



“Consultoría de Apoyo a la Secretaría de la Función Pública-SFP para la Asistencia Técnica al Ministerio de Hacienda con el fin de fortalecer la Gestión y el Desarrollo de Personas en la referida institución”

INFORME 7 FINAL

Producto 11

**de la adenda 4
Contrato
suscripto con
TOP
Centro de Desarrollo y Asistencia Técnica
en
Tecnología para la Organización Pública
(Asociación Civil)**



CONTENIDO¹²

ANTECEDENTES

- 1 DESARROLLO DE LAS ACTIVIDADES
- 2 PRODUCTOS
- 3 OBSERVACIONES FINALES

ANEXOS

- A. Producto 11 de la Adenda: “Resumen de lo realizado, versión final de todos los productos generados, incluyendo el diseño de carrera administrativa para el MH”
 - A.1 Plan de Implantación MI-MH 2017
 - A.2 Versión Final de todos los productos generados (entregados oportunamente en formato digital)

SIGLAS

CEAMSO:	Centro de Estudios Ambientales y Sociales
PDG	Programa Democracia y Gobernabilidad
PE:	Poder Ejecutivo
SFP:	Secretaría de la Función Pública
SICCA:	Sistema Integrado Centralizado de la Carrera Administrativa
USAID:	UnitedStates Agency for International Development, en español Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional

¹Esta publicación fue posible gracias al apoyo técnico y financiero del Programa de Democracia y Gobernabilidad de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional - USAID - CEAMSO. Su contenido es responsabilidad de sus autores y no representa la posición u opinión de USAID o del Gobierno de los Estados Unidos de América.

²El uso de un lenguaje que no discrimine ni marque diferencias de género entre hombres y mujeres ha sido una consideración importante en la elaboración de este trabajo. Sin embargo, y con el fin de evitar la sobrecarga gráfica visual que implicaría utilizar en castellano "o/a" para marcar la existencia de ambos sexos, hemos optado por utilizar -en la mayoría de los casos- el masculino genérico, en el entendido de que todas las menciones en tal género representan siempre a hombres y mujeres, abarcando claramente ambos sexos.

ANTECEDENTES

El presente Informe Final se realiza en cumplimiento de lo establecido en los términos de referencia de la consultoría.

1 DESARROLLO DE ACTIVIDADES

Durante la ejecución del proyecto se realizaron las siguientes actividades:

1.1 Elaboración del Plan de Trabajo de la Consultoría

A fin de ajustar el plan de trabajo original contenido en los términos de referencia del Proyecto y la propuesta técnica de TOP se realizó una ronda de consultas con los actores institucionales involucrados:

- En primer lugar, se analizaron entre CEAMSO y TOP, opciones de alcances y enfoques técnicos posibles del proyecto ante diversos escenarios de intereses y posturas institucionales de los actores involucrados.
- En una segunda instancia, se procedió a realizar reuniones de trabajo con el equipo de la DACHC del MH, en su carácter de Equipo Contraparte del proyecto. En las mismas se presentó el enfoque del plan de trabajo, con la finalidad de enriquecerlo y obtener consensos previos a la presentación a las autoridades políticas involucradas, la SFP y el Ministro de Hacienda. En la reunión se analizaron tanto los aspectos conceptuales y técnicos como los operativos derivados de los mismos, en el marco de las estrategias y políticas institucionales posibles.
- En una tercera instancia se realizó una reunión de trabajo con las autoridades de la SFP encabezadas por su Ministro Humberto Peralta y con presencia de USAID, en la que se presentó la estrategia del proyecto resultante y se obtuvieron los acuerdos necesarios.
- Posteriormente, se procedió a evaluar conjuntamente entre los equipos de CEAMSO y TOP las opciones consideradas, las cuales se incluyeron en el plan de trabajo del proyecto.
- Finalmente, se definieron las instancias de socialización y comunicación del enfoque acordado a partir de presentaciones institucionales con la participación del Ministro de Hacienda, los tres Viceministros Secretarios de Estado, el Ministro de la Función Pública, los equipos técnicos y los actores externos (USAID, CEAMSO y el equipo de TOP).

1.2 Elaboración del Informe Descripción de estado de Situación Institucional (DESI) del Ministerio de Hacienda)

Se procedió a adaptar y ampliar algunas de las metodologías de TOP para generar una versión MH del instrumento denominado “Descripción de Estado de Situación Institucional” DESI, cuya aplicación constituyó el “DESI–Línea de Base 2016” del Ministerio de Hacienda. Para ello se realizaron las siguientes actividades:

- Se identificaron los criterios metodológicos para la obtención de información de base y se consensuaron con el equipo de trabajo del MH.
- Se procedió a generar una base de datos en Excel conteniendo toda la información de estructura formal y de microestructura (puestos ocupados), clasificada con los criterios

acordados. Se aplicó una herramienta estándar de TOP muy validada denominada DAO (Descripción de Ámbito Organizativo), que permite procesar todos los datos de manera ordenada y relacionada y generar una base de datos en Excel.

- Se procedió a validar con el equipo del MH las clasificaciones preliminares del equipo de TOP. Durante esta etapa, muy intensa y que implicó un alto involucramiento del equipo del ministerio, se realizó simultáneamente una fuerte apropiación de las metodologías y herramientas por parte del mismo.
- También, durante este proceso, se realizaron presentaciones preliminares del alcance del proyecto al Ministro de Hacienda y los Viceministros, así como sistemáticamente en cada etapa al Ministro de la Función Pública.
- Una vez procesados los datos por parte del equipo de TOP, se procedió a desarrollar el enfoque metodológico del Instrumento DESI y a procesar los datos en este marco, obteniéndose el Informe DESI Línea de base 2016 del Ministerio de Hacienda.
- Se realizaron dos presentaciones preliminares, con el fin de consensuar metodologías y validar conclusiones: la primera, al equipo del MH (con participación de su Jefe de Gabinete) y la segunda, al Ministro de la Función Pública, con participación de su equipo. En ambas se acordó presentar formalmente el Informe DESI al Ministro de Hacienda -y los integrantes de esa Institución que el mismo determine-, todo ello con la participación del Ministro de la Función Pública.

1.3 Diseño del Modelo Institucional de la Carrera del Servicio Civil en el Ministerio de Hacienda y elaboración del anteproyecto de soporte normativo del mismo

- En primer lugar, se procedió a socializar los resultados del Informe DESI mediante presentaciones a cada uno de los Viceministros y el Ministro, con miembros de sus equipos, sobre sus respectivas unidades.
- En segundo lugar, se procedió a elaborar y validar los instrumentos de administración de estructuras organizativas y de plantas de puestos de trabajo. Dado que la administración de estructuras es responsabilidad de la Unidad de Modernización e Innovación (UMI), mientras que la de puestos de la DACHC (y la unidad análoga de la SET) se decidió integrar activamente a la UMI al equipo de contraparte del proyecto a fin de darle la integralidad necesaria al Modelo Institucional (MI) del MH. Esta incorporación, además, permitió consensuar y adoptar la estrategia de administración tanto de estructuras como de puestos de trabajo y plantas sobre procesos MECIP, lo que representó un esfuerzo importante, pero agregó una cuota muy alta de valor.
- Una vez validado el enfoque de estructuras antes citado, se procedió a formular los contenidos estratégicos del Modelo Institucional con formato normativo (resolución), bajo el supuesto de un enfoque “de máxima deseable”, que implica tratar de lograr los mayores alcances posibles. Este proceso se realizó en forma conjunta con el equipo de la DACHC y de la UMI, con participación en diversas oportunidades de representantes de la Abogacía del Tesoro.
El anteproyecto fue presentado al Ministro de Hacienda quien se manifestó de acuerdo en un todo y avaló el avance en tal sentido.
- Cabe señalar que el MI introduce conceptos y criterios nuevos a considerar para la promoción y movilidad interna y en general para la gestión de la doble carrera (escalafonaria y organizativa), entre los más significativos están: la congruencia puesto/remuneración, la congruencia puesto/persona, la gestión de la planta de puestos, la gestión de la planta de cargos, etc.

- Finalmente, tras una segunda presentación al Ministro de Hacienda y autoridades políticas del MH, se puso en marcha el proceso de gestión de la homologación por parte de la SFP, así como su socialización con los actores institucionales relevantes.

1.4 Asistencia técnica para el proceso de evaluación del desempeño 2016

Por solicitud de la DACHC, CEAMSO-USAID decidió realizar una ampliación del contrato de consultoría a fin de proporcionar asistencia técnica a dicha Dirección en el proceso de evaluación del desempeño correspondiente al año en curso. Esto se debió a que tal actividad representaba una excelente oportunidad para socializar enfoques del MI y aplicar anticipadamente el enfoque “puesto-persona”, el cual es uno de los pilares del mismo.

1.5 Definición del alcance de los soportes técnicos e informáticos necesarios para la aplicación del Modelo.

- Se elaboró una primera versión del Clasificador de Puestos de Trabajo (CPT) Específico, con las opciones de ser referido a procesos MECIP o bien a funciones. Este desarrollo se analizó con la UMI en cuanto a su relación con procesos, y con la DACHC en lo que hace a las especificaciones necesarias para la gestión de cobertura de puestos y promociones.
- Se elaboraron los diseños de datos que deben ser mantenidos en el sistema de liquidación de haberes y transferidos al SINARH para la administración del Modelo, especialmente para la gestión de los concursos internos encadenados.
- Finalmente, se elaboró el diseño conceptual de una aplicación prototipo denominada “Aplicación Concursabilidad Transparente y Equitativa (CTE)” necesaria para la administración de los concursos internos encadenados dentro del marco de congruencia en puestos y retribuciones. Asimismo, con la finalidad de proporcionar el soporte normativo para su puesta en marcha, se elaboró una propuesta de resolución que permitiera validar la clasificación de puestos y el desarrollo del soporte informático.

1.6 Difusión y sensibilización

- Durante toda la consultoría, pero con más énfasis en la etapa en la que se alcanzó la versión definitiva del Modelo Institucional, se realizó una serie de presentaciones ante las máximas autoridades del MH (Ministro y Viceministros), ante gremios y otros actores clave para la adecuada interpretación y posterior aplicación del mismo. Con la misma finalidad, se realizaron sucesivas reuniones con los equipos técnicos de la DACHC y de la UMI, en su carácter de unidades administradoras del Modelo.
- Se realizó una serie de Talleres de Sensibilización con el objeto de ampliar la cantidad de funcionarios en conocimiento de las particularidades del Modelo Institucional y de sus implicancias para la gestión de personas en la institución, con la participación de 82 funcionarios de distintas áreas y Viceministerios del MH.
- Se mantuvieron permanentes reuniones de información con el Ministro y autoridades de la SFP, a fin de comunicar los avances obtenidos y de transmitir y validar la estrategia de implantación del Modelo Institucional en el MH. En las mismas, se analizó la medida en que el enfoque de Modelo Institucional constituye una estrategia novedosa y sólida para reforzar el rol de rectoría que ejerce la SFP. Se tomó especialmente en cuenta el uso de instrumentos técnicos e informáticos como la Aplicación CTE, que permitiría disponer de información precisa y actualizada sobre la gestión de recursos humanos en las OEEs de manera articulada con el SINARH y el SICCA.

1.7 Plan de Implantación del Modelo Institucional

Se elaboró el Plan de Implantación del MI, sobre la base de los consensos logrados a lo largo del proyecto, el cual fue analizado y validado en talleres con el equipo técnico de la DACHC y otros actores institucionales del MH, el cual se incluye como anexo A.1 en el presente.

2 PRODUCTOS

2.1 PLAN IMPLANTACIÓN

2.1.1 Criterios generales del plan de Implantación

El Plan de Implantación que se incluye como Anexo A.1 del presente fue analizado en detalle en un taller destinado específicamente a este fin. Caben las siguientes observaciones para la adecuada interpretación de su alcance.

- a) En primer lugar, se halla en curso la homologación, por parte de la SFP, de la resolución mediante la cual el MH aprueba el Modelo de Gestión que se implanta con el presente plan. Dicha homologación es el escenario que denominamos “Plan A”, que facilitará la comunicación y legitimación de los esfuerzos. Sin embargo, dado que se trata de una situación de política fuera del alcance de los actores que estamos trabajando en este proyecto, se ha concertado con el MH un “Plan B”, que consiste en las implantaciones en el escenario de la aprobación pendiente (o no realizada) de la resolución del MI MH.
- b) El presente Plan de Implantación fue diseñado de modo que sea compatible con el “Plan B”. Ello es posible puesto que nada de lo que contiene el MI MH se opone a las normativas vigentes, sino que agrega y regula prácticas que sí están establecidas por las mismas pero no se aplican, en especial, la clasificación específica de puestos de trabajo y, utilizando este instrumento, la administración de la congruencia en la concursabilidad interna.
- c) Si se mantuviera el escenario “Plan B”, las normativas reglamentarias, en especial la primera de ellas, relativa a concursabilidad, tendrán que incluir aspectos que ya están en la resolución del MI MH como, por ejemplo, la clasificación de puestos. Si se efectivizara la homologación antes de dicha reglamentación, será suficiente la referencia al tema en la norma marco.
- d) Estimamos que no deberían ser necesaria la homologación por parte de la SFP de las normativas de tipo reglamentarias, si se las redacta claramente como normas internas del Ministerio, ya que no afectan al SICCA ni ninguna otra norma vigente.
- e) En el presente Plan de Implantación (ya sea en el escenario “Plan A” o “B”), se prevé la existencia de la aplicación CTE, indispensable para la puesta en marcha de a concursabilidad interna. En una primera etapa, se utilizará una versión prototipo en Excel que permitirá llevar a cabo la clasificación de puestos y la administración de la primera tanda de concursos internos y externos. Luego, los datos serán migrados a la aplicación definitiva, cuando se halle operativa, de manera que los tiempos de desarrollo de esta última no afecten al plan.
- f) La CTE, por otra parte, podrá integrarse al SICCA en su versión II en un futuro si así resultara conveniente, o bien al SINARH. Estas opciones ya fueron conversadas con los responsables del SICCA y el Ministro Peralta, así como con los responsables del SINARH y fueron en ambos casos consideradas muy interesantes como posibilidad a evaluar en su momento.

2.1.2 Contenidos del Plan de Implantación

- a) El Plan de Implantación aquí propuesto tiene tres bloques, que responden tanto a prioridades políticas e institucionales como a precedencias técnicas necesarias:
- El primer bloque se refiere a la concursabilidad. Como puede observarse en el Anexo A.1, incluye la clasificación de los puestos de trabajo, indispensable para la puesta en marcha de una serie de concursos basados en el principio al que se alude informalmente como “la escalerita”, es decir, los concursos internos encadenados de manera que las vacantes dejadas por los promovidos sean objeto de otras promociones.
 - Este bloque incluye también el uso de la aplicación piloto de la CTE, que se nutre de los datos del SINARH y que, además de permitir gestionar las mencionadas series encadenadas de concursos, generan un tablero de control sobre la congruencia persona-remuneración inicial y la medida en que la aplicación de los concursos impacta sobre los índices. En este sentido, es, además una fuente de información sobre el indicador “duro” más inclusivo conocido de los resultados de la política de recursos humanos, es decir, la medida en que se genera desarrollo interno y éste es equitativo.
 - Por otra parte, la CTE, al aplicar un CPT Específico del MH asociado a procesos MECIP, permitirá un análisis funcional hasta ahora imposible del Anexo de Personal. Esto constituye una experiencia inédita de extrema importancia, puesto que permite conocer el destino asignado a más de dos tercios del presupuesto de gastos de la institución. Es un aporte importante a la aplicación del MECIP, replicable en otras instituciones.
 - El segundo bloque debe ejecutarse en paralelo con el primero, pues consiste en la puesta en marcha de la Administración de Estructuras en los términos establecidos por el Modelo, a cargo de la UMI.
 - Las acciones de puesta en marcha incluyen, aplicando las metodologías, el diseño de las estructuras de la DACHC, la UMI y, si así se decide, la CGDP de la SET. Estas deben ser las estructuras “administradoras” del Modelo y, al mismo tiempo, ejemplos metodológicos sobre cómo deben generarse los Manuales de Organización asociados a procesos MECIP, lo que implica pasar del actual esquema de “misiones y funciones”, tradicional y totalmente cualitativo, a un esquema de “misiones y procesos”, procesable informáticamente y asociable al presupuesto de gastos en personal en primera instancia, como se menciona más arriba, y al resto del presupuesto en caso de que se decida avanzar en este sentido. Si así se hiciera, se podría avanzar de una novedosa manera en la implantación efectiva de la filosofía de presupuesto por programa, adoptada oficialmente por todas las administraciones públicas actuales, pero de dificultosa aplicación, por razones suficientemente conocidas por los especialistas en la materia.
 - El tercer bloque se refiere a la aplicación de las restantes gestiones, tales como la capacitación, evaluación de desempeño y, especialmente, la acreditación de conocimientos y capacidades, también novedosa contribución a la equidad y el desarrollo de las personas. Los esfuerzos de aplicación de este tercer bloque, a pesar de la diversidad de temas, son sustancialmente menores, ya que prácticamente todos los cimientos se logran en los dos bloques anteriores. Por ejemplo, la evaluación del desempeño consiste en la comparación de lo realizado por las personas con lo necesario en los puestos de trabajo que ocupan, tomando en cuenta las condiciones contextuales que facilitaron u obstaculizaron. Para ello es preciso contar con las descripciones de los respectivos puestos, cosa ya lograda en los bloques anteriores. Lo mismo es válido para casi todos los restantes aspectos de este bloque.

b) Como puede observarse en el AnexoA.1 del presente, en cada uno de los bloques hay tres tipos de actividades

1 Instrumentos

Consiste en el diseño de los instrumentos necesarios para la aplicación de los respectivos temas. Los mismos son de tres tipos: normativos, técnicos e informáticos. En el tercer bloque no hace falta del desarrollo de instrumentos.

En estas fases se requiere el apoyo de consultoría externa e interna, pues los equipos de línea no pueden realizar estas tareas ya que deben atender a las gestiones a su cargo.

2 Acciones de puesta en marcha

Consisten en las acciones que deben realizarse por primera y única vez aplicando los instrumentos. Por ejemplo, el diseño de las estructuras de las unidades de administración del modelo, así como la clasificación inicial de los puestos son acciones de puesta en marcha.

3 Inicios de fase de operación

Consisten en la transferencia y apropiación por las parte de las unidades administradoras de las gestiones previstas. El rol de la asistencia técnica externa es de capacitación y acompañamiento.

En el Anexo A.1 del presente, se incluye un cronograma tentativo de trabajo que contiene la indicación de los plazos de ejecución de las actividades y de obtención de los productos.

2.1.3 Matriz de Corresponsabilidad del Plan de Implantación y estrategia de implantación

En el Anexo A.1, además de un cronograma tentativo, se incluye una matriz de corresponsabilidad que muestra cómo los principales actores debieran participar

ALCANCE DE CORRESPONSABILIDADES	
DyP	Desarrollo y Propuesta
VI	Viabilidad Institucional
AF	Aprobación Formal
PE	Participación en la elaboración
E	Ejecución
AT	Apoyo Técnico

articuladamente para crear las mejores condiciones posibles para una exitosa implantación. El alcance de las mismas pueden clasificarse en las que se muestran en el cuadro adjunto, cuyos códigos de colores respetan los de las Matrices de Corresponsabilidad aplicadas a las estructuras organizacionales de gestión. Así, el color verde equivale a la "P" de producción de resultados, el rojo a las intervenciones vinculantes, que en este caso se dividen en las que se refieren a la viabilidad institucional, que son siempre previas a las aprobaciones formales. Finalmente, el color verde oscuro se aplica a las producciones previas y de apoyo a las implantaciones finales.

Estos alcances deben articular a dos tipos de actores, los responsables pertenecientes a la propia institución y los que aporten apoyo externo en forma de consultorías que CEAMSO – USAID proporcionaría en este caso.

MATRIZ DE CORRESPONSABILIDAD DEL PROYECTO PLAN DE IMPLANTACIÓN				
Minsiterio de Hacienda			Asistencia externa	
Deci sore s políticos	Unidades Adm MIMH	Resp SINARH	Funcional	Infor mática

Los actores institucionales participantes, por parte del Ministerio de Hacienda, incluyen los decisores políticos (en este caso, el Ministro, que debería emitir las resoluciones necesarias), las unidades administradoras del Modelo Institucional, que son la DACHC, la UMI y la CGDP de la SET y los responsables del

SINARH. Desde luego, esto no excluye los usuarios no administradores, como, por ejemplo los directivos y jefes supervisores indirectos y directos del personal y el propio personal. Por otra parte, se incluyen los responsables del SINARH y, a través de ellos, la articulación con la SSEAF y el SICCA. En el caso del MH, este usuario es especialmente importante, pues, aunque, en este caso, el plan se refiere a una implantación en el propio MH, cumplen una función de rectoría para el resto de la administración pública³.

Por otro lado, en cuanto a los apoyos externos, se debería dar la conjunción de los aportes de dos proveedores: uno, funcional, que debería trabajar sobre los aspectos técnicos e institucionales del Modelo, juntamente con un desarrollador informático a cuyo cargo debería estar el desarrollo, instalación e implantación de la aplicación Concursabilidad Transparente y Equitativa (CTE). La adecuada articulación entre ambos proveedores independientes es esencial para el éxito de este proyecto. El responsable funcional debe sentarse del lado del MH representando sus necesidades, proporcionando y asesorando mediante información técnica y aprobando técnicamente los productos desde el punto de vista de los usuarios. El desarrollador informático, complementariamente, debe realizar los desarrollos en tiempo en forma, realizar los ajustes que vayan siendo necesarios, instalar la aplicación y entregarla al responsable informático que el MH designe para ello y capacitar a los usuarios en el uso de la misma.

En resumen, puede decirse que el resultado de esta implantación es poner en valor los esfuerzos realizados hasta al momento.

³A nuestro criterio cabe señalar que el hecho de que se halle en curso una implantación análoga en la Corte Suprema de Justicia abre una ventana de oportunidad que no debiera desaprovecharse bajo ningún concepto

2.2 VERSIÓN FINAL DE TODOS LOS PRODUCTOS GENERADOS

Los mismos se enumeran a continuación y se consigna que fueron entregados oportunamente versión digital:

Producto 1:	Plan de Trabajo acordado con la Dirección de RR del MH conteniendo productos comunicacionales generados
Producto 2.0: (P 2 Adenda Contrato)	Metodología para medir y evaluar congruencia puesto-persona adaptada al MH
Producto 2.1: (P 3 Adenda Contrato)	Resultado del análisis de la situación de la asignación de trabajo y salarios en el MH Julio 2015 a partir de la base de datos SINARH y otras que se encuentren disponibles.
Producto 2.2: (P 4.2 Adenda Contrato)	Evaluación de particularidades a ser tenidas en cuenta para la implementación de la carrera en el MH.
Producto 2.3: (P 4.3 Adenda Contrato)	Productos comunicacionales.
Producto 5:	Propuesta de carrera específica del MH que articule con las reglas de juego generales de la normativa vigente sobre Función Pública con las especificidades del MH.
Producto 6:	Asistencia técnica al proceso de evaluación de desempeño 2016 en el MH de modo que se integre con el enfoque de la nueva carrera específica y contribuya a validarlo, lo cual incluye:
Producto 6.1:	Desarrollo de materiales didácticos sobre evaluación de desempeño basados en los instrumentos homologados del MH, articulados con la descripción de puestos de modo que facilite la implantación de la carrera.
Producto 6.2:	Dictado de talleres de capacitación y sensibilización sobre evaluación de desempeño para aproximadamente 300 funcionarios.
Producto 7: (incluido en P 2.0 y 2.1)	Aplicación de la metodología de evaluación de congruencia puesto-persona como mínimo a tres ámbitos organizativos seleccionados conjuntamente con el MH y la SFP por su relevancia.
Producto 8:	Propuestas de normativas específicas reglamentarias de la carrera específica del MH.
Producto 9.1:	Identificación de los ajustes informáticos requeridos en los sistemas de liquidación de haberes y SINARH para la puesta en marcha del MI-MH
Producto 9.2:	Definición de las características y alcances de su soporte informático orientado a la administración transparente de la concursabilidad interna en el MH.
Producto 10:	Talleres de difusión y sensibilización en la SFP y el MH para la efectiva interpretación y aplicación del modelo institucional, incluyendo materiales comunicacionales para una cantidad no menor a 50 funcionarios clave

3 OBSERVACIONES FINALES Y RECOMENDACIONES

Lecciones aprendidas de implantaciones de cambios profundos en las gestiones públicas

Existe mucha experiencia acumulada en materia de planes de implantación de nuevos paradigmas de gestión en las administraciones públicas. Las más exitosas, en los últimas cuatro décadas, fueron, sin duda, las de los sistemas de administración financiera en todos los países de la región. Estas implantaciones enseñaron mucho tanto sobre las buenas prácticas como sobre errores y omisiones. Muchos de estos sistemas tardaron el doble o el triple del tiempo originalmente previsto en comenzar a funcionar. También, muchas veces, nunca se llegó a implantar todos sus módulos, sino que se lograron sólo aplicaciones parciales. Por ejemplo, casi todos los sistemas de administración financiera de Latinoamérica cuentan con sistemas de liquidación de los haberes y módulos de gestión de recursos humanos pero, en general, estos componentes no llegaron a implantarse con alcances siquiera mínimamente comparables a los de presupuesto y contables. No obstante ello, de ninguna manera puede negarse que los sistemas de administración financiera existen, y que constituyen pilares absolutamente esenciales de los aparatos institucionales públicos actuales. Así ha ocurrido, por ejemplo con el SIAF de Paraguay y su componente SINARH. Otros sistemas de gestión, como los de auditoría, planificación y recursos humanos siempre han tenido, en términos relativos, siempre muchas más dificultades y su avance en toda la región es menor, pero tampoco puede negarse que van avanzando y, año tras año suben de manera irreversible algún escalón más.

El presente plan de implantación, sin duda, debe tomar en cuenta en todo lo posible las lecciones aprendidas en las experiencias arriba mencionadas y, también, debe señalarse especialmente que contiene enfoques absolutamente novedosos respecto de las mismas.

En efecto, todos los enfoques arriba mencionados pertenecen a la categoría de “sistemas horizontales”, que cuentan con un órgano rector central y deben ser aplicados por cada institución regida en la Administración Pública. Una de los problemas endémicos que han tenido sus implantaciones –con las excepciones, en general, las presupuestarias, contables y de compras públicas- ha sido la resistencia de las instituciones a meterse en esquemas que sienten como chalecos de fuerza que no se adaptan a sus necesidades específicas. Así, por ejemplo, en Paraguay, a pesar de que existe un sistema como el SINARH que pudiera liquidar los haberes, y otro sistema como el SICCA, que contiene módulos de concursos y otros de gestión de estructuras, puestos, legajos, etc. las instituciones cuentan con sistemas informáticos propios para administrar sus recursos humanos y liquidaciones de haberes e interactúan con el SINARH y el SICCA sólo en la medida en que ello es obligatorio y su incumplimiento genera algún obstáculo (el propio Ministerio de Hacienda, órgano rector en materia de AF, en un ejemplo de ello).

Bajo tal escenario, la estrategia aquí planteada es absolutamente novedosa en cuanto a que no busca el desarrollo de lógicas y sistemas institucionales independientes sino, en cambio un esquema que va “*de abajo hacia arriba*” partiendo sin duda de sus necesidades institucionales específicas pero buscando, en lugar de independizarse de los sistemas rectores de la administración pública, articularse con ellos. Así, en este caso el plan de implantación plantea articularse con el SINARH, el SICCA y el MECIP y relacionar incluso estos sistemas al ámbito del Ministerio de Hacienda.

Y, también –cuestión no menor- plantea hacerlo como ejemplo replicable en otras instituciones. El valor agregado de efecto demostración para la Administración Pública Paraguaya de una exitosa implantación del plan que el MH se propone es entonces, evidentemente muy grande.

Finalmente, cabe señalar que, en la etapa de implantación que debe comenzar ahora para convertir en valor real el importante valor potencial que se ha logrado a lo largo de todo el proyecto, con la más que relevante participación de los actores del Ministerio de Hacienda, es definir una alternancia de roles, que puede resumirse en las siguientes ideas:

- en las etapas de diseño, como la que acaba de concluir, es normal y esperable que el rol de liderazgo lo tengan los metodólogos, que, en este caso, son los especialistas contratados para proporcionar asistencia técnica, siendo el rol de los gestores el de comprender, aprobar o rechazar y enriquecer los contenidos desarrollados.
- En cambio, en las etapas de implantación, los gestores deben asumir el liderazgo, frente a los restantes actores institucionales, de lo que se quiere implantar, utilizando a los metodólogos como *background*, para que les proporcionen asesoramiento, apoyo y los ajustes que deban realizarse.

Seguramente será útil mencionar, como cierre del presente informe, que las transformaciones institucionales –en especial, las profundas, como la presente- tienen, en términos sencillos, tres etapas: la de diseño (en la que se piensan, elaboran, validan y deciden políticamente los cambios y sus herramientas); la de implantación (en la que se ponen en marcha las cosas y se asegura que entren en operación con los ajustes del caso) y, finalmente, la de apropiación. Esta frecuentemente olvidada etapa es la más importante: su indicador de éxito es, simplemente, que los cambios desarrollados se han ido convirtiendo en las nuevas rutinas, es decir, que están instaladas en las normas, las herramientas y la cultura. Se han vuelto “naturales” y serán el objeto a cambiar en algún momento del futuro en que las necesidades de la mejora continua exijan algo nuevo.

ANEXO A. 1

MINISTERIO DE HACIENDA - PLAN DE IMPLANTACIÓN MI-MH 2017

CONTENIDOS					ACT. SIMULTÁNEAS	CRONOGRAMA DE EJECUCIÓN MESES												MATRIZ DE CORRESPONSABILIDAD DEL PROYECTO PLAN DE IMPLANTACIÓN							
COMPONENTE	SUB COMPONENTE	PRODUCTOS		MESES LINEALES DE CADA ACTIVIDAD >		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	Ministerio de Hacienda			Asistencia externa				
Cod.	Descripción	Cod.	Descripción			Cod.													Deci siores políticos	Unidad s Adm MMH	Resp SINARH	Funcion al	Infor mática		
A	CONCURSABILIDAD	A.1 INSTRUMENTOS	1	Normativa reglamentaria concursabilidad con instrumentos generales	3	1	2	3										AF	VI		DyP				
			2	Aplicación CTE: prototipo con migración manual de archivos del SINARH, con los ABMs que se agregarán al liquidador	5	1	2	3	4	5										VI	VI	DyP			
			3	CPT-E MH Clasificador Específico de Puestos de Trabajo del Ministerio de Hacienda	3	1	2	3												PE		DyP			
			4	Manual de Concursabilidad anexo a la normativa reglamentaria con los instrumentos técnicos	2			2	3												VI		DyP		
			5	Gestión de homologación por la SFP de componentes nuevos que pudieran requerirlo	2				4	5										AF	E		AT		
	A.2 ACCIONES DE PUESTA	1	Instalación versión beta de aplicación CTE con importación de archivos de interfase inicial	2					5	6										VI	AT	AT	E		
		2	Validación de la clasificación de puestos de trabajo actuales del MH y del CPT E simultáneamente	2			3	4												E		PE			
		3	Generación de listados de elegibles (puesto-persona según congruencia)	1						6										E		PE			
		4	Generación de habilitación de postulaciones (primera versión)	1						6										E		PE			
		5	Ajustes a la versión beta de la CTE y entrega a usuarios	2						6	7									VI	AT	AT	E		
		6	Capacitación de usuarios administradores	1							6									E		E	E		
	A.3 INICIO DE FASE DE OPERACIÓN	1	Administración del primer llamado a concursos internos y externos	3									8	9	10				AF	E		AT			
		2	Capacitación a usuarios no administradores	1										8					PE		E				
B	ESTRUCTURA ORGANIZ	B.1 INSTRUMENTOS	1	Normativa reglamentaria administración de estructuras organizativas con instrumentos generales	2			3	4									AF	VI		DyP				
			2	Manual de procedimientos para administración de estructuras con instructivo para capacitación de usuarios no administradores	2				4	5										VI		DyP			
			3	Eventuales funcionalidades CTE para administración de estructuras (a considerar)	0																VI	VI	DyP		
	B.2 ACCIONES DE PUESTA	1	Elaboración del Manual general de Organización del MH (MO 1 a partir de la matriz de corresponsabilidad)	1				4											PE		E				
		2	Elaboración de instrumentos MO 1 y MO 2 de los administradores (DACHC - UMI - CGDP-SET)	3					5	6	7									PE		E			
		3	Capacitación de usuarios	1							7									PE		E	E		
	B.3 INICIO DE FASE DE OPERACIÓN	1	Elaboración de los proyectos de estructuras de unidades administradoras	2									8	9					E		PE				
		2	Aprobación MOs de unidades administradoras	1										9				AF	VI		AT				
		3	Capacitación a usuarios no administradores	1									8					PE		E	E				
		4	Inicio de asistencia técnica a unidades que soliciten rediseño de sus estructuras	3											10	11	12			E		AT			
5		Elaboración de proyectos de MOs de modificaciones sucesivas de la estructura	2													11	12			E		AT			
C	DESARROLLO DE PERSONA	C.1 INSTRUMENTOS	1	Normativa reglamentaria con los siguientes contenidos: Evaluación de desempeño y potencial, Capacitación, Acreditación, Autoevaluación institucional.	3					6	7	8						AF	VI		DyP				
			2	Manuales de procedimientos	3							7	8	9							VI	VI	DyP		
			3	Gestión de homologación por la SFP de componentes nuevos que pudieran requerirlo	2									8	9				AF	E		AT			
	C.2 INICIO DE FASE DE OPERACIÓN	1	Primera evaluación de desempeño y detección de necesidades de capacitación con la metodología del MI-MH	3											10	11	12				AF	E		AT	
		2	Primer Plan de Capacitación con la metodología del MI-MH	3										9	10	11				AF	E		AT		
		3	Inicio del proceso de acreditación con la metodología MI-MH	3												10	11	12				AF	E		AT
		4	Autoevaluación institucional con la metodología MI-MH	3												10	11	12					E		AT

