

Informe de Terminación de Proyecto

PCR

Nombre del Proyecto:	Programa de Apoyo a la Reforma del Servicio Civil
País:	Uruguay
Sector/Subsector:	IFD/ICS
Equipo de Proyecto Original:	Juan Carlos Cortázar (RE1/SC1), Jefe de Equipo de Proyecto; Ricardo Gazel (RE1/SC1); Gerardo Reyes-Tagle (RE1/SC1); Rosina de Souza (LEG/OPR); Roberto Fernández (COF/CUR); Beatriz Guinovart (consultora); y Marcella Distrutti (RE1/SC1).
Número de Proyecto:	UR-L1026
Número de Préstamo:	1772/OC-UR
Fecha del QRR:	23 de Agosto 2012
Fecha de Aprobación Final:	14 de Septiembre 2012

PCR Equipo: Roberto Fernández (ICS/CUR), Jefe de Equipo de PCR, Juan Carlos Cortázar (ICS/CAR); Luciana López (consultora); y Melissa Gonzalez (IFD/ICS).

Abreviaturas y Acrónimos

ANTEL	Administración Nacional de Telecomunicaciones
CGN	Contaduría General de la Nación
IMM	Intendencia Municipal de Montevideo
IVA	Impuesto al Valor Agregado
MEC	Ministerio de Educación y Cultura
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
ONSC	Oficina Nacional del Servicio Civil
OPP	Oficina de Planeamiento y Presupuesto
SGH	Sistema de Gestión Humana
SIRO	Sistema Integrado de Remuneraciones y Ocupaciones

Índice

I.	INFORMACIÓN BÁSICA	1
II.	EL PROYECTO	2
A.	CONTEXTO DEL PROYECTO.....	2
B.	DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO	3
C.	REVISIÓN DE LA CALIDAD DEL DISEÑO (SI APLICA) N/A	4
III.	RESULTADOS	4
A.	EFFECTOS DIRECTOS	4
B.	EXTERNALIDADES	6
C.	PRODUCTOS.....	7
D.	COSTOS DEL PROYECTO	10
IV.	IMPLEMENTACIÓN DEL PROYECTO.....	11
A.	ANÁLISIS DE LOS FACTORES CRÍTICOS.....	11
B.	DESEMPEÑO DEL PRESTATARIO/AGENCIA EJECUTORA	12
C.	DESEMPEÑO DEL BANCO.....	12
V.	SOSTENIBILIDAD	13
A.	ANÁLISIS DE FACTORES CRÍTICOS	13
B.	RIESGOS POTENCIALES	13
C.	CAPACIDAD INSTITUCIONAL	14
VI.	EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO	15
A.	INFORMACIÓN SOBRE RESULTADOS	15
B.	SEGUIMIENTO FUTURO Y EVALUACIÓN Ex-POST	15
VII.	LECCIONES APRENDIDAS.....	15

I. Información Básica

DATOS BÁSICOS (MONTO EN US\$)

N° Proyecto: UR-L1026	Título: Programa de Apoyo a la Reforma del Servicio Civil
Prestatario: República Oriental del Uruguay Agencia ejecutora (AE): Oficina Nacional del Servicio Civil	Fecha aprobación Directorio: 15-Ago-2006 Fecha efectividad contrato préstamo: 26-Oct-2006 Fecha elegibilidad primer desembolso: 26-Abr-2007
Préstamo: 1772/OC-UR Sector: IFD/ICS	Meses en ejecución * desde aprobación: 72 * desde efectividad del contrato: 70
Instrumento de préstamo: Inversión (Facilidad Sectorial)	Períodos de desembolso * Fecha original desembolso final: 26-Oct-2010 * Fecha actual desembolso final: 26-Oct-2011 * Extensión acumulativa (meses): 12
	Monto préstamo(s) * Monto original: US\$1.379.000 * Monto actual: US\$ 1.379.000 * Pari Passu: BID 55 % (original); BID 28% (actual)
	Redireccionamiento de fondos en este proyecto? N/A
	Desembolsos * Monto actual: 89,7%
Reducción de Pobreza (PTI): No Equidad Social (SEQ): No	Costo total del proyecto (estimado original): US\$ 2,516,000
Clasificación ambiental: C	En estado de "Alerta" Está el proyecto "en alerta" por PAIS: No

Resumen de la Clasificación de Desempeño

OD	<input type="checkbox"/> Muy Probable (MP)	<input checked="" type="checkbox"/> Probable (P)	<input type="checkbox"/> Poco Probable (PP)	<input type="checkbox"/> Improbable (I)
PI	<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input checked="" type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input type="checkbox"/> Insatisfactorio (I)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)
SO	<input type="checkbox"/> Muy Probable (MP)	<input checked="" type="checkbox"/> Probable (P)	<input type="checkbox"/> Poco Probable (PP)	<input type="checkbox"/> Improbable (I)

II. El Proyecto

a. Contexto del Proyecto

El sistema de servicio civil era uno de los ámbitos de la gestión pública uruguaya que mayor rigidez mostraba en los años previos al diseño del Programa. Su funcionamiento no estaba a la altura del elevado rendimiento general del país en otros indicadores de gobernabilidad. El diagnóstico institucional del servicio civil realizado por el Banco (en 2002) mostraba que los índices de eficiencia, mérito, consistencia estructural, capacidad funcional y capacidad integradora del sistema de servicio civil en Uruguay se ubican en promedio en torno al 38,83% de su valor máximo¹.

La Oficina Nacional del Servicio Civil (ONSC) es el organismo responsable de formular las políticas de recursos humanos y de controlar su ejecución en la Administración Pública. En los años previos al proyecto, este organismo se había visto debilitado en su papel, tanto porque sus cometidos habían sido asumidos por otros actores, como por su propia debilidad interna (carencia de recursos humanos y tecnológicos). En forma paralela, la ONSC se encontraba en proceso de consideración acerca de la ubicación institucional más conveniente dentro de la administración, en relación con los cometidos que esta oficina debía cumplir².

Al inicio de este proyecto, se detectaron los principales problemas referidos al servicio civil, y éstos abarcaban un muy amplio espectro:

- Un sistema de recursos humanos que no reflejaba adecuadamente las necesidades de la Administración Pública, tanto en cuanto refiere a la cantidad como a la calidad de los puestos de trabajo.
- El sistema de compensación salarial presentaba una estructura desordenada y débilmente articulada a la estructura de puestos.
- Los mecanismos de planificación de los recursos humanos eran poco flexibles y poco institucionalizados, de manera que resultaba difícil adecuar la cantidad y calidad de puestos de trabajo a las necesidades de las distintas Unidades Ejecutoras de la administración.
- Una estructura de escalafones y cargos que respondía a una realidad diferente, ausencia de una descripción de puestos de trabajo basado en competencias técnicas o profesionales y diversidad de formas de contratación especiales surgidas, mayoritariamente, como paliativo al impedimento de ingreso de funcionarios públicos. Este último aspecto iba en contra del principio de igualdad para el acceso a la función pública, consagrado constitucionalmente, habiendo sido históricamente un elemento diferenciador del Uruguay en la región.
- Un sistema de carrera rígido, no favoreciendo el ascenso horizontal por calificación o mérito, enfatizando el ascenso vertical que usualmente ocurre cuando se libera un puesto de trabajo.
- Ausencia de una política de gestión del rendimiento, asociada a una nueva concepción de carrera administrativa, vinculada a criterios de mérito, que permitiera la movilidad horizontal.

A la hora de formular el proyecto, y en el marco del objetivo general, se priorizó atender la problemática de la transformación estructural del servicio civil. No se pretendió abarcar todos los problemas detectados, entendiendo que comenzar por conocer y reformular el sistema ocupacional y retributivo permitiría abocarse a continuación a atender las restantes dificultades. También fortalecer las áreas de gestión humana así como a la propia ONSC, permitirían abordar otras políticas con los actores principales fortalecidos. Quedaron para una segunda etapa atender los problemas referidos al acceso transparente y

¹ Beatriz Guinovart (2002). "Diagnóstico Institucional del Sistema de Servicio Civil: El caso del Uruguay." Banco Interamericano de Desarrollo, Diálogo Regional de Política.

² Oficina Nacional del Servicio Civil (2011). "Documento de cierre de proyecto. Programa de Apoyo a la Reforma del Servicio Civil".

democrático a la función pública y la evaluación del desempeño individual para el ascenso. Estos temas han sido desarrollados a partir de marzo de 2010 por el nuevo gobierno.

El Programa se enmarcó dentro de la Estrategia de Modernización del Estado del Banco, que incluye el desarrollo y fortalecimiento de los sistemas de servicio civil como un área de acción prioritaria. El Programa fue también coherente con la estrategia del Banco en Uruguay 2005-2009 (GN-2398-2) que incluía la mejora de la gestión pública y el fortalecimiento del servicio civil como una de las áreas de acción prioritaria.

Fue diseñado como facilidad sectorial en el marco del préstamo programático “Modernización del Sistema Tributario y de Mejora de la Calidad del Gasto Público” (UR-L1021 y UR-L1036). Este Programa de facilidad sectorial ayudó a que la ONSC pudiera dar cumplimiento a las medidas de política establecidas como condiciones de desembolso del proyecto programático. En este sentido, se desembolsaron exitosamente dos préstamos programáticos, en 2006 y 2009 respectivamente, merced a la contribución de la presente operación, así como otras dos facilidades sectoriales con otras instituciones vinculadas al programático.

b. Descripción del Proyecto

i. Objetivo(s) del Desarrollo

El propósito del Programa era lograr una gestión flexible, fundada en el mérito, coherente e integrada de los recursos humanos de la Administración Central mediante el establecimiento del marco normativo e institucional necesario y la implantación de sistemas de gestión adecuados. Los objetivos específicos eran: (i) desarrollar una estructura ocupacional articulada con una escala salarial que incentive la eficiencia y la calidad en el servicio; (ii) desarrollar y poner en uso en los organismos de la Administración Central un modelo de gestión de los recursos humanos y un sistema de información que permitan una mejor toma de decisiones respecto a los recursos humanos; (iii) diseñar e implantar un marco normativo para el servicio civil que permita a los funcionarios el desarrollo de una carrera que incentive la eficiencia y la calidad en el servicio; y (iv) lograr que la ONSC sea capaz de ejercer las responsabilidades transversales que le corresponden en la Administración Central.

ii. Componentes

1. Sistema Integrado de Retribuciones y Ocupaciones

El objetivo del componente era contribuir a lograr un sistema coherente pero flexible a los efectos de mejorar la gestión de los recursos humanos incentivando la eficiencia, la calidad del servicio y una mayor transparencia en la Administración Central. Para ello, se propuso desarrollar una estructura ocupacional articulada con una escala salarial que incentive la eficiencia y la calidad en el servicio. Como producto global se obtendría el Sistema Integrado de Retribuciones y Ocupaciones (SIRO), así como la estrategia para su implementación. Este componente se divide en tres subcomponentes: (i) descripción y evaluación de ocupaciones; (ii) análisis retributivo; e (iii) implantación del SIRO.

2. Gestión de los recursos humanos en la Administración Central

Este componente reunía un conjunto de actuaciones cuyo objetivo común era desarrollar y poner en uso en los organismos de la Administración Central un modelo de gestión de los recursos humanos y un sistema de información que permitan una mejor toma de decisiones respecto a los recursos humanos. Como producto global se obtendría la implantación del nuevo modelo de gestión y del Sistema de Recursos Humanos (SGH) en todos los organismos de la Administración Central. Este componente se divide en dos sub-componentes: (i) desarrollo e implantación del nuevo modelo de gestión de RRHH; (ii) desarrollo e implantación del SGH.

3. Marco Normativo del servicio civil

Este componente se proponía diseñar e implantar un marco normativo para el servicio civil que permita a los funcionarios el desarrollo de una carrera que incentive la eficiencia y la calidad en el servicio. Mediante las actividades del componente se elaboraría y enviaría al Poder Legislativo una propuesta de marco normativo del servicio civil; además, se llevaría a cabo un Seminario Técnico para analizar experiencias de reforma del servicio civil en otros países.

4. Fortalecimiento de la ONSC

El objetivo de este componente era lograr que la ONSC sea capaz de ejercer las responsabilidades transversales que le corresponden en la Administración Central: formular las políticas de gestión del empleo y de los recursos humanos, impulsar su puesta en práctica, controlar su ejecución, y prestar asistencia técnica a las áreas de gestión de los recursos humanos. Para ello se reorganizarían las funciones y estructura de la ONSC, se pondría en marcha un plan de capacitación de su personal, se mejoraría su equipamiento informático y se implementaría un plan de comunicación y difusión hacia los funcionarios de la Administración Central.

c. Revisión de la Calidad del Diseño (si aplica) N/A

III. Resultados

a. Efectos Directos

LOGRO DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO			
Objetivos de Desarrollo(s) (Propósito):			
Fin: Contribuir con el Gobierno Uruguayo a mejorar la eficiencia de la Administración Central y la calidad del gasto, promoviendo una gestión eficiente y articulada de los recursos humanos.			
Propósito: Lograr una gestión flexible, fundada en el mérito, coherente e integrada de los recursos humanos de la Administración Central mediante el establecimiento del marco normativo e institucional necesario y la implantación de sistemas de gestión adecuados.			
Clasificación: Probable			
Indicadores Claves de Efectos Directos			
Efectos Directos Planeados	Efectos Directos Logrados		
	Base	Planeado	Logrado
Indicadores de los objetivos de desarrollo			
Indicador de Fin:			
1. Índice Global de Calidad del servicio civil.	38,83 (2002)	45,36 (2010)	56,47 (2008) 63,12 (2011)
2. Indicadores de Propósito:			
2. Índice de Consistencia Estructural ³ mejora (% del valor máximo posible).	34,90% (2002)	57,00% (2010)	60,70% (2009) 65,10% (2011)
3. Índice de Capacidad Funcional ⁴ mejora (% del valor máximo posible).	33,60% (2002)	43,10% (2010)	50,00% (2009) 60,8% (2011)
Componente 1 – Sistema Integrado de Retribuciones y Ocupaciones			
4. Mejora el puntaje de por lo menos siete de los	N/C	Mejoran 7 puntos críticos (2010)	Mejoran 4 puntos críticos (2011)⁵

³ Consistencia Estructural: Grado de solidez e integración sistémica del servicio civil, considerando su consistencia estratégica, consistencia directiva y consistencia de los procesos.

⁴ Capacidad Funcional: Evalúa la capacidad del sistema de servicio civil analizado para influir eficazmente en el comportamiento de los empleados públicos, induciendo al desarrollo de conductas laborales adecuadas a las prioridades organizativas y orientadas a la mejora de los servicios públicos.

siguientes puntos críticos: 13, 14, 15,17, 16, 23, 50, 51,53,55, 56,58 y 59 (ver Anexo III).			
Componente 2 - Gestión de los recursos humanos en la Administración Central			
5. Mejora el puntaje de por lo menos cuatro de los siguientes puntos críticos: 1, 2, 3, 4, 61, 90, 91 y 92 (ver Anexo III).	N/C	Mejoran 4 puntos críticos (2010)	Mejoran 4 puntos críticos (2011)⁶
Componente 3 – Marco Normativo del Servicio Civil			
6. Mejora el puntaje de por lo menos tres de los siguientes puntos críticos: 13, 53, 66, 67 y 70(ver Anexo III).	N/C	Mejoran 3 puntos críticos (2010)	Mejoran 2 puntos críticos (2011)⁷
Componente 4 – Fortalecimiento de la Oficina Nacional del Servicio Civil			
7. Mejora el puntaje de por lo menos dos de los siguientes puntos críticos: 1, 2, 3 y 93 (ver Anexo III).	N/C	Mejoran 2 puntos críticos (2010)	Mejoran 3 puntos críticos (2011)⁸
Reformulación. N/A			
Reajuste ISDP: N/A			
Resumen del(os) Objetivo(s) de Desarrollo Clasificación (OD):			
<input type="checkbox"/> Muy Probable(MP) <input checked="" type="checkbox"/> Probable (S) <input type="checkbox"/> Poco Probable (PP) <input type="checkbox"/> Improbable (MI)			
Justifique brevemente la clasificación basada en el grado de cumplimiento de las metas planeadas, explicando las diferencias entre los efectos directos planeados y los logrados, así como otros factores relevantes. Indicar referencias sobre la evidencia que respalda dichos resultados.			
<p>Los indicadores de OD permiten apreciar el cumplimiento de los objetivos trazados. En la mejora del indicador de consistencia (directiva y de procesos) influyeron: (i) los avances en materia de planificación y los sistemas de información involucrados; (ii) la implantación de compromisos de gestión; (iii) los avances en las direcciones de Gestión Humana; (iv) la formación basada en diagnósticos; y (v) la mayor visibilidad de la ONSC. Por su parte, en el mejor desempeño del indicador de capacidad (es decir, competencia, capacidad innovadora y flexibilidad) incidieron: (i) los pasos dados en concepción de perfiles por competencias y en convocatorias atractivas para postulantes solventes; (ii) avances en la profesionalización de mecanismos de selección; (iii) la oferta de capacitación para el desarrollo; (iv) normas de conducta; y (v) la posibilidad de despidos por inadecuado desempeño.</p> <p>En términos más generales, el valor de los índices y su incremento en relación a las mediciones anteriores se debe a los siguientes factores⁹:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Se ha sostenido el interés de las sucesivas administraciones en toda la temática vinculada al servicio civil; ▪ La administración actual ha dado una mayor relevancia a la ONSC como organismo rector y ha creado un grupo integrado por jerarquías de primer nivel en relación al área de servicio civil; ▪ Existe una planificación para el trabajo con las distintas Unidades Ejecutoras de la Administración Central y vinculaciones con el resto de los organismos públicos; ▪ Se ha mantenido la política de los compromisos de gestión agregándose una metodología para su implementación; ▪ Se están profesionalizando los sistemas de selección; ▪ Los sistemas de información se han fortalecido; 			

⁵ Mejoran los indicadores de los siguientes puntos críticos: 16- Diseño de puestos tiende a enriquecimiento horizontal y vertical.; 23- Directivos de línea participan en diseño de puestos y perfiles; 51- Las personas perciben que reciben compensaciones (de todo tipo); 56 - Equilibrio adecuado en retribuciones a puestos similares en ámbitos públicos.

⁶ Mejoran los indicadores de los siguientes puntos críticos: 1- Desarrollo adecuado sistema de gestión humana; 3 - Mecanismos de seguimiento del sistema de gestión humana; 90 - Directivos disponen de margen de autonomía para gestionar sus recursos humanos; y 92 - Directivos se responsabilizan y ejercen responsabilidad como gestores.

⁷ Mejoran los indicadores de los siguientes puntos críticos: 66 - Planes de carrera armonizan expectativas individuales con necesidades organizacionales; y 70 - Alternativas a carreras jerárquicas basadas en excelencia profesional.

⁸ Mejoran indicadores de los siguientes puntos críticos: 1 Desarrollo adecuado sistema de gestión humana; 3 Mecanismos de seguimiento del sistema de gestión humana; 93 Servicios centrales responsables servicio civil son percibidos como que aportan valor.

⁹ Beatriz Guinovart (2011). "Diagnóstico Institucional del Sistema de Servicio Civil: El caso del Uruguay." Banco Interamericano de Desarrollo.

- Existe un sistema de reclutamiento transparente a través de Uruguay Concurso;
- Se han realizado diversos estudios en relación al servicio civil;
- Existe un plan de comunicación que ha tenido avances importantes;
- Se inició el camino para un sistema de carrera administrativa más flexible.

El Programa requirió para su ejecución de un plazo 12 meses superior al originalmente acordado. El período de prórroga de 12 meses posibilitó la implantación del sistema informatizado de gestión en un número suficiente de ministerios como para establecer un punto de no retorno en los avances logrados. De este modo, si bien el monto desembolsado con cargo al préstamo durante el lapso de la prórroga es de una cuantía relativamente pequeña, el mismo estuvo acompañado de aportes de contrapartida local de mayor significación, los cuales permitieron consolidar un resultado importante del Programa.

Estrategia de País:

El Programa avanzó en la línea de acción de la estrategia del Banco con Uruguay (2005-2009) relacionada con la mejora de la gestión pública y el afianzamiento de la sostenibilidad fiscal, en particular con el objetivo: "La gestión de recursos humanos de la administración central se realiza acorde a un marco de política transversal y coherente, aplicando normas y procedimientos consistentes en materia de ocupaciones, carrera administrativa y estructura salarial". En este sentido, como se verá en las próximas secciones de este informe, se diseñaron e implantaron metodologías de planificación y gestión de recursos humanos, se modernizaron y fortalecieron los sistemas de gestión de recursos humanos que le dan soporte, se implantó un modelo de gestión humana en la Administración Central y se realizó el ordenamiento y descripción de cargos y escalas remunerativas, así como también se avanzó en la mejora de los mecanismos de reclutamiento y selección de personal, entre otros.

Lo anterior contribuyó con el Indicador de Seguimiento de la Estrategia de País con Uruguay 2005-2009 "Sistema Integrado de Retribuciones y Ocupaciones (SIRO) en proceso de implantación en los organismos de la administración central en 2008"¹⁰. El SIRO fue aprobado por la Ley N° 18.172 de 2007, y si bien su aplicación fue supeditada a los ministerios que llevaron a cabo procesos de reestructura orgánica, se avanzó en la creación e implantación de cargos de alta conducción. Este sistema es considerado un avance valioso en torno al cual la Presidencia procura avanzar.

El Programa fue diseñado como facilidad sectorial en el marco del préstamo programático "Modernización del Sistema Tributario y Mejora de la Calidad del Gasto Público" (UR-L1021), en el área de política "Reforma del Servicio Civil". Los resultados obtenidos contribuyeron al logro satisfactorio de las siguientes metas incluidas en la matriz de compromisos de política:

- "Dotar a la gestión de los recursos humanos en la Administración Central de una estructura ocupacional y salarial articulada, así como de un sistema de carrera flexible y orientado según el mérito". En este sentido, tanto en 2008 como en 2011 el valor del Índice de Global de Calidad del servicio civil superó ampliamente la meta establecida.
- "Desarrollar e implantar un nuevo modelo de gestión de los recursos humanos en los organismos de la Administración Central, poniendo en uso un conjunto consistente de procedimientos y sistemas de gestión del personal". En este sentido, tanto en 2008 como en 2011 los valores de los Índices de Consistencia Estructural y Capacidad Funcional del servicio civil superaron ampliamente la meta establecida.

b. Externalidades

No se observan externalidades sociales, medioambientales o de otra índole.

¹⁰ Banco Interamericano de Desarrollo (2005). "Estrategia de País del Banco con Uruguay".

c. Productos

PROGRESO EN LA IMPLEMENTACION (PI)			
I. Sistema Integrado de Retribuciones y Ocupaciones			
Presupuesto Original (US\$)	687.000.00	Presupuesto Ejecutado (US\$)	
Costo total Componente:	234.000.00	Costo total Componente:	669.000.00 (97%)
Contrapartida:	453.000.00	Contrapartida:	528.000.00 (226%)
BID:		BID:	141.000.00 (31%)
Clasificación: Satisfactorio			
Productos Planeados		Productos Logrados	
SIRO elaborado y aprobado.		<p>Se cumplió. Aprobación de leyes y decretos que abarcaban todo el sistema ocupacional y retributivo (escalafonario, movilidad, entre otros,) de los funcionarios públicos. Ley N°18.172 de 2007 Art.28 y siguientes Cap. II y III y decretos reglamentarios. Este sistema comprende una estructura relacional integrada por escalafones, subescalafones, ocupaciones y niveles ocupacionales con una única escala salarial compuesta por 20 grados.</p> <p>Sin embargo, con la posterior aprobación de la Ley N° 18.362 Art. 20 y siguientes Cap. II., la aplicación del nuevo sistema quedaría supeditada a aquellos ministerios que estaban llevando adelante un proceso de reestructura orgánica. Se exceptúa de tal modificación a los denominados cargos de alta conducción, cuya aplicación se mantenía para toda la Administración Central.</p> <p>Este sistema es la base del nuevo Sistema de Carrera Administrativa que se encuentra a aprobación de la Presidencia, que apunta a simplificar el SIRO.</p>	
Estrategia de implantación del SIRO definida e iniciada en al menos 20% de los Ministerios de la Administración Central.		<p>Se cumplió. Estrategia de implantación gradual definida. A partir de la definición política del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) y ONSC de implantar la Alta Conducción, comenzando por el subescalafón de Alta Conducción (Administración Central), establecido en la Ley N° 18.362. A los efectos de instrumentar la implantación de la Alta Conducción, la ONSC asumió el proceso de concursos de los diferentes cargos de Gerentes de Área (84 cargos), así como la implementación de todos los subprocesos.</p> <p>El resto del sistema escalafonario se aplicaría una vez realizadas las reestructuras de puestos de trabajo de los Ministerios y Unidades Ejecutoras.</p>	
Inicio de la implantación del SIRO en la Administración Central.		<p>Se cumplió parcialmente. La implantación del SIRO alcanzó a la Alta Conducción en los siguientes organismos: Ministerio del Interior, Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Ministerio de Educación y Cultura (MEC) y Ministerio de Defensa.</p>	
Descripción y evaluación de ocupaciones elaborada y aprobada.		<p>Se cumplió. Se cuenta con un Manual de Descripciones Ocupacionales para la Administración Central aprobado. Cada ocupación definida contiene: (a) identificación; (b) descripción; (c) requisitos del sub-escalafón (Art. 30 de la Ley 18.172); (d) requisitos específicos de la ocupación e) niveles ocupacionales y grados SIRO; (f) ocupaciones vinculadas (CIU/OIT) (Sólo como referencia); (g) observaciones. Publicado por el Diario Oficial de fecha 1°/12/2009 (de alcance nacional) Decreto 510/09.</p>	
Diagnóstico del sistema de retribuciones vigente al final del primer año.		<p>Se cumplió. Estudios primarios y actualizados de la población por grado y análisis retributivo en la Administración Central. Los estudios realizados contribuyeron a la medición de la dispersión salarial por grado y a la adopción de medidas para su mitigación.</p>	
Nueva escala de retribuciones articulado con la estructura ocupacional aprobada.		<p>No se cumplió. Definición de la Escala Salarial para los 20 grados articulados a la estructura relacional integrada diseñada, pero no fue implementada.</p> <p>Se realizó el costeo de implantación del SIRO en toda la Administración Central.</p>	
Productos Adicionales		Productos Logrados	
Concursos concluidos para el 80% de los cargos de alta conducción creados por Leyes 18.172 y 18.362.		En 2009 se realizaron 55 concursos de los 84 previstos.	
Selección por competencias.		Se realizó un curso de Formación de Recursos Humanos por Competencia con la Asistencia Técnica del CINTERFOR/OIT para funcionarios de la ONSC, en el que participaron funcionarios de OPP, Agencia Nacional de Vivienda y Ministerio del Interior, cuya metodología fue presencial y virtual durante 9 meses. Los conocimientos adquiridos	

		se plasmaron en la definición de perfiles por competencias para los cargos vinculados a la Gestión Humana: Gerente, Jefe, Analista y Asistente.	
Diferencias entre los productos planeados y actuales. Las diferencias están explicadas en los párrafos precedentes.			
Reestructuración. N/A			
II. Componente de Gestión de los recursos humanos en la Administración Central			
Presupuesto Original (US\$)		Presupuesto Ejecutado (US\$)	
Costo total Componente:	1.307.000.00	Costo total Componente:	2.198.000.00 (168%)
Contrapartida:	646.000.00	Contrapartida:	1.339.000.00 (207%)
BID:	661.000.00	BID:	859.000.00 (130%)
Clasificación: Satisfactorio			
Productos Planeados		Productos Logrados	
Nuevo modelo de gestión de recursos humanos elaborado y aprobado.		<p>Se cumplió. El nuevo modelo de gestión de recursos humanos, fue aprobado por la Resolución de ONSC N°17/2007 y los Artículos 38 -40 de la Ley 18.172 de 2006 y Artículos 26 y 40 de la 18.362 de 2007. Se concentra básicamente en la creación de las gerencias de gestión y desarrollo humano y sus respectivos cargos. Se trata de cargos vinculados básicamente a funciones transversales de la Administración Central.</p> <p>Se elaboró un Manual de Procedimientos tipo para las Áreas de Gestión Humana de los organismos de la Administración Central.</p> <p>Se aprobó un plan de implantación en el que se detalla toda la secuencia de implantación, así como las necesidades normativas que viabilizan el proceso. Se reformularon las estructuras de las unidades de gestión humana de toda la Administración Central, buscando una centralización de la política en Unidades Ejecutoras centrales (UE 001) de los ministerios.</p>	
Se firman convenios para la implantación del modelo de gestión con cada uno de los 13 Ministerios.		<p>Se cumplió. Inicialmente se firmaron ocho convenios de implantación del nuevo modelo de gestión, y actualmente se encuentra implantado en todos los ministerios.</p>	
Plan de fortalecimiento de las unidades de gestión de recursos humanos elaborado y ejecutado.		<p>Se cumplió. El Plan de fortalecimiento de las unidades de gestión de recursos humanos fue incluido en la Ley N° 18.172. Se crearon cargos de Director de Gestión Humana y se capacitó a todos los directivos y personal técnico de las áreas de recursos humanos de todos los ministerios entre 2007 y 2010.</p> <p>Este proceso de capacitación se inició a través de la Escuela Nacional de Administración Pública: en 2009 se capacitaron 870 personas, y en el año 2010 lo hicieron 972. Las áreas más relevantes en que se focalizó la capacitación para la sustentabilidad del proyecto son: Gestión del Cambio, Sistema Informático, Diploma de Gestión Humana.</p>	
Sistema de Gestión Humana adaptado a las necesidades de la Administración Central.		<p>Se cumplió. Convenios interinstitucionales de colaboración suscritos entre la ONSC y la Intendencia Municipal de Montevideo (IMM), con la participación de Contaduría General de la Nación (CGN), OPP, MEC y Administración Nacional de Telecomunicaciones (ANTEL) para la adaptación del sistema de recursos humanos de la Intendencia para la Administración Central.</p> <p>La elección del MEC como piloto, que tiene una de las estructuras más complejas de la Administración Central, y el desarrollo de un sistema informático a partir de otro preexistente, fueron factores que inicialmente complejizaron y enlentecieron la adaptación del sistema.</p>	
Sistema de Gestión Humana implantado en 13 ministerios.		<p>Se cumplió. Los módulos de Organización y funcionarios, Presentismo, y Liquidación de Haberes se encuentran operativos en toda la Administración Central (excepto en Ministerios del Interior y Defensa, que aún no tienen el último módulo).</p> <p>El sistema ha sido bien recibido por los Ministerios, y actualmente se encuentra en un proceso de actualización tecnológica que apunta a hacerlo más eficiente y más enfocado en la gestión en lugar del control. En 2012-2014 se prevé incorporar módulos de Capacitación, Evaluación del Desempeño y Salud e Higiene Ocupacional.</p>	
Diferencias entre los productos planeados y actuales. Las diferencias están explicadas en los párrafos precedentes. Los sobre costos se explican en apartado siguiente (d).			
Reestructuración. N/A			

III. Componente de Marco Normativo del Servicio Civil			
Presupuesto Original (US\$)		Presupuesto Ejecutado (US\$)	
Costo total Componente:	44.000.00	Costo total Componente:	76.000.00 (171%)
Contrapartida:	7.000.00	Contrapartida:	70.000.00 (946%)
BID:	37.000.00	BID:	6.000.00 (16%)
Clasificación: Satisfactorio			
Productos Planeados	Productos Logrados		
Propuesta de marco normativo del servicio civil con fundamento por artículo, elaborada.	<p>Se cumplió. Se realizó un diagnóstico de la situación normativa relacionada con el servicio civil a nivel regional y se elaboró un análisis de alternativas y una propuesta de inserción institucional de la ONSC, cuya implementación requeriría ajustes de rango constitucional.</p> <p>La propuesta no avanzó hacia un proyecto de Ley, pues no se cumplió el supuesto de "Logro de acuerdos con los distintos involucrados en el marco del debate con la sociedad". Si bien este documento no coincide exactamente con el previsto en el producto planeado original, se trata de un producto alternativo considerado aceptable en virtud de que: (i) el Organismo Ejecutor y el Proyecto llevaron adelante las actividades análisis técnico previstas en el plan de operaciones del Proyecto y promovieron la discusión de las alternativas de inserción institucional a nivel de la dirigencia política; (ii) el consenso y el aval del Poder Ejecutivo para promover una modificación legal de esta relevancia constituye una condición necesaria para la implementación de cambios, pero garantizar su obtención es un elemento fuera del control del Organismo Ejecutor.</p>		
Diferencias entre los productos planeados y actuales. Las diferencias están explicadas en los párrafos precedentes.			
Reestructuración. N/A			
IV. Componente de Fortalecimiento de la Oficina Nacional del Servicio Civil			
Presupuesto Original (US\$)		Presupuesto Ejecutado (US\$)	
Costo total Componente:	206.000.00	Costo total Componente:	796.000.00 (387%)
Contrapartida:	63.000.00	Contrapartida:	634.000.00 (1013%)
BID:	143.000.00	BID:	162.000.00 (113%)
Clasificación: Satisfactorio			
Productos Planeados	Productos Logrados		
Manual de la organización y funciones de la ONSC aprobado.	<p>Se cumplió. La ONSC definió una nueva estructura para su funcionamiento acorde las actuales necesidades, incluyendo funciones y organización (Dec 429/008). En la misma, se crean nuevas unidades organizacionales, y por resoluciones posteriores se crean otras que aportan al fortalecimiento de las capacidades de la ONSC para cumplir sus cometidos. El nuevo gobierno (2010-2011) termina de consolidar y crear unidades que acompañan al objetivo general del proyecto.</p> <p>Asimismo, fueron relevados y diseñados todos los procesos y subprocesos identificados como prioritarios para la gestión de los recursos humanos.</p>		
Plan de capacitación para funcionarios de la ONSC definido e implantado.	<p>Se cumplió. El plan de capacitación fue aprobado por el Director del Organismo (Resolución N°16/2007). En él se abordan diversas áreas de capacitación a las que se enfatiza diferencialmente como prioridades de corto o mediano y largo plazo. Dicho plan fue diseñado a partir de la elaboración de un diagnóstico referente a las necesidades de capacitación para el fortalecimiento de la formación del personal de la ONSC. En el marco de dicho Plan, se capacitó al 90% de los funcionarios de la ONSC en diversas asignaturas (MS Project, Atención al cliente, Negociación, Motivación y Liderazgo, Compras y Contrataciones, etc.).</p> <p>Los funcionarios capacitados reconocen que la formación recibida es útil para el cumplimiento de sus funciones: Meta: 80% de los funcionarios capacitados; Logrado: 89% de los funcionarios capacitados</p>		
Estrategia de comunicación y difusión de la ONSC aprobada.	<p>Se cumplió. Se elaboró y aprobó el Plan de Comunicación de la ONSC (Memo de ONSC de 18/04/2008). Desde el año 2006 sale una nueva edición de la revista de la ONSC, con el nombre "Transformación, Estado y Democracia"; mejorando contenidos, diseño y distribución.</p> <p>En la Reestructura se crea una unidad de trabajo que tiene como cometidos principales asesorar a la Dirección en la articulación de estrategias de prensa y comunicación interna, tendientes a afirmar el posicionamiento estratégico de la ONSC en el ámbito local y nacional; colaborar con las áreas involucradas en la preparación y ejecución de programas dirigidos a mejorar la imagen de la ONSC, las relaciones con los medios y los eventos corporativos, y</p>		

	coordinar con el área correspondiente el correcto uso de la imagen de la institución.
Plan de comunicación y difusión elaborado.	Se cumplió. Se elaboraron y ejecutaron planes de comunicación y difusión anuales, que apuntaron a una mayor aparición pública que permita comunicar el impacto de muchas de las medidas adoptadas.
Productos Adicionales	
La ONSC fortalecida con equipamiento informático.	El fortalecimiento informático de la ONSC incluyó la compra de los equipos necesarios para todos los funcionarios de la Oficina (176 PCs), así como el soporte funcional que permitió acompañar el proceso con un aprendizaje que aportó a todas las áreas de la ONSC.
Observatorio de la Gestión Humana del Estado	Fue creado como una Unidad Técnica de asesoramiento a la Dirección de la ONSC en octubre de 2009, para contribuir al logro de una administración pública más eficaz y eficiente. Tiene como cometido principal el de proveer información de alta calidad, transparente y de fácil acceso sobre gestión humana en el Estado uruguayo, colaborando en generar políticas públicas basadas en la evidencia, que permitan tomar decisiones, así como proveer insumos para un debate informado en la materia ¹¹ .
Uruguay Concurra	Se crea una unidad de trabajo para administrar y gestionar un sistema profesional de reclutamiento y selección para la búsqueda de los mejores candidatos para trabajar en el Estado. Mediante el Art. 127 de la Ley N° 18.719 de 27 de diciembre de 2010 y su reglamentación a través del Decreto N° 56/011 de 7 de febrero de 2011, se encomendó a la ONSC administrar e instrumentar el sistema de Reclutamiento y Selección de Personal de los Ministerios ¹² .
Diferencias entre los productos planeados y actuales. Está explicado en los párrafos anteriores. Los sobre costos se explican en apartado siguiente (d).	
Reestructuración. N/A.	

Resumen del Progreso en la Implementación Clasificación (PI):			
<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input checked="" type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (I)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)
<p>Se clasifica el PI como Satisfactorio en virtud que la mayoría de productos y actividades concebidos originalmente fueron realizados y están siendo utilizados en la administración. La implantación del SIRO no avanzó de la forma prevista originalmente por razones políticas que escapan al alcance del proyecto. Asimismo, se realizaron productos adicionales no previstos que contribuyeron al fortalecimiento de la ONSC.</p> <p>Por otra parte, el Programa contribuyó a generar capacidades de planificación y gestión en la ONC que le permiten ejercer un liderazgo técnico para los procesos de transformación estatal dentro de la Administración de Gobierno 2010-2014. A criterio de las autoridades actuales de la ONSC, esta oficina no habría estado en condiciones de afrontar los desafíos que le encomendó el actual gobierno asumido en Marzo de 2010, de no haber recibido el fortalecimiento institucional implícito en este Programa.</p>			

d. Costos del Proyecto

Categorías de Gasto	Presupuesto Original (000 US\$)			Presupuesto Ejecutado (000 US\$)			Pto. Ejecutado / Pto. Original		
	BID	LOCAL	TOTAL	BID	LOCAL	TOTAL	BID	LOCAL	TOTAL
1. SIRO	453	234	687	141	528	669	31%	226%	97%
2. SGH	661	646	1.307	859	1.339	2.198	130%	207%	168%
3. Marco Normativo del Servicio Civil	37	7	44	6	70	76	16%	946%	171%
4. Fortalecimiento de la ONSC	143	63	206	162	634	796	113%	1013%	387%
5. Administración (Incl. Imprevistos)	85	187	272	20	423	443	24%	226%	163%
TOTAL	1.379	1.137	2.516	1.188	2.994	4.182	86%	263%	166%
Pari Passu	55%	45%	100%	28%	72%	100%			

¹¹ Oficina Nacional del Servicio Civil (2011). "Documento de cierre de proyecto. Programa de Apoyo a la Reforma del Servicio Civil".

¹² Oficina Nacional del Servicio Civil (2011). "Documento de cierre de proyecto. Programa de Apoyo a la Reforma del Servicio Civil".

Comentarios sobre diferencias entre costos presupuestados y ejecutados.

El proyecto presenta sobrecostos que se originan en:

- (i) La ONSC inicialmente no presupuestó el Impuesto al Valor Agregado (IVA) de las adquisiciones previstas dentro del Programa, porque el régimen de pago de IVA hasta el 2007 era por medio de certificados de crédito que se tramitaban ante la DGI sin la necesidad de existencia de crédito habilitante (Ley 18.172, Artículo 107). En forma posterior al 2007, cambios en la normativa condujeron a que este impuesto tuviera que ser asumido por el Proyecto: US\$552 mil fue el monto de IVA total asumido (esto explica el **36% del sobrecosto total del Programa**).
- (ii) Componente 2 SGH: El desarrollo informático realizado por las firmas ANTEL e ITAPUA para adaptar el software de recursos humanos de la IMM a las particularidades de la Administración Central costó más de lo que se había previsto originalmente. En particular, el sistema debió ser modificado en mayor medida lo que se había identificado inicialmente, así como también se definió cambiar la herramienta de ORACLE por GENEXUS, a los efectos de hacerlo más flexible y con mayor capacidad de desarrollo. El sobrecosto total del componente fue de US\$896 mil, de los cuales US\$777 mil corresponden a sobrecostos del desarrollo del sistema (esto explica el **47% del sobrecosto total del Programa**).
- (iii) Componente 3 Marco Normativo: Se incluyeron los costos de compensaciones no previstas inicialmente por US\$33 mil.
- (iv) Componente 4 Fortalecimiento de la ONSC: Se adquirieron PCs para todo el personal (aprox. 150 equipos), y se cambiaron equipos existentes. De 1 PC cada 4 funcionarios se pasó a 1 PC por funcionario. Asimismo, se incorporaron 3 consultores de OPP para Informática que apoyaron a ONSC y al SGH.
- (v) En administración, los sobrecostos se deben principalmente a la extensión del plazo mayor al previsto originalmente (12 meses) y al incremento del costo unitario de las consultorías nacionales debido a la combinación de apreciación del peso uruguayo con respecto al dólar y aumentos reales en pesos de los honorarios de consultores.

IV. Implementación del Proyecto

a. Análisis de los factores críticos

Puntos fuertes de la implementación:

Comité de Coordinación Técnica. El diseño previó la conformación de equipos de trabajo, coordinados desde la Dirección de la ONSC, a través de un Comité de Coordinación Técnica y con el apoyo de una Unidad Administrativa formulada especialmente para apoyar este proyecto. El funcionamiento del Comité fue destacado como ámbito de planificación en las primeras etapas del Programa, siendo facilitador de la comunicación entre componentes y de los aprendizajes sobre la experiencia.

Equipo central multidisciplinario. El SIRO contó con un equipo central, interdisciplinario, lo que constituyó una fortaleza. Del mismo participaron en forma constante abogados, contadores, consultores

en remuneraciones, en recursos humanos, en competencias, en educación, técnicos en administración así como funcionarios administrativos de apoyo¹³.

Compromiso de los actores. El diseño previó asegurar el compromiso de los actores que debían apoyar el proceso como socios en la implementación, a través de la suscripción de convenios, y la participación de los trabajadores a través de la negociación colectiva, atendiendo a que surgieran acuerdos para el mejor desarrollo de los objetivos.

Flexibilidad y buena articulación entre la Unidad Coordinadora y el Banco. La Unidad Ejecutora y el Banco, actuando coordinadamente, tuvieron la flexibilidad para incorporar actividades no previstas originalmente y que se tornaron en productos y resultados exitosos.

Puntos débiles de la implementación:

Piloto para SGH sobre Ministerio con estructura compleja. Cuando se hace la opción del piloto para implantar el SGH se selecciona un Ministerio con una de las estructuras más complejas de la Administración Central, tanto por el número de Unidades Ejecutoras, por la diversidad en sus cometidos, como por la descentralización y heterogeneidad de su gestión humana. La selección del MEC no tomó en cuenta los riesgos que implicaban los cambios en la dirección política del mismo, y por esto no se generaron planes de contingencia para paliar las dificultades que trajeron aparejadas los mismos.

Desarrollo de un sistema informático a partir de otro preexistente, creado para otro tipo de estructura organizacional y jerárquica, como es la IMM. Los inconvenientes de adaptación no fueron debidamente valorados.

El diseño no previó la inclusión en forma permanente de quienes debían ser socios estratégicos/aliados de las oficinas transversales a la hora de diseñar y formular la implementación del SIRO.

b. Desempeño del Prestatario/Agencia Ejecutora

Clasificación del Desempeño del Prestatario/Agencia Ejecutora			
<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input checked="" type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)
El Ejecutor implementó el Programa de un modo consecuente con el objetivo de desarrollo general y con los objetivos de componentes; por otra parte, administró los recursos con principios de transparencia y buena administración, lo cual le otorgó al Programa un bajo riesgo fiduciario.			
En los aspectos operativos, la implementación es evaluada en general como satisfactoria (ver Sección III.c).			

c. Desempeño del Banco

Ver Anexo 2 – Evaluación del Prestatario.

Clasificación del Desempeño del Banco			
<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input checked="" type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)

¹³ Oficina Nacional del Servicio Civil (2011). "Documento de cierre de proyecto. Programa de Apoyo a la Reforma del Servicio Civil".

V. Sostenibilidad

a. Análisis de Factores Críticos

A continuación se plantean los factores que contribuyen para la sostenibilidad de los resultados logrados, o bien que es necesario sean contemplados para su consolidación.

La estrategia de conformar equipos de trabajo que incluyeran funcionarios, permitió generar conocimiento que quedará incorporado en la propia ONSC más allá del horizonte de ejecución del Programa.

Los estudios técnicos realizados para el diseño del SIRO y el involucramiento de diferentes actores fundamentales para concluir ese proceso con una normativa aprobada por el Poder Legislativo, marcan **hitos en temas ocupacionales, retributivos y poblacionales de la administración central** que trascienden el período del Programa¹⁴.

La metodología de proyectos quedó incorporada en la institución. En la ONSC no existían antecedentes de proyectos de esta magnitud, por lo cual las actividades del mismo generaron aprendizajes y buenas prácticas que permanecen en la institución una vez finalizado el proyecto.

Luego de un sistema de carrera que estuvo vigente durante distintos períodos, la administración del año 2005 propuso una **nueva modalidad de carrera administrativa** que se inició pero no se consolidó. La administración que se inicia en el año 2010 realizó otra propuesta, más flexible y con mayores incentivos, que está siendo objeto de análisis por parte del Poder Ejecutivo y de los sindicatos. De no lograrse avanzar en el nuevo modelo de carrera y no contar con avances significativos durante la actual administración de manera de generar puntos de no retorno, el sistema de servicio civil se verá debilitado. Al respecto, la sostenibilidad y los acuerdos de mediano plazo son fundamentales¹⁵.

La profesionalización de las áreas de recursos humanos en Ministerios y consolidación de la ONSC como organismo rector son puntos estratégicos para viabilizar avances cualitativos en términos de servicio civil. Ello será una condición necesaria para mejorar cada uno de los sistemas que integran el servicio civil: planificación, organización del trabajo, gestión del empleo, del rendimiento, de la compensación, y de las relaciones humanas y sociales¹⁶.

b. Riesgos Potenciales¹⁷

Los principales riesgos se entienden que se ubican en: (i) La carrera administrativa y su posibilidad de aplicación en la actual administración; (ii) el avance hacia una escala salarial única; (iii) la provisión de cargos y especialistas en las áreas de gestión humana; y (iv) los acuerdos con el sindicato de trabajadores. A este respecto, resulta muy relevante la incorporación de acciones de mitigación de este riesgo desde una etapa temprana del diseño del Programa, ya sea incorporando a más actores en la discusión previa o en los mecanismos de consulta y monitoreo del Proyecto.

Los riesgos de segundo orden se refieren a:

- i. El equilibrio entre las mayores funciones asumidas y a asumir por la ONSC y la capacidad para dar respuesta en forma rápida;

¹⁴ Oficina Nacional del Servicio Civil (2011). "Documento de cierre de proyecto. Programa de Apoyo a la Reforma del Servicio Civil".

¹⁵ Beatriz Guinovart (2011). "Diagnóstico Institucional del Sistema de Servicio Civil: El caso del Uruguay." Banco Interamericano de Desarrollo.

¹⁶ Op. cit 15.

¹⁷ Op. cit 15.

- ii. La forma en que se logre aprovechar los trabajos que se realicen en términos de selección de personal. Al respecto se sugiere que la realización de llamados a cargos o funciones permita también la generación de registros de aspirantes en las especialidades de los llamados;
- iii. La modalidad de aplicación del régimen de redistribución en lo que refiere a la imposibilidad del jerarca del organismo solicitante a rechazarlo pero sí pudiendo solicitar la reconsideración de la redistribución. Al respecto se sugiere que exista un acuerdo previo con el jerarca;

c. Capacidad Institucional

Ampliación de cometidos de la ONSC. A partir de la Ley de Presupuesto No. 18.719 se amplían los cometidos de la ONSC lo que contribuye a un mayor protagonismo y a una presencia de ésta más transversal dentro del Estado y especialmente en la Administración Central, tanto en lo que refiere al diseño, definición y regulación de las políticas de administración de recursos humanos, como en los temas relacionados con la gestión humana. En este sentido, las decisiones que se tomen en el área de gestión humana por parte de la Administración Central deberán contar con el pronunciamiento expreso, previo y favorable de la ONSC.

También puede apreciarse que en la Sección II “Funcionarios” de la Ley de Presupuesto 2010-2014 se le otorga un rol relevante a la ONSC en distintos temas vinculados a sus funciones como ser: reestructuras organizativas, solicitud de información para el cumplimiento de sus cometidos, Sistema de Gestión Humana, Registro de Vínculos con el Estado, redistribución de funcionarios, transformación de cargos, ingreso a la función pública, y capacitación y formación de funcionarios¹⁸.

Se consolidan capacidades de gestión humana en la Administración Central. El fortalecimiento de las áreas de recursos humanos de los ministerios, así como la coordinación entre ONSC y los equipos técnicos sectoriales, constituye un factor que agrega sostenibilidad al modelo de gestión humana diseñado y la apropiación del sistema implantado, así como aporta a la planificación de los recursos humanos en toda la Administración Central.

Grupo de fortalecimiento institucional. Una mención especial debe realizarse en torno al Grupo de Fortalecimiento Institucional creado en el ámbito de la Presidencia de la República integrado por el Secretario de la Presidencia, el Prosecretario, el Director de la OPP y la Directora de la ONSC. La integración de la Dirección de la ONSC da cuenta de la importancia que se le brinda en la administración actual a esta oficina. Un documento elaborado por este grupo, presentado al Consejo de Ministros en Julio de 2010 y aprobado por éste, propone tres ejes temáticos vinculados con cambios en el Sistema de Gestión Humana de la Administración Central. Estos ejes son: (i) el ingreso democrático al Estado; (ii) la simplificación de vínculos de carácter personal con el Estado; y (iii) Un nuevo Estatuto del funcionario público¹⁹.

En su conjunto, los avances en materia de institucionalidad justifican una expectativa razonable de que los productos y resultados logrados no solo serán sostenibles sino que servirán de sustento para nuevos avances.

Clasificación de Sostenibilidad			
<input type="checkbox"/> Muy Probable (MP)	<input checked="" type="checkbox"/> Probable (P)	<input type="checkbox"/> Poco Probable (PP)	<input type="checkbox"/> Improbable (I)

¹⁸ Op. cit 15.

¹⁹ Op. cit 15.

II. Evaluación y Seguimiento

a. Información sobre Resultados

La ONSC dispone de información y análisis sobre los productos y resultados del Programa. Las herramientas desarrolladas y lecciones aprendidas han sido documentadas y difundidas en la Administración Central, tanto a partir de eventos de difusión, como de las capacitaciones realizadas. Asimismo, se han realizado intercambios de experiencias con otros países.

b. Seguimiento Futuro y Evaluación Ex-Post

Los productos y resultados logrados por el Programa están estrechamente vinculados con el accionar de la ONSC, por lo cual se entiende que la sostenibilidad de estos y el monitoreo de sus eventuales impactos formarán parte de la gestión de las mismas.

No está previsto realizar una evaluación Ex-Post.

III. Lecciones Aprendidas

Alianzas transversales para la implementación. En programas que apuntan a la realización de transformaciones en toda la Administración Central, resulta clave no sólo realizar convenios de implementación con cada uno de los Ministerios en los que se intervendrá, sino también es necesario contar desde un primer momento con alianzas estratégicas con organismos transversales como ser en el caso de este Programa la alianza con la CGN. La CGN no sólo contribuyó al desarrollo y acompañamiento del SGH, sino también en la simplificación y categorización de conceptos retributivos del SIRO.

Intercambio con otras experiencias nacionales y regionales. En programas que apuntan a transformaciones institucionales de complejidad significativa, realizar intercambios con experiencias de la región y a nivel nacional permite aprender de otras experiencias así como disminuir la incertidumbre.

El fortalecimiento institucional del organismo ejecutor y sus contrapartes. A efectos de llevar adelante un proyecto y lograr la sostenibilidad del mismo es imprescindible que la oficina que lo llevará adelante esté fortalecida en todas sus capacidades. Esto es fundamental para el organismo que origina e implementa la política transversalmente (en este caso la ONSC), así como para quien lo implementa en el organismo de destino de la misma (las Áreas de Gestión Humana de los Ministerios)²⁰.

Complementariedad entre proyectos de préstamo para actividades específicas y proyectos de tipo programático. Proyectos de préstamo como el presente, aún de una cuantía poco significativa, pueden tener un considerable impacto en el diseño e implementación de políticas, cuando están asociados a préstamos de políticas o programáticos.

Participación de funcionarios en la conducción y ejecución de las actividades del proyecto. Los proyectos tienen mayor viabilidad y probabilidad de lograr los objetivos cuando los propios funcionarios del Organismo Ejecutor son temprana y activamente involucrados en conducir, organizar y ejecutar las acciones del proyecto.

Sobre-costos. Los proyectos tienen muchas mayores chances de lograr sus resultados cuando cuentan con el compromiso sostenido de sus principales *stakeholders*, evidenciado por ejemplo en la buena disposición a cumplir con los compromisos financieros que surgen con cierta frecuencia, en exceso de las previsiones y presupuestos originales del Proyecto.

²⁰ ONSC.

Anexos:

1. Acta del Taller de Cierre
2. Evaluación del Prestatario

ANEXO 1. Acta del Taller de Cierre

ANEXO 2. Evaluación del Prestatario

Programa de Apoyo a la Reforma del Servicio Civil

(1772/OC-UR)

ACTA DEL TALLER DE CIERRE

1. ANTECEDENTES

El Programa de Apoyo a la Reforma del Servicio Civil se ejecutó a través de cuatro componentes: (i) Sistema Integrado de Retribuciones y Ocupaciones; (ii) Gestión de los recursos humanos en la Administración Central; (iii) Marco Normativo del Servicio Civil; y (iv) Fortalecimiento de la Oficina Nacional del Servicio Civil (ONSC).

En el Taller de Cierre, realizado el día 13 de Diciembre de 2011 en la Torre Ejecutiva, Sede de ONSC y la Presidencia de la República, participaron la Directora de la ONSC, Ana Tejera, la Sub Directora de la Oficina, Ana Ferraris, el equipo técnico del proyecto: Celia Tiscornia, Adriana Doglio, Marinella Echenique, Rodrigo Martínez y Ana Azpiroz y por el Banco: Roberto Fernández, Jefe de Proyecto, y Luciana López, consultora.

En el encuentro se presentaron las problemáticas que el Proyecto preveía originalmente en materia del servicio civil, la estrategia y medios utilizados, así como la situación actual y los desafíos pendientes. Seguidamente se generó un intercambio de ideas entre los asistentes, respecto de los factores que incidieron en la implementación y las lecciones aprendidas. A continuación se presenta una síntesis de los principales temas tratados en el Taller.

2. IDENTIFICACIÓN DE PRINCIPALES RESULTADOS Y EFECTOS OBTENIDOS

2.1. Sistema Integrado de Remuneraciones y Ocupaciones

En el marco del Programa se diseñó un sistema ocupacional y retributivo que comprendía una estructura relacional integrada por escalafones, subescalafones, ocupaciones y niveles ocupacionales con una única escala salarial compuesta por 20 grados. Este fue plasmado en una norma, y se diseñó su estrategia de implantación. Su implantación fue parcial debido a la falta de consenso político.

Se destacan como aspectos positivos de la implementación, la conformación de un equipo interdisciplinario que avanzó en la generación de información técnica en un área en la que se carecía de estudios técnicos documentados en la materia. En el marco del proyecto se realizaron estudios de recursos humanos, estudios retributivos, de cargas horarias, de los que no existían antecedentes. Estos estudios fueron tomados para el diseño de las políticas retributivas del plan quinquenal de gobierno que apuntan a la solución de inequidades.

Desde el punto de vista de la carrera administrativa, se establecen las bases para una transformación de la Ley Nº15.809. Con el nuevo gobierno que asume en 2010 se modifican los cargos de alta conducción y se obtienen lineamientos para simplificar el SIRO: en los niveles altos de la escala, en lugar de “cargos” se pasa al concepto de “funciones”. La modernización del SIRO se encuentra en discusión en Presidencia y en negociación previa con los sindicatos de funcionarios estatales.

2.2. Sistema de Gestión Humana

Se diseñó y aprobó un nuevo modelo de gestión de recursos humanos, que se enfoca, por una parte, en la conceptualización, diseño y promoción de gerencias de gestión y desarrollo humano, con estructura y organización estandarizada en todos los Ministerios. Se trata de cargos vinculados a funciones transversales de la administración central. Asimismo, se elaboró un Manual de Procedimientos tipo para las Áreas de Gestión Humana de los Incisos de la AC. El segundo foco fue el desarrollo e implantación del Sistema de Gestión Humana (SGH), instrumento clave para la gestión de los recursos humanos por parte de las gerencias antes mencionadas.

A través de convenios firmados con los Ministerios, la Intendencia de Montevideo, la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, la Contaduría General de la Nación y ANTEL, se condujo la reestructura de las áreas de gestión humana y la implantación del SGH en toda la Administración Central. En este marco se capacitaron a más de 2000 personas, tanto en el manejo del sistema como en el marco del Diploma de Gestión Humana. En particular, este Diploma fue muy bien recibido por los Ministerios y se mantiene en la actualidad.

El SGH soporta y beneficia al nuevo modelo a través de la disposición de información que antes no se tenía (cuántas personas trabajan en qué lugar y cuántas horas). Hoy existe información centralizada, cuando antes esta provenía de fuentes diversas. Por otro lado, en 2012-2014 se prevé la incorporación de los módulos capacitación, evaluación de desempeño y salud e higiene ocupacional. Actualmente se está trabajando en la actualización del sistema (SGH 2.0), el cual atiende nuevas necesidades de la AC. Se pretende volverlo más eficiente y enfocado no solo en el control, sino también en la gestión propiamente dicha.

2.3. Fortalecimiento de la ONSC

La ONSC se vio fortalecida en términos de estructura organizacional, capacitación, equipamiento, y comunicación.

En 2008 la institución aprobó una **nueva estructura para su funcionamiento** acorde las actuales necesidades, incluyendo funciones y organización. En la misma se crean nuevas unidades organizacionales, y por resoluciones posteriores se crean otras que aportan al fortalecimiento de las capacidades de la ONSC para cumplir sus cometidos. El nuevo gobierno (2010-2011) termina de

consolidar y crear unidades que acompañan al objetivo general del proyecto. Asimismo, fueron relevados y diseñados todos los procesos y subprocesos identificados como prioritarios para la gestión de los recursos humanos.

En materia de **capacitación**, se elaboran e implementan planes anuales que han sido incorporados al área de recursos humanos; el 90% de los funcionarios de la ONSC fueron capacitados en el marco del Programa.

En la reestructura se creó una **Unidad de Comunicación** que tiene como cometidos principales asesorar a la Dirección en la articulación de estrategias de prensa y comunicación interna, tendientes a afirmar el posicionamiento estratégico de la ONSC. La unidad cuenta con 7 personas de diferentes perfiles. En forma paralela se fortaleció y transformó la revista de la ONSC, con el nombre “Transformación, Estado y Democracia”; mejorando contenidos, diseño y distribución. Actualmente la Unidad está trabajando junto a AGESIC en el desarrollo de una extranet para conectar a las distintas unidades de gestión humana.

El **fortalecimiento informático** de la ONSC incluyó la compra de los equipos necesarios para todos los funcionarios de la Oficina (176 PCs), así como el soporte funcional que permitió acompañar el proceso con un aprendizaje que aportó a todas las áreas de la ONSC, y permite la actualización del SGH por la propia institución.

Se creó el **Observatorio de Gestión Humana** en 2009, que tiene como cometido principal el de proveer información de alta calidad, transparente y de fácil acceso sobre gestión humana en el Estado uruguayo, colaborando en generar políticas públicas basadas en la evidencia, que permitan tomar decisiones, así como proveer insumos para un debate informado en la materia.

Finalmente, **Uruguay Concurso** se crea como unidad de trabajo para administrar y gestionar un sistema profesional de reclutamiento y selección para la búsqueda de los mejores candidatos para trabajar en el Estado. Mediante la Ley Nº 18.719 y su reglamentación, se encomendó a la ONSC administrar e instrumentar el sistema de Reclutamiento y Selección de Personal de los Incisos 02 al 15 del Presupuesto Nacional.

2.4. Marco normativo

Se realizó un diagnóstico de la situación normativa relacionada con el servicio civil a nivel regional, permitiendo en base a esto afirmar el lugar institucional que ha ocupado la ONSC históricamente, contribuyendo a la normalización de los restantes componentes.

3. ANÁLISIS DE SOSTENIBILIDAD

La estrategia de conformar equipos de trabajo que incluyeran funcionarios, permitió generar conocimiento que quedará incorporado en la propia ONSC más allá del horizonte de ejecución del Programa.

Los estudios técnicos realizados para el diseño del SIRO y el involucramiento de diferentes actores fundamentales para concluir ese proceso con una normativa aprobada por el Poder Legislativo, marcan hitos en temas ocupacionales, retributivos y poblacionales de la administración central que trascienden el período del Programa.

La metodología de proyectos quedó incorporada en la Institución. En la ONSC no existían antecedentes de proyectos de esta magnitud, por lo cual las actividades del mismo generaron aprendizajes y buenas prácticas que permanecen en la institución una vez finalizado el proyecto.

Se consolidan capacidades de gestión humana en la AC. El fortalecimiento de las áreas de recursos humanos de los Ministerios, así como la coordinación entre ONSC y los equipos técnicos sectoriales, constituye un factor que agrega sostenibilidad al modelo de gestión humana diseñado y la apropiación del sistema implantado, así como aporta a la planificación de los recursos humanos en toda la AC.

4. LECCIONES APRENDIDAS

El diseño de la organización del proyecto previó que los equipos de trabajo de los componentes serían coordinados por la Dirección y la Sub-dirección de ONSC, actuando en estrecho contacto con un Comité de Coordinación Técnica y con apoyo de una Unidad Administrativa formada especialmente para apoyar este proyecto. El funcionamiento del Comité fue destacado como ámbito clave de planificación, coordinación, comunicación y monitoreo en las primeras etapas del Programa, siendo facilitador de la comunicación entre componentes y difusor de aprendizajes.

Alianzas transversales para la implementación. En programas que apuntan a la realización de transformaciones en toda la Administración Central, resulta clave no sólo realizar convenios de implementación con cada uno de los Ministerios en los que se intervendrá, sino también es necesario contar desde un primer momento con alianzas estratégicas con organismos transversales como ser en el caso de este Programa la alianza con la Contaduría General de la Nación (CGN). La CGN no sólo contribuyó al desarrollo y acompañamiento del SGH, sino también en la simplificación y categorización de conceptos retributivos del SIRO.

Intercambio con otras experiencias nacionales y regionales. En programas que apuntan a transformaciones institucionales de complejidad significativa, realizar intercambios con experiencias de la región y a nivel nacional permite aprender de otras experiencias así como disminuir la incertidumbre.

El fortalecimiento institucional del organismo ejecutor y sus contrapartes. A efectos de llevar adelante un proyecto y lograr la sostenibilidad del mismo es imprescindible que la oficina que lo llevará adelante esté fortalecida en todas sus capacidades. Esto es fundamental para el organismo que origina e implementa la política transversalmente (en este caso la ONSC), así como para quien lo implementa en el organismo de destino de la misma (las Áreas de Gestión Humana de los incisos)¹.

5. CONCLUSIONES

El Programa logró el cumplimiento de sus objetivos. Los representantes del organismo ejecutor y el Banco tienen una visión general positiva acerca de los resultados del Programa. A criterio de las autoridades actuales de la ONSC, esta oficina no habría estado en condiciones de afrontar los desafíos que le encomendó el actual gobierno asumido en Marzo de 2010, de no haber recibido el fortalecimiento institucional implícito en este proyecto.

Sin perjuicio de lo anterior, hacia futuro quedan planteados básicamente los desafíos siguientes:

El nuevo modelo de carrera administrativa que actualmente está siendo objeto de análisis por parte del Poder Ejecutivo y de los sindicatos. El logro de avances significativos en la materia, contribuirá con el fortalecimiento del servicio civil.

Continuar profesionalizando las áreas de recursos humanos en Ministerios y consolidar a la ONSC como organismo rector, son puntos estratégicos para viabilizar avances en términos de planificación, organización del trabajo, gestión del empleo, del rendimiento, de la compensación y de las relaciones humanas y sociales en toda la Administración Central.

Finalmente, cabe destacar que los resultados obtenidos por ONSC y el proyecto no habrían sido posibles sin el liderazgo, convicción y perseverancia de muchos actores claves del proceso: Directores y Subdirectores: Humberto Ruocco, Ana Santestevan y Elena Tejera; Encargados de Componentes: Mabel Carro, Mariaselva Echagüe, Marinella Echenique, Eduardo Lust y Rodrigo Martínez; Encargada de monitoreo y seguimiento: Ana Azpiroz; Encargadas de Administración: Celia Tiscornia y Adriana Doglio.

Roberto Fernández
Especialista Sectorial
Banco Interamericano de Desarrollo

Elena Tejera
Directora
Oficina Nacional del Servicio Civil

¹ Oficina Nacional del Servicio Civil (2011). "Documento de cierre de proyecto. Programa de Apoyo a la Reforma del Servicio Civil".



Banco Interamericano de Desarrollo
Informe de Terminación de Proyecto – PCR
Evaluación del Prestatario

Nombre del Proyecto: **Programa de Apoyo a la Reforma del Servicio Civil**

Agencia(s) Ejecutora(s): **Oficina Nacional de Servicio Civil**

Prestatario: **República Oriental del Uruguay**

Fecha de Aprobación del Proyecto: **15/08/2006**

Fecha Efectividad Contrato: **26/10/2006**

Fecha Evaluación Prestatario:

Fecha Esperada Taller de Cierre: **13/12/2011**

Clasificación del Desempeño del Proyecto por el Prestatario

La probabilidad de Lograr su Objetivo(s) de Desarrollo:

☐ Muy Probable (MP) ☒ Probable (P) ☐ Poco Probable (PP) ☐ Improbable (I)

Implementación del Proyecto:

☐ Muy Satisfactorio (HS) ☒ Satisfactorio (S) ☐ Poco Satisfactorio (PC) ☐ Muy Insatisfactorio (MI)

Sostenibilidad de Resultados de Proyecto:

☐ Muy Probable (MP) ☒ Probable (P) ☐ Poco Probable (PP) ☐ Improbable (I)

Comentarios:

Desempeño del Prestatario

Por favor clasifique su propio desempeño durante la preparación y ejecución del Proyecto:

☐ Muy Satisfactorio (MS) ☒ Satisfactorio (S) ☐ Poco Satisfactorio (US) ☐ Muy Insatisfactorio (MI)

Comentarios:

Desempeño del Banco

Por favor clasifique el desempeño del Banco durante la preparación y ejecución del Proyecto. Elementos que deben ser considerados, incluir hasta que punto el Banco facilitó la participación en el diseño del proyecto, propuso adecuadas soluciones técnicas a problemas identificados, y respondió a las necesidades del Prestatario (sentido del tiempo a la respuesta del Banco, y selección de tipo de instrumento) así como asistencia técnica (y la flexibilidad de responder a situaciones de emergencia durante la implementación del proyecto. Sus comentarios serán incorporados en el PCR, sin ser alterados). Favor notar que esta sección será replicada sin alterar al cuerpo principal del PCR.

☐ Muy Satisfactorio (MS) ☒ Satisfactorio (S) ☐ Poco Satisfactorio (PS) ☐ Muy Insatisfactorio (MI)

Comentarios:

Sugerencias Adicionales para Mejorar el Desempeño del Banco

Comentarios/sugerencias adicionales para mejorar el futuro desempeño del Banco.


Dra. ELENA TEJERA
DIRECTORA
Oficina Nacional del Servicio Civil