

**LA VINCULACIÓN DE LOS
SERVIDORES PÚBLICOS Y LAS
PROPUESTAS INCLUIDAS EN EL
PLAN DE ACCIÓN 2008**

URUGUAY.

24/05/2010

Dra. Mariela Cajiga.
Doctora en Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de la
República Oriental del Uruguay.

El presente documento fue preparado para la Conferencia sobre Avances y Desafíos en la
Cooperación Hemisférica contra la Corrupción. -3 y 4 de junio 2010-. Lima, Perú.

LA VINCULACIÓN DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS Y LAS PROPUESTAS
INCLUIDAS EN EL PLAN DE ACCIÓN 2008.-URUGUAY.-

Antecedentes.

La República Oriental del Uruguay cuenta con un conjunto de disposiciones de raigambre constitucional y legal, relativas a los sistemas de contratación de funcionarios públicos.

La Constitución de la República, contiene normas de importancia fundamental, que son el eje del tema en análisis. Así se establece en el artículo 76 que todo ciudadano puede ser llamado a los empleos públicos, y en el artículo 60 que la ley creará el Servicio civil de la Administración Pública, Entes Autónomos, y Servicios descentralizados, garantizando la carrera administrativa, en virtud de la cual los funcionarios públicos presupuestados de la Administración Central, son inamovibles, salvo que por mayoría absoluta de votos, la Cámara de Senadores y la de Representantes dispongan lo contrario.

Existió en el país, desde el 7 de Agosto de 1990, por ley Nº 16.127 y hasta el 31 de diciembre de 2005, una prohibición legal de ingreso a la función pública en la Administración Central (Poder Ejecutivo), Corte Electoral, Tribunal de Cuentas, Tribunal de lo Contencioso Administrativo, Entes Autónomos, Servicios Descentralizados, prevista hasta el año 2015. Estas disposiciones fueron derogadas en diciembre de 2005, y a partir del 1 de enero de 2006 pueden designarse personas que ya no sean funcionarios públicos, dentro de la Administración.

Es de señalar que la Constitución de la República, para el caso de los funcionarios públicos del **Poder Ejecutivo**, en el artículo 59 prevé que la ley establecerá el Estatuto del Funcionario Público sobre la base fundamental de que el funcionario existe para la función y no la función para el funcionario. Este estatuto también se extiende a los funcionarios del Poder Judicial, del Tribunal de Cuentas, Corte Electoral y sus dependencias y los Servicios Descentralizados, quedando excluido el personal militar, policial y diplomático, que se rigen por leyes especiales.

En este Estatuto, por mandato constitucional, debían establecerse, las condiciones de ingreso a la administración pública para los funcionarios de carrera, reglamentando el derecho a la permanencia en el cargo, el ascenso, así como su régimen de licencia anual y por enfermedad.

A nivel legal, el Estatuto del Funcionario, Decreto Ley 10.388 de febrero de 1943, estableció los requisitos para el ingreso a la función pública, que comprende la realización de pruebas, exámenes y concursos previstos en el mismo Estatuto.

Normas posteriores disponen que cargos como, profesional universitario, profesional técnico, administrativo y especializado, deban ser cubiertos por concurso de oposición y méritos o de méritos o de pruebas y aptitud.

A partir del año 2003 por Decreto 85/003 de 28 de febrero de 2003, comienzan a desarrollarse disposiciones sobre difusión de anuncios de llamados para cubrir vacantes, preceptuando que las mismas deben realizarse a través del Diario Oficial, de dos periódicos de circulación nacional y por medios electrónicos oficiales.

Para el caso de las normas aplicables de los funcionarios del **Poder Legislativo**, la Constitución en el artículo 107 dispone que cada Cámara (Senadores y Representantes) nombre a sus secretarios y personal de su dependencia, de conformidad con las disposiciones reglamentarias que deberá establecer, contemplando las normas sobre garantías previstas en los artículos 58 a 66 de dicha Carta Magna, en lo que corresponda. Los miembros de las cámaras, (Senadores y Diputados) son elegidos directamente por el pueblo, con las garantías y conforme a las normas establecidas para el sufragio, por un período de cinco años.

Para el caso de los funcionarios del **Poder Judicial**, la Constitución en su artículo 239 establece que la Suprema Corte de Justicia podrá nombrar, promover y destituir, mediante el voto de cuatro de los cinco componentes del cuerpo, a los empleados del Poder Judicial, conforme a lo dispuesto en los artículos 58 a 66 de la Constitución de la República, en lo que corresponda.

En estos casos, al igual que en el Poder Legislativo, no existía prohibición de ingreso ni tampoco un sistema determinado por ley para el ingreso, de modo que cada organismo estableció, el procedimiento que le pareció más apropiado (ingreso directo, mecanismo de selección, méritos, oposición, méritos y oposición- entre los inscriptos de una lista cerrada de aspirantes, o entre los inscriptos en lista abierta producto de un llamado público, o sorteo). En la actualidad, la Ley N° 18.362 de 6 de octubre de 2007, estableció que *el ingreso de los funcionarios de cualquiera de los escalafones del Poder Judicial, salvo los correspondientes a la Judicatura según lo establecido en el artículo 59 de la Constitución de la República, solo podrá realizarse mediante concurso de oposición y méritos o de méritos y prueba de aptitud. En los escalafones correspondientes al personal de oficios o servicios podrá realizarse mediante sorteo.*

En lo que respecta a los **Gobiernos Departamentales rige el** artículo 62 que establece que el Estatuto de los Funcionarios Públicos se aplique a los funcionarios de los

Gobiernos Departamentales. Se aplican también los procedimientos señalados para los cargos de profesional universitario, profesional técnico, administrativo y especializado (concurso de oposición y méritos o de méritos o pruebas de aptitud).

Estas mismas disposiciones legales se aplican a los funcionarios del Tribunal de Cuentas y el artículo 59 de la Constitución dispone que el Estatuto del Funcionario Público les comprende.

Del racconto normativo que viene de desarrollarse, surge que hasta el 31 de diciembre de 2005 existía en el país una congelación de contrataciones que afectó al Poder Ejecutivo, a los órganos de contralor, Entes Autónomos y Servicios Descentralizados. A partir del 1° de enero de 2006, esta congelación queda derogada, tal como fue señalado más arriba.

Esta situación, por lo menos, hasta la fecha indicada (2006), tenía serias debilidades en lo referido al ingreso de la función pública. Analistas del Servicio Civil uruguayo, afirmaban que se trataba de un sistema que si bien formalmente tenía regulaciones garantistas, existía un alto grado de informalidad, coexistiendo diversas situaciones funcionales en una misma oficina (Narbondy y Ramos, 1999). El Estado uruguayo no había desarrollado plenamente las capacidades estatales para construir un servicio civil que reflejara una verdadera institución de gobierno.

Al permitirse el reingreso de funcionarios y regularizarse distintas situaciones que surgieron, como consecuencia de la prohibición de contratar funcionarios públicos, el Uruguay logró re oxigenar su envejecida administración pública.

Aspectos institucionales y el Plan de Acción 2008.

La Junta de Transparencia y Ética Pública (JUTEP), ex Junta Asesora en Materia Económico Financiera del Estado, creada por la ley 17.060 de 23 de diciembre de 1998, tiene por finalidad específica, propiciar políticas públicas, normativas y acciones que fortalezcan la transparencia en la gestión del Estado y asesorar al Poder Judicial y a la Administración en la lucha contra la corrupción y recibir y custodiar las declaraciones juradas patrimoniales de los funcionarios públicos obligados legalmente a su presentación.

El cambio de denominación operó a partir del 1 de enero de 2009, por disposición legal de 6 de octubre de 2008, adecuándolo a sus cometidos y funciones.

Es un órgano del Estado, con independencia técnica en el ejercicio de sus funciones, que actúa en el ámbito del Poder Ejecutivo, vinculándose al mismo a través del Ministerio de Educación y Cultura.

Entre sus principales cometidos, se destacan: el asesoramiento a la Justicia Penal y al Ministerio Público en los delitos contra la Administración y la Hacienda Pública, el asesoramiento a los organismos públicos en la aplicación de las “Normas de Conducta en la Función Pública”, la gestión y contralor del Registro de Declaraciones Juradas de Bienes e Ingresos que realizan cierta categoría de funcionarios públicos, el contralor de la publicidad que realizan los organismos públicos sobre las licitaciones y contrataciones directas, la promoción de normativas, programas y actividades de capacitación y difusión que fortalezcan la transparencia en la gestión pública y la atención a los compromisos internacionales asumidos por el Uruguay en las convenciones y convenios vinculados a la materia.

En el marco de estos cometidos, la JUTEP convino con la Secretaría General de la OEA la realización de un proyecto de cooperación para desarrollar un Plan de Acción tendiente a implementar de forma operativa las Recomendaciones formuladas por el MESICIC, incorporando además las sugerencias formuladas desde la propia Junta y desde otros ámbitos vinculados al tema de la Transparencia Pública. En el curso del proyecto se realizó un Taller Nacional el 15 y 16 de mayo de 2008, con la participación de 100 representantes de los distintos organismos públicos y de la sociedad civil, en el cual fueron discutidas estas iniciativas y las propuestas llevadas adelante por la Junta.

Un primer plano del Plan de Acción está compuesto por diversas sugerencias de modificación del marco normativo, para obtener, tanto en el aspecto sustantivo como en el procesal, un ajuste de las distintas normas de conducta que rigen la Ética Pública. Varias de estas normas ya han sido sancionadas y se encuentra ya terminado un anteproyecto de ley en el cual se contemplan las iniciativas de mayor jerarquía. Un segundo plano está compuesto por políticas públicas, varios de cuyos programas ya se encuentran en ejecución.

En lo que respecta específicamente a la contratación de funcionarios públicos, y de acuerdo a la obligación asumida por el Estado uruguayo al ratificar la Convención Interamericana Contra la Corrupción, el Plan de Acción enfatiza en la necesidad de promulgar una norma general que establezca los principios básicos a tomar en consideración para el ingreso a la función pública, tomando en cuenta los requisitos de competencia, objetividad, publicidad e igualdad de oportunidades. Dicho principio se encuentra contemplado en el anteproyecto de ley referido precedentemente.

Asimismo el Plan refiere a la promoción de la obligación legal, de que todos los llamados para el ingreso a la función pública sean publicados en un mismo sitio web, como forma de asegurar a la ciudadanía la más amplia información al respecto, sin perjuicio de la publicidad que cada organismo pueda darle por su cuenta, controlando siempre que se cumpla con aquella obligación. Dicha obligación se encuentra ya incorporada a la legislación nacional por iniciativa de la JUTEP.

Asimismo, el Plan propicia incluir dentro de la políticas de capacitación, programas sobre Ética Pública orientados a todos los funcionarios públicos, aún los que se desempeñasen en cargos de particular confianza y a los que ingresan a la Administración Pública, atendiendo a la naturaleza y jerarquía de las funciones a desarrollar.

Avances.

En el marco de los objetivos para el período y de las metas y actividades que surgen del Plan de Acción, se han acordado distintos lineamientos específicos.

Entre los cometidos de la Junta, de difundir normas de conducta referentes a la Ética Pública para la obtención de transparencia y responsabilidad en la gestión administrativa de los funcionarios públicos, en el Plan de Acción, la Junta se comprometió a intensificar los esfuerzos de capacitación y divulgación que venía realizando.

Para el cumplimiento de estos cometidos durante el año 2007 y hasta la fecha se dictaron una serie de cursos en la Escuela Nacional de Funcionarios Públicos “Dr. Aquiles Lanza” Estas actividades se desarrollan, según el Convenio de Cooperación Interinstitucional celebrado el día 3 de diciembre de 2007, con esta última. También se dictaron cursos en otras dependencias públicas, se realizaron distintas jornadas, talleres, seminarios, así como los organizados por otros organismos públicos en lo nacional, regional e internacional. Estos cursos de capacitación, se dictaron en diversas oportunidades y ante distintas categorías funcionales pertenecientes a los Ministerios de Economía, del Interior, Trabajo y Seguridad Social, Educación y Cultura, Salud Pública, Dirección Nacional de Aduanas, Dirección General Impositiva, Gobiernos Departamentales, entre otros.

A través, de este importante cometido, asignado por el legislador, la Junta pretende sensibilizar a todos los cuadros funcionales del Estado para que en cada ámbito del mismo se apliquen las normas de conducta y se estimule la desaparición de las prácticas no deseables.

En noviembre de 2008, la Junta editó, como N° 1 de la Serie “Manuales de Capacitación”, con la colaboración de la Dirección de Impresiones y Publicaciones Oficiales, una publicación sobre Ética y Función Pública. Esta publicación, es un abordaje primario, destinado a los funcionarios con distintos niveles educativos y de formación profesional, sobre temas básicos que les conciernen como tales, por ejemplo, debate y normativa internacional sobre la corrupción, las normas jurídicas nacionales y las figuras penales en que pueden incurrir en caso de incumplir sus obligaciones funcionales. El segundo número de los Manuales está dedicado a una Recopilación de Normas de Conducta de toda la Administración Pública.

Asimismo, el año pasado se comenzó la implementación por parte de la JUTEP de una Red de Funcionarios Públicos Especializados en Normativa Anticorrupción, con el propósito de formar funcionarios que puedan actuar en sus distintos ámbitos de trabajo colaborando en la difusión de esta materia. Se espera que este año pasen por los Talleres respectivos más de 900 funcionarios de toda la Administración Pública.

El estado uruguayo se encuentra inmerso en la Transformación Democrática del Estado, concibiendo a la administración en general como un instrumento al servicio de la

ciudadanía, en el entendido de que el ciudadano es el centro de la gestión pública y que la administración debe estar a su servicio.

Si bien, existen avances de importancia los mismos deben ser profundizados a los efectos de poder continuar una política pública tendiente a construir un grupo de servidores públicos profesionales que sirvan a sus ciudadanos. Es posible decir, que falta realizar criterios comunes de ingreso al Estado.

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

La Junta en el anteproyecto de ley referido precedentemente, en el capítulo titulado “Fortalecimiento de la Transparencia Pública”, artículo 12, establece que *el ingreso de funcionarios en todos los escalafones de cualesquiera de los organismos estatales, salvo en aquellos cargo que por su especificidad tengan otro procedimiento legalmente determinado, solo podrá realizarse mediante concurso de oposición y méritos o de méritos y prueba de aptitud. No obstante en los escalafones correspondientes al personal de oficios o servicios auxiliares, podrá realizarse mediante sorteo.*

El Estado uruguayo ha sentado los pilares de la re profesionalización de la función pública, de acuerdo a los modernos estándares de la Carta Iberoamericana de la Función Pública.

Se abrió el ingreso a la función pública mediante concursos, permitiendo la entrada de policías, médicos, docentes, técnicos y profesionales de diversas áreas del conocimiento, se regularizaron los contratos desnaturalizados, se abrieron los concursos rigurosamente competitivos a la Alta Conducción, se simplificó e integró progresivamente el sistema de remuneraciones, escalafones, grados y ocupacional y se viene capacitando al funcionario, entre otras cosas, en gestión de calidad.

Por otra parte, en los nuevos marcos normativos aprobados en las leyes presupuestales y por decreto se habilitó la movilidad horizontal y vertical de los funcionarios para adecuar perfiles a funciones y cargos y estimular la capacitación y promoción. El mérito ha pasado a constituirse en elemento clave dentro de esta movilidad, en tanto los ascensos y promociones se realizan primordialmente en función de calificaciones y concursos.

Corresponde reiterar que el ordenamiento elemental de la situación de los funcionarios públicos constituye un aspecto importante, que contribuye a la modernización de Estado uruguayo. Las acciones de mejora en la calidad de la atención al usuario, la eliminación y simplificación de trámites, los cursos de capacitación que brinda la Junta y la Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP) , son a vía de ejemplo una muestra de ello.

A modo de conclusión, la reforma del Estado que impulsa el gobierno, es un proceso complejo y continuo, que debe ser diseñado sobre pilares sólidos, configurados como políticas de Estado, en el sentido de la construcción de capacidades, que apunten a una gestión de excelencia.

En esta línea de trabajo continúa, el gobierno recientemente asumido, quien ha realizado una fuerte apuesta a los objetivos previstos por el gobierno anterior.