



CÁMARA DE REPRESENTANTES
XLVIIa. Legislatura

DIVISIÓN PROCESADORA DE DOCUMENTOS

Nº 1578 de 2013

Carpeta Nº 1974 de 2012

Comisión de Presupuestos
integrada con la de
Hacienda

ESTATUTO DEL FUNCIONARIO DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL

Establecimiento

Versión taquigráfica de la reunión realizada
el día 16 de abril de 2013

(Sin corregir)

Preside: Señor Representante Carlos Gamou, Presidente y Oscar Groba (ad hoc)

Miembros: Señores Representantes Doreen Javier Ibarra, Miguel Otegui y Yerú Pardiñas.

Integrantes: Señores Representantes Alfredo Asti, Gustavo Bernini, Jorge Gandini, Gonzalo Mujica, Pablo Pérez González, Iván Posada y Richard Sander.

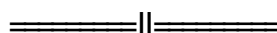
Delegados
de Sector: Señores Representantes Pablo D. Abdala y Luis Puig.

Invitados: Doctor Pedro Narbondo.

Doctor Conrado Ramos.

Doctor Carlos Delpiazzo.

Doctor Juan Pablo Cajarville.



SEÑOR PRESIDENTE (Gamou).- Habiendo número, está abierta la reunión.

La Comisión de Presupuestos integrada con la de Hacienda da la bienvenida al doctor Pedro Narbono, quien fuera invitado para dejarnos sus reflexiones acerca de los cambios introducidos a dos proyectos de ley relativos al estatuto del funcionario público, que se han unificado.

La idea es escuchar la exposición del doctor Narbono y luego, si el doctor lo considera pertinente, hacer lugar a otras preguntas o reflexiones por parte de los señores Diputados.

Cedemos la palabra al doctor Narbono.

SEÑOR NARBONDO.- Buenos días. Muchas gracias por invitarme una vez más. Me siento muy gratificado por poder dialogar desde la Academia con los Diputados que están elaborando un proyecto de ley que, para mí, es de extraordinaria importancia.

Reitero la aclaración que hago cada vez que vengo acá: yo no soy abogado; soy politólogo. Estamos hablando de leyes, pero yo no soy jurista. Por lo tanto, mi enfoque nunca pretende determinar si algo es o no constitucional o si es legal o ilegal, sino que sobre todo considero -por supuesto, teniendo en cuenta lo que sobre el tema opinan los abogados, los juristas, los especialistas- los aspectos políticos de las leyes. Y cuando digo políticos, evidentemente, no me estoy refiriendo a los aspectos político- partidarios, sino a la política en el sentido de la construcción de ciudadanía y de un Estado democrático de derecho.

En ese sentido, ustedes ya saben la importancia que yo le otorgo a un sistema de carrera que sea consistente y que realmente sea aplicado, porque creo que forma parte de la eficacia y de la eficiencia específica del Estado democrático de derecho. Insisto con esto. Al ser democrático, quien dirige al Estado es el representante de la ciudadanía, lo cual es muy importante. Como sabemos, la dirección política genera riesgo de clientelismo. Por eso hablamos de Estado de derecho. Entonces, a través del sistema de carrera, se garantiza que los funcionarios estén obligados a cumplir con la ley, lo cual obliga también a la política a cumplir la ley.

Dicho esto quiero señalar que, en términos generales -y digo en términos generales porque me estoy centrando en los aspectos que para mí son significativos desde el punto de vista politológico, dado que hay muchos detalles que no entiendo o que no me corresponden-, las modificaciones que está presentando el Frente Amplio me parecen extremadamente positivas y entiendo que van, precisamente, en el sentido de la elaboración de un estatuto de funcionarios públicos que apunta a lo que a mí me parece más importante, que es la construcción de un sistema de carrera racional y eficaz.

Simplemente, quiero señalar algunos aspectos que me parecen muy importantes. El primero de ellos es la definición inclusiva de funcionario público, es decir, la inclusión de los funcionarios presupuestados y los contratados.

Como he aclarado en otras ocasiones en las que he venido a este ámbito, yo no me pronuncio sobre si la definición restrictiva es o no constitucional, pero mi posición es que esa definición restrictiva no tiene ninguna utilidad desde el punto de vista del Estado democrático de derecho y genera una serie de problemas jurídicos y políticos, sin ninguna necesidad. Me parece que esta definición inclusiva no crea esos problemas y, a su vez, permite que tanto presupuestados como contratados sean abarcados por un mismo estatuto, por una misma ley, lo cual es muy positivo.

Hay otros elementos de detalle que me parecen muy significativos. No voy a referirme a todos ellos, pero quiero mencionar que me parece muy bien que se haya establecido el término de seis años para las funciones de dirección. ¿Por qué? Porque representa un incentivo; quienes llegan a las funciones de dirección, al cabo de seis años -si cumplieron bien sus funciones, porque si no fue así serán mal evaluados y retornarán-, podrán dar un salto a otra función, que inclusive podrá ser otra función de dirección, luego de concursar.

Reitero que hay muchos otros detalles que se han cambiado y que me parecen muy positivos, pero no voy a insistir sobre ellos. Por supuesto, si alguien quiere preguntar al respecto estoy dispuesto a responder, porque me gustaría que esos aspectos se mantuvieran.

Para no extenderme demasiado, voy a centrarme en cinco puntos, que tienen que ver con artículos con cuyo espíritu coincido totalmente, pero entiendo que su redacción todavía deja margen para que la norma no se aplique conforme a esa idea de construcción de un verdadero sistema de carrera.

En primer lugar, entiendo que está muy bien que en el artículo 3º se incorpore como funcionarios públicos a los contratados, y que tanto en este como en los artículos 91, 92 y 93 del proyecto del Frente Amplio se especifiquen las condiciones en las cuales se puede utilizar la figura contractual. Eso me parece muy importante. Siempre he dicho que la figura contractual es necesaria, pero tiene que estar muy bien delimitada porque, de lo contrario, se corre el riesgo -no hipotético, sino que es parte de la realidad de nuestra Administración- de que los contratos se utilicen de forma indiscriminada y se constituyan en un mecanismo casi de carrera paralela

Entonces, me parece muy bien que se establezcan esas condiciones. Al mismo tiempo, los artículos 91, 92 y 93 del proyecto del Frente Amplio establecen que en esas condiciones se distinguen tres tipos de personal contratado. Esos tipos de personal contratado son: el provisoriato, el personal de administración superior, que firma un contrato, y el personal de contrato de trabajo. Esto también me parece muy importante.

Creo que el Estado, como cualquier organización, en determinadas circunstancias necesita incorporar personal de forma transitoria. Si el Estado solo tiene como mecanismo para incorporar personal el sistema de carrera -comparto la idea, tiene que ser la norma general; esto está establecido en otro artículo-, evidentemente, ese personal temporal entra de manera permanente. Ahora bien: creo que el artículo 93, que define esas condiciones del personal contratado -las otras dos categorías son distintas; no responden a estas tareas transitorias-, es correcto, pero le falta un matiz. Dice así: "Artículo 93.- (Personal del Contrato de trabajo). Es el personal que en virtud de un contrato de trabajo, formalizado por escrito, desempeñe tareas transitorias, excepcionales, a término o tareas permanentes específicas cuyo volumen no pueda ser afrontado por los funcionarios presupuestados...", y sigue, ahí me detengo. Creo que lo que hay que agregar es que son tareas permanentes específicas, cuyo aumento de volumen transitorio no pueda ser afrontado por los funcionarios presupuestados. ¿Por qué digo esto? Porque si se establece que el volumen no pueda ser afrontado por los funcionarios presupuestados puede darse la circunstancia de que el volumen normal, corriente, de un organismos público no dé abasto con los funcionarios presupuestados. En ese caso, si es el volumen ordinario, corriente, normal, lo que corresponde no es contratar personal, sino ingresar funcionarios presupuestados. Si no se aclara que tiene que ser un aumento de volumen transitorio, estamos amparando ese mecanismo por el que cada vez que faltan funcionarios se puede recurrir a funcionarios contratados.

Como pueden advertir, en esta propuesta de redacción solo se cambian dos palabras: cuyo aumento de volumen transitorio no pueda ser afrontado por los funcionarios presupuestados.

SEÑOR PRESIDENTE.- La Mesa solicita al señor Narbondo si puede dar lectura a su propuesta de redacción.

SEÑOR NARBONDO.- Mi propuesta para el artículo 93 es: "Es funcionario contratado todo aquel que desempeñe tareas transitorias excepcionales a término, o tareas permanentes específicas cuyo aumento de volumen transitorio no pueda ser afrontado por los funcionarios presupuestados, y cuya contratación se realiza con cargos a partidas para jornales y contrataciones". Es la misma redacción con dos palabras distintas: aumento y transitorio.

A su vez, esto me genera una duda con respecto a la definición de contratado en el artículo 3º, donde la definición es genérica y luego se especifican los tres tipos de contratos que pueden haber, que son los de los artículos 91,92 y 93.

El artículo 3º establece exactamente lo que dice el artículo 93 como definición de contratado. Por lo tanto, estaría dando como definición genérica uno de los tres casos posibles de contratados. En tal caso, como me parece muy correcto que el artículo 3º ya especifique los límites de las contrataciones, propondría: "Es funcionario contratado todo aquel que desempeñe tareas en las condiciones establecidas en los artículos 91, 92 y 93 de esta ley, y cuya contratación se realiza con cargo a partidas para jornales y contrataciones".

Esto lo dejo como una duda, porque me parece que, precisamente, la definición de contratado del artículo 3º no permitiría luego las tres figuras que se delimitan en los artículos 91, 92 y 93. Al mismo tiempo, me parece muy importante que ya en el artículo 3º -donde se dice que el contratado es funcionario público- se delimiten las condiciones que nos remiten a esos tres artículos. Esto con respecto a los contratados.

El tercer punto refiere al tema de quienes concursan y ganan una función de dirección desde un cargo presupuestado -lo que será la norma más general- y conservan su cargo. El cargo queda en reserva. Esto me genera un temor. Esas tareas tienen que ser cumplidas por algún otro funcionario, y ese funcionario debe ir a esas tareas, pero como el cargo no está vacante tiene que subrogar. Por consiguiente, se me generó el temor de que habiendo un número importante de funciones de dirección, iba a haber un número muy importante de funcionarios subrogantes y, a su vez, de subrogantes de los subrogantes, porque el subrogante se lleva el cargo también y, entonces, está cumpliendo tareas superiores con un cargo inferior; pero con el que lo reemplaza se genera la misma situación.

Todos estos temas los he planteado a la Oficina Nacional del Servicio Civil, y lo he conversado con el actual Director, Julio Martínez, quien me dio una explicación muy convincente -sobre la cual no voy a entrar en detalles, a menos que ustedes me lo pregunten- respecto a por qué el fenómeno no iba a ser tan general como yo pensaba. De todas maneras, sí se pueden dar unos cuantos casos en los cuales sí se tengan que producir subrogaciones. En tal caso, el problema estriba en que el segundo inciso del artículo 70, que regula las subrogaciones, establece que las subrogaciones podrán ser, como máximo, por dieciocho meses, salvo en aquellos casos en que la ausencia del subrogado sea por más tiempo.

En el caso de quienes cumplen funciones de dirección la subrogación puede ir hasta seis años, siempre que sea bien evaluado, y aún más, porque puede concursar para otras funciones de dirección y seguir indefinidamente. Por lo tanto, vamos a tener

situaciones de subrogantes que siempre se van a mantener indefinidamente como tales, especialmente si quienes ellos subrogan son exitosos en sus funciones de dirección. Aquí no propongo una redacción específica, pero me parece que habría que extender el límite de dieciocho meses a aquellos funcionarios que subroguen a quienes van a cumplir funciones de dirección. Obviamente, no van a ser tantos casos como yo me temía en algún momento, pero creo que la ley debe tener en cuenta que esos casos se pueden dar y pueden ser numerosos y, por consiguiente, establecer que en caso de que el funcionario que gane una función de dirección tenga que ser subrogado, al cabo de dieciocho meses rige lo que para todos los subrogantes, que debe ser el llamado a concurso correspondiente. No sé si queda claro este tema.

SEÑOR ASTI.- El penúltimo inciso del artículo 70 refiere a una excepción con respecto al plazo. Allí se establece: "Para los funcionarios que subroguen a aquellos que pasen a ocupar cargos políticos o de particular confianza no regirá el plazo establecido en el artículo precedente". ¿Se podría extender esa excepción a quienes subroguen a los que estén destinados a la administración superior, tal como establece el artículo 92?

SEÑOR NARBONDO.- Me parece importante que si son subrogados los que van a funciones de dirección, si se mantienen más de dieciocho meses en esa función, al cabo de ese plazo se cree un cargo para reemplazarlos en las tareas que dejaron vacantes y el subrogante deje de serlo porque alguien concursa para ese nuevo cargo.

SEÑOR PRESIDENTE.- Para que nos quede claro: ¿qué pasa si la persona que fue al cargo de dirección no es exitosa?

SEÑOR NARBONDO.- Aquí voy al punto siguiente, que refiere precisamente a dónde vuelven aquellos a quienes se les terminan los seis años de funciones y no concursan o no ganan una nueva función, o bien son mal evaluados y tienen que retornar.

La propuesta del Frente Amplio, en el último inciso del artículo 66, establece: "Culminada la función de Administración Superior, el funcionario de carrera volverá a ejercer las tareas anteriores a tal designación". Esta redacción no me parece adecuada y no va al menos con el espíritu con el cual siempre me habían explicado el mecanismo del retorno que, a su vez, se ampara en una de las innovaciones más importantes de este nuevo sistema de carreras, y es que el cargo tiene distintas tareas. En un mismo cargo se pueden cumplir distintas tareas. Por ejemplo, el artículo 51, donde se define el cargo, establece: "El cargo es una posición jurídica dentro del órgano, a la que le corresponde un conjunto de actividades asociadas a labores, tareas administrativas o técnicas, oficios o profesiones con determinado nivel de responsabilidad [...]". A su vez, el primer inciso del artículo 53, señala: "Se entiende por ocupaciones a los efectos del presente Estatuto, el conjunto de tareas asignables a los cargos". Es decir que un cargo puede tener distintas ocupaciones.

¿Cuál era la idea con respecto a los retornos de los funcionarios que habían ganado una función y que luego salían de la función y volvían a la carrera presupuestal? Que volvieran al cargo de origen, que lo mantienen en reserva, pero no necesariamente a la misma tarea y al mismo puesto, sino a las tareas y puestos donde en ese momento la Administración Pública lo requiera. Yo propongo una redacción que dice lo siguiente: "Culminada la función de Administración Superior, el funcionario de carrera volverá al cargo anterior a tal designación", no a las tareas anteriores a tal designación. Eventualmente, se puede agregar: "para desempeñar las ocupaciones correspondientes al cargo en el puesto donde la Administración Pública lo necesite"

Creo que ahí, precisamente, se genera un mecanismo que es eficaz y al mismo tiempo más justo. Porque, ¿qué sucede? Hay un subrogante que hace seis años que está cumpliendo las tareas que abandonó el funcionario que ganó las tareas de conducción. Ese funcionario que está subrogando las está cumpliendo perfectamente bien, sin embargo, como el otro es mal evaluado o no continúa en las funciones de dirección, vuelve y lo desplaza. Esto es injusto con quien estaba cumpliendo bien las tareas y es ineficaz para la Administración, porque quien tenía un buen cumplimiento de las tareas es desplazado. Creo que juntando las dos propuestas, los subrogantes solo pueden subrogar por dieciocho meses y luego pasan a concursar por el cargo, y los funcionarios vuelven a su cargo luego de las funciones de dirección, pero no necesariamente a las tareas que ahora están siendo realizadas por otros, sino a aquellas en las que sean necesarios.

Ustedes podrán decir: ¿eso no va a generar un exceso de personal? Pues no, porque si un funcionario baja, algún otro va a subir, pero no necesariamente aquel que estaba cumpliendo sus tareas. Lo importante es que podamos colocar al que baja en donde sea necesario, no donde estaba antes en que ahora hay alguien que no ganó la función de dirección y sí está cumpliendo correctamente sus tareas.

SEÑOR ASTI.- Con el ánimo de entendernos: ese planteo suyo también sería extensivo al caso en que la subrogación se haga por el hecho de que quien esté en ese puesto ha sido designado para un cargo político de particular confianza que, en general, prevemos que dure cinco años.

SEÑOR NARBONDO.- En ese caso me parece correcto.

Insisto que en el caso de las funciones de dirección, al cabo de dieciocho meses tiene que crearse un nuevo cargo para que el funcionario sea contratado. La razón del período de dieciocho meses es porque si en ese lapso el funcionario que accedió a las funciones de dirección es mal evaluado y vuelve a su cargo, no se generarían problemas. Pero si por ejemplo, el funcionario se mantiene durante seis años, el problema es el de un subrogante eterno que a su vez es subrogado por otro subrogante. Entonces, al cabo de dieciocho meses hay que regularizar la situación de los subrogantes. Esto no quiere decir que se le vaya a dar el cargo al que subrogaba, sino que se crea el cargo para el que concursarán todos los funcionarios.

SEÑOR ABDALA.- ¿La propuesta del doctor Narbondo es un aditivo al artículo 70?

SEÑOR NARBONDO.- Exactamente.

Por último, contrariamente a lo que se establecía en el proyecto original de Estatuto del Funcionario, que se remitía al artículo 50 de la Ley Nº 18.719, de 27 de diciembre de 2010, en la propuesta del Frente Amplio no aparece especificado que el nivel de ingreso de los funcionarios presupuestados sea el más bajo de cada escalafón. De esta manera se corre el riesgo de entradas laterales por cargos más altos, lo que no es positivo.

Considero que habría que reintroducir el artículo 50 de la Ley Nº 18.719, pero con un cambio de redacción en su primer inciso. Este artículo se basa en una definición restrictiva de la función pública y expresa: "El ingreso a la función pública en los Incisos 02 al 15 del Presupuesto Nacional se regirá por las disposiciones contenidas en el presente artículo.", y uno de sus incisos establece: "Se entiende por vacantes de ingreso las que se encuentren en el último nivel del escalafón correspondiente [...]". La redacción que sugiero sería la siguiente: "El ingreso a la función pública en cargos presupuestados [...]". Además, esta condición no rige para los contratados que también son funcionarios públicos. Entonces, con este agregado y con el procedimiento establecido en el artículo 50 de la Ley Nº 18.719, luego de ver que no hay otros funcionarios libres, se habilita un

llamado a concurso para el ingreso a la función pública y se entiende por vacantes de ingreso, las que se encuentren en el último nivel del escalafón correspondiente.

Con el agregado de "cargos presupuestados" se vuelve a una filosofía y a un principio contemplado en anteriores proyectos.

Es todo cuanto tenía para decir.

SEÑOR PRESIDENTE.- Agradecemos la clarísima exposición del doctor Narbondo.

SEÑOR NARBONDO.- Una vez más, soy yo el agradecido porque para los académicos es importante tener un diálogo con los parlamentarios.

Los felicito porque en este tema que me interesa mucho creo que se ha ido avanzando con mucho tino y claridad política.

(Se retira de Sala el doctor Narbondo)

SEÑOR PRESIDENTE.- La Comisión de Presupuestos integrada con la de Hacienda tiene mucho gusto en recibir al doctor Conrado Ramos. La Mesa quiere informar que ha invitado al doctor Pedro Narbondo a permanecer en Sala.

El doctor Ramos ha sido invitado para brindar su opinión sobre las modificaciones realizadas a los dos proyectos de ley relativos al Estatuto del Funcionario Público enviados por el Poder Ejecutivo. Como es sabido, estos dos proyectos fueron unificados en otro que fue presentado por la bancada del Frente Amplio.

SEÑOR RAMOS.- Es un honor haber sido invitado a esta Comisión a fin de dar mi opinión como experto en la materia. Trataré de sintetizar mi exposición en los cuatro puntos que me parecen más importantes.

En primer lugar, considero que la discusión que se ha llevado a cabo y las modificaciones realizadas constituyen un elemento muy positivo para el Estatuto; dichas modificaciones han permitido que la redacción sea mucho más clara.

Asimismo, considero algo muy valioso que se vaya a promulgar un Estatuto del Funcionario Público que actualice el que está en vigencia, como así también las normas agrupadas en el Texto Ordenado de la Función Pública.

No obstante ello, voy a insistir en algunas observaciones, ya que creo que en mi comparecencia anterior no fui lo suficientemente claro. Digo esto porque en aquella oportunidad no se me hicieron preguntas, y al parecer lo que dije no fue materia de discusión en el Estatuto.

No voy a mencionar -tal como hice en mi visita anterior- páginas web de otros países ni a hacer referencia a las tendencias internacionales sobre los estatutos del servicio civil, pero pretendo insistir sobre el punto, como así también sobre dos o tres más.

Antes de ingresar específicamente en el tema, quiero decir que un Estatuto es algo que debería ser diseñado para durar unos cuantos años, a diferencia de las reglamentaciones de materia escalafonaria o remuneraciones, las cuales pueden ser modificadas en las leyes de Presupuesto y en las Rendiciones de Cuentas cada cuatro o cinco años, o en forma anual. En realidad, un Estatuto debería ser diseñado a los efectos de no ser modificado constantemente; debería ser una piedra angular de la estructuración de la carrera administrativa y del servicio civil.

Por lo tanto, algunas de las observaciones las realizaré pensando en que esta normativa debe durar unos cuantos años, ya que no sería bueno concluir más adelante

que hubiera sido mejor aprovechar la discusión del Estatuto para incluir algunas reformas que tiendan a mejorar la gestión del sector público.

Una de las cosas que hay que tener en cuenta es que el Estatuto del Funcionario Público de la Administración Central debe ser un instrumento ágil y que sirva para la gestión de los recursos humanos en el Estado, ya que si no es así vuelve a ser letra muerta, tal como ha sido hasta ahora la carrera administrativa en el país.

Por tanto, hay que diseñarlo de manera de que sea funcional para los funcionarios -de modo que respete sus garantías, pero también sus derechos a la carrera administrativa y sus posibilidades de desarrollo profesional- y también para los jefes políticos, o seguiremos teniendo, como ha sucedido tradicionalmente en Uruguay, una burocracia paralela, la cual es formada por las autoridades políticas en base a que se desconfía de la burocracia anterior por dos argumentos básicos: porque ha sido ingresada por razones de patronazgo político, o porque no se confía en las jerarquías administrativas con las que se cuenta, debido a que no reúnen las capacidades para los cargos.

Entonces, lo que ha ocurrido tradicionalmente en Uruguay es que los Ministros terminan formando burocracias paralelas a través de proyectos financiados por el PNUD y contrataciones. En realidad, se encarga el proyecto a una persona determinada, se contratan asesores y la burocracia de carrera queda desplazada en estas jerarquías intermedias o alta burocracia; por lo tanto, sigue subsistiendo el tema de una burocracia de carrera. Digo esto porque cuando se diseña una alta burocracia -en este caso, la conducción superior-, debe ser muy bien pensada para que esto no suceda nuevamente, y anclada en algún diagnóstico claro. A mí no me queda claro cuál es el diagnóstico para crear una alta gerencia o una alta conducción. La palabra "conducción" da la idea de quien conduce, que es el responsable por un servicio determinado. De lo contrario, no es conducción, sino un asesoramiento, que es otra cosa.

Entonces, si se va a plantear una alta conducción, que se use, y que no quede como un nivel más dentro de los tantos que existen en la alta burocracia uruguaya, quedando luego desplazada a un costado, permitiendo que el jefe vuelva a formar su burocracia paralela, a través de la cual termine gestionando directamente. Por tanto, una de las críticas que voy a hacer está vinculada con el modelo de gestión de alta burocracia que este estatuto plantea.

También voy a hacer énfasis en que los escalafones tienen que ser armados en torno a ocupaciones, y no a habilidades o requerimientos académicos que la persona necesita. Estamos invirtiendo la lógica en esto. Es al revés: no es la habilidad -es decir, el conocimiento técnico- o la capacitación académica la que estructura los servicios civiles y luego subsidiariamente se introduce el tema de ocupación. No; es la ocupación la que define las estructuras escalafonarias, y no viceversa. De lo contrario, desde mi punto de vista, sería mejor quedarnos como estamos, y no introducir modalidades subsidiariamente -como la ocupación, que es una tendencia internacional- para que pierdan completamente valor. Lo mismo digo de la alta gerencia: o nos quedamos como estamos en una carrera administrativa tradicional o realmente vamos a un sistema de alta conducción en serio, que tenga sentido, y que se use; que no quede en la norma otra vez que vamos a hacer acuerdos o compromisos de gestión que luego no se realizan, porque realmente estas personas no son gerentes y no tienen libertad de gestión. Entonces, ¿por qué van a tener compromiso de gestión? ¿Cómo van a poder cumplirlos si no tienen libertad para gestionar?

Digo esto para ver el contexto de la relación que tiene que desprenderse a partir de un estatuto entre políticos y administrativos. Tenemos que refundar el pacto entre

políticos y administrativos. Nuestros políticos del Poder Ejecutivo no creen en la Administración de carrera establecida, en parte por razones no válidas y, en parte, válidas. Realmente, no tienen la garantía de que hayan accedido en forma meritocrática -es la verdad: no todos los puestos son ocupados de forma meritocrática- ni tampoco tienen las garantías de que la persona que esté ocupando el puesto de trabajo tenga la calidad técnica para desarrollar ese puesto de trabajo. Puede ser un muy buen servidor público, pero no contar con las características de liderazgo para ocupar jerarquías intermedias en la Administración Pública, lo que genera las burocracias paralelas que realmente no favorecen una adecuada gestión del Estado. Entonces, si ese es el diagnóstico -que comparto- creo que la solución tiene que ser adecuada para combatir este flagelo donde la política no confía en la Administración establecida, y la Administración establecida tampoco siente lealtad hacia el Gobierno de turno, que realiza un asesoramiento imparcial y honrado por una carrera administrativa de la cual emana mucho prestigio. Hoy en día eso no ocurre. Un estatuto debe tratar de promover este nuevo pacto entre políticos y burócratas, en donde los políticos ceden libertad de gestión y estabilidad en el cargo a los administrativos y un sistema de evaluaciones muy bien elaborado, para hacer evaluaciones imparciales, y los burócratas, a cambio, ceden a los políticos su lealtad, pero no su lealtad político partidaria, sino su lealtad por ser el representante elegido por la ciudadanía. Ese es el pacto al que tenemos que apuntar en un estatuto. La norma tiene que poder habilitar a que este pacto se viabilice.

Tengo una pregunta para hacer a los señores legisladores. No me queda claro el sistema de ingreso a la función pública. Si el sistema vigente para el ingreso a la función pública sigue siendo el mismo, se debería entrar -ahora ya no tenemos grados sino niveles- por el último nivel del escalafón o subescalafón, para respetar los derechos de carrera administrativa. Si se está legislando para adelante y pretendiendo que este estatuto dure un buen tiempo, se debería habilitar el ingreso en jerarquías intermedias de la Administración Pública, con requisitos. Tranquilamente, se pueden establecer ciertos requisitos: experiencia en el sector público o que haya cumplido equis años en determinada función, o el que se quiera poner. Hoy en día no hay una acumulación dentro del sector público. Ocurre porque el sistema de producción en el sector público -también en el sector privado- es muy dinámico y puede haber habilidades y saberes que no se encuentren dentro de la Administración y, entonces, hay que recurrir nuevamente al mecanismo de la contratación por fuera de la carrera administrativa, porque a esta persona no se la va a poder ingresar según el nivel de conocimiento y de responsabilidad del cargo, sino que va a tener que entrar por el último nivel del escalafón y, quizás, nos estamos perdiendo de poder ingresar a una persona que no debería entrar por el último nivel del escalafón. No obstante, si se quiere privilegiar el componente de que tenga un muy buen período de conocimiento de la maquinaria pública y de inducción en el derecho administrativo, etcétera, se puede establecer como requerimiento que tenga experiencia en el sector público. Lo digo porque no me quedó claro de la lectura cuál es el sistema de ingreso a la función pública, no así el de ascensos y de redistribución, que me pareció que estaba mucho más claro. Lo planteo más como una pregunta que como una aseveración.

A continuación, me voy a referir directamente al artículo 37 y los siguientes, relativos al sistema escalafonario. Hablo del que está en la columna derecha del comparativo, que es el que une el de vínculos y el estatuto.

Tengo una sugerencia para hacer con relación al artículo 37 propuesto por el Frente Amplio. Según la Constitución, la materia estatutaria no tiene por qué estar en el Estatuto del Funcionario Público; sí se puede establecer que la carrera administrativa se va a estructurar en escalafones, pero la Constitución no dice cómo deben estar estructurados

esos escalafones: eso, sí lo dice la Constitución, es materia presupuestal. Esto lo consulté con los doctores Cajarville y Correa Freitas, y con la doctora Cristina Vázquez. Figura en los respectivos artículos de la Constitución, que no tengo a mano en este momento.

Tengo una propuesta para formular, en caso de que se atienda esta objeción que planteo en el sentido de que la carrera administrativa debe estar estructurada en familias de ocupaciones y no en lo que la gente estudió o en el oficio que tiene; estamos invirtiendo la relación lógica con la que se estructuran los servicios civiles, porque es más cómodo hacerlo de esa manera, es la tradición que tenemos. Pero se está tratando de rediseñar una carrera administrativa que sirva para adelante y que sirva a los efectos de la gestión, sobre todo de los jefes políticos. De lo contrario, se puede llegar a redacciones muy confusas, desde mi punto de vista, como sucede con la de los artículos 48 y 49. El artículo 48 establece: "El subescalafón Técnico Universitario comprende los cargos con formación universitaria en conceptos y métodos para la ejecución de actividades y la enseñanza e investigación técnica en todas las áreas del conocimiento humano". El artículo 49 expresa: "El subescalafón Profesional Universitario" -un escalafón más arriba que el anterior- "comprende los cargos con formación universitaria en principios, doctrinas" -se agregó el término "doctrinas", que me genera una gran interrogante- "y métodos que permiten la ejecución de funciones y la enseñanza e investigación científica y profesional en todas las áreas del conocimiento humano". Mi pregunta es: ¿cuál es la diferencia entre una cosa y otra? Sí habría diferencia si se estableciera -como leí en una propuesta anterior- que para un caso se debe haber estudiado cuatro años y, para el otro, cinco años, lo que me parece un absurdo completo. Esto es consecuencia de estructurar los escalafones según los estudios y no de acuerdo con lo que la persona hace concretamente. Se podría llegar al absurdo de que una persona que haya estudiado cuatro años, esté comprendida en el escalafón técnico universitario y sea experta en licitaciones en las que el Estado se juega millones de dólares, pueda estar en un subescalafón por debajo de alguien que está en el escalafón profesional universitario por haber estudiado cinco años, pero que quizás no realiza una tarea de tanto valor público a la sociedad como le agrega la persona que estudió cuatro años. Entonces, realmente, desaconsejaría estructurar los escalafones y la carrera administrativa de aquí a veinte años de esta manera.

Este problema se podría salvar estableciendo que la carrera administrativa estará estructurada por escalafones y darse un período de estudio, hasta la próxima ley de presupuesto, para analizar qué agruparán esos escalafones. Ya que habrá una Comisión encargada del análisis de las retribuciones y de las ocupaciones, también podría estudiar cuáles son las ocupaciones que hay en el Estado uruguayo, cuáles son las más relevantes, cuál es el valor público que debe tener una ocupación. Por supuesto, habrá que analizar el costo fiscal que esto tiene y hacer un análisis de diseño hacia adelante, pero la Comisión ya está estructurada y prevista como para que se pueda ir haciendo una migración paulatina hacia el nuevo sistema de carrera administrativa. De esa forma, sabríamos cuáles son las ocupaciones que tenemos, cómo las agrupamos y cómo se distinguen las familias ocupacionales. Esa sería la base de nuestra estructura escalafonaria. Luego de determinar cada ocupación específica se podría ir calculando cuál es el valor público que debería tener en la carrera administrativa. Eso sí facilitaría a los Ministros poder gestionar mucho más adecuadamente y al funcionario público tener una perspectiva de carrera mucho más amplia e interesante, sin que se lo estructure en el escalafón por la cantidad de años que estudió. Teniendo en cuenta los conocimientos y el perfil que determine el servicio civil, se puede estructurar la carrera administrativa según las ocupaciones y no según lo que se estudió; inclusive, esto facilitará la capacitación que

pueda brindar el servicio civil. Obviamente, lo que se estudió es importantísimo y deberá contar en la calificación del perfil del cargo, pero no debe ser la base de la estructuración de la carrera administrativa.

Esta estructuración, como sucede con tantas cosas en Uruguay -y no está mal que así haya sido hecha-, fue una cuestión aluvional: al principio había un solo escalafón, luego hubo presiones corporativas para que se crearan más, y así se fueron creando los escalafones, con una perspectiva corporativa, como lo fue también la matriz de protección social. Se fue cediendo ante intereses de las corporaciones y se fueron creando distintos escalafones. Pero no tenemos por qué seguir repitiendo esto. Si se va a refundar nuestro servicio civil, sobre bases realistas, además -porque no es un invento-, tal como hice en la reunión anterior, aconsejo que se traiga a expertos en materia de gestión de recursos humanos de otros países. No nos vayamos muy lejos: pueden venir de Brasil, donde están empezando a combinar una estructuración sobre bases antiguas y modernas. Por ejemplo, agrupar en familias de ocupaciones a analistas de políticas públicas, y así sucesivamente. Brasil lo está haciendo. En lo personal, me gustó mucho el sistema que está implementando Canadá, que es un servicio civil que da muchas garantías y es muy fuerte. Se me podrá decir que es otra realidad y que tienen otra tradición cultural y de política administrativa. Sí lo son, pero combinan los principios de carrera administrativa con principios modernos de gestión basados en el valor del puesto de trabajo.

Esto no quiere decir que este estatuto no sirve, no va. Creo que se puede trabajar en un muy buen Estatuto, siempre que deje abierta la posibilidad de estudiar adecuadamente cómo queremos estructurar nuestras ocupaciones y cómo serán los escalafones.

Reitero: había leído -no lo vi ahora- que el subescalafón, que era el cargo, iba a tener el 70% de las remuneraciones y que la ocupación tendría el 30%. Esto hay que hacerlo pensándolo mejor y viendo cuál es el valor público que agrega una ocupación. Evitaríamos tener este tipo de diseño. No conozco las bases científicas sobre las que se dice que el 70% corresponderá a cuánto estudié y el 30% a lo que hago. No he encontrado en la gestión pública doctrina en la materia.

Podría poner más ejemplos de situaciones absurdas que se podrían dar a la hora de gestionar cuando se estructura al servicio civil sobre estas bases escalafonarias, pero no quiero ser tan reiterativo.

En cuanto al artículo 56, me sigue preocupando que el ascenso sea limitado al Inciso. No estamos legislando para tres o cuatro años; estamos legislando para un período más amplio, sobre todo cuando se estructura el servicio civil en torno a ocupaciones. Una familia de ocupaciones puede ser auditores e inspectores, gestores, así como son administrativos. ¿Por qué el desarrollo profesional de una persona tiene que estar limitado al Inciso y no abierto a la Administración Central, si vamos a legislar hacia adelante y vamos a tener una Comisión que va a estudiar retribuciones y ocupaciones y va a encontrar el verdadero valor público que debería tener una ocupación?

Insisto en que la escala salarial tiene que seguir siendo única, con pisos y techos, y que las familias ocupacionales deben integrarse en ella. Esto llevaría a que en la negociación colectiva se empezara por el grado inferior en la jerarquía y que, al moverse ese, se movieran los demás automáticamente. Con este sistema de remuneraciones también evitaríamos lo que todos quienes hemos estado en una negociación colectiva conocemos: cuando nos reunimos con el Grupo A, con el B, con la Mesa Coordinadora de Entes o con COFE y los organismos del artículo 220, sucede que el Ministro ya le concedió un aumento por separado al Grupo A, por presiones en cuanto a situaciones

que eran insoportables de mantener con los inspectores, con los de la DGI, con los inspectores del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social o del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, inventando un provento más.

De esta manera, se modificaría el de abajo y los demás seguirían automáticamente, en una escala única salarial, donde esté calculado el valor público de las ocupaciones. Esto es mucho trabajo, mucho trabajo, pero realmente nos sitúa en la modernidad de los servicios civiles y hacia dónde van.

También podríamos tener experiencias. El Banco Mundial -sé que no es una figurita muy querida- recomienda, para administraciones que quieren maximizar sus decisiones y garantizar que no se cuele presiones corporativas a la hora de discutir salarialmente, tener una única columna vertebral salarial en la que se vaya calculando el valor público de las ocupaciones y ubicando a las familias ocupacionales, con pisos y techos. Con esto quiero decir que la estructura en ocupaciones y no en lo que se estudió tiene que ver también con el sistema de remuneraciones que se quiera implementar. Facilitaría mucho más un sistema racional de remuneraciones, que hiciera atractivo el servicio público. Sería muy bueno para la gente. Es más: la página web del servicio civil podría ser un lugar muy atractivo para que se presentaran personas de Brasil -¿por qué no?, si estamos legislando para adelante- con un "know how", por ejemplo, en temas de medio ambiente. Aquí algunos lo tenemos, pero somos unos pocos. Esas personas se podrían presentar al servicio civil nuestro, con un salario atractivo, más allá de los temas cambiarios. Se calcula el valor público de una ocupación, por lo que no se tiene que estar, como hacemos hoy en día, contratando por afuera al especialista porque no le podemos pagar el sueldo básico, e inventando compensaciones extras. Se calcula el valor público de la ocupación. Entonces, no es solo un tema de "benchmarking" con el sector privado y con las empresas públicas. Es una decisión, en última instancia, política: cuánto quiere pagar la sociedad a una ocupación. Para eso necesitamos estructurar nuestro servicio civil en torno a ocupaciones y no a calificaciones. La calificación es necesaria, pero no es el determinante.

Que el ascenso esté reducido al Inciso me parece una limitación al desarrollo profesional de la persona. Si vamos a calcular un nuevo sistema de remuneraciones -para eso se va a armar la Comisión que estudiará esto-, bueno, esto podría tener un plazo de adaptación. En Uruguay las reformas se hacen gradualmente, pensando en la integralidad y en los costos fiscales. Pero no nos limitemos a que se pueda ascender solamente al interior del Inciso.

Otra cosa más: si lo que se necesita para ascender es tener dos años en el cargo y vamos a esperar a que el concurso quede desierto, ¿cuánto tiempo nos llevará? Seamos realistas: ¿cuánto demora la ventanilla única en incorporar a personal de carrera? Conozco casos en los que, una vez expedido Servicio Civil, pasaron dos años en los que la persona se casó, tuvo hijos y se fue a vivir al exterior. Pasaron dos años desde que se armó la ventanilla única, se empezaron a hacer los llamados y se dieron los resultados. El objetivo no debe ser el control excesivo. El servicio civil debe dar las garantías mínimas de un proceso objetivo, pero no debe ser un embudo para la entrada. Si lo es, tienen razón los sindicatos cuando plantean que la ventanilla única tiene la función de evitar el ingreso a la carrera administrativa. No creo que esa haya sido la intención. Lo que digo es que se debe pensar que la ventanilla única tiene que ser un sistema diseñado para tener un software que elimine los perfiles que no se ajustan, y luego, la selección entre los veinte o treinta mejores candidatos, la termina de hacer el Ministerio y no Servicio Civil. Y si el Ministro quiere poner al hijo, está entre los veinte mejores; ese no es un problema. El problema es que la ventanilla única se transforme en un embudo. Si vamos a esperar a que los llamados queden desiertos para que el cargo lo ocupe la persona dos años,

repetiendo el proceso, que dura meses, los Ministros van a seguir contratando por afuera o no usando la carrera administrativa. Esta nueva carrera administrativa tiene que ser un ágil instrumento de gestión para nuestros Ministros. De lo contrario, vuelve a quedar en letra muerta, como ha sido la tradición en la carrera administrativa en Uruguay.

Esto no se puede pensar sin conocimiento cabal de lo que es la gestión y de lo que demoran los procesos en Uruguay. Hay que armonizar las garantías de que tenga cierta prioridad la persona que viene ocupando el cargo por dos años, pero implementar, como hemos hecho en otras oportunidades, el sistema de los tres sobres. ¿Por qué no? Llamamos todo al mismo tiempo y vamos abriendo los sobres, dando garantías. El tema de los tres sobres lo había visto, pero en la columna final desapareció. Quizás me esté equivocando...

SEÑOR ASTI.- En la sesión anterior, cuando nos visitó la Oficina Nacional del Servicio Civil, se habló de este tema. El mecanismo de los tres sobres está previsto. Por eso, el inciso final dice que las convocatorias podrían realizarse a través de uno o más llamados. Está previsto que todo este escalonamiento de requerimientos pueda hacerse simultáneamente con la presentación de tres sobres. Primero se abren los del Inciso, si este queda desierto se abre los del Inciso que todavía no tienen el plazo y si también queda desierto, se abre el de los postulantes de otros Incisos. El llamado se puede hacer perfectamente tal como estaba planteando el doctor Ramos.

SEÑOR RAMOS.- Lo que sucede es que lo había visto en el apartado de la izquierda. Cuando leí la redacción final del artículo 56, no lo vi. Por eso hice mención a eso. Me parece muy saludable que esté incorporado, ya que es una forma de respetar garantías y dar agilidad al tema.

Reitero: estamos en condiciones de empezar a hacer los ascensos al interior de la Administración Central sin que sea una espantada de recursos humanos a un Ministerio que está pagando mejor desde otro que paga menos, porque ahora estamos rediseñando el sistema de remuneraciones. Esto pasaba cuando el sistema de remuneraciones no iba a ser rediseñado, pero si vamos rediseñarlo, démosle oportunidad a los funcionarios públicos de tener una carrera administrativa con mucho horizonte. Ese horizonte no puede limitarse, como antes, a la serie, el escalafón, el Inciso o la Unidad Ejecutora. Ahora se amplía ese horizonte, pero estamos legislando para más tiempo. ¿O luego de que tengamos un sistema de remuneraciones vamos a toquetear nuevamente el estatuto para que los funcionarios puedan ascender a lo largo y ancho de la Administración Central?

SEÑOR BERNINI.- Con respecto a la valoración que hace el doctor Ramos, en el quinto párrafo del artículo 56 se hace referencia a los posibles postulantes de los Incisos del resto de la Administración Central. En todo caso, lo que se plantea es un orden de prelación. En primer lugar, como consta en el tercer párrafo, se da la posibilidad a todos los postulantes del Inciso que cumplan con los requisitos; luego, se establece que se procederá a evaluar a los funcionarios del Inciso que se postulen, cumpliendo los requisitos expuestos y, por último, abre la posibilidad de que exista un corrimiento horizontal entre Incisos.

De manera que no se abre esa posibilidad desde el comienzo, sino que primero se recurre a los postulantes del Inciso y luego se pasa al otro estamento, a ese corrimiento horizontal, que es uno de los aspectos novedosos de este estatuto. En todo caso, puede haber distintos puntos de vista en cuanto a si desde el comienzo se debe recurrir a ese procedimiento de corrimiento horizontal, pero lo cierto es que está previsto, y es uno de los cambios importantes. Pasamos de un sistema muy rígido que existía en la

Administración Central a por lo menos abrir esa posibilidad, en la medida en que los requerimientos no sean cubiertos por funcionarios del Inciso.

SEÑOR RAMOS.- Insisto: si estamos pensando de acá a diez o quince años, ya no tiene sentido proteger la carrera dentro del Inciso, sino que se debe proteger la carrera administrativa como un todo. Uno podría decir que este es un paso gradual; en Uruguay somos gradualistas. Quisiera saber si se tiene las garantías con respecto al sistema de tres sobres nuevamente, o si se va a declarar desierto el llamado. Si se opera de nuevo con el sistema de tres sobres, diría: desde mi punto de vista, no es la situación ideal, pero, con nuestra tradición y nuestra cultura, puede estar bien tener esto. Reitero: yo estoy teniendo en cuenta al funcionario público y sus perspectivas de carrera administrativa. Si yo fuera funcionario público y tuviera una especialización sería maravilloso que se ampliaran mis posibilidades de carrera. En el sector privado -más allá de los déficit y las enormes fallas que tenemos en el mercado- la gente puede cambiar a distintos puestos de trabajo y ascender. Entonces, ¿por qué limitar esta posibilidad? Esta no es una cuestión de las garantías de la carrera administrativa. No; la carrera administrativa está garantizada: se encuentra garantizada en el principio meritocrático del ascenso. En todo caso, sería una extragarantía. Es la garantía para quienes están dentro del Inciso. ¿Por qué?

De todas maneras, esto representa un avance y no hace al núcleo central de este asunto.

Me gustaría hacer una mención a la alta conducción, que tiene que ver con la administración superior, con los artículos que van del 60 en adelante. En general, los cuestionamientos que realizo al estatuto, porque realmente creo que hay que aprobar un nuevo estatuto...

SEÑOR PRESIDENTE.- Si me permite, doctor Ramos, antes de continuar, la Mesa quiere plantear una cuestión de Reglamento.

Como no hemos podido nombrar Vicepresidente de la Comisión de Presupuestos, correspondería designar Presidente ad- hoc. En este caso, proponemos al señor Diputado Groba para ocupar ese lugar.

Se va a votar.

(Se vota)

—Nueve en diez: AFIRMATIVA.

Por lo tanto, queda designado el señor Diputado Groba como Presidente ad- hoc.

(Ocupa la Presidencia el señor Representante Oscar Groba)

(Diálogos)

SEÑOR PRESIDENTE ad- hoc.- Puede continuar el doctor Ramos.

SEÑOR RAMOS.- Como decía, voy a referirme a la administración superior, así como también a las garantías en lo que tiene que ver con la destitución del funcionario con dos calificaciones negativas -si bien el tema ha sido suficientemente tratado, me gustaría hacer una mención al respecto- y a la formación de una Comisión de Servicio Civil con integración de los partidos de oposición, que yo había propuesto cuando tuve oportunidad de estar en la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, cuestión con respecto a la cual casi habíamos logrado consenso. Entiendo que este es un aspecto fundamental, porque tiene que ver con el resguardo de las garantías de la carrera administrativa en el Uruguay, independientemente de que exista un Tribunal de lo Contencioso Administrativo, que me parece una instancia última, costosa y lenta, más allá de que se

pueda lograr eficiencia. Los servicios civiles en el mundo entero empezaron con una Comisión de Servicio Civil con una fuerte autonomía del Poder Ejecutivo. Es la primera agencia reguladora en Estados Unidos; en Gran Bretaña, la Comisión de Servicio Civil tiene autonomía relativa del Poder Ejecutivo; y podría citar muchísimos casos que están destinados a maximizar las garantías del funcionario público. Esto hace también a los temas de filtración al Parlamento o a la prensa, que están muy tratados en otros códigos de servicio civil a lo largo y ancho del mundo.

Voy a referirme al primero de los temas planteados, que tiene que ver con la administración superior. Mi pregunta es: ¿cuál es el diagnóstico que se ha hecho para proponer una administración superior de las características que aquí se plantean aquí?

En primer lugar, yo comencé estudiando las características de una administración superior similar en la Intendencia de Montevideo, que no ha sido precisamente un ejemplo de eficiencia en términos de establecer compromisos de gestión y respetarlos. La norma está, pero no se cumple. Lo mismo nos pasó cuando armamos la alta conducción. La norma decía muy coquetamente que teníamos que hacer compromisos de gestión, pero lo cierto es que nunca los llegamos a establecer. Eran cargos; ahora van a ser funciones.

Muy bien: ¿cuál es el diagnóstico? ¿Por qué se quiere establecer una administración superior? Según el diagnóstico será el tipo de administración superior que se sugiera. Conozco a consultores de OIT que inspiraron el modelo de la Intendencia; conozco a las personas que inspiraron el fracasado modelo de la Administración Central, y ahora se propone un nuevo modelo de administración superior. Lo que no conozco son los diagnósticos que promueven una administración superior de este tipo. Cuando una administración superior saca la característica de cargo, lo convierte en una función y establece compromisos de gestión, por lo general lo hace porque hay un diagnóstico doble: se quiere evitar una excesiva rigidez que tienen los cargos de carrera, sin compromisos de gestión. Una vez que la persona llega ahí se le establece un compromiso de gestión porque así se asegura la lealtad, y no me refiero a la política partidaria sino a los objetivos políticos del Gobierno, de las jerarquías intermedias. Así se logra una flexibilidad. También se quieren tener las garantías de que esta persona sea idónea y respete la voluntad de los representantes electos.

Estos sistemas se establecen en funciones o cargos, según el sistema que se elija, que gerencian, que gestionan, que tienen responsabilidad con un servicio. ¿Dónde se va a establecer la administración superior? En la supervisión, para los actuales Jefes de Departamento; en la conducción media, para los actuales Directores de División, y en la superior, para aquellas áreas o gerencias que no sé bien cuáles son. Hasta ahora las gerencias que se venían diseñando, en realidad no son gerencias sino asesorías del Director General de Secretaría. El gerente de la unidad de planificación estratégica, el gerente de la gestión humana, el gerente financiero contable, no son gerentes. Desempeñan funciones de apoyo al Director General de Secretaría, que es el gerente, aunque sea un cargo de libre designación de confianza política. Pero ese es el gerente, el ordenador de gastos y el que tiene ciertas libertades de manejos de recursos financieros y de personal; digo ciertas libertades porque están limitadas por nuestro Derecho. Entonces, si vamos a hacer una gerencia, hagámosla en serio, si no quedémonos con la carrera administrativa tradicional que tenemos.

En los lugares donde estamos armando una gerencia, no se gerencia. Los Directores de División no son ordenadores de gasto y los asesores del Director General de Secretaría tampoco son ordenadores de gasto, porque les designo funciones y les establezco un compromiso de gestión. El compromiso de gestión es una figura

contractualista, sacada del mercado e incorporada en la gestión pública por muchos países, y que está de moda, tienen el objeto de que alguien pueda hacerse responsable de su gestión a cambio de que se den libertades para gestionar. Si yo no doy libertades para gestionar no me pueden hacer responsable de la gestión. Otra cosa es ser gestor de un servicio y ser responsable por él. El modelo chileno analiza los Ministerios y se pregunta quiénes proveen un servicio: la Dirección Nacional de Registros, los Directores de hospitales, los encargados de centros de reclusión penitenciaria, la Dirección Nacional de Identificación Civil. Esos no formulan políticas sino que proveen servicios, y ahí se estableció una gerencia. Esos cargos se concursan y se les establece un compromiso de gestión, cuyo armado dura entre cuatro y seis meses. Hay una comisión de servicio civil que está encargada del concurso de esos cargos. Es el "gatekeeper", el portero de esa gerencia. Y en última instancia, como es un modelo presidencialista, fuerte, la designación entre los tres o cinco que son elegidos se le deja al Presidente de la República. El modelo fracasó. Vino Piñera y sacó al 75% de estos gerentes. Ahora: ojo con lo que vamos a hacer nosotros. ¿Vamos a montar una gerencia donde no hay gerentes? Los Directores nacionales, los cargos de confianza política ¿no establecen compromisos de gestión? Entonces, ¿qué compromisos de gestión van a establecer los asesores de las áreas? Hasta ahora las áreas o las gerencias son apoyos a los cargos de confianza política; no son gerentes, y los Directores de División, menos aún. Están en un escalón más abajo; tampoco son gerentes.

¿Saben lo que implica diseñar compromisos de gestión a esos niveles, la cantidad de compromisos de gestión que hay? ¿Cómo se van a evaluar esos compromisos de gestión? Es una cosa muy seria evaluar un compromiso de gestión. Hay que tener indicadores muy finos. ¿E indicadores de qué van a ser? Tienen que ser indicadores de cumplimiento objetivo e indicadores de competencias; es decir, que se juzgue si el gerente está promoviendo la colaboración con los otros gerentes, si lo hace sin traerle problemas a sus cargos políticos, etcétera.

Mi propuesta no es eliminar una alta dirección, una dirección superior, etcétera. Creo que puede llegar a ser un avance que los políticos del Poder Ejecutivo, para no montar una burocracia paralela, tengan cierta flexibilidad y se aseguren que quien está abajo asesorando a sus cargos de confianza tengan cierta movilidad si no cumplen su tarea adecuadamente y sean puestos de trabajo y no funciones. Se podría establecer un compromiso de gestión. Ojalá que esto no quede en la letra, porque ya he visto pasar muchas cosas que quedan en la letra. He sido responsable de hacer pasar cosas que quedan en la letra pero no en la práctica. Es una autocrítica que hago. Pero si no profesionalizamos el nivel realmente gerencial, esto no sirve de nada. Con esto quiero decir que podemos ir a un sistema -que creo que no va a tener apoyo político, pero lo propongo igual- donde vemos cuáles son servicios y cuáles son unidades ejecutoras que formulan políticas y en los servicios armamos una gerencia en serio, no la de formuladores de política, que tienen que seguir siendo cargos de designación política. Pero a los cargos de designación política se les podría pedir un compromiso de gestión con su Ministro, porque ahí arranca la gerencia. En los lugares donde se han establecido sistemas gerenciales, el compromiso de gestión arranca en los gerentes. No arranca en los subordinados, que no son gerentes. Si no, no tiene sentido la cascada de compromisos de gestión. Arranquemos en el lugar de gerentes. Si los gerentes nuestros son políticos, muy bien. ¿Y por qué no pedirles determinadas credenciales técnicas, como en los cargos de alta prioridad? Sé que en el sistema político uruguayo es complicado atar la designación del personal de confianza política. Pero ahí es donde está la gerencia en el Uruguay. En los cargos de confianza política empieza la gerencia en el Uruguay. También me refiero a los Organismos del artículo 220 que supuestamente

podrían plegarse a este estatuto voluntariamente. Me preocupan mucho los Organismos del artículo 220, porque estamos hablando de educación y salud, donde podríamos profesionalizar la gestión. Para montar una verdadera gerencia deberían ser gerentes propiamente y no cargos de designación política, o en aquellos lugares donde sigue habiendo cargos de designación política -porque el sistema uruguayo así lo decide y quiere mantenerlos- habría que tener garantías de muy buena gestión. Que sean realmente gerentes o gestores; la palabra gerente suena mucho a mercado y podrían denominarse gestores públicos. Estos también deberían firmar un compromiso de gestión. Es un absurdo hacer firmar compromisos de gestión a sus subordinados si no los firman los gerentes o los gestores públicos, los que son responsables y ordenadores de gasto. Si va a haber compromiso de gestión se tienen que modificar las normas presupuestales y las del servicio civil, justamente para dar mayor flexibilidad a la gestión. No tiene sentido establecer una gestión pública si no hay flexibilidad para gestionar. Lo primero que van a decir quienes están atados a un compromiso de gestión es que no tuvieron las manos libres para gestionar. Lo que digo es: tirémonos a los compromisos de gestión pero no ingenuamente, que no quede otra vez en la letra. No propongo eliminar esto pero sí pensar qué hacen un escalón más arriba, donde realmente están las gerencias o los gestores públicos que hoy en día son cargos de designación política. Sería partidario de que se les pusiera un compromiso de gestión entre su Ministro y él y que de ahí para abajo se desprendieran los otros compromisos de gestión. Se debe entender que el cargo más abajo no es de gerente, tampoco sé si llamarlo de conducción. No es el cargo más alto de la carrera administrativa alguien que asesora en materia de tecnología de información al Director General de Secretaría. Tenemos una confusión ahí. Por lo general, nos equivocamos, creamos un nivel más de alta burocracia y después le ponemos otro nivel arriba y así vamos a terminar tirando a todos para afuera, salvo los cincuenta cargos que, como no se llamaron las provisiones para la alta conducción, se suprimieron pero quedaron funcionando otros tantos. Entonces, vamos a tener cargos de carrera que, si no llamamos más, se van a ir extinguiendo; son los actuales Gerentes de Planificación Estratégica, etcétera. De esta manera vamos a tener otros Gerentes de Planificación Estratégica y de Recursos Humanos que no van a tener carrera sino funciones con compromisos de gestión y vamos a tener a los Directores de División. ¿Quién manda si ese es un nivel gerencial? Va a seguir mandando el Director Nacional. Entonces, los de abajo debemos tener un orden si queremos ver qué queremos hacer en ese nivel de la alta gerencia o de la alta burocracia pública.

Ya mencioné la necesidad de tener una comisión de servicio civil para casos en que el funcionario público crea que su superior administrativo o político está ocultando información al Parlamento. Por ejemplo, está el caso en Inglaterra del funcionario público que denunció al Parlamento que el Ministerio de Defensa no estaba anunciando al Parlamento que se iba a hundir el "Belgrano". No lo destituyeron. Se amparó en la comisión de servicio civil porque ese hecho de filtrar información a la prensa estaba legitimado.

Si nosotros vamos a tener un Estatuto que sea garantista del funcionario público, debemos darle garantías si hace bien su función -así se lo exigimos-, inclusive, si ve un delito, que lo denuncie; es muy complejo denunciar a la Justicia, por lo general el que denuncia termina quedando pegado. Entonces, podríamos tener una comisión de servicio civil que luego pueda servir para otras cosas; inclusive, con partidos de la oposición, podría revisar las características técnicas de los cargos de confianza política y así mejorar la gerencia pública. Serviría de mucho tener una comisión de servicio civil, independientemente de que al Director Ejecutivo del servicio civil lo siga designando el Presidente directamente. En Uruguay el servicio civil debe tener más autonomía de la que

ha tenido tradicionalmente porque, de lo contrario, nunca va a tomar la jerarquía que necesita como institución político-administrativa. Uruguay nunca ha dado al servicio civil la jerarquía que debe tener.

El último punto tiene que ver con el tema de dos calificaciones negativas y que la persona pueda ser destituida. Se dice que la reglamentación va a fijar cómo se evalúa a esa persona. Es solamente un signo de advertencia. El Parlamento está dando al Poder Ejecutivo, no digo una carta libre -la reglamentación no pasa por el Parlamento- sino la manera de destituir por malas calificaciones a un funcionario público. Esto iba a ser un tema de reglamentación -merecería figurar en este proyecto de ley; quizás está en algún apartado que no he visto- ; debería existir alguna garantía legal de que la evaluación va a tener determinadas características que luego se van a pulir, pero no puede ser una carta abierta, vacía, para que luego se reglamente. Las garantías de la carrera administrativa, del funcionario público y de una relativa autonomía del poder político, son un aspecto sustantivo.

(Ocupa la Presidencia el señor Representante Gamou)

SEÑOR PARDIÑAS.- Los criterios o las bases de la evaluación podrían estar fijados por el Parlamento pero también está implícito que esto es la habilitación al Poder Ejecutivo para tomar la iniciativa. Siempre queda en manos del Parlamento evaluar si el proceso que llevó adelante el Poder Ejecutivo es el adecuado, o no, para luego dar la venia de la destitución. Siempre ese resguardo existe. De todas maneras, puede ser un preciosismo incluirlo desde ya en la norma, pero son opciones que se pueden manejar.

Simplemente quiero dejar claro que esto es para habilitar la iniciativa que el Poder Ejecutivo tiene que dar al Parlamento para ocurrir la destitución.

SEÑOR POSADA.- Quiero agradecer al doctor Ramos porque la visión que ha aportado hoy es realmente removedora. Creo que es uno de los temas que ha sido considerado, diría recurrentemente, en el discurso político pero, en los hechos, lamentablemente, pocas veces se ha podido avanzar. De hecho, los avances que se han realizado no se han podido siquiera consolidar.

Me parece que frente a un proyecto como el que tenemos, la pregunta que uno se hace es si en estos aspectos de alguna manera no se está dando un paso que termine congelando posiciones y evitando, en los hechos, que -precisamente- exista la posibilidad de establecer cambios cualitativos. Realmente, me parece una idea novedosa, pero absolutamente lógica, el hecho de que se plantee una especie de pacto entre los políticos y los burócratas, si es que queremos desarrollar un sistema burocrático que esté al servicio de la ciudadanía. A veces uno tiene la impresión de que no hay una consideración de carácter político para la actual Administración. Creo que este es un problema que se viene dando en el Estado uruguayo desde hace mucho tiempo. Muchas veces uno tiene la sensación de que lo que impera es que, en lugar de que el Estado esté al servicio de la ciudadanía, es la ciudadanía la que está al servicio del Estado. Esta es una visión absolutamente equivocada desde el punto de vista del desarrollo verdadero de un sistema democrático. Por eso, realmente me ha parecido removedor mucho de lo que escuchamos esta mañana

Lamentablemente, no había tenido oportunidad -sí había leído la versión taquigráfica, pero no es lo mismo- de estar presente en la anterior comparecencia del doctor Conrado Ramos, una persona que ha tenido una experiencia directa de Gobierno en este tema. Sabido es que en la anterior Administración, que encabezó el doctor Tabaré Vázquez, hubo una preocupación por poner arriba de la mesa la reforma del Estado, por lo que me interesa fundamentalmente tener una idea de cuáles son, a juicio

del doctor Ramos, aquellos aspectos que hoy de alguna manera impiden llegar a ese pacto entre políticos y burócratas a los que él hacía referencia. Me parece que ese es el tema clave. A partir de allí, es cuando podemos hablar verdaderamente de una reforma del Estado. De hecho, las experiencias que tenemos en la región -aun aquellas que tienen dificultades, como la chilena- han avanzado sobre la base de acuerdos básicos en los que han participado todo el sistema político y la burocracia.

Me interesa contar con una valoración crítica por parte de alguien que tuvo experiencia directa en la gestión, sobre todo para identificar cuáles son los aspectos que han impedido consolidar un proceso de reforma del Estado. Si bien este tema no refiere estrictamente al Estatuto del Funcionario, en definitiva, este instrumento que se está discutiendo en la Comisión es parte de una idea de reforma.

SEÑOR ABDALA.- Me sumo a la bienvenida al doctor Ramos.

Procuraré colaborar con la Comisión siendo concreto en las consultas.

Ha sido muy interesante lo que hemos escuchado y sin ninguna duda, los planteos formulados por el doctor Ramos incitan y estimulan la reflexión.

Quiero concentrarme en un par de aspectos. En primer lugar, me queda claro que si bien el doctor Ramos advierte mejoras en la nueva propuesta que estamos analizando con relación al proyecto del Poder Ejecutivo, no está del todo satisfecho con el concepto de transversalidad que definió en su primera intervención. Precisamente quiero consultarlo al doctor Ramos porque supongo que advierte que la nueva versión no es lo suficientemente audaz en el camino de alcanzar una concepción más transversal desde el punto de vista del funcionamiento de la Administración y en particular, del sistema de ascensos. Más allá de que quedó claro que por lo menos hay algún avance teórico, supongo que la transversalidad como alternativa verdaderamente removedora o revolucionaria de la concepción sobre la cual se asienta la Administración Pública no estaría del todo lograda. Al respecto me gustaría una respuesta rotunda a los efectos de poder conocer la visión de manera concluyente.

En segundo término, en lo que tiene que ver con los compromisos de gestión, a mi juicio es un desafío interesante avanzar hacia esa dirección. Por supuesto no es sencillo ni fácil, porque hay aspectos que hacen a la definiciones del Derecho Administrativo, pero obviamente también a la cultura sobre la cual se asienta el funcionamiento de la Administración Pública.

Cuando el doctor Ramos postula que los compromisos de gestión deben estar referidos a las jerarquías políticas o que deben incluir las jerarquías políticas de cada Inciso, de cada organismo, quisiera saber cómo considera que debería implementarse y qué pasos debieran darse desde la legislación para empezar a implementarlos o estimularlos. Si esto por ejemplo incluye -como se desprendió de sus palabras- a los Directores Generales de los Incisos -supongo que también a los Directores de las Unidades Ejecutoras que son Directores Nacionales en distintas áreas, por ejemplo, en el caso del Ministerio de Economía y Finanzas, al Director Nacional de Adunas o al de la Dirección General Impositiva y en el caso del Ministerio de Transporte y Obras Públicas, al de Transporte o de Vialidad-, cómo hacemos para avanzar de manera cierta y efectiva en ese camino. A efectos de poder vencer las barreras culturales y por lo tanto, prevalecer sobre los usos y costumbres de la Administración, las normas tendrían que estar lo suficientemente bien logradas como para que la eficacia normativa fuera inequívoca. El concepto me quedó claro, pero cuál es la solución normativa, la propuesta legislativa que al respecto el doctor Ramos considera necesaria para ver si podemos iniciar un camino hacia esa dirección.

Por último, quisiera una visión respecto a algo que no mencionó hoy el doctor Ramos pero sí en su anterior visita relativo al plazo del provisorio, modificado en esta nueva versión. Más allá de que no aparece en el capítulo de ingresos -he advertido lo mismo-, el artículo 32 -creo que es ese artículo- establece una reducción del plazo de dieciocho a quince meses. Quisiera que nos diera una visión sobre esto, porque recuerdo que en su primera visita fue categórico en cuanto a que el establecimiento del plazo era tremendamente negativo; si mal no recuerdo habló de disparate.

SEÑOR ASTI.- El doctor Ramos hablaba de cómo vamos a adaptar a la realidad estos principios establecidos en este nuevo Estatuto; quisiera que nos hiciera algún comentario respecto a algunas de las reestructuras piloto -supongo que las conoce- que están en marcha. Por ejemplo, se están llevando en cuatro de los Ministerios y se agregaron otras tres a efectos de poder avanzar. Precisamente, cuando estuvo presente la Oficina Nacional de Servicio Civil, sus autoridades expresaron que se estaba a la espera de esta aprobación a efectos de poder adaptar estas nuevas reestructuras de estos Incisos. Era conveniente para adecuar esas reestructuras a la nueva visión de servicio público, tanto en lo concerniente a los presupuestados como eventualmente y por excepción a los contratados.

Nos gustaría conocer alguna opinión respecto a esta adecuación sobre estas reestructuras en trámite.

SEÑOR IBARRA.- Tomé nota de una serie de apreciaciones del doctor Ramos y varias de ellas fueron repreguntadas, intentando aclarar sus contenidos. En cuanto al artículo 56, sobre ascensos, sin duda la modernidad y los avances que se han logrado en distintas partes del mundo, indican que lo ideal es lo que plantea el doctor Ramos, en el sentido de que en caso de ascensos se presenten los postulantes en general, sin marcar, como se hace en el artículo 56 que en primer lugar, sea el postulante del Inciso, luego los de otros Incisos de la Administración Central y después se proceda al llamado público y abierto, bajo el régimen de contrato provisorio, pudiendo hacerse las convocatorias a través de uno o más llamados. Me da la sensación de que la Administración Central, pero sobre todo los funcionarios, no están preparados todavía para ese salto que plantea el doctor Ramos. Es una cuestión de valoración.

Por otro lado, el inciso segundo del artículo 3º refiere a las formas de ingreso y se establece que el funcionario será seleccionado por concurso de oposición y méritos o méritos y antecedentes, etcétera.

El artículo 4º establece que el ingreso y ascenso de los funcionarios públicos se basará en el mérito personal demostrado mediante concursos, evaluación de desempeño u otros instrumentos de calificación.

Por supuesto, se puede ser más preciso, pero creo que queda clara la voluntad del proyecto de que sea por concurso de oposición y méritos. Digo esto, reitero, más allá de que tengo la sensación de que el doctor Ramos plantearía mayor especificidad en cuanto a los ingresos.

SEÑOR MUJICA.- El doctor Ramos se refirió a los compromisos de gestión y a las altas gerencias, y mencionó un concepto que yo quiero abrir, ya que de lo contrario queda como un eufemismo: el concepto de libertad de gestión, sobre el que quienes provenimos de la actividad privada tenemos una idea muy clara y precisa. El gerenciamiento a nivel privado implica libertad de gestión, al punto tal que los Directorios le otorgan plena libertad de gestión a los gerentes. Pero esta libertad tiene dos significados: la libertad de estímulo y la de castigo; de lo contrario, no hay capacidad de gestión.

Entonces, me gustaría saber cómo se aplica eso en la actividad pública, teniendo en cuenta las garantías especiales que tiene el funcionario público.

SEÑOR PRESIDENTE.- Antes de otorgar el uso de la palabra al doctor Ramos, quiero decir que esto es la venganza del "peladito".

Alguna vez tuve que dar exámenes con el doctor Conrado Ramos, docente mío, y me ponía temas generales y preguntas. Por eso ahora le voy a plantear lo siguiente: en el tiempo más breve posible -quince minutos- usted tiene que desarrollar un tema general, que lo planteó el señor Diputado Posada, con relación al compromiso entre el sistema político, la alta burocracia y a cuáles son los elementos obstruyentes y facilitantes. Luego tenemos al señor Diputado Abdala, que habló de tres temas concretos: la transversalidad, los compromisos de gestión y los plazos de provisorio. Posteriormente, el señor Diputado Asti consultó acerca de cómo compenetran las cuatro reestructuras que están en funcionamiento con la propuesta realizada por el Frente Amplio. El señor Diputado Ibarra hizo una consulta sobre el sistema de ingresos, a ver cómo lo hacemos, y el señor Diputado Mujica lanzó otro tema importante, no sólo en cuanto a los compromisos de gestión sino a otro gran tema, que es la libertad de gestión, entre el estímulo y el castigo.

Entonces, como me hacía Usted, doctor Ramos, tiene quince minutos para desarrollar el o los temas planteados y contestar todas las preguntas formuladas.

(Hilaridad)

SEÑOR RAMOS.- Antes de comenzar a contestar, quiero recordar que en la anterior oportunidad no pude ingresar a la Comisión porque se había demorado el invitado anterior. Pido algo de flexibilidad. No digo que se deje esperando al doctor Cajarville -por respeto a su investidura-, pero, reitero, pido un poco más de flexibilidad, no me voy a demorar más de veinte minutos.

SEÑOR PRESIDENTE.- Tendrá la misma flexibilidad que tenía Usted cuando yo era su estudiante.

(Hilaridad)

SEÑOR RAMOS.- En cuanto al tema general planteado por el señor Diputado Posada, quiero decir -y lo digo muy honestamente- que en Uruguay tenemos un fenómeno de incompetencia politizada. Tenemos un pacto no escrito que es perverso. Quienes nos hemos desempeñado en el ejecutivo político no creemos en la burocracia, ya sea porque llegaron allá por mérito no meritocrático de algún partido tradicional, o dentro mismo de la fuerza de Gobierno porque la puso la Administración anterior y no esta. Esa ha sido mi experiencia, en que se han creado burocracias paralelas en casi todos los Ministerios. En Uruguay es tradicional ver que los Ministros tienen su propio equipo, más allá de que pueda tener sus asesores políticos, que es algo completamente legítimo, pero se transforman en burocracias paralelas. Las encargaturas, los proyectos de contrataciones del PNUD; y algo que, por suerte, esta Administración ha mejorado mucho: el tema de la infinidad de figuras jurídicas, a las que se les ha puesto un poco de orden y que también facilitaban eso.

Entonces, la venganza de la burocracia era: "Tu estás acá un tiempo, yo te espero y cuando dictes alguna norma o quieras hacer un gasto, hablo con mis redes en la Contaduría General de la Nación y te lo tranco". Y eso es lo que ha ocurrido, porque la burocracia tiene saber acumulado sobre la implementación técnica y traba la política. Esto es lo que sucede en términos generales; hay teorías sobre pactos entre políticas de administración, y esto es típico del pacto patrimonialista, de patronazgo, donde el

Ejecutivo no cree en la burocracia de carrera, la tiene en la letra pero no la respeta en la forma.

Entonces, si queremos ir hacia un nuevo pacto -cuando digo pacto no es que haya que juntar a unos y otros, se habla en términos simbólicos-, la norma debe servir a ese pacto. Y lo que debe hacer la política, sí, es construir una retórica de ese nuevo pacto y tratar de estimular a la burocracia para que se sienta que con en ese nuevo pacto tiene un nuevo rol. En ese sentido, creo que este Estatuto, si bien hay que hacerle ajustes, va en el buen camino para tener un nuevo pacto. Por supuesto, los ajustes a los que hago referencia, que apuntan a reestructurar la carrera administrativa de forma distinta y a armar una alta burocracia en serio -y no quiero decir que esto no sea serio, sino que debemos jugar a la alta burocracia en serio, sin quedarnos a medias-, podrían dibujar este nuevo pacto del que estoy hablando y romper con ese círculo vicioso de incompetencia politizada, donde se politiza pero incompetentemente, no se crea institucionalidad.

Por otra parte, el señor Diputado Abdala hizo una pregunta sobre la transversalidad y los compromisos de gestión, me gustaría que reiterara a qué la asociaba.

SEÑOR ABDALA.- Yo creo que el doctor Ramos asoció la transversalidad, fundamentalmente en el día de hoy, al sistema de ascensos y a la posibilidad de que concursaran funcionarios de distintos Incisos.

SEÑOR RAMOS.- Perfecto.

Para responder lo más pronto posible -esto también tiene que ver con la intervención del señor Diputado Ibarra-, quiero decir que si en realidad vamos hacia un nuevo servicio civil -no olvidemos que estamos haciendo una piedra fundacional de nuestro servicio civil, no se está legislando para poco tiempo, sino que lo estamos refundando- debemos dar a los funcionarios las máximas garantías de que desarrollen su carrera con plenitud, y ello implica que la Administración Central sea su ámbito de trabajo y no su oficina pública. Los funcionarios deben tener garantías para desarrollar todas sus capacidades profesionales y contar con oportunidades para ascender, lo que no siempre se logra, porque las posibilidades de ascenso en el Inciso son limitadas. Los funcionarios pasan años y años para poder ascender y nosotros debemos abrirles todas las ventanas, no solo una ventanita. Si actualmente no están capacitados, debemos capacitarlos, abrir un período puente, pero debemos legislar para ampliar sus oportunidades.

En realidad, COFE no respalda esto, a mi criterio, porque tiene una visión demasiado estrecha, inclusive, porque falta capacitación; por parte del Instituto Cuesta-Duarte se pudo corroborar que les falta capacitación para tener oportunidades profesionales. Y al decir esto no me estoy refiriendo a un título universitario, sino de oportunidades profesionales a todo nivel para poder desarrollar su carrera plenamente. No cerremos esa posibilidad. En todo caso, dejemos la puerta abierta como para que el jerarca pida, si se está realizando un concurso específico para una tarea determinada, por ejemplo, en la Dirección Nacional de Aduanas o en algo muy específico. El propio perfil lo va a ir marcando y van a ir teniendo prerrogativas las personas que se han venido desempeñando en esa actividad, se cae de hecho, pero no lo limitemos legalmente.

Esa es mi consideración al respecto.

Con respecto a los compromisos de gestión y cómo podrían legislarse, debo decir que no es nada sencillo. Yo afirmo que establecer compromisos de gestión constituye un avance. Los compromisos de gestión ayudan a gestionar, a que la gente tenga que aterrizar; las reestructuras se basan mucho en planes estratégicos y, por lo general, estos llevan indicadores y compromisos de gestión. Lo que digo es que no sirve tener un

compromiso de gestión en niveles que no son de gerencia, y que arriba, donde se hace gerencia, no haya compromisos de gestión. Revisen la normativa en otros servicios civiles y van a ver que los compromisos de gestión parten de los niveles más altos: algunos niveles han despolitizado la gerencia y otros tienen gerencias politizadas, es decir, designadas políticamente, pero con compromisos de gestión.

Las normas referidas a los funcionarios Q, de particular confianza -no a los funcionarios P-, podrían incluir compromisos de gestión con su Ministro y con el Presidente de la República.

Yo hice muy fuerte énfasis, cuando asesoré al Presidente de la República en esta Administración, en que no se pasara al tercer período de Gobierno y se dijera: "Bueno, ahora sí, los Ministros van a decir lo que avanzaron cada uno". No; eso lo tienen que decir desde el primer día. Los Ministros tienen un período de transición desde que son designados hasta que asumen sus carteras y pueden trabajar. Creo que Uruguay ha mejorado mucho en la cultura de transmisión del "know how" de la Administración que deja a la nueva como para poder empezar a elaborar compromisos de gestión, que son ajustables. Pero la otra opción es que los cargos que son de confianza política y de formulación de política no establecen compromisos de gestión. Uno podría decir: "Bueno, la formulación de políticas es más compleja". Pero los cargos políticos de confianza de provisión de servicios, me refiero especialmente al Director General de Secretaría -que supuestamente está para gestionar todo el Ministerio-, deben tener un compromiso de gestión. De lo contrario, su gente va a tener compromiso de gestión y él no. Eso no tiene sentido; es absurdo pensar en esos términos. Otros podrían tenerla también: me encantaría ver Directores de hospitales, de correccionales, del INAU, de ASSE, estableciendo compromisos de gestión. Mejoraríamos mucho. Así se discute la descentralización y todo el acuerdo educativo, que está basado en los compromisos de gestión de los centros. Entonces, me aseguro tener un nivel fuerte de compromisos de gestión, pero como nosotros tenemos nuestra gestión politizada -y no emito opinión al respecto; puede estar bien o mal- lo que debemos hacer es profesionalizarla estableciendo compromisos de gestión, porque no podemos exigir abajo lo que no hacemos arriba. Eso es lo primero que dicen los funcionarios.

En cuanto al provisorio, a mi juicio sigue siendo demasiado el plazo de quince meses. Podría ser menos. Si el servicio civil sigue teniendo, como ha tenido en el Uruguay, la tradición de ser el controlador y no el articulador y el regulador general en la materia, entonces, va seguir sin desarrollar las capacidades que tiene que desarrollar, entre ellas, la de dictar las normas y las regulaciones generales, donde es el organismo el que tiene que aportar toda la base de evaluación de esos provisorios y no Servicio Civil ir a evaluarlos, uno por uno. Servicio Civil tiene que dictar las normas y ver que las cosas se hacen dando todas las garantías. Ahora, si Servicio Civil va a querer ir uno por uno, lógicamente va a necesitar mucho tiempo para hacer esas evaluaciones. Las evaluaciones pueden ser cortas. Creo que seis meses alcanzan para hacer una evaluación de este tipo. Pero hay que diseñar los mecanismos de evaluación. Esto tiene que ver con cómo se va a evaluar. Me preocupa mucho cuáles serán los instrumentos, pero estoy de acuerdo con que puede ser objeto de revisión por parte de este Parlamento. Igual, a mí me hubiera gustado ver una uña metida y que el Parlamento dé carta al Poder Ejecutivo de despedir a un funcionario por dos calificaciones, pero que también establezca que se harán evaluaciones que tendrán que combinar evaluaciones objetivas con criterios de competencia; y después que se arregle el Ejecutivo para ver cómo lo va a hacer y que el Parlamento controle. Podría decir algo al respecto.

En cuanto a las reestructuras, no conozco sobre esto; en realidad, desde que renuncié a mi cargo tengo problemas para acceder a la información pública. Depende de

cómo se esté reestructurando el organigrama en la alta dirección pública, de qué van a ser las áreas. Si las áreas son lugares donde se gestiona y a los responsables se les llama Gerente de Área, la palabra "gerente" implica preocupación por conseguir los objetivos institucionales. Eso es gerenciar, a diferencia de administrar. Administrar es más estar preocupado por estructuras y procesos, y gerenciar, el "management", tiene que ver con consecución de objetivos. Para conseguir objetivos se necesita cierta libertad de gestión. De lo contrario, no se puede responsabilizar a la persona por conseguir objetivos. No conozco las áreas que se están armando en las nuevas reestructuras, ni qué libertad de gestión o responsabilidad en la provisión de un servicio existe. Supongo que no lo van a hacer porque el que sigue teniendo la responsabilidad por la provisión de un servicio es el director político, de confianza política; más abajo lo que hay son apoyaturas, no es gestión. A eso se le llama gerencia, pero creo que ese es un guiso que hemos armado en Uruguay al que llamamos gerencia donde no la hay. Pero esto no es problema de esta Oficina Nacional del Servicio Civil. Existe una confusión entre gerencia y lo que es tarea administrativa, que son cosas distintas

Yo lo que reclamo es que si se van a analizar las características de compromisos de gestión propias de la gerencia y hacer funciones donde se va a poder sacar a la gente si no cumple con los compromisos de gestión, esto tiene que referirse a lugares de gerencia y no simplemente de administración o de apoyo. Seamos coherentes en eso. Yo no tengo mucha confianza, porque los lugares donde se gerencia en Uruguay siguen siendo de designación política. No digo que esté bien o mal. Digo que más abajo no se van a armar gerencias, porque gerencia es tener la responsabilidad por la provisión de un servicio y dar las armas para eso. Nuestros funcionarios -ya sean los de alta dirección pública- no van a tener la libertad de gestión que puede tener un ordenador de gasto, para dar un ejemplo. Creo que con esto respondí la pregunta del señor Diputado Ibarra.

Con respecto a la pregunta del señor Diputado Mujica vinculada con la libertad de gestión, es muy difícil, si uno no es ordenador de gasto, poder tener libertad de gestión. Hay una contradicción entre la palabra gerencia y tener libertad de gestión. Aún así, mi propuesta es que a un nivel más arriba se estimule un actuar gerencial, aunque sean cargos de confianza política. Por eso estoy diciendo que debería establecerse un compromiso de gestión, que le den alguna inducción. ¿Saben lo que era ir de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto a establecer tableros de control y a decirle a un Director General de Secretaría que armen indicadores de gestión y que nos mire y diga: "M'hijo yo de esto no entiendo nada. Es más: no te voy a apoyar"? Esto es lo que pasa, porque nuestros Directores Generales de Secretaría es más importante que sean de mucha confianza del Ministro -y está bien-, pero tienden a no saber mucho de gestión. Entonces, aunque queramos armar toda una parafernalia debajo de esta gente, seguimos sin un nivel de gestión profesional donde tiene que estar, donde hay ordenación del gasto y una mínima libertad de gestión. La libertad de gestión se irá ganando; el hecho de traspasar rubros. Si avanzamos hacia el presupuesto basado en resultados, si entiendo la lógica de evaluación de gestión, si en realidad empezamos a tener un servicio civil con un estatuto como este que se está proponiendo en que puede haber rotación entre las ocupaciones, etcétera, los jefes empiezan a ganar cierta libertad de gestión y hay que moverse, hay que ir estirando la libertad de gestión, no tanto que después los Ministros no puedan hacer responsables porque se les dio demasiada libertad de gestión.

Es un proceso complejo. Lo que sostengo es que se debe establecer el nivel gerencial donde tiene que estar.

Un último mensaje que quiero dejar: por favor, les rogaría que piensen en el tema de la clasificación escalafonaria y que lo dejen para tratar en la próxima ley de presupuesto. Aprueben este estatuto, que es muy bueno, y establezcan que va a tener escalafones,

pero no digan cómo estarán compuestos. La Constitución no los obliga a determinarlo y tendrán tiempo para armar esto cuando se considere la próxima ley de presupuesto. De esa forma, se podrán definir ocupaciones y se podrá analizar esto con los trabajadores y con expertos internacionales. Si consideran el proyecto del Código de Minería, invitan a expertos internacionales; si tratan un proyecto sobre las asociaciones público- privadas, invitan a expertos internacionales. Discutimos la piedra angular del servicio civil y lo hacemos entre cuatro paredes. ¡No! En la gestión se nos va la vida; es un tema que debe ser tratado con la delicadeza, el tiempo y el asesoramiento necesarios.

Muchas gracias.

SEÑOR PRESIDENTE.- Quedó pendiente el planteo que hizo el señor Diputado Mujica con relación a cómo se incorporan los conceptos de estímulo y castigo a la libertad de gestión.

SEÑOR BERNINI.- Evidentemente, del planteo del doctor Ramos surgen algunos aspectos de concepción respecto a por dónde debe ir el Estatuto del Funcionario Público. Me atrevería a decir que desde mi punto de vista ese es el ideal, pero el problema es que venimos con un Estatuto del Funcionario Público de la década del cuarenta, y, además, con una estructura que pasa mucho más por lo cultural hegemónico en la función pública, que es lo que queremos cambiar. En todo caso, con este proyecto estamos buscando avances sustantivos, con algunos revulsivos que están incluidos en este proyecto que, objetivamente, comienzan a meter cuña respecto a esa cultura dominante que pretendemos cambiar. Obviamente, siempre va a ser discutible si lo ideal es trascender un paso más o ascender diez escalones más; eso refiere a lo ambicioso del proyecto y siempre es opinable. Nosotros creemos que con esto se avanza.

Quiero hacer una anotación que tiene que ver con la referencia que hizo el doctor Ramos respecto a las causales de despido por evaluaciones negativas. Dijo que, desde su punto de vista, habría sido preferible que se hubiera avanzado en la evaluación de desempeño, más allá de lo que se indica respecto a la reglamentación. Esto también tiene que ver con mirar la mitad del vaso lleno o la mitad del vaso vacío. Simplemente, voy a hacer referencia al Capítulo III, relativo a la evaluación de desempeño -así se titula-, que constituye un revulsivo de por sí, porque hablar de esto diez o quince años atrás habría sido pecado, pero hoy ya lo estamos instituyendo. Mi impresión es que hay un desarrollo de este tema que no estaba en el proyecto original que constituye un avance, aunque sea desde el punto de vista conceptual. Es opinable si se debería ir más allá; yo creo que corresponde a la reglamentación. Por ejemplo, en los principios generales de la evaluación de desempeño, se establece: "Se rige por los principios de objetividad, imparcialidad, transparencia, no discriminación, equidad, ecuanimidad y se propenderá a la más amplia participación de los interesados en el procedimiento". En el tercer inciso del artículo 32 del proyecto propuesto por el Frente Amplio, en el que se define la evaluación de desempeño, se va más allá, porque establece: "La reglamentación deberá establecer los criterios de evaluación, factores y subfactores y coeficientes de ponderación, así como todo el procedimiento". Estamos legislando pautando conceptualmente cuál es el marco en el que se debe desarrollar la reglamentación; no lo dejamos librado exclusivamente al Poder Ejecutivo. Estamos introduciendo conceptos que, desde mi punto de vista, van más allá de dejarlo librado a la reglamentación: se habla de factores y de subfactores que deben integrar la reglamentación, de coeficiente de ponderación -quiere decir cuánto pesa en la evaluación cada uno de los factores y subfactores- y, a su vez, que se debe reglamentar todo el procedimiento para que nada quede fuera de ese marco. Obviamente, es opinable.

Simplemente, quiero expresar que esto también constituye un avance respecto del proyecto original. Soy de los convencidos de que la evaluación de desempeño, por más de que es uno de los temas más engorrosos -lo digo por mi experiencia personal anterior como dirigente sindical-, sigue siendo el mecanismo más "objetivable" -entre comillas-, porque muchas veces se cuestiona si es objetivable o no. Por lo menos aprecio que en el capítulo específico se están poniendo, por lo pronto, conceptos muy precisos, algunos con carácter de principios y otros estableciendo por dónde debe pasar la reglamentación.

SEÑOR RAMOS.- Cuando señalo que se debe estructurar el servicio civil por ocupaciones, no lo hago partiendo de la base de que si se avanzó tres, se avance diez. Lo que digo es que si se avanza de esta manera van a retroceder. Estructurar en ocupaciones da las posibilidades de avanzar luego hacia donde uno quiera. Es como tener la herramienta para avanzar después concretamente. Si se sigue estructurando el servicio civil según tradiciones corporativas, aunque le pongamos al perro dos millones de collares distintos, establezcamos subescalafones y determinemos que la ocupación pesará un 30%, nuevamente nos estaremos poniendo un corsé enorme, que no nos dejará desarrollar uno, dos ni diez pasos, porque la ocupación no es lo que rige a nuestro servicio civil. Así, vamos a seguir yendo hacia atrás y no para adelante, porque no es eficiente para la gestión, y si la carrera administrativa no es eficiente para la gestión, vuelve a ser letra muerta, como ha sido en el pasado.

SEÑOR PRESIDENTE.- Reiteramos el agradecimiento al doctor Ramos y al doctor Narbondo, que se ha quedado aquí como un espectador de lujo.

(Se retiran de Sala los doctores Ramos y Narbondo)

—Los sectores me han planteado algunos problemas de agenda.

En primer lugar, creo que hemos trabajado bien, con accidentes y todo.

La bancada oficialista planteó que concurren nuevamente Cofe -tuvimos que suspender la reunión- y el PIT- CNT. Asimismo, se propuso la concurrencia del doctor Rotondo. Un sector me ha solicitado no sesionar el martes

Propongo sesionar el miércoles 24 de mañana para invitar al doctor Rotondo, quien podría concurrir a la hora 11, a COFE y al PIT- CNT. El proyecto se podría votar ese mismo día o el martes 30, que es el día previo al 1º de mayo.

Luego de que nos pongamos de acuerdo con las fechas, sugeriré una metodología de votación.

SEÑOR ASTI.- ¿La convocatoria sería al PIT- CNT con COFE?

SEÑOR PRESIDENTE.- Exactamente.

SEÑOR BERNINI.- Comparto el talante del planteo, pero el miércoles 24 el señor Ministro de Economía y Finanzas participará de un evento que se ha convertido en tradicional a la hora del desarrollo de las visiones político- económicas de la Cartera. Por lo tanto, solicito que el PIT- CNT sea convocado antes de la hora 11 y que desde las 11 hasta el mediodía recibamos al invitado que no ha podido concurrir en el día de hoy.

SEÑOR POSADA.- Concuero con la propuesta, con la acotación del señor Diputado Bernini.

En vez de manejanos con el martes 30, que será un día complicado, especialmente para los Diputados que concurren desde el interior, ¿por qué no votar el jueves 25?

SEÑOR PRESIDENTE.- Entonces, sesionaríamos el miércoles 24 a la hora 9 y 30, hasta el mediodía, y el jueves 25 a la hora 10 comenzaríamos a votar.

SEÑOR SANDER.- Para quienes somos del interior es complicado. Si el miércoles terminamos al mediodía, ¿por qué no votarlo en la tarde? ¿Por qué esperar un día más? Esa semana no hay Cámara. ¿Por qué quedarnos un día más en Montevideo si lo podemos votar el miércoles de tarde? La mayoría a veces es un poco injusta. Quienes viven en Montevideo, salen de acá y llegan a su casa en veinte minutos. Yo tengo que esperar a la medianoche para tomar el ómnibus, y llego a mi casa a las 7 de la mañana.

SEÑOR IBARRA.- El miércoles en la tarde tengo cuatro actividades, y dos de ellas médicas. No quisiera suspenderlas.

SEÑOR PRESIDENTE.- El proyecto de ley recién podría estar entrando a la Cámara el 7 u 8 de mayo. A esta altura podríamos votar entre el jueves 25 y el martes 30. Quizás alguno piense que la votación será sumamente engorrosa. La metodología que propongo es la votación en general en bloque de los dos proyectos que vienen del Poder Ejecutivo, que será negativa, y luego trabajar sobre el sustitutivo que plantea el Frente Amplio. Si tenemos las ideas claras, la votación demandará aproximadamente tres horas.

(Diálogos)

—Hay acuerdo para sesionar el jueves 25 de abril, convocando al doctor Rotondo y al PIT- CNT con COFE a la hora 9 y 30. Luego de un intermedio para almorzar, empezaremos a votar.

También hay acuerdo en la metodología propuesta para la votación del proyecto de ley. (Ingresan a Sala los doctores Carlos Delpiazzo y Juan Pablo Cajarville)

—La Comisión de Presupuestos integrada con la de Hacienda agradece la visita de tan distinguidos juristas, como son los doctores Delpiazzo y Cajarville. Acordamos que comparecieran e hicieran sus exposiciones en forma conjunta. Reitero que para nosotros es un lujo que tan distinguidos juristas estén presentes en este ámbito.

Si están de acuerdo, la idea es que en primer lugar haga su exposición el doctor Delpiazzo y luego el doctor Cajarville, dando lugar posteriormente a las preguntas de los señores Diputados e, inclusive, a comentarios de los juristas.

Tiene la palabra el doctor Delpiazzo.

SEÑOR DELPIAZZO.- Muchas gracias, señor Presidente. Buenas tardes.

Ha llegado a nuestras manos -conjuntamente con la invitación a concurrir a esta reunión- un proyecto de ley sobre el Estatuto del Funcionario Público de la Administración Central.

El 5 de diciembre del año pasado concurrí a esta Comisión para opinar con respecto a dos proyectos de ley remitidos por el Poder Ejecutivo el 19 de octubre de 2012, ocasión en la que formulé varios reparos de constitucionalidad e hice algunas sugerencias para superarlos.

Con posterioridad, el Instituto de Derecho Administrativo, con la unanimidad de sus integrantes, emitió un extenso informe, fechado el 11 de diciembre de 2012, en el que se analizó el alcance del proyecto, el ámbito subjetivo de aplicación, las limitaciones a la carrera administrativa que resultaban de él, la innecesariedad del proyecto relativo a otros vínculos laborales, se formularon una serie de anotaciones formales al articulado, en orden a poder superar algunos aspectos de redacción, y se culminó con unas conclusiones que me permito sintetizar porque de alguna manera nos ubican en la puerta de este nuevo proyecto.

En el Capítulo VII de ese extenso informe se decía que el concepto restringido de funcionario público que dispone el proyecto de ley es inconstitucional en tanto se aparta

del concepto de funcionario recogido por la Carta y que la ley no debe apartarse de un concepto establecido en la Constitución. Se expresaba también que el concepto de funcionario público adoptado era, además de contrario a la Constitución, contrario a la legislación y a la doctrina contestes con la Carta y que el régimen proyectado violenta el principio según el cual las tareas permanentes dentro de la Administración deben ser realizadas por funcionarios presupuestados y bajo el sistema de la carrera administrativa y excluye de su ámbito subjetivo de aplicación al personal contratado, ignorando que los artículos 59, 62, 63, 107 y 204 de la Constitución no distinguen entre funcionarios presupuestados y contratados. Resulta igualmente inconstitucional la inclusión del régimen escalafonario, el cual la Carta reserva para la materia presupuestal, excluyendo la de la materia estatutaria. Respecto a la carrera administrativa, el informe expresa que el proyecto de ley incluye un grave cercenamiento en la medida que todas las posiciones de mandos medios y superiores se disocian de cargos para convertirse en simples funciones que serán desempeñadas por quienes no se considerarán funcionarios públicos.

Para superar estos reparos jurídicos se recomendaba recoger el concepto constitucional amplio de funcionario público, descartar por innecesario el segundo proyecto de ley, eliminar las disposiciones sobre escalafones por pertenecer a la materia presupuestal, restringir el alcance de la administración superior con la separación generalizada de cargos y funciones, suprimir las derogaciones que se proponen y corregir las deficiencias técnicas que se señalan en el informe.

Llegados a esta nueva iniciativa, es perceptible que algunos de estos cuestionamientos y recomendaciones han sido considerados en este nuevo proyecto, por ejemplo, en lo relativo al concepto de funcionario público y a la reunión en una sola iniciativa de todas las disposiciones -verdaderamente, no tenía sentido la división que se realizaba en la iniciativa del Poder Ejecutivo-, aunque persisten algunas dificultades de menor importancia, si bien no de menor gravedad, porque realmente tienen gravedad. De todas maneras, me parece que esta iniciativa tiene unos méritos que no eran susceptibles de ser predicados de las iniciativas anteriores. Efectivamente, en este nuevo proyecto, no solo se fusionan las dos iniciativas anteriores, sino que los dos grandes Títulos que lo componen refieren a los funcionarios de carrera, es decir a los presupuestados, y el Título III a los funcionarios contratados. Es decir que, quienes se vinculan con la Administración a través de contratos, en principio se reputan funcionarios, aunque hay algunas exclusiones de determinados tipos de contratos que claramente violan el concepto constitucional de funcionario. Por lo tanto, las diferencias entre las dos iniciativas examinadas en el mes de diciembre y la que ahora está a consideración de esta Comisión, y que hemos tenido oportunidad de leer, no solo son formales sino conceptuales e importantes.

Bajo este encuadre, y para ser breve, voy a circunscribir la exposición subsiguiente a dos aspectos que me parece que son fácilmente mejorables y de no modificarse van a generar dificultades prácticas y teóricas de significación. La primera refiere al ámbito de aplicación y la segunda al régimen de la carrera administrativa. Con respecto al ámbito de aplicación, los primeros artículos del Título I hablan del Estatuto del Funcionario Público de la Administración Central. En los artículos 1º y 2º se habla de Administración Central. Sin embargo, en el inciso segundo del artículo 3º, cuando se define al funcionario presupuestado de la Administración Central se dice que es el que se "haya incorporado por el Poder Ejecutivo". En nuestro régimen constitucional el concepto de Administración Central no es unívoco. En un sentido restringido, el concepto de Administración Central remite a las dependencias de la Presidencia de la República y de los Ministerios. Pero, en un concepto más amplio, la Administración Central se identifica con la persona pública

mayor, Estado. Desde esa perspectiva comprende también al Poder Judicial, al Tribunal de lo Contencioso Administrativo, al Poder Legislativo, a la Corte Electoral y al Tribunal de Cuentas. Este tema no es menor, en orden a la definición porque el artículo 59 de la Constitución determina que la ley establecerá el Estatuto del Funcionario y lo pone con mayúscula; es este estatuto que se pretende aprobar a través del proyecto de ley que está a estudio de la Comisión. Cuando el artículo 59 establece su alcance dice que "Sus preceptos se aplicarán a los funcionarios dependientes: A) Del Poder Ejecutivo," -hasta aquí no hay problema- "con excepción de los militares, policiales y diplomáticos, [...]" -porque cada uno de estos tiene un estatuto particular- "B) Del Poder Judicial y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, salvo en lo relativo a los cargos de la Judicatura.- C) Del Tribunal de Cuentas.- D) De la Corte Electoral y sus dependencias [...] E) De los Servicios Descentralizados, sin perjuicio de lo que a su respecto se disponga por leyes especiales en atención a la diversa índole de sus cometidos". Obsérvese que en el artículo 2º del proyecto a estudio de la Comisión se dice: "El presente Estatuto se aplica a los funcionarios públicos de la Administración Central". ¿Y qué es Administración Central para el proyecto? No lo define. Continúa estableciendo: "[...] con excepción de los funcionarios diplomáticos, consulares" -no era necesario- "militares, policiales y de los magistrados dependientes del Ministerio Público y Fiscal". Estos también son funcionarios del Poder Ejecutivo. Parecería que la intención de los autores del proyecto es circunscribir el ámbito del estatuto al Poder Ejecutivo. Pero esto no está claro, no está dicho y nos plantea el desencuentro entre el ámbito de aplicación definido en este Título I del proyecto de ley y el artículo 59 de la Constitución, que dice que este estatuto rige también para los otros. Efectivamente, muchas de las disposiciones que aquí están serían perfectamente aplicables a los funcionarios, por ejemplo, profesionales o administrativos del Poder Legislativo, del Tribunal de Cuentas, etcétera.

Quiere decir que hay un problema en el que es necesario tomar una opción y resolver porque, según mi opinión, no está adecuadamente resuelto en el proyecto.

Luego viene la definición de funcionario público, que, afortunadamente, recoge las inquietudes que algunos de nosotros planteamos en la comparecencia a la Comisión en el mes de diciembre. Se dice que "[...] es funcionario público todo individuo" -me gustaría más que dijera toda persona- "que ejerce funciones públicas en una entidad estatal [...]". Y aquí otra vez está el problema: si es del Poder Ejecutivo, tendría que decir del Poder Ejecutivo. Si es de una entidad estatal podría ser también de un servicio descentralizado al amparo de lo que prevé el artículo 59 de la Constitución. Termina diciendo: " [...] bajo una relación de subordinación y al servicio del interés general". Esta definición efectivamente se ajusta mejor al concepto amplio de funcionario público de la Constitución, y en ese sentido, supera muchas de las objeciones que yo, entre otros, formulamos en oportunidad de anterior comparecencia. Este mismo artículo contiene inclusiones y exclusiones. Las inclusiones creo que no plantean dificultad. Las exclusiones, en algunos casos sí plantean dificultad. Por ejemplo, en el inciso final cuando se dice: "No se consideran comprendidos en el presente Estatuto, los regímenes regulados por los artículos 47, 51, 52, 54 y 58 de la Ley N° 18.719 [...]", replantea un problema que ya está planteado en la negociación colectiva y ante los Tribunales del Poder Judicial y de lo Contencioso Administrativo, en el sentido de que algunas de estas normas consideran que no son funcionarios públicos quienes conceptualmente de acuerdo a la Constitución sí lo son. Entonces, aquí podría haber -si me perdonan la expresión- un borrar con el codo lo que se escribió con la mano. Se incluyó en el primer inciso del artículo 3º una definición amplia y luego, por la vía de esta exclusión, hay un apartamiento del concepto amplio de la Constitución.

El segundo aspecto sobre el cual me gustaría compartir alguna reflexión en voz alta es el régimen de la carrera administrativa, al cual alguna referencia ya hice en mi anterior comparecencia.

Al leer las normas respectivas a la carrera administrativa, que ocupan buena parte de este proyecto de ley, nos encontramos con que se mantienen o se repiten las definiciones de escalafón -artículo 39-, de subescalafón -artículo 41-, de nivel -artículo 50-, de ocupación -artículo 53- y que también se mantiene la distinción entre el ascenso jerárquico -artículo 55- y el ascenso por ocupación -artículo 65-, manteniéndose la separación entre cargos y funciones para la administración superior, artículo 60 y concordantes. Entiendo que en este Capítulo hay apartamientos groseros de la Constitución, pero fácilmente superables. Groseros, en primer lugar, porque el constituyente -en los artículos 214 y concordantes- reserva la materia escalafonaria a la ley presupuestal. Es materia presupuestal y no estatutaria. En este sentido, y concordantemente con el enfoque que estoy sosteniendo, hace pocas semanas el Poder Ejecutivo aprobó un decreto por el cual, precisamente, distinguiendo entre lo que es el aspecto estructural de la función y el régimen de los individuos -más me gustaría llamarlos personas- que desempeñan función pública, dedica un decreto entero a regular cómo deben ser las estructuras de las distintas dependencias de la Administración Central. Es decir, ataca al aspecto orgánico, que luego va a ser animado por personas, individuos de la especie humana, sus funcionarios, que son los que le van a dar vida y van a desempeñar las tareas y cometidos. El régimen de los funcionarios es una cosa; el régimen de estructuración de la función pública y de las dependencias públicas es otra. La primera es materia estatutaria; la segunda es materia presupuestal, no solo porque la Constitución lo establece, sino por la trascendencia que tiene desde el punto de vista del ordenamiento de las estructuras, sueldos y cargos que sustentan esas estructuras.

A diferencia del proyecto anterior, en esta oportunidad no se deroga expresamente el régimen del SIRO, pero en tanto y en cuanto se definen nuevos escalafones a partir del artículo 42, escalafón de Servicios Auxiliares, escalafón administrativo, escalafón Técnico y Profesional, subescalafones, etcétera, tácitamente también se estaría derogando o sustituyendo al SIRO.

La contrariedad a la Constitución de estas disposiciones, desde mi punto de vista, deriva fundamentalmente de cuatro aspectos. En primer lugar, porque la Constitución distingue la materia estatutaria de la presupuestal y reserva a esta última los escalafones y sueldos, artículo 214 de la Constitución. En segundo término, porque confunde la organización de la función pública con el régimen jurídico al que están sometidos los funcionarios públicos, que son dos cosas diferentes. En tercer lugar, porque desvirtúa el derecho al ascenso ya que el artículo 60 excluye del mismo "las actividades de supervisión, conducción y alta conducción de las jefaturas de un Departamento, División o Área respectivamente". De manera que la carrera administrativa es, si se me permite la expresión -entre comillas- "una carrera de petisos": una carrera que va desde el ingreso hasta el cargo inmediato inferior al de supervisión, conducción y alta conducción, que se identifican con los departamentos, divisiones y áreas, y que tampoco expresan la carrera administrativa porque el artículo 67 de la ley establece que durarán hasta seis años y que luego se vuelve para atrás. Es decir que se pasa a un estatuto que sigue siendo de función pública -no como en el proyecto anterior, que no lo era-, donde la persona sigue siendo funcionario público, pero no ocupa ningún cargo, es decir que de alguna manera su carrera terminó y ahora pasa a cumplir una función. En ese sentido, la carrera resulta muy recortada.

Además, el artículo 67, en el inciso final prevé, en determinadas hipótesis, que a estas funciones de supervisión, conducción y alta conducción se pueda acceder desde

afuera de la Administración. Es decir que esas funciones podrían pasar a ser cumplidas por alguien que no integra la estructura de la Unidad Ejecutora o del Inciso respectivo, lo cual es la demostración más clara de que no se está ante una hipótesis de carrera, porque esas funciones pueden ser cumplidas por quien ingrese desde afuera.

En cuarto término, esta distinción generalizada entre cargos y funciones equivale a extender el régimen de los cargos de confianza sin cumplir con los requisitos que prevé el artículo 60 de la Constitución. Esta diferenciación entre cargos y funciones la Constitución la prevé para los llamados de particular confianza, con determinadas características que no se respetan en esta instancia del proyecto de ley.

Estos apartamientos -repito- son graves, pero me parece que son fáciles de superar, porque alcanza con eliminar todos los artículos que refieren a escalafones y realizar algún ajuste a la redacción de los artículos vinculados a la carrera, limitando las funciones llamadas de alta conducción de la Administración.

Estas eran las reflexiones más importantes que me parecía del caso realizar. Quedo a disposición de la Comisión si hubiera alguna pregunta o comentario.

SEÑOR PRESIDENTE.- De acuerdo a lo convenido, tiene la palabra el doctor Cajarville.

SEÑOR CAJARVILLE.- Agradezco otra vez a la Comisión su interés en conocer mi opinión sobre este nuevo proyecto de estatuto del funcionario.

Quiero empezar, si se me permite, por señalar mi felicitación a quienes han elaborado este nuevo proyecto, que en el comparativo aparece atribuido genéricamente al Frente Amplio, sin individualizar autorías. Mi felicitación obedece a que si en mi opinión, francamente, los proyectos venidos del Poder Ejecutivo no merecían aprobación, este sin duda que sí la merece porque mejora considerablemente, no solo los proyectos anteriores, sino el derecho vigente en nuestro país. Las razones de esa superioridad ya han sido aludidas por el doctor Delpiazzo y derivan fundamentalmente de la admisión del concepto constitucional de funcionario público. De manera que este nuevo proyecto mejora el derecho vigente, porque lo adecua -como se dice ahora- a la Constitución que nos rige nada menos que desde 1952. Esa notoria mejoría resulta precisamente de la admisión del correcto concepto de funcionario público que surge de la Constitución, y esa admisión permite a la nueva iniciativa superar la estructura del proyecto anterior. La estructura de este proyecto es muy superior a la del proyecto venido del Poder Ejecutivo. ¿Por qué? Porque la admisión del concepto amplió le permite establecer una serie de normas, de principios y de conceptos aplicables a todos los funcionarios públicos, para luego sí separar las dos categorías de funcionarios públicos, que eso son, y que no lo eran en el proyecto del Poder Ejecutivo. Quiere decir que tiene una estructura muy superior a la del proyecto anterior.

A partir de esta consideración general, con la mayor brevedad posible, voy a mencionar una serie de objeciones, reiterando observaciones ya realizadas a disposiciones similares contenidas en el proyecto del Poder Ejecutivo. En algún caso, que son los menos, las observaciones se refieren a disposiciones nuevas, originarias de este proyecto.

Mis primeras observaciones, que coinciden con las que formuló tan fundadamente y tan bien expuestas el doctor Delpiazzo, se refieren al alcance de este estatuto, es decir, a restringir el alcance a los funcionarios dependientes del Poder Ejecutivo. En mi opinión, del contexto resulta que este proyecto está admitiendo el concepto restringido a que aludía el doctor Delpiazzo de funcionarios dependientes de la Administración Central como estructura administrativa dependiente del Poder Ejecutivo. Creo que del contexto

resulta que ese es el concepto que se está admitiendo. Pero yo señalo, también, que tal vez, aunque este proyecto se sancionara con este texto -y quiero que los señores legisladores lo tengan presente-, este Estatuto también es aplicable a los demás funcionarios a que se refiere al artículo 59. ¿Por qué? ^Por lo que ahora se llama, y la doctrina ha recibido, la interpretación constitucionalizante de las normas infraconstitucionales, concepto interpretativo que resulta nada más ni nada menos de que la Constitución no es un programa político o una enunciación de buenas intenciones, sino que es una norma jurídica, efectiva, vigente y aplicable directamente. Entonces, cuando hay que aplicar una ley también se debe aplicar la Constitución, y eso es lo que impone que la ley se interprete, si ello es posible, de acuerdo con la Constitución. Si no,, la solución es declarar inconstitucional la ley. Pero cuando la ley permite una interpretación adecuada de la Constitución, la aplicación simultánea de ambas normas, ambas vigentes, conduce a que la ley se interprete de acuerdo a la Constitución.

Entonces, si la Constitución dice que el mismo Estatuto se va a aplicar a los funcionarios del Poder Ejecutivo, del Poder Judicial, del Tribunal de Cuentas, de la Corte Electoral, de los Servicios Descentralizados, como mejor que yo lo explicó el doctor Delpiazzo, si este proyecto es el Estatuto de los funcionarios dependientes del Poder Ejecutivo, por el artículo 59 también es el Estatuto de todos los demás funcionarios. No sé si es la intención del redactor, pero yo creo que esa debería ser -aunque así se sancione- la interpretación de este Estatuto.

Sigo adelante.

SEÑOR PRESIDENTE.- Seguramente esto va a ser un tema de discusión posteriormente. Para que quede claro: Usted lo que dice es que aun aprobándose con su actual redacción la interpretación constitucionalizante lo haría abarcar a todos los funcionarios...

Salvo que dijera: "no están incluidos tales o cuales". Pero en este caso, lo que se está usando en la jurisprudencia es la doctrina constitucionalizante, que es como la mamá, digamos. Disculpe pero quería que quede claro, porque luego vamos a tener que aprobar artículo por artículo.

SEÑOR CAJARVILLE.- El problema, como bien me acota el doctor Delpiazzo y ya lo explicó, es que el concepto de Administración Central no es unívoco. En mi opinión, del contexto de este proyecto surge que el concepto que se está aceptando es el restringido. Eso me parece a mí. Pero, aunque así sea, la interpretación constitucionalizante llevaría a aplicarlo a todos los demás funcionarios enunciados en el artículo 59. Si este es el Estatuto de los dependientes del Poder Ejecutivo, por el artículo 59 es también el que se aplica a los demás funcionarios, salvo -aquí hay una salvedad que muy bien me sugería el señor Presidente- que hubiera una norma de cuyo contenido resultara que no fuera aplicable a los demás funcionarios, que no se pudiera extender, ni siquiera por ese principio, una disposición de este Estatuto. Pero eso ya sería para un análisis particularizado.

Comparto plenamente las definiciones del primer inciso y el acápite del inciso segundo del artículo 3º. La parte final del segundo inciso expresa que: "El funcionario presupuestado tiene derecho a la carrera administrativa y a la inamovilidad, a excepción del funcionario político o de particular confianza". En mi opinión, la Constitución establece como principio que los funcionarios presupuestados dependientes del Poder Ejecutivo tienen derecho a la carrera administrativa y a la inamovilidad, pero, en mi opinión, la ley puede también, cumpliendo con determinados requisitos, excluir de la carrera administrativa y de la inamovilidad a funcionarios presupuestados del Poder Ejecutivo y existen ejemplos de ese tipo, muchos.

Entonces, yo agregaría esa salvedad a partir de las últimas palabras del inciso segundo, "in fine", del artículo 3º, poniendo una coma luego de "de particular confianza" y agregando la expresión "y demás excluidos por disposición legal, conforme al artículo 60, inciso segundo, de la Constitución". Esto para que no se pueda interpretar que esta norma deroga las normas especiales anteriores. De cualquier manera, el principio de que la norma general no deroga a las normas especiales anteriores es otro criterio de interpretación, pero preferiría que estuviera establecido expresamente.

SEÑOR PRESIDENTE.- Estamos hablando del inciso segundo del artículo 3º del proyecto.

SEÑOR CAJARVILLE.- En cuanto al inciso siguiente quiero hacer una observación meramente formal, de menor transcendencia. Creo que esta debería ser una disposición transitoria y no permanente. En realidad, se trata de una disposición que hace salvedad de los derechos adquiridos previamente, y podría ir en una disposición transitoria.

Por otra parte, el inciso final de este artículo -que también observó el doctor Delpiazzo- establece una serie de excepciones que, en algunos casos, como bien dijo el doctor, son inconstitucionales y, además de serlo, se apartan del concepto que el mismo artículo acaba de recibir de funcionario público. Entre estas referencias legales hay algunas que claramente no se refieren a funcionarios públicos. Por ejemplo, los arrendamientos de obra: nítidamente, el arrendatario de obra no es un funcionario público, porque no está incorporado a la Administración y no está actuando bajo subordinación; es alguien ajeno al Estado que realiza un trabajo para el Estado como lo podría hacer para cualquiera de nosotros. De manera que eso no es una excepción.

En cuanto a los becarios y pasantes, bueno, es más discutible. En teoría no deberían ser funcionarios públicos. En la práctica, lo que ocurre es que muchas veces becarios y pasantes son un disfraz de lo que en realidad es un funcionario público que está cumpliendo con la función pública que también cumplen otros funcionarios. Si nos atenemos estrictamente a becarios y pasantes, es correcto que no se los considere como funcionarios. Pero hay que evitar las deformaciones en ese aspecto.

Por otro lado, el contrato artístico tiene sus especialidades. Ahora, en lo que hace al contrato laboral, en mi opinión, francamente constituye una inconstitucionalidad eso de que haya funcionarios públicos sometidos al derecho laboral con la intención de excluirlos del régimen de funcionario público. Porque nada impediría que un funcionario público que sí lo fuera tuviera un régimen legal similar al de los trabajadores privados, con las especialidades que impone la Constitución para los funcionarios públicos y ajustándose a las disposiciones constitucionales, a esos dos principios cardinales de establecen que el funcionario existe para la función y no la función para el funcionario y de que no puede estar al servicio de un partido político, lo cual es decir poco, porque sin duda que los funcionarios tampoco pueden estar al servicio de una empresa privada o de un club deportivo. Lo que enuncia la Constitución expresamente es el vicio más grave, es decir, que estén al servicio de un partido político, pero los funcionarios deben estar exclusivamente al servicio de la entidad estatal en la que trabajan. Por lo tanto, respetando esos principios, que no son los de la actividad privada, en lo demás, para algunos funcionarios podría establecerse un régimen similar al del contrato laboral. Pero creo que lo que establece la ley, que dice expresamente que no son funcionarios públicos, es groseramente inconstitucional, y repito el adjetivo utilizado por el doctor Delpiazzo.

Los adscriptos a los Ministros, tal como sugirió el doctor Delpiazzo, deberían ser definidos como funcionarios públicos de particular confianza. Esto es lo que quería decir en cuanto a este último inciso, que creo que no es feliz.

Ahora voy a reiterar una observación que formulé anteriormente. El artículo 14 hace referencia a las licencias de que gozan los funcionarios y cuando alude a la existencia de un exceso de las licencias por enfermedad, dice: "el Jерarca, previo informe de su servicio médico o de la Administración de los Servicios de Salud del Estado, dictaminará sobre la pertinencia de la realización de una Junta Médica," En la anterior oportunidad ya observé, y lo reitero ahora, que el jerarca no dictamina, sino que decide. En realidad, quien se denomina jerarca y tiene potestades jerárquicas no dictamina, resuelve. De manera que habría que sustituir la palabra "dictaminará" por "resolverá".

El artículo 17, de "Acumulación de sueldos y excepciones", repite una norma vigente desde hace muchos años: la prohibición de la acumulación de remuneraciones para los funcionarios públicos. Este artículo comienza diciendo: "Los funcionarios públicos no podrán ocupar a la vez dos empleos públicos" y agrega "[...], ya dependen de la Administración Central, Gobiernos Departamentales, Entes Autónomos, Servicios Descentralizados, Personas Públicas no Estatales, sociedades anónimas con participación estatal, [...]". Quiero aclarar que estos no son funcionarios públicos. Me parece muy bien que se los incluya en la prohibición -creo que cae de su peso que estén incluidos-, pero quiero llamar la atención en cuanto a que no se trata de funcionarios públicos. Me parece que lo que hay que interpretar es que a estos efectos se incluye en el concepto de funcionarios públicos a personas que no cumplen con la definición de funcionario público establecida en el artículo 3º del proyecto. Viene a ser un fenómeno similar al que ocurre en materia penal. En esa materia, se define a los funcionarios públicos a los efectos penales, desde la ley de anticorrupción, incluyendo en el concepto de funcionario público a los trabajadores de las personas públicas no estatales. Es una extensión del concepto de funcionario público, pero que se hace a un efecto delimitado: en este caso, al efecto de la acumulación de sueldos y excepciones.

Por lo tanto, yo no cuestiono la solución, por el contrario, me parece adecuada y la apoyo. Hasta diría que si formulo la salvedad es para que quede constancia de que, en mi opinión, así debe interpretarse esta norma.

En cuanto al artículo 29 también voy a reiterar una observación que formulé anteriormente. Este artículo refiere a "Enumeración de Deberes y Obligaciones", y el numeral 3) dice: "Dar cumplimiento a las determinaciones de sus superiores jerárquicos que no sean contrarias al derecho y a la ética". En mi anterior comparecencia llamé la atención en que aquí está en juego nada menos que el problema de los límites a la obediencia debida, que es no de los problemas de más difícil solución, pero que de ninguna manera puede solucionarse admitiendo que el funcionario subordinado, en cualquier caso, pueda abstenerse de cumplir una orden diciendo que esa orden es ilegítima, contraria a derecho o contraria a la ética. Ese es un juicio que, salvo en casos extremos -eso es lo difícil de regular-, no puede admitirse, es decir, que el funcionario pueda decir livianamente: "A usted no le obedezco porque lo que me dice es contrario a derecho, contrario a la ética o a mi ética". Sin duda, es un tema que no es fácil de regular, como llamé la atención en mi anterior comparecencia. Pero creo que lo que no se puede hacer es admitir que en cualquier caso un funcionario puede invocar el derecho o la ética, o su opinión sobre el derecho y la ética, para desobedecer una orden.

SEÑOR PRESIDENTE.- Con el mayor respeto, debo decir que el doctor Cajarville acaba de plantear un problema, pero no nos ofrece alguna solución. Es complicado.

SEÑOR CAJARVILLE.- El tema de los límites de la obediencia debida es uno de los problemas más difíciles de solucionar.

En general, para los casos de rutina -llamémoslo así; no nos refiramos a los casos extremos de la obediencia debida- se establece que si el funcionario entiende que lo que

se le ordena es contrario a derecho o a la ética, puede pedir que se le reitere la orden por escrito. Con esa salvedad, el funcionario, en los casos de rutina, salva su responsabilidad. Si se le quiere hacer responsable tendrá la prueba de que no hizo más que obedecer una orden de aquel que se la podía dar. Después se puede presentar otro problema. Por ejemplo, si yo soy militar y me mandan torturar o matar a alguien, por más que me lo ordenen por escrito, yo no excluyo mi responsabilidad. Esos son los casos difíciles de regular.

Creo que en una regulación del estatuto del funcionario no hay que pensar en casos extremos, pero se podría establecer expresamente lo que muchos estatutos determinan, es decir, que si el funcionario entiende que la orden que recibe es contraria a derecho o a la ética, está habilitado a pedir a su jerarca una orden por escrito, y el jerarca deberá reiterarla si quiere que se cumpla.

SEÑOR ASTI.- El doctor puso un ejemplo para excluir la obediencia debida. Un caso más cercano es el de la objeción de conciencia. ¿Puede estar involucrada en este numeral?

SEÑOR CAJARVILLE. Seguramente usted está pensando en la objeción de conciencia con relación al aborto.

Nadie puede negar que el aborto -se piense lo que se piense del mismo- implica truncar una vida. No vamos a entrar en la discusión de la ley sobre el aborto, pero creo que estamos ante un caso límite, y para los casos límite no tengo solución. Creo que la ley de aborto ha sido atinada al admitir la objeción de conciencia. El tema es qué entendemos por una objeción de conciencia admisible a esos efectos.

SEÑOR PRESIDENTE.- Si entendimos correctamente, la salvedad que hace el doctor con respecto a este artículo es que lo ve excesivamente amplio, lo que puede resultar que, so pretexto de que va contra derecho y contra la ética, una serie de órdenes racionales y correctas no sean cumplidas. Esa es la observación.

SEÑOR CAJARVILLE.- Voy a recordar un cuento que me hizo el doctor Aguirre Ramírez, que a su vez lo había recibido de su abuelo.

Parece que en cierto momento, en una de las Cámaras de este Parlamento, se estaba considerando reunirse los sábados. Entonces, un portero preguntó al doctor Juan Andrés Ramírez: "Doctor, usted que es Senador, ¿cómo es que están proyectando reunirse los sábados? Eso no es posible". El doctor Ramírez le preguntó: "¿Por qué no es posible?" A lo que el portero le responde: "Porque eso es inconstitucional". Entonces, con una norma como esta, si mañana la Cámara o quien esté habilitado le dijera a este portero: "Usted tiene que venir mañana sábado a cumplir con sus funciones", él podría decir: "No; eso es inconstitucional, porque es contrario a derecho y no estoy obligado a cumplir esa orden". Eso es lo que está admitiendo esta norma, redactada con esa amplitud.

El artículo 33 tiene otra objeción similar a la que realicé antes; tal vez debería ser objeto de una disposición transitoria. Me refiero a que los derechos adquiridos deben ser respetados.

El artículo 34 es una incertidumbre, porque dice -y se vuelve a hablar en otras disposiciones posteriores cuando se refiere a funcionarios contratados- que tendrán que hacer un curso de "inducción". En el diccionario de la Real Academia Española no hay ningún sentido de la palabra inducción que pueda parecer adecuado para este caso. Quizás se está pensando en inducción a comportarse de determinada manera. No sé si

esta palabra es un lapsus o si está usada intencionalmente, porque además se repite en otros artículos. Esa es mi inquietud.

(Diálogos)

SEÑOR PRESIDENTE.- Según el asesoramiento de la Secretaría me dicen que en algunos cursos que se hacen en la Oficina Nacional del Servicio Civil se utiliza el término "inducción" como acercamiento.

SEÑOR CAJARVILLE.- Por eso dije que me llamó la atención; no lo cuestiono. Reitero: en el diccionario de la Real Academia Española no figura y desde el punto de vista jurídico tampoco tiene un sentido adecuado.

Sobre el artículo 35 y siguientes reitero la objeción que hice, al igual que el doctor Delpiazzo, en cuanto a que esto es materia presupuestal y no del estatuto del funcionario.

Sin embargo, aunque es una observación que recae sobre todo el capítulo, quiero hacer una especial al artículo 36 que crea esta Comisión de Análisis Retributivo y Ocupacional.

Dice: "Créase en el ámbito de la Presidencia de la República (...)". Esto de "en el ámbito" es una reiterada expresión a la que recurren los señores legisladores, seguramente por facilidad de redacción, pero desde el punto de vista jurídico no tiene ningún significado específico. No se sabe lo que quiere decir "en el ámbito". Esa es una primera objeción. Después continúa: "(...) con el cometido inicial de dirigir el proceso de adecuación de las estructuras de cargos (...)". La palabra "dirigir" parece conferirle una potestad de decisión superior a esta Comisión. Y no se puede atribuir potestades de dirección superior en una temática administrativa, que no sea descentralizada, que no corresponda al Poder Ejecutivo. Es el Poder Ejecutivo el que tiene el ejercicio de las potestades de administración y el Poder Ejecutivo es el Presidente de la República con un Ministro, con varios o con el Consejo de Ministros. Entonces, crear una Comisión que sustituya al Poder Ejecutivo, nada menos que en esto de dirigir el proceso de adecuación de las estructuras de cargos, francamente, me parece inconstitucional.

Debería ser un órgano de estudio y de asesoramiento al Poder Ejecutivo, tal como se establece en el inciso siguiente. Y me refiero solo a "estudiar", no a "actualizar", como también se expresa, porque actualizar también puede significar resolver modificaciones.

SEÑOR DELPIAZZO.- A efectos de ser breve, obviamente, omití consideraciones sobre algunos artículos. Una de ellas fue la relativa a este artículo, que ahora agrego simplemente para complementar el análisis que está realizando el doctor Cajarville. Además de compartir lo que el doctor dice, creo que esta disposición es francamente violatoria de la ley de negociación del sector público, porque está poniendo en cabeza de una Comisión en la que no están representados los trabajadores la facultad de dirigir, lo que no puede hacer, a menos que se reimplante en el ámbito del Poder Ejecutivo. En la medida en que este proyecto será una ley posterior a la de negociación colectiva, se podrá decir que esta la limita o que restringe lo que es propio de ese ámbito. Lo cierto es que se está sacando del ámbito de la negociación colectiva del sector público nada menos que el capítulo de retribuciones.

SEÑOR PRESIDENTE.- Tomemos en cuenta la observación que se realizó en cuanto a que debemos cambiar la palabra "dirigir" por "asesorar".

En cuanto a la segunda consideración que hace el doctor Delpiazzo, quiero decir que hace algunos días estuvieron acá autoridades de la Oficina Nacional del Servicio Civil, quienes nos explicaron que esta Comisión es asesora del Poder Ejecutivo, de la

misma manera que COFE o el PIT- CNT tienen sus asesores, y que no está previsto cambiar los ámbitos de negociación colectiva.

Lo que el doctor Delpiazzo está planteando ahora es que al ser una ley posterior, si se mantienen estos verbos en la redacción, puede darse una situación de derogación tácita.

SEÑOR DELPIAZZO.- Si es una Comisión solo de asesoramiento, no hay problema.

SEÑOR PRESIDENTE.- Entonces, a efectos de ir avanzando, pregunto si esto quedaría subsanado haciendo una salvedad en la ley, por ejemplo, "sin perjuicio de lo establecido en determinada ley".

SEÑOR DELPIAZZO.- Quedaría subsanado siempre y cuando se recogiera también la observación del doctor Cajarville en cuanto a la implantación y a la eliminación particularmente del verbo "dirigir".

SEÑOR PRESIDENTE.- . Muchas gracias.

Puede continuar el doctor Cajarville.

SEÑOR CAJARVILLE.- Mi observación a todo el Capítulo relativo al sistema escalafonario no es más que la reiteración de lo que ya explicó el doctor Delpiazzo en cuanto a que esto es materia presupuestal.

En el artículo 51, contenido en este Capítulo que acabo de observar genéricamente, se define el cargo de la siguiente manera: "El cargo es una posición jurídica dentro del órgano, a la que le corresponde un conjunto de actividades [...]". Quiero expresar dos objeciones con respecto a esta definición. Órgano es un cargo o un conjunto de cargos a los cuales el Derecho le atribuye la potestad de expresar la voluntad de la persona jurídica que ese órgano integra. Pero no todos los cargos tienen esta potestad. Dicho de otra manera: no todos los cargos forman un órgano por sí mismos o forman parte de un órgano junto con otros cargos. Hay cargos que realizan tareas -preparatorias, de ejecución, tareas técnicas, tareas materiales-, que si bien son cargos, no forman parte de un órgano. Entonces, restringir el concepto de cargo a aquel que integra un órgano deja afuera todos los otros cargos, lo cual es incorrecto.

Sin duda, esto tiene su inspiración en Aparicio Méndez; no quiero imputar a nadie un espíritu inspirador.

Al final del mismo inciso, el artículo refiere a "un conjunto de actividades asociadas a labores, tareas administrativas o técnicas, oficios o profesiones con determinado nivel de responsabilidad que se le asigna presupuestalmente a un funcionario". Se está haciendo referencia al órgano al que corresponde ese conjunto de actividades. Pero esa atribución al órgano del conjunto de actividades no resulta de norma presupuestal, como se dice a continuación, y no son las normas presupuestales las que asignan actividades a los órganos ni a los funcionarios. De manera que esa parte final, es decir, "que se asigna presupuestalmente a un funcionario", simplemente debe suprimirse.

Entonces, con respecto a este artículo sugiero sustituir "órgano" por "organismo" y suprimir "que se le asigna presupuestalmente a un funcionario", porque no corresponde.

En el artículo 55 se define el derecho al ascenso en una forma infinitamente más correcta que el proyecto del Poder Ejecutivo. Sin embargo, encuentro una contradicción en la nueva redacción. El derecho al ascenso está correctamente definido como la posibilidad de postularse para la provisión de cargos presupuestales de cualquier escalafón y nivel. Es así; eso es el derecho al ascenso. Pero a continuación expresa: "[...] debiendo tener por resultado la mejora del funcionario en alguno de dichos aspectos". El

hecho de que el funcionario tenga derecho a postularse no conduce necesariamente a que obtenga un resultado de mejora. Ahí está la contradicción. Tendrá una mejora si tiene derecho al ascenso y luego lo obtiene, porque ganó el concurso.

De modo que yo sugiero suprimir ese final: "debiendo tener por resultado la mejora del funcionario en alguno de dichos aspectos". Entonces, la redacción sería: "El derecho al ascenso es la posibilidad de postularse para la provisión de cargos presupuestales de cualquier escalafón mediante un ascenso realizado conforme a lo dispuesto en el artículo anterior". Lo que tiene que quedar claro es que el funcionario se postula a un cargo que será provisto mediante ascenso. Eso es lo que tiene que expresar el artículo.

En cuanto al Capítulo relativo a las funciones de administración superior, no hago más que repetir lo que ya dijo el doctor Delpiazzo mejor que yo: con esto se produce un achatamiento de la carrera administrativa, para culminarla por debajo de la jefatura del departamento. Creo que es una solución inconveniente y, diría, francamente lesiva del derecho a la carrera administrativa, porque disminuye de tal manera el derecho que la Constitución reconoce a los funcionarios presupuestados, que hace perder su significación. El artículo 79 es el que establece que los sumarios se clausuran si no hay una resolución dentro del plazo de dos años. Después aparece el inciso segundo, que establece cómo se computa ese plazo. Y el inciso tercero dice que lo dispuesto en el inciso precedente no será de aplicación. El inciso que no será de aplicación no es el precedente sino el primero.

Llegamos al Título de los funcionarios contratados. Como ya dije esto tiene la enorme ventaja sobre el proyecto anterior, en cuanto los consideran funcionarios. Desde todo punto de vista esto es elogiado.

Hay algunas observaciones que creo que también las hizo el doctor Delpiazzo en su anterior comparecencia. Me refiero a que el funcionario que gana un concurso ingrese en un régimen de contratación sin ocupar el cargo durante un año y medio o quince meses como se establece ahora. El cargo queda en una situación de indefinición; no está ocupado por quien ganó el concurso para ocuparlo pero, al mismo tiempo está trabajando, pero no en el cargo. Me parece preferible la vieja solución, es decir que el funcionario ingresaba en el cargo pero con un carácter de interinato o provisorio, pero ocupaba el cargo. Ese cargo no quedaba en la nebulosa de no estar ocupado ni factible de ser ocupado.

Con respecto al personal de la administración superior no hago más que reiterar lo del achatamiento a la carrera administrativa.

En el artículo 97 aparece otra vez la inducción. Y en el artículo 99 se establece: "No se podrán celebrar contratos dentro de los doce meses anteriores a la finalización de cada período de gobierno". Luego aparece una excepción, que no lo es. Establece: "No obstante se podrán incorporar en un cargo presupuestado los provisorios [...]". Esto no es una excepción. El contrato, si es que va a seguir siendo contrato, ya se celebró antes. Esta excepción es improcedente.

SEÑOR PRESIDENTE.- ¿Es improcedente o innecesaria?

SEÑOR CAJARVILLE.- Es improcedente porque no es una excepción. Lo que aquí se expresa no viola lo anterior porque si se presupone no se está celebrando un contrato.

SEÑOR ABDALA.- Me queda clara la distinción, pero mi pregunta es si al no incluir la excepción, la salvedad o como se la quiera llamar, no se podría llegar a argumentar alguna razón de inconstitucionalidad en cuanto al eventual incumplimiento de la

imposibilidad de incorporar funcionarios en los doce meses previos a la elección. En ese caso, el contrato se celebró antes pero la presupuestación se estaría haciendo en el período de doce meses.

SEÑOR PRESIDENTE.- Nos acaba de enseñar la doctrina constitucionalizante, que creo que acá también juega.

SEÑOR CAJARVILLE.- Diría que la atinada observación del señor Diputado Abdala nos da una razón más para quitar esto del provisorio contractual y colocar al funcionario que ganó el concurso en una situación de ocupar el cargo presupuestado interinamente. Es una razón más.

SEÑOR BERNINI.- A efectos de aclarar lo que para mí quedó claro sobre las palabras del doctor Cajarville, quiero decir que dentro de lo que es el diseño del concepto de provisorio -que es un contrato diferente al ingreso presupuestado en forma interina- esta salvedad cabe en la medida que sea un contrato no presupuestado sino provisorio, para que luego tome la calidad de presupuestado.

En la medida en que se modifique el concepto, y ya no sea un contrato provisorio, sino un ingreso de un contrato presupuestado en forma interina, esto no tiene razón de ser. También hago esta aclaración para que conste en la versión taquigráfica.

SEÑOR CAJARVILLE.- La aclaración que hago es que en la solución vieja, y que para mí es preferible, cuando el funcionario ingresa ocupando el cargo presupuestado, como interino y no como contratado no se viola la prohibición de designar funcionarios. Ya fue designado antes.

SEÑOR DELPIAZZO.- Me referí largamente a este punto en la anterior comparecencia y por eso no quiero ser reiterativo. Está en la versión taquigráfica. Son innumerables las dificultades prácticas que va a plantear esto de que los provisorios seande contratados y no de presupuestados. Yo reseñé seis o siete problemas prácticos en la comparecencia anterior, cuando en realidad la solución no tiene ningún sentido. Lo que se quiere es que el que ingresa por concurso a la Administración Pública tenga una situación de interinato. La tiene por ser provisorio. Todos, cuando ingresamos a la Administración bajo el régimen del Decreto- Ley del año 1943 fuimos provisorios por un lapso de seis meses, no de quince ni de dieciocho, que parece excesivo. En el ámbito laboral ningún Juez admite que se ponga en ningún contrato un plazo de esta extensión para medir si alguien reúne o no las características para el desenvolvimiento de la función.

Entonces, que aquí se agregue, por ejemplo, que haya una evaluación del desempeño institucionalizada, etcétera, me parece muy positivo, porque evita que el mero transcurso del tiempo consolide una situación. Para ello no se necesita mutar la condición de contratado. Piensen ustedes en esto que muchas veces pasa: se ocupan los cargos en el ínterin y entonces este provisorio a los quince meses es evaluado como el mejor de los provisorios y no hay cargo. Entonces, tiene un derecho a la presupuestación que la Administración no le puede dar. Acude al Juez, y este qué va a hacer, ¿va a condenar a daños o astreintes hasta que se cree la norma que prevea el cargo? Es decir que se generan un montón de complicaciones prácticas, importantes, de todos los días y con la solución que se está proponiendo no se obtiene nada. Me parece una solución de papel que no ataca el tema de fondo, que sí se encara con las demás normas vinculadas fundamentalmente a la evaluación durante el provisorio, con lo cual este no debería ser un contratado. Debería eliminarse esta disposición en la parte del régimen de los contratados, y mantener el provisorio como lo que es, un ingreso interino de alguien que

luego va a adquirir la definitividad si es evaluado correctamente y transcurre el plazo que se prevea, que debería ser más corto.

(Ocupa la Presidencia el señor Representante Groba)

SEÑOR CAJARVILLE.- Comparto todo lo que acaba de decir el doctor Delpiazzo.

Quiero aludir a la objeción que se le podría hacer, que de pronto es ese temor el que ha llevado a esto de que se le considere durante un lapso tan extenso, que también yo cuestioné en mi participación anterior. El temor que podría surgir es que si se le designa ya en un cargo presupuestal, se piense que adquirió automáticamente la inamovilidad, porque la Constitución establece que los funcionarios públicos presupuestados, dependientes del Poder Ejecutivo, son inamovibles. Creo que no es así, porque como dije en mis primeras palabras, cuando sugerí un agregado al artículo correspondiente, la ley puede establecer excepciones a la inamovilidad de los funcionarios presupuestados. Esta no es ni más ni menos -ha sido siempre- que una excepción legal a ese principio de que los funcionarios presupuestados son inamovibles. Durante seis meses, en la solución tradicional -preferible a la extensión que ahora se le atribuye, durante quince o dieciocho meses-, el funcionario es presupuestado pero no ha adquirido la inamovilidad porque el interinato y, por ende, la calidad de no inamovible, está consagrado en una solución legal.

El artículo 100 establece: "Los vínculos contractuales que se efectúen en contravención a las normas del presente Estatuto, serán absolutamente nulos". En el proyecto originario, una disposición análoga a esta se refería a todos los funcionarios, a los inamovibles, a los contratados y a los presupuestados. Habría que reflexionar si no es bueno establecer este principio en la parte general y decir que todo ingreso que se realice en contravención a las normas del Estatuto será absolutamente nulo. Es difícil -ya lo subrayó algún autor muy ilustre del derecho- establecer soluciones de cosas absolutamente nulas. Todo termina, en definitiva, en que habrá que juzgar por alguien, que en general y en última instancia será un Juez, si algo es nulo o no. Pero, como principio, yo extendería este artículo a cualquier ingreso, aunque sea en carácter presupuestado.

El artículo 102 tiene una frase final que me parece francamente inconstitucional y es establecer que en caso de una rescisión previa al vencimiento del plazo estipulado, "la Administración podrá [...] poner fin a la relación contractual en cualquier momento [...] sin que se genere derecho a reclamo de indemnización de especie alguna por parte del contratado". Esto de privar a alguien de acudir ante el Tribunal cuando ha sido dañado por el comportamiento de otro -en este caso, por el comportamiento de una entidad estatal- es absolutamente inaceptable y es violatorio del artículo 24 de la Constitución, que establece que todas las entidades estatales "[...] serán civilmente responsables del daño causado a terceros, en la ejecución de los servicios públicos, confiados a su gestión o dirección", lo cual se interpreta como el ejercicio de su función. No se puede privar a quien se sienta perjudicado de acudir a un Juez y también sería inconstitucional privar al Juez de la posibilidad de juzgar. Si se intentara aplicar esta cláusula y la Administración pretendiera defenderse de un juicio que se le ha instaurado invocando esta cláusula, sin duda que debería ser declarada inconstitucional. A su vez, debería ser el Juez el que resuelva si ha existido un daño y si hay o no derecho a una reparación.

Con esto termino de plantear mis observaciones. Quedo a disposición de los señores legisladores para evacuar cualquier consulta.

SEÑOR ASTI.- El agradecimiento por todos los aportes que ambos juristas han realizado a la Comisión.

Como no soy jurista -lo aclaro siempre, aunque no sea necesario después de algunas cosas que digo-, me voy a referir en particular a un tema que también se ha señalado en la comparecencia anterior de ambos juristas, y de otros, que refiere a que según el artículo 214 de la Constitución los escalafones son un tema presupuestal.

(Ocupa la Presidencia el señor Representante Gamou)

—En este sentido, quiero hacer dos acotaciones. En primer lugar, el tema de los escalafones ya está resuelto desde el punto de vista legal en el artículo 7º de la Ley N° 18.996, de la última Rendición de Cuentas, precisamente para prever estas objeciones.

Más allá de esto, yendo a una interpretación armónica de los artículos de la Constitución, en particular los artículos 214 y 216, cuando en el literal B) del artículo 214 se hace referencia a que esto es materia presupuestal, a mi entender lo hacen en función de los gastos que están incluidos en esa norma de rendición de cuentas y no en el carácter que aquí se le está dando de norma como para organizar el relacionamiento de la Administración Central con sus funcionarios. Digo esto porque, tal como lo establece el artículo 216 -aunque nunca se ha cumplido- : "No se incluirá ni en los presupuestos ni en las leyes de Rendición de Cuentas, disposiciones cuya vigencia exceda la del mandato de Gobierno [...]". Esto nunca se ha cumplido y la jurisprudencia de la propia Suprema Corte de Justicia ha rechazado algunos recursos de inconstitucionalidad en este tema. Vamos al fondo del tema, que es la voluntad del legislador, en el sentido de si era necesario que los temas de escalafones, que no tienen incidencia en el gasto de la rendición de cuentas correspondiente, pueden figurar, o no, en una norma sobre esto. Nosotros lo dijimos en la oportunidad anterior: creemos que sí lo pueden hacer e, inclusive, utilizando el inciso tercero del artículo 214 de la Constitución, que establece: "Los apartados precedentes podrán ser objeto de leyes separadas en razón de la materia que comprendan"

Yo sé de la posición de los dos juristas -ha sido reiterada por otros juristas- pero, a nuestro entender, cuando en su momento aprobamos el artículo 7º de la Rendición de Cuentas y hoy proyectamos aprobar el Estatuto del Funcionario Público y nos referimos a temas de escalafones lo hacemos, en un caso, por la norma que puede tener que ver con los gastos que deban preverse para llenar esos escalafones y, en otro, para diseñar todo lo que tiene que ver con la carrera administrativa, tal como lo prevé la Constitución. Este era un punto, una opinión sobre la cual vamos a discrepar, pero que quería dejar sentada en la versión taquigráfica.

El otro punto es una consulta relativa al ámbito de aplicación, si puede ser restringido a la Administración Central, entendiendo como funcionarios de esta a aquellos dependientes de Presidencia y de los Ministerios, es decir, Incisos 02 a 15- con relación al artículo 59 de la Constitución que señala que la ley establecerá el estatuto, hablando en singular, tanto de leyes como de estatutos. Asimismo, establece que el contenido de ese estatuto incluye no solamente a estos funcionarios, sino a funcionarios de otros Poderes del Estado. La pregunta es si en el caso de restringir el ámbito de aplicación del estatuto solamente al Poder Ejecutivo -entendiendo por esto Presidencia y Administración Central- estamos violando la Constitución o no.

SEÑOR CAJARVILLE.- Hace un rato expuse mi opinión de que, aunque surja de algunas disposiciones de este proyecto de Estatuto que está restringido a los dependientes del Poder Ejecutivo, en virtud de la aplicación conjunta de este proyecto transformado en ley y del artículo 59 de la Constitución, debería entenderse que siendo este el estatuto de los funcionarios dependientes del Poder Ejecutivo, por imperio del mencionado artículo de la Carta, se aplica también a todos los funcionarios allí

enunciados. Creo que es así como debería interpretarse este estatuto si se sancionara y se promulgara tal como está redactado, en virtud de la interpretación constitucionalizante a la que el señor Presidente también aludía.

SEÑOR ASTI.- Entendí perfectamente la explicación del doctor Cajarville, pero yo daba un paso más. Quisiera saber si, de mantenerlo, este texto puede ser considerado inconstitucional. Si es constitucionalizante, se irá accediendo a los demás Incisos incluidos en el artículo 59, precisamente porque corresponde constitucionalmente. Pero eso no debería ser considerado necesariamente inconstitucional y, por lo tanto, inaplicable; por el contrario, podría o debería ser aplicado a otros, pero esto no podría tacharse de inconstitucional porque no incluye a los demás porque la Constitución sí los incluye. Ese es mi razonamiento.

SEÑOR PRESIDENTE.- Quizá el señor Diputado Asti no estaba presente, pero se le formuló la misma pregunta al doctor Cajarville y expresó que sí sería inconstitucional si hubiera en ese artículo un inciso que excluyera.

SEÑOR BERNINI.- Ya estamos en un nivel de intercambio del poder ser, y más.

Yo entendí la opinión el doctor Cajarville, pero lo que quiero dejar claro es si este proyecto que regula el Estatuto del Funcionario Público está exclusivamente dirigido a los funcionarios públicos dependientes de la Administración Central del Poder Ejecutivo. Estamos hablando de todos los Ministerios y de la propia Presidencia de la República, como organismo. Por lo tanto, lo importante es que recibamos el asesoramiento para ser precisos en el objetivo del Estatuto, no de las posibilidades que podría tener de redactarlo de otra manera.

Reitero: es importante tener claro a quién regula este Estatuto, y el objeto de la regulación es para los funcionarios públicos dependientes de la Administración Central del Poder Ejecutivo, particularmente estamos hablando de Incisos y de la Presidencia de la República.

SEÑOR ABDALA.- La pregunta que correspondería, de acuerdo a lo que se ha expresado -me parece que todos coincidimos- es en qué medida no hacer extensivo el Estatuto a las demás personas públicas previstas en el artículo 59 puede generar dificultades a la hora de aplicación e interpretación, y que eventualmente pudiera conducir a que alguien invocara que el Estatuto, por más que habla del Poder Ejecutivo, también le es aplicable a un funcionario de la Corte Electoral y que por ejemplo, en el futuro, un funcionario de este organismo reclame para sí alguno de los derechos previstos en el Estatuto. Lo cito a modo de ejemplo. Pregunto si esa es la dificultad sobre la que se nos está alertando, porque si es así, plantea una cuestión de fondo muy severa a la hora de la aplicación del Estatuto. El punto no es si es inconstitucional o no, sino que evidentemente va a ser fuente de conflictos y dificultades a la hora de aplicación de este Estatuto.

En una palabra, o el Estatuto es para todos los que establece el artículo 59 o si no estamos en problemas, si no entendí mal.

SEÑOR POSADA.- Me parece que manteniendo el texto de este proyecto de ley hay una situación de inseguridad jurídica, habría una ambivalencia respecto a lo que efectivamente rige en el caso de esos funcionarios mencionados en el artículo 59 de la Constitución de la República que no pertenecen al Poder Ejecutivo. Como decía el señor Diputado Abdala, esto habilita a que esos funcionarios puedan reclamar o recurrir al Estado y en aras de esa interpretación constitucionalizante, seguramente, se les dará la razón. Se va a dar una situación de ambivalencia respecto a funcionarios que pertenecen a los organismos mencionados en los literales siguientes de este artículo 59 de la Constitución.

SEÑOR MUJICA.- Hay una voluntad política clara de modificar el Estatuto del Funcionario Público en forma gradual y no hacerlo para todos en general, atendiendo a realidades diferentes.

La pregunta que hago es: ¿hay alguna posibilidad constitucional de crear un estatuto para los funcionarios públicos dependientes del Poder Ejecutivo o toda segmentación en la creación de un estatuto necesariamente implica violación de la norma constitucional?

SEÑOR PRESIDENTE.- Creo que esta pregunta resume todas las demás.

SEÑOR DELPIAZZO.- Este es el punto que quise plantear en mi introducción acerca del alcance de Administración Central. Para muchos autores en la doctrina, Administración Central es la persona pública mayor Estado y, por lo tanto, comprende a todos los órganos mencionados en el artículo 59. Y aquí la opción no es tanto del legislador como lo fue del constituyente, porque hasta 1934 nuestra Constitución consagraba un solo Estatuto para todos los funcionarios públicos cualesquiera fuera la Administración a la que pertenecieran. A partir de la reforma de 1952 se fue al régimen de los llamados estatutos múltiples y, entonces, se previó el Estatuto del artículo del 59, que se aprueba por ley; el Estatuto de cada Ente Autónomo o Servicio Descentralizado del dominio industrial y comercial del Estado, que se aprueba por decreto del Poder Ejecutivo a propuesta del respectivo Directorio; la de los demás servicios descentralizados que entran en el artículo 59; los Estatutos de las Cámaras del Poder Legislativo aprobados por ellas mismas; los Estatutos de los funcionarios de los Gobiernos Departamentales, que se aprueban por decreto legislativo de cada Gobierno Departamental. Por eso hoy tenemos más de cuarenta estatutos vigentes. O sea que la solución de la Constitución es la de la pluralidad.

Si este proyecto se interpreta en el sentido de que Administración Central es igual a Poder Ejecutivo, va a tomar una opción que es la de decir: el Estatuto del Funcionario con mayúscula, que se aprueba por ley, que es del artículo 59, es susceptible de ser fraccionado y yo ahora voy a aprobar solamente las normas para el Poder Ejecutivo. Si eso es lo que se desea hacer -es lo que planteé en la introducción de mi exposición- habría que eliminar la expresión "Administración Central" de todo el proyecto, porque con esa expresión muchos autores, muchos jueces, etcétera, van a decir: "Este es todo el Estado, porque eso es lo que quiere el artículo 59". Ahora, si se establece que es para el Poder Ejecutivo, yo no soy la Suprema Corte de Justicia, pero la pregunta que inmediatamente se plantea es: ¿puede el legislador fraccionar los estatutos más allá del fraccionamiento que hizo la Constitución a partir de 1952? La respuesta es dudosa, porque les podría dar fundamentos para decir que sí en un proceso de gradualidad regulatoria como la que planteaba el señor Diputado Mujica, y luego resulta que esa gradualidad no existe, porque posteriormente no se aprueba el Estatuto del Tribunal de Cuentas o el de la Corte Electoral, etcétera, o porque los jueces que vayan a intervenir en los distintos temas interpreten Administración Central en el sentido amplio y comprendan dentro de este Estatuto a todos los funcionarios del artículo 59. Por eso es que introducía la exposición con esto, porque no es una cuestión menor: es una cuestión basal de la determinación del ámbito de aplicación del proyecto de ley que tienen en sus manos.

SEÑOR PRESIDENTE.- Entonces, lo que está diciendo el doctor Delpiazzo es lo siguiente. Un primer paso, en el sentido que planteaba el señor Diputado Mujica sería eliminar la expresión "Administración Central" de todo el proyecto y hacer referencia al Poder Ejecutivo.

SEÑOR DELPIAZZO.- Si eso es lo que se desea.

SEÑOR PRESIDENTE.- Exactamente.

Y aun así, se es estaría a una interpretación..

SEÑOR DELPIAZZO.- A una interpretación constitucionalizante, como planteó el doctor Cajarville, porque las normas que establecen derechos, perfectamente podrían ser invocadas por los demás funcionarios comprendidos en el artículo 59 de la Constitución.

Evidentemente, la eliminación de la expresión "Administración Central" podría plantear la cuestión de la inconstitucionalidad, ya que la Corte podría decir: "No se puede aprobar un estatuto solo del Poder Ejecutivo". De todos modos, va a dejar determinado claramente qué es lo que quiso el legislador. Además, debe tenerse en cuenta que el artículo 3º del proyecto, cuando define al funcionario establece que un funcionario público es todo individuo que ejerce funciones públicas en una entidad estatal, y no dice "en el Poder Ejecutivo". Entonces, en el proyecto hay muchos elementos que permiten sostener que este estatuto es el del artículo 59, y eso es lo que debiera ser.

Por último, quiero decir que personalmente no creo hubiera agravio en que se extendieran estas disposiciones a los organismos comprendidos en el artículo 59 de la Constitución, por supuesto, si se eliminan las disposiciones sobre escalafones, etcétera, porque en ese caso podría haber problemas con el Poder Judicial o el Tribunal de lo Contencioso Administrativo. Pero como esas disposiciones no deberían estar en el proyecto -más allá de la opinión del señor Diputado Asti, con quien conversé personalmente en la anterior oportunidad y no nos pusimos de acuerdo-, si se elimina ese Capítulo, evidentemente, no hay mayor dificultad en que estas normas fueran aplicables al conjunto de los funcionarios incluidos en el artículo 59 de la Constitución.

SEÑOR PRESIDENTE.- Quisiera hacer una última pregunta.

Razonando en voz alta -y con la limitación de que yo ni siquiera soy abogado-, de mantenerse este proyecto tal cual está, ¿es o no constitucional agregar al final una disposición transitoria que diga que este proyecto entrará en vigencia en forma inmediata para los funcionarios incluidos en el literal A) del artículo 59 de la Constitución de la República? Teniendo en cuenta lo que dijo el doctor Delpiazzo sobre las divisiones de los artículos, nos gustaría saber si incluir esa disposición puede ser constitucional o inconstitucional. Por lo que decía el doctor Cajarville, queremos saber si eso sería factible de incluir, sin establecer una temporalidad para los demás, sino simplemente que entra en vigencia para los comprendidos en el literal A) del artículo 59 de la Constitución.

SEÑOR PARDIÑAS.- Quiero complementar la pregunta. Me surge una duda, porque creo que tendríamos dos regímenes vigentes, este, para los funcionarios comprendidos en el literal A) del artículo 59 de la Constitución, y el Estatuto vigente para los funcionarios comprendidos en el resto de los literales de ese artículo. Esa es la interpretación que hago, por supuesto, sin ser abogado.

SEÑOR DELPIAZZO.- Creo que esa es la razón por la que en este proyecto se eliminan todas las derogaciones que estaban establecidas en el anterior. ¿Por qué? Porque todas esas normas van a seguir vigentes para los demás.

En realidad, se está suponiendo que lo que establece el artículo 59 de la Constitución, que dice: "La ley establecerá el Estatuto del Funcionario..." puede ser leído en plural, es decir: "Las leyes establecerán tantos Estatutos del Funcionario como al legislador le plazca". Yo no me animo a leer la Constitución con esa amplitud.

SEÑOR GROBA.- Voy a realizar una pregunta concreta: ¿se puede decir que con este Estatuto estamos estableciendo reglas contrarias a la Constitución?

SEÑOR DELPIAZZO.- Salvo en lo que señalamos, me parece que no.

SEÑOR CAJARVILLE.- Yo no sé -tal vez lo tenga que aclarar con mi amigo Delpiazzo después de esta reunión- si tenemos o no un matiz en este punto.

Creo que aunque se elimine toda referencia a la Administración Central y se sustituya esa expresión por "funcionarios dependientes del Poder Ejecutivo" -porque esa es la voluntad del legislador, según se manifiesta-, creo que caemos en una alternativa.

Lo que se denomina interpretación constitucionalizante tiene por finalidad, precisamente, evitar la declaración de inconstitucionalidad de una ley. ¿Y cómo se evita esa inconstitucionalidad? Aplicando en forma conjunta la Constitución y la ley, esta última interpretada conforme a la Constitución.

Entonces, desde mi punto de vista, si se suprimiera toda referencia a la Administración Central, pero se hablara -porque es lo que se quiere- de funcionarios dependientes del Poder Ejecutivo se caería en esa alternativa. Por tanto, si se admite la interpretación constitucionalizante, a pesar de que se diga que este Estatuto se aplicará solo a los funcionarios del Poder Ejecutivo, como la Constitución dice que el que se aplique a esos funcionarios también se aplicará a todos los demás, así será. Esa sería la interpretación constitucionalizante.

Entonces, ¿cuál es la alternativa? Que se diga que esta ley no puede interpretarse conforme a la Constitución, lo que es inconstitucional.

En realidad, lo que quiere la Constitución, nítidamente, es que todos los funcionarios enunciados tengan el mismo estatuto, y por eso dice que sus preceptos se aplicarán a los funcionarios dependientes de los organismos que se enumeran en los distintos literales del artículo 59. Por lo tanto, todos deben tener el mismo estatuto, salvo las excepciones que la propia Constitución establece.

Entonces, creo que en cualquier caso, si este estatuto no se aplica a todos los funcionarios enumerados en el artículo 59 de la Constitución es inconstitucional si no se puede interpretar de modo constitucionalizante.

SEÑOR PÉREZ GONZÁLEZ.- Tengo una duda.

Quisiera saber si en el Estatuto se establecen derechos y obligaciones. Como el doctor Delpiazzo reivindica un derecho, me gustaría saber en qué medida pesan -perdón por mi ignorancia- las obligaciones que tiene un funcionario para reivindicar sus derechos. En ese sentido, hay una especie de anulación de la reivindicación, y creo que con eso salvaríamos el tema de la inconstitucionalidad.

SEÑOR DELPIAZZO.- Creo que las obligaciones pesan, pero podría ocurrir -ahora no me animo a contestar en detalle porque no he hecho el análisis comparativo- que en la enunciación de derechos de esta ley hubiera regímenes más beneficiosos que los que tienen, por ejemplo, los funcionarios de las Juntas Electorales Departamentales. Entonces, si un funcionario de una Junta Electoral dice: "Yo tengo derecho a la licencia por matrimonio por tantos días porque eso se aprobó en la ley del estatuto, y aunque no esté en mi régimen, yo lo reivindico porque es más beneficioso para mí", no enervaría el cumplimiento de sus obligaciones. En realidad, yo lo decía en ese sentido.

SEÑOR ABDALA.- Quisiera dejar una constancia.

Pienso que la discusión ha sido riquísima, pero personalmente saco una conclusión: creo que es mejor tratar de aprobar leyes constitucionales antes que leyes constitucionalizante.

SEÑOR POSADA.- ¡Apoyado!

SEÑOR ABDALA.- Aclaro que esto no es un señalamiento político en ningún sentido, pero entiendo que las consultas académicas las hacemos con esa finalidad. ¿Por qué razón? Porque, evidentemente, lo de constitucionalizante tiene que ver, en principio, con la ejecución de la ley, su cumplimiento y la interpretación que hacen los Jueces, pero a la hora de legislar me parece, claramente, que los doctores Delpiazzo y Cajarville nos han dejado unos deberes bien interesantes en cuanto a reflexionar sobre los límites del estatuto que estamos analizando.

SEÑOR POSADA.- ¡Apoyado!

SEÑOR PRESIDENTE.- Agradecemos enormemente la presencia de ambos juristas. Es más, comentaba con algunos colegas lo importante que sería poder contar siempre con este tipo de asesoramiento.

Creo que al final de las exposiciones se llegó al horcón del medio de este asunto. Teniendo en cuenta la última intervención que hacía el señor Diputado Abdala, yo finalizo reiterando una consulta, porque no tengo muy clara la respuesta. Pregunto si manteniendo el proyecto tal cual está más una disposición transitoria que lo refiera exclusivamente al literal A) del artículo 59 de la Constitución puede ser considerado inconstitucional, por lo que decía el doctor Cajarville en cuanto a que la voluntad del constituyente fue incluir a todos los funcionarios. Hago esta consulta a efectos de no estar experimentando, porque legislar es muy serio y queremos hacerlo lo mejor posible.

SEÑOR ASTI.- El señor Presidente está planteando la posibilidad de agregar una disposición transitoria que expresara que la norma comenzará a regir para el literal A) del artículo 59. Mi pregunta es si sería posible agregar que para los literales siguientes se necesitará la conformidad de sus Direcciones. Seguramente, deberíamos escuchar su opinión para empezar a generalizar las disposiciones de este Estatuto del Funcionario Público que se pensó exclusivamente para el Poder Ejecutivo.

SEÑOR CAJARVILLE.- Reitero que entiendo que la voluntad del constituyente, tal como lo decía recién el Presidente, es que todos los funcionarios incluidos en el artículo 59 se rijan por el mismo Estatuto, de modo que tengan los mismos derechos, obligaciones y prohibiciones, es decir, que se aplique el principio de igualdad previsto en la Constitución.

Establecer un Estatuto para todos, pero agregar una última disposición que diga que solo entrará en vigencia para algunos, a mi juicio, es una violación de la Constitución.

SEÑOR PRESIDENTE.- Agradecemos mucho la presencia de los doctores Delpiazzo y Cajarville.

(Se retiran de Sala los doctores Delpiazzo y Cajarville)

—La próxima reunión de la Comisión será el próximo jueves 25.

Propongo que enviemos las versiones taquigráficas a la Oficina Nacional del Servicio Civil e invitemos a sus autoridades a concurrir a la Comisión. También cursaremos invitación a Presidencia de la República.

(Apoyados)

—Se levanta la reunión.