

## PERFIL DE FACILIDAD SECTORIAL URUGUAY

11 DE ABRIL DE 2006

<b>Título del proyecto:</b>	Programa de Apoyo a la Reforma del Servicio Civil		
<b>Número del proyecto:</b>	UR-L1026		
<b>Equipo de país:</b>	Jefe de División: Orlando Reos (RE1/SC1), Jefe de equipo: Juan Carlos Cortázar (RE1/SC1); otros miembros: Ricardo Gazel (RE1/SC1), Gerardo Reyes-Tagle (RE1/SC1), Roberto Fernández (COF/CUR), Beatriz Guinovart (consultora) y Marcella Distrutti (asistente).		
<b>Prestatario:</b>	República Oriental del Uruguay		
<b>Organismo ejecutor:</b>	Oficina Nacional del Servicio Civil		
<b>Plan de</b>	IDB:	US\$	987,000
<b>financiamiento:</b>	Local:	US\$	829,000
	Total:	US\$	1,816,000
<b>PTI/SEQ:</b>	No califica		
<b>Fechas tentativas:</b>	Misión Principal	Segundo trimestre 2006	
	Aprobación	Tercer trimestre 2006	

### I. SITUACIÓN ACTUAL

- 1.1 Uruguay es una democracia consolidada que exhibe un nivel elevado de apoyo y satisfacción con el sistema democrático por parte de sus ciudadanos. Sin embargo, la marcada estabilidad del sistema político-institucional conduce a que determinadas áreas de política se caractericen por una fuerte rigidez, dificultando su adaptación a nuevos entornos y demandas sociales.<sup>1</sup> El sistema de servicio civil es uno de los elementos de la gestión pública uruguaya que mayor rigidez ha mostrado en los últimos años. El diagnóstico institucional del servicio civil realizado por el Banco (2004) muestra que los índices de calidad del servicio civil en Uruguay se ubican en promedio en torno al 46% de su valor máximo.<sup>2</sup> Esta situación, si bien está por encima de la media regional, muestra que existe un amplio margen para mejorar el servicio civil uruguayo, haciendo de él una herramienta que promueva la efectividad, eficiencia y responsabilidad de los funcionarios. Esto supone enfrentar los problemas identificados en el mencionado diagnóstico:
- a. Los mecanismos de **planificación** de los recursos humanos están poco institucionalizados, dificultando adecuar la cantidad y calidad de puestos de trabajo a las necesidades de los organismos.

<sup>1</sup> BID. Nota técnica sobre capacidades estatales para la gobernabilidad en Uruguay.

<sup>2</sup> BID, Diálogo Regional de Transparencia y Gestión Pública, Diagnóstico Institucional del Sistema de Servicio Civil: El caso del Uruguay- BID 2002, actualizado en Septiembre 2004.

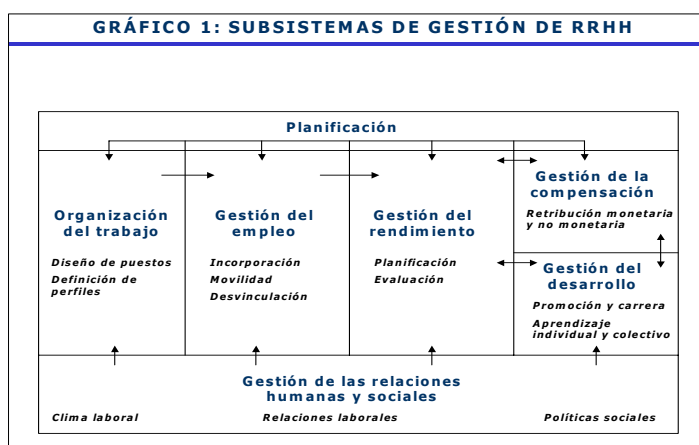
- b. El **sistema de organización del trabajo** se caracteriza por: a) una estructura de escalafones y cargos sumamente rígida que dificulta una gestión flexible, donde la poli-funcionalidad y las competencias tengan mayor importancia que los antecedentes; b) la existencia de formas de contratación especiales; y c) una descripción de puestos escasamente basada en competencias.
  - c. La **gestión del empleo** estuvo marcada por la prohibición del ingreso a la función pública, que dejó de tener vigencia recientemente. Ello otorgó a la plantilla de personal gran rigidez, envejeciéndola cuantitativa y cualitativamente. Aunque Uruguay muestra una mayor presencia de los criterios de igualdad y mérito en el acceso que otros países, tales criterios tienen aún una aplicación limitada dada la debilidad técnica de los sistemas de acceso y la coexistencia de regímenes especiales de contratación.
  - d. No está establecida una política de **gestión del rendimiento**, de manera que no se aplican estándares comunes para evaluar el rendimiento.
  - e. El sistema de **compensación salarial** presenta una estructura desordenada y débilmente articulada a la estructura de puestos. Del total remunerativo sólo el 25% corresponde al sueldo base, mientras que el resto corresponde al uso de las 120 retribuciones especiales que generan sueldos diferentes para funciones similares. La baja compresión vertical de los salarios (3.46, el más bajo de la región) muestra que la estructura salarial incentiva escasamente las funciones directivas y de alta complejidad, favoreciendo a los niveles inferiores por encima del nivel de mercado.<sup>3</sup>
  - f. La **gestión del desarrollo o carrera**, estando más vinculada a criterios de mérito en comparación a lo que ocurre en otros países, muestra limitaciones. La eficacia de la promoción se ve comprometida por el hecho de que los ascensos se realizan mayormente sin concurso de oposición. El sistema de carrera es rígido y no favorece el ascenso horizontal, enfatizando el ascenso vertical que usualmente ocurre cuando se libera un puesto de trabajo.
  - g. En relación con los **sistemas de información**, si bien han habido avances, no se ha logrado contar con un sistema integrado que permita sostener el proceso de toma de decisiones sobre la gestión del personal.
- 1.2 La gestión de los recursos humanos se ha visto afectada negativamente por el débil ejercicio de las funciones transversales correspondientes a la Oficina Nacional de Servicio Civil (ONSC). La ONSC depende de la Presidencia y tiene la responsabilidad de rectoría del empleo público. En la práctica su papel en la toma de decisiones ha venido siendo secundario, con escasa capacidad de control efectivo sobre el funcionamiento del sistema. La debilidad técnica tanto de la ONSC como de las unidades responsables de la gestión de personal en los organismos, conduce a que las funciones de gestión de los recursos humanos se ejecuten de manera fragmentada y con escaso nivel técnico.

---

<sup>3</sup> La compresión vertical de los salarios es el ratio porcentual entre el salario más alto y el más bajo en una determinada escala salarial gubernamental.

- 1.3 En cuanto al marco normativo del servicio civil, la Constitución de 1967 regula detalladamente los derechos y obligaciones de los funcionarios públicos. Las principales regulaciones para los funcionarios de la Administración Central fueron establecidas mediante el Estatuto del Funcionario (DL 10.388, 13/2/43). Posteriormente se han dictado numerosas normas, lo que ha conducido a una elevada fragmentación y desorden del marco normativo que dificulta seriamente la gestión coherente y articulada del personal de la Administración Central.
- 1.4 El empleo público ha perdido peso relativo dentro del empleo total, pasando de ser el 20.8% de la PEA en 1985 a representar el 17.8% en el 2005. El peso de las remuneraciones de la Administración Central en el PBI pasó de 3.6% en el año 2000 a 2.9% en el año 2005.

- 1.5 Teniendo en cuenta lo hasta ahora expuesto, se considera que los **problemas básicos** que afectan al servicio civil uruguayo son: (i) una estructura de puestos y un sistema de carrera sumamente rígidos y escasamente basados en el mérito; (ii) un sistema de compensación salarial desordenado, poco



coherente con la estructura de puestos y que desincentiva las funciones directivas; (iii) la dispersión de procedimientos y prácticas de gestión del personal en los organismos de la Administración Central; y (iv) un ejercicio débil y fragmentado de las funciones transversales que competen a la ONSC. Considerando el marco conceptual que el Banco ha utilizado para diagnosticar los sistemas de servicio civil de la región - que distingue varios subsistemas de gestión del personal (ver gráfico 1)<sup>4</sup>- los problemas que se propone priorizar indican que el Programa deberá concentrarse en superar la rigidez y las debilidades que afectan a los subsistemas de **planificación**, **organización del trabajo** (estructura ocupacional), **gestión de la compensación** y **gestión del desarrollo** (carrera). La particular rigidez de estos subsistemas explica en buena medida el bajo desempeño del servicio civil uruguayo. Es por ello que resulta razonable que el Programa los priorice, entendiendo que superar las inflexibilidades que los afectan sentará bases sólidas para esfuerzos posteriores de mejora del resto de subsistemas.

<sup>4</sup> Longo, Francisco (2002) Marco Analítico para el Diagnóstico Institucional de Sistemas de Servicio Civil. Banco Interamericano de Desarrollo, Diálogo Regional de Políticas.

## **II. ESTRATEGIA DEL PAÍS Y DEL BANCO**

### **A. Relación con la estrategia y experiencia del Banco**

- 2.1 El Programa se enmarca dentro de la Estrategia de Modernización del Estado, que incluye el desarrollo y fortalecimiento de los sistemas de servicio civil como un área de acción prioritaria. El Programa es también coherente con la Estrategia del Banco con Uruguay 2005-2009 (GN-2398-2), que incluye la mejora de la gestión pública y el afianzamiento de la sostenibilidad fiscal como una de las áreas de acción prioritaria.
- 2.2 El Programa se inscribe en el marco de un conjunto de operaciones anteriores del Banco orientadas a reformar la gestión pública uruguaya. La operación 995/OC-UR, ejecutada entre 1997-1999, apoyó acciones orientadas a introducir reformas en los sistemas de calificación de personal, ascensos, capacitación y creación de funciones de alta especialización. Entre los años 2001-2004 se ejecutó la operación 1336/OC-UR, que colaboró con el diseño y desarrollo del sistema de información de retribuciones y del sistema de condiciones objetivas de trabajo. Los sistemas de información aludidos se están utilizando actualmente. El Programa retoma los avances logrados por estas operaciones.

### **B. Relación con la estrategia del país en el sector**

- 2.3 El actual gobierno ha asumido la reforma de la gestión de los recursos humanos de la Administración Central como un objetivo importante. La Ley de Presupuesto Quinquenal 2005-2009 - que es resultado de un importante proceso de consenso político - menciona entre sus prioridades la realización de una transformación estructural del servicio civil en el marco de la política de Transformación del Estado. Esta iniciativa incluye el desarrollo de un sistema integrado ocupacional articulado con una escala salarial y la reestructuración de la carrera administrativa. El Programa responde claramente a estas prioridades. Cabe destacar que a diferencia de lo sucedido con anteriores esfuerzos de modernización del servicio civil - en los cuales los propósitos de la reforma fueron básicamente fiscales - el actual esfuerzo tiene una clara orientación técnica centrada en la mejora del desempeño y la eficiencia del sistema como objetivos primordiales.

## **III. OBJETIVOS Y DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO**

- 3.1 El Programa busca apoyar al gobierno en el logro de la finalidad del Programa de Modernización del Sistema Tributario y de Mejora de la Calidad del Gasto Público y del Servicio Civil (UR-L1021): contribuir a mejorar la eficiencia de la Administración Central y la calidad del gasto público. En consecuencia, los objetivos y actividades del Programa se vinculan estrechamente a los resultados incluidos en la matriz de compromisos de política de dicha operación (Anexo I).

## A. Objetivos

- 3.2 El propósito del Programa es **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 son: (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 del personal 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.

## B. Componentes del Programa

### 1. Sistema Integrado de Retribuciones y Ocupaciones (US\$ 725,000)

- 3.3 El **objetivo** del componente es desarrollar una estructura ocupacional articulada con una escala salarial que incentive la eficiencia y la calidad en el servicio. Se pretende lograr un sistema coherente pero flexible a los efectos de mejorar la gestión de los recursos humanos incentivando la eficiencia y la calidad del servicio. Como **producto** global se obtendrá el Sistema Integrado de Retribuciones y Ocupaciones (SIRO), así como la estrategia para su implementación. El componente incluye tres sub-componentes:

#### 1.1. Descripción y Evaluación de Ocupaciones

- 3.4 Este sub-componente tiene como **objetivo** el diseño y la determinación de las ocupaciones de la Administración Central. Se diagnosticarán las ocupaciones existentes, elaborando y aprobando una nueva estructura ocupacional para toda la Administración Central con la participación de los actores relevantes. Se obtendrá el Manual de Descripción de Ocupaciones, que es uno de los dos módulos que componen el SIRO. El sub-componente financiará los siguientes **productos**:
- a. Diagnóstico de las ocupaciones en las organizaciones de la Administración Central y obtención de un Manual de Organización.
  - b. Manual para la evaluación ocupacional.
  - c. Cuadro de Clasificación de Ocupaciones.
  - d. Manual de Descripción de Ocupaciones para la Administración Central debidamente aprobado.

#### 1.2. Análisis Retributivo

- 3.5 Este sub-componente tiene como **objetivo** elaborar una nueva escala salarial que promueva el buen desempeño de los funcionarios públicos y esté claramente articulada a la estructura ocupacional desarrollada en el sub-componente anterior.

Esto requiere analizar el sistema actual de retribuciones y generar una propuesta de escala de remuneraciones básicas, negociada con los actores relevantes. La nueva escala retributiva que se obtendrá constituye el segundo módulo del SIRO. El sub-componente financiará los siguientes **productos**:

- a. Diagnóstico del sistema de retribuciones vigente.
- b. Nueva escala de retribuciones para la Administración Central.

### **1.3. Implantación del Sistema de Retribuciones y Ocupaciones**

3.6 Este sub-componente tiene como **objetivo** lograr que el SIRO sea el instrumento que dé unidad y coherencia a la gestión de los recursos humanos en toda la Administración Central. El sub-componente financiará los siguientes **productos**:

- a. Análisis de impacto presupuestal del SIRO y estrategia de implantación.
- b. Plan de implantación del SIRO acordado con los Ministerios de la Administración Central y aprobada por el Poder Ejecutivo.
- c. Inicio de la implantación del SIRO en la Administración Central.

## **2. Gestión del personal en la Administración Central (US\$ 700,000)**

3.7 El **objetivo** de este componente es desarrollar y poner en uso en los organismos de la Administración Central un modelo de gestión del personal y un sistema de información que permitan una mejor toma de decisiones respecto a los recursos humanos. Para ello la ONSC adaptará a las necesidades de la Administración Central el Sistema de Recursos Humanos (SRH) de la Intendencia Municipal de Montevideo. El SRH ha demostrado ser una herramienta eficaz que permite a los directivos de las unidades de línea contar con información actualizada para la toma de decisiones sobre el personal y la organización. Se espera que el modelo de gestión y el SRH permitan enfrentar la actual dispersión de prácticas y procedimientos de gestión del personal. Adicionalmente se fortalecerán las áreas de recursos humanos en toda la Administración Central. El componente financiará los siguientes **productos**:

- a. Definición y aprobación del nuevo modelo de gestión.
- b. Sistema de Recursos Humanos (SRH) debidamente desarrollado en función a las necesidades de gestión de la Administración Central.
- c. Implantación piloto del nuevo modelo de gestión de recursos humanos y del SRH en el Ministerio de Educación y Cultura (MEC).
- d. Plan de fortalecimiento de las áreas de gestión de recursos humanos e implantación del mismo.
- e. Definición y aprobación del plan de implantación del nuevo modelo de gestión de recursos humanos en el resto de la Administración Central.
- f. Convenios de implantación del modelo de gestión y del SRH firmados por los Ministerios de la Administración Central.

### **3. Marco normativo del servicio civil (US\$ 30,000)**

- 3.8 Este componente tiene como **objetivo** 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. La carrera deberá basarse en las funciones, las responsabilidades, las competencias, el desempeño y los resultados obtenidos. El nuevo marco normativo deberá ser coherente con la estructura ocupacional y el sistema retributivo aprobados (ver párrafo 3.3) y con el modelo y los sistemas de gestión puestos en vigencia en la Administración Central (ver párrafo 3.7). Mediante las actividades del componente se elaborará y enviará al Poder Legislativo una propuesta de Ley del servicio civil, que previamente habrá sido debatida con los actores relevantes de la sociedad civil y el Estado. El componente financiará los siguientes **productos**:
- a. Análisis de propuestas, experiencias y marcos normativos útiles.
  - b. Propuesta de nueva Ley del servicio civil.
  - c. Proceso de negociación de la propuesta de Ley con actores involucrados.

### **4. Fortalecimiento de la Oficina Nacional del Servicio Civil (US\$ 226,000)**

- 3.9 El **objetivo** de este componente es 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 del personal, impulsar su puesta en práctica, controlar su ejecución y prestar asistencia técnica a las áreas de gestión del personal. Se procurará que la ONSC desarrolle o fortalezca las capacidades indispensables para el ejercicio de estas responsabilidades. Asimismo, se espera contar con mecanismos que permitan a la ONSC brindar un servicio de información y asistencia a los funcionarios. El componente financiará los siguientes **productos**:
- a. Reestructuración de las funciones y organización de la ONSC.
  - b. Implementación de un Plan de Capacitación para funcionarios de la ONSC.
  - c. Implementación de un Sistema de Información y de un Centro de Atención al servicio de los funcionarios de la Administración Central.

## **IV. PLAN DE EJECUCIÓN Y ASPECTOS INSTITUCIONALES**

- 4.1 El organismo ejecutor del Programa será la Oficina Nacional de Servicio Civil (ONSC), que deberá crear y establecer una Unidad Coordinadora del Programa (UCP), dotándola del personal necesario. Se realizará una evaluación de la capacidad institucional (SECI) del organismo ejecutor.
- 4.2 El seguimiento y la evaluación del Programa tomarán en cuenta los indicadores incluidos en el Marco Lógico (se incluye una versión preliminar en el Anexo II). La evaluación será realizada por un consultor externo contratado con recursos del programa.

## V. TEMAS SOCIALES Y DE MEDIO AMBIENTE

- 5.1 Dado que las actividades del Programa se concentran en la modernización de la administración pública, no se esperan impactos ambientales y sociales directos. El programa tendrá, sin embargo, un impacto indirecto positivo en el área social pues permitirá mejorar la calidad de la gestión de los servicios públicos.
- 5.2 Clasificación PTI/SEQ: dada la naturaleza de las actividades que el Programa financiará, esta operación no califica como un proyecto orientado a la reducción de la pobreza ni la equidad social.

## VI. COSTOS

- 6.1 El costo estimado de la operación es de US\$ 1,816,000. El financiamiento del Banco será de US\$ 987,000 y provendrá de los recursos del Capital Ordinario bajo la Modalidad de Facilidad Sectorial. La contrapartida local será de US\$ 829,000. El Programa financiará servicios de consultoría, actividades de capacitación y la adquisición de equipamiento informático (software y hardware). La siguiente tabla presenta el presupuesto tentativo:

**UR-L1026 Presupuesto Tentativo (en US\$)**

	<b>Categorías de Gasto</b>	<b>BID</b>	<b>Contraparte Local</b>	<b>Total</b>
<b>1</b>	<b>Costos directos</b>	<b>913,620</b>	<b>767,380</b>	<b>1,681,000</b>
<b>1.1</b>	Sistema Integrado de Retribuciones y Ocupaciones	394,040	330,960	725,000
<b>1.2</b>	Gestión del personal en la Administración Central	380,450	319,550	700,000
<b>1.3</b>	Marco normativo del servicio civil	16,300	13,700	30,000
<b>1.4</b>	Fortalecimiento de la Oficina Nacional del Servicio Civil	122,830	103,170	226,000
<b>2</b>	<b>Coordinación y administración</b>	<b>59,850</b>	<b>50,150</b>	<b>110,000</b>
<b>3</b>	<b>Imprevistos</b>	<b>13,530</b>	<b>11,470</b>	<b>25,000</b>
	<b>TOTAL</b>	<b>987,000</b>	<b>829,000</b>	<b>1,816,000</b>
	<b>%</b>	<b>54.4%</b>	<b>45.6%</b>	<b>100%</b>

- 6.2 El período de ejecución del Programa será de 36 meses. El plazo máximo de desembolsos será de 48 meses.

## VII. ESTADO DE PREPARACIÓN Y PLAN DE ACCIÓN

- 7.1 Para seleccionar la modalidad a utilizar en la operación es necesario tener en cuenta tres características básicas del Programa: i) dado que las actividades del mismo influirán significativamente en la calidad de la labor de los organismos de la Administración Central, se considera que el Programa tendrá un impacto elevado en las condiciones de desarrollo del país; ii) los objetivos y actividades del Programa tienen gran relevancia y urgencia para el gobierno (como es manifiesto en la Ley de Presupuesto Quinquenal); y iii) el Programa responde a una oportunidad abierta recientemente por el nuevo gobierno, a la cual es



necesario responder con rapidez. Se propone utilizar la modalidad de Facilidad Sectorial porque sus atributos operativos se adecuan a las características señaladas, pues la Facilidad es un mecanismo ágil que permite financiar actividades de elevado impacto, aprovechando con celeridad oportunidades de acción antes que se pierda el impulso hacia el cambio (GN 2085-2,¶3.24 y 3.25).

- 7.2 Se prevé la realización de la misión principal en el segundo trimestre de 2006. Se estima que la operación sería presentada al Directorio Ejecutivo en el tercer trimestre del 2006.

Vo.Bo.: (original firmado)

Vo.Bo: (original firmado)

Aprobado por: (original firmado)

Orlando Reos, SC1/CHF

Luisa Rains, RE1/DEP

Manuel Rapoport, RE1/MGR

# **ANEXO I – MATRIZ DE COMPROMISOS DE POLÍTICA DE LA OPERACIÓN UR-L1021 EN LO RELATIVO AL ÁREA DE SERVICIO CIVIL**

Problema	Objetivo	Préstamos		
		Primer (US\$ 50 millones)	Segundo (US\$ 150 millones)	Tercer (US\$ 50 millones)
	Mejorar la eficiencia de la administración central, incrementando la calidad del gasto público, mejorando el sistema y la administración tributaria y promoviendo una gestión articulada de los recursos humanos.	Mantenimiento de un marco de políticas apropiado y consistente con los objetivos del Programa, mediante la ejecución de acciones de modernización del Estado coherentes con el mismo.	Mantenimiento de un marco de políticas apropiado y consistente con los objetivos del Programa, mediante la ejecución de acciones de modernización del Estado coherentes con el mismo.	Mantenimiento de un marco de políticas apropiado y consistente con los objetivos del Programa, mediante la ejecución de acciones de modernización del Estado coherentes con el mismo.
<b>Área de política III: Reforma del servicio civil</b>				
Problema	Objetivo	Préstamos		
		Primer	Segundo	Tercer
Estructura de puestos y sistema de carrera rígidos y escasamente meritocráticos, aunados a un sistema de compensación salarial desordenado, poco coherente con la estructura de puestos y que desincentiva las funciones directivas.	Dotar a la gestión de los recursos humanos en la administración central de una estructura ocupacional y una estructura salarial articuladas, así como de un sistema de carrera flexible y orientado según mérito.	<p>1) Conformación del equipo técnico central para el desarrollo del Sistema Integrado de Retribuciones y Ocupaciones (SIRO).</p> <p>2) Inicio del desarrollo de la Etapa 1 del SIRO: descripción y evaluación de ocupaciones en la Administración Central.</p> <p>3) Análisis de la normativa actual sobre carrera y grandes lineamientos para el cambio.</p>	<p>1) Conclusión de la Etapa I de desarrollo del SIRO: Cuadro de Clasificación de Ocupaciones concluido (para niveles de conducción y no conducción) y aprobación del Manual de Descripción de Ocupaciones para la Administración Central.</p> <p>2) Desarrollo y conclusión de la Etapa II de desarrollo del SIRO: diagnóstico del sistema de retribuciones vigente concluido y propuesta de estructura retributiva elaborada.</p>	<p>1) Inicio de la implementación del SIRO en la Administración Central.</p> <p>2) Aprobación de la nueva Ley del servicio civil.</p>

			<p>3) Análisis de viabilidad técnica, política y financiera para aplicación del nuevo Sistema Integrado Retributivo y Ocupacional.</p> <p>4) Proceso de negociación del Sistema Integrado Retributivo y Ocupacional, con los diferentes actores.</p> <p>5) Aprobación del SIRO. Estrategia de implementación del SIRO aprobada; definición de fases y elaboración de la normativa de transición.</p> <p>6) Elaboración de la propuesta de carrera funcional y su normativa.</p> <p>7) Presentación al Parlamento de la propuesta de nueva Ley del servicio civil.</p>	
Dispersión en las prácticas de gestión de los recursos humanos en los organismos de la Administración Central.	Desarrollar e implantar un nuevo modelo de gestión del personal en los organismos de la Administración Central, poniendo en uso un conjunto consistente de procedimientos y sistemas de gestión del personal.	<p>4) Definición y aprobación del nuevo modelo de gestión de recursos humanos, incluyendo una propuesta para la reorganización y fortalecimiento de capacidades de las unidades de gestión de recursos humanos de los organismos de la Administración Central.</p> <p>5) Sistema de Recursos Humanos (SRH) transferido por la Intendencia de Montevideo a la ONSC.</p>	<p>8) Conclusión del desarrollo del SRH.</p> <p>9) Implantación del modelo de gestión y del SRH en el Ministerio de Educación como experiencia piloto.</p> <p>10) Aprobación del Plan de fortalecimiento de las unidades de gestión de recursos humanos de los organismos de la Administración Central.</p>	<p>3) Modelo de gestión y SRH ajustados de acuerdo a las lecciones de la experiencia piloto.</p> <p>4) Aprobación de la estrategia de implantación del modelo de gestión y del SRH. Convenios de implantación firmados por los Ministerios de la Administración Central.</p> <p>5) Ejecución del Plan de fortalecimiento de las unidades de gestión de recursos humanos.</p>

Débil ejercicio de las funciones transversales de gestión de recursos humanos.	Desarrollar o fortalecer las capacidades de la ONSC para formular políticas de gestión del personal, promover su puesta en práctica, controlar su ejecución y prestar asistencia a las unidades de gestión de recursos humanos.	6) Reestructuración de las funciones y organización de la ONSC.  7) Aprobación de un plan de capacitación para los funcionarios de la ONSC.	11) Ejecución del plan de capacitación para los funcionarios de la ONSC.	6) Implantación del Sistema de Información y del Centro de Atención para los funcionarios de la Administración Central.
--	---	---	--	---

ANEXO II – MARCO LÓGICO (versión preliminar)<sup>5</sup>

RESUMEN NARRATIVO DE OBJETIVOS	INDICADORES VERIFICABLES OBJETIVAMENTE	MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS
<p><b>FIN.</b></p> <p>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.</p>	<p>1.- El índice global de calidad del servicio civil mejora respecto a la medición del 2004. *</p>	<p>1.1.1 Nueva medición realizada cuando el Banco actualice los Diagnósticos de servicio civil de la región.</p>	<p>1. Se mantiene como prioridad del gobierno la transformación del servicio civil en el marco del proceso de Transformación del Estado.</p> <p>2. Se cuenta con la plantilla de técnicos adecuada para el logro de la sostenibilidad del Programa, una vez culminado éste.</p>

<sup>5</sup> Los indicadores incluidos en el marco lógico provienen de la metodología utilizada por el Banco en el diagnóstico de los servicios civiles de la Región en el 2004. Del conjunto de *puntos críticos* que dicha metodología utilizó para construir los indicadores de calidad del servicio civil, se han seleccionado 27 directamente relacionados a los subsistemas sobre los cuales interviene el Programa (ver párrafo 1.5). El Anexo III lista los puntos críticos seleccionados. En base a ellos se ha seleccionado aquellos subíndices del servicio civil que son pertinentes para evaluar el Programa: (i) coherencia estratégica, (ii) consistencia directiva, (iii) consistencia de los procesos, (iv) eficacia incentivadora, y (v) flexibilidad. Los tres primeros se agregan conformando el índice de **consistencia estructural**, mientras que los otros conforman el índice **capacidad funcional**. Ambos índices se incluyen en el marco lógico para evaluar el logro del propósito del Programa (el Anexo IV muestra las definiciones de los índices y subíndices). La evaluación final valorará los puntos críticos y calculará el valor de los subíndices e índices, comparándolos con los valores que resultaron del diagnóstico realizado en el 2004 (que servirá como línea de base).

RESUMEN NARRATIVO DE OBJETIVOS	INDICADORES VERIFICABLES OBJETIVAMENTE	MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS
<p><b><u>PROPÓSITO:</u></b></p> <p>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.</p>	<p>1.- El índice de Consistencia Estructural mejora respecto a la medición del 2004. (ver Anexo IV)*</p> <p>2.- El índice de Capacidad Funcional mejora respecto a la medición del 2004. (ver Anexo IV)*</p>	<p>1.1.1 Nueva medición realizada para la evaluación final del Programa.</p>	<p>1. Existe voluntad política para el desarrollo de los componentes del Programa.</p> <p>2. Se logran los acuerdos interministeriales para el desarrollo de los componentes del Programa.</p> <p>3. La ONSC cuenta con los recursos técnicos y financieros para ejecutar las acciones necesarias para reformar el servicio civil.</p>
<b><u>COMPONENTES</u></b>			
<p><b><u>1.- COMPONENTE 1</u></b></p> <p>Desarrollar una estructura ocupacional articulada con una escala salarial que incentive la eficiencia y la calidad en el servicio.</p>	<p>1.1. Mejora el puntaje de por lo menos siete de los siguientes puntos críticos: 13, 14, 15,17, 16, 23, 50, 51,53,55, 56,58 y 59 (ver Anexo III).</p> <p>1.2. SIRO acordado con los Ministerios, aprobado por el Poder Ejecutivo.</p> <p>1.2. Inicio de la implantación del SIRO en la Administración Central.</p>	<p>1.1.1 Documento síntesis con descripción del SIRO, aprobación y detalle de implantación.</p>	<p>1. El gobierno tiene la voluntad y los recursos presupuestales necesarios para implantar en la AC la nueva estructura salarial.</p> <p>2. Se logran acuerdos en el ámbito de la negociación colectiva.</p>
<b><u>Sub Componentes y Productos del componente 1</u></b>			
1.1 Estructura ocupacional para la Administración Central culminada.	1.1.1 Descripción y evaluación de ocupaciones al final del primer año y aprobada al final del segundo año.	1.1.1.1 Manual de Ocupaciones con aprobación.	
1.2 Escala retributiva articulada con la	1.2.1 Diagnóstico del sistema de retribuciones	1.2.1.1 Documento de diagnóstico.	

RESUMEN NARRATIVO DE OBJETIVOS	INDICADORES VERIFICABLES OBJETIVAMENTE	MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS
estructura ocupacional culminada.	vigente al final del primer año. 1.2.2 Nueva escala de retribuciones articulado con la estructura ocupacional aprobado al final del segundo año.	1.2.2.2 Documento con nueva escala de retribuciones y acta de aprobación.	
1.3 Sistema de Retribuciones y Ocupaciones culminado e iniciada su implantación en la Administración Central.	1.3.1 Estrategia de implantación definida al final del segundo año e iniciada en al menos 20% de los Ministerios de la Administración Central al final del tercer año.	1.3.1.1 Documento con estrategia de implantación aprobada por Comité Interministerial y Documento con detalle de avance de implantación de Ministerios firmado por éstos.	
<b><u>2.- COMPONENTE 2</u></b> Desarrollar y poner en uso en los organismos de la Administración Central un modelo de gestión del personal y un sistema de información que permitan una mejor toma de decisiones respecto a los recursos humanos.	2.1. 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).  2.2. Al final de tercer año el 60% de las Unidades Ejecutoras de la Administración Central cuenta con directivos capacitados para su función y con un plan y una estrategia de trabajo en su área en coordinación con la ONSC.  2.3. Al final del tercer año la organización objeto de la experiencia piloto tiene cargada al soporte informático toda la información relevante vinculada a la gestión del personal y cuenta con reportes gerenciales al respecto.	2.1.1 Listado de Oficinas de Recursos Humanos con sus respectivos Directivos y características de los mismos en términos de formación y ajuste al perfil requerido para la función.  2.1.2 Planes de Trabajo aprobados por jerarquías de la Unidad Ejecutora y ONSC.  2.2.1 Informe con detalle de la información considerada relevante y mostración del sistema con los datos cargados para la obtención de la misma.  2.2.2. Reportes gerenciales.	1. Adecuada receptividad por parte de los niveles directivos de la Administración Central.
<b><u>Productos del componente 2</u></b>			
2.1 Modelo de gestión de recursos humanos definido y aprobado.	2.1.1 Aprobación del modelo general de gestión de recursos humanos al final del primer año.	2.1.1 Documento de aprobación.	

RESUMEN NARRATIVO DE OBJETIVOS	INDICADORES VERIFICABLES OBJETIVAMENTE	MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS
2.2 Sistema de Recursos Humanos desarrollado.	2.2.2 Soporte informático del nuevo modelo de gestión de recursos humanos transferido por la IMM al final del primer año y ajustado al final del segundo año.	2.2.2.1 Convenio con IMM. 2.2.2.2 Manual del Sistema y Demo.	
2.3 Implantación piloto del nuevo modelo de gestión de recursos humanos realizada.	2.3.1 Sistema en funcionamiento en unidad piloto al final del segundo año, lo que incluye al SRH.	2.3.1 Comprobación del funcionamiento del sistema.	
2.4 Plan de fortalecimiento de las unidades de gestión de recursos humanos definido e implantado.	2.4.1 Estrategia y plan definidos y aprobados por principales actores al final del tercer año.	2.4.1.1 Convenios y Actas de Acuerdo con principales actores involucrados.	
2.5 Modelo de gestión de recursos humanos ajustado de acuerdo a lecciones aprendidas e implantación piloto.	2.5.1 Aprobación del modelo general de recursos humanos ajustado al inicio del tercer año, lo que incluye al Sistema informático que le da apoyo.	2.5.1.1 Documento con modelo ajustado y acta de aprobación.	
2.6 Estrategia y plan de implantación del Nuevo Modelo de Gestión de Recursos Humanos definida y aprobada.	2.6.1 Plan de fortalecimiento definido el primer año, implantado en un 60% de las unidades de recursos humanos en el segundo año y en toda la Administración Central al final de tercer año.	2.6.1.1 Documento conteniendo el Plan. 2.6.1.2. Documento con síntesis de evaluación del plan por parte de los destinatarios.	
<b><u>3.- COMPONENTE 3</u></b>  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.	3.1. Mejora el puntaje de por lo menos tres de los siguientes puntos críticos: 13, 53, 66, 67 y 70(ver Anexo III).  3.2. Nuevo marco normativo para el servicio civil presentado al Parlamento en el tercer año.	3.1.1 Propuesta de Ley de servicio civil presentada al Parlamento.	1.- Logro de acuerdos con los distintos involucrados en el marco del debate con la sociedad.
<b><u>Productos del componente 3</u></b>			
3.1. Análisis de propuestas, experiencias y marcos normativos realizado.	3.1.1 Reporte con conclusiones del análisis realizado y líneas de acción a seguir al final del primer año.	3.1.1.1 Informe.	
3.2. Nueva propuesta de Ley de servicio civil realizada.	3.2.1 Propuesta de Ley con fundamento por artículo al final del segundo año.	3.2.1.1 Documento.	



RESUMEN NARRATIVO DE OBJETIVOS	INDICADORES VERIFICABLES OBJETIVAMENTE	MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS
3.3. Proceso de negociación de la propuesta de Ley realizado.	3.3.1 Documento con detalle de proceso de negociación realizado y resultados del mismo.	3.3.1.1 Informe y Actas de Acuerdo.	
<b>4. COMPONENTE 4</b>  Lograr que la ONSC sea capaz de ejercer las responsabilidades transversales que le corresponden en la Administración Central.	4.1. Mejora el puntaje de por lo menos dos de los siguientes puntos críticos: 1, 2, 3 y 93 (ver Anexo III). 4.2. El 60% de los puestos de trabajo de la ONSC está ocupado por personas que cumplen con los requisitos establecidos por el Manual de Organización y Funciones al final de tercer año.	4.1.1 Listado de funcionarios de ONSC con detalle de perfiles requeridos y perfiles reales.	1.- Se instrumentan adecuados procesos de formación, selección y provisión de cargos y funciones. 2.- Se cuenta con los recursos presupuestales para la creación de cargos y funciones.
<b>Productos del componente 4</b>			
4.1. ONSC reestructurada en términos de funciones y organización.	4.1.1 Manual de organización y funciones de la ONSC.	4.1.1.1 Manual.	
4.2. Plan de Capacitación para los funcionarios de la ONSC definido e implantado.	4.2.1 90% de los funcionarios de la ONSC capacitados al final del tercer año. 4.2.2 80% de los funcionarios capacitados satisfechos con la capacitación recibida en el transcurso de los tres años. 4.2.3 80% de los funcionarios capacitados entienden que la formación recibida es útil para el cumplimiento de su función.	4.2.1.1 Listado de funcionarios capacitados. 4.2.2.1 Encuestas a funcionarios. 4.2.3.1 Encuesta a funcionarios.	
4.3. Sistema de información y Centro de Atención al servicio de los funcionarios de la Administración Central implantados.	4.3.1 Sistema de información diseñado al final del segundo año e instalado al final del tercer año. 4.3.2 Centro de Atención a los funcionarios de la Administración Central diseñado al final del segundo año e instalado al final del tercer año.	4.3.1.1 Documento de diseño y consultas al sistema. 4.3.2.1 Documento de diseño y consultas al sistema.	

\* La magnitud de variación del indicador se establecerá en la misión principal del Programa

### ANEXO III – PUNTOS CRÍTICOS SELECCIONADOS PARA LA EVALUACIÓN DEL PROGRAMA Y PUNTAJES ASOCIADOS EN EL DIAGNÓSTICO 2004

INDICE	SUBSISTEMA	PUNTOS CRÍTICOS	PONDERADOR	PUNTAJE	PUNTAJE PONDERADO
<b>(CD) CONSISTENCIA DIRECTIVA</b>	<b>OT</b>	23. Los directivos de línea tienen una participación destacada en el diseño de los puestos y perfiles, en la parte que les afecta.	1	2	2
	<b>ORG RH</b>	90. Los directivos disponen, en general, del margen de autonomía necesario para desempeñar adecuadamente el papel de gestores de los recursos humanos adscritos a sus unidades.	2	2	4
	<b>ORG RH</b>	91. Los directivos reciben la capacitación suficiente para el desempeño de las funciones indicadas en el punto anterior.	1	2	2
	<b>ORG RH</b>	92. Los directivos se responsabilizan y ejercen adecuadamente sus responsabilidades como gestores de las personas adscritas a su esfera de autoridad formal.	3	2	6
	<b>ORG RH</b>	93. 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.	3	2	6
<b>(CES) COHERENCIA ESTRATEGICA</b>	<b>PLAN</b>	1. Es constatable un desarrollo adecuado de los procesos que forman parte de un sistema de Planificación de Recursos Humanos (PRH).	2	3	6
	<b>PLAN</b>	2. 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 es ordinariamente alto.	3	2	6
	<b>PLAN</b>	3. Los mecanismos de seguimiento de la PRH hacen posible una adaptación flexible de las prácticas de personal a los cambios estratégicos de la organización.	2	2	4
	<b>COMP</b>	50. La estructura salarial y las políticas de retribución responden a un conjunto de prioridades y objetivos, vinculados a la estrategia organizativa, y no a meras prácticas inerciales o de respuesta reactiva a reivindicaciones y conflictos laborales.	2	2	4
<b>(CP) CONSISTENCIA PROCESOS</b>	<b>PLAN</b>	1. Es constatable un desarrollo adecuado de los procesos que forman parte de un sistema de Planificación de Recursos Humanos (PRH).	2	3	6
	<b>PLAN</b>	4. 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	9

	<b>OT</b>	14. La descripción de los puestos está realizada con precisión, de tal manera que la estructura de responsabilidades está clara. Cada empleado sabe de qué responde y por qué será valorada su contribución.	1	2	2
	<b>OT</b>	17. La clasificación y jerarquización de los puestos responde a criterios racionales y adaptados a cada entorno organizativo.	1	3	3
	<b>COMP</b>	56. Existe un equilibrio adecuado entre las retribuciones que se aplican a similares niveles de puestos en los diferentes sectores y ámbitos del servicio público.	2	2	4
	<b>COMP</b>	59. 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.	3	2	6
	<b>COMP</b>	61. Los sistemas de información sobre el personal contienen toda la información actualizada sobre retribuciones, necesaria para la correcta gestión del sistema salarial.	3	3	9
	<b>DES-CARRERA</b>	66. Existen planes de carrera y sucesión que armonizan las expectativas individuales con las necesidades previsibles de la organización.	1	2	2
<b>(EI) EFICACIA INCENTIVADORA</b>	<b>OT</b>	16. El diseño de puestos tiende a enriquecer o ampliar éstos horizontal y verticalmente en lo posible para producir ganancias de calidad del trabajo y motivación de las personas, sin pérdidas graves de productividad o coordinación (v. voz “especialización” en glosario).	1	1	1
	<b>COMP</b>	51. Las personas tienen, en general, la percepción de que reciben de la organización compensaciones de todo tipo, acordes con su contribución.	1	3	3
	<b>COMP</b>	55. El abanico salarial es razonable. Las diferencias verticales de retribución son adecuadas a la naturaleza de los puestos.	2	3	6
	<b>COMP</b>	58. Los mecanismos de retribución utilizados estimulan en las personas el esfuerzo, el rendimiento individual o de grupo, y el aprendizaje y desarrollo de competencias.	3	2	6
	<b>DES-CARRERA</b>	67. Los criterios y mecanismos de promoción vinculan ésta al rendimiento, el potencial y el desarrollo de competencias.	3	2	6
<b>(FL) FLEXIBILIDAD</b>	<b>PLAN</b>	3. Los mecanismos de seguimiento de la PRH hacen posible una adaptación flexible de las prácticas de personal a los cambios estratégicos de la organización.	2	2	4
	<b>OT</b>	13. 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	9

	<b>OT</b>	15. La precisión en la descripción de las tareas no vuelve ésta tan exhaustiva que dificulte la adaptación a circunstancias cambiantes o no previstas.	2	<b>2</b>	<b>4</b>
	<b>OT</b>	16. El diseño de puestos tiende a enriquecer o ampliar éstos horizontal y verticalmente en lo posible para producir ganancias de calidad del trabajo y motivación de las personas, sin pérdidas graves de productividad o coordinación (v. voz “especialización” en glosario).	1	<b>1</b>	<b>1</b>
	<b>DES-CARRERA</b>	53. La clasificación de los puestos por niveles retributivos facilita una progresión flexible y vinculada al rendimiento y el aprendizaje.	2	<b>2</b>	<b>4</b>
	<b>DES-CARRERA</b>	70. 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.	1	<b>2</b>	<b>2</b>

**Anexo IV: Índices de calidad de los Sistemas de servicio civil**

Índices y sub-índices	Definición
<b>Eficiencia</b>	Grado de optimización de la inversión en capital humano y congruencia con las magnitudes de la política fiscal y con la situación de los mercados de referencia.
<b>Mérito</b>	Grado en que el sistema de SC incorpora, en sus diferentes políticas y prácticas, garantías de uso de criterios de profesionalidad, que protegen a aquéllas de la arbitrariedad, la politización y la búsqueda de rentas.
<b>Consistencia estructural</b>	Grado de solidez e integración sistémica del SC, considerando su consistencia estratégica, consistencia directiva y consistencia de los procesos.
Coherencia estratégica	Integra las valoraciones relacionadas con el grado de vinculación de las diferentes políticas y prácticas de gestión del empleo y los recursos humanos a las prioridades estratégicas y gubernamentales.
Consistencia directiva	Integra las valoraciones que afectan al grado de desarrollo de la función directiva constatable en el sistema de SC, con especial atención a las relaciones entre la tecnoestructura central y las direcciones de línea.
Consistencia de los procesos	Incluye las valoraciones que incumben al grado de desarrollo e integración, en el ámbito analizado, de los procesos básicos que sustentan un sistema integrado de gestión del empleo y los recursos humanos.
<b>Capacidad funcional</b>	Evalúa la capacidad del sistema de SC 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.
Competencia	Incorpora las evaluaciones de aquellas políticas y prácticas de personal que inciden más directamente en el diseño, aprovisionamiento, desarrollo y estímulo de las capacidades de los empleados, y tienden a asegurar la dotación de las competencias clave que el sistema público necesita.
Eficacia incentivadora	Grado en que las políticas y prácticas de gestión de las personas incorporan estímulos positivos a la productividad, el aprendizaje y la calidad del servicio.
Flexibilidad	Grado en que las políticas y prácticas analizadas incorporan pautas que facilitan la adaptación a los cambios, superando los patrones burocráticos de rigidez, y se alinean con las tendencias flexibilizadoras que caracterizan a las orientaciones actuales de la gestión de las personas.
<b>Capacidad integradora</b>	Evalúa la eficacia con que el sistema de SC 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.