

Septiembre, 2021

Uruguay



ENCUESTA PARA FUNCIONARIOS PÚBLICOS

Calidad de la gestión humana y motivación
de los funcionarios en la administración pública

PRINCIPALES RESULTADOS Y RECOMENDACIONES

NOTA DE POLÍTICA PREPARADA POR LA ONSC Y EL BANCO MUNDIAL



Uruguay
Presidencia

ONSC
Oficina Nacional
del Servicio Civil



BANCO MUNDIAL
BIRF • AIF | GRUPO BANCO MUNDIAL

Tabla de contenidos

1	Contexto y objetivo del estudio	4
2	Metodología y muestra	5
	2.1. Metodología	5
	2.2. Tasa de respuestas y descripción de la muestra	6
3	Actitudes y motivaciones de los funcionarios públicos	8
	3.1. Satisfacción y motivación	8
	3.2. Retención	8
4	Gestión de Recursos Humanos (GRH) y su impacto	10
	4.1. Indicadores de GRH	10
5	Dimensiones de la Gestión de Recursos Humanos	14
	5.1. Selección y reclutamiento	14
	5.2. Trabajo en equipo y liderazgo	15
	5.3. Carga laboral y ausentismo	15
	5.4. Evaluación del desempeño	17
	5.5. Capacitación	18
	5.6. Compensación	18
	5.7. Movilidad dentro del sector público	21
	5.8. Promociones y ascensos	22

6	Lineamientos de reforma sugeridos por los resultados de la encuesta	23
	6.1. Gestión del empleo	23
	6.2. Gestión del desempeño	23
	6.3. Capacitación	24
	6.4. Gestión de la compensación	24
	6.5. Gestión del desarrollo de la carrera profesional	25
	6.6. Datos para la toma de decisiones	25



Lista de Figuras

Figura 1: Tasa y número de respuestas	6
Figura 2: Características de la muestra	7
Figura 3: Indicadores de satisfacción y retención	9
Figura 4: Indicadores de gestión humana	11
Figura 5: Indicadores en el área de reclutamiento	15
Figura 6: Indicadores en el área de carga laboral y ausentismo	16
Figura 7: Indicadores en el área de gestión del desempeño	17
Figura 8: Indicadores en el área de compensación	19
Figura 9: Indicadores en el área de movilidad	21
Figura 10: Indicadores en el área de ascensos	22



1 Contexto y objetivo del estudio

En Uruguay, la administración pública juega un papel central en la provisión de bienes y servicios a la ciudadanía. Sin embargo, no existe hasta el momento información sistemática sobre las prácticas de contratación, empleo y desarrollo profesional. Tampoco se cuenta con información acerca de las actitudes y motivaciones de los funcionarios públicos ni sus percepciones acerca de las prácticas de gestión humana. La Oficina Nacional del Servicio Civil (ONSC) ha estado trabajando en una agenda de reforma para la función pública que tiene entre sus objetivos reconstruir la carrera administrativa (definiendo perfiles y ocupaciones y eliminando las inequidades salariales), así como revalorizar las evaluaciones de desempeño.

En este contexto, la ONSC implementó en conjunto con el Banco Mundial una encuesta para funcionarios públicos¹ que tiene como objetivos principales:

- Comprender las actitudes y motivaciones de los funcionarios públicos en Uruguay analizando de forma sistemática las prácticas de gestión humana en la Administración Central y las empresas públicas.
- Analizar cómo las experiencias y percepciones sobre de las prácticas de gestión humana en la administración pública de Uruguay impactan sobre los niveles de compromiso y motivación de los funcionarios públicos.
- Entender las principales diferencias que existen entre organismos de Estado y grupos demográficos.
- Generar evidencia, apoyar e informar la toma de decisiones en torno a reformas de la gestión humana en la administración pública uruguaya que permitan fortalecer la gestión de las personas en el Estado Uruguayo.

¹ Información detallada sobre la encuesta puede encontrarse en el sitio web de la [ONSC dedicado a esta encuesta](#).

2 Metodología y muestra

2.1. Metodología

La encuesta fue dirigida a los empleados públicos de la Administración Central, ANCAP, ANTEL, OSE, UTE y el INAU. Se decidió utilizar un enfoque del tipo “censo”, con participación voluntaria. La encuesta se dirigió a todos los funcionarios² de los organismos mencionados, cubriendo un universo de aproximadamente 40,000 empleados. El enfoque del tipo “censo” tiene un mayor poder de inclusión ya que se le da la oportunidad de participar y manifestar su opinión a todos los funcionarios públicos. Adicionalmente, permite obtener respuestas para un alto número de encuestados y de este modo tener mayores niveles de confianza estadística en los resultados. El principal riesgo es la posibilidad que la muestra final no sea representativa de la población de empleados del sector público sesgando los resultados (ver discusión sobre uso de ponderadores en la Sección 2.2).

El proceso de diseño del cuestionario se llevó a cabo en conjunto entre Banco Mundial y ONSC, también involucrando a los sindicatos y a los puntos focales seleccionados por cada organismo en el proceso de revisión y testeo. Los puntos focales, además, fueron responsables de la diseminación de la encuesta en sus organismos, seguimiento y envío de recordatorios. La encuesta se diseñó para ser contestada en aproximadamente 15 minutos y se mantuvo abierta entre el 18 de mayo y el 5 de junio. El equipo del Banco Mundial se encargó de la programación de la encuesta y recolección de los datos, utilizando una plataforma segura de encuestas en línea (“SurveyCTO”). La encuesta siguió los estándares internacionales de ética y confidencialidad, y los datos recopilados a través de la encuesta están sujetos a la Política de Privacidad del Banco Mundial. Las respuestas son completamente confidenciales, y nadie fuera del equipo de la encuesta puede rastrear las respuestas individuales. La ONSC y las entidades participantes fueron las encargadas de difundir la encuesta a través de un enlace anónimo y de mantener la comunicación con los encuestados.

² Este documento utiliza la palabra “funcionario” para abarcar a todos los trabajadores en el sector público que son el universo de este estudio.

Se tomaron varias iniciativas en conjunto con los puntos focales para difundir, socializar y monitorear el progreso de la encuesta (correos electrónicos de seguimiento y recordatorios, llamadas telefónicas, folletos, uso de redes sociales, envío periódico de estadísticas sobre las tasas de respuestas a los organismos participantes, etc.). Estas iniciativas para difundir, legitimar y jerarquizar la encuesta son claves para garantizar un alto nivel de participación y altas tasas de respuesta.

2.2. Tasa de respuestas y descripción de la muestra

La tasa de respuesta de la encuesta fue del 29%, con 10,281 respuestas válidas. La misma estuvo muy cerca del objetivo (30%) variando entre un 42% y un 12% para los diferentes organismos participantes (Figura 1). Considerando que la tasa de respuesta siempre se mantuvo por encima del 10% y que los números absolutos de respuesta son suficientes, todos los organismos participantes fueron considerados en el análisis.

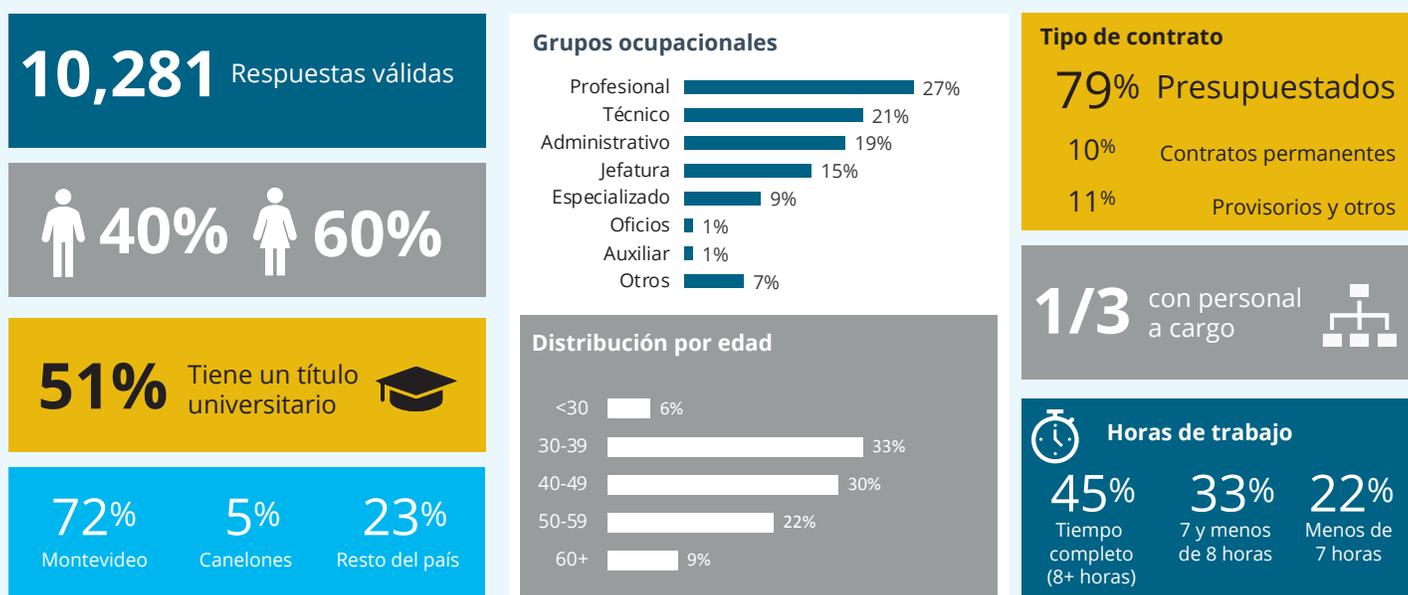
Figura 1: Tasa y número de respuestas

		Número de respuestas	Tasa de respuesta Mayor a 30%
Empresas Públicas e INAU	ANTEL	1,942	35%
	UTE	1,240	19%
	INAU	943	20%
	OSE	726	16%
	ANCAP	524	22%
Administración CENTRAL	Presidencia	697	31%
	MEF	672	17%
	MIDES	640	35%
	MGAP	516	32%
	Min. Interior	382	24%
	MTOP	371	15%
	MEC	296	17%
	MTSS	266	40%
	MSP	262	33%
	MRREE	212	38%
	MIEM	199	47%
	Min. Defensa	140	12%
	MVOT	104	36%
	Min. Ambiente	81	29%
	Min. Turismo	68	43%

Fuente: Encuesta nacional para funcionarios públicos, 2021.

Se decidió utilizar ponderadores para asegurar que el análisis sea representativo de la población objetivo y no tenga sesgos muestrales. Esto se debe a que la tasa de respuesta muestra importantes variaciones entre organismos, grupos de edades y géneros, en algunos casos también se detecta un descalce entre la distribución a nivel de organismo, género y edad de la población objetivo y la muestra.³ Por otro lado, los participantes son representativos de un amplio espectro de posiciones, niveles de responsabilidad y grupos demográficos (Figura 2).

Figura 2: Características de la muestra



Fuente: Encuesta nacional para funcionarios públicos, 2021.

³ Por ejemplo, mientras que aproximadamente un 60% de los funcionarios de los organismos participantes trabajan en Montevideo, un 72% de los que respondieron la encuesta lo hacen. Esta sobre-representación de funcionarios de Montevideo implica que los resultados de la encuesta pueden ser menos representativos de las visiones de los funcionarios que residen en el interior del país. Los ponderadores de la encuesta se construyeron incluyendo la información disponible de la población objetivo (género, organismos y edad). De esta manera, los resultados de la encuesta serán representativos de la población objetivo con respecto a estas dimensiones, pero no necesariamente con respecto a otras, como por ejemplo en términos geográficos.

3 Actitudes y motivaciones de los funcionarios públicos

3.1. Satisfacción y motivación

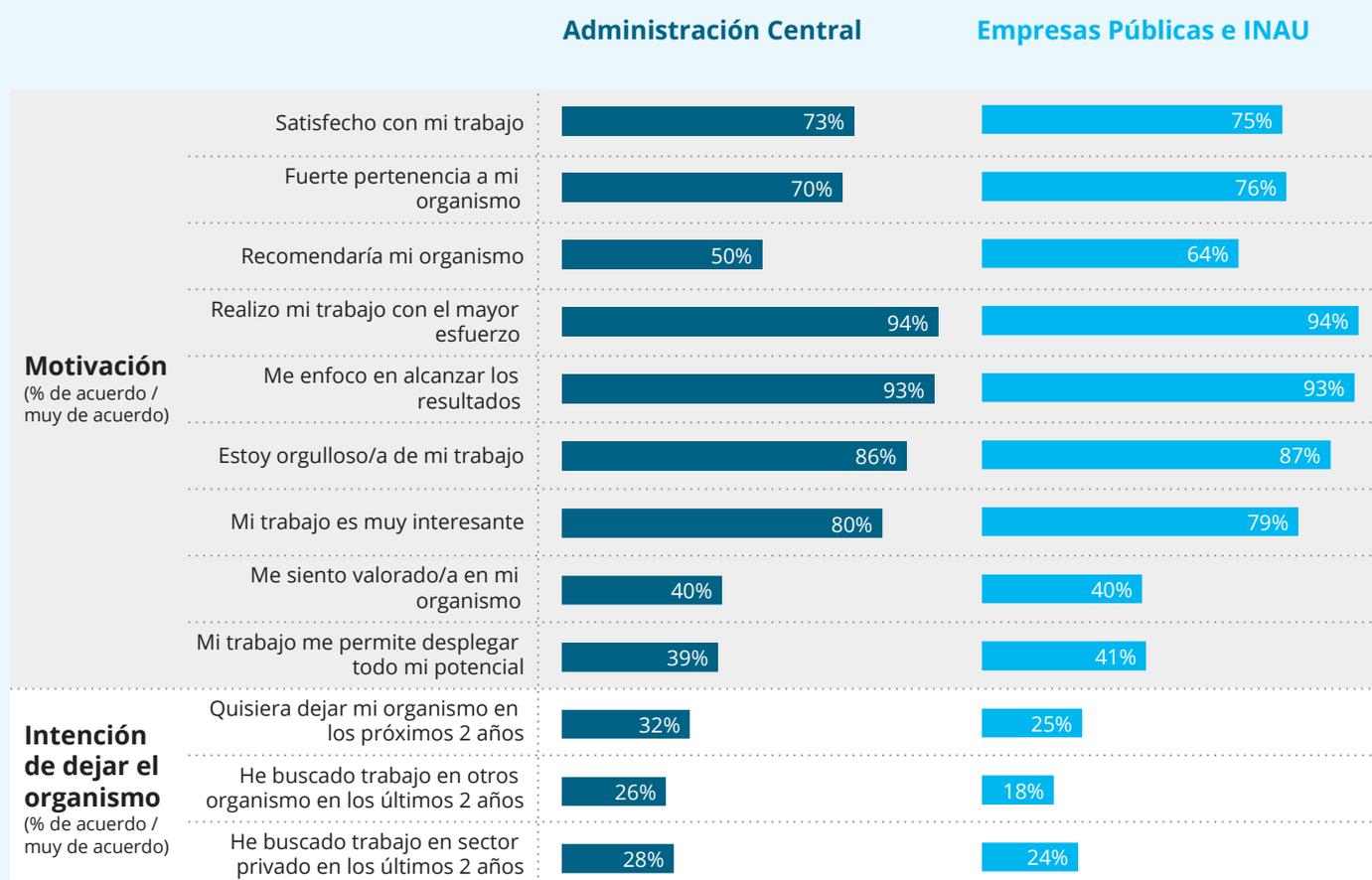
Los funcionarios públicos tienen altos niveles de satisfacción y esfuerzo, pero una parte significativa de ellos no se sienten valorados en su trabajo ni piensan que pueden desplegar todo su potencial. El 75% de los funcionarios manifiesta estar satisfecho con su trabajo. Los indicadores más positivos de satisfacción y motivación están relacionados con las percepciones de los funcionarios en cuanto a realizar su trabajo con el mayor esfuerzo (94%), enfocarse en alcanzar los resultados de la organización (93%), estar orgullosos de su trabajo (86%) y manifestar que su trabajo es muy interesante (79%). Las áreas más débiles son las que se asocian a cuán valorados se sienten los funcionarios en su organismo y a sus posibilidades de desarrollo, que son aspectos claves para mantener una fuerza laboral motivada y productiva: un 34% no se siente valorado por su organismo y 33% no cree que su trabajo le permite desplegar todo su potencial.

3.2. Retención

Si bien los funcionarios están mayormente satisfechos con su trabajo, un 28% manifiesta querer dejar su organismo en los próximos dos años y un 34% ha buscado otro trabajo en los últimos dos años (Figura 3). De aquellos que han buscado trabajo, un 25% lo ha hecho exclusivamente en el sector público, un 36% exclusivamente en el sector privado, y un 39% en ambos. Al mirar las razones que los motivarían a cambiar de trabajo, un 55% de los funcionarios lo haría por un mejor sueldo, un 48% por uno con más responsabilidad y un 40% por más flexibilidad. Si bien los indicadores de satisfacción y motivación son en general similares para la Administración Central y los Entes Autónomos, los indicadores de retención son peores al interior de la Administración Central (Figura 3).

Estos resultados pueden ser vistos como una señal adicional de la existencia de bajos niveles de motivación y satisfacción en los funcionarios que acarrear un potencial impacto negativo en la productividad y la asistencia. Asimismo, la pérdida de talento representa un costo adicional para la administración (muchas veces no cuantificable) en términos de pérdidas de personal calificado y en la necesidad de reclutar, seleccionar y entrenar a nuevos funcionarios para reemplazar a los que dejan la administración.

Figura 3: Indicadores de satisfacción y retención



Fuente: Encuesta nacional para funcionarios públicos, 2021.

4 Gestión de Recursos Humanos (GRH) y su impacto

4.1. Indicadores de GRH

Para analizar las percepciones de los funcionarios acerca de las prácticas de gestión humana de forma sistemática, sintetizamos las preguntas de la encuesta en 10 indicadores claves de gestión humana. Los mismos se resumen en el Cuadro 1. Estos indicadores agregados reflejan el promedio de las diferentes preguntas consideradas para cada área de la gestión humana. Es decir, reflejan en promedio, que tan de acuerdo están los funcionarios con que las prácticas de gestión humana son buenas en cada una de las áreas de la gestión humana.

En Uruguay, las áreas más fuertes de la gestión humana en la administración pública son las de trabajo en equipo, reclutamiento y liderazgo, y las más débiles son las relativas a la capacitación, ascensos, ausentismo, compensación y movilidad (Figura 4). Otros diagnósticos sobre la administración pública uruguaya muestran que si bien los principios meritocráticos operan en el nivel de entrada, su aplicación a lo largo de las trayectorias profesionales de los funcionarios públicos es desigual.

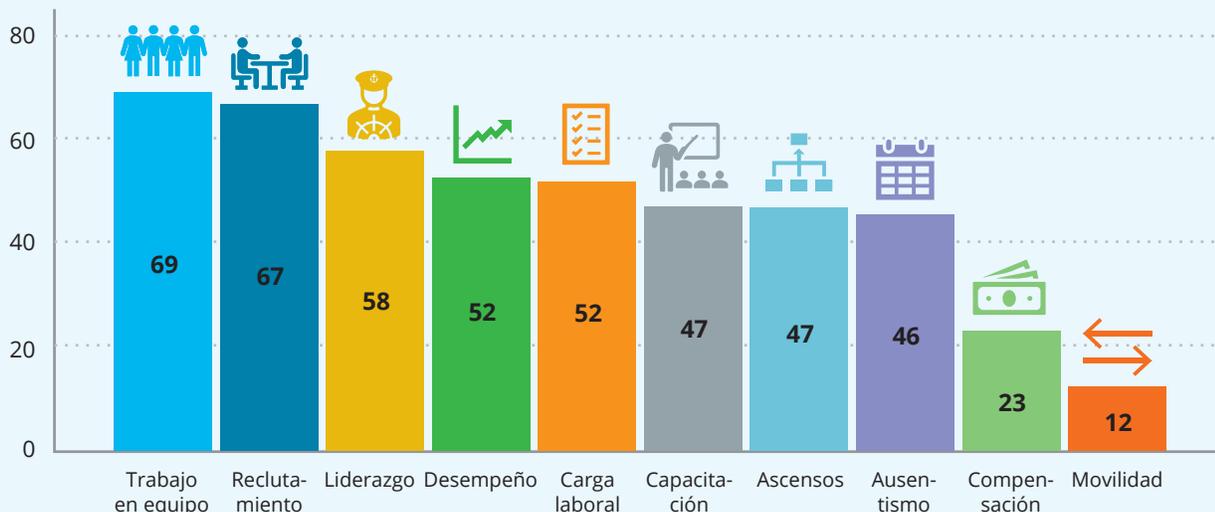
En general, el análisis muestra que los indicadores de gestión humana se relacionan con indicadores de satisfacción, motivación y retención. A través de análisis de regresión se estudia la relación entre los indicadores de gestión humana y los niveles de satisfacción, motivación y retención. Este análisis confirma que las prácticas de gestión humana en las áreas de reclutamiento y liderazgo tienen un mayor impacto en los niveles de satisfacción de los funcionarios, mientras que aquellas pertinentes a los ascensos y compensaciones lo tienen en la retención.

Cuadro 1: Definición de indicadores de gestión humana

Indicador → Preguntas utilizadas para calcular la puntuación de cada indicador en base a promediar la proporción que se encuentra de acuerdo en cada una

	Trabajo en equipo → Eficacia en comunicación; apoyo; valoración; confianza
	Reclutamiento → Competencia de candidatos; descripción de puestos vacantes; importancia de calificaciones/experiencia/competencias y no importancia de contactos políticos/personales
	Liderazgo → Sobre jefe: marca expectativas claras, comunica estándares éticos, comportamiento ético, cumple promesas, apoya desarrollo profesional, preocupa por bienestar, crean buen ambiente de trabajo, reconoce esfuerzos
	Desempeño → Existencia de evaluaciones; uso de indicadores; rol del jefe; impacto en salario, bonos, ascensos y desarrollo profesional; no percepción de presiones y temores al calificar; buenas herramientas para apoyar al equipo
	Carga laboral → Carga laboral no excesiva y bien distribuída al interior del organismo/equipo
	Capacitación → Prevalencia; transparencia; igualdad de oportunidades; integración con desempeño
	Ascensos → Influencia de desempeño laboral, relevancia de méritos, no relevancia de contactos políticos/personales; claridad del proceso; confianza en recibir ascensos.
	Ausentismo → Ausentismo no se ve como problema en organismo
	Compensación → Partidas extras por desempeño, satisfacción con salarios, y percepción de justicia en distribución de salarios y bonos
	Movilidad → Facilidad; claridad y transparencia

Figura 4: Indicadores de gestión humana



Nota: La puntuación para cada dimensión se calculó promediando la proporción que se encuentra de acuerdo en cada una de las preguntas utilizadas. Puntuaciones a nivel individual. Puntuación máxima por dimensión = 100. Resultado usando ponderadores. Fuente: Encuesta nacional para funcionarios públicos, 2021.

Box 1: Aquellos con educación universitaria se encuentran menos motivados y a la vez menos conformes con las prácticas de gestión humana

En términos de actitudes y motivaciones la encuesta muestra diferencias notorias entre los funcionarios de acuerdo con su nivel de educación. Aquellos con educación universitaria se encuentran en general más desmotivados. Los universitarios están menos satisfechos con su trabajo (70% vs un 78% para los no universitarios), tienen un menor sentido de pertenencia a la organización y son relativamente menos propensos a recomendar a su organismo como un buen lugar para trabajar. Esto se refleja en las intenciones de dejar la organización, y de hecho una mayor proporción de funcionarios con educación universitaria ha buscado trabajo en el sector privado en los últimos dos años (32% de universitarios vs un 20% sin educación universitaria).

Los universitarios tienen peores percepciones sobre casi todas las prácticas de gestión humana, especialmente sobre el desempeño, la capacitación, los ascensos, y la compensación.

La insatisfacción con el salario se manifiesta sobre todo en los empleados con educación terciaria. Esto tiene implicaciones en la motivación y las intenciones de dejar la organización, especialmente porque los empleados con educación terciaria son los que tienen más confianza en poder encontrar un trabajo en el sector privado de mayor remuneración (38% vs un 25% para los no universitarios). En cuanto a la gestión del desempeño, los universitarios se encuentran más descontentos con cómo están definidos y cómo miden su contribución al organismo, y son menos propensos que los no-universitarios a estar de acuerdo con que las evaluaciones de desempeño influyen en los salarios, bonos, oportunidades de capacitación y desarrollo profesional.

Asimismo, las percepciones de justicia en las remuneraciones, en las oportunidades de capacitación y en los procesos de ascensos son peores dentro de los universitarios. Un porcentaje mayor de los funcionarios universitarios creen que no se les paga al menos lo mismo que en otros organismos con responsabilidades similares (57% vs un 48% para los no universitarios). Los universitarios son menos propensos a estar de acuerdo con que el acceso a la capacitación es justo en su organismo (36% vs 32%), o que serán promovidos en el futuro si se desempeñan bien (22% vs 19%).

Box 1: continuación

		Universitarios	No universitarios
Motivación	Satisfecho con mi trabajo	70%	78%
	Fuerte pertenencia a mi organismo	71%	76%
	Recomendaría mi organismo	53%	63%
Intención de dejar el organismo	Quisiera dejar mi organismo en los próximos 2 años	30%	26%
	He buscado trabajo en sector privado en los últimos 2 años	32%	20%
Desempeño	Indicadores: miden correctamente mi contribución	49%	56%
	Indicadores: Bien definidos	39%	45%
	Evaluación influye en formación y desarrollo profesional	40%	46%
	Evaluación influye en salarios	33%	39%
Capacitación	Existe igualdad de oportunidades en acceso	32%	36%
Compensación	Satisfecho con mi salario	30%	35%
	Me sería fácil encontrar otro trabajo con mejor sueldo	38%	25%
	Me pagan no menos que a empleados similares en otros organismos	13%	15%
Ascensos	Confianza en ser promovido por buen desempeño	19%	22%

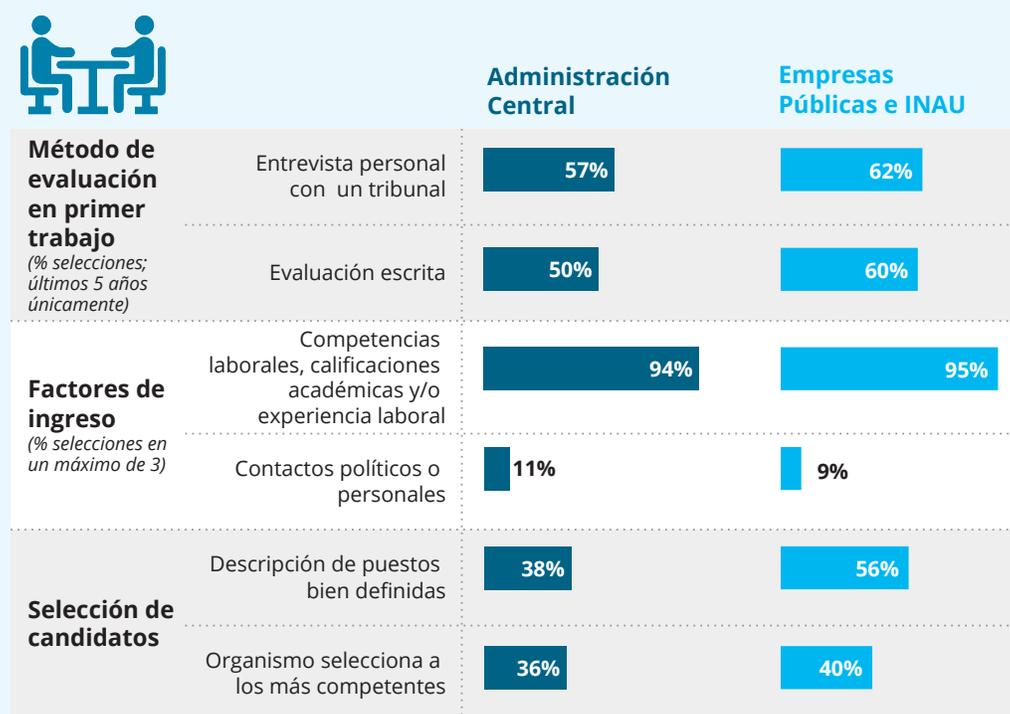
5 Dimensiones de la Gestión de Recursos Humanos

5.1. Selección y reclutamiento

El proceso de contratación y reclutamiento se percibe como una de las áreas más fuertes de la gestión humana en la administración pública uruguaya. Esto es porque el proceso de reclutamiento está ampliamente regulado y ofrece sólidas garantías legales de transparencia y equidad. Desde su lanzamiento en abril del 2011, el portal único de ingreso al Estado (Uruguay Concurso) ha fortalecido aún más este proceso, mejorando la transparencia y alcance de los llamados a contratación y oportunidades laborales en el Estado. La encuesta muestra que los funcionarios perciben esta transparencia y justicia en los procesos de reclutamiento. Casi la totalidad (95%) de los funcionarios están de acuerdo que las competencias laborales, académicas o experiencia laboral son importantes para ingresar al Estado, y solo una minoría (10%) opina que los contactos políticos o personales son importantes como factor de ingreso a la administración pública (Figura 5).

Sin embargo, los funcionarios también perciben que el sistema actual no es eficaz para seleccionar a los candidatos más competentes para trabajar en su organismo, dado que solo un 36% considera que su organismo selecciona a los más aptos. Una combinación de un sistema de selección excesivamente metódico y rígido, con una descripción de puesto de trabajo mejorable (notado por el 62% de los funcionarios) podría estar explicando la incapacidad del Estado para atraer y seleccionar a los mejores candidatos.

Figura 5: Indicadores en el área de reclutamiento



Fuente: Encuesta nacional para funcionarios públicos, 2021.

Nota: los números representan el porcentaje de respuestas de acuerdo / muy de acuerdo, a menos que se indique lo contrario.

5.2. Trabajo en equipo y liderazgo

La amplia mayoría de los funcionarios tienen una percepción positiva de sus equipos. Más de 2 de cada 3 funcionarios valora en forma positiva el nivel de apoyo, comunicación, confianza, valoración y sentido de pertenencia en su equipo. En esta área se ve un desajuste en la percepción que tienen los funcionarios con respecto a su equipo y con respecto a la organización. Si bien los funcionarios no se sienten valorados por su organismo (Sección 3.1), si se sienten valorados al interior de su equipo.

Los funcionarios también manifiestan una visión positiva sobre su superior directo. Más de la mitad (56%) cree que su jefe establece expectativas claras, un 65% cree que su jefe actúa de forma ética y más de un 60% cree que su jefe se preocupa por su bienestar.

5.3. Carga laboral y ausentismo

La amplia mayoría de los funcionarios (71%) cree que lograba mantener un equilibrio adecuado entre su vida y su trabajo antes de la pandemia, sin embargo, esta cifra cae a un 52% durante la pandemia. Asimismo, casi un 40% siente que

tenía una carga laboral excesiva antes de la pandemia. Con respecto a la distribución, casi la mitad (47%) considera que el trabajo esta equitativamente distribuido al interior de su equipo, pero solo un 25% al interior de su organismo.

Un 51% de los funcionarios en la Administración Central y un 57% en los Entes Autónomos, considera el ausentismo laboral como un desafío para su organismo antes de la pandemia. Un estudio reciente sobre el uso de las licencias médicas en la Administración Central confirma estas preocupaciones. El estudio encuentra que de 2016 a 2019, el porcentaje de vínculos que tomaron licencia médica en la Administración Central se elevó del 28% al 42%, y el promedio de días de licencia médica por funcionario certificado se elevó del 23 al 38⁴. El sistema de las licencias médicas está fragmentado y es desigual entre los organismos. En la Administración Central, más de la mitad de los organismos contratan servicios médicos, ya sea para la certificación de la condición de enfermedad del trabajador (32%) como para auditar la certificación que realiza el médico del trabajador/a (23%). Un cuarto de los organismos utiliza un sistema médico propio para auditar o controlar (21%) o para realizar la certificación de la condición de enfermedad (4%). Un 7% de los organismos utiliza el Sistema Nacional de Certificación Laboral (SNCL), y en 7% de los organismos el trabajador/a reporta su certificación a gestión humana y luego presenta el certificado de su médico. Este alto nivel de discreción entre los organismos crea desigualdad y, de hecho, la percepción que el ausentismo laboral es un desafío importante varía entre el 38% (Min. Ambiente) y el 65% (Min. de Interior).

Figura 6: Indicadores en el área de carga laboral y ausentismo

		Administración Central	Empresas Públicas e INAU
Carga de trabajo	Es excesiva	36%	36%
	Justa entre miembros del equipo	45%	48%
Distribución de carga laboral	Justa entre empleados del organismo	23%	27%
	Antes de la pandemia	70%	71%
Equilibrio entre vida personal y trabajo	Antes de la pandemia	51%	57%
Ausentismo	Antes de la pandemia	51%	57%

Fuente: Encuesta nacional para funcionarios públicos, 2021.

Nota: los números representan el porcentaje de respuestas de acuerdo / muy de acuerdo, a menos que se indique lo contrario.

4 Cuando se excluye al Ministerio del Interior, el porcentaje de vínculos con licencia médica pasa de 25% a 28% entre el 2016 y el 2019 y el promedio días de licencia médica por funcionario pasa de 24,6 a 28,0 en el mismo período.

5.4. Evaluación del desempeño

Las evaluaciones de desempeño son parte del proceso de gestión del desempeño y los funcionarios concuerdan que estas se llevan a cabo de forma periódica. Un 85% manifiesta haber sido evaluado formalmente al menos una vez en los últimos 2 años. Los funcionarios son usualmente evaluados de forma muy positiva por sus supervisores, y de hecho los funcionarios muestran satisfechos con cómo son evaluados. Casi un 60% cree que su jefe los evalúa correctamente y un 63% se siente cómodo discutiendo su desempeño con su supervisor.

Sin embargo, los funcionarios tienen peores percepciones sobre los indicadores utilizados y herramientas para medir el desempeño. Un 53% cree que los indicadores miden sus contribuciones de forma correcta, pero solo un 43% cree que los mismos están bien definidos. Un 25% de los funcionarios con personal a cargo cree que no cuenta con las suficientes herramientas para evaluar y mejorar el desempeño de su personal.

Debido a la falta de normas y pautas comunes para las evaluaciones de desempeño, es difícil vincular estas evaluaciones con incentivos de desempeño. De hecho, la mayor parte de los funcionarios considera que las evaluaciones de desempeño no influyen en sus salarios (74%), bonificaciones (72%), posibilidades de ascensos (68%) y formación y desarrollo (67%). Entre aquellos con personal a cargo, solo un tercio (32%) cree que las evaluaciones de desempeño se toman en serio en el organismo.

Figura 7: Indicadores en el área de gestión del desempeño



		Administración Central	Empresas Públicas e INAU
Indicadores de desempeño	Miden correctamente mi contribución	49%	56%
	Bien definidos	36%	47%
Rol del jefe	Cómodo discutiéndolo con él	58%	67%
	Lo evalúa correctamente	56%	62%
Evaluación de desempeño influye en...	Formación y desarrollo profesional	37%	47%
	Posibilidades de ascensos	36%	47%
	Bonificaciones	29%	44%
	Salarios	28%	42%

Fuente: Encuesta nacional para funcionarios públicos, 2021.

Nota: los números representan el porcentaje de respuestas de acuerdo / muy de acuerdo, a menos que se indique lo contrario.

5.5. Capacitación

La capacitación en la administración pública parece ser pertinente, pero es poco frecuente y se perciben desigualdades en el acceso. Entre aquellos que recibieron capacitación, un 67% manifiesta que aplicó los conocimientos en su trabajo. Sin embargo, solo la mitad de los funcionarios (54%) ha recibido alguna capacitación en los últimos dos años y solo un 35% está de acuerdo en que hay igualdad de oportunidades en el acceso a la capacitación.

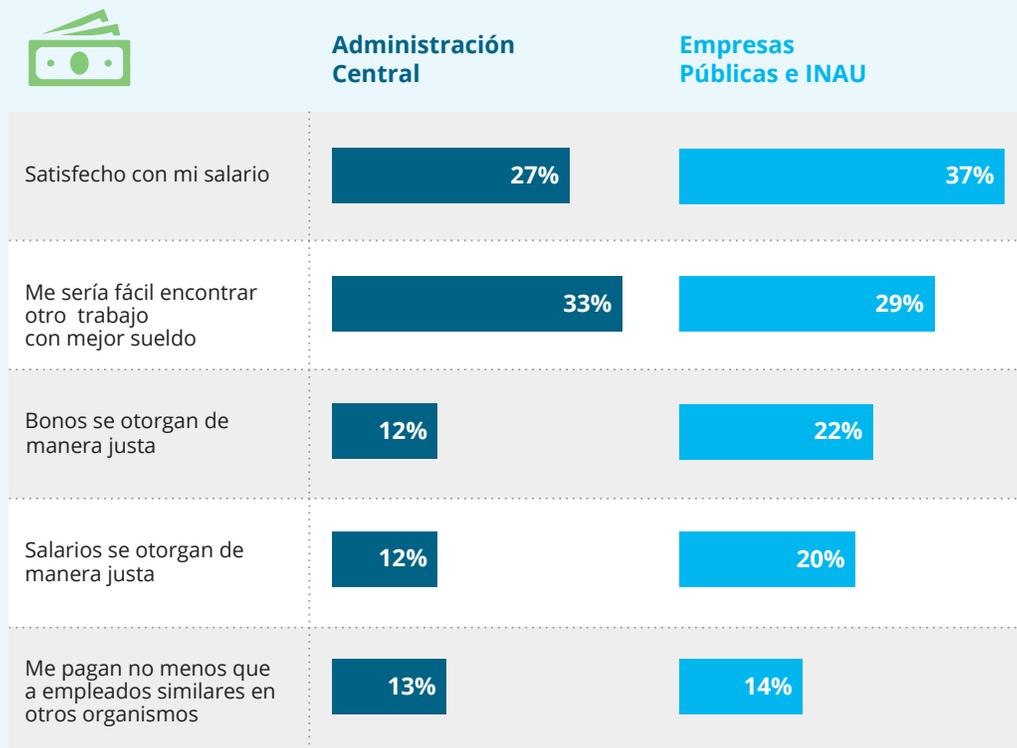
5.6. Compensación

En la Administración Central la estructura salarial es compleja y poco transparente, lo que complica la gestión de recursos humanos, y puede generar desigualdades y desmotivar a los funcionarios. Por ejemplo, en la Administración Central hay 297 componentes salariales diferentes, y en febrero de 2020, en promedio, cada empleado recibió 10 componentes salariales diferentes. Estos patrones son el resultado de la estructura salarial definida por la ley. Por un lado, los sueldos al grado se definen por ley en función del grado y las horas trabajadas, independientemente del escalafón y del organismo. Por otro lado, muchas compensaciones al cargo son específicas de cada organismo y unidad ejecutora, y las compensaciones especiales y personales son específicas de cada categoría de empleados (por ejemplo como consecuencia de asiduidad, productividad o cualquier otro tipo de condición similar) en un organismo y unidad ejecutora. Por lo tanto, cada organismo tiene cierta discreción para definir la compensación de cada empleado, lo que dificulta la transparencia y puede crear desigualdad dentro y entre los organismos.

Esta estructura salarial podría estar explicando la baja satisfacción que manifiestan los funcionarios con sus salarios y la percepción generalizada de desigualdad entre los organismos. Solo un 32% de los funcionarios está satisfechos con su salario. Solo el 14% piensa que gana lo mismo que otros empleados que realizan tareas similares en otros organismos y la mayoría no está de acuerdo en que los salarios (53%) y las bonificaciones por desempeño (54%) se distribuyan de manera justa. Estas diferencias salariales entre los funcionarios que realizan tareas similares, o de grado similar pero en un ministerio diferente, pueden desmotivarlos.

Las partidas extras por desempeño son infrecuentes, y solo el 31% de los funcionarios han recibido alguna vez partidas extras por desempeño. Entre aquellos que han recibido alguna vez una partida extra por desempeño, un 20% dice que la misma se pagó a todos por igual dentro de la unidad.

Figura 8: Indicadores en el área de compensación



Fuente: Encuesta nacional para funcionarios públicos, 2021.

Nota: los números representan el porcentaje de respuestas de acuerdo / muy de acuerdo, a menos que se indique lo contrario.

Box 2: Mujeres son menos propensas a recomendar su organismo como un buen lugar para trabajar y tienen peores percepciones que los hombres sobre la equidad salarial y de la distribución del trabajo

Si bien la encuesta no muestra diferencias significativas por género en cuanto a la satisfacción con el trabajo y la proporción de funcionarios motivados y desmotivados, las mujeres perciben mayores desigualdades en diversas prácticas de gestión humana.

Las mujeres perciben mayores desigualdades en lo que tiene que ver con la distribución de la carga laboral entre miembros del equipo, tienen peores percepciones sobre el trabajo en equipo y también perciben al ausentismo como un problema más importante que los hombres. En el área de compensaciones, si bien los niveles de satisfacción con el salario no muestran diferencias significativas por género, si encontramos que una proporción menor de mujeres ha recibido una partida extra por desempeño y que en general las mujeres tienen una visión menos optimista sobre la equidad en la estructura salarial. Estos resultados pueden estar ligados a que también las mujeres están menos de acuerdo con que su desempeño se evalúa de manera correcta, y en que el mismo se ve reflejado en su salario o bonificaciones.

En el área de ascensos y promociones, encontramos que una menor proporción de mujeres (50%) ha sido ascendida desde que ingresó a su organismo en comparación con los hombres (62%). Asimismo, las mujeres en menor proporción consideran que el desempeño laboral es un factor importante para ascender (48% vs 54%). Un estudio reciente sobre las brechas de género en el acceso a puestos de decisión en la Administración Central confirma estos patrones. En Uruguay existe una amplia legislación que promueve la equidad de género, y en la Administración Central hay una proporción mayor de mujeres con educación universitaria y posgrados (completa e incompleta). A pesar de esto, las mujeres ocupan el 43% de los puestos de conducción (niveles 4 al 8) pero solo el 22% de los niveles de conducción altos (niveles 1 al 3).

Género		Hombre	Mujer
Carga laboral	Distribución justa entre miembros del equipo	49%	45%
Ausentismo	Antes de la pandemia	52%	56%
Desempeño	Evaluación influye en bonificaciones	41%	35%
Compensación	Ha recibido alguna partida extra por desempeño	39%	26%
	Salarios se otorgan de manera justa	18%	15%
Ascensos	Proporción de funcionarios que han sido ascendidos	62%	50%
	Factor relevante: Mérito y/o desempeño laboral (% selecciones en un máximo de 3)	69%	64%

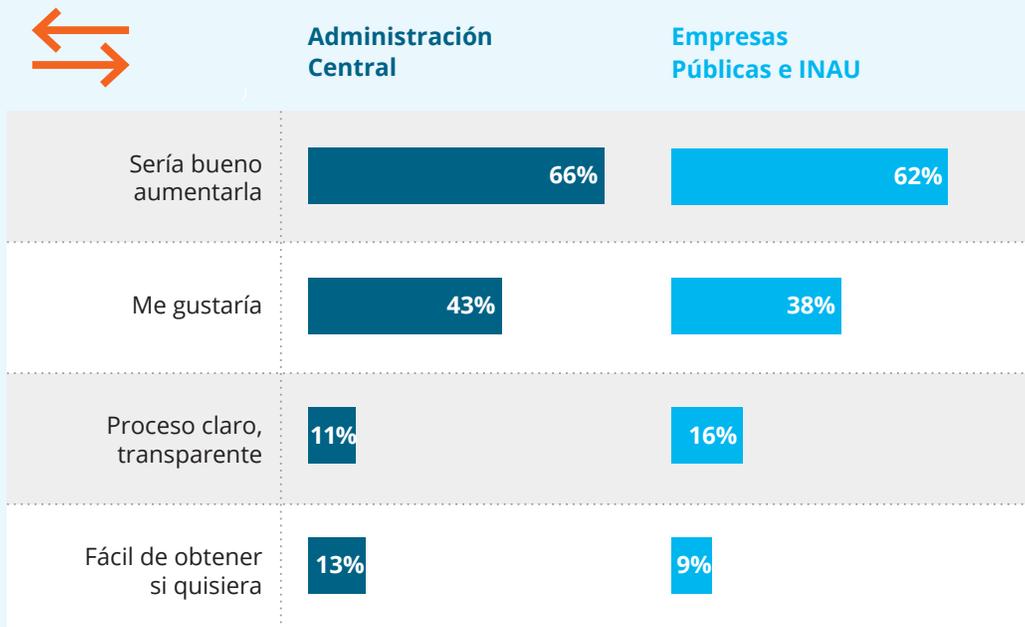
Nota: los números representan el porcentaje de respuestas de acuerdo / muy de acuerdo, a menos que se indique lo contrario.

5.7. Movilidad dentro del sector público

Aunque las reglas que regulan la carrera profesional es la misma para todos los ministerios, las posibilidades de progresión se dan exclusivamente dentro de su inciso. En la Administración Central, los funcionarios de carrera se clasifican en escalafones y grados ocupacionales, que expresan la especialización y el nivel educativo del empleado. Los funcionarios están asignados a un puesto específico en un escalafón y en un ministerio (“inciso”), y los movimientos entre ministerios y escalafones son raros, y solo pueden producirse previa autorización especial. Los funcionarios asignados a un mismo escalafón tienen funciones similares asociadas a su nivel educativo, pero la carrera profesional es específica de cada ministerio. Esto incrementa la fragmentación y el trato desigual entre ministerios, incluso para asignaciones similares, y a la vez impide los movimientos horizontales.

La encuesta muestra que los funcionarios perciben estas rigideces para moverse de organismo como un problema. Los funcionarios consideran que no es fácil obtener traslados a otros organismos del Estado (58%), y que el proceso para esto no es claro ni transparente (52%). 40% de los funcionarios manifiesta que le gustaría moverse a otro organismo, y un 64% cree que sería bueno aumentar la movilidad en el sector público.

Figura 9: Indicadores en el área de movilidad



Fuente: Encuesta nacional para funcionarios públicos, 2021.

Nota: los números representan el porcentaje de respuestas de acuerdo / muy de acuerdo, a menos que se indique lo contrario.

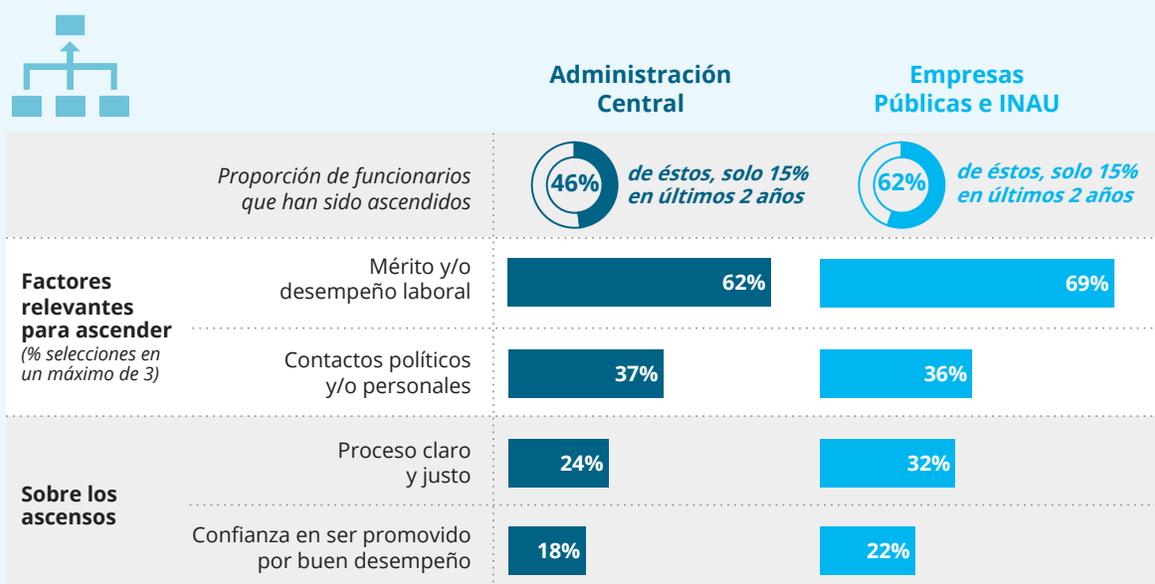
5.8. Promociones y ascensos

Si bien avanzar de grado es la única opción de desarrollo profesional formal para los funcionarios, las oportunidades para ascensos son limitadas. En la Administración Central, 2% de los funcionarios que estaban a Julio de 2020 ascendieron en 2019. La encuesta muestra que, entre los funcionarios con una antigüedad de hasta 10 años, solo un 30% manifiesta haber sido ascendido alguna vez.

Los funcionarios no tienen opiniones positivas sobre la equidad de los procesos de promoción. Con respecto a los factores que influyen en los ascensos, la gran mayoría de los funcionarios (66%) cree que los méritos o el desempeño son factores relevantes para ascender, sin embargo, un 36% considera que los contactos políticos y/o personales son relevantes. Estas percepciones son menos favorables que las que se tienen con respecto al proceso de reclutamiento y selección (Sección 5.1). Asimismo, solo un 28% de los funcionarios cree que el proceso de promoción y ascenso en su organismo es claro y justo, y solo un 21% confía en que será promovido en el futuro. Estas percepciones son más negativas entre los que nunca han ascendido, con un 18% que cree que el proceso de promoción y ascenso en su organismo es claro y justo y un 18% que confía en que será promovido en el futuro, en comparación con un 32% y un 24% respectivamente entre los que han ascendido al menos una vez.

El espacio limitado para promociones verticales si bien podría haber ayudado a Uruguay a contener su gasto salarial, por otro lado podría constituir un factor de desmotivación para los funcionarios públicos, obstaculizar la productividad y la motivación, aumentar la rotación, y dificultar el proceso de gestión del desempeño para los jefes. De hecho, encontramos que existe una fuerte correlación entre confianza en ser promovido en el futuro si se desempeña bien e indicadores de satisfacción y retención.

Figura 10: Indicadores en el área de ascensos



Fuente: Encuesta nacional para funcionarios públicos, 2021.

Nota: los números representan el porcentaje de respuestas de acuerdo / muy de acuerdo, a menos que se indique lo contrario.

6

Lineamientos de reforma sugeridos por los resultados de la encuesta

6.1. Gestión del empleo

Desarrollar concursos públicos basados en pruebas de selección técnica, competencias y atributos personales para los puestos de entrada, así como para los puestos intermedios y de dirección. La contratación se percibe en gran medida como justa y transparente. Aun así, los funcionarios también perciben que el sistema actual no es eficaz para seleccionar a los candidatos más competentes para trabajar en su organismo. Esto podría mejorarse revisando el proceso de contratación y centrándose en las pruebas técnicas de selección que evalúen las cualificaciones, la experiencia y las competencias de los candidatos.

6.2. Gestión del desempeño

Crear normas e incentivos para las evaluaciones del desempeño. Las evaluaciones del desempeño se realizan de forma rutinaria, pero no existen formas ni directrices comunes sobre cómo realizar dichas evaluaciones y por lo tanto es difícil vincularlas con incentivos de desempeño. De esta manera, la introducción de un sistema de evaluación del desempeño completo y sólido, con normas o directrices claras sobre cómo debe medirse el desempeño y por quién podría ser beneficioso. Para una mayor efectividad, se recomiendan evaluaciones del desempeño regulares, con base en objetivos claros y vinculados al puesto de trabajo y las responsabilidades específicas. Aquellos con personal a cargo podrían recibir formación en el establecimiento de objetivos y en “habilidades de gestión de personas”, y necesitarán ser incentivados y asesorados en las prácticas de evaluación y gestión del desempeño. La introducción de un marco sólido para la evaluación del desempeño, coherente en todas las entidades, permitiría a la larga vincular las evaluaciones del desempeño a las decisiones de gestión de los recursos humanos, como la progresión de la carrera, las compensaciones o las oportunidades de formación. Esto crearía mecanismos para incentivar y recompensar a los trabajadores con talento o con más responsabilidades, y reduciría la discrecionalidad en los ascensos.

Simplificar y normalizar el sistema de licencias, beneficios y garantías. Los funcionarios que trabajan en diferentes organismos tienen diferentes sistemas de licencias, beneficios y garantías, y los organismos tienen diferentes normas sobre la supervisión de la asistencia y el desempeño. Por ejemplo, los organismos tienen discrecionalidad en cuanto a las certificaciones aceptables de la condición de enfermedad del trabajador y la forma de auditar la certificación, que incluye la contratación de servicios médicos, utilizar un sistema médico propio o utilizar el Sistema Nacional de Certificación Laboral (SNCL) o aceptar la certificación del médico del funcionario. Esta fragmentación establece normas desiguales y complica la supervisión. Y, de hecho, existe una percepción generalizada de que el ausentismo es un desafío relevante en el sector público. La creación de normas comunes sobre las condiciones de trabajo y los sistemas de supervisión reduciría la desigualdad de trato de los funcionarios, mejoraría el desempeño, facilitaría la supervisión, y reduciría el ausentismo.

6.3. Capacitación

Ampliar oportunidades de capacitación y mejorar su foco. Las oportunidades de capacitación son limitadas y los funcionarios perciben desigualdades de oportunidades en el acceso a la capacitación. Sería beneficioso ampliar las oportunidades de capacitación y aumentar la transparencia y focalización de las mismas. Es necesario impartir capacitaciones de forma periódica y basadas en competencias, para así garantizar que las habilidades del personal se actualicen continuamente y sigan siendo relevantes. Un mejor conocimiento de las capacidades de los funcionarios, así como sus brechas de competencias para las tareas específicas, puede contribuir a mejorar la productividad y motivación de los funcionarios, máxime cuando estos consideran que las oportunidades de capacitación son el factor que más impactarían en su desempeño.

6.4. Gestión de la compensación

Simplificar la estructura salarial y de grados, basándose en perfiles de trabajos claros, ayudaría a recuperar la confianza del personal y a garantizar una remuneración más equitativa por un trabajo similar. La estructura salarial actual es complicada. En muchos casos se hace uso de compensaciones variadas como instrumento salarial (en lugar de como complemento al mismo), lo que hace que los empleados estén insatisfechos con su salario y que exista una percepción generalizada de injusticia y desigualdad. Para restablecer la confianza del personal sería necesario un plan de clasificación y compensación simplificado que reduzca el número de categorías salariales y asigne las compensaciones de forma más justa y transparente en función de la tarea que se realiza. Una estructura salarial más simplificada también permitiría comparar más fácilmente los salarios y compensaciones extras no solo al interior del sector público sino también con el sector privado y potencialmente incrementar el atractivo del sector público en la competencia por talento. También se recomienda que cualquier nueva estructura salarial asigne a cada grado responsabilidades laborales, como la toma de decisiones y la dificultad de las tareas. De esta forma, también se potenciaría el rendimiento, ya que se pagaría más a quienes se encargasen de tareas más difíciles.

6.5. Gestión del desarrollo de la carrera profesional

Ampliar las opciones de carrera, por ejemplo a través de una mayor movilidad.

En la administración pública Uruguaya los funcionarios se clasifican en escalafones y grados, y la carrera profesional es, en la práctica, específica de cada ministerio. La movilidad horizontal solo puede producirse en circunstancias especiales (pases en comisión por ejemplo) y la movilidad vertical está limitada por los niveles de formación, el presupuesto y la limitación de las vacantes. En la práctica, la progresión de la carrera es lenta y la mayoría de los funcionarios permanecen en los grados de entrada, afectando consecuentemente su motivación. La implementación real de un sistema de carrera profesional permitiría los movimientos entre ministerios y entidades, especialmente para los puestos directivos (por ejemplo, planes de movilidad horizontal coordinados y programas de intercambio de personal), ampliando las opciones de carrera, ayudando a mantener la motivación de los funcionarios, y aumentando la retención. La encuesta muestra que esta opción sería muy bien recibida por parte de los funcionarios, pero debería ser cuidadosamente diseñada y supervisada para evitar implicaciones fiscales.

6.6 Datos para la toma de decisiones

Recolectar y utilizar datos para la toma de decisiones y soluciones digitales.

El sistema de datos existente en la administración pública está fragmentado y no incluye sistemáticamente dimensiones importantes como las candidaturas recibidas para cada vacante, la educación de los funcionarios, las evaluaciones de desempeño, o las valoraciones para las decisiones de promoción. El sistema de datos existente podría mejorarse para respaldar mejor la planificación del personal y la gestión humana. Podría ser conveniente llevar a cabo actividades de capacitación sobre el aprovechamiento de los datos para la toma de decisiones. Es necesario disponer de mejores datos, tanto administrativos, como de encuestas al personal, para poder llevar a cabo prácticas de gestión humana bien informadas y una elaboración y aplicación de políticas más amplia y basada en evidencia en el sector público. Sería necesario realizar más evaluaciones y diagnósticos para informar y orientar los esfuerzos de reforma, por ejemplo, sobre el atractivo del sector público, las razones por las que este no es capaz de atraer el tipo de perfiles de trabajadores que se necesitan, y las brechas de competencias existentes entre las entidades. Se pueden introducir soluciones digitales para mejorar y centralizar la infraestructura de datos y el sistema de gestión de recursos humanos (incluidos los datos de las compensaciones), y para mejorar los sistemas de evaluación del desempeño. Además de centralizar y analizar los datos administrativos, sería útil complementar estos esfuerzos con la introducción de encuestas breves y periódicas para el personal. Por ejemplo, instituir una encuesta periódica en línea para el personal con el fin de supervisar los cambios en la experiencia y las actitudes del personal a lo largo del tiempo, descubrir las ineficiencias y medir el impacto de las reformas introducidas, o introducir una entrevista de salida de los funcionarios que abandonen la institución para entender y documentar mejor las razones por las que los funcionarios se van.

Box 3: La agenda de reforma de ONSC

En el período actual de gobierno, la necesidad de reformar el servicio civil y la forma en que se evalúa el desempeño de los funcionarios públicos ha resurgido en la agenda política. El Artículo 20 de la Ley de presupuesto (N°19.124) incluye disposiciones para la implementación gradual de un nuevo sistema de carrera en la Administración Central.

El objetivo principal del proyecto es el de reconfigurar un sistema de carrera con bases meritocráticas, mejorando la flexibilidad y generando un esquema salarial más objetivo y de valor público. De este modo, la propuesta de reforma se puede dividir en cuatro pilares fundamentales.

Pilar 1: Diseñar un sistema de familias ocupacionales en la administración pública.

Esto implica el diseño de aproximadamente 130 ocupaciones que se organizan por escalafones. Un modelo de familias ocupacionales permite agrupar y desarrollar trayectorias de carrera para los funcionarios que contemplen no solamente sus estudios o educación formal sino también su experiencia, competencias y el valor que agrega su tarea a la función pública.

Pilar 2: Desarrollar una única escala salarial basada en la complejidad y el valor agregado de cada ocupación.

Valorar cada ocupación a través de factores objetivos y estándares que midan: competencias y capacidades, nivel de responsabilidad, contexto funcional y condiciones del entorno físico de trabajo. Esto ayudará a vincular las ocupaciones y tareas con una escala salarial provista de mayores elementos objetivos.

Pilar 3: Modernizar y jerarquizar la gestión por desempeño y facilitar la movilidad.

Este pilar busca:

- Generar un nuevo sistema de movilidad que facilite la promoción, distinga entre diferentes grados de entrenamiento y grados de especialización que impliquen y definan una trayectoria de competencias y adquisición de responsabilidades. Expandir las posibilidades de promociones y reclutamiento de talento no solo dentro de un Ministerio sino al interior de la Administración Central.
- El desarrollo de un estrato gerencial senior ubicado por encima del sistema de carrera y creación de puestos gerenciales en las Direcciones Generales de Secretaría para fortalecer la gestión por resultados (planificación estratégica y financiera, tecnologías y rediseño de procesos y de gestión humana).
- El diseño de un nuevo sistema de gestión del desempeño basado en el desarrollo de competencias y basado en resultados con impacto directo en las oportunidades de carrera de los funcionarios públicos. Esta arista del proyecto ya tiene evidencia piloto en tres organismos públicos, y se espera diseminarlo más ampliamente en 2022 y aplicarlo en su totalidad en los Ministerios en 2023.

Pilar 4: Fortalecer la digitalización y el uso de tecnología en el proceso de reclutamiento y selección.

El proceso de selección y reclutamiento en la Administración Central se caracteriza por ofrecer amplias garantías legales de transparencia y equidad. Sin embargo, al mismo tiempo, hay consenso de que la excesiva rigidez de éste lo hace poco efectivo, eficaz y no logra atraer a candidatos con una vocación de función pública. Es por esto que la ONSC se ha focalizado en fortalecer los sistemas de información en el área de recursos humanos y empleo. En particular, incorporando tecnología para mejorar los procesos de reclutamiento, apoyando la selección por competencias, reduciendo los tiempos de contratación y eliminando pasos innecesarios.



Uruguay
Presidencia

ONSC
Oficina Nacional
del Servicio Civil



BANCO MUNDIAL
BIRF • AIF | GRUPO BANCO MUNDIAL

