL

Son prestaciones periódicas o extraordinarias que se otorgan al personal según lo determina el marco jurídico para cada caso.

061 SEGURO POR DESEMPLEO

Son prestaciones por la pérdida temporal de ingresos derivados de los tipos y períodos de desocupación especificados legalmente.

062 BECAS DE CAPACITACIÓN

Son prestaciones otorgadas a los funcionarios con la finalidad de cubrir el costo total o parcial de sus estudios o capacitación en el país o en el exterior.

063 INDEMNIZACIONES POR RETIROS

Son prestaciones a los funcionarios por el cese de su relación laboral en los casos expresamente previstos por las normas legales.

064 CONTRIBUCIONES POR ASISTENCIA MÉDICA

Son los gastos realizados para asegurar total o parcialmente la asistencia médica permanente del personal.

066 AYUDA DE ARRENDAMIENTO

Ayuda al personal para cubrir arrendamientos de vivienda en los casos siguientes:

- ?? Porcentual sobre la asignación básica para pago de retribución por suplemento de vivienda a oficiales y personal de tropa con familia constituida que, por razones de servicio, sea apartado del lugar de su residencia habitual.
- ?? Porcentual, fijado en un 20%, de las retribuciones permanentes a los Jueces Letrados de Primera Instancia en el interior del país que ocupen cargos en localidades en las cuales la Suprema Corte de Justicia no les proporcione vivienda. Se extiende dicha compensación a los Jueces de Paz Departamentales del Interior, a los Jueces de Paz de las ciudades del interior, a todos los Magistrados del Poder Judicial y Fiscales, a quienes el Estado no les proporcione vivienda. Este concepto no está sujeto a montepío.

067 COMPENSACIÓN POR ALIMENTACIÓN

Son las prestaciones al personal por concepto de alimentación. Pueden otorgarse en dinero o en especie mediante vales de consumo, puedan estar o no sujetas a montepío y están exceptuadas del aporte legal.

068 COMPENSACIÓN POR ALIMENTACIÓN SIN APORTES

Son las prestaciones al personal por concepto de alimentación. Pueden otorgarse en dinero o en especie mediante vales de consumo, puedan estar o no sujetas a montepío y no están exceptuadas del aporte legal.

069 OTROS BENEFICIOS AL PERSONAL

Son otras prestaciones no incluidas en los objetos anteriores.

SUBGRUPO 07: BENEFICIOS FAMILIARES

Incluye las sumas pagadas en efectivo, pero no en especie a los funcionarios públicos, con el objeto de aumentar sus ingresos disponibles, sin que los beneficiarios entreguen a cambio una contrapartida equivalente. La finalidad consiste en una prestación especial en oportunidad de algún acontecimiento familiar, como ser matrimonio, nacimiento, etc. Las mismas se otorgan en función de normas legales expresas.

071 PRIMA POR MATRIMONIO

Es el premio que se otorga al funcionario público en oportunidad de su matrimonio.

072 HOGAR CONSTITUÍDO

Es la prestación permanente que se otorga a los funcionarios públicos casados o con familiares a su cargo.

073 PRIMA POR NACIMIENTO

Es el premio que se otorga al funcionario público en oportunidad del nacimiento de hijos.

074 PRESTACIONES POR HIJO

Es la prestación que se otorga a los funcionarios por cada hijo en las condiciones dispuestas legalmente.

075 PRESTACIONES POR FALLECIMIENTO

Es la prestación otorgada a los deudos del funcionario con el fin de contribuir a solventar los gastos extraordinarios por causa de fallecimiento.

076 PRESTACIONES ESPECIALES POR FALLECIMIENTO

Es la prestación que reciben los causahabientes de los funcionarios o ex-funcionarios públicos fallecidos en acto de servicio o como consecuencia directa de la acción armada de asociaciones subversivas.

077 COMPENSACIONES POR HIJO FUNC. EN EL EXTERIOR Y DIF. COEF.

Es la prestación que se otorga a los funcionarios en el exterior por cada hijo en las condiciones dispuestas legalmente.

078 PRESTACIONES POR SALARIO VACACIONAL

Es la prestación que se otorga sobre la base de disposiciones que lo establecen, en oportunidad de disponer de la licencia reglamentaria, para un mejor goce de ella.

079 OTROS BENEFICIOS FAMILIARES

Son las prestaciones al personal no previstas en los objetos anteriores.

SUBRUBRO 08: CARGAS LEGALES SOBRE SERVICIOS PERSONALES

Incluye las cargas legales a cargo de los empleadores cuyo monto imponible está constituido por las retribuciones y prestaciones personales o se determina en función de éstas.

081

APORTE

PATRONAL AL SISTEMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL S/RETRIBUCIONES.

Este **concepto** incluye las contribuciones obligatorias básicas de los empleadores a la Seguridad Social, sobre la base de las retribuciones devengadas por sus empleados. Comprende todos los aportes sin discriminar el escalafón a que pertenezca el funcionario. No obstante, el monto resultante del cálculo para cada funcionario surgirá de la aplicación de las normas legales y reglamentarias vigentes para el régimen del escalafón al que pertenece.

082 OTROS APORTES PATRONALES SOBRE RETRIBUCIONES

Este **concepto** incluye otras contribuciones obligatorias de los empleadores sobre las retribuciones devengadas por sus empleados, según el siguiente detalle:

?? Aporte patronal por fallecimiento de funcionarios al fondo de subsidio por fallecimiento.

?? Aporte patronal al Fondo Nacional de Vivienda.

083 IMPUESTOS SOBRE RETRIBUCIONES PERSONALES

Este **concepto** incluye los gravámenes legales a cargo de los empleadores sobre las retribuciones de los empleados.

084 CARGAS LEGALES Y TRIBUTOS EN EL EXTERIOR

Este **concepto** incluye los gravámenes legales de los empleadores cuando los funcionarios se desempeñan en el exterior del país.

089 OTRAS CARGAS LEGALES SOBRE SERVICIOS PERSONALES

Este **concepto** incluye otras cargas no comprendidas en la descripción de los objetos anteriores.

SUBGRUPO 09: OTRAS RETRIBUCIONES

Son las retribuciones que pueden corresponder a cualquiera de los **conceptos** de retribución antes descriptos pero con la particularidad de remunerar servicios prestados en ejercicios financieros anteriores al corriente y por los cuales no se efectuó la reserva de crédito en dichos ejercicios.

Asimismo, también se incluye en este subgrupo toda otra retribución cuyas características no se correspondan con ninguna de las anteriores descriptas.

091 RETRIBUCIONES DE EJERCICIOS ANTERIORES

Incluye las retribuciones con la característica antes descripta.

092 PARTIDAS GLOBALES A DISTRIBUIR

Comprende las partidas previstas para situaciones de inflación a efectos de financiar ajustes automáticos en los distintos objetos del grupo 0.

097 ECONOMÍAS CEPRE

Incluye retribuciones financiadas por las economías originadas en la Reforma del Estado.

001	70% CRED. A.723 Y 724 CON RENUNCIA ACEPTADA
002	70% CRED. A.727 APROBADO POR RESOLUCIÓN ORIGINAL
003	70% CRED. A.727 APROBADO POR FE ERRATAS
004	70% CRED. A.723 Y 724 FE ERRATAS CON REN.ACEPTADA
005	30% CRED. A.723 Y 724 CON RENUNCIA ACEPTADA Y A. 727
006	50% CRED. A.723 Y 724 CUANDO ACEPTA RENUNCIA
007	CRÉDITOS CANCELADOS (SIN REASIGNACIÓN)
008	TRANSF, ART. 4° Y 5° DEC.468/997 (042.090 Y 299-001)
009	REINTEGRO A OBJETO DEL GASTO DE ORIGEN
010	20% CRED.A. 723 Y 724 SIN RENUNCIA ACEPTADA
011	PARTIDA A REASIGNAR PROVENIENTE DE ECONOMÍAS

098 SERV. PERSONALES ENTES DESCENTRALIZADOS DEL PRESUP. NAL.

Incluye las asignaciones globales para el Grupo 0 aprobadas por el Poder Legislativo para los Entes Autónomos Descentralizados que integran el Presupuesto Nacional: ANEP, Universidad de la República, Iname.

099 OTRAS RETRIBUCIONES

Son las retribuciones no incluidas en los objetos anteriores

Anexo XII : Sistema de Licencias

Licencia Ordinaria - 20 días hábiles como mínimo de licencia remunerada. A los funcionarios con más de 5 años de servicio cumplidos en cualquier organismo estatal, 1 día complementario de licencia por cada 4 años de antigüedad.

El derecho a gozar de la licencia no podrá ser objeto de renuncia, siendo nulo todo acuerdo que implique lo contrario a la compensación en dinero fuera de los casos especialmente previstos por la ley.

Licencia por enfermedad - por un período máximo de 3 años con certificaciones médicas por períodos renovables de 3 meses.

Las médicos de certificaciones no extenderán más de 2 veces certificaciones sucesivas.

Vencidos los períodos correspondientes deberá expedirse una junta de médicos de Salud Pública que establecerá si de la enfermedad o de su curso ha derivado o no una imposibilidad permanente para el desempeño del cargo.

Comprobada la imposibilidad permanente o vencidos los 3 años se procederá a la destitución.

Licencia por maternidad - 13 semanas a las funcionarias madres; en los casos en que ellas mismas amanten a sus hijos, podrán solicitar se les reduzca a la mitad el horario de trabajo y hasta que el lactante lo requiera, luego de haber hecho uso del descanso puerperal.

Licencia por paternidad – 3 días.

Licencia por donación de sangre, órganos o tejidos – 1 día de licencia por cada donación de sangre y los días que estiman necesario los médicos del Banco de Organos y Tejidos para la recuperación total del donante.

Licencia por duelo – 10 días de licencia en caso de fallecimiento de padres, hijos o cónyuges. 4 en caso de fallecimiento de hermanos, 2 en caso de fallecimiento de abuelos, nietos, padres, hijos o hermanos políticos, padres adoptantes, hijos adoptivos, padrastros o hijastros.

Licencia por matrimonio – 15 días de licencia.

Licencia para estudiantes – 30 días en el año para rendir pruebas o exámenes.

Licencia por jubilación – hasta 30 días a los efectos del trámite jubilatorio, con excepción de los funcionarios pertenecientes a organismos que se rigen por el Sistema de Cuentas Personales.

Licencias especiales - hasta 30 de días con goce de sueldo en casos especiales debidamente justificados. Cuando fuere por un lapso mayor y por el excedente, será sin goce de sueldo. No se concederán licencias especiales por más de 6 meses a excepción de:

- funcionarios cuyos cónyuges - también funcionarios públicos - sean destinados a cumplir servicios en el exterior .
- funcionarios que pasen a prestar servicios en Organismos Internacionales de los cuales la República forma parte, cuando ello sea de interés a la Administración, sin exceder un plazo de 5 años .
- funcionarios que deban residir en el extranjero por motivo de cumplimiento de cursos o realización de investigaciones sobre temas atinentes a su profesión o especialización.

Regímenes especiales

Los casos que no están comprendidos en esta Ley, están regulados por otras normas.

Funcionarios diplomáticos: Decreto N° 483/991 de 10 de setiembre de 1991 y artículo 70 de Ley N° 15.851 de 24 de diciembre de 1986 – licencia ordinaria 30 días corridos.

Funcionarias militares madres: Decreto N° 28/992 de 23 de enero de 1992, que recoge en forma textual la licencia de las funcionarias civiles.

Funcionarios policiales: Decreto N° 484/976 de 3 de agosto de 1976, - licencia ordinaria 30 días.

Comentarios:

Las principales diferencias con los trabajadores de la actividad privada radican en la licencia ordinaria de días continuos y en el plazo máximo de licencia por enfermedad de 2 años, no existiendo licencias especiales o por estudio.

En el proyecto de Ley de Rendición de Cuentas, que el Poder Ejecutivo remitió a consideración del Poder Legislativo, con fecha 30 de junio de 2002, el cual se encuentra a estudio, incluyó normas más restrictivas:

- El régimen de pago para los casos de licencia por enfermedad será el equivalente al 70% de la retribución habitual del funcionario a partir del cuarto día de enfermedad, de modo que las ausencias por enfermedad de hasta tres días no serán remuneradas.
- Las inasistencias motivadas por enfermedad que no determinen la imposibilidad permanente para el cumplimiento de las funciones, podrán prolongarse por un año, prorrogable hasta un año más.
- Licencia ordinaria remunerada de veinte días corridos.
- La licencia por estudios se reduce a 15 días anuales hábiles.

Anexo XIII: Aportes a la Seguridad Social e Impuestos

Aportaciones personales a la Seguridad Social

De conformidad con lo establecido en los arts. 7, 8 y 11 de la Ley N° 16.713 de 3 de setiembre de 1995 y en el art. 46 del Decreto N° 399/995 del 3 de noviembre de 1995, los aportes personales jubilatorios que realicen los trabajadores dependientes y no dependientes, en actividades comprendidas por el Banco de Previsión Social, se efectuarán sobre la suma de las asignaciones computables que se perciban por todas las actividades amparadas por el Banco de Previsión Social, con un tope máximo de \$15.000

(Pesos Uruguayos quince mil) mensuales.

Los aportes personales que realicen los mencionados afiliados por concepto de seguro de enfermedad, fondo de reconversión laboral, impuesto a las retribuciones personales (art. 184 de la Ley N° 16.713) u otros que graven las asignaciones computables establecidas por normas legales y reglamentarias, seguirán rigiéndose por las mismas.

Régimen opcional

A los fines de la aplicación de los distintos regímenes establecidos en la Ley N° 16.713, los funcionarios públicos cuyas asignaciones computables excedan de \$15.000 (Pesos Uruguayos quince mil), podrán a no a cualesquiera de las entidades administradoras referidas en dicho cuerpo normativo.

Tasa de aportes

A partir del 1° de abril de 1996, la tasa de aportación personal jubilatoria sobre todas las asignaciones computables gravadas por las contribuciones especiales de seguridad social, en actividades amparadas por el Banco de Previsión Social, incluidas las rurales a que se refiere la Ley N° 15.852, de 24 de diciembre de 1986, será del (quince por ciento), sin perjuicio del tope máximo imponible mensual fijado en el artículo 147 del TOCAF. (art. 181 Ley N° 16.713) y art. 59 Decreto N° 399/95.

Impuesto a las Retribuciones Personales (IRP)

De acuerdo a lo establecido en el Decreto-Ley N° 15.294 de 23/6/82, art. 25, en la redacción dada por el art. 22 de la Ley N° 16.697 de 25/4/95, se crea un impuesto que gravará las retribuciones y prestaciones nominales en efectivo o en especie, derivadas de servicios personales prestados en actividad pública o privada, exista o no relación de dependencia, y a los subsidios otorgados por ley a quienes hubieren ocupado cargos políticos o de particular confianza.

El impuesto se aplicará también a todas las jubilaciones y pensiones servidas por instituciones estatales y no estatales de la seguridad social.

Este impuesto se aplicará a todos los ingresos gravados por el presente artículo, devengados a partir del 1° de julio de 1982.

Tasas del impuesto

Sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 325 de la Ley N° 16.320, de 1° de noviembre de 1992, las tasas del impuesto creado por el artículo anterior para las personas comprendidas en dicha norma aumentan significativamente a partir del 1° de mayo de 2002 de la forma que se indican en el cuadro siguiente:

Salario	IRP %	BPS %	Total
Hasta \$ 3.330	0	15	15
De \$ 3.331 hasta \$ 6.660	3	15	18
De \$ 6.661 hasta \$ 11.100	7.5	15	22.5
De \$ 11.101 hasta \$ 16.650	10	15	25
De \$ 16.651 hasta \$ 22.200	12	15	27
De \$ 22.201 hasta \$ 27.750	14	15	29
De \$ 27.751 hasta \$ 33.300	16	15	31
De \$ 33.301 hasta \$ 38.850	18	15	33
De \$ 38.851 hasta \$ 44.400	20	15	35
De \$ 44.401 hasta \$ 49.950	20	15	35
De \$ 49.951 hasta \$ 55.500	20	15	35
De \$ 55.501 hasta \$ 61.050	20	15	35
De \$ 61.051 hasta \$ 66.600	20	15	35
Más de \$ 66.601	20	15	35

Anexo XIV: Prima por antigüedad y beneficios sociales

Prima por antigüedad

Créase una prima por antigüedad que beneficiará a los funcionarios públicos de los incisos 02 al 26, con excepción de los pertenecientes a los escalafones militar, y policial (art. 12 Ley N° 15.809 de 8 de abril de 1986 y art. 35 Ley N° 16.170 de 28 de diciembre de 1990) y docente. (Ley N° 15.809 de 8 de abril de 1986 art. 12)

El monto de la prima será equivalente al 1 % (uno por ciento) del Salario mínimo nacional determinado para la actividad privada, por cada año civil completo del funcionario en la Administración Pública, desde su ingreso a la misma. El derecho a percibirlo se generará una vez transcurridos tres años desde la fecha del ingreso.

Facúltase al Poder Ejecutivo a incrementar hasta el 2% el porcentaje establecido, en función de las disponibilidades financieras. (art.13, Ley N° 15.809)

Salario Mínimo Nacional \$ 1.060.00

Prima por antigüedad \$ 21.20 por cada año.

Vigencia 1/1/00

Hogar Constituido

Institúyese a partir del 1° de enero de 1985, la prima por hogar constituido para los funcionarios públicos, casados o con familiares a su cargo, hasta el segundo grado de consanguinidad inclusive, pertenecientes a los incisos 1 al 26 del Presupuesto Nacional.

Condiciones

el beneficio especial referido se percibirá en función del total de sus retribuciones mensuales permanentes, sin excepción, de acuerdo a la siguiente escala:

- a) si no supera un salario mínimo nacional, el beneficio será del 40% (cuarenta por ciento) de éste.
- b) si supera un salario mínimo nacional y no supera 1,3 salarios mínimos nacionales, será del 38% (treinta y ocho por ciento).
- c) si supera 1,3 salarios mínimos nacionales y no supera 1,6 salarios mínimos nacionales, será del 36% (treinta y seis por ciento).
- d) si supera 1,6 salarios mínimos nacionales y no supera 1,8 salarios mínimos nacionales será del 32% (treinta y dos por ciento).
- e) si supera 1,8 salarios mínimos nacionales y no supera el 2,2, salarios mínimos nacionales será del 28% (veintiocho por ciento)
- f) si supera 2,2 salarios mínimos nacionales, será del 24% (veinticuatro por ciento)

En los casos de funcionarios cuyas retribuciones sean sólo por conceptos de clase y en número comprendido entre once y treinta horas, se liquidará la prima por hogar constituido, que hubiere correspondido al listado de treinta horas de clase.

Para aquellos cuyas retribuciones sean solo por concepto de horas de clase y su número sea inferior a once, se liquidará la prima por hogar constituido de 20% (veinte por ciento).

Hogar Constituido Vigencia 1/1/00				
		Hasta	1.060.00	424.00
Desde	1.060.01	Hasta	1.378.00	402.80
Desde	1.378.01	Hasta	1.696.00	381.60
Desde	1.696.01	Hasta	1.908.00	339.20
Desde	1.908.01	Hasta	2.332.00	296.80

Desde	2.332.01	Hasta		254.40
-------	----------	-------	--	--------

Prima por Matrimonio

Por el hecho de contraer matrimonio todo funcionario público con antigüedad mayor de un año, tendrá derecho a una compensación, de acuerdo a lo dispuesto en la Ley N° 12.801 de 30 de noviembre de 1960, art. 53.

Prima por Matrimonio \$1.237.24 Vigencia 1/1/00

Prima por Nacimiento

El nacimiento de un niño, sólo dará derecho a la percepción de una prima por nacimiento o beneficio similar y por uno solo los padres.

Prima por Nacimiento \$1.237.24 Vigencia 1/1/00

Asignaciones Familiares

Las asignaciones familiares serán inembargables y no sufrirán descuento alguno, no pagarán montepío jubilatorio, no podrán ser afectadas en garantía de créditos, alquileres o deudas de cualquier naturaleza y serán abonadas a los empleados y obreros conjuntamente con sus remuneraciones mensuales. (art. 46 Ley N° 12.801)

Quienes perciban ingresos superiores a diez salarios mínimos nacionales mensuales no generarán derecho al cobro de beneficios por Asignaciones Familiares.

Cuando de un atributario dependan tres o más personas en calidad de beneficiarios el tope establecido en el inciso precedente se incrementará a razón de un salario mínimo nacional por cada uno de ellos que exceda el mínimo de dos beneficiarios.

Beneficiario

El beneficiario de la Asignación Familiar es el hijo a cargo del funcionario, hasta edad de 16 años, haciéndose extensivo hasta los 18, en los siguientes casos:

- Cuando curse estudios secundarios o preparatorios o aprendizaje de oficios en Institutos públicos.
- Cuando reciba la enseñanza especializada en el inciso anterior en Institutos Habilitados, o que sin serlo, estén controlados por la Inspección de Enseñanza privada. La calidad de estudiante será acreditada por certificado expedido por el respectivo instituto docente.
- Cuando curse estudios primarios, habiendo comprobado que no pudo completarlos a la edad de 16 años, por impedimentos plenamente justificados.
- Cuando se trate de hijos de empleados y obreros fallecidos o absolutamente incapacitado o que sufran privación de libertad.
- Cuando se trate de hijos lisiados o incapacitados física o mentalmente para el estudio.

Monto

Fíjase el monto de la Asignación Familiar en un 16% (dieciseis por ciento) del salario mínimo nacional por cada beneficiario, siempre que el atributario perciba ingresos que no superen el equivalente a seis salarios mínimos nacionales mensuales.

El monto de la Asignación Familiar será el 8% (ocho por ciento) del salario mínimo nacional por cada beneficiario para el caso que el atributario perciba ingresos de seis y hasta diez salarios mínimos nacionales mensuales. (Ley N° 16.697 de 25 de abril de 1995, art. 26.)

Para determinar el nivel de ingresos de los atributarios se computarán los ingresos salariales de ambos cónyuges o del concubino que resida en el mismo domicilio del atributario.

Asignación Familiar Vigencia 1/1/00				
		Hasta	6.360	169.60
Desde	6.360.01	Hasta	10.600	84.80
Asignación Familiar Incapacidad		339.2		

Cuota Mutua

Los funcionarios públicos que perciban hasta cuatro salarios mínimos nacionales afiliados o que se afilien a instituciones médicas de asistencia colectiva, de los Incisos 02 "Presidencia de la República", 03 "Ministerio de Defensa Nacional", personal civil que no sea beneficiario del Servicio de Sanidad de las Fuerzas Armadas, 05 "Ministerio de Economía y Finanzas", 06 "Ministerio de Relaciones Exteriores, 07 "Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca", 08 "Ministerio de Industria y Energía", 09 "Ministerio de Turismo", 10 "Ministerio de Transporte y Obras Públicas", 11 "Ministerio de Educación y Cultura", 13 "Ministerio de Trabajo y Seguridad Social", 16 "Poder Judicial", 17 "Tribunal de Cuentas", 18 "Corte Electoral", 19 "Tribunal de lo Contencioso Administrativo", 25 "Administración Nacional de Educación Pública" y 28 "Banco de Previsión Social", percibirán una contribución, para el pago de las cuotas mensuales de salud de los montos siguientes:

- a) para los que perciban una asignación mensual de hasta dos y medio salarios mínimos nacionales. N\$ 2.700 (nuevos pesos dos mil setecientos mensuales)
- b) para las que superen dos y medio hasta dos y medio salarios mínimos nacionales.
- b) para las que superen dos y medio hasta cinco salarios mínimos nacionales.

Asistencia Médica Vigencia 1/1/00				
		Hasta	2.650.00	209.21
Desde	2.650.01	Hasta	5.300.00	156.93

Anexo XV: Multiempleo y Acumulación de Sueldos⁶⁷

Diversos estudios sobre el Sector Público han identificado el múltiple empleo muchos de sus trabajadores como una de las causas que explican la existencia una baja dedicación y contracción al desempeño de las tareas y por lo tanto, bajos niveles de productividad.

La doble ocupación en los Sectores Público y Privado puede entenderse como una consecuencia de los bajos niveles retributivos del Sector Público, que se combinan con horarios de labor que permiten y alientan - en última instancia - el desempeño de una trabajo adicional complementario.

Cabe destacar sin embargo, que el relevamiento realizado en el año 1993, señala que si se tiene en cuenta la distribución en actividades según la principal fuente de ingresos, el 84% del total - 214.500 personas.- expresa que su principal ingreso proviene de la actividad pública porcentaje que se estima sobrevalorado.

En relación al multiempleo en el Sector Público, existe un marco legal que lo reglamenta. Las dos formas principales permitidas son:

- a. El régimen de acumulación de sueldos bajo ciertas condiciones; y
- b. El contrato de arrendamiento de obra.

En cuanto al régimen de acumulación, el sistema vigente permite la acumulación de sueldos en el Sector Público cuando:

- a. No correspondan a más de un cargo o función no docente (con algunas excepciones)
- b. No superen el tope legal máximo de 60 horas semanales;
- c. Que exista compatibilidad entre los horarios de los cargos a acumular;
- d. Que la acumulación sea considerada conveniente para la Administración.

Existen excepciones a las prohibiciones de acumulación, por ejemplo para tareas no permanentes como el personal requerido para el Censo Económico Nacional o para la Encuesta Continua de Hogares o para una cierta categoría de funcionarios que normalmente cumplen actividades en diversos centros como ser médicos, odontólogos, enfermeros universitarios y químicos farmacéuticos del Ministerio de Salud Pública y funcionarios que ocupan cargos o funciones artísticas y técnicas en la Orquesta Sinfónica, Cuerpo de Baile, Conjunto de Música de Cámara y Televisión Nacional del S.O.D.R.E.

En relación al régimen de arrendamiento de obra para la Administración Central, el mismo permite su realización con personal físicas cuando:

- a. No tengan la calidad de funcionarios públicos, salvo el caso de funcionarios docentes de enseñanza pública superior, ocupen o no otro cargo público. Son excepcionados aquellos contratos necesarios para el cumplimiento de convenios internacionales, celebrados con la Universidad de la República y por el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas.
- b. Deben ser aprobados por el Poder Ejecutivo actuando en acuerdo con el Ministro de Economía y Finanzas y el Ministro respectivo previo informe de la Oficina Nacional del Servicio Civil y la Contaduría General de la Nación;

⁶⁷ Fuente “Modernización del Estado en Uruguay” Tomo I –Proyecto de Redimensionamiento y Mejora de la Gestión de la Administración Pública – Gobierno Central (Enero 1995)

Anexo XV: Multiempleo y Acumulación de Sueldos

Para proceder a la acumulación de sueldos en el sector público, siempre que exista norma legal habilitante, el interesado deberá presentar, ante el organismo donde se produce el nuevo nombramiento, una declaración jurada de cargo, acompañada de certificados de horarios donde presta y prestará servicios.

Las acumulaciones de sueldos en el sector público se podrán autorizar siempre que cumplan con los requisitos siguientes:

- a) que no correspondan a más de un cargo o función no docente, con excepción de aquellas situaciones previstas expresamente por la Ley ;
- b) que la suma de los regímenes horarios de los cargos o funciones acumuladas no supere el tope de sesenta horas semanales, salvo en aquellos casos amparados por una norma legal especial. (Decreto N° 185/991 de 2 de abril de 1991, art. 1)

Están excepcionados de este régimen general:

- a) Personal docente siempre que no exista coincidencia de horarios.
- b) Médicos, Odontólogos y Químicos farmacéuticos del Ministerio de Salud Pública en localidades del Interior del País, pueden acumular otro cargo médico fuera del Departamento de Montevideo.
- c) Enfermeras Universitarias del Ministerio de Salud Pública pueden acumular otro cargo público.
- d) Integrantes da la Comisión Nacional del Servicio Civil, pueden acumular las dietas que perciben con remuneración de actividad o pasividad.
- e) Funcionarios del Sodore.

Anexo XVI : Indicadores sociales y Económicos Generales

En el cuadro siguiente se presentan algunos indicadores socio-económicos del Uruguay a los efectos de caracterizar su situación actual y la evolución de los últimos años.

Indicador / Año	2001 (1)	2000-1995 (2)	1994-1990 (2)
Población	3.341.504		
Superficie (km ²)	175.016		
PBI (millones de U\$S)	18.643		
PBI per capita (U\$S)	5.579		
PBI (variación real anual, en %)	-3.1	1.5	4.3
Población Económicamente Activa (urbana)	1.264.975		
Número total de ocupados urbanos	1.072.993		
Tasa de desempleo	15.3	11.4	8.8
Tasa de empleo	51.4	54.1	54.3
Tasa de actividad	60.6	59.0	57.3
Asalariados públicos (% del total de empleo urbano)	17.0	17.5	20.0
Asalariados privados (% del total del empleo urbano)	55.5	54.7	51.6
Salario medio real (variación anual, en %)	-0.3	0.0	0.8
Salario público real (variación anual, en %)	0.9	1.0	-0.5
Salario privado real (variación anual, en %)	-0.9	-0.4	1.6
Personas pobres (en % del total)	27.9	23.3	23.1
Índice de Desarrollo Humano (ubicación del país)	40		
Tasa de analfabetismo (1996)	3.1		
Esperanza de vida al nacer (años)	74.5		
Inflación (%)	3.6	17.9	74.4
Devaluación (%)	12.4	15.7	52.9
Exportaciones FOB (millones de U\$S)	2.144		
Importaciones FOB (millones de U\$S)	2.911		
Balanza en cuenta corriente (en % PBI)	-2.5	-1.9	-0.7
Resultado del Sector Público (en % PBI)	-4.2	-2.3	-1.2

Fuentes: (1) elaborado en base a BCU, INE, PNUD e Instituto de Economía de la FCEyA.
(2) Antía (2001).

