



UNIVERSIDAD
DE LA REPÚBLICA
URUGUAY



Universidad de la República

Facultad de Ciencias Sociales

Departamento de Ciencia Política

Informe de Pasantía Educativa Licenciatura en Ciencia Política

LA ADMINISTRACIÓN COMO CREADORA DE BARRERAS AL INGRESO: REPERCUSIONES DE LA REFORMA NEOWEBERIANA

FLAVIA CARINA BUSTI

Tutor: ALEJANDRO MILANESI

Responsable de la pasantía en el organismo: ANALÍA CORTI

Marzo 2023

Contenido

Resumen	p3
Introducción	p5
Objetivos	p8
Metodología	p9
Marco Conceptual y normativo	p11
Análisis	p20
Capítulo I	p20
Capítulo II	p23
Capítulo III	p26
Capítulo IV	p31
Conclusiones	p35
Recomendaciones	p35
Bibliografía	p36
Anexos	p39

Resumen

El siguiente informe intenta dilucidar las posibles causas de que algunos llamados a concurso para ocupar cargos en la Administración Central del estado se declaren desiertos.

Este trabajo utilizará la información sobre los llamados a concurso para los incisos de la Administración Central registrados y administrados por la ventana única de ingreso Uruguay Concurso desde su etapa de pre-portal iniciada el 1 de enero 2011 hasta el 31 de agosto de 2022.

El total de llamados para este período es de 2181 que corresponden a 12036 puestos concursados. De estos, 169 llamados fueron declarados desiertos por lo que no fueron ocupadas un total de 238 puestos en la Administración Central.

La denominación de desierto¹ en los concursos para el ingreso como trabajador del estado se verifica en tres instancias: postulación, oposición-antecedentes y mérito y evaluación del tribunal. La declaración de desierto de un llamado corresponde a: no presentación de candidatos, no continuación del proceso de selección al no presentar la documentación pertinente o no presentarse a la prueba de oposición o, llegada la instancia de revisión de méritos o resultado de oposición el tribunal del organismo demandante, éste advierte que ninguno de los candidatos llega al puntaje mínimo para acceder al puesto. La reglamentación a este último respecto indica que el puntaje mínimo que debe alcanzar el postulante para poder ser elegible es de 70 puntos. (Art. 30, Decreto N° 223/013)

En noviembre 2022 la Oficina de Servicio Civil de Uruguay publicó un documento en el que realizó un informe que mostraba los números relacionados a los llamados realizados en el período mencionado relevando datos puros sobre cantidad de puestos ocupados y desiertos y un

¹ Un llamado se considera desierto por el no cumplimiento de cualquiera de las tres etapas del concurso que son: No presentación de postulantes al llamado, no presentación de los méritos y antecedentes o no realizar la prueba de oposición requerida para poder opositar al puesto o que no llegue al puntaje mínimo requerido en el estatuto de funcionario que lo determinará el tribunal de evaluación.

esbozo de posibles causas de vacantes en dichos llamados acorde a los números resultantes para variables como: remuneración ofrecida, territorialidad, inciso oferente, puesto y tarea.

Las conclusiones no brindan una posible causa al fenómeno por lo que, retomaremos los mismos datos para realizar un análisis desde la Ciencia Política que nos permita indagar en el trasfondo político e institucional generando indicadores de medición de niveles de exigencia y tipo de desierto que expliquen la hipótesis de que la administración central genera barreras a la entrada.

Basados en el procedimiento meritocrático que fue reforzándose en los últimos veinte años en concordancia con las reformas neweberianas analizaremos el nivel de exigencia planteadas en las bases de los llamados sobre formación profesional y experiencia valorada y excluyente relevando el total de actas de los llamados desiertos.

La observación de los datos intenta verificar las posibles barreras a la entrada que son generadas desde la Administración Central tanto en las características como en los requerimientos de las bases aplicadas a los llamados, así como el nivel de exigibilidad de los tribunales que evalúan a los postulantes.

Como plus veremos la utilización o no de las competencias blandas como requisito que, es calificada en el proceso de entrevista personal y psicotécnico ya que es una de las principales insignias del paradigma de la nueva gestión pública y la adaptación Neoweberiana que adoptó la administración pública uruguaya.

El informe intentará generar insumos para poder ajustar la oferta y demanda laboral del estado para lograr captar a los postulantes mejor calificados con el objetivo de formar una burocracia profesional y con competencias que brinden eficacia y competitividad a las instituciones.

Palabras clave: Llamados desiertos, Administración Central, Uruguay Concurso, Reforma Neoweberiana.

Introducción

La propuesta de este informe es identificar y analizar las posibles causas que generan o pueden ser condición para que un llamado a concurso para ocupar un cargo en la Administración Central sea declarado desierto. Veremos para los tres estadios dentro de los procesos de concursos analizados utilizando los indicadores generados, el nivel en el cual se genera el fenómeno y las condiciones que se presentan en los llamados en cuanto a grado de especialización (tanto académico profesional como de experiencia laboral previa o específica). Se tomó esta variable de estudio sobre otras como inciso al que refiere el llamado, o salario ofrecido ya que, el factor seleccionado presenta mayor distorsión en los datos.

Se observará también la utilización de competencias blandas como requisito de los llamados en pos de encontrar un rastro tangible en el proceso de reclutamiento de funcionariado que verifique el camino reformista de la gestión humana de la Administración Pública.

Se pretende encontrar las características principales de este tipo de llamados para poder identificar aquellos condicionantes que hacen que un llamado a concurso para ocupar un cargo en la Administración pública quede vacante. En una segunda instancia, se cotejará dichos llamados con el total de llamados realizados para el período de estudio para descartar otras posibles variables que pudieran ser causa del fenómeno. Aquí se utilizará la herramienta de regresión logística que nos permite identificar para datos cuantitativos la probabilidad de que un hecho ocurra, en este caso, dadas la totalidad de variables manejadas, veremos qué posibilidad hay de que ese llamado sea desierto para las variables de salario, régimen horario, tipo de tarea y escalafón ceteris paribus.

Con este escenario planteamos como respuesta anticipada que, se encuentran barreras a la entrada generadas por la Administración Central debido a las características y condiciones que presentan las bases y la evaluación de los tribunales de dichos llamados. Una primera barrera se encuentra en el primer estadio del llamado (postulación) por razones como: experiencia laboral como requisito excluyente y formación en áreas específicas que muestra sobre calificación en cuanto al conocimiento requerido para desempeñar la tarea/escalafón descrito en la Regulación del

Estatuto del funcionario público de la Administración Central² y el costo a la entrada debido a que las condiciones ofrecidas no compensan posibles oportunidades en el sector privado que brinda capacidad de movilidad y ascenso por competencias.

La segunda barrera de ingreso se encuentra impuesta en el tercer nivel del llamado (valoración del tribunal) donde, los tribunales solicitan altos estándares de calificación en las pruebas de oposición o revisión de méritos. Además, las competencias blandas tienen escaso peso en la valoración del postulante pues, se solicitan como requisitos valorables y no excluyentes para el total de los casos de llamados desiertos analizados.

El interés de poder identificar las casuísticas de los llamados a concursos para puestos públicos desiertos se da en el marco del paradigma de la Administración Central que lleva recorrido un camino de tipo Neoweberiano para el reclutamiento y selección de personal para cargos del funcionariado estatal con base en el valor del mérito. En este sentido, el Estado como mayor demandante de personal de un país tiene como faro de guía elegir y formar burocracias con alto nivel de profesionalización, no solo del conocimiento de la administración pública y sus reglamentos, sino también con saberes y competencias que generen valor agregado a las instituciones para hacerlas competitivas y eficaces.

Aquí es donde aparecen los desacoples a esta línea de pensamiento con los requisitos de ingreso, calificación, salarios y competencia en el mercado del sector privado por reclutar a los mejor preparados, sobre todo para los cargos de profesionales y especializados como veremos más adelante. Por tanto, este trabajo pretende brindar insumos para lograr acondicionar y ensamblar la oferta y demanda laboral.

Conceptualizamos también la diferencia entre funcionariado público y servicio civil ya que, si bien nuestra oficina de gestión humana de la Administración Pública se denomina Oficina Nacional de Servicio Civil (en Adelante ONSC), no atiende al modelo clásico de Civil Service británico sino a la escuela francesa de tipo funcionariado público.

² Según lo dispuesto en las leyes N° 15.809 arts. 29 a 44; N°15.851 art. 49

Aplicaremos para la definición de funcionario el Artículo 2 de la Ley N° 17.060 y el Artículo 175 del Código Penal, “(...) *se reputan funcionarios públicos a toda persona que desempeñe función pública, a título oneroso o gratuito, permanente o temporario, de carácter legislativo, administrativo o judicial, en la Administración Central, en un Ente Autónomo, en un Servicio Descentralizado, en un Gobierno Departamental o en una persona pública no estatal.*”

A diferencia de esta demarcación, el Servicio Civil corresponde al *Civil Service* de Reino Unido que está constituido por los servidores públicos de la Administración Central, y es un organismo independiente del gobierno y el poder político. Se encargan además de la selección de personal para todas las carteras de la Administración Central que soliciten personal con absoluta independencia de las exigencias de las carteras y los concursos son abiertos.

Se podrá identificar con esta conceptualización, que características se intentan llevar adelante de cada escuela en el proceso de reforma de la administración pública, aplicado aquí en particular al sistema de reclutamiento a través del análisis de los llamados (bases, actas, conformación de tribunal, tipo de reclutador, etc.)

El informe se desarrollará en capítulos de revisión y reconocimiento de los datos arrojados por la base de llamados gestionados por la plataforma Uruguay Concurso que funciona como ventana única de ingreso de personal a la Administración Central para el período mencionado, para lograr un hilo conductor de causalidad que logre llevarnos a una conclusión que esclarezca dicho fenómeno.

En el capítulo I identificamos el tipo de llamado desierto atendiendo a la opción de: presentación de candidatos nula, postulantes que no presentan documentación de mérito o no realizan la prueba de oposición y finalmente aquellos que, luego de atravesar todo el proceso de selección no logran llegar al puntaje mínimo exigido por el organismo solicitante. El capítulo II se ocupará de las características sobre el tipo de vínculo con el estado que ofrece el llamado (contrato de derecho privado, becaría, pasantía, contrato a término o provisorato). El capítulo III abarca las demandas que requiere el organismo para ocupar dicho cargo, sea éste: nivel de formación profesional o académica exigida para el cargo y la experiencia laboral previa demandada, ya sea exigible o valorada (acorde a la tarea o específica como cursos y extraacadémicas). En este

apartado veremos también el tipo de tarea/escalafón que solicita el llamado acorde al estatuto del funcionario público Ley N° 19121 publicada el 28 de agosto de 2013.

Por último, en el capítulo IV se analizará a través de una regresión logística binomial la probabilidad del fenómeno para cada una de las variables (aplicada al total de los llamados) y comprobar que efectivamente las variables trabajadas por la ONSC en el informe noviembre 2022 no explican el fenómeno de desierto. Descartadas éstas podremos profundizar en el análisis del relevo de las actas de los 169 llamados declarados desiertos para el período y comprobar la hipótesis alternativa de que la Administración genera barreras a la entrada en el estadio tres de desierto explicado por la variable nivel de exigencia.

Objetivo General

El presente informe plantea como objetivo identificar las causas y condiciones que dan como resultados llamados a concurso para cargos de la Administración Central declarados desiertos.

Objetivos específicos

- Determinar qué características comparten los llamados desiertos.
- Analizar las características de aquellos llamados que se hayan declarado desiertos
- Identificar atributos solicitados que compartan los llamados desiertos con aquellos que fueron completos
- Establecer causas suficientes para que un llamado se declare desierto
- Atribuir indicadores cuantitativos a las variables que permitan establecer causas suficientes para que un llamado se declare desierto

Metodología

Se utilizarán los datos relevados por la Administración Central respecto a los llamados a concurso para ocupar cargos en los incisos del 02 al 15.

Los datos reflejan los llamados desde el 1 de abril 2011 hasta el 31 de agosto 2022 (fecha de publicación) de la plataforma Uruguay Concurso, y se incluye el período denominado “pre-portal” en el que la plataforma aún no estaba operativa (llamados de enero, febrero y marzo 2011).

Se verificarán las características de los llamados declarados desiertos y, luego de catalogados por vínculo, especialización profesional y experiencia laboral se procederá a comparar éstos con llamados de similares características que sí fueron ocupados localizando causalidad en cada una de las variables relevadas en la base de datos de Uruguay Concurso.

Se indagará además sobre las bases de los llamados, si se detallan como capacidades excluyentes o valorables las denominadas “competencias blandas” que deben ser evaluadas en la etapa de entrevista personal y psicotécnica.

Asimismo se determinarán las categorías por la tipología de desierto indicada anteriormente relevando los 169 llamados desiertos utilizando las actas de declaración del mismo para realizar tipificación en tres criterios: valor 1 para aquellos llamados al que no se hayan presentado postulantes, valor 2 para los llamados en los que los postulantes no presentaron la documentación de mérito o no asistieron a la prueba de oposición y valor 3 para los llamados que fueron declarados desiertos tras declaración del tribunal de que el/los postulantes no llegaron al puntaje mínimo que requería la tarea. En cuanto a las competencias blandas, se clasificarán los llamados en función del tipo de exigencia respecto a estas en: básicas, generales y específicas y no solicita.

Para el caso de la clasificación de la formación excluyente, a valorar y la experiencia excluyente y a valorar en las combinaciones que se encuentra en los 169 llamados desiertos, se realizó una clasificación en orden descendente por nivel de exigencia como se refiere en la siguiente tabla:

Nivel de exigencia de llamados a concurso para puestos en Administración Central

Nivel de exigencia de Formación y Experiencia laboral	Tipificación
Formación Excluyente y a valorar/Experiencia Excluyente y a valorar	1
Formación Excluyente y a valorar/Experiencia Excluyente	2
Formación Excluyente y a valorar/Experiencia a valorar	3
Formación Excluyente y Experiencia Excluyente y a valorar	4
Formación Excluyente y Experiencia Excluyente	5
Formación Excluyente y Experiencia a valorar	6
Formación Excluyente y a valorar	7
Formación Excluyente	8

Relevamiento de datos bases llamados desiertos 1/2011/8/2022. Elaboración Propia

Tipo de Desierto	Estadio del concurso
1	Postulación al llamado
2	Presentación de antecedentes/méritos y prueba de oposición
3	Evaluación del tribunal

Tipología de los estadios del concurso sobre tipo de desierto. Elaboración Propia. 1/2023

Marco Conceptual y Normativa

En primer lugar, entendemos que, la importancia principal para poder dar respuestas a las causas que generan vacantes en las solicitudes de capital humano de la administración central radica en la enorme inversión de recursos que el estado vuelca en la selección y gestión del cuerpo burocrático. Particularmente, en los estados Latinoamericanos *“En promedio, la masa salarial en la administración central de los países de este estudio significa: 5,6% del PIB, 27% del gasto público y 41% de los ingresos tributarios”* (Cortázar et al.,2014); además de que, como mencionan éstos autores los funcionarios públicos del gobierno central son los responsables del diseño de las políticas públicas y muchas veces también son sus implementadores por lo que, transmiten las decisiones políticas que permean todos los ámbitos del estado afectando a sectores públicos y privados.

Este análisis debe estar asentado en el entendimiento de la lógica del proceso de reformas de la administración pública por la que atraviesan los estados Latinoamericanos en general y Uruguay en particular basados en el paradigma de la Nueva Gestión Pública (en adelante NGP) para lograr entender los objetivos de la gestión del capital humano de la administración central y su metodología.

Hacemos hincapié en el proceso del continente americano ya que, si bien los países europeos y Estados Unidos son el foco ígneo que dio inicio a estas reformas (definidas por un marco de políticas de carácter neoliberal de flexibilización del empleo y búsqueda de eficacia y eficiencia del estado para reencausar las arcas del estado y sus recursos que se vieron mermados en el desarrollo del estado de bienestar implementado desde la década de los '30 hasta fines de los '70) existe una camino de transferencia, difusión de modelos de éxito de políticas públicas y ratificación por parte de los estados de acuerdos internacionales que buscan calidad en la gestión de las administraciones públicas como el CLAD y la ONU que América Latina busca implementar (en ocasiones sin adaptación al contexto nacional en el que se aplican), intentando una transformación que de paso de las burocracias clientelistas y weberianistas clásicas a servicios civiles ágiles y objetivos con mirada en el servicio a la ciudadanía en cimientos de transparencia, accesibilidad, eficacia y eficiencia. Como mencionan Cortázar y Lafuente (2014) *“Un servicio*

civil profesionalizado da mayor crecimiento económico e ingresos per cápita, deducción de corrupción y pobreza y mayor confianza en el gobierno (transparencia)”

Ríos de tinta se han escrito sobre las ideas de la NGP y la academia ha utilizado la herramienta de la política comparada para poder entender el proceso de las reformas, sus diferencias y similitudes, la influencia de su contexto geográfico, político, ideológico y el nivel de institucionalización que logra en cada estado. Aquí aterrizaremos en la rama de la NGP que se ocupa de la gestión humana de la administración pública, sus objetivos, cuestionamientos, comportamiento en el ciclo de políticas públicas (formulación, diseño, implementación y evaluación) y los planteos, logros, tropiezos y contramarchas (Ramos & Milanesi, 2016) que atravesó la administración pública uruguaya para poder interpretar el proceso de selección de personal y sus resultados.

Si buscamos divisar los destinos a los que intenta apuntar la administración pública bajo el paradigma de la NGP (Nueva Gestión Pública) encontramos la idea del estado mínimo y la maximización de recursos del estado y profesionalismo burocrático que logre un servicio eficiente al ciudadano al que se le transfiere la condición de cliente demandante de servicios y bienes. La piedra fundamental de esta teoría es la meritocracia que se mantiene del weberianismo clásico. La NGP que vienen asimilando los países de América Latina desde los '80 podemos encontrar que se enfoca en la aplicación de principios de gestión privada en el sector público, con el objetivo de mejorar la eficiencia y la eficacia en la prestación de servicios.

Este último punto es fundamental en la búsqueda que realizan los estados para profesionalizar su cuerpo burocrático y aquí es donde vamos a encontrar reposando las barreras a la entrada que genera la administración central para el ingreso de personal ya que, es en el estadio tres de los concursos donde se da el mayor porcentaje de llamados desiertos.

Esta nueva concepción busca romper con los vicios del sistema weberiano clásico que tienen como normas y guía de funcionamiento la jerarquía, la especialización, la formalización y la impersonalidad. El funcionario público sirve al estado y no al gobierno y se rige por el procedimentalismo que le brindan las reglas y normas que hacen a un sistema predecible y seguro.

Pollitt y Bouckaert (2011) transmiten un tipo distinto de reforma que aplicaron los estados continentales de Europa que dieron en llamar Neo Weberianismo ya que toma las reformas de la NGP de sus hermanos anglosajones pero le pule los excesos y agrega como parte “neo” la orientación a las necesidades de los ciudadanos que ahora son usuarios y no clientes, la creación e incentivo de una cultura profesional de calidad y servicio, modernización de normas para la orientación al logro de resultados quitando los procedimientos infértiles. Además, justifican esta vertiente de reforma en el path dependence de los estados continentales europeos, que vienen de estados fuertes que son capaces de ser proveedores eficientes de servicios y bienes y lograr legitimidad política; *“One could say, therefore, that the general idea of an NWS had been constructed as part of a political strategy responding to globalization and party political de-alignment. In this sense it could be seen as a defensive strategy by previously corporatist regimes (Germany, France, the Netherlands, Sweden) to try to protect the ‘European social model’ and the ‘European administrative space’ from the deprivations of globalized neo-liberalism. ‘Trust us, we can modernize and become both efficient and citizenfriendly’ might be the message.”* (Pollit & Bouckaert, pp 120, tercera edición, 2001).

Uruguay siguió este camino por su dependencia institucional por lo que era mas plausible hacer reformas gradualistas y aquí es importante tener en cuenta el pocas veces bien ponderado factor de la gobernanza ya que, fue y es fundamental la colaboración de todos los actores sociales (políticos en particular) en la gestión pública. Supone un cambio de paradigma favoreciendo el acogimiento de políticas públicas con la participación de distintos sectores público y privado. Esto es lo que se conoce como políticas de bottom-up en las que se gestiona la administración en conjunto y acuerdo con todos los actores que forman parte del ciclo de las políticas públicas para que aparezcan la menor cantidad de brechas en la implementación alejando a los objetivos.

El servicio civil en Uruguay fue creado por la ley 13.640 y comenzó a funcionar en 1969 en instancia de democracia. En ese momento se crea un servicio civil dependiente del sistema político y partidario y con escaso poder para diseñar e implementar políticas públicas de gestión del capital humano de la administración pública. (Veremos la importancia de la autonomía burocrática como indicador de calidad de servicio civil)

Si bien su nombre remite al Civil Service del Reino Unido dista de su estructura y funcionamiento pues somos hijos de la escuela francesa de servicio civil que tiene un sistema de reclutamiento de personal burocrático por mérito con una escuela de funcionariado (así como la ENAP en Uruguay salvando distancias ya que en Francia forman profesionales para poder captarlos hacia la administración y aquí solo se forman una vez dentro) y los concursos tienen tribunales independientes del poder político (formados por jerarcas del organismo demandante y veedores de COFE³) que se rigen por la selección en base al mérito, " *La cultura política (...) En Francia o Alemania, el peso de los valores de continuidad, regularidad y neutralidad prevalece sobre los de receptividad a las demandas de políticos y ciudadanos, que tienden a ser, en cambio, prevalentes en el contexto anglosajón*". (Longo, 2001).

Del Servicio Civil de Reino Unido tomamos el tipo de selección de personal para el funcionariado público de tipo abierto pues no se necesita formación previa en administración pública pero los tribunales son un organismo independiente de la administración que tiene absoluto control de la gestión de recursos humanos, muchas veces en contra de los organismos que demandan dicho personal.

Nuestro sistema burocrático fue hasta los '90 de tipo weberiano clásico de reclutamiento con tintes clientelistas que fueron funcionales a la sociedad y economía de principios del SXX⁴, atado a procedimentalismos y no discrecionalidad con carrera profesional interna de inamovilidad del cargo de tipo horizontal.

El análisis de política comparada que realizan Pollitt y Bouckaert sobre las ramificaciones que tomó la reforma de la administración pública que tiene que ver con el contexto socioeconómico, político e institucional plantea una condicionante fundamental exponiendo la

³ Confederación de organizaciones de funcionarios del estado.

⁴ El ingreso como funcionario público a inicios del SXX fue de tipo clientelar y esto fue funcional al sistema ya que fue la forma de hacer universal el acceso al estado que hasta el momento solo estaba reservado a los ciudadanos que podían acceder a formación profesional universitaria. Además, ayudó a mitigar la situación de crisis económica tras el crash del '29 como política Keynesiana ya que el Estado pasó a ser el mayor proveedor de oferta de empleo para no paralizar la economía.

importancia de las percepciones de la elite tomadora de decisiones sobre lo deseable y lo factible que funcionan en torno a la fuerza socioeconómica, administrativa y política. Esto en Uruguay es fundamental teniendo en cuenta que nuestro estado fue creado sobre una estructura de tipo partidocrática (Caetano, 1995)

Estos autores ponen el énfasis en los resultados de las reformas de la NGP y sus variantes en el paradigma institucionalista pues la estructura institucional que tiene el estado dirá que tipo de reforma logrará; “dime con quien andas...”. A este respecto nombran las que llaman “las cuatro M” referidas a: Mantener, Modernizar, Mercantilizar y Minimizar como estrategias políticas e indican que debe haber un “(...) *ajuste entre intereses organizados y de racionalidad limitada en elección de alternativas y comprensión de sus medios y fines*”. No hay elección racional de la selección de las cuatro “M’s” según la teoría de las comparaciones limitadas sucesivas de Lindblom⁵ (1959), es decir que no se toman y analizan todas las posibles soluciones y consecuencias por falta de recursos humanos, materiales y de tiempo por lo que se hace una selección administrativa de fórmulas que, en el caso de Uruguay será incrementalista avanzando sobre los cimientos originales y, en caso de no poder movilizar recursos hacia la reforma se toma el atajo de la externalización de servicios y bienes que tienen control del ejecutivo por lo que no necesita consenso político.

En Uruguay existió un proceso de reformas de carácter neoliberal en los ´90 sin los excesos de la flexibilización laboral y la implementación de la privatización y descentralización de los servicios que brinda el estado ya que se activaron los mecanismos de democracia directa que bloquearon estas intenciones pero se creó la ley de restricción al ingreso al empleo público y retiros anticipados (Iturburu,2004) en 1996 para “achicar” el estado que fue suprimida en 2005 con la entrada del gobierno del partido que sería la tercer fuerza política con ideología progresista. No se logró institucionalizar el proceso de reforma por nuestra estructura institucional derivada de una idea de estado fuerte y proveedor de servicios propio de la etapa Batllista de principios del siglo anterior enmarcada en un estado de bienestar temprano respecto al continente que supo ser

⁵ Charles Lindblom (1959) con su artículo “The Science of Muddling Through”.

anticipatorio a los conflictos sociales y que recorrió un proceso de fortalecimiento de estado desarrollista con el proceso de Industrialización por Sustitución de Importaciones.

Esto hace que nos encontramos con políticas de estilo gradualista y con el tinte que Pollitt y Bouckaert llamarán en su primera edición “Neoweberianismo” que no es otra cosa que el mantener las propiedades virtuosas del weberianismo clásico tales como la meritocracia y la valoración del cargo e inamovilidad para permitir independencia de los gobiernos de turno pero, generando instancias de flexibilización de los procedimientos pensados en base al servicio al ciudadano siendo mas accesible con información disponible al usuario, transparencia en los datos del estado, acceso al sistema por concursos igualitarios y la búsqueda de eficacia y eficiencia de tareas y recursos del estado modificando los procedimientos estancos por actividades en torno a objetivos.

Uruguay debió saltarse la reforma de las estructuras institucionales existentes ya que la resistencia de los actores políticos no le permitió consenso sobre cambios por lo que encontró la salida en la agencificación. (Ramos & Milanesi, 2016). La creación de nuevas instituciones con accountability política pero gerenciada por tecnólogos o expertos y asesorados por la academia lograron institucionalizar procesos de flexibilización, transparencia y eficiencia tales como la Dirección General Impositiva, ANNI, AGESIC, entre otras. También fueron grandes herramientas las personas jurídicas no estatales que son inversiones de empresas públicas en régimen privado para servicios de telecomunicaciones, derivados del petróleo, servicios de electricidad, saneamiento, vivienda, etc.

La reconstrucción del aparato estatal para la conducción de políticas reformistas implica resolver este problema de ausencia de un modelo de modernización de la gestión pública coherente y consolidado sobre la base de fuertes capacidades estatales y liderazgo político. Para ello es necesario romper con prácticas burocráticas fuertemente arraigadas, sea por la presencia de intereses consolidados o bien por el propio path dependence de la construcción institucional nacional. En este sentido, Ramos & Milanesi plantean que Uruguay atravesó una implementación de “Neoweberianismo imperfecto” haciendo hincapié en políticas públicas que no lograron cuajar dentro de una misma legislatura por las lealtades políticas, la agenda de emergencia del contexto económico del primer decenio de los 2000 y el liderazgo político que no logró resaltar por sobre los compromisos programáticos con sectores de la sociedad civil y la fraccionalización partidaria hacia su interna.

El informe del BID sobre la calidad de desarrollo de los Servicios Civiles de América Latina muestran una mejora en cuanto a índices tales como la autonomía, la institucionalización de procesos, la flexibilización y accesibilidad de información al ciudadano y muestra un índice en el que, Uruguay ocupa el cuarto puesto detrás de Chile y Brasil compartiendo lugar con Costa Rica. Nuestra mejora radica desde 2003 a 2013 en la gestión de recursos humanos de la Administración Central que refiere básicamente a la creación de la ventana única de ingreso para la selección de personal Uruguay Concurso además de la agencificación de la información ciudadana para centralizarla y digitalizarla, el nuevo estatuto del funcionario de 2013, la ley de negociación colectiva y la ampliación de competencias de la ONSC junto con la reorganización de la ENAP. Las autoras identifican, al igual que Ramos-Milanesi que” (...) *las entidades rectoras y las áreas de RR.HH. de las instituciones suelen carecer de suficiente capacidad para planificar y, en grado variable, quedan subordinadas a las decisiones y los criterios de la autoridad presupuestaria (ministerios de Hacienda, Economía o Finanzas), los cuales no siempre consideran prioritario complementar la planificación numérica con la cualitativa.*” (Cortázar & Lafuente et al, 2014).

Resulta paradójico que la recomendación sea tener directivos profesionales para contrarrestar la falta de continuidad de políticas en contexto de líderes políticos cambiantes y la fragmentación de agendas departamentales teniendo un sistema de partidos fuerte con un alto nivel de legitimidad y enraizamiento social que podría formar cuerpos profesionales desde sus filas partidarias mientras que, en países como Perú que no tiene sistema de partidos institucionalizado ni estructuras o recursos humanos políticos sino un sistema de “etiquetas electorales”, sea la continuidad de políticas públicas por estar ocupado completamente por tecnólogos y académicos lo que hace que guarde ese mínimo de estabilidad que no lo hace perder el estatus de democracia mínima al mejor estilo Schumpeteriano.⁶

Como indican varios autores, en Uruguay no hay una comunidad epistémica sobre la administración pública, no existen think tank que enriquezcan de ideas y los que se

⁶ Para **Joseph Schumpeter** es: “*el método democrático es el instrumento institucional para llegar a decisiones políticas, en virtud del cual cada individuo logra el poder de decidir mediante una competencia que tiene por objeto el voto popular*”

profesionalizan en la administración pública terminan absorbidos en el sistema partidista para lograr aportar algo del conocimiento académico de agiorno del sistema y quedan a merced de los liderazgos políticos y las oportunidades de entrar en agenda.

Según el índice de Desarrollo de Servicio Civil (IDSC) creado por el BID, Uruguay se encuentra en un nivel medio de desarrollo por tener un sistema mixto de profesionalización del personal que compone la administración pública y cierto grado de politización. Aquí juega la selección discrecional de personal por cargos de confianza política que son fieles al partido/gobierno de turno y no al servicio del ciudadano y el bajo nivel de profesionalización que se tiene fruto también de la falencia de una entidad que forme futuros burócratas ya que la ENAP solo admite formación a los funcionarios públicos por lo que no hay opción de acceder a los mejores sino de “refinarlos” cuando ya son implementadores y diseñadores de políticas públicas.

Importante es también dentro del ciclo de políticas públicas el proceso de monitoreo y evaluación que se está llevando a cabo en las agencias que se crearon fuera de la institución clásica para poder tener un manejo directo de las decisiones ejecutivas y saltarse los consensos políticos. Para el resto, la vara la dicta el procedimiento cumplido que no mide eficacia, eficiencia o servicio cumplido efectivo mirando hacia el ciudadano que es el tomador final.

El cambio en la lógica de la cultura administrativa que menciona Iacovello & Zuvanic, (2009) basada en la evaluación por desempeño y un servicio civil fundado en la exigencia de competencias profesionales hace la diferencia y ese es el camino que intentan tomar los Managers de los servicios civiles que ratificaron los acuerdos de calidad de gestión de la Administración Pública fijados en la Carta Iberoamericana de la Función Pública CLAD-ONU 2003.

Las llamadas “buropatologías” que menciona Prats i Catalá (1995) que recogen luego Ramos & Milanesi entre otros, son las recomendaciones que nos proponen mejorar los organismos internacionales y que vemos en aquellas instituciones donde se aplica la evaluación de políticas públicas: Falta de estrategia sobre la gestión de recursos humanos, baja productividad, falta de incentivos del personal para cumplir objetivos, inexistencia de la relación entre el cargo y la idea de servidor ciudadano, predominio de encargaturas para altos mandos que no lograron ser concursables (Modelo SIRO), presupuesto por cargo y no por tarea, baja tecnificación burocrática, carencia de acceso único a la información de los organismos estatales y movilidad horizontal y flexibilidad de los cargos que deben además estar basados en las competencias, y no solo las de

formación formal sino las llamadas soft skills⁷ para poder tener funcionarios motivados hacia el servicio civil.

Panduro & Flores proponen las “Buenas prácticas” que tienen que ver con el cambio de cultura anteriormente mencionado llegando a una Pos-NGP de alianza de gestión pública y sociedad de políticas consensuadas. Para esto es fundamental la creación de políticas de tipo bottom-up como plantea Sanabria (2015) en las que éstas se adecuen a la realidad de las organizaciones y a los objetivos planteados en el diseño que deberán ajustarse en el proceso de monitoreo.

Por último, la importancia en nuestro continente y Uruguay en particular es lograr una burocracia autónoma y técnica que le permita tener recursos para lograr la eficacia y eficiencia de recursos y poder brindar los bienes y servicios en pos de la demanda y necesidad de los ciudadanos y no del cuerpo político de turno o del propio interés del cargo.

Iacovello & Zuvanic realizan un planteo sobre estos dos ejes ya que el clientelismo y el patronazgo son parte de esas “buropatologías” existentes fruto de la herencia de administración colonial primero y caudillista mas tarde. Para lograr la autonomía es necesario que existan reglas y normas base para que no se creen corporaciones o elites burocráticas que acaparen el conocimiento y manejo de la administración central en la que es necesario que el parlamento se involucre formándose en los procesos y diseños de políticas y pueda utilizar las herramientas de solicitud de accountability política y a través de los órganos pertinentes tales como el tribunal de lo contencioso administrativo.

-
- ⁷ Las competencias blandas se adquieren gracias a las relaciones interpersonales sanas, el autocontrol o el trabajo de la autoestima. Podríamos clasificar algunas de ellas como: Creatividad, Innovación, Integridad, Pensamiento crítico, Resolución de problemas, Trabajo en equipo, adaptabilidad, comunicación, escucha activa, entre otras.

Capítulo I.

En el capítulo I identificamos el tipo de llamado desierto atendiendo a la opción de: presentación de candidatos nula, postulantes que no presentan documentación de mérito/antecedentes o no realizan la prueba de oposición y finalmente aquellos que, luego de atravesar todo el proceso de selección no logran llegar al puntaje mínimo exigido por el organismo solicitante.

Para esto hemos creado una tipología sobre los tres estadios de los concursos para poder calificarlos y cuantificarlos. El tipo 1 corresponde a aquellos llamados en los que no se presentaron postulantes, el tipo 2 corresponde a los llamados en los que los postulantes no presentan la documentación de méritos/antecedentes o no realizan la prueba de oposición solicitada y, por último el tipo 3 pertenece a aquellos llamados en los que los postulantes que llegan a la instancia de evaluación del tribunal no logran alcanzar el puntaje mínimo solicitado por el estatuto según valoración del mismo por lo que no se logra ocupar el cargo solicitado.

Para el total de los llamados desiertos (169) tenemos que, un total de 105 llamados corresponden al tipo 3 de desierto que equivalen a un 62%. El tipo dos abarca 51 llamados con un peso del 30% y los llamados que quedan desiertos por falta de postulantes equivalen al 8% restante.

Tabla 1

Cantidad de llamados desiertos y los respectivos estadios del proceso de concurso

Estadio desierto	Tipo de desierto
1	8
2	51
3	105
0	5
Total	169

“Base de datos Laboratorio de Innovación y Observatorio de la Función Pública:2011-2022.”

Para el estadio uno, estos llamados corresponden a tareas de alta especificación y especialización que corresponden a Médicos (MEF) y asistentes para campañas de IRPF para el

interior del país además de técnicos y Trabajadores Sociales para ocupar cargos en dependencias del MIDES del interior del país.

La segunda barrera a la entrada generada por la Administración Central en cuanto a las características y exigencias de los llamados se embandera con la máxima de llamados desiertos pues casi dos terceras partes de los llamados desiertos corresponden a postulantes que no alcanzaron el puntaje mínimo exigido por la valoración del tribunal. Como podemos cotejar en el capítulo 3 corresponden a plazas para cargos de los tres primeros escalafones de funcionariado público por lo que, los tribunales de los incisos demandantes llevan el listón de exigencia a un nivel alto o muy alto. Del total de desiertos 38 llamados corresponden al estadio dos para los Profesionales (escalafón A) y 54 llamados al tipo 3 por lo que no llegaron a los estándares del tribunal. Para los escalafones D y F de llamados desiertos 29 llamados fueron declarados desiertos en el estadio 3 y 8 casos en el estadio 2.

159 de los casos corresponden a los 4 primeros niveles de exigencia que responden al 94%. Solo para el nivel 1 de exigencia hay 50 casos incluidos que se declararon desiertos que equivalen al 30%.

Corresponde a la política meritocrática de búsqueda de los mejores candidatos para formar burocracias profesionalizadas. Entendemos la lógica de captar a los mejores, pero sin tener en cuenta la oferta del mercado en cuanto a formación y especialización necesaria para formar parte del servicio civil en el sentido de servidor ciudadano.

En este sentido, sabemos que las habilidades blandas son (o deberían ser) evaluadas en la etapa de entrevista personal y psicotécnica pero no hay informes en las bases que nos permita indagar sobre si efectivamente se calificaron y que peso final tuvieron las mismas, pero, para los escalafones altos la experiencia suele ser exigible y las competencias blandas suelen ser valorables. Vemos en la tabla uno la tipología de las capacidades blandas y la cantidad de llamados desiertos que solicitaron cada tipo.

Tabla 2

Relación llamados desiertos y solicitud de capacidades blandas

Tipo Capacidades blandas	Cantidad
Básicas	85
Generales y específicas	77
No se solicita	3
Vacías	4
Total	169

“Base de datos Laboratorio de Innovación y Observatorio de la Función Pública:2011-2022. Elaboración propia, 2022.”

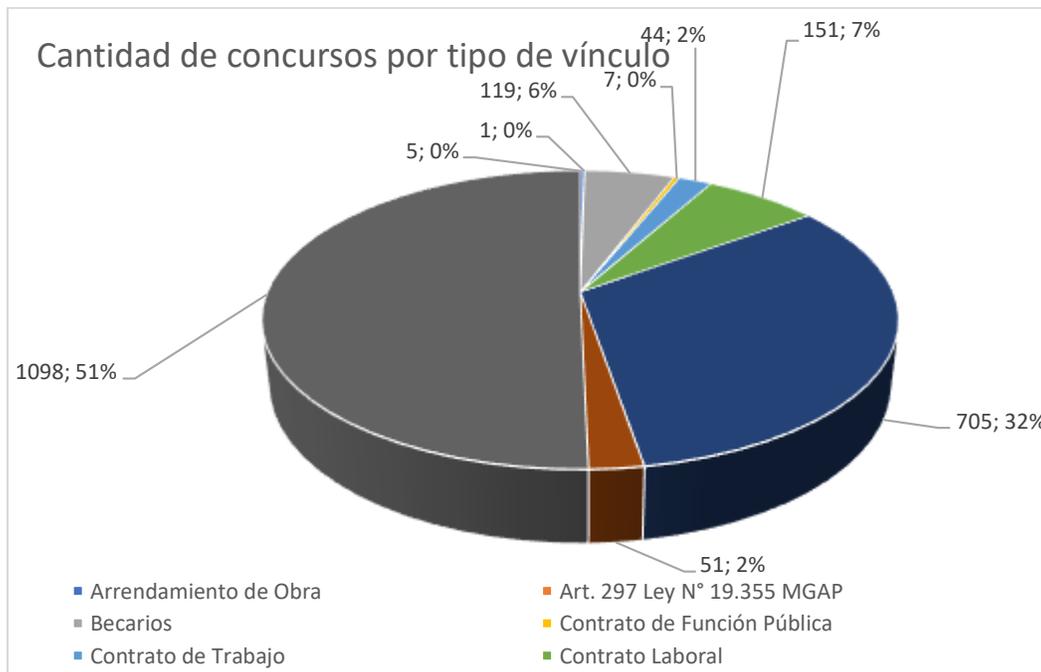
Capítulo II.

En este capítulo nos ocuparemos de ver la relación existente entre el tipo de vínculo laboral que se ofrece en los llamados respecto a la proporción de plazas ocupadas y vacantes.

Para el total de llamados (2181), el 50% corresponde a contrato en régimen de provisorio (1098 llamados) que está dentro de la categoría de funcionario. Esto es porque, pasado el plazo de “prueba” el tribunal evaluará el desempeño que, de ser positivo el empleado pasará a estado de funcionario presupuestado. Le sigue en número el contrato temporal de derecho público que representa el 32% del total de llamados (705 llamados) que corresponde a contratos no funcionariales al igual que el vínculo de contrato laboral que representan el 6,9% del total (151 llamados). El resto de los vínculos no supera el 5% entre los que se encuentra el contrato de trabajo (44 llamados) que si cumple con el vínculo de funcionario público pues puede pasar a régimen de presupuestado tras el período de revisión.

Gráfico 1

Cantidad de concursos por tipo de vínculo



“Base de datos Laboratorio de Innovación y Observatorio de la Función Pública:2011-2022.”

En la tabla 4 tenemos especificado los vínculos existentes con la Administración Central que están detallados en la Ley 19.121 del año 2013 que corresponde al Estatuto de Regulación del funcionario público de la Administración Central. Son 9 los tipos de vínculos laborales de los cuales, solo dos corresponden a categorías de funcionario público, siendo los restantes contratos laborales atados a un plazo de finalización, no pudiendo acceder a una plaza fija.

Si vemos los llamados declarados desiertos tenemos que, los contratos en régimen de provisorio son el 46% del total de llamados para este vínculo (78 llamados) seguido por el contrato temporal de derecho público que representan el 31% del total para esta categoría (52 llamados) y los contratos de trabajo que refleja el 17% del total para este tipo de contrato y corresponde a 29 llamados que resultaron desiertos.

La representación de los llamados declarados desiertos sobre el total equivale a un 7,8%. La media anual de llamados desiertos para el período de estudio es de 15,4% por lo que, en una primera instancia podríamos indicar que, el vínculo ofrecido en régimen de provisorio podría ser un factor para que los llamados no queden cubiertos, ya que es un desvío a la media general y se despega sobremanera sobre los otros vínculos laborales. Sabemos que este tipo de vínculo es de categoría funcionario por lo que no podemos indicar que hay un desestímulo por no ofrecer opción a la estabilidad propia del cargo de funcionario público que suele ser una de las características buscadas por los postulantes a llamados para la Administración Pública.

Esta primera conclusión a la que nos llevan los datos es engañosa y se solventa contrastando con el tipo de instancia en el que quedan desiertos los llamados. La tipología creada para el tipo de desierto (1, 2 y 3) funciona como filtro para poder verificar si efectivamente es la variable la que causa el efecto de desierto o, las barreras a la entrada no aplican. Para este caso, del total de llamados en vínculo de provisorio un 53% corresponden al tipo 3 de desierto sobre un 38% para el tipo 2. Para este tipo de vínculo tiene postulantes, por tanto, la definición como desierto depende de la segunda barrera a la entrada propia de la instancia final del llamado, es

decir, valoración del tribunal. Los postulantes no llegan al puntaje mínimo para ocupar el cargo por lo que podemos esbozar que, en los llamados para ocupar cargos efectivos en la burocracia de la Administración Central, los estándares de calificación son altos o muy altos por lo que funciona aquí un filtro de selección meritocrática que busca alta cualificación y nivel de competencia para sus funcionarios. Esto lo cotejaremos con los datos del capítulo que corresponde a la exigencia de formación profesional y experiencia laboral exigible y valorada.

Capítulo III

Abordaremos ahora la relación entre los llamados desiertos y el tipo de tarea y escalafón que se demanda desde la Administración Central y el nivel de calificación demandado por el organismo que solicita personal.

Aquí encontramos que los escalafones que solicitan mayor calificación tienen un porcentaje más alto de llamados desiertos (gráfico 2) mientras que, en cuanto a la demanda de nivel de calificación y competencias se revela que un 30% de los llamados desiertos tiene un nivel de tipo 1 de exigencia en formación profesional y experiencia. Respecto a las competencias blandas, el 46% de los llamados desiertos (78 llamados) solicita nivel dos de competencias blandas (generales y específicas) aunque son de tipo valoradas y no excluyentes. El nivel de exigencia para ponderar a los postulantes hace más sólidas las barreras de entrada.

Gráfico 2



“Base de datos Laboratorio de Innovación y Observatorio de la Función Pública:2011-2022.”

La relación de tareas y escalafones existente en la Administración Central que son concursables y que se encuentran relevado en la base de datos de la ventana única de acceso Uruguay Concurso es la siguiente:

Tabla 3

Tareas y Escalafones concursables de la Administración Central

Escalafón	Tipo de tarea
A	Profesionales
	Profesionales con Supervisión
B	Técnico
	Técnico con Supervisión
	Técnico estadístico
	Técnico Administrativo
	Técnico Especializado
	Técnico Profesional
C	Administrativo
D	Especializado
	Técnico Especializado
E	Oficio
F	Operativas de Servicio
	Operativas de Servicio con Supervisión
J	Docentes
S	Operador Penitenciario
	Dirección

“Elaboración propia, 2022”

En el gráfico 3 podemos ver la proporción de llamados que corresponden a cada tarea. Las tareas de Profesionales, Técnico Especializado y Administrativo abarcan los tres primeros lugares en cuanto a demanda de personal que representan sumados el 69% del total de demanda de tareas.

Vemos además que estas tareas corresponden a los escalafones A, B y C respectivamente que son los de mayor cualificación. Esto afirma nuevamente la búsqueda de reclutamiento de

personal profesional y altamente calificado en tono con el paradigma meritocrático de la burocracia uruguaya y su sistema de carrera. (Longo, 2001).

Gráfico 3



“Base de datos Laboratorio de Innovación y Observatorio de la Función Pública:2011-2022. Elaboración propia, 2022.”

Respecto a los llamados desiertos por tipo de tarea y escalafón, encontramos también que la mayor parte está en el escalafón A y luego tiene un peso del 31% los especializados y servicios auxiliares que corresponden al escalafón D y F.

Como releva el informe publicado por la ONSC, del total de llamados 8 de cada 10 son de profesionales y para los llamados desiertos 5 de cada 10 corresponden a profesionales. Dentro de los llamados desiertos, el 52% son cargos de no funcionario y el 49% para funcionarios por lo que no es una variable explicativa del fenómeno el tipo de vínculo laboral ni la tarea en sí misma.

No debe tomarse, al igual que en el capítulo anterior los números sin la pertinente reflexión ya que, como vimos en el gráfico 3, estos escalafones son los que abarcan más de la mitad de los llamados por lo que la relación es proporcional. Sin embargo, podemos ver aquí, contrastando con la instancia en la que se declara desierto el llamado que la amplia mayoría de los llamados correspondientes a la tarea de profesional se declara desierto en la tercera etapa (se pone en marcha la barrera 2 a la entrada) y esto también aplica para la tarea correspondiente al escalafón D y F, en la que se definen desiertos los llamados en la instancia tipo 3.

En lo que respecta a la demanda de los organismos en el nivel de exigencia de formación profesional, acorde a la tipología creada de 7 estadios ordenados por nivel de requerimientos exigibles o valorables, encontramos una congruencia entre el nivel de exigencia y el fenómeno de desierto de los llamados a concurso para plazas en la Administración Central. Un 94% del total de los llamados desiertos se encuentran en la franja de los 4 primeros niveles de exigencia (159 llamados). Solo para el primer nivel de exigencia de formación profesional y experiencia laboral encontramos un 30% de los llamados (50 concursos). Esto reafirma una vez más la intencionalidad sobre el mérito a la hora del reclutamiento y selección de personal para formar los cuadros de la burocracia estatal. Si bien no es alto el porcentaje de llamados desiertos sobre el total para el período, evidencia una necesidad de ajuste ya que, el grueso de vacantes se da en los cargos en los que se necesita personal más calificado, así como en aquellos lugares en los que los oficios son necesarios.

En este punto vamos a hacer foco sobre las competencias blandas que son unos de los buques insignia del paradigma de reforma de la Administración Pública para la Nueva Gestión Pública y la corriente Neoweberiana. En los llamados desiertos analizados que recorre desde los inicios de la aplicación de la plataforma Uruguay Concurso hasta tres meses antes del momento en el que se realiza este relevamiento, un 46% de dichos llamados aplicaron a sus bases la solicitud de competencias blandas generales y específicas mientras que un 50% solo plasmaron competencias básicas. A esto hay que agregar que, en aquellos llamados que pertenecen a los primeros niveles de exigencia de formación profesional y experiencia laboral las competencias blandas son en su mayoría de tipo 1 (básicas) lo que muestra que aún hay una preponderancia de las competencias duras y su valor sigue primando sobre las informales.

A esto agregamos como mencionamos anteriormente que las bases publicadas sobre el proceso del concurso no indica la valoración de dichas capacidades ya que se realizan en las instancias de entrevista personal y psicotécnica de la cual no tenemos información acerca de que aptitudes fueron calificadas y las técnicas aplicadas.

Capítulo IV

En este último capítulo retomaremos las conclusiones del informe publicado por la ONSC en noviembre 2022 sobre los llamados desiertos en la administración central y le daremos robustez a estas conclusiones utilizando la herramienta de la regresión no lineal que permite combinar diferentes variables independientes con su variable dependiente (variable predictiva y variable de respuesta) que, en este caso es “llamado desierto” para que podamos ver la probabilidad de que un llamado tome el valor 1 que sería el de desierto. Esta herramienta utilizada con el estadístico R permite conocer los coeficientes de significancia dado por el P Value que indica la probabilidad de que un cambio en una unidad de la variable independiente tenga efecto directo o inversamente proporcional en la variable dependiente. El supuesto de linealidad en regresión logística es que existe una relación lineal entre cada variable predictora continua y el logaritmo de la variable respuesta.

En este caso, corrimos la base de datos proporcionada por el Laboratorio de Innovación y Observatorio de la Función Pública en el que se relevan los datos de los concursos realizados desde el inicio del portal Uruguay Concurso hasta agosto de 2022 cotejando como variables independientes las de: retribución anual, régimen horario, ministerio, y tipo de tarea y modalidad de concurso. Estas variables no son tomadas de forma azarosa ya que son las que se utilizaron también en el informe que realizó la ONSC como posibles causas del fenómeno de llamado desierto y que consideramos que tienen potencial para poder explicar el suceso.

Para el primer modelo utilizado con estas variables independientes el modelo resultaba poco explicativo ya que mostraba un nivel de significancia de 0.01 solo para la variable de modalidad de concurso por lo que se optó por corregir el modelo aplicando el modelo paso a paso hacia atrás:

```
step(modelo1, direction = "backward")
```

Start: AIC=1074.56

```
desierto ~ retribucion + reg_horarios + modalidad_concurso +  
  tipo_tarea + tipo_de_vinculo + factor(ministerio)
```

	Df	Deviance	AIC
- reg_horarios	14	1011.92	1067.9
- retribucion	1	990.76	1072.8
- tipo_de_vinculo	1	991.25	1073.2
<none>		990.56	1074.6
- factor(ministerio)	15	1022.24	1076.2
- tipo_tarea	9	1023.88	1089.9
- modalidad_concurso	1	1013.31	1095.3

El estadístico R eliminó la variable ministerio por considerarla poco significativa al conjunto. Las demás quedaron en un orden de AIC⁸ que muestra la mejor predicción del modelo.

El resultado del segundo modelo ajustado con las tres variables con mayor AIC revela que, el coeficiente de significancia es relevante solo para la variable de modalidad de concurso, es decir, la modalidad entre antecedentes y méritos ó oposición y méritos. Como vimos en los datos anteriores hay una relación de 58% contra 42% para cada modalidad respectivamente por lo que no es explicativa del fenómeno de desierto.

En tal sentido, tomando las variables reflejadas en la base de datos de Uruguay Concursea para el período de estudio, el fenómeno de llamados desiertos es fruto de la contingencia y no hay causalidad que explique las vacantes en los concursos de la Administración Central. Por tanto, podemos identificar una barrera a la entrada que genera la Administración Central en el estadio tres de los concursos por un alto o muy alto nivel de exigencia en la formación profesional exigible y valorable, así como la experiencia exigible y valorable luego de relevadas las bases de los 169 llamados y utilizar los indicadores de nivel de exigencia y estadio de llamados. Esto condice con el grado de profesionalización del cuerpo burocrático que busca el nuevo paradigma de la Administración Pública.

Debemos incluir las limitaciones que tiene este informe ya que, no se obtuvo información acerca del proceso de evaluación del tribunal que es en la instancia en la que se produce la mayor parte de las declaraciones de llamados desiertos. Conocemos las pruebas estandarizadas que se realizan en las instancias psicotécnicas pero no así el tipo de evaluación que se busca o evalúa en la etapa de entrevista personal. Además, es pertinente destacar que la conformación de los tribunales de los concursos fueron en el inicio del proceso de la ventana única de ingreso conformado por un representante del organismo demandante de capital humano y un representante

⁸ El criterio de información de Akaike (AIC) es un estimador de la calidad relativa del modelo que tiene en cuenta su complejidad. A medida que se va aumentando el número de parámetros de entrada o de grados de un polinomio, el valor de R va a ser mejor, porque el error cuadrático medio disminuye.
<https://keepcoding.io/blog/que-es-el-criterio-de-informacion-akaike/#:~:text=El%20criterio%20de%20informaci%C3%B3n%20de,el%20error%20cuadr%C3%A1tico%20medio%20disminuye.>

de la ONSC que validaba y controlaba el proceso lo que podría llegar a generar elecciones no adecuadas para el cargo pues el conocimiento de la tarea es propio, no ya del organismo sino de la unidad ejecutora o el departamento a cargo de esa tarea. Los Ministerios y algunos organismos públicos que quisieron sumarse a la marcha de la búsqueda eficiente y profesional de recursos humanos han recibido capacitaciones y en la actualidad el propio organismo es el encargado de seleccionar a su personal acorde a las competencias necesarias para el cargo.

Regresión para todas las variables en todos los llamados

Modelo 2 ajustado

Call:

```
glm(formula = desierto ~ modalidad_concurso + tipo_tarea + factor(ministerio),
    family = binomial(), data = base)
```

Deviance Residuals:

Min	1Q	Median	3Q	Max
-0.8436	-0.4791	-0.3606	-0.2307	3.2752

Coefficients:

	Estimate	Std. Error	z value	Pr(> z)
(Intercept)	-16.2001	3956.1798	-0.004	0.996733
modalidad_concurso	-0.7168	0.1878	-3.817	0.000135 ***
tipo_tareaA	15.0358	3956.1798	0.004	0.996968
tipo_tareaB	14.8527	3956.1798	0.004	0.997005
tipo_tareaC	12.9242	3956.1798	0.003	0.997393
tipo_tareaD	14.6695	3956.1798	0.004	0.997041
tipo_tareaE	12.4057	3956.1799	0.003	0.997498
tipo_tareaF	15.4460	3956.1798	0.004	0.996885
tipo_tareaJ	-0.1973	4112.9220	0.000	0.999962
tipo_tareaRevisar	0.1252	4129.8820	0.000	0.999976
tipo_tareaS	-0.6677	4147.3263	0.000	0.999872
factor(ministerio)MEC	-0.8919	0.5701	-1.564	0.117735
factor(ministerio)MEF	-0.1024	0.3224	-0.318	0.750723
factor(ministerio)MGAP	-0.6491	0.4151	-1.564	0.117852
factor(ministerio)MI	0.1370	0.3889	0.352	0.724716
factor(ministerio)MIDES	0.4008	0.3383	1.185	0.236147
factor(ministerio)MIEM	-0.7979	0.4679	-1.706	0.088101 .
factor(ministerio)MRREE	-0.1726	0.6640	-0.260	0.794872
factor(ministerio)MSP	0.5055	0.4246	1.191	0.233847
factor(ministerio)MTD	0.6207	0.5993	1.036	0.300307
factor(ministerio)MTOP	0.3210	0.4942	0.650	0.515956

```

factor(ministerio)MTSS      0.4363  0.4843  0.901 0.367609
factor(ministerio)MVOTMA    0.4910  0.3707  1.324 0.185383
factor(ministerio)PE        -14.8820 608.5432 -0.024 0.980490
factor(ministerio)PRESI-DENCIA -0.2313  0.3876 -0.597 0.550588
factor(ministerio)TCR       -15.0201 1651.7152 -0.009 0.992744

```

Signif. codes: 0 '***' 0.001 '**' 0.01 '*' 0.05 '.' 0.1 ' ' 1

(Dispersion parameter for binomial family taken to be 1)

Null deviance: 1189.0 on 2180 degrees of freedom
Residual deviance: 1095.6 on 2155 degrees of freedom
AIC: 1147.6

La desviación residual es menor que la nula por lo que explica la significancia de las variables independientes en contra de la hipótesis nula de llamado no desierto pero la diferencia es pequeña para admitir que explican el fenómeno.

```

> dev <- modelo2$deviance
> nullDev <- modelo2>null.deviance
> modelChi <- nullDev - dev
> modelChi
[1] 93.42064

```

En el cálculo del Chi cuadrado el valor es positivo por lo que la devianza del modelo es menor que la devianza nula. Las variables del modelo mejoran la predicción de la variable respuesta. Sin embargo su valor es elevado lo que implique que en el modelo quedan residuos sin explicar. Idealmente queríamos que este valor fuese lo más cercano posible a cero. Calculamos ahora su significación.

```

> chidf <- modelo2$df.null - modelo2$df.residual
> chisq.prob <- 1 - pchisq(modelChi, chidf)
> chisq.prob
[1] 7.852187e-10

```

Al calcular la significación el valor es <0.05 lo que quiere decir que el modelo con las variables predictoras es significativamente mejor que aquel solo con la constante. Nuestro modelo en su conjunto es significativamente bueno.

Podemos decir por tanto que la variable Trayectoria y la variable PSWQ provocan una mejoría significativa en el ajuste del modelo, $\text{Chi}^2(1) = 93.42064$ Chi cuadrado=93.42064, $p < 0.001$

Conclusiones

Finalizando este trabajo, en concordancia con los objetivos planteados podemos encontrar que la hipótesis sobre la existencia de barreras a la entrada que genera la Administración Pública en las características de las bases y en el proceso de evaluación de los tribunales de los concursos se verifica ya que la variable “nivel de exigencia” son significativos por lo que es una causa suficiente para que un llamado sea declarado desierto.

La inferencia de este informe solo puede aplicarse en estas condiciones a la Administración Central de Uruguay ya que, como vimos en la revisión bibliográfica sobre el tema, América Latina transita procesos distintos de reforma con otros condicionantes institucionales, socioeconómicos y políticos por lo que las condiciones cambian las variables de respuesta.

Recomendaciones

En base al camino de reforma de la Administración Pública que, para el caso Uruguayo es dependiente de los consensos políticos y los compromisos de agenda con actores civiles y poderes administrativos y económicos es importante conformar la alta administración con personal profesionalizado en la alta gestión de la Administración Pública y llegar a empoderar a la ENAP en un proceso de apertura de formación de académicos que se especialicen en la materia para contar con usinas de pensamiento de mejora y comunidades epistémicas también hacia los partidos políticos ya que se debe aprovechar y trabajar sobre los cimientos de la dependencia del camino para fortalecer al estado en una mejora para el ciudadano.

La Oficina Nacional de Servicio Civil debe tener la capacidad de lograr generar el cambio de cultura de servicio al ciudadano para hacer honor al nombre. La heterodoxia de ideas de las escuelas Francesa, Británica y Alemana debe tomarse y adaptarse a nuestras instituciones para

poder fortalecerlas y lograr la institucionalización de los cambios y la continuidad por la vía del consenso para generar legitimidad y desde allí el cambio cultural en una óptima gobernanza.

Bibliografía

Anexo: *Descripción de los escalafones del Servicio Civil en la Administración Central*. (s. f.).
Oficina Nacional del Servicio Civil. <https://www.gub.uy/oficina-nacional-servicio-civil/comunicacion/publicaciones/documentos-trabajo/analisis-estructura-etaria-administracion-central-6>

Carta Iberoamericana de la Función Pública. Revista Centroamericana de Administración Pública. C. (2003).

<https://www.icap.ac.cr/periodicas/index.php/administracionpublica/article/view/283/0>

Cortázar, Juan Carlos; Lafuente, Mariano; Sanginés, Mario. (2014). “*Al servicio del Ciudadano Una década de reformas del Servicio Civil en América Latina (2004-2013)*”. BID. Washington DC.

Fuentes, G. (2017). “*¿Reforma silenciosa del Estado?: proceso político de la ley de Participación Público-Privada en Uruguay*”. *Revista de Administração Pública*, 51(6), 1005-1022. <https://doi.org/10.1590/0034-7612155020>

Iacoviello, M. y Zuvanic, L. (2009). “*Gestión pública en América latina: vuelos innovadores y pistas de aterrizaje. Buen Gobierno*”, (6),108-130. ISSN: 1874-4271. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=569660528005>

Laegreid, Tom; Christensen, Per. (2007). “*Transcending New Public Management*”. Ashgate. Aldershot.

LibGuides: Public Management / Gestión Pública: Servicio Civil. (2022, abril). Inter-American Development Bank. <https://iadb.libguides.com/psm/serviciocivil>

Longo, F. (2001). “*La Reforma del Servicio Civil en las Democracias Avanzadas: Mérito con Flexibilidad*”. Instituto de Dirección y Gestión Pública de ESADE. Barcelona.

Migone, A., & Howlett, M. (2016). *Charles E. Lindblom, “The Science of Muddling Through”* (M. Lodge, E. C. Page, & S. J. Balla, Eds.). Oxford University Press.

Narbondo, Pedro; Fuentes, Guillermo; Rumeau Dominique. (2010).” *La reforma de la administración central: marchas, contramarchas y bloqueo*”. En Pedro Narbondo y Ester Mancebo (comp.) *Reforma del estado y políticas públicas de la Administración Vázquez*, Montevideo: Fin de Siglo, 27-53.

OECD (2020), “*Panorama de las Administraciones Públicas América Latina y el Caribe 2020*”, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/1256b68d-es>.

Panduro, S. P., & Flores, E. (2022). “*Gestión de recursos humanos en el sector público de América latina, 2017-2021: revisión sistemática*”. *Seven Events eBooks*, 117-144. <https://doi.org/10.56238/cipedenv1-009>

Pollitt, E. P. C. (2011). “*Public Management Reform: A Comparative Analysis - New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*” (3rd ed.). Oxford University Press, USA.

Prats, J. 1995c. “*Gobernabilidad democrática en la América Latina finisecular*”. Trabajo presentado a la Conferencia sobre Gobernabilidad y reforma del Estado. MARE, PNUD, BID y Banco Mundial. Brasilia.

¿Que son las Habilidades Blandas o Soft Skills? (2014). Instituto de PNL del Uruguay. <https://www.ipnl.edu.uy/2019/01/que-son-las-habilidades-blandas.html>

Ramió, Carles. (2001). “*Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: modelo de Estado y cultura institucional*”. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. N°. 21. Caracas.

Ramos, C., & Milanesi, A. (2015). “*¿Un neoweberianismo imperfecto? Descifrando el modelo de gestión pública en el Uruguay durante los gobiernos del Frente Amplio*”. En *Estado y administración pública: paradojas en América Latina*. Gustavo Blutman y Horacio Cao. Centro de Investigaciones en Administración, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires.

Salazar Romero, C., Prudencio Gamio, S., & Caroy Zelaya, M. (2011). “*¿Por qué razones un proceso de selección queda desierto?: Delimitación de causales*”. Dirección de Supervisión, Fiscalización y Estudios Sub-Dirección de Estudios Económicos y de Mercado.

Ley N° 19121. (2013). IMPO. <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19121-2013>

Decreto N° 130/014. (2014). IMPO. <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/130-2014>

Decreto N° 54/011. (2011). IMPO. <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/54-2011>

Ley N° 19121. (2012). IMPO. <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19121-2013>

Anexo

Relación del tipo de competencias generales y específicas que se encuentran en las bases de los llamados declarados desiertos.

Competencias Generales:
-Orientación a resultados
-Orientación al ciudadano
-Comportamiento ético con el servicio público
-Compromiso
-Proactividad (iniciativa)
-Adaptabilidad y flexibilidad
Competencias Específicas:
-Capacidad de trabajo en equipo
-Capacidad de abordaje integral de las temáticas

inherentes a la profesión

-Pensamiento conceptual

-Productividad

-Dinamismo y energía

Competencias básicas

-Orientación a resultados

-Orientación al ciudadano

-Comportamiento ético con el servicio público

-Compromiso

-Proactividad

-Adaptabilidad y flexibilidad

-Capacidad de aprendizaje

-Trabajo en equipo

-Comunicación efectiva

-Facilidad de relacionamiento

-Capacidad de búsqueda y generación de resolución de problemas