



Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: Uruguay

Mónica Iturburu

**Banco
Interamericano de
Desarrollo**

Instituciones para el
Desarrollo

División de Capacidad
Institucional del
Estado

NOTA TÉCNICA
IDB-TN-676

Septiembre 2014

Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: Uruguay

Mónica Iturburu



Banco Interamericano de Desarrollo

2014

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

Iturburu, Mónica.

Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: Uruguay / Mónica Iturburu.

p. cm. — (Nota técnica del BID ; 676)

Incluye referencias bibliográficas.

1. Civil service—Uruguay. 2. Public officers—Uruguay. 3. Public service employment—Uruguay. 4. Public administration—Uruguay. I. Banco Interamericano de Desarrollo. División de Capacidad Institucional del Estado. II. Título. III. Serie.

IDB-TN-676

<http://www.iadb.org>

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

Se prohíbe el uso comercial no autorizado de los documentos del Banco, y tal podría castigarse de conformidad con las políticas del Banco y/o las legislaciones aplicables.

Copyright © 2014 Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados; este documento puede reproducirse libremente para fines no comerciales.

Contacto: Mariano Lafuente, mlafuente@iadb.org

RESUMEN*

Este informe de diagnóstico presenta los resultados de la evaluación del Servicio Civil en Uruguay realizada en 2013. Se basa en el marco metodológico elaborado en 2002 y en las buenas prácticas descritas en la Carta Iberoamericana de la Función Pública (CLAD, 2003), la cual suscribieron todos los países de América Latina como el estándar hacia el cual debería apuntar la gestión del servicio civil. El mismo fue aplicado a la evaluación de 22 países de América Latina y el Caribe entre 2002 y 2005, incluido Uruguay. El informe de situación del servicio civil de este país, que se llevó a cabo en 2004, constituye la línea de base con la cual se comparan a lo largo del presente diagnóstico los avances –y los desafíos todavía pendientes– en términos de la profesionalización del servicio civil. El presente informe contribuyó como insumo para el libro *Al servicio del ciudadano: Una década de reformas del servicio civil en América Latina (2004–13)* de la División de Capacidad Institucional del Estado del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Códigos JEL: H10, H11, J45

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

*Este estudio fue coordinado, por Mariano Lafuente (IFD/ICS) y Mercedes Iacoviello (consultora). El documento se benefició de la edición y los comentarios de Mariano Lafuente (IFD/ICS) y contó con las valiosas contribuciones de Juan Carlos Cortázar (ICS/CCH), Roberto Fernández (ICS/CUR), Magdalena Rojas (IFD/ICS), Amaya Fraile (IFD/ICS) y Yanina Azzolina (consultora).

ÍNDICE

RESUMEN EJECUTIVO	3
1. INFORMACIÓN DE CONTEXTO.....	5
1.1. CONTEXTO INSTITUCIONAL	5
1.2. ANTECEDENTES DEL SERVICIO CIVIL	6
1.3. ACTORES CENTRALES DEL SISTEMA DE SERVICIO CIVIL	8
2. ANÁLISIS DE LOS SUBSISTEMAS.....	9
2.1. PLANIFICACIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS	9
2.2. ORGANIZACIÓN DEL TRABAJO	14
2.3. GESTIÓN DEL EMPLEO.....	16
2.4. GESTIÓN DEL RENDIMIENTO	22
2.5. GESTIÓN DE LA COMPENSACIÓN	24
2.6. GESTIÓN DEL DESARROLLO	26
2.7. GESTIÓN DE LAS RELACIONES HUMANAS Y SOCIALES.....	29
2.8. ORGANIZACIÓN DE LA FUNCIÓN DE RECURSOS HUMANOS	31
3. ÍNDICES PARA LA EVALUACIÓN DE LOS SISTEMAS DE SERVICIO CIVIL.....	33
3.1. ÍNDICE DE DESARROLLO DEL SERVICIO CIVIL (IDSC)	33
3.2. EFICIENCIA (E).....	33
3.3. MÉRITO (M).....	34
3.4. CONSISTENCIA ESTRUCTURAL (CE).....	35
3.5. CAPACIDAD FUNCIONAL (CF).....	36
3.6. CAPACIDAD INTEGRADORA (CI)	39
4. CONCLUSIONES.....	40
4.1. RECOMENDACIONES.....	41
5. INDICADORES	43
6. TABLA DE SÍNTESIS	48
7. FUENTES DE OBTENCIÓN DE LA INFORMACIÓN	54
7.1. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	54
7.2. NORMATIVA.....	57
7.3 SITIOS WEB CONSULTADOS	58
7.4 TALLERES Y ENTREVISTAS REALIZADAS	60
8. ABREVIATURAS	62

RESUMEN EJECUTIVO

La actualización del Diagnóstico del servicio civil de Uruguay realizada en 2004 encontró al país aún conmovido por un lustro de recesión económica, con déficit fiscal y alto desempleo. En este contexto, a pesar de la disminución lograda por las restricciones al ingreso y los retiros incentivados impuestos desde 1996, su tradicional burocracia seguía siendo de gran tamaño, con baja competitividad y poco articulada con los objetivos estratégicos del gobierno.

El Índice de Desarrollo de Servicio Civil (IDSC) alcanzado, de 47 puntos, reflejaba la existencia de una carrera funcionarial de larga data que paulatinamente se había vaciado de contenido, por la distancia entre lo normado y la realidad, y la creación de reglas ad hoc. La aplicación del principio de mérito persistía en buena parte de la administración pública uruguaya, pero no de forma homogénea, y la flexibilidad se veía afectada por un exceso de regulaciones superpuestas y la percepción de inamovilidad generalizada. Se habían registrado intentos de modernización derivados en algunas medidas flexibilizadoras, que finalmente resultaron de alcance parcial y quedaron superpuestas con el modelo tradicional. El valor obtenido en el IDSC colocó al país en el grupo de desarrollo intermedio dentro de la región, superado por Brasil (64) y Chile (59), y en igual posición que Costa Rica (47), entre los países participantes de las dos mediciones en 2004 y 2011/2013.

En el período transcurrido desde la última actualización del diagnóstico ocurrieron cambios sustanciales en la situación político-institucional. La asunción en 2005 del Presidente Tabaré Vázquez, del Frente Amplio, puso fin a dos siglos de alternancia bipartidista. En lo relativo al servicio civil, eliminó las restricciones al ingreso de personal a la administración pública, dispuso la creación de un nuevo sistema de información y procuró, con escaso éxito, reformular el sistema de carrera. En 2010 asumió José Mujica, del mismo partido político, quién centró los esfuerzos de reforma de la administración de recursos humanos en la simplificación de los vínculos de carácter personal con el Estado, el desarrollo de un sistema de acceso transparente, la negociación de un nuevo Estatuto del Funcionario Público y la modificación del modelo de carrera administrativa para la Administración Central.

En este período, el país logró sostener un importante crecimiento económico y bajar la pobreza en 30 puntos. Respecto al servicio civil, consiguió avances tanto institucionales como de disponibilidad e implantación de nuevas herramientas de gestión. Entre los primeros cabe citar la sanción de la Ley Nro. 18.508 de “Negociación Colectiva en el Marco de las Relaciones Laborales en el Sector Público”, la elaboración, negociación y aprobación del Estatuto del Funcionario, y la ampliación de las competencias de la Oficina Nacional del Servicio Civil (ONSC) en lo relativo al reclutamiento y selección. Entre los avances relacionados con las políticas específicas de recursos humanos, se destaca la implantación del Portal Uruguay Concurso y el aumento progresivo de los concursos de méritos y oposición, la reorganización de la Escuela Nacional de Administración Pública y el fortalecimiento de la ONSC y su mayor articulación con las Áreas de Gestión Humana dependientes de los distintos ministerios.

Estos avances afectaron las valoraciones de los subsistemas e índices. En relación a los primeros, se observan progresos en Gestión del Empleo (53 a 63 puntos), Gestión del Desarrollo (40 a 52) y Organización de la Función de Recursos Humanos (40 a 50), mientras que los subsistemas de Planificación (50), Organización del Trabajo (53), Gestión de la Compensación (50) y Gestión de las Relaciones Humanas y Sociales (40) se mantienen en los niveles obtenidos en 2004. Por el contrario, la Gestión del Rendimiento (47 a 40) muestra un retroceso. Esto implica que la mejor valoración se da

en el subsistema de Gestión del Empleo (63) y las áreas con mayores oportunidades de mejora son Gestión del Rendimiento y Gestión de las Relaciones Humanas y Sociales (40).

En cuanto a los índices, se registran avances en tres de los cinco indicadores. Mejoró significativamente el índice de Mérito (de 53 a 73), seguido de progresos más modestos en Consistencia Estructural (de 45 a 48) y Capacidad Funcional (50 a 53). Por su parte, se mantienen constantes los índices de Eficiencia (45) y Capacidad Integradora (40). Como resultado de esta evolución, el IDSC pasó de 47 a 52 puntos.

Entre los desafíos pendientes del servicio civil, relacionados con su institucionalidad, se destacan la implementación del nuevo Estatuto del Funcionario, la descentralización operativa de la gestión de recursos humanos con auditorías de procesos y control de ajuste a la planificación realizada a cargo de la ONSC, y el incremento de las capacidades de las Áreas de Gestión Humana. Asimismo, se destaca la necesidad de asumir desafíos asociados a políticas específicas: es fundamental mejorar la información cualitativa de los sistemas informáticos de gestión de recursos humanos, fortalecer la función directiva, identificar las grietas de la administración de recursos humanos que hicieron posible el crecimiento de planteles ya sobredimensionados y aumentar la efectividad del gobierno, lo cual requiere implantar un esquema de evaluación de desempeño y avanzar con fuerza en las capacidades de planificación estratégica y en la construcción de un sistema de indicadores duros a nivel organizacional y de competencias a nivel individual.

1. INFORMACIÓN DE CONTEXTO

1.1. Contexto institucional

Uruguay es una república unitaria que cuenta con una población de casi 3,3 millones de habitantes. El país se destaca por su tradición democrática y estabilidad política y social, su alta tasa de alfabetismo, amplia clase media urbana, pareja distribución de la riqueza y avanzado sistema de seguridad social. El Índice de Oportunidad Humana del Banco Mundial muestra el alto nivel de igualdad de oportunidades en el acceso a los servicios de educación, agua potable, electricidad y saneamiento. Ocupa el primer lugar en América del Sur respecto a la penetración de Internet, computadoras personales y líneas telefónicas, y el cuarto lugar en América del Sur en materia de desarrollo logístico (Banco Mundial, 2013).

El *ranking* del Índice de Desarrollo Humano de 2013 ubica a Uruguay en la posición 51 (PNUD, 2013), con el grupo de países de rango alto. En la última década, el país ha logrado importantes avances en el aspecto macroeconómico y social; se destacan el desarrollo y la extensión de la red de protección social del gobierno a través del Plan de Equidad y otras reformas dirigidas a estimular la participación social, mejorar la inclusión y generar oportunidades para toda la población.

Luego de haber sufrido una recesión extensa y profunda entre 1998 y 2002, la economía empezó a recuperarse tibiamente en 2003 y siguió con un aumento sostenido en los años siguientes: el país completó una década de crecimiento durante la cual su economía se incrementó a un promedio del 5,26% anual. Para 2013 se estima una tasa positiva del 4% (La Nación, 2013). Con un producto interno bruto de US\$14.767 por habitante, Uruguay ocupa el segundo lugar en América del Sur, un poco por debajo de Chile (Banco Mundial, 2013; Uruguay XXI, 2013).

El buen desempeño económico ha permitido consolidar las mejoras estructurales logradas después de la crisis y hacer al país más resistente a los choques externos, lo que quedó demostrado durante la crisis internacional de 2008-2009. El mercado registra niveles de desempleo históricamente bajos (6% en 2012) y la pobreza descendió casi 30 puntos desde el pico alcanzado en 2004, ubicándose en 2012 en el 12,4% (IndexMundi, 2013; INE, 2012).

José Mujica asumió la Presidencia en marzo de 2010. Su acceso y el de su predecesor, Tabaré Vázquez en 2005, ambos del Frente Amplio, quebraron casi dos siglos de alternancia de los partidos Colorado y Nacional.

Desde mediados de los años sesenta, el Estado ha implantado reformas administrativas en las oficinas públicas, especialmente dirigidas a mejorar los sistemas de información y a racionalizar la gestión presupuestaria. Los procesos de reforma se caracterizaron por la superposición de funciones entre las áreas involucradas, la deficiente coordinación y la escasez de recursos humanos, técnicos y financieros, lo cual afectó la calidad y la coherencia de las medidas finalmente implementadas (Bergara et al., 2006).

En los años noventa, el problema de la modernización burocrática ocupó un lugar prioritario en las agendas de gobierno. El Presidente Luis Lacalle (1990-1994) puso en marcha el Programa Nacional de Desburocratización que, entre otros aspectos, modernizó las compras del Estado y procuró simplificar el procedimiento administrativo (Decreto Nro. 500/091). Su sucesor, Julio Sanguinetti (1995-1999),

creó el Comité Ejecutivo para la Reforma del Estado (CEPRE) dependiente de la Presidencia, que se ocupó de definir las nuevas estructuras organizativas de cada ministerio, en su mayoría no implantadas.

Con la llegada del Frente Amplio al gobierno, se encomendó a un grupo compuesto por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, la Oficina Nacional de Servicio Civil y la Secretaría del Presidente que llevara adelante un proceso de transformación del Estado con perspectivas de mediano y largo plazo, basado en la incorporación masiva de tecnologías de la información y de las comunicaciones, la mejora del gasto público, el acercamiento al ciudadano mediante la simplificación de trámites, la reorganización funcional, de estructuras y de recursos humanos en la Administración Central, y un nuevo modelo de gestión basado en cargos de alta conducción. Los avances han sido heterogéneos, con mayor éxito en lo atinente al desarrollo de sistemas de información cuantitativa y demoras excesivas o fracaso en la implantación de otras medidas, tales como las reorganizaciones funcionales o la Alta Conducción.

1.2. Antecedentes del servicio civil

El objeto de este informe es el personal del Poder Ejecutivo del Uruguay, que comprende la Presidencia, trece ministerios, también denominados “incisos” 03 al 15, y cuatro organismos descentralizados dependientes del Poder Ejecutivo.

Los derechos y las obligaciones de los funcionarios públicos están regulados con bastante nivel de detalle en la Constitución de la República,¹ la cual prescribe la independencia del servidor público del poder político, la inamovilidad de los funcionarios presupuestados y la obligatoriedad de sancionar un Estatuto del Funcionario.²

En agosto de 1990, durante el gobierno del Presidente Luis Lacalle y luego de décadas de crecimiento sostenido del empleo público,³ el Parlamento sancionó la Ley Nro. 16.127. Esta otorgó el marco jurídico para el inicio de un proceso de reducción de las plantillas, al disponer una restricción al nombramiento de nuevos funcionarios públicos y el incentivo a los retiros anticipados. La reducción de personal se aceleró con la asunción del Presidente Julio Sanguinetti, mediante la suspensión por tres años de las excepciones estipuladas en la Ley y la extensión de las restricciones al nombramiento de funcionarios hasta 2015. Como resultado de estas medidas, se eliminaron 9.000 puestos; ello disminuyó el peso de la Administración Central en el gasto público pero produjo el envejecimiento de la planta de funcionarios (Banco Mundial, 2004, citado por Iacoviello y Rodríguez-Gustá, 2006). Cuando hizo falta reforzar los planteles, se incorporaron becarios o se utilizó la contratación de obras (Bertino y García Repetto, 2008; Guinovart, 2008). El CEPRE se ocupó del análisis de las actividades de los funcionarios y de su asignación, a las que se definieron como tareas sustantivas de cada oficina

¹ La Constitución vigente (sexta Constitución del país) está datada en 1967 y fue modificada y plebiscitada en 1989, 1994, 1996 y 2004.

² El Estatuto del Funcionario vigente al momento del relevamiento, en abril de 2013, estaba regulado en el Decreto Ley Nro. 10.388 de febrero de 1943 y sus modificaciones posteriores; una nueva y profunda reforma fue sancionada por el Parlamento durante la redacción del presente documento.

³ En 1969, el peso del empleo público total representaba el 23% de la población económicamente activa, lo que se explicaba por la asunción implícita de responsabilidades en la disminución de la brecha del desempleo estructural y por el papel clientelar del Estado.

pública, y además se aplicó un sistema de evaluación de resultados con impacto salarial (Narbondo y Ramos, 1999; Bergara et al., 2006).

Esta situación se modificó con la asunción del Presidente Tabaré Vázquez en 2005: se eliminaron las restricciones al ingreso y se dispuso la regularización de los vínculos contractuales desvirtuados.⁴ También se propuso llevar a cabo el Programa de Transformación de los Recursos Humanos del Estado, con el objeto de reformular el sistema de carrera y movilidad (Proyecto SIRO), fortalecer el servicio civil y crear el Sistema de Gestión Humana. En 2010, apenas asumida la Presidencia, José Mujica anunció su voluntad de hacer cambios fundamentales a la función pública y eliminar leyes que consideraba “trabas y no garantías”. En la ONSC, sobre la base de los avances alcanzados durante el período de gobierno previo, esta decisión política se tradujo en tres ejes temáticos: a) Simplificación de los vínculos de carácter personal con el Estado; b) Ingreso democrático (Ventanilla Única - Portal Uruguay Concurso), y c) Nuevo Estatuto del Funcionario Público y Nuevo Modelo de Carrera Administrativa para la Administración Central (sitio web de El País, 2010; Entrevista a Tejera, 2013).

En mayo de 2013, la Cámara de Representantes dio media sanción a la modificación del Estatuto del Funcionario; dos meses después fue aprobada en la Cámara de Senadores pero con cambios, de modo que debió ser nuevamente tratada por la cámara de origen. Finalmente la ley fue aprobada bajo el Nro. 19.121, y promulgada en agosto de 2013. Entre las diferencias establecidas en relación con el Estatuto anterior se destacan el diseño de una nueva carrera administrativa y la progresiva incorporación a la misma de organismos antes excluidos. Abarca a los funcionarios presupuestados y contratados del Poder Ejecutivo desde el nivel operativo hasta la alta conducción; se propone agregar gradualmente al Poder Judicial, al Tribunal de lo Contencioso Administrativo, al Tribunal de Cuentas, a la Corte Electoral y sus dependencias y a los servicios descentralizados.

La nueva ley regula las condiciones de trabajo, los derechos, deberes y obligaciones, las prohibiciones e incompatibilidades, y la evaluación del desempeño. En relación con los funcionarios de carrera, establece los requisitos para acceder a un cargo presupuestado, la determinación de su remuneración, el sistema escalafonario o carrera administrativa, las condiciones para el ascenso, rotación y subrogación, el acceso a funciones de supervisión, conducción y alta dirección, la responsabilidad disciplinaria, los recursos administrativos y la desvinculación; en lo relativo a los funcionarios contratados define plazos máximos, selección, evaluación, procedimiento disciplinario y rescisión.

La discusión de este proyecto involucró en distintas etapas a variados actores y, en base a ello, se incluyeron iniciativas que modificaron la versión original socializada a partir de diciembre de 2011. En un contexto de mayor consenso, los representantes académicos, sindicales o de los medios de comunicación aún sostienen posiciones discordantes en relación con algunos puntos.

⁴ La Ley Nro. 17.930, en su Art. 7.º, dispuso la celebración de contratos de función pública con las personas que se encontraban desempeñando tareas propias de un funcionario público antes de 2001, con carácter permanente, en régimen de dependencia, y cuyo vínculo inicial con el Estado se había desvirtuado en algunos de sus elementos esenciales, tales como plazos, montos o finalidad. A título de ejemplo, se regularizó la situación de becarios o pasantes que estaban trabajando desde hacía varios años.

1.3. Actores centrales del sistema de servicio civil

La ONSC fue creada por la Ley Nro. 13.640 de diciembre de 1967 pero inició sus actividades en marzo de 1969.⁵ Incluida en la estructura de la Presidencia, se le asignó el cometido de fomentar la utilización de criterios de mérito en la determinación de las estructuras burocráticas (Bergara et al., 2006). La historia reciente de la ONSC muestra altibajos en su importancia relativa dentro de la administración. Durante la dictadura del período 1974-1985 fue intervenida y luego suprimida mediante el Decreto Ley Nro. 14.754. Fue reinstalada con el retorno de la democracia, mediante la Ley Nro. 15.757 de julio de 1985. Sus funciones y competencias fueron ampliadas en 2007, cuando se le dio participación en la negociación colectiva con las organizaciones gremiales de trabajadores de la Administración Central, y en 2010, con la creación del Sistema de Reclutamiento y Selección de la Administración Central (sitio web de la ONSC, 2013).

La Ley Nro. 18.719 de Presupuesto 2010-2014 también amplió sus atribuciones de órgano rector al cambiar un rol hasta entonces orientado principalmente al control legal, por otro de aporte al diseño, definición y regulación de políticas de administración de recursos humanos. Deben pronunciarse en forma expresa y previa en el análisis y la evaluación ocupacional, la determinación de competencias, la definición del sistema retributivo y de vínculos con el Estado, la redistribución de funcionarios, la transformación de cargos, el rediseño de estructuras orgánicas, el ingreso a la función pública, y la capacitación y formación de funcionarios.

La Comisión Nacional de Servicio Civil, también creada por la Ley Nro. 13.640, es la encargada de pronunciarse sobre las sanciones disciplinarias graves aplicadas a funcionarios, antes de que el organismo eleve al Senado el pedido de sanción. Está integrada por cuatro miembros designados por el Poder Ejecutivo, uno de los cuales lo hace en representación del sector gremial, y es presidida por el Director de la ONSC.

Las Áreas de Gestión Humana (AGH) administran los recursos humanos de los ministerios y deben ajustarse a las disposiciones y al control de la ONSC.

En lo relativo al servicio civil, también tienen relevancia la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), dependiente de la Presidencia, y el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). Estas instituciones participan en la elaboración de los proyectos de ley del presupuesto nacional y de las rendiciones de cuentas, normas que definen la creación y supresión de empleos y servicios públicos, la fijación y modificación de dotaciones, así como la autorización para los gastos. Dentro del MEF, recaen en el Ministro y en el Director General de Secretaría las negociaciones sobre salarios, en tanto que la Contaduría General de la Nación (CGN) es la encargada de los aspectos más operativos, tales como la definición del objeto del gasto o la forma de pago, entre otros.

La Ley Nro. 19.121 define un nuevo actor, la Comisión de Análisis Retributivo y Ocupacional, integrada por representantes de la OPP, del MEF y de la ONSC; tendrá por objeto el estudio y asesoramiento del sistema ocupacional y retributivo de los Incisos 02 al 15 del Presupuesto Nacional y el proceso de adecuación de las estructuras de cargos.

⁵ La creación de la ONSC dio respuesta a la recomendación de la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico realizada en 1965, relativa a formar “oficinas de asesoramiento técnico, modernización de los procedimientos administrativos, estímulos y capacitación para los funcionarios, modernización de la técnica presupuestal, reorganización para fortalecer el Poder Ejecutivo (...) para superar las autonomías excesivas” y elevar “la capacidad política y técnica de las estructuras del Estado” (Filgueira et al., 2003:190-191).

2. ANÁLISIS DE LOS SUBSISTEMAS

En esta sección se presenta el análisis exhaustivo de los 33 puntos críticos que propone la versión calibrada del “Marco Analítico para el Diagnóstico de los Sistemas de Servicio Civil” (Longo, 2002), los cuales se listan con su correspondiente valoración en el Anexo I. Para cada subsistema se incluye una breve definición de las normas y prácticas de recursos humanos que abarca, y se indican los puntos críticos asociados.

2.1. Planificación de los Recursos Humanos

Consideramos la Planificación como un subsistema que incluye: el análisis de necesidades brutas de recursos humanos (RH), consistente en la previsión de las necesidades cuantitativas y cualitativas, el análisis de las disponibilidades, actuales y futuras, el análisis de las necesidades netas de RH, resultantes del contraste entre los dos apartados anteriores, y la programación de medidas de cobertura. Este subsistema constituye la puerta de entrada en todo sistema integrado de Gestión de Recursos Humanos (GRH), y permite anticipar la definición de políticas coherentes en todos los restantes subsistemas (Longo, 2002).

Coherencia estratégica (punto crítico 1)

El Diagnóstico realizado en 2004 daba cuenta de la existencia de una carrera funcional de larga data, todavía vigente pero progresivamente vaciada de contenido por la distancia entre lo normado y la realidad, y la creación de reglas ad hoc. En lo relativo a la formulación presupuestaria, si bien estaba prevista su definición en base a planes estratégicos de gestión por unidad ejecutora, el sistema mostraba un menor impulso que el evidenciado durante el período de implantación ocurrido entre 1995-2000 (Iacoviello y Rodríguez-Gustá, 2006).

Aunque con variantes, en la última década siguió estando presente la brecha entre lo normado y la realidad, afectando la coherencia estratégica de la gestión de recursos humanos. Como ejemplo de ello cabe mencionar que, a pesar de que la Constitución de la República define la inamovilidad de los funcionarios presupuestados y de que la Ley Nro. 15.809 declara que “el ejercicio de la función pública en tareas permanentes deberá efectuarse en cargos presupuestales y bajo el sistema de la carrera administrativa”, ha descendido la proporción de cargos presupuestados sobre el plantel total y es habitual el nombramiento de “encargados” en los puestos de conducción (Ramos, 2013; ONSC, 2012a). La escasa coherencia también se explica porque, a pesar de contarse con instrumental para la planificación estratégica del presupuesto, recién en los últimos años ha comenzado a ser utilizada de modo que exceda el cumplimiento formal, y aún presenta debilidades; por su parte, la reciente disposición de instrumental para la planificación de recursos humanos adolece de estar poco alineada a la planificación presupuestaria.

La Constitución establece que las leyes de presupuesto, antes anual y más recientemente quinquenal, y las de rendiciones de cuentas son normas contenedoras de definiciones sobre el marco jurídico de la

función pública.⁶ Estas normas distinguen a los vínculos laborales⁷ que generan la calidad de “funcionario” de las que generan la calidad de “no funcionario”. En la actualidad, en el primer grupo se encuentran los presupuestados, docente efectivo y policial efectivo, contrato policial, docente interino y contrato permanente, docente suplente, zafral y eventual. Se consideran “no funcionarios” a los becarios, pasantes, arrendamientos de obra y de servicio, provisorato, contrato temporal de derecho público, contrato laboral, contrato artístico y contrato a término.⁸ La inclusión de nuevas formas contractuales fue modificando la constitución de los planteles de la administración pública debido a la significativa disminución de la proporción de cargos de carrera administrativa sobre el total: casi el 80% del personal era funcionario presupuestado en 1996, versus el 58% en 2013. El aumento de la precarización se constituyó en una preocupación a partir de 2005, cuando el gobierno de Tabaré Vázquez se propuso transformar en contratos de función pública a las relaciones funcionales alteradas por formas que denominaron impropias, con miras a reorientar la carrera administrativa. Este objetivo pudo cumplirse en la primera parte del período gubernamental, pero tuvo una tendencia inversa durante 2007-2009. A partir de 2010, durante el gobierno de Mujica, se retomó el esfuerzo de resolver el problema de la existencia de un gran número de vínculos laborales que respondían a lógicas diferentes, se superponían y poseían variadas denominaciones.⁹ En relación con la evolución total del plantel del empleo público nacional, durante este período de gobierno aumentó un 9%, superando la tasa de incremento en el período precedente (ONSC, 2012a). Puede observarse entonces que las necesidades de corto plazo superaron sistemáticamente las intenciones de la política de empleo planificada en las sucesivas gestiones.

En relación con la modalidad de formulación presupuestaria, hasta 2010 prevalecía la asignación de montos para cada programa dentro de cada ministerio, lo que debilitaba el ajuste de las acciones de los ministerios y agencias al plan estratégico del gobierno (Moraes, 2008). Desde entonces se identifican áreas programáticas, programas y objetivos con indicadores cuantitativos que procuran monitorear el estado de situación y el logro de objetivos en cada uno de esos niveles de responsabilidad (AGEV-OPP, 2013). Cada organismo es responsable de la carga de sus objetivos e indicadores y de la elaboración de la rendición de cuentas, en tanto que el monitoreo y la evaluación integral son realizados por el Área de Gestión y Evaluación del Estado de la OPP. Este sistema aún presenta debilidades en relación con la información desagregada sobre gastos de las distintas unidades organizativas y con la definición de objetivos a nivel de incisos y unidades ejecutoras. A esto se agrega que, en algunos casos, el porcentaje de logro de metas y de ejecución del gasto todavía es bajo. No obstante ello, ha permitido que los funcionarios empezaran a definir objetivos y metas, y a organizar sus agendas para su consecución.

⁶ Por ejemplo, el sistema de escalafones actual combina definiciones contenidas en el presupuesto de 1986 y en las rendiciones de cuentas de 2006 y 2007 (leyes Nros. 15.809, 18.172 y 18.362, respectivamente).

⁷ El “vínculo laboral con el Estado” es la relación jurídica existente entre una persona y la Administración, de lo cual se desprende que un trabajador puede tener más de un vínculo, situación que está legalmente limitada a docentes, profesionales de la salud y artistas.

⁸ La Ley Nro. 18.719 de enero de 2011 reguló el contrato temporal de derecho público y el provisorato. El primero se utiliza para la prestación de servicios de carácter personal que no puedan ser atendidos por los funcionarios presupuestados, por un término no superior a los tres años y una prórroga de igual plazo; se accede por concurso. El provisorato se utiliza para los ingresos, que serán provisorios por dieciocho meses; la incorporación a un cargo presupuestado se realizará transcurrido dicho plazo y con una evaluación previa.

⁹ Con el propósito de simplificarlos y tender a su mayor racionalidad, la Ley Nro. 18.719 derogó un conjunto de normas y el Decreto Reglamentario 52/011 estableció la modalidad de transición de 3.000 vínculos con contratos vigentes, pero suscritos al amparo de las normas derogadas.

La planificación de las necesidades de personal fue regulada mediante el Decreto Nro. 56/011, que definió el Sistema de Reclutamiento y Selección de Personas y estableció la necesidad de articulación entre la Unidad Uruguay Concurso de la ONSC y las AGH de los incisos. Durante el segundo semestre de cada año, las AGH deben planificar, con sus respectivas unidades ejecutoras, las necesidades de personal para el ejercicio siguiente, de acuerdo con los lineamientos jerárquicos y la disponibilidad presupuestal. Esta modalidad de planificación, concebida para organizar la labor del área Uruguay Concurso, aún es débil en su articulación con el sistema presupuestario; también se observa que los procesos aún no están suficientemente asentados y todavía generan resistencia en las AGH.

En definitiva, la información recabada da cuenta de la disponibilidad de instrumental para la planificación estratégica del presupuesto desde hace varios años, pero recién en los últimos ha comenzado a ser utilizado de modo que exceda el cumplimiento formal; a ello se agrega que todavía presenta debilidades. Aunque más recientes, también se dispone de procesos regulados para la planificación de los recursos humanos, los que están poco alineados con la planificación presupuestaria.

Información de base (punto crítico 2)

El sector público se caracteriza por contar con buenos sistemas de información cuantitativa pero resulta deficitaria en cuanto a datos cualitativos y a información sensible para la planificación.

La información sobre funcionarios de la Administración Central se registra desde hace siete décadas conforme a lo establecido por el Estatuto del Funcionario. Desde 1994, la ONSC también cuenta con información relativa a la administración de recursos humanos proveniente de organismos sobre los cuales no tiene competencia; el Decreto Nro. 302/994 obliga a estos organismos a remitirle la información y documentación sobre ingresos, modificaciones y egresos, acumulación de cargos y pases en comisión. Por su parte, la ONSC está obligada a “incluir anualmente en la Rendición de Cuentas, un informe del número de vínculos laborales con el Estado” discriminado por tipo de vínculo, organismo y sexo. En definitiva, hacia 2004 ya se contaba con un importante volumen de información proveniente del Sistema de Condiciones Objetivas de Trabajo, del Sistema de Remuneraciones y del Sistema Integrado de Información Financiera.¹⁰

En la actualidad, la ONSC cuenta con dos sistemas de información: el Sistema de Gestión Humana (SGH), que abarca al Poder Ejecutivo, y el Registro de Vínculos con el Estado, que comprende a los restantes incisos, información que es ingresada y actualizada en forma directa por cada organismo.

El SGH, en uso desde 2007, dispone de una base unificada con información sobre las estructuras organizativas y los vínculos contractuales, y con los datos personales y laborales de los trabajadores. La información disponible incluso permite construir tres estructuras organizacionales distintas: la formal (definida por la CEPRE en 1997), la retributiva (línea de dependencia del personal a los fines de autorizaciones, lo que incluye a los “encargados”) y la proyectada, que incluye a las nuevas estructuras en vías de negociación (Taller ONSC, 2013). En enero de 2012 se puso en marcha el uso del módulo “Presentismo SGH 2.0” en distintas unidades de la Administración Central. Este módulo

¹⁰ Este sistema es administrado por la Contaduría General de la Nación. En marzo de 2012 se inició un proceso de revisión para su actualización conceptual y reingeniería operativa (CGN, 2012).

se encarga de obtener las marcas de los relojes ubicados en cualquier edificio de la Administración Central y generar los partes diarios para cada persona registrada; también gestiona las cuentas corrientes relacionadas. Para este desarrollo se hizo necesario, en forma previa, actualizar la información ingresada en el SGH y mejorar los procedimientos en el registro mensual del tiempo de trabajo y los descuentos, incorporando los controles y las sanciones que establece el Decreto 319/010. El nuevo módulo permitió eliminar las comunicaciones escritas por las incidencias que en la actualidad se realizan en el sistema, por cada funcionario (ONSC, 2012b; Presidencia, 2013). El SGH provee información al Sistema de Liquidación de Haberes; por ello, esta información es muy completa en cuanto a los datos que inciden en la retribución.

El Registro de Vínculos con el Estado está vigente desde 2008. Respecto a los datos de la Administración Central, estos se alimentan del SGH, y año a año ha ido aumentando la carga directa de la información proveniente de los organismos descentralizados. Este sistema también recibe la información de sumarios, redistribución e inhabilitaciones y, a su vez, alimenta al que administra Uruguay Concurra en lo relativo a información de las personas ya incorporadas al empleo público.

El sistema de “Reclutamiento, Selección e Incorporación de Personal” cuenta con el soporte de la plataforma Uruguay Concurra (sitio web de la ONSC, 2013).

En consonancia con la política de transparencia, la ONSC publica anualmente en su sitio web el informe “Vínculos laborales con el Estado”, en el que incluso identifica a las entidades que no han remitido los informes o lo han hecho con omisiones.

En relación con la información cualitativa disponible, como por ejemplo la tarea que realiza la persona o los datos que exceden la liquidación de haberes, se observan déficits porque la denominación del puesto no refleja las funciones del cargo o porque las entidades no ingresan o envían toda la información o lo hacen con retraso; en ocasiones, el obstáculo es el soporte de la información, que en la mayoría de los incisos sigue estando en soporte papel o en alguno de los repositorios de información aún no migrados a los nuevos sistemas informáticos (Taller ONSC, 2013). Está prevista una actualización del sistema informático para que permita la incorporación de más información.

La información disponible es adecuada para la gestión de personal (por ejemplo, liquidación de haberes y control del presentismo), pero resulta deficitaria para la planificación. De hecho, el rediseño de las estructuras administrativas y de los puestos de trabajo en los ministerios piloto requirió recabar datos in situ “a fin de obtener y procesar la información que no se encuentra sistematizada” (Presidencia, 2013). La implantación del sistema informático SGH sin la migración completa de los datos ha contribuido a que algunas dependencias no dispongan de datos cualitativos actualizados (Taller ONSC, 2013).

Eficacia de la planificación (puntos críticos 3, 4 y 5)

En 2004 se percibía que la política de restricción de ingreso de personal permanente iniciada en los años noventa, así como la declaración de excedentes derivada del trabajo del CEPRE en 1997 y los retiros incentivados dispuestos en 2002, no habían tenido éxito en tanto seguían coexistiendo situaciones de déficit y de sobrante de personal en distintas unidades. En términos comparativos con los restantes países latinoamericanos, Uruguay era el de mayor proporción de empleados públicos del gobierno central sobre la población total (6%), seguido con una diferencia significativa por República Dominicana y Bolivia (4% y 3%, respectivamente). Por su parte, el peso de las nóminas públicas sobre el producto interno bruto de 2004 ubicaba al país en el rango medio del promedio de los países, con un 4,68%; a pesar de ello y de su tendencia a la baja, era considerado alto por los académicos y por la opinión pública (Iacoviello y Rodríguez-Gustá, 2006; Iacoviello, 2006). Esta aparente paradoja entre la alta participación del empleo público sobre la población, con una participación intermedia del gasto salarial sobre el producto interno bruto se explicaba por el bajo nivel salarial promedio.

Desde el punto de vista normativo, el presupuesto quinquenal 2005-2009 dispuso la derogación de las normas que imponían la prohibición de ingresar personal y, conjuntamente, definió una política de “retiros incentivados”.¹¹ En los hechos, en el período 2004-2012, los vínculos con el gobierno nacional aumentaron un 19% sobre una población de baja tasa de crecimiento, lo cual representa un mayor peso del servicio civil sobre la población total. A pesar de este incremento, los funcionarios de la ONSC y de las AGH, si bien reconocen la baja productividad, sostienen que predominan las carencias por sobre los excesos de personal; en particular, se observa la falta de profesionales especializados para un Estado moderno (en las áreas de energía, medio ambiente, informática, minería, entre otras) y la sobreabundancia de trabajadores con oficios y servicios generales, y profesiones tradicionales sin especialización.

Por su parte, el peso de las nóminas públicas sobre el producto interno bruto aumentó al 7,15% en 2012.

En relación con la tecnificación de las plantillas, en 2004, el 34% de los funcionarios de la administración pública nacional contaba con un título de educación superior, indicador que evolucionó positivamente hasta alcanzar el 42% en 2011. Esto se basa en la existencia de requisitos mínimos de formación para el ingreso a varios escalafones.

Administración de la planificación (punto crítico 6)

El establecimiento de un modelo de gestión que fortaleciera el rol de las Áreas de Gestión Humana de los ministerios fue uno de los objetivos que guiaron la implantación del SGH. Para ello se propuso la dependencia de las AGH de los Directores Generales de Secretaría, la unificación de las funciones que se realizaban en diferentes áreas (control de asistencia, liquidación de haberes y capacitación), la

¹¹ La Ley Nro. 17.930 definió que podían solicitar el retiro los “funcionarios que tuvieran por lo menos 58 años de edad al 31 de diciembre de 2005, percibiendo mensualmente el 65% de sus ganancias por el plazo de cinco años o hasta cumplir los 70 años de edad”. La Ley de Rendición de Cuentas de 2006 lo amplió a los funcionarios de la Corte Electoral.

promoción de las actividades en las que se habían registrado pocos avances significativos (planificación, gestión del empleo, gestión del rendimiento, gestión del desarrollo y gestión de las relaciones humanas y sociales) y la coordinación estrecha entre las AGH y la ONSC.

Dicha coordinación no está exenta de dificultades: los responsables de las AGH aún añoran el mayor grado de libertad del que gozaban antes del proceso de centralización normativa e informática, y perciben que en la actualidad la administración es más compleja; en algunos casos, sostienen que disponen de menos información. Por su parte, la ONSC observa que, en términos generales, las AGH todavía carecen de las competencias necesarias para un manejo profesional y autónomo. Para compensar tal debilidad, se está trabajando en una doble vía: por un lado, la capacitación de los responsables a través del Diplomado en Gestión Humana (330 horas); por el otro, la instalación de una extranet para la comunicación más fluida entre las AGH y la ONSC (Entrevista colectiva ONSC, 2013; ENAP, 2012a).

En resumen, en la última década se observó una relativa correlación entre las prioridades y las orientaciones estratégicas por un lado, y las prácticas concretas de administración de recursos humanos por el otro. En este sentido, se consideran debilidades la reversión de proyectos promisorios, la distancia entre algunas definiciones estratégicas del más alto nivel y su aplicabilidad concreta, la rigidez de algunas estructuras burocráticas y la excesiva demora de desarrollo o implementación de algunos procesos.¹²

2.2. Organización del Trabajo

En un subsistema de organización del trabajo son dos los procesos diferenciados que deben contemplarse: el diseño de los puestos de trabajo, que supone realizar opciones importantes acerca del grado de especialización horizontal y vertical del puesto y de la estandarización de la conducta del ocupante, y la definición de los perfiles de los ocupantes de los puestos, consistentes en la identificación de las competencias básicas que aquellos deben reunir (Longo, 2002).

Calidad de la estructura de puestos de trabajo (puntos críticos 7 y 8)

La Ley Nro. 15.809 de abril de 1986 define dieciséis escalafones que aún están vigentes.¹³ En el año 2005, la ONSC trató de restablecer la correspondencia entre el cargo en la escala jerárquica, la función desempeñada y el salario a los efectos de recuperar la motivación de los funcionarios en relación al

¹² La breve supervivencia del escalafón directivo del Sistema Integrado de Remuneraciones y Ocupaciones (SIRO), el predominio de las “encargaturas”, la derogación legal del sistema de evaluación de desempeño y su repetida prórroga anual a los efectos de permitir los concursos de ascensos o los dilatados procesos de reformulación de estructuras, todo lo cual se desarrolla en las secciones siguientes, son algunos ejemplos de la distancia entre las intenciones políticas y las acciones concretas.

¹³ Los escalafones se identifican por letras: A-Profesional universitario; B-Personal especializado; C-Administrativo; D-Especializado; E-Oficios; F-Servicios auxiliares; J-Docente de otros organismos; P-Político; Q-Particular confianza; R-No incluido en escalafones anteriores; S-Penitenciario. A estos se suman los escalafones especiales: G-Docente Universidad de la República; H-Docente de la Administración Nacional de Educación Pública; K-Militar; L- Policial; M-Servicio exterior; N-Judicial.

ascenso por mérito. Para ello se definió un nuevo modelo de carrera denominado Sistema Integrado de Remuneraciones y Ocupaciones (SIRO), el cual fue aprobado mediante la Ley Nro. 18.172 en 2006, para su implantación a partir de enero de 2008. Este trabajo requirió clasificar las ocupaciones vigentes en la Administración Central, tarea que quedó compendiada en el Manual de Descripciones Ocupacionales, editado en mayo de 2009 (ONSC, 2009a). El Manual describe cada una de las ocupaciones y la ubica en un escalafón y subescalafón; también define requisitos generales y específicos, conocimientos y habilidades necesarias, descripción general y de las tareas, y ocupaciones comprendidas en la Administración Central. De todo este proyecto, solo logró implantarse una parte de los cargos previstos del escalafón de Alta Conducción.

En definitiva, el esquema vigente de carrera administrativa está compuesto por los dieciséis escalafones dispuestos por la Ley Nro. 15.809 (cada uno con su escala de dieciséis grados) y el subescalafón de Alta Conducción del SIRO, establecido por la Ley Nro. 18.172 (Guinovart, 2008; Entrevista a Tejera, 2013). Este sistema limita las posibilidades de ascenso, restringe la movilidad horizontal y no es uniforme en el modo en que se remunera la conducción, a lo que se suma que la función no tiene fecha de caducidad y que los cargos de conducción no se diferencian claramente de los cargos operativos.

A partir de 2010, el diseño de una nueva carrera del servicio civil se constituyó en prioridad de la ONSC. El modelo, cuyo esquema básico fue incluido en la ley que establece el nuevo Estatuto del Funcionario, define a la conducción en forma separada del resto de los escalafones lo que, en principio, permitiría una mayor movilidad horizontal y vertical. También plantea el concepto de retribución total, lo que hará posible medir el impacto de las políticas salariales y construir diferentes escenarios para costear las estructuras y la implantación de la propia carrera. El nuevo sistema contempla tres escalafones operativos (servicios auxiliares y oficios, administrativo y técnico-profesional), cinco trayectos y seis niveles por trayecto: estos últimos componen la escala salarial del trayecto. En cada uno de estos niveles se valora el grado de dificultad de la tarea, la responsabilidad exigida, los saberes medidos a través del conocimiento, y la pericia y el grado de influencia en lo funcional o en lo técnico. El sexto nivel, agregado como resultado de la negociación entre los sindicatos y el Parlamento, espera ser reservado a coordinadores de equipo, como nexo entre los puestos operativos y los de conducción.

El criterio de agrupamiento de las tareas en subescalafones del nuevo Estatuto es el nivel de educación formal que se requiere para su realización. Esto ha sido objetado por algunos expertos que argumentan que ello implica la organización en base a estructuras corporativas, y no por familias ocupacionales y ocupaciones específicas que se identifiquen, al interior de las mismas, con sus requisitos académicos y técnicos (Taller con expertos académicos, 2013). En el nuevo Estatuto, el concepto de ocupación es definido a posteriori del cargo, como el “conjunto de tareas asignables a los cargos”: se podrá adjudicar a un mismo cargo diferentes ocupaciones de similar nivel relacionadas con su especialidad, o distintas ocupaciones de las definidas al momento de creación o migración del cargo.

La ONSC ha definido la estrategia genérica de migración y el MEF presupuestó los recursos necesarios para su implantación, que aumentaría los salarios del 37% de los funcionarios presupuestados y requeriría unos 300 millones de pesos de gasto adicional. Serían migrados los titulares de funciones de conducción, que constituyen el 40% de los casos, en tanto las posiciones ocupadas por “encargados” serían sometidas a concurso. Se estima en tres años el plazo necesario para procesar todos los concursos que requiere el nuevo esquema (Entrevista a Tejera, 2013).

Todo esto significa que la implantación efectiva de la nueva carrera administrativa aún debe sortear varias instancias, entre las que se destacan procurar un mayor respaldo del sindicalismo del sector público y diseñar un complejo proceso de conversión entre el sistema vigente y el propuesto, que no estará exento de un importante proceso de negociación al interior de la administración y con los sindicatos.

Flexibilidad del diseño de puestos y perfiles (punto crítico 9)

Hacia 2004, la definición previa de los perfiles se realizaba en forma aislada, no era una práctica institucionalizada y regular y prevalecían los requisitos de titulación o especialización técnica. Por su parte, el presupuesto por cargos en lugar de puestos, implicaba la definición del perfil al momento de la cobertura del puesto (Iacoviello y Rodríguez-Gustá, 2006).

Una década después, la situación se ha modificado pero con cambios de muy distinto grado, que resultan en un variado mosaico en toda la Administración Central. El mayor desarrollo se observa en los cargos que fueron ocupados a través de concursos de oposición, debido a que la selección de sus ocupantes se realiza de acuerdo a un perfil de competencias funcionales y conductuales, estas últimas genéricas o específicas, y habitualmente evaluadas en la entrevista. Esta situación resulta, en las instituciones menos dinámicas, en casos aislados de puestos adecuadamente diseñados, mientras que el resto solo contiene la denominación o una descripción muy desactualizada. En el otro extremo se encuentran las instituciones que han sido sometidas al proceso de rediseño de sus estructuras, cuatro de las cuales están técnicamente terminadas y otro tanto está en etapa de elaboración: allí los puestos fueron redefinidos de acuerdo a competencias. Parte de los avances se apoyan en el Manual de Descripciones Ocupacionales del SIRO.

2.3. Gestión del Empleo

Este subsistema de la GRH incorpora el 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. Es un subsistema complejo, dentro del cual deben ser analizadas algunas de las áreas más relevantes de la GRH (Longo, 2002).

Igualdad y mérito en el acceso (puntos críticos 10 y 11)

En 2004 todavía estaba vigente la restricción de ingreso a la administración pública. La única excepción eran los cargos de alta especialización, los cuales, cuando se realizaban concursos para ocuparlos, eran abiertos y estaban basados en la idoneidad y el mérito. Era importante la presencia de regímenes especiales de contratación, algunas veces vinculados a compromisos políticos o personales y las restantes, a necesidades organizativas. Estaba prevista la aplicación de mecanismos de llamado

público abierto y de concurso de mérito y antecedentes para los contratos a término (Iacoviello y Rodríguez-Gustá, 2006).

En octubre de 2010, la ONSC creó la Unidad Uruguay Concurso, con el objeto de administrar y gestionar los concursos de los organismos pertenecientes a la Administración Central. Esta Unidad administra el Sistema de Reclutamiento y Selección, el cual cuenta con un *software* desarrollado específicamente a estos efectos. Para otorgarle respaldo legal a estas nuevas funciones, en diciembre de 2010 la Ley Nro. 18.719 amplió la competencia de la ONSC y, en febrero de 2011, se estableció el procedimiento a seguir para el reclutamiento y selección de personal (ONSC, 2011a; ONSC, 2012b).

El portal de ingreso a la administración pública, alojado en el dominio www.uruguayconcurso.gub.uy¹⁴ se puso en producción en abril de 2011. Al acceder, cada interesado elabora su currículum vitae y, posteriormente, se postula en los concursos en los que considera cumplir con los requisitos exigidos (sitio web de la ONSC, 2013). Los usuarios pueden solicitar apoyo a un centro de atención telefónica (*call center*). Para el aumento de la oferta de postulantes se realizó una amplia difusión del portal en los medios de prensa y, a través de folletos, en las oficinas de la Administración Central, en los Centros de Atención Ciudadana y en los Centros MEC (Ministerio de Educación y Cultura) de todo el país.

Desde la implementación del sistema, en enero de 2011, la Unidad Uruguay Concurso ha pasado por tres etapas: pre-portal, de enero a marzo de 2011; portal versión 1, de abril a diciembre de 2011, y portal versión 2, de enero a diciembre de 2012 (ONSC, 2012c); sin duda, cabe agregar una cuarta, cuya utilización tuvo inicio en mayo de 2013, a partir de la cual todas las instituciones estatales tienen la obligación de ingresar al portal la apertura de concursos. Las mejoras en el desarrollo incluyeron la ampliación en la información que se brinda al postulante, aportando datos sobre el estado de su trámite a medida que progresa el llamado, y la incorporación de mayores controles que permiten mejorar la calidad de la información que se ingresa. Para la operación de los concursos, los avances consistieron en el aumento de las prestaciones más allá de la publicación del llamado, permitiendo automatizar y ejecutar todas las tareas del proceso de reclutamiento y selección, desde el momento en que las AGH plantean sus necesidades hasta el fallo final del tribunal actuante; también habilita la generación de una mayor cantidad de reportes que permiten conocer la situación de los llamados y las formas de procesamiento, aportando información para la planificación del trabajo (ONSC, 2013).

Los sucesivos ajustes a los procesos y al *software* permitieron optimizar el reclutamiento de personal, disminuyendo ostensiblemente los tiempos de procesamiento y aumentando la cantidad y el número de postulantes.¹⁵ El alcance también ha tenido mejoras sustantivas: hasta abril de 2013 solo se publicaban las ofertas de acceso de una parte del gobierno central civil, la Presidencia y los Ministerios; desde entonces, abarca a todas las entidades públicas. El análisis de las altas operadas en el sector público nacional durante 2012 permite ponderar su alcance: el 56% de los nuevos vínculos fue dado de alta mediante alguno de los mecanismos de concurso (méritos, méritos y antecedentes, y sorteo y concurso). De las tres modalidades de concurso, la más utilizada fue el concurso de méritos y oposición (52%), secundado por el concurso de méritos (46%). El análisis por agrupamiento normativo muestra que el 58% de los ingresos a los organismos descentralizados fue por las tres

¹⁴ Este dominio se ubicó en noveno lugar entre las páginas más buscadas por Google en Uruguay durante 2012, y tuvo un crecimiento de búsquedas del 80%.

¹⁵ Los tiempos de procesamiento se redujeron de 158 días en la etapa pre-portal a 141 con la versión 1 y a 82 con la versión 2. Por su parte, la cantidad pasó de 252 concursos en 2011 a 583 en 2012. A su vez, el número de postulantes se incrementó de 105.513 en 2011 a 127.087 en 2012.

modalidades de concursos, mientras que es algo menor en el Poder Ejecutivo (55%) y en las empresas públicas (52%). Si se analizan las altas de 2012 por cada tipo de vínculo, se observa que se utilizó el concurso para el 71% de los cargos presupuestados, el 44% de los contratos permanentes, el 51% de los zafrales y eventuales y el 64% de los no funcionarios (ONSC, 2013).

El portal refleja los tipos de vínculos vigentes para el ingreso al empleo público, todos correspondientes al grupo de “no funcionarios”: provisorato, contrato temporal de derecho público, contrato laboral, arrendamiento de obra, contrato de beca o pasantía. Cabe recordar que el provisorato es la puerta de ingreso al cargo presupuestado.

Fuera de las intervenciones obligadas, la ONSC también ha asesorado a entidades sobre las que no tiene competencia legal.

Calidad del reclutamiento y de la selección (punto crítico 12)

En 2004 se había observado que el reclutamiento de la mayoría de los cargos se realizaba exclusivamente dentro de la administración, salvo los cargos de Alta Gerencia, que representaban un 35% de los cargos de directivos y para los cuales se reclutaba dentro y fuera de la misma. La calidad de los concursos era variable según la voluntad de los directivos (Iacoviello y Rodríguez-Gustá, 2006).

El Reglamento del Sistema de Reclutamiento y Selección, sancionado en enero de 2011, estableció la realización opcional de pruebas de conocimiento, la evaluación psicotécnica y la entrevista a cargo del Tribunal. Cuando se utiliza esta opción,¹⁶ en ocasiones la selección se basa en la existencia de perfiles de competencias que deben tener los ocupantes de los puestos a cubrir, la que generalmente se evalúa al realizarse la prueba psicotécnica. El nuevo marco normativo menciona las competencias básicas del servidor público que deberán ser tenidas en cuenta a la hora de la selección (orientación al ciudadano y a resultados, compromiso con el servicio público, iniciativa, y adaptabilidad y flexibilidad), sin perjuicio de lo cual, en la descripción del cargo, podrán incluirse competencias propias o específicas del puesto que se concurra.

El Reglamento establece que la aprobación del concurso se verifica cuando el postulante alcanza un mínimo de 70 puntos. Los cargos se asignan por estricto orden de mérito. En forma posterior a la contratación, se introduce una instancia de control formal a cargo de la ONSC,¹⁷ situación que garantiza la calidad del proceso, pero contribuye a la saturación de la ventanilla única.

¹⁶ Es destacable que el Poder Legislativo utilizó el concurso de méritos y oposición para el 100% de las altas de funcionarios. Cuando decide llamar a concursos de funcionarios, el Poder Ejecutivo casi siempre utiliza el concurso de méritos y oposición (94% de las altas), siendo menor la relación en el caso de “no funcionarios” (39%). En los organismos descentralizados y en las empresas públicas, en las que no rige el Reglamento mencionado, aún predomina el concurso limitado de antecedentes para funcionarios (62% y 55%, respectivamente); para los no funcionarios, la situación no es homogénea, predominando el concurso de antecedentes en el caso de los organismos del Art. 220 (97% sobre el total de concursos), y la oposición y méritos, en los del Art. 221, con el 39% (ONSC, 2013).

¹⁷ El expediente debe contener la resolución que dispuso el llamado, las bases del concurso, el informe de la Contaduría General de la Nación informando la disponibilidad presupuestal, las publicaciones, las actas del tribunal y la lista de postulantes seleccionados, la resolución de la máxima autoridad homologando el fallo del Tribunal, la declaración jurada del aspirante, el proyecto de resolución de contratación y el proyecto de contrato.

El Tribunal de Concurso es designado por la máxima autoridad del ministerio y debe estar formado por tres miembros: un representante de dicha autoridad (que lo presidirá), un representante de la ONSC y un miembro de reconocida idoneidad técnica en la materia propia del concurso, que puede ser o no funcionario público. En caso de concursos internos, en algunos incisos se establece que uno de los miembros sea un funcionario de planta permanente y con un cargo igual o superior al objeto del concurso, elegido por los inscritos mediante voto secreto. La integración del Tribunal debe ser publicada y los postulantes pueden recusar a los miembros por razones fundadas.

Los trabajadores participan en calidad de veedores de la imparcialidad del Tribunal. El veedor debe ser propuesto por la Confederación de Organizaciones de Funcionarios del Estado (COFE), tiene voz pero no vota y debe ser un funcionario de reconocida idoneidad; puede participar en varios tribunales, y debe ser convocado obligatoriamente a todas las reuniones. En base a la experiencia derivada de esta participación y en un marco de respaldo a los concursos, la COFE ha planteado situaciones de concursos cuya definición de perfiles restringe la competencia y parece ajustarse a candidatos previamente establecidos.

Para la implantación del Sistema de Reclutamiento y Selección de Personas, la Unidad Uruguay Concurra redactó y publicó en abril de 2011 el Manual de Reclutamiento y Selección, que establece una guía para la realización de los llamados a concursos de selección desde la etapa de elaboración de las bases hasta su finalización. También se dedicó a la planificación y dictado de talleres de capacitación para la formación interna y la de los miembros de tribunales de concursos, en colaboración con la Escuela Nacional de Administración Pública.¹⁸ Desde la implantación del Reglamento en febrero de 2011, por lo menos dos de los tres miembros del Tribunal de Concurso deben contar con la certificación impartida por la Escuela.

La ONSC brinda asistencia técnica a todas las AGH en el diseño de las bases, los perfiles y los concursos. Para facilitar el proceso se diseñaron formularios de descripción de cargo/función y modelos de bases y se asignaron responsabilidades a los funcionarios de la Unidad Uruguay Concurra, a los efectos de que cumplan la función de nexos con cada ministerio. Si bien cada AGH gestiona sus procesos de selección del personal, la ONSC ha llevado a cabo concursos de ocupaciones genéricas, con el propósito de abreviar los tiempos de procesamiento general.

Puede afirmarse que los avances alcanzados con el Sistema de Reclutamiento y Selección se encuentran entre los más importantes del servicio civil uruguayo de la última década. Como debilidad se observa la saturación de la ventanilla única, que desde su puesta en funcionamiento no ha logrado alcanzar un régimen de normalidad. Esto obedece, en parte, al tiempo incremental que demanda el ajuste y aprendizaje de todo nuevo sistema y al aumento estacional de altas para completar los planteles antes de que se inicie el período de prohibición legal de creación de nuevos cargos y de nuevas designaciones, previo a las elecciones de octubre de 2014 (Entrevista al MEF, 2013). No obstante, también inciden algunos aspectos estructurales, tales como el exceso de intervenciones de la ONSC en todo el proceso de selección.

¹⁸ La capacitación tiene una duración de 18 horas. Comprendió a 523 funcionarios en 2011 y 260 en 2012.

Movilidad (punto crítico 13)

La movilidad dependía más de las necesidades personales que de las organizacionales, y no estaba prevista en los procedimientos de carrera hacia el año 2004. En esa época, también se apelaba a cierta movilidad a través de la utilización de la figura del “comisionado” (Iacoviello y Rodríguez-Gustá, 2006).

La Ley Nro. 18.172 de 2006 suspendió la posibilidad de redistribuir funcionarios entre ministerios. Es probable que esto se haya dispuesto para frenar los movimientos de las dotaciones, en el marco de la reestructuración orgánica que también disponía esa norma. Si bien estas estructuras se implementaron recién en 2011, con la sanción de la Ley Nro. 18.719, el Poder Ejecutivo quedó facultado a restablecer los mecanismos de redistribución de personal entre áreas.

En la actualidad, la redistribución es competencia de la ONSC, la cual actúa en función de las necesidades de personal comunicadas por las AGH, y está prevista como una instancia obligatoria antes de la contratación de nuevos empleados. La reglamentación establece que el cambio no puede afectar derechos funcionales del empleado y que el organismo receptor no puede rechazar al funcionario; solo podría solicitar la reconsideración de la redistribución argumentando que no cumple con el perfil solicitado o tiene antecedentes disciplinarios.

También contribuye a la movilidad la reciente disposición que permite a los funcionarios presentarse en concursos internos dentro del inciso; ello amplía las posibilidades de desarrollo antes circunscritas a la categoría superior y a la dependencia de revista.

La nueva carrera se propone fortalecer la posibilidad de rotación de los cargos, mediante la asignación de una ocupación operativa distinta a aquella asignada en el momento de la creación o de la migración del cargo, lo que podrá requerir el traslado de cargos de una unidad ejecutora a otra del inciso, o de un inciso a otro (Guinovart, 2011). Al respecto, y basado en la rigidez histórica, surgen dudas sobre las posibilidades reales de la nueva carrera de fomentar el ascenso entre ministerios (Taller con académicos, 2013).

Desvinculación (puntos críticos 14 y 15)

La Constitución de la República establece la inamovilidad de los funcionarios presupuestados de la Administración Central y define que le corresponde al Presidente de la República, actuando con el ministro respectivo o Consejo de Ministros, “destituir a 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 (...) si la Cámara de Senadores da la venia solicitada, a los efectos de la destitución”.

La separación definitiva del cargo es la máxima sanción que puede aplicarse a un funcionario, como resultado de un procedimiento administrativo interno que se realiza de oficio, que puede ir acompañada de medidas accesorias como la pérdida de los derechos a la pasividad en el caso de delitos cometidos contra la Administración Pública o conexos con la función. La ley Nro. 17.678 de agosto de 2003 establece que, sin perjuicio de otros actos u omisiones que puedan constituir causales

de destitución, los funcionarios incurrirán en ineptitud u omisión cuando acumulen diez faltas injustificadas al año o efectúen en los mecanismos de control de asistencia registraciones pertenecientes a otros funcionarios.

El procedimiento disciplinario debe ser iniciado por la máxima autoridad de la unidad ejecutora. Al concluir la instrucción, la Asesoría Letrada del organismo debe aconsejar la sanción; si fuera destitución, le compete a la Comisión Nacional del Servicio Civil pronunciarse, antes de la resolución de la autoridad administrativa. Luego, se envía la sanción al Senado para que el trámite reciba la venia constitucional. En general, el Senado convalida la sanción solicitada por el Poder Ejecutivo. El proceso que culmina en el cese de un funcionario presupuestado, implantado para salvaguardar al trabajador de un despido arbitrario, ha sido cuestionado por la acumulación de demoras que exceden los plazos legales,¹⁹ y hacia 2010 ya se constituía en una preocupación para el gobierno de Mujica.

La ONSC centraliza la información relativa a los sumarios que se instruyen a los funcionarios públicos y administra el Registro General de Sumarios Administrativos. Esta información es utilizada en forma previa a la designación o redistribución de funcionarios, debido a que no pueden ser reingresadas las personas destituidas como consecuencia de la comisión de una falta administrativa grave o por el incumplimiento de sus obligaciones.

Un estudio que realizó la ONSC sobre los sumarios tramitados en 2009-2010 arrojó un promedio de unos 1.500 sumarios por año, que afectaron a aproximadamente el 3,1% del total de vínculos de funcionarios presupuestados. En la Administración Central, solo una pequeña proporción de los sumarios culmina en destitución, rescisión del contrato o cesantía, y ello afecta casi exclusivamente a aquellos cuya causal es la “presunción de delito” (ONSC, 2011b).

La figura de las “encargaturas” de funciones de conducción implica que, en algunos casos, el jefe formal ha sido desplazado. A veces, este desplazamiento puede ser causado por ineptitud pero también por la necesidad de disponer de un funcionario de confianza. El alejamiento de la responsabilidad, en el esquema vigente, no altera la retribución (Taller ONSC, 2013).

Lo expuesto permite concluir que: a) existe un complejo sistema de garantías contra el despido arbitrario; b) no se respetan los tiempos máximos establecidos en el proceso, desvirtuando el efecto de la sanción; c) la ineptitud no es sancionada con la destitución, a pesar de estar indicada en la Constitución, y d) los sumarios por delitos involucran a menos del 10% de los casos, pero de ellos, uno de cada dos casos concluyeron con el cese.

En relación con los excedentes ante reestructuraciones, si bien en el pasado se aplicaron retiros incentivados para los funcionarios presupuestados, en los últimos dos períodos de gobierno se ha mantenido la política de no desvincular; por el contrario, se procede a reconvertir, redistribuir y recapacitar. Los restantes vínculos contractuales pueden ser interrumpidos en cualquier momento.

¹⁹ Un caso emblemático originado en una acusación por cohecho se demoró dieciocho años y, al final, el Senado evitó la destitución a pesar de que había pruebas suficientes (sitio web de El País, 2010).

2.4. Gestión del Rendimiento

Se considera la gestión del rendimiento como un proceso que incluye la planificación del rendimiento, que se traduce en la definición de pautas o estándares de rendimiento, el seguimiento activo del rendimiento a lo largo del ciclo de gestión, observando el desempeño de las personas y apoyándolo, la evaluación del rendimiento, contrastando las pautas y objetivos de rendimiento con los resultados y la retroalimentación o «feedback» al empleado (Longo, 2002).

Planificación del rendimiento (punto crítico 16)

Hacia 2004, el Sistema de Evaluación de la Gestión Pública creado por el CEPRE permitía a las unidades ejecutoras presentar indicadores de eficiencia, eficacia y calidad. Si bien no existían los instrumentos o las prácticas para definir las pautas o los estándares de rendimiento esperado, la circulación interna de los indicadores y metas establecidos por el sistema informático de Evaluación de la Gestión Pública permitía a los empleados tener información de referencia sobre los objetivos de rendimiento generales (Iacoviello y Rodríguez-Gustá, 2006).

El sistema de evaluación del rendimiento vigente fue definido por la Ley Nro. 16.376 de enero de 1996. Establece la evaluación anual de la “aptitud funcional para los estímulos y ascensos en cada inciso (...) a todo funcionario que cumpla tareas en la Administración Central (...) cualquiera sea la naturaleza de su vinculación”. Los factores de calificación son el rendimiento y la calidad, las condiciones personales y el comportamiento del funcionario, y las aptitudes en cargos de supervisión y responsabilidad. Hacia 2004, al 10% superior podía asignarse la calificación de excelente; al 20% siguiente, muy bueno, y al resto, satisfactoria, regular o insuficiente. Los que obtenían una calificación excelente recibían como premio un 10% de la retribución anual, y los ‘muy bueno’, un incentivo del 3%. En la actualidad, esta vinculación entre desempeño e incentivo económico no está vigente.

El sistema ha sido cuestionado desde septiembre de 2002, cuando se encomendó a la ONSC el diseño de uno nuevo; fue derogado en 2005 y prorrogado todos los años hasta la actualidad.²⁰ La necesidad de sus repetidas prórrogas obedece a que los concursos de ascenso están relacionados con las calificaciones obtenidas.

La ONSC reconoce, por un lado, la dificultad de implementar sistemas de evaluación de desempeño sostenibles en el tiempo, y por el otro, que la gestión del rendimiento está en una etapa de transición. De hecho, se solicitó el apoyo técnico del CLAD para definir qué sistema de evaluación es el más

²⁰ La Ley Nro. 17.556 de septiembre de 2002 encomendaba a la ONSC la reglamentación y puesta en práctica de un nuevo régimen de evaluación del desempeño a partir de los ejercicios 2003 y siguientes. No obstante, mediante el Decreto Nro. 357/004, se prorrogó el régimen de evaluación de desempeño para el ejercicio 2003, y lo mismo sucedió con otra norma que lo prorrogó para el ejercicio 2004. Más contundente, la Ley Nro. 17.904 de octubre de 2005 (Presidencia de Vázquez) derogó los artículos que definían el sistema y dispuso que la ONSC elaborara el nuevo; como este nunca se hizo, todos los años se prorroga mediante decreto una ley derogada, a los efectos de la evaluación del desempeño de los funcionarios.

adecuado y, en base a ello, se prevé definir un nuevo esquema para el año en curso, ligado al nuevo Estatuto del Funcionario.²¹

La nueva carrera recién sancionada pretende avanzar en este subsistema a partir de: a) incorporar la evaluación del desempeño en el proceso de ascenso; b) permitir ingresos solo por el régimen de provisorato, el cual está sujeto a una evaluación de desempeño como paso previo a la asignación de un cargo presupuestado; c) incluir la evaluación de la medida en que fueran logradas las metas establecidas en los compromisos de gestión, y d) incorporar las competencias en las definiciones de los perfiles de puestos (Guinovart, 2011). El nuevo esquema también define los principios de la evaluación de desempeño y establece la amplia participación de los interesados en el procedimiento. Este último deberá estar expresamente reglamentado, y definir los criterios de evaluación, factores, subfactores y coeficientes de ponderación, alineados con la planificación estratégica del organismo, a los efectos de medir y valorar la conducta funcional y el rendimiento del desempeño; además, deberá indicar que los resultados serán tenidos en cuenta para los ascensos, la remuneración variable, la formación, la movilidad o la permanencia en el cargo de tareas asignadas o funciones. En lo relativo al incentivo económico que se establezca como premio a la evaluación, el proyecto instruye que deberá ser variable y transitorio, debiendo fijarse por períodos no superiores al año y ratificarse o rectificarse al vencimiento del plazo.

El nuevo Estatuto también prevé que los jefes de departamento, división y área deberán suscribir un compromiso de gestión aprobado por la máxima autoridad del ministerio, que considere las pautas, políticas y estrategias definidas en el plan estratégico institucional. Estos compromisos de gestión tendrán una vigencia de hasta seis años, supeditados a las evaluaciones: si son negativas, el funcionario de carrera será separado de la función y deberá retomar las tareas correspondientes a su cargo y nivel.

Seguimiento del rendimiento (puntos críticos 17 y 18)

Las buenas calificaciones son un requisito para los concursos de ascensos. Por ello se sostiene el cuestionado sistema de evaluación de desempeño vigente, aunque adopte el carácter de mera formalidad.

La evaluación de desempeño como requisito previo a la incorporación a un cargo presupuestado es una condición vigente desde la sanción de la Ley Nro. 18719, de enero de 2011, y que ya se ha puesto en práctica en algunas dependencias.

Entre las experiencias vigentes que permitieron desarrollar capacidades transferibles a otras dependencias cabe citar el sistema de evaluación del desempeño del Banco Central. Esta evaluación contrasta los logros alcanzados con los objetivos personales definidos (a su vez alineados a las metas, misión y visión organizacional), y los comportamientos observados con las competencias de liderazgo y las organizacionales. El proceso comprende una etapa de autoevaluación y otra a cargo del

²¹ En 2010 se inició el desarrollo de un nuevo sistema de evaluación de desempeño, el que está concluido en la etapa de diseño, pero se lo ha dejado en suspenso hasta la aprobación del nuevo Estatuto del Funcionario Público. De lograrse su aprobación, se lo retomaría a los efectos del desarrollo del *software* de soporte.

supervisor, y permite detectar fortalezas y oportunidades de mejora y definir las actividades de formación y desarrollo.

2.5. Gestión de la Compensación

Este subsistema de la GRH incluye la gestión del conjunto de compensaciones retributivas (salariales y extrasalariales) y no retributivas que la organización satisface a sus empleados, en concepto de contraprestación a la contribución de estos a los fines de la organización, que se expresa mediante su trabajo (Longo, 2002).

Competitividad (punto crítico 19)

En la última década, el salario público mostró una evolución similar al privado. Si se considera el año 2008 como base, entre junio de 2004 y junio de 2013 el salario público ganó 37 puntos en tanto el privado mejoró 42. Durante este período se han producido dos avances importantes en cuanto al desarrollo e implementación de herramientas: el sistema SIRO primero, y el SGH en la actualidad, han permitido alcanzar un conocimiento preciso de la situación salarial en el servicio civil, dimensionar la dispersión salarial en grados similares y otorgar fundamento a la necesidad de su ordenamiento. Entre las acciones que permitieron incrementar la competitividad cabe citar la determinación del nivel retributivo mínimo nominal mensual para los funcionarios civiles de los incisos 02 a 15.

El nuevo modelo de carrera administrativa prevé establecer una retribución determinada en base a tres factores: a) cargo (según el nivel retributivo asignado en el trayecto/escalafón, que representará el mayor peso relativo); b) ocupación, y c) componente estratégico (ONSC, 2012d). El monto a asignar al concepto salarial ‘ocupación’ deberá ser establecido por la Comisión de Análisis Retributivo y Ocupacional, compuesta por representantes de la OPP, del MEF y de la ONSC, que la presidirá. Esta Comisión tendrá a su cargo el estudio y asesoramiento del sistema ocupacional y retributivo de los incisos 02 al 15 del Presupuesto Nacional y el proceso de adecuación de las estructuras de cargos dispuestas en la presente ley. Por su parte, el “componente estratégico” será asignable solo a algunos cargos, en función del valor que agregue, su criticidad, la escasez en el mercado y la dedicación exclusiva.

Como se asume que la reubicación de las personas en el nuevo esquema podría resultar en remuneraciones menores a las actualmente percibidas, el modelo prevé que todos los funcionarios sigan cobrando sus salarios a cuenta de futuros ascensos.

Eficiencia (punto crítico 20)

La situación en 2004 daba cuenta de la existencia de un sueldo base que representaba apenas el 25% de la retribución y del uso intensivo de unas 120 retribuciones especiales que generaban sueldos

diferentes para funciones similares. El manejo corporativo de los recursos de libre disponibilidad había incentivado la captura de rentas, situación agudizada por el hecho de que cada unidad ejecutora posea su propio sistema de nómina y proceso de liquidación de haberes. En esa época se esperaba que el recientemente implantado Sistema de Remuneraciones, al centralizar la información, hiciera posible mejorar estas debilidades (Iacoviello y Rodríguez-Gustá, 2006).

El cuadro general no ha variado significativamente. La remuneración al grado de la escala salarial vigente representa entre el 20% y el 40% de la retribución total; el salario total se completa con otras compensaciones, que difieren entre entidades. Esto genera una dispersión muy marcada para el pago del mismo grado en distintas instituciones,²² diferencia muy superior a la existente entre el cargo más alto de la escala y el más bajo (Guinovart, 2011).

La disparidad descrita genera la migración de funcionarios desde las dependencias con salarios más bajos a las que cuentan con incentivos más significativos, incluso en el interior de un mismo ministerio. También implica una pérdida de eficiencia, ya que puede suponerse que los extremos superiores representan salarios más altos que los habituales en el mercado laboral privado. Al analizar la relación entre el promedio del salario público y el privado, puede concluirse que esta dispersión, respecto al sector privado, se ha agudizado a favor de los trabajadores del Estado.

Para intentar paliar este problema, la administración eliminó algunos conceptos salariales, que en años recientes habían ascendido a casi 3.000, y unió partidas afectadas a diferentes objetos del gasto.

La carrera aprobada se propone dotar de mayor eficiencia al sistema a partir de la decisión de absorber, a través de los ascensos o regularizaciones, las compensaciones personales.

Eficacia (punto crítico 21)

La carrera actual no plantea incentivos suficientes a la promoción, debido a que el ascenso en el grado representa un leve incremento en la retribución total. La escala salarial se ha achatado desde 2002, cuando la compresión vertical de salarios llegaba a 13,2: en la actualidad, el salario de la máxima categoría del Poder Ejecutivo (C03, Alta Conducción), que además requiere dedicación exclusiva, es apenas 4,3 veces el salario mínimo de ingreso. La aplicación restringida a la Alta Conducción del SIRO fue una oportunidad perdida que habría permitido mejorar la situación inicial.

El Decreto 245/008 fijó salarios mínimos para cada régimen horario, con el propósito de disminuir las brechas retributivas existentes en el ámbito de la Administración Central. En el mismo sentido operó el Decreto 64/011. Si bien ello recompuso los salarios más bajos, contribuyó significativamente al achatamiento descrito.

²² Se encontró que la máxima retribución para el grado 1 en la Administración Central superaba casi nueve veces la inferior; algo similar sucedió con el grado 8 (siete veces) y el grado 16 (ocho veces); por su parte, la retribución promedio del grado 1 duplicaba a la mínima, pero peor aún era la relación en los grados 8 y 16, triplicando y cuadruplicando, respectivamente, la retribución inferior del grado.

Coherencia estratégica (punto crítico 22)

Como la propia ONSC ha diagnosticado, la gestión de la compensación observa una fuerte debilidad en materia de racionalidad y equidad distributiva, bajo ajuste a lo ocupacional y escasa eficacia para incentivar los logros colectivos y los desempeños individuales. La proliferación de retribuciones especiales a partir del uso de recursos de libre disponibilidad, el fracaso del SIRO y el establecimiento de salarios de ingreso muy superiores a los mínimos del sector privado mientras se carece de competitividad para retener a los profesionales especializados son ejemplos que ponen de manifiesto la brecha entre los objetivos estratégicos y las decisiones relativas a la administración de los salarios.

La implantación del proyecto de la nueva carrera procura disminuir, al menos parcialmente, esta brecha. En el corto plazo, contribuiría a ello el aumento de los salarios que están por debajo del monto mínimo establecido para el cargo y la ocupación, y la diferenciación, por la vía del “componente estratégico”, de las profesiones que observan el mayor déficit. En el mediano y largo plazo, lo permitiría la paulatina absorción por ascensos o regularizaciones del ítem “diferencia personal de retribución”, resultante de la diferencia entre los salarios liquidados y los que surjan de la nueva escala. El nuevo modelo también facilitaría la construcción de escenarios, de cara a la negociación colectiva, debido a la disminución de los conceptos salariales.

2.6. Gestión del Desarrollo

En el concepto de Gestión del Desarrollo se engloban: las políticas de promoción y carrera, que articulan los procesos por medio de los cuales las personas progresan tanto en su aportación como en el reconocimiento organizativo de la misma, y las políticas de formación, destinadas a garantizar los aprendizajes individuales y colectivos necesarios para el logro de las finalidades organizativas, desarrollando las competencias de los empleados y estimulando su progresión profesional (Longo, 2002).

Eficacia y calidad del sistema de promoción (puntos críticos 23 y 24)

Hacia 2004, el sistema vigente permitía que un funcionario de grado inferior ocupara un puesto superior; ya se había superado la etapa previa durante la cual los aumentos de grado solo podían hacerse de a uno por vez. Por otra parte, los ascensos derivaban de la valoración de mérito, la capacitación y la antigüedad –esta última con una incidencia menor que en la etapa previa– evaluadas en concursos de antecedentes, de modo que el peso mayor en la definición descansaba en el supervisor inmediato (Iacoviello y Rodríguez-Gustá, 2006).

Desde la sanción de la Ley Nro. 18.719 de enero de 2011, todos los concursos de ascensos deben realizarse por concurso de oposición y méritos, cuando se trata de cargos de supervisión y de dirección, y concurso de méritos, en los restantes casos. Las autoridades deben realizar un concurso limitado a los funcionarios presupuestados del ministerio que reúnen el perfil y los requisitos del

cargo, sin importar el escalafón, la serie y el grado de revista. Solo cuando el llamado es declarado desierto, puede establecerse un procedimiento abierto.

El nuevo modelo de carrera que ha diseñado la ONSC prevé que el acceso a los cargos escalafonados sea siempre por la vía del ascenso (primero dentro del inciso, luego dentro de la administración y, por último, por ingreso externo), salvo los del nivel inferior del escalafón “Servicios Auxiliares y Oficios”. Para la provisión de funciones de conducción, se contempla la realización de concursos sin restricciones en cuanto a escalafón, trayecto, ocupación o función de pertenencia de los funcionarios postulantes, salvo la exigencia del ejercicio de un período en el nuevo cargo antes de postularse a otro; para la asignación se valorarán los conocimientos, las aptitudes y las actitudes, la evaluación del desempeño, la capacitación y los antecedentes registrados en el legajo.

En definitiva, la situación vigente marca avances derivados del acceso a concurso a jerarquías, pero también retrocesos por la derogación parcial del sistema de evaluación del desempeño y su postergado reemplazo por uno nuevo. La implantación del nuevo Estatuto podría modificar positivamente esta situación.

Eficacia y calidad de la formación (puntos críticos 25, 26 y 27)

En 2004 funcionaban centros de formación en distintos organismos, así como la Escuela de Funcionarios, luego reconvertida en la Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP). En esa época, la oferta no estaba orientada a disminuir los déficit de formación, dado que la demanda había disminuido como consecuencia de la inactividad de la carrera administrativa (Iacoviello y Rodríguez-Gustá, 2006). La excepción la constituía el Instituto Artigas del Servicio Exterior, de larga trayectoria en la formación de los diplomáticos, con nivel de posgrado.

En la actualidad, si bien varios organismos conservan sus propios centros de capacitación, la mayor proveedora de servicios de capacitación al servicio civil es la ENAP. En 2008, definió su plan estratégico, con la participación de distintos actores;²³ dicho plan formó parte del primer acuerdo de negociación colectiva del sector público, estableciéndose la necesidad de avanzar hacia un Sistema Nacional e Integral de Formación de los Funcionarios Públicos (ENAP, 2012a).

La tarea desarrollada por la ENAP incluye la capacitación presencial en la sede, en las instituciones y bajo la modalidad de aprendizaje a distancia (*e-learning*), esta última implantada en 2010. Las horas de formación se distribuyen entre la Administración Central (70%) y los entes descentralizados (30%); estos últimos abonan a la ENAP por los servicios que reciben, cuando requieren capacitación a medida. A su vez, hacia el interior de la Administración Central, se estableció una fórmula de distribución que asigna un porcentaje superior a los organismos piloto y a los que tienen mayor cantidad de funcionarios. No obstante, la cuota asignada no es utilizada en su totalidad. A título de ejemplo, en 2012, y solo para citar a los extremos, dos ministerios ejecutaron la totalidad de la cuota asignada (MEF y Ministerio del Interior) e incluso solicitaron y se les otorgó un aumento del límite, en tanto tres ministerios (Ministerio de Turismo y Deporte, Ministerio de Relaciones Exteriores y Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca) no usufructuaron el crédito de horas (ENAP, 2012b).

²³ Se contó con el aporte de académicos del ámbito público y del privado; docentes, empleados y directivos de la casa, y representantes de COFE y de la Mesa Sindical Coordinadora de Entes.

La capacitación desarrollada durante 2012, en cumplimiento con el Plan Estratégico, incluyó cuatro propuestas estructuradas: a) Programa de Dirección Media, de 400 horas de duración, del cual se realizaron cuatro ediciones; b) Programa de Desarrollo Institucional, de 160 horas, que apoyó procesos en la Dirección Nacional de Aduanas y en el Banco Hipotecario del Uruguay); c) Programa de Desarrollo Administrativo, de 156 horas, con tres ediciones, y d) Diploma en Gestión Humana, de 330 horas, con dos ediciones (ENAP, 2012a).

En relación con la formación de los cargos de conducción, en noviembre de 2008 comenzó el dictado de la Maestría en Políticas y Gestión Pública y se definió que su cursado debía ser un requisito formal imprescindible para quienes ocuparan los cargos de Alta Dirección Pública. La Maestría tuvo dos ediciones, en las que participaron unas 40 personas. En la actualidad, está siendo rediseñado su contenido y se ha interrumpido el dictado de cursos, debido a la falta de continuidad que han tenido los llamados de Alta Conducción. El retroceso de la iniciativa ha sido ratificado por la supresión de los cargos vacantes originariamente presupuestados para los futuros egresados.

A estas propuestas estructuradas se suman actividades de capacitación a solicitud de cada organismo. En el ejercicio 2012, la ENAP invirtió un total de 5.546 horas de capacitación presencial para la Administración Central y 2.831 horas docentes a la administración descentralizada (ENAP, 2012b).

En cuanto a la capacitación virtual, en 2012 se dictaron 37 cursos (en especial destinados a niveles operativos, tales como sensibilización para ingresantes y fortalecimiento de las prácticas administrativas) y dos Programas de Dirección Media. En total, incluyeron a más de 1.000 participantes de seis ministerios, de los cuales el 37% eran personas residentes en Montevideo y el resto del interior del país (ENAP, 2012c).

El espacio físico y la infraestructura destinada a la ENAP mostraron mejoras de consideración que abarcaron la infraestructura y el equipamiento tecnológico (Guglielmini Scolaro, 2012; Villanueva, 2009).

En el año 2010, la ONSC realizó un diagnóstico sobre la planificación de la capacitación en los incisos de la Administración Central, que incluyó a 46 dependencias y sirvió para detectar que la mayor parte de las actividades realizadas no había respondido a un plan de capacitación (ONSC, 2010). Este diagnóstico permitió reorientar las actividades de la ONSC: en 2011 realizó talleres de planificación de la capacitación integrando a todos los incisos de la Administración Central.

Algunas dependencias descentralizadas, tales como la Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland, el Banco Central del Uruguay y el Banco de la República Oriental del Uruguay, cuentan con mayor grado de maduración en lo relativo a la planificación de la capacitación, que se orienta en función de la estrategia organizativa y en la detección de las competencias a desarrollar. Además de los convenios con la ENAP, las instituciones más dinámicas realizan convenios con la Universidad de la República o con otros institutos, como es el caso del Ministerio de Relaciones Exteriores o el de Ganadería, Agricultura y Pesca en temas de salud ocupacional (ONSC, 2010; Ministerio de Relaciones Exteriores, 2013).

En julio de 2012 fue instalado oficialmente el Centro de Estudios e Investigación en Administración Pública, dedicado a la investigación y a la innovación en la gestión pública, con el propósito de lograr un salto cualitativo en la relación entre Estado y Sociedad (Carrizo Moyano, 2012).

Podría concluirse que la principal característica de la gestión del desarrollo en el servicio civil es la heterogeneidad, con unas pocas dependencias en los extremos (representados por los casos que muestran una gestión más innovadora e integral, por un lado, y los que tienen escaso interés en capacitar al personal, por el otro) y una mayoría que se suma a la oferta de capacitación de la ENAP con una relativa o escasa articulación con los objetivos organizacionales.

2.7. Gestión de las Relaciones Humanas y Sociales

Este subsistema abarca las relaciones que se establecen entre la organización y sus empleados en torno a las políticas y prácticas de personal cuando, por razones diversas, éstas adquieren una dimensión colectiva. Incluye la gestión del clima organizativo y las prácticas de comunicación, la gestión de las relaciones laborales y la gestión de las políticas sociales (con especial énfasis en la salud laboral) (Longo, 2002).

Gestión del clima y la comunicación (puntos críticos 28 y 29)

En 2004 no existía una política definida respecto al clima laboral (Iacoviello y Rodríguez-Gustá, 2006). Entre junio y octubre de 2009, la ONSC realizó un diagnóstico sobre las prácticas de la gestión humana en la Administración Central (ONSC, 2009b). El diagnóstico mostró que las acciones de comunicación interna aún son principalmente informales.

Gestión de las relaciones laborales (puntos críticos 30 y 31)

Si bien el principal sindicato de los trabajadores públicos llevaba más de cuarenta años desde su creación, al momento del diagnóstico en 2004 el sistema de relaciones laborales no era equilibrado ni existían mecanismos formales de negociación colectiva (Iacoviello y Rodríguez-Gustá, 2006; COFE, 2013). Esta situación se modificó con la llegada del Frente Amplio al gobierno, en 2005, cuando se produjo una revitalización de todo el movimiento sindical: con una coyuntura económica muy favorable, el gobierno otorgó mayores garantías legales a la acción sindical e institucionalizó la negociación colectiva; por su parte, el sindicalismo adoptó una postura de cooperación con el primer gobierno del Frente Amplio (Méndez y Senatore, 2011).

En julio de 2009 se sancionó la Ley Nro. 18.508 de “Negociación Colectiva en el Marco de las Relaciones Laborales en el Sector Público”, una norma cuyo proceso de negociación fue muy valorado por los trabajadores.²⁴ Mediante el sistema de relaciones laborales aprobado, el Estado se propuso promover de manera efectiva “la consulta y la colaboración entre las autoridades públicas y las organizaciones de trabajadores públicos sobre las cuestiones de interés común (...), con el objetivo

²⁴ En mayo de 2013, el gobierno envió al Parlamento un proyecto de ley que propone reformas al sistema de negociación colectiva, respondiendo a algunas observaciones que hiciera la OIT.

general de fomentar relaciones fluidas entre los interlocutores, la comprensión mutua, el intercambio de información y el examen conjunto de cuestiones de interés mutuo”. La ley reconoce a los funcionarios públicos el derecho a la negociación colectiva y procura alcanzar acuerdos que regulen: a) las condiciones de trabajo, salud e higiene laboral; b) el diseño y planificación de la capacitación y formación profesional de los empleados; c) la estructura de la carrera funcional; d) el sistema de reforma de la gestión del Estado, criterios de eficiencia, eficacia, calidad y profesionalización; e) las relaciones entre empleadores y funcionarios, y f) las relaciones entre los organismos públicos y las organizaciones de funcionarios públicos. Las partes están obligadas a negociar, lo que no impone la obligación de concretar acuerdos.

Durante el gobierno de Vázquez, en 2005, cuando el gobierno se proponía hacer un replanteo de la Administración Central mediante la aplicación del SIRO, los sindicatos fueron invitados a sumarse al proceso de discusión y capacitación; a pesar de ello, los gremios mantuvieron interrogantes y planteos por algunos desacuerdos, en un proceso que quedó inconcluso al terminar el período presidencial (Entrevista Colectiva COFE, 2013). Esta diferencia entre el sindicalismo y el gobierno pudo deberse a que, si bien se produjo una recuperación salarial importante, no fue del nivel esperado.

En los últimos meses de 2010, ya durante la presidencia de Mujica, las tensiones sindicales se transformaron en eje de la atención política. Las conducciones sindicales priorizaron la confrontación con el gobierno, y quedaron aisladas del apoyo ciudadano y con fuertes diferencias internas (Méndez y Senatore, 2011). En este contexto, el gobierno presentó a los representantes sindicales el proyecto del nuevo Estatuto del Funcionario Público, y entre diciembre de 2011 y septiembre de 2012, mantuvo con ellos 27 reuniones, a pesar de lo cual la COFE mantenía diferencias. Los representantes de los trabajadores cuestionaron lo que entendieron como un corte unilateral de las negociaciones en el momento en que debían abordarse los temas más cuestionados. El argumento esgrimido por el gobierno para apurar el envío al Parlamento fue la necesidad de cerrar la discusión y avanzar sobre la implementación. Esta divergencia motivó que la COFE presentara una queja ante la Organización Internacional del Trabajo (OIT) por entender que se trataba de una actitud que implicaba el desconocimiento de la ley de negociación colectiva; según la visión del gremio, aunque la OIT desestimó el reclamo, reconoció parcialmente sus argumentos.²⁵

En cuanto al nuevo modelo de carrera, la COFE había establecido cuatro ejes de discusión: el concepto de funcionario público, las libertades sindicales, las condiciones de trabajo y el régimen disciplinario, y el nuevo sistema de carrera administrativa. En los dos primeros ejes, los representantes de los trabajadores pudieron influir a nivel legislativo y lograron su modificación; en los últimos dos, en cambio, siguen cuestionando la escasa cantidad de niveles dentro de cada trayecto, la exclusión del nivel de conducción como escalón superior de la carrera administrativa, la existencia de componentes salariales variables de asignación discrecional (tales como el premio al desempeño o el adicional estratégico) y el compromiso de gestión, entre otros aspectos.

Podría afirmarse que parte de las diferencias planteadas por la COFE en relación con el proceso de negociación se originan en el carácter estrictamente político de las discusiones mantenidas, sin intercambio sobre los aspectos técnicos de la implementación. La actual conducción de la COFE sostiene que cabría esperar un escenario de conflictividad, porque no colma las expectativas de los

²⁵ Si bien la OIT desestimó el reclamo de los trabajadores, tras analizar las versiones volcadas por las dos partes, “el Comité no puede concluir que no haya habido negociaciones verdaderas, si bien estima que en el futuro sería conveniente que las normas que afecten a los intereses de los interlocutores sociales del proyecto de presupuesto quinquenal sean puestas en conocimiento de las partes en la negociación”.

trabajadores e implica retrocesos para algunos colectivos. Además, no cree que pueda ser aplicado, en particular porque en septiembre de 2013 –un año antes de las elecciones presidenciales de 2014– entrará en vigencia la prohibición de crear nuevos cargos (Entrevista colectiva COFE, 2013). Esta última apreciación no es compartida por la ONSC, debido a que esta restricción no limitaría la implantación de la nueva carrera; por su parte, el MEF considera que la referida prohibición condiciona la aplicación de algunos aspectos, pero no impediría iniciar el proceso de negociación y migración.²⁶

2.8. Organización de la Función de Recursos Humanos

Este recorrido por los subsistemas que integran la GRH debe completarse con el análisis de los mecanismos de administración del sistema, y en concreto con el de la distribución de las decisiones sobre el personal por parte de los diferentes actores responsables (Longo, 2002).

Responsabilización de los directivos (punto crítico 32)

Diversos aspectos dificultan la responsabilización de los directivos. Como se dijera, solo el 40% muestra correspondencia entre cargo y función, en tanto que el 60% restante ostenta “encargaturas” de carácter transitorio y mayoritariamente discrecional.

A ello se agrega que la inequidad salarial puede resultar en que un subordinado reciba salarios superiores a los de su jefe. Si bien está regulado un tope salarial que indica que ningún funcionario podría ganar más que el 90% de la máxima autoridad, esto no se cumple cabalmente.

El subescalafón de Alta Conducción²⁷ del SIRO fue el único parcialmente desarrollado.²⁸ Estaba previsto que los cargos fueran ocupados mediante concurso público por los egresados de la Maestría en Políticas y Gestión Pública; en su diseño se intentó incorporar aspectos del neoweberianismo, en el sentido de diseñar una gerencia a la que se le añadieran compromisos de gestión para evaluar el cumplimiento de las metas de sus integrantes (Ramos, 2013). Este subescalafón pudo haber representado un cambio sustantivo en la función directiva, pero en la actualidad está casi extinguido: si bien existen cargos presupuestados ocupados mediante esta vía, los que estaban vacantes fueron suprimidos. En la actualidad, el subescalafón de Alta Conducción del SIRO congrega a 30 funcionarios.

²⁶ Estas opiniones fueron vertidas en entrevistas telefónicas mantenidas en agosto de 2013 con la contraparte de la ONSC y el Director de Secretaría del MEF.

²⁷ El subescalafón Alta Conducción C03 “comprende los puestos en los que predomina la concepción, diseño y desarrollo de instrumentos de gestión para concretar la implementación de políticas institucionales y la evaluación de sus resultados; la determinación de objetivos a mediano y largo plazo; la planificación y conducción global de las acciones respectivas; y el asesoramiento directo y asistencia a las autoridades políticas” (Art. 25 de la Ley 18.362).

²⁸ Los otros dos subescalafones eran Conducción Media y Supervisión, a los que se preveía incorporar a los Directores de División, Jefes de Departamento y Jefes de Sección.

La Administración Central uruguaya es weberiana en su estructura. Algunos académicos consideran que sigue dominada por una lógica político-partidista encarnada en las autoridades a cargo de las más altas jerarquías del gobierno y una lógica corporativa de los funcionarios. Según estos autores, la conjunción de ambas determina una alta politización, grave déficit de gestión y falta de eficacia y eficiencia para la mayor parte del Estado, así como importantes obstáculos para abordar intentos de modernización (Ramos, Milanese y Gonnet, 2012).

El proyecto de la nueva carrera define a la conducción en forma separada del resto de los escalafones lo cual, en principio, permitiría una mayor movilidad horizontal y vertical. También establece la temporalidad de las funciones y las agrupa en tres escalafones (supervisión, conducción media y alta conducción), cada uno con un trayecto salarial. Se prevé que los funcionarios que no cumplan el compromiso de gestión asociado a la función vuelvan a su cargo de origen, en caso de provenir de la administración, o se les contrate por seis años, en la situación contraria. Algunos expertos cuestionan el máximo nivel que se asigna al personal permanente: en tanto está prevista su ubicación por debajo de los titulares de las unidades ejecutoras, podría suceder que los compromisos de gestión se constituyan en meras formalidades, debido a la carencia del margen de libertad necesario para gestionar (Entrevista a Tejera, 2013; Taller con académicos, 2013).

Institucionalidad del servicio civil (punto crítico 33)

La ONSC tiene amplias atribuciones en lo relativo a la gestión humana. Interviene en el análisis y la evaluación ocupacional, la determinación de competencias, la definición del sistema retributivo y de vínculos con el Estado, la redistribución de funcionarios, la transformación de cargos, el rediseño de estructuras orgánicas, el ingreso a la función pública, y la capacitación y formación de funcionarios. Parte de estas funciones son relativamente recientes y obedecen a la sanción de la Ley Nro. 18.508 de junio de 2009, referida a la “Negociación Colectiva en el Marco de las Relaciones Laborales en el Sector Público”, y a la Ley Nro. 18.719 de enero de 2011, que crea el “Sistema de Reclutamiento y Selección de la Administración Central” (ONSC, 2013). Estas últimas requirieron aumentar el personal y sus capacidades para diagnosticar, analizar y formular políticas, así como disponer de mayor equipamiento y más amplios espacios físicos para su funcionamiento²⁹ (Guinovart, 2011; Revisión ONSC, 2013).

Las competencias incrementales de la ONSC en la elaboración presupuestaria y en la gestión humana de las instituciones le permiten una incidencia mayor en la gestión, por sobre el papel estrictamente controlador de una década atrás.

²⁹Hacia 2004, la ONSC disponía de 750 m², y para 2012 la superficie se había elevado a 1.200 m², sin contar a la ENAP, cuyo espacio físico ya estaba disponible al inicio del período. Este aumento fue posible porque todo el inciso Presidencia se mudó al edificio construido en el centro neurálgico de la capital del país, lo que también implicó mejorar la ubicación, disponer de las prestaciones de un edificio inteligente con más luminosidad y mejores instalaciones y aprovechar la mayor cercanía al resto de las oficinas de la Presidencia. El presupuesto asignado pasó de US\$4.798.000 en 2004 a US\$10.091.000 en 2012. En lo relativo al plantel, en 2004 contaba con 105 vínculos (todos funcionarios) y en 2012 casi lo había triplicado, pasando a disponer de 286 vínculos (163 funcionarios más 126 no funcionarios). El equipamiento informático también mejoró sensiblemente, pasando de una computadora cada diez personas en 2004, a una computadora por persona desde 2009.

3. ÍNDICES PARA LA EVALUACIÓN DE LOS SISTEMAS DE SERVICIO CIVIL

A continuación se muestran los resultados de la medición realizada en el Diagnóstico del año 2004 (recalculados sobre la base de la nueva metodología “calibrada”) y los obtenidos en el presente relevamiento, con el objetivo de hacer un análisis comparativo que permita identificar mejoras y desafíos pendientes.

ÍNDICE	2004	2013
EFICIENCIA	45	45
MÉRITO	53	73
CONSISTENCIA ESTRUCTURAL	45	48
CAPACIDAD FUNCIONAL	50	53
CAPACIDAD INTEGRADORA	40	40
ÍNDICE DE DESARROLLO DEL SERVICIO CIVIL*	47	52

* Promedio lineal de los cinco índices.

3.1. Índice de Desarrollo del Servicio Civil (IDSC)

El **Índice Agregado de Desarrollo de Servicio Civil** experimentó una leve mejora respecto de la medición de 2004, pasando de 47 a 52 puntos en una escala de 0 a 100. Esto es resultado, principalmente, del significativo avance del Índice de Mérito, del leve avance de los índices de Consistencia Estructural y Capacidad Funcional y de la estabilidad de los índices de Eficiencia y Capacidad Integradora. El Índice de Mérito presenta el mayor avance en el período y, además, es el de mayor desarrollo, superando el 70% de la escala prevista.

3.2. Eficiencia (E)

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. En la nueva versión calibrada de la metodología, se relaciona con cuatro puntos críticos.

ÍNDICE	Nro.	PUNTO CRÍTICO	PUNTUACIÓN	
			2004	2013
Eficiencia	3	No existen, en general, excedentes o déficit de personal significativos.	2	2
	4	El costo global de las plantillas públicas se sitúa dentro de parámetros razonables y compatibles con la economía del país.	2	2
	20	Los costos salariales no son excesivos, en relación con los de mercado, en ningún sector o nivel de puestos.	3	3
	27	La formación es objeto de evaluación, que se extiende a la satisfacción producida a los participantes, a la relación entre resultados y costos, y al impacto producido sobre el rendimiento de las personas en el puesto de trabajo.	2	2

El índice de **eficiencia** se mantuvo estable (en 45 puntos), como resultado de la falta de evolución en todos los indicadores que lo componen, tres de los cuales conservan un valor bajo (2 puntos), mientras que el cuarto ya en 2004 había logrado subir hasta una posición intermedia (3 puntos). Esta última se explica porque, en valores promedio, los costos salariales no son excesivos en relación con los del mercado, a pesar de lo cual persiste una gran dispersión al interior de cada grupo, según la institución.

3.3. Mérito (M)

Evalúa el grado en que el sistema de servicio civil incorpora, en sus diferentes políticas y prácticas, garantías de uso de criterios de profesionalidad, que protegen a aquellas de la arbitrariedad, la politización y la búsqueda de rentas. En la nueva versión calibrada de la metodología, se relaciona con tres puntos críticos.

ÍNDICE	Nro.	PUNTO CRÍTICO	PUNTUACIÓN	
			2004	2013
Mérito	10	El reclutamiento para la provisión de los puestos de trabajo es abierto, de derecho y de hecho, a todos los candidatos que reúnan los requisitos exigidos. Estos se establecen por razones de idoneidad, técnicamente apreciadas, y no arbitrariamente.	2	4
	11	Existen los procedimientos y mecanismos de garantía necesarios para evitar la arbitrariedad, la politización y las prácticas de patronazgo o clientelismo, a lo largo de	3	4

		todo el proceso de incorporación.		
	14	No existen despidos o rescisiones de empleo que, afectando a puestos de trabajo de carácter profesional, se deban a meras razones de cambio del color político de los gobiernos.	3	3

Como se mencionó, el índice de **mérito** es el de mejor evolución en relación con la medición de 2004, y el que mayor desarrollo alcanza en la actualidad (73 puntos). Esto se debe a la implantación del Portal Uruguay Concurso y a la alta proporción de accesos por concurso en la Administración Central. El avance también refleja el énfasis en la mejora de la calidad de la selección, mediante la capacitación de los jurados y la asistencia técnica que se presta a las Áreas de Gestión Humana para el diseño de bases, perfiles y concursos.

3.4. Consistencia Estructural (CE)

Mide el grado de solidez e integración sistémica del servicio civil y abarca tres dimensiones: i) coherencia estratégica, que es la vinculación de los procesos y prácticas de gestión del empleo público a las prioridades estratégicas gubernamentales; ii) consistencia directiva, que es el grado de desarrollo de la función de dirección, la que permite imprimir coherencia transversal a las decisiones en el Estado, y iii) consistencia de procesos, que es la coherencia entre las diferentes áreas de decisión que abarca la gestión de recursos humanos. En la nueva versión calibrada de la metodología, se relaciona con ocho puntos críticos.

CONSISTENCIA ESTRUCTURAL	Nro.	PUNTO CRÍTICO	PUNTUACIÓN	
			2004	2013
Coherencia estratégica	1	Las previsiones de la planificación de personal se desprenden ordinariamente de prioridades y orientaciones estratégicas de la organización. El grado de adecuación entre unas y otras suele ser alto.	2	2
	6	Las políticas, decisiones y prácticas de personal, en cada una de las áreas de la GRH, obedecen a intenciones conscientemente prefiguradas en un proceso de planificación.	2	2
	26	La inversión en formación se realiza mediante planes basados en el diagnóstico de necesidades y diseñados para apoyar prioridades claras de la	2	3

		organización.		
Consistencia directiva	32	Los directivos se responsabilizan y ejercen adecuadamente sus responsabilidades como gestores de las personas adscritas a su esfera de autoridad formal.	2	2
	33	Los servicios centrales responsables del sistema de SC son percibidos por el resto de la organización como una instancia que aporta valor al logro de los objetivos comunes.	2	3
Consistencia de procesos	2	Los sistemas de información sobre el personal permiten un conocimiento razonable de las disponibilidades cuantitativas y cualitativas de RRHH existentes y previsibles en el futuro, en los diferentes ámbitos organizativos y unidades.	3	3
	8	La clasificación y jerarquización de los puestos responde a criterios racionales y adaptados a cada entorno organizativo	3	2
	22	Las decisiones relativas a la administración de salarios se adoptan con arreglo a criterios preestablecidos y de forma coherente con los parámetros de diseño estructural de la organización.	2	2

En términos globales, el índice de **consistencia estructural** tuvo una evolución levemente positiva (pasó de 45 a 48 puntos), y de este modo se acercó al punto medio de la escala. El mayor avance en relación con el diagnóstico del año 2004, así como la mejor posición relativa dentro del índice, se observa en la dimensión Consistencia Directiva (puntos críticos 32 y 33), lo que obedece al fortalecimiento de la ONSC. También mejoró la Coherencia Estratégica debido al progresivo ajuste de la capacitación a diagnósticos de necesidades (punto crítico 26). En contraste, descendió la calificación otorgada a Consistencia de Procesos por el estado actual del sistema de carrera (punto crítico 8), situación que se espera superar a partir de la progresiva implantación del modelo definido en el nuevo Estatuto del Funcionario.

3.5. Capacidad Funcional (CF)

Mide la capacidad del sistema de servicio civil para influir positivamente en el comportamiento de los empleados públicos. Este atributo del sistema se forma por la agregación de tres dimensiones: i) competencia (la competencia de los recursos humanos), que alude a la eficacia con que se aseguran, en el empleo público, niveles adecuados de cualificación profesional; ii) eficacia incentivadora, que refleja el grado en el que las políticas y prácticas de gestión de las personas contienen estímulos a la productividad, al aprendizaje y a la calidad del servicio, y iii) flexibilidad, que es el grado en que

dichas políticas y prácticas facilitan la adaptación de las organizaciones públicas a los cambios y la puesta en marcha de innovaciones. Se relaciona con 14 puntos críticos.

CAPACIDAD FUNCIONAL	Nro.	PUNTO CRÍTICO	PUNTUACIÓN	
			2004	2013
Competencia	5	La tecnificación de las dotaciones es la adecuada a un entorno de sociedad del conocimiento. Hay un peso significativo del trabajo cualificado en la composición de las plantillas.	4	4
	9	Los perfiles incluyen la selección de las competencias que en cada caso se consideran clave para el éxito en el desempeño del titular del puesto.	2	3
	12	La selección se basa en la existencia de perfiles de competencias de los ocupantes de los puestos que deben ser cubiertos.	2	3
	19	La estructura de retribuciones es adecuada para atraer, motivar y retener a las personas dotadas con las competencias necesarias, en los diferentes tipos de puestos que la organización precisa.	3	3
	25	La formación apoya el desarrollo de aprendizajes colectivos, que consolidan avances en la capacidad organizativa para enfrentar los problemas y suministrar respuestas eficaces.	2	3
Eficiencia incentivadora	16	La dirección suele definir las pautas o los estándares de rendimiento esperado de las personas, de acuerdo con las prioridades y la estrategia de la organización. En consecuencia, los empleados conocen los aspectos de su contribución por los que serán específicamente valorados.	3	2
	18	El rendimiento de las personas es evaluado por la organización, contrastándolo con los estándares de rendimiento esperado.	2	2
	21	Los mecanismos de retribución utilizados estimulan en las personas el esfuerzo, el rendimiento individual o de grupo, y el aprendizaje y desarrollo de competencias.	2	2
	23	Los criterios y mecanismos de promoción vinculan esta última al rendimiento, al potencial y al desarrollo de competencias.	2	3

Flexibilidad	7	El diseño de los puestos obedece a criterios de gestión, más que a consideraciones legales o acuerdos colectivos. El marco legal y los convenios laborales se limitan a establecer un marco amplio, dentro del cual el trabajo se organiza con arreglo a las necesidades organizativas.	3	3
	13	Los mecanismos de movilidad, funcional y geográfica, permiten responder con flexibilidad a las necesidades de redistribución de efectivos.	2	2
	15	Existe la posibilidad de rescindir la relación de empleo por razones técnicas, económicas u organizativas objetivamente acreditadas, que obliguen a la amortización de puestos de trabajo.	4	3
	17	A lo largo del ciclo de gestión, la dirección sigue, observa y apoya activamente las mejoras del rendimiento de las personas, suministrando recursos o removiendo obstáculos cuando es necesario.	2	2
	24	Existen fórmulas alternativas a las carreras estrictamente jerárquicas, como las carreras horizontales o en el puesto, basadas en el reconocimiento de la excelencia profesional, sin necesidad de incrementar la autoridad formal de los afectados.	2	2

El índice de **capacidad funcional** tuvo una evolución levemente positiva (pasó de 50 a 53 puntos), suficiente para ocupar el punto medio de la escala. No obstante esta estabilidad promedio, la evolución de las tres dimensiones que lo componen tuvo comportamientos diferenciados: la dimensión *competencia* se incrementó de 52 a 64 puntos, la *eficiencia incentivadora* se mantuvo estable en 45 puntos y la *flexibilidad* mostró un retroceso, al pasar de 52 a 48 puntos.

El aumento de la dimensión *competencia* es resultado del mayor uso de los perfiles por competencias al momento del rediseño de las estructuras organizativas y a la hora de organizar una selección de personas, así como del fortalecimiento de la ENAP. En esta dimensión, aunque no se modificó desde 2004, es destacable el mantenimiento del alto nivel de tecnificación de los planteles (4 puntos).

A pesar de su estabilidad promedio, al interior de la dimensión *eficiencia incentivadora* se observan avances y retrocesos. El avance obedece a que, a partir de 2011, se realizan concursos para la totalidad de los ascensos, a lo que se suma que se amplió el universo de funcionarios que pueden participar, antes restringido a la dependencia y actualmente abierto a todos los funcionarios del ministerio que reúnan el perfil y los requisitos del cargo (punto crítico 23). En contraste, se produjo un retroceso en el sistema de evaluación vigente en 2004, que es prorrogado anualmente solo para cubrir requisitos formales (punto crítico 16). Esta dimensión muestra uno de los desarrollos más bajos de todo el sistema. La dimensión *flexibilidad* es la única que muestra un retroceso, por las prácticas organizacionales implantadas que hacen casi imposible la desvinculación por ineptitud.

Cabe destacar que la mayoría de los puntos críticos que no se modificaron desde el año 2004 ostenta valores intermedios (2 y 3 puntos).

3.6. Capacidad Integradora (CI)

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. Se relaciona con cuatro puntos críticos.

ÍNDICE	Nro.	PUNTO CRÍTICO	PUNTUACIÓN	
			2004	2013
Capacidad integradora	28	La organización se ocupa de conocer el clima laboral, evaluándolo periódicamente mediante el uso de instrumentos fiables.	2	2
	29	La organización dispone de instrumentos específicos de comunicación destinados a reforzar la percepción de pertenencia y la implicación de los empleados en el proyecto organizativo global.	1	1
	30	Las relaciones laborales se orientan, habitual y preferentemente, a la transacción y concertación, y no a la confrontación ni a la descalificación del adversario.	2	3
	31	El grado de conflictividad laboral no es excesivo, ni por el número de conflictos ni por los efectos de los mismos o por la contundencia de los medios utilizados.	3	2

Por último, la **capacidad integradora** se mantuvo estable en 40 puntos, constituyéndose en el índice más bajo. Constituido por cuatro puntos críticos, dos se mantuvieron en los valores alcanzados en 2004, en tanto los otros dos tuvieron evoluciones contrapuestas. Se registraron avances desde el año 2005, con la revitalización de todo el movimiento sindical a partir del otorgamiento de mayores garantías legales a la acción sindical y la institucionalización de la negociación colectiva en 2009 (punto crítico 30). Por el contrario, se produjo un retroceso en la evaluación de la conflictividad laboral, en respuesta al aumento de la brecha entre los intereses de los gremios estatales y los proyectos de la ONSC.

4. CONCLUSIONES

Las conclusiones del diagnóstico realizado en 2004 indicaban que las dos grandes vertientes que atentaban contra el desempeño del sistema de gestión de recursos humanos eran la sobreregulación y la consecuente profusión de interpretaciones sobre las normas, y el aspecto cultural, por el cual subsistían la modalidad de doble empleo y la falta de adecuación entre funciones y competencias. Por ello, se sugería encomendar la tarea a especialistas técnicos con apoyo de los funcionarios de carrera y políticos (Iacoviello y Rodríguez-Gustá, 2006).

Diez años después, ambas causales siguen presentes, lo que explicaría los frenos a los variados intentos de modernización y la adopción de medidas tendientes a revertir los déficits de gestión de la Administración Central. Entre estos intentos cabe citar la implantación parcial y posterior desarticulación del proyecto SIRO, la imposibilidad de formar una burocracia meritocrática de alto nivel basada en la gestión por resultados, la desarticulación de los sistemas de evaluación de desempeño, la dificultad de implantar las nuevas estructuras organizativas y la necesidad de crear nuevas agencias para la prestación de los principales servicios sociales. Estos avances y retrocesos se reflejan en los vaivenes y en el escaso progreso general que tuvo el Indicador de Efectividad del Gobierno, que pasó de 0,50 en 1996, a 0,58 en 2011 (Banco Mundial, 2013).

En este contexto, se produjeron progresos que afectan tanto a la institucionalidad como a las políticas específicas de recursos humanos.

Entre los avances que contribuyeron a aumentar la institucionalidad cabe destacar: a) la elaboración, negociación y aprobación del proyecto del Estatuto del Funcionario, que contiene un nuevo modelo de carrera administrativa; b) la sanción de la Ley Nro. 18.508 de “Negociación Colectiva en el Marco de las Relaciones Laborales en el Sector Público”; c) la ampliación de las competencias de la ONSC en lo relativo al sistema de reclutamiento y selección; d) la definición de la organización y dependencia jerárquica de las AGH, y e) el plan estratégico de la ENAP y la consecuente organización de la oferta académica en programas dirigidos a colectivos predefinidos así como el aumento de la centralidad como organismo principal de capacitación del sector público.

Por otra parte, entre los avances relativos a las políticas específicas de recursos humanos, corresponde señalar: a) el desarrollo y la puesta en funcionamiento del Sistema de Reclutamiento y Selección, así como la creación de la Unidad y el portal Uruguay Concurso; b) el aumento progresivo de los concursos de méritos y oposición; c) el fortalecimiento de la ONSC en lo relativo a presupuesto, personal, espacio físico e instalaciones; d) el aumento de la articulación entre las AGH y la ONSC, y e) la mejora y el aumento del equilibrio de las relaciones laborales.

Como conclusión sobre la situación actual del servicio civil, puede afirmarse que mantiene una alta proporción de cargos de carrera en relación con los países de la región, es relativamente más meritocrático, más tecnificado y menos envejecido que hace una década, al tiempo que es más grande y mantiene serias limitaciones para una gestión eficiente y eficaz.

4.1. Recomendaciones

La estructura institucional alcanzada y el fortalecimiento de las políticas de recursos humanos se constituyen en un punto de apoyo ineludible para reforzar aquellos aspectos en los que la Administración Central es aún endeble.

En el plano institucional, el primer desafío consiste en implementar el nuevo Estatuto del Funcionario. Los sindicatos han conseguido que el Parlamento incorpore a la versión definitiva la mayor parte de las diferencias que mantenían con el proyecto original, y acuerdan y respaldan los derechos adicionales que contemplan, los cuales serán de aplicación inmediata. Pero al mismo tiempo se mantienen alerta a la espera de mayores definiciones sobre la implementación concreta de la nueva carrera administrativa.

La migración al nuevo esquema de carrera implicará un complejo proceso de negociación en el interior de los ministerios y con las organizaciones sindicales. A los efectos de disminuir las presiones, sería conveniente establecer pautas estandarizadas y objetivas a las que deban ajustarse tales acuerdos, en lugar de someter las decisiones a procesos particulares o sectoriales de negociación. Con ello podría disminuirse el riesgo de una agonía lenta de la iniciativa, situación ya experimentada con otros proyectos que afectaban intereses sectoriales, tales como las estructuras orgánicas diseñadas por el CEPRE o el sistema SIRO. Asimismo, una migración estandarizada podría evitar el riesgo de otorgar privilegios sectoriales que podrían derivar en aumentos de la masa salarial muy superiores a los previstos. La forma en que se defina la implantación del nuevo Estatuto será crucial para eliminar algunos de los problemas más acuciantes del servicio civil, tales como la escala salarial achatada, la proliferación inequitativa de compensaciones salariales, el alto peso de las “encargaturas”, el déficit de profesionales capaces de ejercer funciones propias de un Estado moderno o la carencia de un sistema de evaluación que, entre otras restricciones, impide avanzar en la medición del impacto de la formación.

El segundo desafío institucional consiste en revisar el andamiaje normativo que define una intervención excesivamente minuciosa de la ONSC en todos los procesos relativos a la administración de recursos humanos. Si bien la paulatina centralización normativa e informática alcanzada en la última década es positiva, aún está pendiente una efectiva descentralización operativa, con auditorías de procesos a cargo del órgano central en lugar de la intervención o revisión directa de casi todas las etapas. En este sentido, debería preverse la revisión del decreto que define la modalidad de planificación de los recursos humanos de los incisos, de modo que esta se relacione estrechamente con los planes estratégicos; en esta línea, el nuevo instrumento debería prever la intervención de la ONSC en el control del ajuste de las acciones a la planificación realizada. Es probable que ello también requiera el ajuste de las normas que regulan la planificación estratégica, a los efectos de fortalecer algunas de sus debilidades, tales como la falta de desagregación de gastos de las unidades organizativas y la definición de objetivos a nivel de incisos/unidades: esto podría contribuir a que la planificación estratégica influya efectivamente en la gestión cotidiana de la administración y, de esta manera, sea posible aumentar el logro de las metas y de la ejecución del gasto que en este momento es reducido.

El tercer y último desafío institucional está estrechamente ligado al punto anterior y se trata de la necesidad de incrementar las capacidades de las Áreas de Gestión Humana. La posibilidad de que la

ONSC aumente la descentralización y disminuya su participación directa en los procesos requiere que los responsables de las áreas cuenten con las competencias adecuadas. Para lograrlo es esencial su formación, proceso ya iniciado con la capacitación específica impartida desde la ENAP, pero también es importante que la ONSC mantenga espacios de tutoría permanente, mediante mesas de ayuda virtual u otros medios que permitan una respuesta inmediata. De esta manera, se podrá mejorar la imagen de la ONSC, aún percibida por las AGH como una instancia que obstaculiza los procesos.

Paralelamente a los tres desafíos institucionales señalados, cabe destacar la necesidad de abordar cambios asociados a políticas específicas. En primer lugar, resulta fundamental acrecentar y mantener actualizada la información cualitativa en los sistemas informáticos para que no sea necesario recurrir a estudios adicionales o a la consulta de otras fuentes para tomar decisiones estratégicas.

En segundo lugar, es crítico fortalecer la función directiva. La existencia de más del 60% de puestos de conducción en manos de “encargados”, la desarticulación del Proyecto SIRO y la supresión de cargos vacantes de Alta Conducción más reciente son ejemplos de la escasa prioridad que el tema ha logrado conseguir en la agenda gubernamental.

En tercer lugar, es importante abordar la contención de la planta de personal, que ya se percibía como sobredimensionada en 2004 y sobre cuyo tamaño poco pudieron influir las políticas de prohibición de nombramientos y retiros incentivados aplicados durante casi una década. Parte de la solución podría provenir de la aplicación cabal, y cumpliendo las garantías y plazos legales, del mandato constitucional de despedir por ineptitud u omisión, lo que indefectiblemente debe ligarse a la aplicación efectiva del régimen disciplinario, y de la introducción de un sistema de evaluación de desempeño que supere la formalidad y se vincule a los objetivos del puesto y de la organización. De lo contrario, será inevitable que continúe el aumento del porcentaje de nombramientos en puestos no permanentes, sobre los cuales hay más discrecionalidad para despedir.

Esta debilidad se agudiza cuando se la analiza en relación con la efectividad del gobierno, que se constituye en el cuarto desafío. El aumento del salario promedio y de la cantidad de personal no ha permitido mejorar este indicador que prácticamente no ha evolucionado en los últimos tres lustros. La propia administración de recursos humanos permite extraer ejemplos de la baja efectividad, entre los que pueden citarse la reversión de proyectos promisorios, la excesiva demora en el desarrollo e implementación de las nuevas estructuras y los prolongados procesos sumariales. El esquema de evaluación de desempeño que propone el nuevo Estatuto del Funcionario requerirá avanzar con fuerza en las capacidades de planificación estratégica y en la construcción de un sistema de indicadores duros a nivel organizacional y de competencias a nivel individual que permita instalar procesos de evaluación eficaces para la gestión.

Sin lugar a dudas, los cambios operados desde el diagnóstico realizado en 2004 han reforzado la tradición meritocrática ya vigente en el servicio civil desde hace décadas. Los desafíos planteados y las sugerencias realizadas permitirían agregar dinamismo al empleo público, aumentando su enfoque al ciudadano y a las prioridades de políticas públicas. Esto será fundamental para capitalizar el excepcional período de crecimiento económico que está experimentando Uruguay y mejorar las condiciones de competitividad del país, las que serán vitales para enfrentar escenarios menos benévolos.

5. INDICADORES

A) Indicadores cuantitativos³⁰

1. Tasa de designaciones políticas

I. Cargos que prevén designación política en la Administración Central	285	Fuente: Informe de Vínculos Laborales con el Estado 2012 (http://www.onsc.gub.uy/onsc1/images/stories/Observatorio/2012/InformePersonas_2012_baja.pdf). Nota: La cifra comprende escalafones P y Q del Poder Ejecutivo y de los organismos del Art. 220 de la Constitución Nacional (el dato incluye cargos P y Q del Poder Judicial, Tribunal de Cuentas, Tribunal en lo Contencioso Administrativo y Corte Electoral, organismos que no forman parte del Poder Ejecutivo).
II. Total de cargos administrativos de la Administración Central	188.736	Fuente: Informe de Vínculos Laborales con el Estado 2012 (http://www.onsc.gub.uy/onsc1/images/stories/Observatorio/2012/InformePersonas_2012_baja.pdf). Nota: La cifra incluye Poder Ejecutivo más los siguientes organismos del Art. 220 de la Constitución Nacional: Administración Nacional de Educación Pública, Universidad de la República, Instituto Nacional del Niño y el Adolescente, y Administración de Servicios de Salud del Estado.
I / II (en porcentaje)	0,15%	

³⁰ Tipo de cambio: Cotización del dólar billete interbancario comprador al cierre del año 2012: \$19,401 (Información provista por la ONSC).

Peso fiscal del empleo público

2. Nómina salarial del gobierno central / Producto interno bruto

I. Gastos obligados en servicios personales de la Administración Central (millones)	\$72.483 US\$3.736	Fuente: “Ejercicio 2012. Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal. Informe Económico Financiero. Exposición de Motivos” Contaduría General de la Nación (2013:308) (http://www.cgn.gub.uy/innovaportal/file/3802/1/infeconomicofinan._con_caratula.pdf). Nota: El monto incluye el concepto “Retribuciones Personales” correspondientes al Poder Ejecutivo más los siguientes organismos del Art. 220 de la Constitución Nacional: Administración Nacional de Educación Pública, Universidad de la República, Instituto Nacional del Niño y el Adolescente, y Administración de Servicios de Salud del Estado.
II. PIB (millones)	\$1.013.878 US\$52.259	Fuente: Banco Central del Uruguay. BCU, Informe de Cuentas Nacionales 2012 publicado el 27 de marzo de 2013 (http://www.bcu.gub.uy/Comunicaciones/Paginas/Cuentas%20Nacionales%202012.aspx). Nota: PIB a valores corrientes del año cerrado 2012.
I / II	7,15%	

Incentivos del servicio civil

3. Compresión vertical de los salarios

I. Asignación mensual de la máxima categoría (mensual)	\$69.079 US\$3.561	Fuente: Información de ONSC, Sistema de Gestión Humana (SGH). Nota: Corresponde a la máxima categoría del Poder Ejecutivo, C03 de Alta Conducción, año 2012. Salario por 40 horas semanales y exigencia de dedicación exclusiva.
II. Asignación mensual de la categoría mínima (mensual)	\$16.724 US\$862	Fuente: Información de ONSC, Sistema de Gestión Humana (SGH). Nota: Corresponde al salario mínimo de ingreso del Poder Ejecutivo, año 2012. Salario por 40 horas semanales.
I/II	4,13	

Incentivos del servicio civil

4. Sueldo gubernamental promedio del gobierno central / PIB per cápita

I. Sueldo promedio de la Administración Central (anual)	US\$22.289	Fuente: Información de ONSC, Sistema de Gestión Humana (SGH). Nota: Dato promedio de los meses mayo y agosto de 2012. En el cálculo del promedio se excluye el sueldo policial y militar, y el de DGI y Casinos.
II. PIB per cápita (anual)	US\$14.767	Fuente: Uruguay XXI (http://www.uruguayxxi.gub.uy/monitor-macro). Nota: Datos al año 2012.

I/II	1,51	
------	------	--

Incentivos del servicio civil

5. Sueldo gubernamental promedio del gobierno central / sueldo promedio del sector privado

I. Sueldo promedio de la Administración Central (mensual en US\$)	US\$2.052	Fuente: Información de ONSC, Sistema de Gestión Humana (SGH). Nota: Incluye sueldos P y Q, y excluye policía y militares. Dato a diciembre de 2012.
II. Sueldo promedio del sector privado (US\$)	US\$925,4	Fuente: Información de ONSC, en base a datos del Observatorio de Mercado del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Nota: Dato a diciembre de 2012.
I/II	2,2	

Dotación de servicio civil

6. Número total de empleados públicos en el gobierno central / población total

I. Número total de empleados públicos en la Administración Central	188.736	Fuente: Informe de Vínculos Laborales con el Estado 2012 (http://www.onsc.gub.uy/onsc1/images/stories/Observatorio/2012/InformePersonas_2012_baja.pdf). Nota: La cifra incluye Poder Ejecutivo más los siguientes organismos del Art. 220 de la Constitución Nacional: Administración Nacional de Educación Pública, Universidad de la República, Instituto Nacional del Niño y el Adolescente, y Administración de
--	---------	---

		Servicios de Salud del Estado.
II. Población total	3.286.314	Fuente: Instituto Nacional de Estadística (Censo de 2011) (www.ine.gub.uy). Nota: Corresponde al año 2011.
I/II	5,74%	

7. Gasto público total del gobierno central (excluye pensiones y servicio de la deuda) / Número total de empleados públicos del gobierno central

I. Gasto público total de la Administración Central (millones)	\$121.019 US\$6.238	Fuente: “Ejercicio 2012. Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal. Informe Económico Financiero. Exposición de Motivos” Contaduría General de la Nación (2013:307) (http://www.cgn.gub.uy/innovaportal/file/3802/1/infeconomicofinan._con_caratula.pdf). Nota: El monto incluye el concepto “Créditos Presupuestales Ejecutados” correspondientes al Poder Ejecutivo más los siguientes organismos del Art. 220 de la Constitución Nacional: Administración Nacional de Educación Pública, Universidad de la República, Instituto Nacional del Niño y el Adolescente, y Administración de Servicios de Salud del Estado.
II. Número total de empleados públicos de la Administración Central	188.736	Fuente: Informe de Vínculos Laborales con el Estado 2012 (http://www.onsc.gub.uy/onsc1/images/stories/Observatorio/2012/InformePersonas_2012_baja.pdf). Nota: La cifra incluye Poder Ejecutivo más los siguientes organismos del Art. 220 de la Constitución Nacional: Administración Nacional de Educación Pública, Universidad de la República, Instituto Nacional del Niño y el Adolescente, y Administración de Servicios de Salud del Estado.
I / II	US\$33.050	

6. TABLA DE SÍNTESIS

	Situación en diciembre de 2004	Situación en julio de 2013
Contexto	El país se encontraba saliendo de una etapa recesiva, que se había prolongado por cinco años. El déficit fiscal y el aumento del desempleo habían generado situaciones críticas desde el punto de vista económico y social. Distintos sectores señalaban el alto peso del Estado sobre el sector privado, por precios y tasas derivados de diversas regulaciones administrativas. En 1996 se inició una reforma administrativa. Se creó el Comité Ejecutivo para la Reforma del Estado (CEPRE) y se promovió la reducción del empleo público. No obstante, persistía una insatisfacción creciente de la sociedad uruguaya por la incapacidad del Estado para resolver problemas sociales y económicos.	En 2005, el acceso a la presidencia de Vázquez, del Frente Amplio, rompió la hegemonía bipartidaria, proceso que continuó con el Presidente Mujica (2010). Se produjo un cambio en la concepción del rol del Estado: en la actualidad, el proceso de transformación es liderado por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) y por la Oficina Nacional de Servicio Civil (ONSC), e incluye la incorporación masiva de TIC, la mejora del gasto público, la simplificación de trámites y la reorganización funcional, de estructuras y de recursos humanos en la Administración Central. Los avances fueron heterogéneos, con más éxito en el desarrollo de sistemas de información cuantitativa y demoras excesivas o fracaso en la implantación de otras reformas (como las reorganizaciones funcionales o la Alta Conducción).
Marco legal	La Constitución de la República establece la prohibición de ejercer actividades proselitistas en la función, la inamovilidad de funcionarios presupuestados y el mandato de sancionar el Estatuto del Funcionario. Ordena que la creación y supresión de empleos y la fijación y modificación de dotaciones se incluyan en las leyes de presupuesto. Las normas se compilan en un texto ordenado (TOPUF). <i>El Decreto-Ley Nro. 10.388 de 1943 definía el Estatuto del Funcionario. Desde 1990, regía la prohibición de ingreso a la administración pública.</i> La Ley Nro. 17.556/02 estableció medidas para racionalizar el gasto público (retiros incentivados, supresión o reorganización de ministerios, tope salarial, restricción para contrataciones a término), y el Decreto 30/03, normas de conducta para la función pública.	En 2005 se derogó la prohibición de ingreso y se inició la regularización de los vínculos contractuales y permanentes (cargos presupuestados). En agosto de 2013 se aprobó un nuevo Estatuto del Funcionario, que prevé importantes cambios. Algunas dependencias del Poder Ejecutivo fueron transformadas en organismos descentralizados: en 2007, la Administración de los Servicios de Salud del Estado (ASSE) y en 2008, la Agencia Nacional de Vivienda (ANV) y el Instituto Universitario de Educación. Se redefinieron distintos tipos de contratos de “no funcionarios”: contrato de función pública y contrato artístico, entre otros.
Organización de la función de recursos humanos	Puntaje 40	Puntaje 50
	- La ONSC es el organismo responsable del sistema de recursos humanos, pero el CEPRE concentra mayor poder. - La ONSC está abocada a aspectos burocráticos y a la capacitación,	Se produjo el aumento de las competencias de la ONSC en aspectos clave (elaboración presupuestaria, negociación colectiva, sistema de reclutamiento y selección). Se incrementó y tecnificó su plantel, y mejoró en presupuesto,

	en consonancia con la Reforma Constitucional de 2001. No se la percibía como una instancia que agregaba valor y estaba en marcha su reconcepción, para orientarla a la planificación, regulación y asesoría. No estaban generalizadas las gerencias de recursos humanos profesionalizadas y jerarquizadas.	espacio físico, infraestructura y disponibilidad de herramientas informáticas. Aún la ONSC no ha podido responder a la expectativa de mayor celeridad, de modo que las demoras por su intervención no opaquen los aportes que pueda realizar a las Áreas de Gestión Humana.
Planificación	Puntaje 50	Puntaje 50
	- La inclusión de nuevas formas contractuales modificó la constitución de los planteles, lo que generó una significativa disminución de cargos presupuestados sobre el total (79% en 1996, 61% en 2004). - Tradicionalmente disponía de información cuantitativa en soportes convencionales, pero recientemente se habían implementado el Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF), el Sistema de Condiciones Objetivas de Trabajo (SCOT) y el Sistema de Retribuciones (SR). - El 34% de los funcionarios contaba con un título de educación superior. - Las políticas de restricción al ingreso aplicadas durante una década y los retiros incentivados redujeron los planteles (9% entre 1996 y 2004), pero no habían logrado revertir el sobredimensionamiento del servicio civil. Persistía, no obstante, el síndrome “falta – sobra”. - Se disponía de instrumental para la planificación estratégica del presupuesto (quinquenal) y rendición de cuentas (anual), lo que debería haber generado una construcción basada en planes estratégicos y establecimiento de metas, pero su uso era más formal que de orientación a la gestión.	- Entre 2004 y 2011 se produjo un aumento significativo del peso de las nóminas públicas sobre el PIB, una disminución de los cargos presupuestados sobre el total, aunque a un ritmo menor que en la medición previa (61% en 2004, 58% en 2013), y un incremento del porcentaje de funcionarios con título de educación superior (42%), por la existencia de requisitos para el ingreso a distintos escalafones. - En 2011 se definieron procesos para la planificación de los recursos humanos (RH) y se fortalecieron las Áreas de Gestión Humana de los incisos (organización y capacitación). También se mejoró la cantidad y la calidad de la información cuantitativa (Sistema de Gestión Humana y Registro de Vínculos con el Estado). - No obstante estos avances en la planificación, aún es débil la desagregación presupuestaria de gastos en las unidades organizativas y la definición de objetivos a nivel de incisos/unidades; es bajo el porcentaje de logro de metas y de la ejecución del gasto. Asimismo, la información cualitativa es escasa o desactualizada. - El aumento de los planteles (19% en el período 2004-2012) implica un retroceso, sobre todo si se considera que se produjo sobre una administración pública sobredimensionada, con una población con baja tasa de crecimiento. - También se observa como debilidad la carencia de profesionales para ejercer funciones propias de un Estado moderno, las dificultades de coordinación entre las AGH y la ONSC y la aún relativa correlación entre prioridades estratégicas y prácticas concretas de administración de RH (reversión de proyectos promisorios, rigidez de estructuras burocráticas y excesiva demora en el desarrollo o implementación de procesos).

Organización del Trabajo	Puntaje 53	Puntaje 53
	- Desde 1986 están vigentes 16 escalafones. - Existían estructuras paralelas, a partir de “contrataciones permanentes”, que también requerían de la definición de tareas y perfiles para cobertura por concurso. - La clasificación ocupacional era formal, determinada por la denominación, el escalafón y el grado. Eran escasos los casos de clasificación ocupacional por tareas y requisitos de puestos. Las iniciativas de simplificación en relación con la Reforma del Estado se habían concretado en la racionalización de niveles jerárquicos y eliminación de puestos excedentes. - La definición de perfiles realizada en forma previa a los concursos era aislada.	- Entre las mejoras, se destacan la creación del subescalafón de Alta Conducción del SIRO (2006), la edición del Manual de Descripciones Ocupacionales en 2009 y el aumento del uso de perfiles por competencias en los concursos y en el rediseño de algunas estructuras, aún no aprobadas. - Un avance considerable es la aprobación legislativa de la nueva carrera administrativa, logro alcanzado con un importante grado de consenso. En el nuevo esquema, el criterio de agrupamiento de las tareas en subescalafones es el nivel de educación formal. - En contraste, se revirtieron algunos progresos alcanzados, tales como la desarticulación del Proyecto SIRO y la supresión de cargos de Alta Conducción vacantes. - Los sindicatos mantienen algunos desacuerdos en relación con la nueva carrera, lo que implica que la implantación requerirá un largo proceso de negociación.
Gestión del Empleo	Puntaje 53	Puntaje 63
	- Existían garantías de equidad a partir de las normas, pero estaba prohibido el ingreso a planta permanente. - Se aplicaban retiros incentivados. - Se realizaba el reclutamiento interno para la mayoría de los cargos. - La implantación del concurso público para los contratos a término era reciente. Existía una razonable proporción de cargos de libre designación. - La movilidad respondía más a necesidades personales que organizacionales; como no estaba prevista en los procedimientos de carrera, se formalizaba mediante “pases en comisión”. - Existían garantías contra el despido arbitrario de cargos	- Se implantó el Portal Uruguay Concursa y aumentó el número de instituciones obligadas a utilizarlo. Como resultado de este avance, el 56% de las altas de 2012 fueron por concurso. Se desarrolló el Manual de Reclutamiento y Selección. - Los jurados son integrados por distintos actores para garantizar imparcialidad y son capacitados en el marco legal vigente y las herramientas de selección. Existe una mesa de ayuda para usuarios del portal. - La selección basada en perfiles de competencias se utiliza en forma incremental, y el nuevo Estatuto avanza en el uso de competencias. La ONSC asiste técnicamente a las AGH en el diseño de bases, perfiles y concursos. También fueron diseñados formularios de descripción de cargo/función y modelos de bases, y se habilitó la presentación de trabajadores en concursos internos de otras dependencias del inciso.

	presupuestados. Solo podían ser despedidos por ineptitud, omisión o delito. Los dos primeros casos podían ocurrir con dos años consecutivos de calificación inferior a satisfactoria o diez faltas injustificadas en el año, pero en la práctica raramente se utilizaban.	Sin embargo, persiste como debilidad que los procesos de despido exceden los tiempos máximos, desvirtuando el efecto de la sanción. Ante excedentes por reestructuraciones, en caso de personal presupuestado, se procede a reconvertir, redistribuir y recapacitar: ello no siempre reduce la ineficiencia. Esto no sucede en relación a los restantes vínculos sobre los cuales hay más discrecionalidad para despedir, a lo que se agrega que aumentó el porcentaje de no permanentes.
Gestión del Rendimiento	Puntaje 47	Puntaje 40
	- Desde 1998 estaba vigente el Sistema de Evaluación de la Gestión Pública. Se realizaba la evaluación individual anual de un conjunto de factores, aunque no existía una política establecida para el establecimiento de estándares de rendimiento esperado. - Se aplicaba un sistema de distribución forzada. Se detectaron casos de rotación de los trabajadores con mayores calificaciones, como arreglo para distribuir los premios por desempeño. - Se observaba la falta de orientación a la gestión del rendimiento (solo se medía). Faltaba relacionar la evaluación individual con metas del Sistema de Evaluación de la Gestión Pública a nivel institucional.	- El caso testigo en evaluación de rendimiento es el sistema implantado en el Banco Central, el cual compara los logros con objetivos predefinidos. - Se diseñó en forma preliminar un nuevo modelo; la continuación del proyecto está supeditada a la implantación del nuevo Estatuto. - Como debilidad se destaca la degradación del sistema de evaluación de desempeño original, que se mantiene solo por tratarse de un requisito de los ascensos. Ya no está ligado a premios salariales. El instrumento legal está debilitado (fue derogado por ley pero se renueva por decreto todos los años).
Gestión de la Compensación	Puntaje 50	Puntaje 50
	- Existía un razonable abanico salarial. No existían programas de compensación no monetaria, pero el horario reducido y la flexibilidad mejoraban la competitividad de los salarios gerenciales. Los beneficios sociales eran similares al sector privado. - Desde 1996 se pagaban premios por desempeño que representaban entre el 3% y el 10% del sueldo nominal, financiados con la economía de las reestructuras. - La política salarial respondía a una política económica más que a una de desarrollo de la función pública. Cada unidad ejecutora poseía su propio sistema de nómina y proceso de liquidación de haberes. La estructura retributiva básica se veía alterada por el uso de unas 120 retribuciones especiales, específicamente ligadas al puesto de trabajo. El	- Se produjo el aumento de la relación promedio salario público/salario privado, se eliminaron conceptos salariales (que habían ascendido a 3.000) y se unieron diferentes objetos del gasto. - La nueva carrera prevé definir una retribución determinada por: a) cargo; b) ocupación, y c) componente estratégico (este último será asignable solo a algunos cargos, en función del valor que agregue, su criticidad, la escasez en el mercado y la dedicación exclusiva). Con este esquema se prevé absorber los excedentes a través de ascensos o regularizaciones. - Como debilidad, cabe marcar que la escala salarial está achatada: el salario de máxima categoría (dedicación exclusiva) es 4,3 veces el salario mínimo de ingreso. La situación vigente genera distorsión y migración, debido a que la remuneración al grado representa solo entre el 20% y el 40% de la retribución

	Ministerio de Economía presentaba las mayores remuneraciones, en tanto las menores correspondían a Interior y Deportes.	total; el salario está compuesto por compensaciones diferentes entre las diversas entidades. La dispersión de salarios para funciones similares resulta en la existencia de extremos que podrían ser excesivos en relación al mercado laboral privado. Otra gran debilidad es la imposibilidad de retener personal con competencias propias del Estado moderno.
Gestión del Desarrollo	Puntaje 40	Puntaje 52
	- La carrera se basaba en criterios formales, con fuerte incidencia de la antigüedad y los antecedentes curriculares en las promociones. No se preveía avance horizontal. - Existía un plan de formación gerencial. - La Escuela de Funcionarios era activa y brindaba una oferta genérica a los funcionarios, que era publicaba en el sitio web institucional. - Se ofrecían cursos, que estaban alineados a los objetivos organizacionales, y no se evaluaban sus resultados en la gestión. Algunos ministerios disponían de escuelas especializadas (Aduana o el Instituto del Menor). Las actividades se realizaban como una forma de reconocimiento al empleado o para acumular méritos en el legajo. Los cursos específicos fuera de la oferta de la ONSC eran más accesibles a los empleados mejor posicionados en la unidad ejecutora.	- En su totalidad, los ascensos fueron otorgados por concurso. Desde enero de 2011 se permite la postulación de funcionarios presupuestados del inciso que se ajusten a requisitos, sin importar el escalafón, serie o grado de revista. - La ENAP fue fortalecida mediante la elaboración de un plan estratégico (2008), la disposición de nuevas instalaciones y los programas para mandos medios y operativos. Se dictaron dos ediciones de la Maestría en Políticas y Gestión Pública, destinada a cubrir cargos de Alta Conducción (ahora discontinuada). La implementación del de aprendizaje a distancia (<i>e-learning</i>) (2010) permitió aumentar el alcance territorial. También se creó el Centro de Estudios e Investigación en Administración Pública (CEIAP). - Aún persiste como debilidad la carencia de un sistema de evaluación, lo que impide avanzar en la medición del impacto de la formación. - Las diferencias salariales poco significativas no incentivan la asunción de mayores responsabilidades.
Gestión de las Relaciones Humanas y Sociales	Puntaje 40	Puntaje 40
	- El clima organizacional y la comunicación no eran prioridades, pero había canales de comunicación entre estratos jerárquicos. - No existía un sistema de relaciones laborales bipartito ni mecanismos de negociación colectiva. Las negociaciones salariales se realizan con el Ministerio de Economía y Finanzas. - Se observaba la caída en el grado de sindicalización en la	- Se observa la mejora de la relación entre sindicatos y gobierno en el período 2005-2010, y fue muy valorada la sanción de la Ley de Negociación Colectiva con el Sector Público en 2009. - Sin embargo, preocupa el aumento de la brecha entre los intereses de los gremios estatales y los proyectos de reforma promovidos por la ONSC. Los sindicatos están a la expectativa hasta que se defina cómo se implantará el nuevo

	Administración Central. Existía una mayor conflictividad relativa en Salud y Educación. • El nivel de beneficios sociales era razonable.	Estatuto del Funcionario.
--	---	---------------------------

7. FUENTES DE OBTENCIÓN DE LA INFORMACIÓN

7.1. Referencias bibliográficas

- Área de Gestión y Evaluación del Estado de la Oficina de Presupuestación y Planeamiento. 2013. “Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal. Parte I: Contexto y Resultados en Áreas Programáticas Prioritarias. Tomo II. Ejercicio 2012”. Montevideo: Oficina de Presupuestación y Planeamiento. Disponible en http://www.agev.opp.gub.uy/documentos/RC2012_Tomo_II_Parte_1_Contexto_y_Resultados_en_AP_Prioritarias.pdf.
- Bello, R., y M. Echenique. 2012. “Instrumentos para el Fortalecimiento Institucional”. Montevideo: ONSC.
- Bergara, M., et al. 2006. “Political Institutions, Policymaking Processes, and Policy Outcomes: The Case of Uruguay.” Documento de trabajo R-510 de la Red de Centros de Investigación del BID. Washington, D.C.: BID.
- Bertino, M., y U. García Repetto. 2008. “La expansión del funcionariado público en el Uruguay del siglo XX”. *Quantum*, Vol. III. Núm. 2 (diciembre). Montevideo: Instituto de Economía. Facultad de Ciencias Económicas y de Administración de la Universidad de la República. Disponible en <http://www.quantum.edu.uy/numero3/Funcionariado%20Publico.pdf>.
- Carrizo Moyano, L. 2012. “Más conocimiento para un mejor servicio público: el Centro de Estudios e Investigación en Administración Pública de Uruguay”. XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Cartagena, Colombia, 30 de octubre al 2 de noviembre de 2012.
- CGN (Contaduría General de la Nación). 2012. “Avances en la Reingeniería del SIIF”. Montevideo: CGN. Disponible en http://www.cgn.gub.uy/innovaportal/file/1703/1/avances_en_la_reingenieria_del_siif.pdf.
- , 2013. “Ejercicio 2012. Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal. Informe Económico Financiero. Exposición de Motivos”. Montevideo: CGN. Disponible en http://www.cgn.gub.uy/innovaportal/file/3802/1/infeconomicofinan._con_caratula.pdf.
- ENAP (Escuela Nacional de Administración Pública). 2012a. “Memoria anual 2012” (5 de diciembre). Montevideo: ENAP. (Documento mimeografiado.)
- , 2012b. “Informe sobre ejecución de los recursos asignados a los organismos de la Administración Central” (diciembre). Unidad Técnico Docente de la Escuela Nacional de Administración Pública. Montevideo: ENAP. (Documento mimeografiado.)
- , 2012c. “Informe de cursos de capacitación a distancia 2012”. Montevideo: ENAP. (Documento mimeografiado.)
- Garcé, A. 2011. “Investigación y políticas públicas. Planes de desarrollo en Uruguay en tiempos de la Alianza para el Progreso”. Montevideo: Universidad de la República. Disponible en <http://www.geipar.udelar.edu.uy/wp-content/uploads/2012/07/Garc%C3%A9.pdf>.

- Guinovart, B. 2008. “Diagnóstico institucional de sistema de servicio civil: el caso de Uruguay”. Washington, D.C.: BID. (Documento mimeografiado.)
- , 2011. “Diagnóstico institucional de sistema de servicio Civil: el caso de Uruguay”. Washington, D.C.: BID. (Documento mimeografiado.)
- Guglielmini Scolaro, T. 2012. “Aplicación de las herramientas de la innovación en el proceso de capacitación de los servidores públicos”. XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Cartagena, Colombia, 30 de octubre al 2 de noviembre de 2012.
- Iacoviello, M. y Rodríguez-Gustá, A. 2006. “Uruguay”. En “Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina”. Diálogo Regional de Política. Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública. Washington, D.C.: BID.
- Iacoviello, M. 2006. “Análisis comparativo por subsistemas”, en “Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina”. Diálogo Regional de Política. Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública. Washington, D.C.: BID.
- INE (Instituto Nacional de Estadísticas). 2002. “Evolución de la pobreza por el método de ingreso 1986-2001”. Montevideo: INE. Disponible en <http://www.ine.gub.uy/biblioteca/pobreza/Informe%20Pobreza%202011.pdf>.
- , 2013. “Estimación de la pobreza por el método de ingreso 2012”. Montevideo: INE. Disponible en <http://www.ine.gub.uy/biblioteca/pobreza/Pobreza%202012/Estimaci%C3%B3n%20de%20la%20pobreza%20por%20el%20M%C3%A9todo%20del%20Ingreso%202012.pdf>.
- Facultad de Ciencias Económicas y de Administración de la Universidad de la República. s/f. “Informe de evaluación de impacto del Programa Sectorial de Reforma del Estado”. Montevideo: Universidad de la República. Disponible en http://www.ccee.edu.uy/ensenian/catadmdes/Material/informe_consultoria_CEPRE.pdf.
- Filgueira, F., A. Garcé, C. Ramos y J. Yaffé. 2003. “Los dos ciclos del Estado uruguayo en el siglo XX”. En: *El Uruguay del siglo XX. La Política*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental. Disponible en http://www.geipar.udelar.edu.uy/wp-content/uploads/2012/10/Yaff%C3%A9_los-dos-ciclos.pdf.
- Licitra, J. 2001. “Mujica, el presidente imposible”. *Revista Orsai* Nro. 2 (abril-mayo y junio). Barcelona, España. Disponible en http://editorialorsai.com/revista/post/n2_mujica.
- Longo, F. 2002. “Marco analítico para el diagnóstico institucional de sistemas de servicio civil”. Diálogo Regional de Políticas. Washington, D.C.: BID.
- Méndez, G. y L. Senatore. 2011. “El sindicalismo ante los gobiernos de la izquierda. Uruguay 2005-2010”. *Semanario Alternativas* Nro. 192. Disponible en <http://www.semanario-alternativas.info/archivos/2011/11-noviembre/192/PORTADA/paginas%20portada/Articulos/sindicatos.html>.
- Moraes, J. 2008. “Transformación democrática del Estado. Presupuesto, asignación y calidad del gasto”. Documento Nro. 3. “Presupuestación y asignación de gasto en Uruguay”. Montevideo: AGEB. Disponible en [http://www.agev.opp.gub.uy/documentos/10_transformacion_democratica_del_estado_\(doc3-_gasto\).pdf](http://www.agev.opp.gub.uy/documentos/10_transformacion_democratica_del_estado_(doc3-_gasto).pdf).

- Narbondo, P. y C. Ramos. 1999. "La Reforma de la Administración Central en el Uruguay y el paradigma de la Nueva Gerencia Pública (1995-1999)". *Revista Uruguay de Ciencia Política*, 11/1999.
- ONSC (Oficina Nacional del Servicio Civil). 2009a. "Sistema Integrado de Retribuciones y Ocupaciones (SIRO). Manual de Descripciones Ocupacionales". Montevideo: ONSC.
- , 2009b. "La Comunicación Institucional en la Administración Central". Montevideo: ONSC.
- , 2010. "La capacitación de los servidores públicos en Uruguay". Montevideo: ONSC. Disponible en <http://www.onsc.gub.uy/onsc1/images/stories/Publicaciones/RevistaONSC/r45/45-4.pdf>.
- , 2011a. "Estudio sobre sumarios en la Administración Central. 2009-2010". Montevideo: ONSC. Disponible en http://www.onsc.gub.uy/onsc1/images/stories/Observatorio/Informe_Sumarior_2009-2010.pdf.
- , 2011b. "Lanzamiento del Portal Uruguay Concurra". *Transformación*. Año 6, Nro. 46. Disponible en <http://www.onsc.gub.uy/onsc1/images/stories/Publicaciones/RevistaONSC/r46/46-07.pdf>.
- , 2012a. "Informe vínculos laborales 2011". Observatorio de la Gestión Humana del Estado. Disponible en <http://www.onsc.gub.uy/onsc1/images/stories/Observatorio/InformeVinculosLaborales2011-2.pdf>.
- , 2012b. "Memoria anual 2011". Montevideo: ONSC. Disponible en http://www.onsc.gub.uy/onsc1/images/stories/Acerca_de_ONSC/Oficina_Nacional_del_Servicio_Civil_Memoria2011
- , 2012c. "Informe de actividades Uruguay Concurra. Período 1/1/2011 a 4/12/2012". Montevideo: ONSC. (Documento mimeografiado.)
- , 2012d. "Instrumentos para el fortalecimiento institucional" (agosto). Montevideo: ONSC. Disponible en <http://www.adpu.org/pdf/2012/INSTRUMENTOS%20PARA%20EL%20FORTALECIMIENTO%20INSTITUCIONAL%20-%20ONSC.pdf>.
- , 2013. "Informe vínculos laborales 2012". Observatorio de la Gestión Humana del Estado. Disponible en http://www.parlamento.gub.uy/htmlstat/cepre/rendicion2012/vinculos_1.pdf.
- ONSC-SIRO. 2009. "Manual de Descripciones Ocupacionales". Montevideo: ONSC-SIRO. Disponible en http://archivo.presidencia.gub.uy/_web/decretos/2009/11/manual_mayo2009.pdf.
- OPP (Portal del Estado Uruguayo). 2006. "Proyecto de rendición de cuentas 2006. Período de Gobierno: 2005-2009". Montevideo: OPP. Disponible en http://www.agev.opp.gub.uy/documentos/tomo_vi-1_2006_parte_i_con_indice.pdf.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). 2011. "Informe sobre Desarrollo Humano 2011. Sostenibilidad y equidad: un mejor futuro para todos". Nueva York: Naciones Unidas. Disponible en http://www.undp.org/ar/docs/IDH/HDR_2011_ES_Complete.pdf.
- , 2013. "Informe sobre Desarrollo Humano 2013. El ascenso del sur: progreso humano en un mundo diverso". Nueva York: Naciones Unidas. Disponible en

<http://www.undp.org/content/dam/undp/library/corporate/HDR/2013GlobalHDR/Spanish/HD R2013%20Report%20Spanish.pdf>.

Presidencia de la República Oriental del Uruguay. 2011. “Sistema de Carrera del Servicio Civil en la Administración Central” (junio). Montevideo: Presidencia de la República Oriental del Uruguay.

-----, 2012. “Elevación proyecto de Ley. CM/582 del 11/10/12”. Montevideo: Presidencia de la República Oriental del Uruguay. Disponible en http://archivo.presidencia.gub.uy/sci/proyectos/2012/10/cons_min_582.pdf.

-----, 2013. “Informe y Memoria Anual de la Gestión del Gobierno Nacional 2012. Tomo I”. Montevideo: Presidencia de la República Oriental del Uruguay. Disponible en http://medios.presidencia.gub.uy/jm_portal/2013/men_anual/TOMO_I_web.pdf.

Ramos, C., A. Milanesi y G. Ibarra. 2012. “Uruguay”. Borrador al 9 de junio de 2012. (Documento mimeografiado.)

Ramos, C. 2013. “El sinuoso camino hacia la profesionalización de la Alta Dirección Pública en Chile y Uruguay”. (Documento mimeografiado.)

Villanueva, S. 2009. “La formación permanente de los servidores públicos. Un balance necesario”. *Transformación, Estado y Democracia*, Nro. 42. Montevideo: Departamento de Comunicaciones y Publicaciones de ONSC. Disponible en <http://www.onsc.gub.uy/onsc1/images/stories/Publicaciones/RevistaONSC/r42/r42-2.pdf>.

7.2. Normativa

Constitución de la República (1967).

Decreto Ley N° 10.388 del 13/2/43: Estatuto del Funcionario.

Ley N° 17.678.

Modificación diversas disposiciones de las leyes N° 16.736, 17.296, 17.555 y 17.556.

Ley N° 18.172 de Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal Ejercicio 2006.

Ley N° 18.362 de Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal Ejercicio 2007.

Ley N° 18.719 Presupuesto Nacional Período 2010-2014 (aprobación).

Ley N° 17.556 Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal (aprobación de la correspondiente al ejercicio 2001).

7.3 Sitios web consultados

El Observador	http://www.elobservador.com.uy/noticia/245902/uruguay-es-el-que-menos-avanzo-en-desarrollo-humano-en-la-region/ Noticia del día 15/03/13 http://www.elobservador.com.uy/noticia/250574/triunfo-de-los-publicos-mantienen-feriados-y-regimen-de-seis-horas/ Noticia del día 14/05/13
Diario La Nación	http://www.lanacion.com.ar/1567547-uruguay-completo-toda-una-decada-con-aumento-del-pbi Noticia del día 27/3/13
Instituto Nacional de Estadísticas de Uruguay	http://www.ine.gub.uy/censos2011/cuestionarios/index.html http://www.ine.gub.uy/preciosysalarios/ims2008.asp?Indicador=ims#real02 Ingreso 09/08/13
Diario en línea El país (acceso 4-5-13).	http://historico.elpais.com.uy/130315/pnacio-702718/nacional/conrado-ramos-critico-el-proyecto/
IndexMundi	http://www.indexmundi.com/uruguay/gdp_per_capita_(ppp).html http://www.indexmundi.com/g/g.aspx?v=69&c=uy&l=en Ingreso 26/5/13
El País	http://historico.elpais.com.uy/100709/ultmo-500776/ultimomomento/Gobierno-evalua-cambios-en-la-funcion-publica/ Noticia del día 20/7/10 http://historico.elpais.com.uy/130315/pnacio-702718/nacional/conrado-ramos-critico-el-proyecto/ Noticia del día 15/3/13 http://www.elpais.com.uy/informacion/extienden-alcance-del-nuevo-estatuto-publico.html Noticia del día 14/5/13 http://historico.elpais.com.uy/100714/pnacio-

	501763/nacional/senado-destituyo-165-funcionarios-presupuestados-en-periodo-pasado/ Noticia del día 14/7/10
Banco Mundial	http://www.bancomundial.org/es/country/uruguay/overview Ingreso 28/5/13 http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home http://wbi.worldbank.org/wbi/topic/governance Ingreso 22/7/13
El Observador	http://www.elobservador.com.uy/noticia/250626/diputados-aprobaron-el-nuevo-estatuto-del-funcionario-publico/ Noticia del día 14/5/13
180.com	http://www.180.com.uy/articulo/33226_Asi-sera-el-nuevo-estatuto-del-funcionario-publico Noticia del día 14/5/13
Confederación de Organizaciones de Funcionarios del Estado (COFE)	http://www.cofe.org.uy/en-portada/comunicado-cofe-estatuto-del-funcionario-p%C3%BAblico Comunicado del 16/5/13
ONSC	http://www.onsc.gub.uy/onsc1/images/stories/Publicaciones/RevistaONSC/r45/45-1.pdf http://www.onsc.gub.uy/onsc1/index.php?option=com_content&view=article&id=60&Itemid=72 Ingreso 16/7/13
Ministerio de Economía y Finanzas. Concursos Internos.	http://www.mef.gub.uy/rrhh/preguntas.php#resp_04 Ingreso 15/6/13
Banco Central	http://www.bcu.gub.uy/Acerca-de-BCU/Transparencia/Evaluaci%C3%B3n%20del%20Desempe%C3%B1o.pdf Ingreso 24/6/13
Uruguay XXI. Instituto de Promoción de Inversiones y Exportaciones de Bienes y Servicios del Uruguay	http://www.uruguayxxi.gub.uy/
Ministerio de Relaciones Exteriores	http://www.mrree.gub.uy/frontend/page?1,0,ampliacion-pal2,O,es,0,PAG;CONP;45;2;P;iase-y-edelar-

del Uruguay	cooperacion-por-mas-y-mejor-formacion-diplomatica;3;PAG; Ingreso 25-6-2013
-------------	---

7.4 Talleres y entrevistas realizadas

Actividad	Cargo e Institución	Nombres y Apellidos
Taller de Directores y Encargados de Áreas de ONSC (Taller ONSC)	Director del Área Diseño Institucional y Gestión Organizacional	Cr. Ramiro Bello
	Asesor Informático de la Dirección Responsable del Equipo de Gestión de Proyectos	Ing. Luis Cibils
	Coordinadora Observatorio de la Gestión Humana del Estado	Soc. Analía Corti
	Directora Adjunta Área Asuntos Jurídicos	Dra. Magela Pollero
	Uruguay Concurra	Dra. Malvina Sencion
	Directora División Administrativa	Cra. Ana María Milanesi
	Integrante del Observatorio de la Gestión Humana del Estado. Responsable de la planificación estratégica de la ONSC	Lic. Ana Azpiroz
	En representación de Tabaré Delgado, Jefe del Departamento de Comunicación y Publicación	Lic. Yanina Meirelles
	Directora ENAP	Lic. Raquel Agazzi
	Jefa de Técnicas Aplicadas en Gestión Humana	Lic. Serrana Castro
	Asesora Dirección	Dra. Marisa Alassio
	Encargado Sistema de Gestión Humana	Ing. Hernán Castro
	Subdirector División Sistemas de Información	Ns. Pedro Ramírez
	Responsable de Uruguay Concurra	Ariel Sánchez
Taller con Responsables de Unidades de Gestión Humana de los Ministerios	Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. Director de Gestión y Desarrollo Humano	José Arbilla
	Ministerio de Turismo y Deporte. Encargada de Recursos Humanos	Teresa Bosolasco
	Ministerio de Educación y Cultura. Director de Gestión Humana	Bernardo Salas

	Ministerio de Economía y Finanzas. Directora de Gestión Humana	María del Carmen Chiarizia
	Ministerio de Industria, Energía y Minería. Recursos Humanos	Ivonne Balbe
	Ministerio de Salud Pública. Coordinadora de Recursos Humanos	Isabel Puchcarion
Entrevista colectiva	Confederación de Organizaciones del Funcionarios del Estado	Pablo Cabrera
		Claro Luiggi
Entrevista individual	ONSC. Subdirectora	Elena Tejera
Taller con académicos	Instituto de Ciencia Política. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de la República.	Dr. Pedro Narbondo
		Dr. Conrado Ramos
	Universidad de la República	Dra. Cristina Zurbriggen
		Cont. Sara Gerpe
Entrevista individual	Directora de la ENAP	Lic. Raquel Agassi
Entrevista individual	Ex Subdirectora de la ONSC	Lic. Ana Santestevan
Entrevista individual	Ex Directora de la ONSC	Cecilia Menendez
Entrevista colectiva	Director del Área Diseño Institucional y Gestión Organizacional	Cr. Ramiro Bello
	ONSC. Subdirectora	Elena Tejera
	Integrante del Observatorio de la Gestión Humana del Estado. Responsable de la planificación estratégica de la ONSC	Lic. Ana Azpiroz
Entrevista telefónica	Director General de Secretaría Ministerio de Economía y Finanzas	Prof. Pedro Apezteguía
Revisión ONSC	Subdirectora ONSC	Elena Tejera
	Integrante del Observatorio de la Gestión Humana del Estado. Responsable de la planificación estratégica de la ONSC	Lic. Ana Azpiroz

8. ABREVIATURAS

AGH	Áreas de Gestión Humana
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CEPRE	Comité Ejecutivo para la Reforma del Estado
COFE	Confederación de Organizaciones de Funcionarios del Estado
ENAP	Escuela Nacional de Administración Pública
IDSC	Índice de Desarrollo del Servicio Civil
MEC	Ministerio de Educación y Cultura
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONSC	Oficina Nacional de Servicio Civil
OPP	Oficina de Planeamiento y Presupuesto - Presidencia
SGH	Sistema de Gestión Humana
SIRO	Sistema Integrado de Remuneraciones y Ocupaciones