

Informe de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) para el Consejo de Ministros

El presente memorando busca poner en contexto información relevante con referencia al ingreso de personal a la administración pública uruguaya, en virtud de la voluntad presidencial expresada de transparentar los ingresos a la administración pública. El documento presentará los antecedentes en la administración pública uruguaya, resaltará los logros obtenidos en el último período de gobierno, analizará situaciones comparadas en diversos modelos, y finalmente propondrá una agenda para el gobierno Uruguayo en este tema.

Antecedentes

Conforme al último diagnóstico disponible del Banco Interamericano de Desarrollo, el sistema de gestión del empleo en el Estado uruguayo, entendido como los procesos referidos a los flujos de entrada, movimiento y salida de personas, tenía serias debilidades particularmente en lo referido al ingreso a la función pública. En este sentido, siempre según el mencionado informe, muchas veces depende más de la voluntad del jerarca la realización de concursos en base a mérito, que de la normativa y la institucionalidad. El principio de mérito se respeta en algunas unidades, mientras que en otras el mismo se encuentra comprometido (BID, 2006). El diagnóstico del BID viene a confirmar algo previamente señalado por varios investigadores y analistas del Servicio Civil uruguayo, cuando afirmaban que se trataba de un sistema que si bien formalmente tiene regulaciones garantistas, existía (y existe) un alto grado de informalidad, coexistiendo diversas situaciones funcionales muchas veces en una misma oficina (Narbondo y Ramos 1999). En cuanto a los ascensos, las características normativas, así como factores sociales indican que los mismos no reflejan en general el principio de mérito (BID, 2006)

En este sentido, puede afirmarse que el Estado uruguayo no desarrolló plenamente las capacidades estatales para construir un servicio civil (entendido como cuerpo de funcionarios públicos) que refleje una verdadera institución de gobierno, un grupo de servidores públicos que trasciendan fronteras partidarias sirviendo lealmente al gobierno de turno (Ramos 2009). Esto no quiere decir que esa clase de servidores públicos no exista hoy en Uruguay, simplemente que los sistemas de incentivos que se han desarrollado hasta la fecha no promueven que sean el modelo imperante. Todo Estado que se precie de tener buenos servidores públicos en el mundo ha construido reglas de acceso al servicio público claras, objetivas y transparentes como primer paso en la construcción de una verdadera institución de gobierno.

Avances en el gobierno anterior

Al permitirse el reingreso de funcionarios públicos y regularizarse diversas situaciones que surgieron de la perversa prohibición de contratar funcionarios públicos en los años noventa, Uruguay logró re oxigenar su envejecida administración pública, en particular su administración central. Este proceso estuvo marcado por el ingreso democrático al estado, es decir la realización de concursos de ingreso. Esto en sí mismo fue un avance significativo para el país, aunque por supuesto existieron problemas vinculados a la organización y ejecución de algunos concursos.

El gobierno anterior también constituyó un grupo de Alta Conducción, servidores públicos que serían contratados en funciones estratégicas de la administración central bajo un régimen de evaluación distinto. El gobierno a su vez instaló un sistema informático de gestión humana que permitirá una vez en operaciones, tener información en tiempo real sobre los funcionarios públicos de la administración central. Éste es un avance no menor, ya que muchas veces se hace política

Documento de Trabajo

pública sobre este tema, con grandes asimetrías, debido a la compleja situación del Estado uruguayo.

Es posible decir, en este sentido que si bien existieron avances en el gobierno anterior, los mismos deben ser profundizados a los efectos de poder continuar una política pública tendiente a construir un grupo de servidores públicos profesionales que sirvan a sus ciudadanos. Es además posible decir que falta realizar criterios comunes de ingreso al Estado, y eso se debe a la debilidad estructural que presenta el Estado uruguayo en materia de su oficina rectora de Servicio Civil, como ha sido oportunamente notado por varios comentaristas desde mediados de los años 50. (Informes Hall 1954 Oszlak 1972)

Uno de los puntos claves para avanzar en el proceso de transparencia en el ingreso y fortalecimiento del mérito, pasa por crear sistemas estandarizados de contratación, los cuales se encuentran ausentes en la gestión del empleo público en vastas áreas de la administración. Lo que hoy existe son diversos estándares, y consecuentemente diversos resultados a la hora de contratar.

Sistemas comparados principios rectores y conceptos básicos.

Todo sistema de gestión de empleo, una parte esencial de cualquier servicio civil debe regirse por algunos principios básicos. Con diversas variantes los principios tradicionalmente referidos son:

- el reclutamiento se hace de manera profesional, es abierto y se realiza por criterios objetivos (no arbitrarios). Los medios utilizados son de fácil acceso y producen un número adecuado de candidaturas para los puestos requeridos.
- A lo largo del proceso existen prácticas que impiden la politización, el clientelismo y el patronazgo
- Existen mecanismos que impiden la discriminación de quienes van a ingresar al servicio público, por cualquier razón sea sexo, edad, raza etc.
- La selección de los recursos humanos se realiza por competencias (habilidades), según perfiles diseñados conforme normas técnicas previamente validadas que indican la idoneidad profesional del postulante.(BID, 2006, OECD 2008)
- Los organismos rectores de la selección tienen una autonomía importante del poder político a la hora de organizar los nombramientos, tienen personal profesional en el campo del reclutamiento y selección profesional, y ejercen la supervisión del sistema de recursos humanos. Existen variantes sobre si los sistemas son centralizados o descentralizados, como se verá más adelante.(OECD, 2006)

La mayoría de los países de la OCDE con servicios civiles basados en mérito tienen una estructura fuerte que asegura que el mérito se cumpla. En España, se trata del Ministerio de Administración Pública que se encarga de fijar los estándares generales para el Servicio Civil, lo mismo que en Luxemburgo y en Noruega. Una mención especial merece la oficina de personal y organización en Bélgica, que a su vez posee una agencia de reclutamiento y selección (SELOR) cuyo objetivo es reclutar y contratar a todos los servidores públicos que se encuentren dentro de una relación estatutaria con el Estado. Un caso similar acontece en Irlanda. Conviene entonces precisar, que en todo sistema que se precie de meritocrático existe un “dueño” del tema, que tiene la suficiente autonomía para comportarse como el “guardián del mérito” dentro del sistema. Las formas en las cuales esto acontece, es una cuestión de cultura político administrativa de cada país. También conviene precisar que existe una serie de reglas que en general se aplican a todos los servidores públicos y otra particular a los llamados altos directivos. Esta distinción no es menor, pues para estos últimos se establecen diversas metodologías de reclutamiento, selección y evaluación.

Otro punto a destacar viene de la mano del necesario recambio generacional dentro del Servicio Público. Aunque no se cuenta con los últimos datos disponibles, es posible suponer que la edad

Documento de Trabajo

promedio de los servidores públicos ronda los 55 años. En este sentido existe una oportunidad histórica en el país de “socializar” una nueva camada de servidores públicos bajo nuevas reglas de juego. A su vez existe la oportunidad de desarrollar políticas activas destinadas a jóvenes para que tengan una primera experiencia laboral dentro del Estado bajo reglas más flexibles.

En todo proceso de subsistema de gestión de empleo existen algunos procesos claves que es conveniente entender a la hora de regular el fenómeno.

- a) Reclutamiento: Implica la atracción de los candidatos adecuados
- b) Selección: Implica elegir conforme criterios objetivos las personas adecuadas para los cargos propuestos.
- c) Nombramiento: Implica el acto de designar a una persona en el puesto que va a ocupar.
- c) Inducción: Implica que las personas elegidas se inserten efectivamente en sus cargos (BID, 2006)

Hemos seleccionado cinco modelos comparados a los efectos de graficar lo mencionado previamente.

Canadá: El sistema canadiense es formalmente centralizado en materia de reclutamiento, selección y nombramiento. La Comisión para la Función Pública fija los estándares a seguir y maneja un portal desde donde cualquier posible candidato puede postular a los múltiples empleos ofrecidos dentro del Estado federal canadiense. En la práctica el sistema canadiense ha tendido a descentralizarse, permitiendo a cada agencia seleccionar su personal mediante una serie de procedimientos estandarizados que involucran a los directores de cada agencia o a su subdirector y al grupo de conducción de esa agencia.

Irlanda: El sistema irlandés tiene una agencia central que recluta, selecciona, evalúa y nombra a los servidores públicos, así como potencialmente puede hacerlo para las autoridades locales en caso que las mismas lo soliciten. El sistema irlandés es entonces una verdadera agencia centralizada que nuclea los aspectos básicos de todo el proceso. La mayoría de su oferta se centraliza en un portal del empleo público, en el cual los postulantes pueden optar por postular a distintas opciones dentro del gobierno. El sistema irlandés prevé la posibilidad de descentralizarse dando “licencias” a aquellas unidades que cumplan con una serie de estándares que resguarden el mérito y se reserva el rol de “policía” en caso que existan violaciones al proceso meritocrático. (Trendafilova, 2008)

Nueva Zelanda: El modelo neozelandés fue desarrollado originalmente como un sistema centralizado de reclutamiento y selección de personal, para toda su administración central. La Comisión de Servicios del Estado fijaba centralmente todas las pautas que regulaban la vida de los servidores públicos, y consecuentemente contrataba en función de categorías previamente establecidas. El proceso era meritocrático pero tenía una fuerte rigidez. La explicación histórica del fenómeno viene de inicios del Siglo XX cuando los neocelandeses, preocupados por el alto grado de clientelismo político imperante en el sistema decidieron centralizar la selección de personal. Tras la serie de reformas el sistema neocelandés migró hacia un sistema de gestión del empleo descentralizado donde cada ministerio es responsable de contratar a su gente, bajo una serie de normas y estándares comunes que son provistos desde Comisión de Servicios del Estado. Al ser más flexible, permite a las agencias planificar sus necesidades de recursos humanos mejor y adaptarse a su entorno. Claramente, desde un punto de vista meritocrático el sistema se basa en fuertes sanciones públicas al clientelismo y uso del poder público indebido por parte de la población. Una interpretación posible del fenómeno (aunque para nada única o concluyente) es que Nueva Zelanda pudo desarrollar un sistema descentralizado porque previamente había establecido

Documento de Trabajo

una cultura de mérito. No obstante, el sistema se guarda un proceso de selección particular para su alta dirección, los últimamente multicitados CEOs (Chief Executive Officers) de su modelo. Este proceso se realiza de forma central y no ha sido delegado a ninguna agencia.

Costa Rica: Costa Rica posee un órgano regulador en la Presidencia de la República, esto es la Dirección General del Servicio Civil. Esta dirección centraliza un proceso de concursos para todos los cargos que se encuentren dentro del régimen de Servicio Civil, o sea el sistema de carrera clásico. Posteriormente genera un padrón de candidatos elegibles de donde los organismos pueden contratar. En los casos de personal que sea “de confianza” o por alguna razón no integre el llamado Servicio Civil, la Dirección General no participa. A su vez, la Dirección General de Servicio Civil establece una relación de dependencia técnica con las oficinas de recursos humanos de los distintos Ministerios, y sus Jefes no pueden ser removidos, salvo por acuerdo con Servicio Civil.

España: El Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP) en la órbita de la Presidencia trabaja en los procesos de selección para los distintos Cuerpos (grupos) de empleados públicos españoles. En ese contexto es donde trabaja la Comisión Permanente de Selección, quien además apoya a los organismos que seleccionan directamente. Consecuentemente estandariza todos los procesos de selección a través de pruebas rigurosas que llevan a los postulantes (opositores, en la jerga española) a realizar exámenes de alto grado de complejidad y competitivos para muchos de los puestos.

Uruguay: soluciones mediano y corto plazo.

La historia del servicio civil uruguayo es una historia llena de incentivos perversos, fruto de una forma de concebir el servicio público en Uruguay que necesariamente debe cambiar. Desde un punto de vista “macro” se trata de instituir una nueva regla de juego que instale de una vez por todas, la meritocracia y la profesionalización dentro del Estado uruguayo.

Uruguay debe tender a fortalecer su institucionalidad en materia de reclutamiento y selección de personal, en particular su agencia central el Servicio Civil. Las formas que debería Uruguay adoptar para esto son un componente central del proceso de reforma del Estado, y aún se encuentran a estudio. Podemos adelantar sin embargo que implican decididamente que las organizaciones dentro del Estado uruguayo que hoy participan de esto cambiarán sustancialmente en su diseño institucional, y en su organización interna. En particular se requerirá asistencia técnica en el diseño de perfiles, planes de carrera y posiblemente sistemas más sofisticados de reclutamiento para la actual y futura alta conducción. Servicio Civil deberá constituirse como guardián del mérito del sistema con un procedimiento claramente aceitado, centralizado y meritocrático para aquellos que ingresen a la nueva carrera en el servicio público.

En el mediano plazo la Oficina del Servicio Civil deberá constituir un centro de reclutamiento, selección y posiblemente nombramiento de servidores públicos bajo nuevas reglas de juego. Deberá tener una fuerte estructura que permita fiscalizar, auditar los concursos y acreditar a aquellas unidades que puedan manejarse de forma más descentralizada. En particular deberá apelarse al uso de las nuevas tecnologías de la información a los efectos de transparentar y optimizar los procesos de reclutamiento, selección nombramiento y evaluación de personal. De igual forma Servicio Civil deberá asistir a gestionar los mecanismos de ascenso en el contexto de la actual y futura carrera de los servidores públicos. La implementación deberá ser necesariamente gradual, con objetivos alcanzables y realizables.

El nuevo sistema de reclutamiento y selección se regirá por los principios mencionados anteriormente. **Implicará la creación por parte de la Oficina Nacional del Servicio Civil, apoyada por AGESIC, de un portal (ventanilla única) de ingreso a la administración pública.**

Documento de Trabajo

Tiempo y alcance de la propuesta

En un principio debería comenzarse a trabajar con los ingresos a la Administración Central, y eventualmente podría incorporarse posteriormente los ingresos de los organismos del 220 y otros organismos. Teniendo presente además, que el Presidente de la República está considerando sentar las bases de una profunda transformación de la carrera administrativa, creemos conveniente comenzar a trabajar con las formas contractuales no permanentes (contratos a término, contratos de arrendamiento y servicios, etc.), suspendiendo el ingreso a la función pública estrictamente, por un plazo razonable. Cuando se reabra el ingreso a la función pública, se lo hará centralizadamente a través de la ventanilla única de ingresos, y bajo la vigencia de un nuevo estatuto de funcionario público que permita el desarrollo de una carrera más desafiante, productiva y moderna.

El portal permitirá transparentar las ofertas de empleo, así como una postulación estandarizada a las distintas oportunidades laborales. El software de soporte de este portal ayudará a la Oficina del Servicio Civil a controlar en tiempo real todos los procesos de reclutamiento.

Si se trabaja con el entendido de que en una primera instancia estamos considerando a la Administración Central, el Servicio Civil deberá desarrollar una serie de perfiles estándar (predeterminados) en base a los grupos ocupacionales a partir de los que se pueden elaborar los perfiles más frecuentes de contratación que se manejan en este sector de la administración pública. Para eso deberá realizar un análisis de los mismos, a partir del cual los perfiles más usuales se incorporan como categorías predeterminadas en el software a diseñar. Esto evitará sustancialmente el diseño de los perfiles para los llamados a contratación. Para aquellas tareas cuyo grado de complejidad y especialidad exijan un tratamiento diferenciado, la Oficina Nacional del Servicio Civil trabajará junto al organismo que solicite la contratación en la elaboración conjunta de esos perfiles. Todo este proceso podría requerir en sus inicios asistencia técnica especializada de firmas consultoras que se encuentren en plaza.

Para ponerlo de una forma gráfica, el proceso que seguiría un organismo para realizar un contrato a término o de servicios será el siguiente:

- 1) Enviará la solicitud al Servicio Civil para que éste lo publique en el portal, ubicándolo en la categoría que corresponda según perfiles predeterminados.
- 2) Una vez publicado el llamado en el portal, esto permitirá a los postulantes ingresar su currículum y mantenerlo actualizado a los efectos de aprovechar las oportunidades de empleo. El proceso potencialmente es automático.
- 3) Mediante procedimientos estandarizados se filtrarán los perfiles más adecuados para el llamado.
- 4) Una vez seleccionados una lista de los mejores candidatos que se adecuen a los perfiles (potencialmente 15, pero los números pueden variar) se les aplicará una prueba estándar que será diseñada por los organismos pertinentes y Servicio Civil.
- 5) Con una lista corta se realizarán una serie de entrevistas en las que participará Servicio Civil y el organismo que realiza el llamado.
- 6) Finalmente, tras este proceso el organismo elegirá a quien contratar, y recaerá sobre él toda la responsabilidad de la decisión.

En el caso de ingreso a determinados cargos que se consideren estratégicos los procedimientos nombrados en el punto 4 y 5 podrán sofisticarse. Para el caso de la actual alta conducción y la eventual alta dirección se sugiere una institucionalidad diversa a la actual. Para los concursos de promoción o ascenso deberá estructurarse un procedimiento diverso. Servicio Civil podrá delegar parte del procedimiento en algunas unidades ejecutoras que se certifiquen conforme a los estándares

Documento de Trabajo

Servicio Civil además regulará pasantías y políticas flexibles de primera experiencia laboral para jóvenes dentro del Estado.

De igual forma sería deseable que los Ministros cuenten con un mecanismo flexible y transparente de nombramiento de asesores en cupo limitado. Este mecanismo debería ser diseñado de forma rápida y debería utilizarse para nombramientos “de confianza” del Ministro.

Es importante tener presente los plazos, y esto en un doble sentido: a) se requiere un plazo mínimo de 3 o 4 meses para poder fortalecer la unidad de concursos de la ONSC, así como el trabajo previo de identificación de perfiles predeterminados y puesta en marcha del software que soportará la ventanilla única de ingresos; b) teniendo presente las necesidades de los Ministerios de incorporar personal contratado (en sus diversas modalidades) para desarrollar los programas de gobierno, sugerimos por esta vez, y hasta tanto no esté pronta la ventanilla única de ingresos, autorizar de inmediato las renovaciones de contratos que los jerarcas consideren necesario hacer (siempre que cuenten con el aval de quien el Presidente determine como responsable), así como habilitar el ingreso de nuevo personal a contratar. De cualquier manera, cada Inciso debería manejar un cupo de nuevos ingresos, dejando el grueso de los mismos, para cuando el sistema esté funcionando, legitimando así el anuncio del Presidente de limitar los ingresos a la administración. Por un lado, los ingresos de función pública, se suspenden hasta el 2011, y por el otro, el grueso de los contratos nuevos se producirá una vez puesta en marcha la ventanilla única de ingresos.

En el caso de las renovaciones de contratos que se realizan en el marco de un programa que se financia con préstamos internacionales, creemos que mientras haya opinión favorable del responsable del programa, debería procederse a la renovación. Ahora bien, una vez que el programa llega a su término, las personas que trabajaban en el mismo, deberán postular dentro del sistema si es que quieren ser contratadas nuevamente por el Estado.

En el caso de los contratos a término, debería estipularse un máximo de años para desempeñarse en el puesto, o de lo contrario se estaría en presencia de funciones permanentes que son desarrolladas por personas ajenas a la función pública.

Resumen

En el mediano plazo (1 año) Uruguay deberá tener un sistema normativo claro y simplificado para la contratación de servidores públicos en sus diversas modalidades, que permita un sistema de reclutamiento centralizado (ventanilla única) y abierto y un proceso de selección transparente. Consecuentemente todo ingreso a lo que hoy se considera función pública (entrar a la carrera administrativa) recomendamos se haga a dentro de un plazo razonable, en un nuevo régimen de carrera, con un sistema de ingreso meritocrático y relativamente centralizado. El ámbito natural para relevar información y ajustar detalles el grupo de trabajo creado por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y los Directores Generales de Secretaría. La definición de las nuevas modalidades normativas debe definirse en grupos de trabajo de la OPP y el Servicio Civil conjuntamente.

En el corto plazo (4 meses) se tendrá una ventanilla única para la postulación y selección de los contratos temporales dentro de la Administración Central.

Mientras tanto, se debería habilitar a los Ministerios a realizar las renovaciones de los contratos actuales, y a realizar las contrataciones de un porcentaje del total de contrataciones nuevas que necesiten realizar en el año. De lo contrario, los programas no estarían en condiciones de funcionar y el gobierno no contaría con capacidades para comenzar a desarrollar algunos de sus planes.

Bibliografía

- OECD,(2008)The State of the Public Service

Documento de Trabajo

- Narbondo P. Ramos C.(1999) La reforma de la administración central uruguaya en Revista Uruguay de Ciencia Política 11/1999
- Ramos (2009) Radiografía del Cambio de Paradigma en la Administración Pública, ICP.
- Oszlack 1972, Diagnóstico de la Administración Pública, Instituto Nacional del Libro
- Hall, 1954 “La administración pública en Uruguay sugerencias para una reforma administrativa.” Instituto Nacional del Libro.
- Trendafilova 2008 “Workshop on Building a Profesional Civil Service in the Balkans”, Sigma Group/OECD.

Páginas web de utilidad

Servicio Civil de Nueva Zelandia www.ssc.govt.nz

Servicio Civil de Canadá: <http://jobs-emplois.gc.ca/common-commun/redirect/home.htm>

Servicio Civil de Irlanda: <http://www.publicjobs.ie/publicjobs/home.do>