

UNIVERSIDAD DE LA REPUBLICA  
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS Y DE ADMINISTRACION  
INSTITUTO DE LA HACIENDA PUBLICA

---

CUADERNO N.º 11

# ADMINISTRACION PUBLICA DEL PERSONAL EN EL URUGUAY

JUAN EDUARDO AZZINI  
SANTOS E. FERREIRA  
EDISON GNAZZO LIMA

JOSE M. CALVO  
CARLOS BENTANCUR  
ENZO SANCASSANO

APARTADO DE LA "REVISTA DE ECONOMIA  
FINANZAS Y ADMINISTRACION" - N.º 42



MONTEVIDEO  
URUGUAY  
1955

- ◇ El Instituto de la Hacienda Pública es un centro de investigación dependiente de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración de la Universidad de la República.
- ◇ Su biblioteca y sus archivos pueden ser consultados por todos aquellos investigadores, profesores, profesionales, estudiantes y funcionarios que lo deseen, en el local del mismo, calle Tristán Narvaja Nº 1546.
- ◇ El Instituto de la Hacienda Pública está en condiciones de evacuar consultas y prestar asesoramiento a todo organismo público o privado y a toda persona que lo solicite.
- ◇ Se acepta el canje de publicaciones relativas a la materia de la especialización del Instituto.

◆ Toda correspondencia debe dirigirse a .  
Cf. JUAN EDUARDO AZZINI.  
Instituto de la Hacienda Pública.  
Tristán Narvaja 1546  
Montevideo, Uruguay.

UNIVERSIDAD DE LA REPUBLICA  
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS Y DE ADMINISTRACION  
INSTITUTO DE LA HACIENDA PUBLICA

---

CUADERNO N.º 11

# ADMINISTRACION PUBLICA DEL PERSONAL EN EL URUGUAY

JUAN EDUARDO AZZINI  
SANTOS E. FERREIRA  
EDISON GNAZZO LIMA

JOSE M. CALVO  
CARLOS BENTANCUR  
ENZO SANCASSANO

APARTADO DE LA "REVISTA DE ECONOMIA  
FINANZAS Y ADMINISTRACION" - N.º 42  
Los trabajos presentados al S. I. A. P. de  
Montevideo fueron recogidos en la Revista  
de la Facultad de Ciencias Económicas y de  
Administración, de diciembre de 1955.

MONTEVIDEO  
URUGUAY  
1955

El desarrollo de la ciencia de la administración pública, iniciado por la Escuela Cameralista Alemana en el siglo XVII, tomó un gran incremento en cuanto a sus aspectos positivos en el período interguerras y especialmente luego de la Gran Depresión de 1929. Muchos gobiernos comenzaron a comprender las ventajas de la racionalización de funciones y métodos de trabajo, organizando cursos, escuelas e institutos especializados.

En el ámbito internacional, las Naciones Unidas señalaron en el año 1948 la iniciación de un movimiento que continuó, después de breves tanteos, en las reuniones de Nueva York (1950), Salvador (1952), Rangoon (1954) y Bangkok (1955).

En Octubre de 1955 promueven, con la colaboración del Gobierno y la Universidad de la República, un Seminario de Administración del personal que se realizó en Montevideo y al cual un grupo de trabajo del Instituto de la Hacienda Pública integrado por los Ctes. José M. Calvo, Juan Eduardo Azzini, Santos E. Ferreira, Edison Gnazzo, Carlos Bentancur y Enzo Sancassano presentó seis informes que motivan el presente Cuaderno.

Sujetándose al temario oportunamente fijado, el Instituto de la Hacienda Pública estudió los aspectos de la administración pública del Uruguay relativos a la carrera administrativa, clasificación de cargos y remuneraciones, relevando datos que revisten gran importancia por su extensión y significado y tratando las características más salientes de los puntos del temario.

El Instituto de la Hacienda Pública contribuye con este trabajo a difundir los aspectos principales de un sector de nuestra administración pública que, por su entidad y su complejidad, debe merecer especial atención, no solo de los gobernantes, sino de los propios funcionarios.

JUAN EDUARDO AZZINI  
Director del Instituto

## LA CARRERA ADMINISTRATIVA

- a) Ingreso a la función pública; programa de reclutamiento; calificación de los candidatos; sistema de exámenes y de entrevistas; selección para cargos técnicos y profesionales.**

### 1. — NUESTRA REALIDAD.

En materia de ingresos a las funciones públicas, la legislación positiva nacional ha consagrado un régimen de máxima amplitud y libertad; en efecto, el art. 76 de la Constitución acuerda a todo ciudadano natural o legal el acceso a los empleos públicos, pero con la salvedad para estos últimos, de que su designación debe posponerse a tres años de otorgada la carta de ciudadanía, la que no es exigida sin embargo para desempeñar funciones de profesor en la enseñanza superior.

*La Constitución, con carácter declarativo, deja librada a la ley la sanción de los estatutos de funcionarios, que, entre otras disposiciones, deben abordar el aspecto del ingreso a la administración pública.*

Las funciones del Estado, como es notorio, han sufrido una vasta transformación, proyectándose a órbitas que hasta poco tiempo eran de exclusivo contralor privado: la actividad industrial y comercial. Los Organismos del Estado que atienden tales cometidos se orientan en muchos aspectos sobre bases distintas de las que regulan la Administra-

ción Central; lógicamente el ingreso de los funcionarios, sus promociones, ascensos, en una palabra toda la gama de derechos y obligaciones son enfocados con criterios particulares. Es, en este entendido, que la Constitución precodifica estatutos para la Administración Central, Gobiernos Departamentales, y Entes Autónomos, industriales y comerciales del Estado.

La desconexión que indudablemente puede generarse por la existencia de diversos estatutos, no sancionables conjuntamente, se atenúa por disposiciones que intentan proporcionar coordinación y uniformidad: los estatutos de los Entes Autónomos deben ser sometidos a la aprobación del Consejo Nacional de Gobierno, y además la ley por mayoría especial, puede establecer normas que por su generalidad o naturaleza sean aplicables a los funcionarios de todos los Gobiernos Departamentales y Entes Autónomos.

El régimen general de ingreso a la Administración Pública se estatuye en el Decreto-Ley del 13 de Febrero de 1943 (Estatuto del Funcionario), exceptuándose del mismo a los funcionarios destinados a ocupar cargos *diplomáticos, consulares, docentes, militares, policiales, etc.*

Los requisitos principales en tal sentido se concretan en: estar inscripto en el Registro Cívico; cumplimiento de las obligaciones de la ley militar; poseer aptitud moral y física y adhesión al sistema Republicano Representativo del Gobierno que la nación ha implantado por sus órganos soberanos. *Además, se requiere haberse sometido a las pruebas, exámenes o concursos que se estimasen necesarios en razón de la índole o naturaleza del cargo.* En efecto, por ejemplo, los cargos de vigilancia o de servicio están exceptuados en tales pruebas.

En cuanto a los cargos técnicos, los mismos deben ser adjudicados por concurso de oposición o de méritos. Las designaciones directas solamente están previstas para los cargos confidenciales o de particular confianza, secretarios, inspectores e investigadores.

Es obvio que las designaciones que se realizan, son a título provisional por un lapso de seis meses, sujetas por lo tanto a una ratificación posterior. Algunas de las disposiciones anteriores reconocen antecedentes que pueden resumirse en los siguientes: el Decreto del 30 de Noviembre de 1938 que reglamenta la toma de posesión de cargos en la Administración Pública señala que todos los nombramientos que efectúa el Poder Ejecutivo por intermedio de las autoridades facultadas para ello, estarán condicionados a algunos requisitos previos tales como la constatación de la inscripción en el Registro Cívico Nacional y la constatación también de encontrarse en perfecto estado de salud, certificado por medio del Carnet expedido por las autoridades del Ministerio de Salud Pública. Además, en el mismo Decreto, se impone la necesidad de confeccionar la Ficha Censal correspondiente al Registro General de Funcionarios de la Nación ya indicada en el art. 47 de la ley del 31 de Enero de 1935.

A su vez el Decreto del 27 de Marzo de 1939 amplía la reglamentación anterior relativa al Ingreso a la Administración Pública facultando a las respectivas oficinas a dar posesión provisoria a las personas designadas hasta tanto no se llenen los mencionados requisitos.

Por otra parte, el artículo 20 de la ley del 5 de Enero de 1933, actualmente derogado por la ley N° 11925 del 27 de marzo de 1953, ya preceptuaba que "el ingreso a la Administración Pública, exceptuando los cargos directivos, los de carácter técnico determinados por la ley, judiciales, militares y policiales, se hará por concurso".

Otras disposiciones interesantes referentes al mismo tema se encuentran en la ley de Ordenamiento Financiero del 31 de Diciembre de 1936, art. 96, la cual expresa que en los nombramientos deberá establecerse además de la denominación del cargo y su característica presupuestal, su categoría y grado. A su vez el art. 98 de la misma ley, permite al Poder Ejecutivo llenar en el mes de Enero de cada

año los cargos vacantes de las oficinas de sus dependencias una vez comprobada la necesidad de proveerlos.

A tal fin se tendrá en cuenta no solamente lo indispensable de la función, sino también la imposibilidad de ser desempeñados por otros funcionarios de la Administración Pública. Hacen excepción a la norma anterior y por tanto pueden ser llenados en el transcurso del Ejercicio, algunos cargos detallados en el mismo artículo, entre los cuales se cuentan como más importantes los de Directores de Reparticiones Públicas y Jefe; personal del Ejército y la Marina, personal docente, personal técnico, médicos de policía, servicios de vigilancia policial y aduanera y personal con funciones directas de recaudación o contralor.

También el art. 118 de la ley de Ordenamiento Financiero del 31 de Diciembre de 1936 preceptúa que los Servicios Descentralizados que no tengan calidad de Entes Autónomos cuando necesiten proveer empleos de su jurisdicción, sus propuestas deben previamente aprobarse por el Poder Ejecutivo. Se agrega en el art. 119 de la misma ley a modo de antecedentes del Estatuto del Funcionario que la provisión de vacantes en los Servicios Descentralizados a que se refiere el artículo anterior, debe realizarse por concurso, correspondiendo someter al Poder Ejecutivo las bases respectivas.

Posteriormente, la ley N° 11923 del 27 de Marzo de 1953, condiciona el ingreso a la observancia de los respectivos escalafones de cada ítem. De tal suerte el funcionario designado debe ocupar el grado inferior.

A su vez la misma ley, indica que en todos los casos de ingresos a funciones públicas los funcionarios designados para las mismas percibirán su remuneración reducida en dos grados con respecto a la establecida, recuperando dichos grados sucesivamente en los dos ejercicios posteriores.

Expuesta en forma somera nuestra realidad nacional desde el punto de vista de las disposiciones constituciona-

les, legales y reglamentarias, y teniendo en cuenta principalmente lo relativo al ingreso a cargos de la Administración Central, expresaremos nuestra opinión sobre los aspectos más salientes del tema. La experiencia nacional demuestra que las disposiciones vigentes, en cuanto al ingreso a la Administración, no se cumplen totalmente en la práctica.

*Es indudable que la base jurídica resulta bastante adecuada a nuestra organización, si bien se reconoce que es preciso un perfeccionamiento de los procesos selectivos y de reclutamiento del personal, así como los de calificación de candidatos a ingresar en la Administración.*

De este modo por ejemplo existen en la Facultad de Ciencias Económicas y Administración, cursos de idóneos para ingresar a la Administración Pública, desarrollados en dos años con asignaturas como Nociones de Derecho Público y Administrativo, Nociones de Economía y Finanzas, Organización Administrativa del Estado y Ética del Funcionario Público. Sin embargo, son escasamente concurridos, en razón de que a sus egresados no se les reconoce prerrogativas especiales para el ingreso a la Administración Pública.

## 2. — **SISTEMAS EXTRANJEROS.**

Creemos conveniente exponer en forma sintética la realidad de otros países a fin de poder ubicar, confrontando el lugar que ocupa nuestro país en ese ámbito.

De este modo por ejemplo, la organización del Servicio Civil Británico es notable al respecto. Su fama por encima de todo es obra de su proverbial eficacia, actuando siempre dentro de un estricto plano de liberalidad. Los miembros del funcionariado civil deben servir y no mandar, con una constante preocupación de su rendimiento y de la eficacia administrativa. La misma está basada en adecuados métodos de selección que tienden a asegurar

calidad en la elección y valor humano en el personal administrativo, una sistemática utilización del adiestramiento, de ejercicios de perfeccionamiento a efectos de desarrollar la actitud técnica de los agentes públicos y finalmente la diversidad de fiscalizaciones que propenden todas ellas a garantizar un buen funcionamiento de los servicios.

La selección de candidatos se asientan en dos principios básicos que aseguran el logro de los fines perseguidos. El primero es el que tiene relación con el cuidado de mantener la provisión de vacantes al abrigo de las influencias de partido. El segundo radica en el criterio de elección de los funcionarios atendiendo más a sus cualidades humanas y conocimientos generales que a sus aptitudes y capacidad técnica.

La aplicación de estos principios se somete a la Comisión del Servicio Civil.

Una vez realizados los exámenes se expiden certificados de aptitud sin los cuales ningún aspirante se encuentra en condiciones de ser designado. Las pruebas tienden a poner de relieve las cualidades intelectuales de los mismos, su honradez, estimándose en un plano secundario sus conocimientos especializados. Las mismas varían en intensidad según la jerarquía de los nuevos cargos a ocupar.

Se utilizan con variado éxito, los sistemas de diálogos y los "test" pruebas de inteligencia, los cuales permiten apreciar la vivacidad de espíritu de los candidatos. Se complementan con "test" de personalidad, donde se manifiesta el carácter del aspirante, sus hábitos mentales culminando con ejercicios prácticos, además, como se necesita especialización, se efectúan cursos de perfeccionamiento posteriores.

Los mismos tienen variados propósitos entre los cuales se cuentan suministrar a los funcionarios mayor competencia en la realización de las tareas administrativas, una mayor adaptación a las exigencias crecientes que origina la actividad del Estado, obtener que los funcionarios sean

conscientes del papel que ocupan en la Administración; elevar su moral y capacitarles para el cumplimiento de funciones de mayor jerarquía.

Otro país que se destaca en la materia es Francia, principalmente con su Escuela Nacional de Administración de reciente data, la cual actúa con autonomía. Se intentó con su creación asegurar el reclutamiento y una adecuada formación de los futuros funcionarios. En cuanto a la organización de los cursos ellos se desarrollan en varios años, con trabajos de seminarios, conferencias, enseñanzas prácticas en las diversas secciones de Administración General, Administración Económica y Financiera, Administración Social y Relaciones Exteriores.

Sin desconocer la organización de otros países tales como Estados Unidos de América, Canadá, Bélgica, etc., es alentador el esfuerzo de ciertos países americanos tales como Brasil con su Departamento Administrativo del Servicio Público, que en su Sector de Administración del Personal efectúa tareas tendientes a lograr una adecuada selección para cargos y funciones del Servicio Civil Federal, promover el adiestramiento, adaptación y perfeccionamiento de los funcionarios y preparación de los candidatos.

Debe señalarse también la reciente creación de la Escuela Superior de Administración Pública de América Central donde se desarrollan cursos generales y de aplicación con asistencia de calificadas personalidades.

## **RECOMENDACIONES.**

Del enfoque practicado en la materia en países que al respecto ocupan puestos de vanguardia pueden delinear-se ciertas medidas cuya aplicación en nuestro medio se sugiere :

- 1) Una aplicación firme de la legislación positiva que asegure la objetividad del ingreso a los servicios públicos.

- 2) Admitida la rigurosidad en el ingreso, se impone una reglamentación minuciosa de los tribunales de pruebas, exámenes, o concursos, organismos estos que tienen la responsabilidad en la selección del aspirante.
- 3) El establecimiento de medidas tendientes a elevar la capacitación y eficiencia del aspirante.
- 4) Introducción de sistemas de perfeccionamiento del personal con anterioridad y posterioridad al ingreso al servicio público, tendientes a la especialización del personal.
- 5) Incrementar en la capacitación el aspecto práctico de la enseñanza.

**b) La estabilidad en el cargo; continuidad del empleo: legislación sobre la función pública independencia de vicisitudes políticas.**

Cuando se procede al análisis de las funciones públicas, se observa que las mismas, a pesar de tener conexiones manifiestas entre sí, presentan diferencias sensibles, que han provocado que numerosos autores las estudien y hayan tentado con mayor o menor fortuna elaborar clasificaciones.

Las clasificaciones atendiendo a la índole de las funciones, se orientan generalmente hacia la distinción entre las diversas categorías de funcionarios, según el tipo de función que se realiza, pero, podemos enfocar también el mismo problema teniendo en cuenta que los funcionarios tengan o no estabilidad en el cargo que desempeñan; en el primer caso se está en presencia de lo que se denomina inamovilidad y en el segundo de la amovilidad. La inamovilidad además supone que el empleado se mantiene en el cargo hasta un cierto límite de edad y mientras esté en condiciones físicas normales. En general, se considera que la estabilidad en el cargo representa una conquista para aquellos individuos que cumplen alguna función pública, y

se considera como tal, porque desvincula el problema de la permanencia en el cargo, de los cambios que se produzcan en él, o en los grupos gobernantes. Es indudable que la garantía que representa la inamovilidad es real y efectiva, pero veremos más adelante algunos aspectos relacionados con las ventajas e inconvenientes que tiene este punto.

Trataremos ahora nuestro régimen positivo a través del comentario de las disposiciones que rigen en la materia.

La inamovilidad de los funcionarios se encuentra establecida en la Constitución vigente, considerándose en tales condiciones a los que preceptivamente la Constitución o la ley no los haya declarado amovibles.

El principio enunciado surge de los artículos 168, incs. 10 y 14, y artículo 60 de la Constitución. Se establece en dichos incisos del art. 168, cierto grupo de funcionarios que se consideran amovibles ( militares, policiales, etc. ), así como las normas que rigen la destitución tanto de los funcionarios amovibles, como la de los inamovibles. Para los primeros ésta se efectúa por el órgano que los designa, y para los segundos, se necesita venia del Senado, y por las causales que siguen : ineptitud, omisión o delito, salvo el caso de los diplomáticos, para los cuales se agrega una nueva causal : "Comisión de actos que afecten su buen nombre o el prestigio del país y de la representación que invisten" ( art. 168, inc. 10 ). Los artículos que mencionamos se refieren a los funcionarios dependientes de la Administración Centralizada, en cuyo caso corresponde mencionar lo dispuesto por el art. 181, inc. 5, que establece que es a los Ministros a los que compete : "proponer el nombramiento o destitución de los empleados de sus reparticiones".

Para los funcionarios municipales rige el art. 274, inc. 5, que instituye iguales principios que los anteriormente expuestos, esto es, destitución por el Concejo Departamental con autorización de la Junta respectiva, y por iguales causales.

La estabilidad en el cargo a su vez se ha visto complementada con la constitucionalización (1951) de los principios que rigen la carrera administrativa para los funcionarios que se declaren inamovibles, rigiendo para los mismos el Estatuto del Funcionario, que reglamenta y otorga numerosas garantías al empleado del Estado.

Puede decirse que a través del tiempo la inamovilidad representa una etapa avanzada en el proceso evolutivo que rige la contratación de los empleados del Estado.

Este sistema tiene muchas ventajas; desde el punto de vista del empleador (en este caso el Estado, permite crear una conciencia entre sus funcionarios del valor de sus tareas, y hace posible su especialización funcional, pero como además son permanentes, crean un régimen y una conducta uniforme y especializada, que es a todas luces favorable.

Desde el ángulo opuesto, es decir, del funcionario, la estabilidad logra crear una situación de tranquilidad que le permite desenvolverse con desahogo en el plano económico y social.

A pesar de lo que se ha dicho, la inamovilidad tiene ciertos inconvenientes de importancia, entre los cuales se destaca nítidamente la escasa flexibilidad que otorga a los órganos del gobierno cuando quieren emprender reorganizaciones y de implantar sistemas de trabajo o de investigación innovadores, así como la casi imposibilidad de prescindir de ciertos funcionarios, porque a pesar de su incompetencia, no llega a configurarse tal causal que la Constitución indica.

Como consecuencia de lo expuesto es que se cree necesario que debe llegarse a un sistema que si bien asegure al empleado la permanencia en el cargo, permita al Estado promover modificaciones, traslados, etc., con mayor agilidad que la que, en lo que respecta a nuestro país, se tiene actualmente.

- c) **Disciplina en el servicio ascensos y sanciones. Reglamento de ascenso: juntas calificadoras; problemas de mediocridad, ineficiencia y mala conducta.**
- d) **Calificación de funcionarios, procedimientos y técnicas para su determinación; informes periódicos, efectos sobre la disciplina en el servicio y sobre la remuneración.**

La carrera administrativa constituye un eslabón muy importante dentro del conjunto de problemas que dan forma y definen un régimen de administración del personal de un país. En este aspecto integran el punto el régimen disciplinario, el régimen de ascensos, de calificación, la forma cómo han de proceder los organismos encargados de efectuarla, etc. Nuestro régimen jurídico asegura en general a los funcionarios que se declaren inamovibles el derecho a la carrera administrativa (art. 60 de la Constitución), y la ley reglamenta que el ascenso se hará por antigüedad calificada.

Para determinados servicios a su vez, se ha implantado un régimen de Juntas Calificadoras, en las cuales se incluyen delegados de los funcionarios.

En este aspecto para poder cumplir con total eficacia lo dispuesto en la Constitución, habría que llegar a un régimen general sobre la base de lo ya existente.

El régimen disciplinario está regulado por una serie de normas legales y administrativas que otorgan seguridad al Estado y a sus servidores, pero es necesario encarar el problema también desde el ángulo de la corrección estricta de los funcionarios cuyo rendimiento no esté de acuerdo con los cometidos a su cargo, puesto que en ese punto es un tanto difícil ajustar las normas aplicables.

Concordando con lo antedicho, el problema de la mediocridad e ineficiencia de los funcionarios tiene repercusiones ciertas en lo que se refiere al ascenso de los mismos, por cuanto el ascenso debe realizarse por antigüedad calificada, y no sólo influye a este respecto los méritos del funcionario sino también el tiempo de trabajo.

*La antigüedad calificada, solamente, no llena las necesidades del servicio y es conveniente, partiendo de una planificación integral de las tareas y funcionarios, establecer categorías determinando asimismo tiempos máximos y mínimos de permanencia en cada categoría, con el control estricto del rendimiento, comportamiento, cualidades, etc.*

Con estas bases podrá lograrse el perfeccionamiento, una valoración integral de este aspecto tan importante de los servicios públicos.

---

## II

### LA CLASIFICACION DE CARGOS

#### **IMPORTANCIA DE LA CLASIFICACION DE CARGOS EN LA DOCTRINA NACIONAL Y EXTRANJERA**

1. La administración del personal descansa hoy en dos bases fundamentales :

- a) La prueba de su capacidad.
- b) Un adecuado plan de clasificación.

Es preciso agrupar las funciones en clases, de manera que puedan asentarse coordinadamente entre ellas para establecer un régimen de requisitos de ingreso a los empleos una equitativa escala de pago, una racional línea de promoción, y bases fundadas para la rotación, así como otros puntos de actualidad inherentes al cargo.

Es necesario también utilizar una técnica de clasificación que oriente al Estado en la administración del personal, facilitando pues con ella elementos fundamentales co-

mo son los de ubicar al personal en cargos de igual categoría o clase, dando a cada clase un título determinado, estableciendo su naturaleza, características de su desempeño, derechos y responsabilidades que supone, así como colocando a cada una de ellas en relación con una escala uniforme de sueldos.

2. Demostrada la importancia que representa la clasificación de cargos en materia de Administración del Personal, vamos a confirmar lo que se lleva dicho con la opinión que en la materia han expuesto diversos autores extranjeros y nacionales.

Así, Bielsa, expresa que la administración es un organismo activo y que exige actividad específica o genérica de numerosas personas. La misma se desarrolla siempre en un vasto territorio y requiere uniformidad y unidad. Para mantener esa unidad es preciso a su vez que esa multiplicidad de órganos estén bien encadenados y sometidos a contralor eficiente; es necesario que se formen diversas líneas y diversos núcleos de órganos activos que partan de un centro y converjan en el mismo. Ese centro sería el Poder Ejecutivo. Distingue a los funcionarios de autoridad de los funcionarios de gestión.

Ducrog establece que la tarea administrativa y su vigilancia se cumple directamente por medio de funcionarios bajo las órdenes ministeriales y los organismos especiales en quienes se delega o atribuye una parte de la función administrativa.

Jéze por su parte distingue gobernantes y funcionarios propiamente dichos.

3. Los sucesivos profesores de Contabilidad de las Haciendas Públicas de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, han formulado, en sus obras, varios análisis teórico-prácticos de los funcionarios administrativos.

El Cr. Palomino Zipitría, agrupa los cargos de la administración, tomando en cuenta la gestión financiera, de

modo que no abarca la totalidad de los funcionarios, sino solamente el sector de ellos dedicado exclusivamente a las gestiones que denomina generatrices de la administración.

Desde ese punto de vista, encuentra que existen ordenadores de entradas, ordenadores de gastos (primarios y secundarios) y ordenadores de pagos. Siendo estos funcionarios de jerarquía superior, y sus funciones de tipo principal en la administración financiera, quedan de lado los funcionarios que denomina secundarios y los funcionarios de la gestión patrimonial.

El Cr. Macchi Monteverde, clasifica a los agentes de la Administración en tres grandes categorías :

- a) magistrados;
- b) funcionarios y
- c) empleados.

Los primeros gozan de postestades supremas, pueden discernir y juzgar. Los segundos ejercen el poder por delegación directa y los empleados son simples cooperadores del funcionario.

Finalmente desarrolla los tipos de funcionarios y de empleados en : Directores, Jefes Seccionales, Funcionarios, Dependientes, Auxiliares, Personal Obrero y Personal de Servicio.

En lo que respecta a la administración financiera complementa los funcionarios de superior jerarquía estudiados por Palomino Zipitría, al analizar los recaudadores, tesoreros y pagadores, los encargados de las registraciones y los críticos o fiscales.

El Cr. Reig Vilá, atiende más a la gestión que a los funcionarios; no obstante encara la posición de los funcionarios; principalmente desde el punto de vista del contralor, y de la responsabilidad, estudiándolos en cada una de las gestiones de la administración.

## LA REALIDAD POSITIVA NACIONAL EN MATERIA DE CLASIFICACION DE CARGOS

4. Como el título lo indica nos concretaremos a un relevamiento y análisis crítico de las disposiciones existentes y esfuerzos realizados en esa materia, fundamentalmente como es lógico suponer, referidas al campo del Presupuesto General de Gastos.

El Presupuesto General de Gastos en el Uruguay comprende cinco capítulos a saber :

- Capítulo I — Poder Legislativo
- “ II — Poder Ejecutivo
- “ III — Poder Judicial
- “ IV — Entes Autónomos y Servicios Descentralizados.
- “ V — Servicios Generales.

Nuestro análisis se reducirá pues en lo primordial a encarar lo que se ha hecho o intentado hacer en esa materia, teniendo presente que el Capítulo IV comprende normalmente los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados de carácter cultural y administrativo quedando fuera del mismo los de carácter comercial e industrial.

También escapan al Presupuesto General de Gastos los presupuestos de los gobiernos locales.

5. Nuestros Presupuestos de Gastos se caracterizaron hasta el correspondiente al ejercicio 1936, en materia de clasificación de cargos, por una ausencia total de la misma en todos ellos, sin excepción. Sólo se enumeraban analíticamente hasta la última partida presupuestal asignada para gastos; en esa tesitura caían también los distintos cargos de los funcionarios que se detallaban minuciosamente oficina por oficina sin totalizarse en ningún momento de su desarrollo. Se perdía de vista el problema central que se trata en estas líneas para atender fundamentalmente al problema de la ajustada y fiel utilización del crédito pre-

supuestal. El problema financiero y de contralor absorbía todos los demás.

6. La ley N° 8935 de 5 de Enero de 1933 plantea por primera vez un esbozo de clasificación al ordenar los sueldos de las planillas de algunas oficinas públicas, estableciendo así en su art. 66 que la Contaduría General tendría en lo sucesivo una planilla de sueldos y gastos en la que con respecto a los primeros se dividían en las distintas secciones por sueldos del personal de oficina y sueldos del personal de servicio.

En el art. 138 se plantea similar solución con respecto a la planilla de la Fiscalía de Gobierno, estableciéndose allí una división de personal letrado, personal de oficina y personal de servicio.

7. La ley de Ordenamiento Financiero N° 9461 de 31 de Enero de 1935 es el nuevo eslabón en esta evolución que historiamos. En su art. 47 establece: "Créase el Registro General de Funcionarios de la Nación en el cual se inscribirán todos los funcionarios públicos dependientes de los Poderes Ejecutivo, Legislativo, Judicial, Servicios Descentralizados (art. 195 de la Constitución), Entes Autónomos, Municipios, etc. (art. 196 de la Constitución), sean militares o civiles, de carácter técnico, docente, administrativo, de servicio, artesanos, obreros, etc., es decir, toda persona que por prestar servicios continuos o discontinuos al Estado abonen el montepío correspondiente".

Fué ese el primer paso serio, dado por la vía legislativa, para consagrar el principio de una racional clasificación de cargos, desprendida por entonces del problema presupuestal, pero que podía ser la base sobre la que se estructurara una posterior en el mismo Presupuesto General de Gastos y en los otros no incluidos en él.

8. La ley de Ordenamiento Financiero N° 9539 de 31 de Diciembre de 1935 establece en su art. 78 una escala para los sueldos y denominaciones de los empleos civiles

del Ministerio de Defensa Nacional, cuya forma se aprecia en el ANEXO N° 1.

Era una solución parcial a un problema que se advertía cada vez más y más, vista la importancia creciente en cantidad y monto de dinero que tomaban los funcionarios públicos en el Presupuesto General de Gastos.

9. La ley de Ordenamiento Financiero N° 9640 del 31 de Diciembre de 1936 presenta por primera vez la oportunidad de una clasificación de cargos en el Presupuesto General de Gastos. El régimen por ella creado en la materia solamente se alteró, en muy pequeños aspectos conservando su estructura hasta la ley de Presupuesto N° 11923 de 27 de Marzo de 1953.

Esa clasificación que se analiza en detalle en el ANEXO N° 2 no es precisamente hablando una clasificación de cargos. En primer lugar carece de generalidad, pues comprende solamente a los funcionarios presupuestados del escalafón civil y no alcanza por lo demás a los militares docentes, policiales y otros. En segundo lugar no es clasificación de cargos pues se realiza dejando de lado el carácter del cargo que solo se tiene en cuenta en su vinculación con el sueldo de cuatro clases típicas diremos del escalafón. Los fundamentos que guiaron la implantación de ese régimen se señalan con amplitud en el ANEXO N° 3, pero de la lectura de los mismos se desprende que el móvil fué unilateral en extremo; es decir buscar el avance del funcionario en el escalafón administrativo estableciendo categorías en relación directa con un modo o agrupación mayor de sueldos en cada una de ellas, estableciendo además intervalos de ascensos o diferencias entre ellas de carácter uniforme, de tal manera de hacer su aplicación general, sin provocar resistencias en ningún caso.

Esa clasificación fué utilizada luego en la publicación de los presupuestos de 1939 - 1940 - 1941 y 1944 en la forma o con los resultados que se aprecian en el ANEXO N° 4.

Como se advierte en dicho Anexo la clasificación com-

prende también —en las publicaciones efectuadas— a los funcionarios que por imperio del art. 97 de la ley no se encontraban amparados por la misma. El análisis en este caso se realiza por el carácter del cargo y separando los mismos dentro de cada orden por grupos según los sueldos.

10. A partir del presupuesto del Ejercicio 1936 se innovó también en la forma de presentación de las cifras totales de los Capítulos del Presupuesto General de Gastos, totalizándose para cada uno de ellos los cargos e importes correspondientes, con el resultado general que se aprecia en el ANEXO N° 5.

En el Presupuesto correspondiente al Ejercicio 1936 se establece también otro análisis de los cargos del Presupuesto General de Gastos en atención a la índole de las funciones del Estado. La misma no tiene carácter tampoco de clasificación de cargos y tiene sólo interés desde el punto de vista del gasto patronal en el presupuesto y como explicación del mismo. Se agrega como ANEXO N° 6 un detalle de la misma. Ese análisis no se repitió pese a su indudable valor informativo en los Presupuestos siguientes.

11. El Decreto-Ley N° 10388 de 13 de Febrero de 1943 que estructura el Estatuto del Funcionario no contiene norma alguna referente al problema de la clasificación de cargos.

12. El 11 de Agosto de 1947 la Contaduría General de la Nación publica un proyecto de modificación del régimen general de sueldos de los funcionarios civiles de la Administración establecido por los Arts. 90 y 97 de la Ley de Ordenamiento Financiero de 31 de Diciembre de 1936 ya vista.

En dicho proyecto se señalan entonces las ventajas que presenta el régimen vigente hasta entonces desde el punto de vista de lo que significa para simplificar racionalmente las dotaciones presupuestales pues éstas pasaron de 257 en 1936 a 17 con la aplicación de la ley citada. Así-

mismo señalaba que el régimen vigente facilitaba la regulación de ascensos y promociones, así como también la formulación, liquidación y contralor de las planillas de sueldos presupuestales.

El nuevo régimen proyectado mantenía el principio general del ordenamiento de los sueldos en cuatro grandes categorías con 17 grados en total. Pero prevee la corrección del nivel de sueldos en dos etapas sucesivas sobre la base de un aumento inmediato de sueldos en la primera y aumento progresivo teniendo en cuenta promociones automáticas en la segunda.

Corresponde expresar que este proyecto no tuvo andamiento en la vía legislativa.

13. El Ministerio de Hacienda en el año 1950 proyecta nuevas clasificaciones de ingresos y de egresos presupuestales, estableciendo oficialmente por primera vez en el panorama nacional una verdadera clasificación de los funcionarios públicos de acuerdo con su categoría. Es entonces ésta una clasificación de tipo funcional. Clasifica a los funcionarios públicos en electivos, civiles, del servicio exterior, militares y policiales.

Los funcionarios civiles que representan la parte más importante, por su monto, se clasifican a su vez en :

1. Personal de Dirección
2. " Técnico Profesional
3. " Especializado
4. " Administrativo
5. " Docente
6. " Secundario y de Servicio.

Pese a sus virtudes este proyecto tampoco tuvo andamiento en la vía legislativa.

14. El último paso en nuestra recorrida lo damos al citar la ley de Presupuesto N° 11.923 del 27 de Marzo de 1953. El art. 22 establece que "a los efectos de la racionalización jerárquica de las denominaciones de los cargos pre-

supuestados del escalafón civil vigente, a que se refieren los arts. 90 y 95 de la ley N° 9640, de 31 de Diciembre de 1936 y concordantes, el Poder Ejecutivo procederá a establecer una nomenclatura uniforme de dichos cargos, sustitutiva de la actual". El Poder Ejecutivo no ha establecido norma alguna al respecto.

La ley citada además establece en su Art. 24 una escala de sueldos de los funcionarios públicos, con la base de la vigente hasta entonces, en la que, sin embargo, se han eliminado las dos extra categorías y se mantienen cuatro categorías desarrolladas en 17 grados, por sobre las cuales subsisten 9 más que constituyen en esencia otra categoría especial. Ver ANEXO N° 7.

15. Al publicarse el Presupuesto para el Ejercicio 1955 la Contaduría General de la Nación clasifica por primera vez los cargos con un criterio técnico, que en lo general toma en cuenta el proyecto del Ministerio de Hacienda del año 1950 según se puede apreciar en el cuadro formulado como ANEXO N° 8.

Se observa que el criterio sustentado por el art. 24 de la ley N° 11923 —ver ANEXO N° 7— es conserva solamente para la clase a) del Régimen A) que conserva la estructura de sueldos propiciada en dicho art. 24.

Quedaría finalmente por mencionar la ley de Ordenamiento Financiero y Reajuste Administrativo N° 11925 de 27 de Marzo de 1953 que en su art. 77 establece que la Comisión Calificadora de Salud Pública se integrará por un delegado de los funcionarios que variará según cada categoría :

- A) De los técnicos
- B) De los administrativos y especializados
- C) Del personal de servicio.

## NUESTRA POSICION EN LO QUE SE REFIERE A UNA ADECUADA Y RACIONAL CLASIFICACION DE CARGOS

### El Plan de Clasificación y la carrera Administrativa.

16. En nuestra opinión, el plan que se escoja y adopte debe representar una ordenación adecuada de la carrera administrativa, en el que el funcionario se ubique racionalmente en ella y dentro de la organización del servicio.

Implica, una justa evaluación del funcionario en las etapas de su carrera, por el conocimiento progresivo que para las promociones le son exigidas. Y una necesaria seguridad de que todas las etapas de la carrera administrativa están abiertas a la única posibilidad que ofrece una estructuración de los servicios: los pasajes de grados, en rigurosa base a los conocimientos adquiridos en institutos universitarios, —para cada pasaje— y conforme a una antigüedad mínima y máxima en el desempeño de cada cargo.

La unidad y justicia de estas exigencias comprenden en la carrera administrativa todos los cargos desde director hasta el último grado de auxiliar.

Por ello rechazamos, —como inconciliable con los principios más consagrados para estructurar racionalmente una carrera administrativa— el proyecto de ley que el Consejo Nacional de Gobierno de nuestro país, presentó al Parlamento, por el cual declara a término los cargos de dirección de determinados servicios.

No se presta a dos opiniones que el cargo de dirección es integrante de la carrera administrativa.

Entendemos que a él se debe llegar a través de un pasaje escalonado de grados, en base a conocimientos adquiridos y pruebas rendidas; de actuación probada y aptitud demostrada en el ejercicio de distintos cargos que integran la carrera administrativa.

Además, conceptuamos que la confianza oficial y la

excepcionalidad de dotes personales, como factores determinativos en la designación de señalados cargos de dirección es una amplia brecha que se abre a los favoritismos y a las complacencias de la política.

Por otra parte, no parece lógico y congruente estructurar una carrera administrativa que no compute determinados cargos directivos.

Pues el desequilibrio de exigencias es evidente. Para el ingreso a esos cargos directivos sólo se requiere la confianza oficial, elementos todos de valoración subjetiva. En cambio, para el ingreso en los restantes cargos en que se escalona la carrera administrativa se exigen conocimientos, adquiridos en Institutos universitarios especializados, demostrados en rendiciones de prueba, y se exige experiencia y entrenamiento en la actuación, cuando no títulos profesionales universitarios. O sea, elementos todos ellos de naturaleza objetiva.

#### **17. Métodos de clasificación.**

Los usuales son :

- a) Escala de retribuciones de sueldos y salarios.
- b) Graduación de cargos por los rubros presupuestales que pagan sus retribuciones.
- c) Posición del cargo en el servicio, —esto es— principal, secundario o terciario.
- d) Tipos de conocimiento, entrenamiento y experiencias para el desempeño de cargos.
- e) Especificación del empleo conforme a la ley a que está sujeto, —o sea— Electivos, Civiles, Militares, Policiales, Docentes, etc.
- f) *Funcional*, en base a deberes y responsabilidades inherentes a cada cargo.

Para la formulación de un plan de cargos en nuestra administración pública nos inclinamos por el método que

los gradúa y ordena en base a los deberes y responsabilidades inherentes a cada uno de ellos.

Lo propiciamos, porque conceptuamos que permite estructurar las prestaciones personales en forma orgánica, coordinada y racional; posibilitando un sólo régimen de requisitos y conocimientos para el ingreso a la función pública; una equitativa e igualitaria escala de retribución; una racional línea de promociones, con rigurosas y definidas existencias de conocimiento.

### **18. Clasificación funcional de cargos.**

En nuestra opinión, una adecuada clasificación funcional de los cargos existentes en nuestra administración pública, debe fundarse en el método clasificativo de los deberes y responsabilidades. Y corresponde plantearla en los siguientes términos :

- 1º) Clase Directiva
- 2º) Clase Técnica - Profesional
- 3º) Clase Semi - Técnica
- 4º) Clase Administrativa
- 5º) Clase Obrera
- 6º) Clase de Servicio

Las características de este plan son :

#### **α) Su estructuración por clases.**

Hemos adoptado la clase de funciones, como unidad del plan porque permite :

- α - 1) Asociar líneas de trabajo, por su similitud funcional pudiendo subdividirse en series ocupacionales o de servicios.  
Cada serie o servicio admite una subdivisión en grado. Todo este desarrollo divisional, comprende campos funcionales, con actividades y tareas delimitados con toda precisión.

- α - 2) Establecer una igualdad de deberes y responsabilidades, en cada línea de trabajo integrante de cada clase.
- α - 3) Establecer una igualdad de los conocimientos, para ingresar, actuar y ascender dentro de cada clase.
- α - 4) Aplicar la regla de "a igual trabajo, igual pago".
- α - 5) Fijar una línea racional de promociones.

**b) Ubicación de cada clase en el plan.**

Deben ordenarse conforme a la posición jerárquica que determine la función y sin lesionar su carácter orgánico, debe poseer cierto margen de flexibilidad para su adaptación a las necesidades, o variaciones de los servicios.

La ubicación de cada clase en el plan, computa los siguientes elementos :

- b - 1) Campo de trabajo de cada clase.
- b - 2) Ordenación e interrelación de las clases, —o campos de trabajos— en la estructura orgánica de los servicios.
- b - 3) Tipos y grados de supervisión o autoridad que gravita sobre cada clase, o que emana a clases subordinadas.
- b - 4) Tipo y grado de supervisión o autoridad, dentro de las series o grupos integrantes de cada clase.

**19. Su relación con la organización administrativa.**

Una división funcional de cargos conforme al plan de clasificación que propiciamos, es un factor integrante de una racional división funcional de servicios.

La correlación funcional de ambos términos, —conforme a una adecuada y coordinada integración— asume una estructura simple y eficiente de los servicios, en un ámbito de racionalización administrativa.

Simple, porque una bien planeada clasificación de clases funcionales, conforme a la división funcional de los servicios, elimina la duplicación de tareas; el desperdicio del tiempo útil, y la interferencia en los procedimientos y jurisdicciones.

Eficiente, porque el conocimiento indispensable para integrar cada clase, permite el máximo aprovechamiento del esfuerzo personal— desde un nivel básico de aptitudes, acentuado, con una definición precisa de objetivos en sus integraciones recíprocas y en su coordinación con los elementos materiales.

Todo ello equivale a significar que, el objetivo fundamental de una organización sobre estas bases, tiende a desarrollarse en una línea progresiva de rendimiento.

Por tanto, el número de funcionarios integrantes de cada clase debe ser el requerido como indispensable por las exigencias de cada servicio, debidamente, coordinada en un plan de organización, en el que la operatoria funcional esté predominada por la mecanización de procedimientos y registraciones; por la división del trabajo administrativo, que elimine la duplicidad e interferencia de personas y tareas; de forma que, cada etapa de trabajo se realice en el menor tiempo; en una sola zona funcional y con intervenciones personales que no impliquen repeticiones del esfuerzo, ni de la actuación.

Para ello la división del trabajo debe realizarse al máximo. Y las zonas funcionales representativas de esa división deben correlacionarse en forma coordinada y dentro de una operatoria de simple ejecución.

Esto es; que la intervención de cada clase funcional en un proceso de trabajo sea el necesariamente requerido. Y el pasaje de ese trabajo por esas clases funcionales solo

debe tender a su integración —por la especialización funcional— en un plano de simples resoluciones y decisiones, sin ratificaciones excesivas que siempre son duplicaciones de tareas.

Bien se infiere de ello que procedimientos orgánicos como los que propiciamos sólo pueden desarrollarse sobre una mecánica operativa, que se funde en una precisa definición de deberes en la actuación —integradas y correlativas—y una adecuada base de responsabilidades para el justo y eficiente desarrollo de cada tarea.

---

## ANEXO N° 1

### Ley N° 9539 al 31-XII-935.

ART. 78. — "Los sueldos y denominaciones de los empleos civiles del Ministerio de Defensa Nacional se regirán, en lo sucesivo por las siguientes escalas".

Clase	CATEGORIA	IMPORTES ANUALES		SUELDOS MENSUALES		Diferencias de sueldos
		DE	A	DE	A	
1	Jefe Principal	\$ 4.200.00	\$ 5.040.00	\$ 350.00	\$ 420.00	\$ 70.00
2	" de 1ª	" 3.600.00	" 4.199.88	" 300.00	" 349.99	" 50.00
3	" de 2ª	" 3.360.00	" 3.599.88	" 280.00	" 299.99	" 20.00
4	" de 3ª	" 3.120.00	" 3.359.88	" 260.00	" 279.99	" 20.00
5	" de 4ª	" 2.280.00	" 3.119.88	" 240.00	" 259.99	" 20.00
6	" de 5ª	" 2.640.00	" 2.879.88	" 220.00	" 239.99	" 20.00
7	" de 6ª	" 2.400.00	" 2.639.88	" 200.00	" 219.99	" 20.00
8	Oficial 1º	" 2.280.00	" 2.399.88	" 190.00	" 199.99	" 10.00
9	" 2º	" 2.160.00	" 2.279.88	" 180.00	" 189.99	" 10.00
10	" 3º	" 2.040.00	" 2.159.88	" 170.00	" 179.99	" 10.00
11	" 4º	" 1.920.00	" 2.039.88	" 160.00	" 169.99	" 10.00
12	" 5º	" 1.800.00	" 1.919.88	" 150.00	" 159.99	" 10.00
13	" 6º	" 1.680.00	" 1.799.88	" 140.00	" 149.99	" 10.00
14	" 7º	" 1.560.00	" 1.679.88	" 130.00	" 139.99	" 10.00
15	" 8º	" 1.440.00	" 1.559.88	" 120.00	" 129.99	" 10.00
16	" 9º	" 1.320.00	" 1.439.88	" 110.00	" 119.99	" 10.00
17	" 10º	" 1.200.00	" 1.319.88	" 100.00	" 109.99	" 10.00
18	Auxiliar 1º	" 1.080.00	" 1.199.88	" 90.00	" 99.99	" 10.00
19	" 2º	" 960.00	" 1.079.88	" 80.00	" 89.99	" 10.00
20	" 3º	" 840.00	" 959.88	" 70.00	" 79.99	" 10.00
21	" 4º	" 720.00	" 839.88	" 60.00	" 69.99	" 10.00
22	" 5º	" 600.00	" 719.88	" 50.00	" 59.99	" 10.00
23	" 6º	" 480.00	" 599.88	" 40.00	" 49.99	" 10.00
24	" 7º	" 360.00	" 479.88	" 30.00	" 39.99	" 10.00
25	" 8º	" 240.00	" 359.88	" 20.00	" 29.99	" 10.00
26	" 9º	" 120.00	" 230.88	" 10.00	" 19.99	" 10.00

"Los sueldos de las 22 primeras clases irán regularizando a medida que se produzcan nuevos nombramientos, a los cuales corresponderá como dotación la cantidad inicial se-

ñalada para cada categoría. Los de la clase 23 a 26, se regularizará también, a medida que se produzcan nuevos nombramientos, a los que corresponderá la denominación y sueldo correspondiente a la clase superior inmediata”.

**LAS PLANILLAS DE SUELDOS PARA EL PERSONAL CIVIL  
SE DIVIDIRAN EN TRES JERARQUIAS.**

**A) PERSONAL ADMINISTRATIVO Y TECNICO PROFESIONAL :**

Categorías que comprenden :

Jefe ( 7 clases );

Oficiales ( 10 clases );

Auxiliares ( 9 clases );

**B) PERSONAL OPERARIO :**

Categorías que comprende :

Oficiales ( todas las clases );

Auxiliares ( todas las clases ).

**C) PERSONAL DE SERVICIO :**

Categorías que comprende :

Oficiales ( todas las clases );

Auxiliares ( todas las clases )

## A N E X O   N º   2

### Ley Nº 9.460 - 31-XII-1936.

"ART. 90. — Al efectuar la publicación de las planillas correspondientes a la Ley de Presupuesto para el ejercicio 1937, la Contaduría General de la Nación establecerá, para todo el personal civil, además de la característica presupuestal, sueldo y denominación de cada cargo, la categoría y grado que, de acuerdo al sueldo y a la siguiente escala le correspondiera :

Sueldos mensuales	Grado	Categoría
Más de \$ 700 .....	19	
Más de " 500 hasta 700 .....	18	Extra - categoría
Más de " 400 " 500 .....	17	
Más de " 380 " 440 .....	16	I
Más de " 320 " 380 .....	15	
Más de " 280 " 320 .....	14	
Más de " 240 " 280 .....	13	II
Más de " 200 " 240 .....	12	
Más de " 180 " 200 .....	11	
Más de " 160 " 180 .....	10	
Más de " 140 " 160 .....	9	III
Más de " 120 " 140 .....	8	
Más de " 100 " 120 .....	7	
Más de " 90 " 100 .....	6	
Más de " 80 " 90 .....	5	
Más de " 70 " 80 .....	4	IV
Más de " 60 " 70 .....	3	
Más de " 50 " 60 .....	2	
Más de " 40 " 50 .....	1	
Más de " 0 " 40 .....	0	Extra - categoría

"ART. 91. — A cada cargo civil corresponderá un sueldo inicial y uno final, de acuerdo con su grado y la escala que sigue :

<b>Categoría</b>	<b>Grado</b>	<b>Sueldo inicial</b>	<b>Sueldo final</b>
		\$	\$
Extra	19	—	—
Categoría (1)	18	—	—
I	17	470	500
	16	410	440
	15	350	380
II	14	300	320
	13	260	280
	12	220	240
III	11	190	200
	10	170	180
	9	150	160
	8	130	140
	7	110	120
IV	6	95	100
	5	85	90
	4	75	80
	3	65	70
	2	55	60
	1	45	50
Extra - Categoría (1)	0	—	—

“Art. 97. — No alcanzan las anteriores disposiciones al personal del Ejército y de la Marina que se rige por escalafón especial, de la policía, ni los funcionarios que gocen de sueldo progresivo o desempeñen funciones docentes. Tampoco alcanza a los funcionarios cuyos sueldos deben ser fijados constitucionalmente por el Parlamento”.

## A N E X O N º 3

### ORDENAMIENTO DE LOS SUELDOS CIVILES

La ley de Ordenamiento Financiero y Presupuestal, cuyo texto vigente completo se publica en páginas anteriores, contiene un conjunto de disposiciones en sus artículos 90 al 97, que consagran en la práctica importantes principios de eficiencia administrativa, sobre los cuales es sin duda conveniente dar algunos detalles. Una pequeña cantidad de sueldos típicos adoptada para todos los cargos civiles del presupuesto, la adecuada graduación jerárquica de los empleos a obtenerse en todas las oficinas, el estímulo a los buenos funcionarios por medio de promociones poco espaciadas, la eliminación del factor personal o la cifra arbitraria del sueldo en el estudio y estructuración de los presupuestos, son los aspectos más interesantes contemplados por este régimen de ordenamiento de los sueldos civiles que, además resulta imprescindible para la aplicación práctica de un estatuto del funcionario.

Las consideraciones que siguen, extractadas del informe técnico que acompañaba el proyecto, explican la forma como fué elaborado.

"Entre los 25.000 cargos que, aproximadamente, forman la plana de los empleados civiles del Presupuesto General de Gastos, hay unos 13 mil, es decir, más del 50% que ostentan en la denominación de su título un atributo jerárquico : Directores, Secretarios, Jefes, etc. Un estudio minucioso de esta graduación expresa de la importancia de los cargos, ha conducido a destacar 7 categorías definidas, a saber : Director, Secretario, Jefe Encargado, Oficial, Ayudante y Auxiliar, que pueden refundirse en 4, de la siguiente manera :

Director	I	Director
Secretario		
Jefe	II	Jefe
Encargado		
Oficial	III	Oficial
Ayudante		
Auxiliar	IV	Auxiliar

Esta es la base de las cuatro grandes categorías que figuran en el Proyecto estudiado. Los límites de sueldos para cada gran categoría son sensiblemente los que encierran la mayor cantidad de funcionarios que tienen las denominaciones del cuadro anterior. Así, la categoría IV, que finaliza en los cien pesos, encierra gran parte de los cargos con la denominación de ayudante o auxiliar en el Presupuesto vigente; la siguiente categoría III, desde más de \$ 100 hasta los \$ 200, los oficiales y encargados; la II de más de 200 a 320 pesos, los Jefes y Secretarios y la I, de más de 320 a 500, los Directores".

"Tal es el criterio utilizado para fijar racionalmente el número de categorías y los límites de sus sueldos, pero no se ha atribuido a cada una de las categorías las anteriores denominaciones, porque, como queda dicho, solo responden a las de los cargos de cierta cantidad de los funcionarios que en ellas quedarían comprendidos, y no a su totalidad. La falta de correlación entre sueldos y denominaciones, ya señalada, haría difícil, si no imposible establecer, junto a la categoría una denominación jerárquica que, en muchos casos, estaría en completo desacuerdo, no sólo con la función ejercida, sino también con la denominación expresa del cargo. Por lo tanto, debe atribuirse a la escala de categorías el único significado de una numeración ordinal de grupos de sueldos sujetos a un mismo intervalo de ascenso o diferencia, con lo cual su aplicación puede ser general, sin provocar resistencias en ningún caso".

"El pasaje, del principio al fin de cada categoría, se hace por grados igualmente espaciados en cada una. Den-

tro de esos grados quedarían automáticamente distribuidos todos los funcionarios sujetos a este régimen, tomando como base el sueldo que les asigna el Presupuesto. Para efectuar fácilmente esa calificación, *previa*, se establece en el punto a) del Proyecto, una escala delimitando los sueldos que comprende cada grado a saber :

<b>Sueldos mensuales</b>	<b>Grado</b>	<b>Categoría</b>
Más de \$ 700 .....	19	
Más de " 500 hasta 700 .....	18	Extra - categoría
Más de " 440 " 500 .....	17	
Más de " 380 " 440 .....	16	I
Más de " 320 " 380 .....	15	
Más de " 280 " 320 .....	14	
Más de " 240 " 280 .....	13	II
Más de " 200 " 240 .....	12	
Más de " 180 " 200 .....	11	
Más de " 160 " 180 .....	10	
Más de " 140 " 160 .....	9	III
Más de " 120 " 140 .....	8	
Más de " 100 " 120 .....	7	
Más de " 90 " 100 .....	6	
Más de " 80 " 90 .....	5	
Más de " 70 " 80 .....	4	IV
Más de " 60 " 70 .....	3	
Más de " 50 " 60 .....	2	
Más de " 40 " 50 .....	1	
Más de " 0 " 40 .....	0	Extra - categoría

"La amplitud de cada grado y, por lo tanto, la diferencia máxima entre los sueldos que en él quedarían incluidos, varía solamente con la categoría y va siendo mayor en los grados de las categorías superiores. Es de \$ 10.00 en categoría IV, \$ 20.00 en la categoría III, \$ 40.00 en la II y \$ 60.00 en la I".

Es necesario que estos intervalos vayan aumentando a medida, que se asciende de categoría, pues son, precisa-

mente, equivalentes a las diferencias entre los sueldos que se fijan adelante como características de cada grado y la variación del sueldo en una escala correctamente graduada debe ser mayor a medida que aquél aumenta, para mantener la misma proporción de beneficio en todos los ascensos, de cargos altos o bajos”.

En el gráfico que ilustra este Proyecto puede verse la forma inobjetable como se resuelve este punto, que es tan importante y delicado por su trascendencia práctica en el equilibrio y la justicia de los ascensos, y por sus dificultades técnicas. Considerando, por ahora, como sueldo típico de cada grado su límite superior, el cambio de grado importaría para el funcionario el beneficio traducido por las diferencias absolutas y porcentuales que se indican a continuación :

Categoría	Grado	Sueldo		
		Límite Superior	Dif. con el grado inferior	
		\$	\$	\$
	1	50	—	—
	2	60	10	20
	3	70	10	17
IV	4	80	10	14
	5	90	10	13
	6	100	10	11
	7	120	20	20
	8	140	20	17
III	9	160	20	14
	10	180	20	13
	11	200	20	11
	12	240	40	20
II	13	280	40	17
	14	320	40	13
	15	380	60	19
I	16	440	60	16
	17	500	60	14

"Se ha conseguido con esta distribución de sueldos, no sólo uniformidad en los aumentos por ascenso dentro de una misma categoría, sino también una equivalencia casi perfecta en los beneficios que importan para el funcionario los ascensos dentro de cualquier categoría."

"El primer ascenso dentro de cada categoría significa una mejora de 20% (en la categoría I es de 19%) y es porcentaje que señala, además de un pasaje de grado el de categoría, va decreciendo lentamente y en forma análoga en todas las categorías para los ascensos siguientes, que sólo son simples pasajes de grado de importancia relativa decreciente.

"La amplitud de los grados, creciente a medida que aumenta la importancia de categoría, está regulada, como queda demostrado, de acuerdo a sencillos y fundamentales principios de orden técnico, que no pueden importar preocupaciones de otra especie, como ser la del costo de aplicación, si se observa con cuanta rapidez disminuye el número de funcionarios al aumentar su jerarquía. Las cifras que siguen darán una idea de ello.

<b>Categoría</b>	<b>Cantidad de funcionarios</b>
I	1 %
II	2 "
III	12 "
IV	85 "
	<hr/>
	100 %

"Para llevar a la práctica la ordenación de sueldos proyectada, se establece un sistema especial de ingresos y ascensos.

Los nombramientos, que motivan el ingreso a un grado, no llevan al funcionario al límite superior del mismo o sueldo típico, que antes mencionáramos, sino que lo elevan, en una primera etapa, sólo hasta un sueldo equidistante de los

sueldos extremos que abarca el grado, para llevarlo en un segundo paso hasta el límite superior o sueldo típico del mismo. Al primero se le denomina en el Proyecto, sueldo inicial, y al segundo, sueldo final del grado. Puede verse a continuación el detalle de ambos, para todos los grados:

Categoría	Grado	Sueldo inicial	Sueldo final
		\$	\$
Extra	19	---	---
Categoría ( )	18	---	---
I	17	470	500
	16	410	440
	15	350	380
II	14	300	320
	13	260	280
	12	220	240
III	11	190	200
	10	170	180
	9	150	160
IV	8	130	140
	7	110	120
	6	95	100
IV	5	85	90
	4	75	80
	3	65	70
IV	2	55	60
	1	45	50
Extra			
Categoría ( )	0		

( ) "Sueldo único, determinado por Ley de Presupuesto".

"Los cargos cuyos sueldos son inferiores a \$ 40.00 mensuales, o mayores de 500, no están comprendidos en este régimen y se les señala, a los primeros con grado 0 y, a los últimos, con los grados 18 y 19, extra-categoría.

Su sueldo único, será el que fije la Ley de Presupuesto".

“El anterior mecanismo de ascenso persigue 4 finalidades importantes :

1º — Transformar insensiblemente, en el plazo de 3 años, los 257 sueldos que figuran en el Presupuesto vigente, —reducidos a 166 en el Proyecto para 1937,— en solo 34 racionalmente distribuidos.

2º Implantar un proceso de regularización de sueldos económico. En efecto, ajustar remuneraciones a una escala racional, mediante su abatimiento, resulta inconveniente, y muy oneroso elevarlas, con el mismo fin.

Por este régimen se llega a una solución interesante del problema, en que, sin abatir los sueldos y más bien mejorándolos, se obtienen economías importantes, por la cantidad de cargos que tienen actualmente remuneraciones superiores al sueldo inicial de su grado y que no obstante, deberán ser desempeñados en un primer período, por los nuevos funcionarios que los ocupan, a un costo menor para el Erario. Puede apreciarse la magnitud de este factor teniendo en cuenta que si todos los cargos sujetos a este régimen se llevaran al sueldo inicial de su grado, se obtendría una economía superior a los 700 mil pesos, sobre el Presupuesto proyectado para 1937.

3º — Establecer una sanción para los funcionarios incorrectos en los términos que señala el punto C) del Proyecto, esto es, suspender la promoción —llamamos promoción el pasaje del sueldo inicial al final del mismo grado— cuando el empleado se hubiera hecho pasible de sanciones graves, a juicio de la autoridad competente, —lo que podría inhabilitarlo para el ascenso. Estas promociones podrían hacerse depender de la buena actuación del funcionario y ser un premio a sus aptitudes, el día que se instituyera un régimen general de calificación del personal.

4º — Ofrecer al funcionario el estímulo de una mejora en su carrera, aproximadamente cada dos años, porque calculando, término medio, un sólo ascenso cada cuatro años, se lograría aquel resultado mediante las promociones proyectadas, que le traerían un aumento de 1 ½ a 2 años, después de ingresar al grado”.

## A N E X O N º 4

### ANALISIS DE LOS CARGOS DEL PRESUPUESTO GENERAL DE GASTOS. -- Arts. 90 y 97 -- Ley N º 9640 -- de 31/12/936.

( Importe en miles de pesos m/n. )

ESCALAFON CIVIL	GRADOS O GRUPOS	SUELDO TOPE DE LA CATEGORIA	1 9 3 9			1 9 4 0			1 9 4 1			1 9 4 4		
			No. DE CARGOS	IMPORTE ANUAL	PROMEDIO MENSUAL DE SUELDOS									
Art. 92 Categoría IV	1 α 6	100	15281	13692	74	16492	14658	74	16483	14669	74	23562	20305	72
" " III	7 α 11	200	3572	5905	137	3732	6476	145	3822	6643	145	4707	8153	144
" " II	12 α 14	320	835	2529	252	841	2752	273	868	2836	273	993	3229	271
" " I	15 α 17	500 (1)	226	1047	386	241	1198	414	266	1359	426	289	1467	423
" 1ª Extra-Categoría	1	40	181	76	35	941	425	38	1092	492	38	6	2	28
" 2ª Extra-Categoría	2 -- 3	1000 (2)	35	247	588	36	253	585	38	293	643	57	431	630
			216	323	124	977	678	58	1130	785	58	63	433	573
<b>Sub-Total General</b>			20130	23496	97	22283	25762	96	22569	26292	97	29614	33587	95
NO INCLUIDOS EN EL ESCALAFON CIVIL														
Art. 97 Cargos civiles														
electivos	1 α 16	65 α 2000 (3)				181	1067	491	273	1278	390	281	1254	372
" Cargos docentes	1 α 18	36 α 500 (3)	23221	17442	62	6559	6443	82	6790	6670	82	7856	9898	105
" " Policía	1 α 14	45 α 320 (3)				7726	5256	57	8222	5558	56	8557	6428	63
" " Militares	1 α 17	6 α 430 (3)				9397	5818	52	9362	5789	52	11749	8182	58
						23863	15854	55	24647	19295	65	28443	25762	76
Otros cargos						51			49			91		
<b>Total General</b>			43351	40937	79	46197	44346	80	47265	44587	79	58148	59349	85 (4)

(1) 550 en 1941

(2) 900 en 1939

(3) Varía en los distintos años. El anotado es para el año 1941.

(4) En el año 1941 se observa una economía en el total de \$ 250.000.— aproximados (Art. 92 ley 31-XII-36).

**NOTA:** Los importes mensuales no están calculados en el original.

**A N E X O N º 5**  
( importes en miles de pesos m/n. )

**ANALISIS DE LOS CARGOS DEL PRESUPUESTO GENERAL DE GASTOS DE ACUERDO CON LA ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA DEL MISMO**

CAPITULOS	1936		1937		1938		1939	
	Número de cargos	Importe						
Poder Legislativo	405	1115	422	1153	436	1168	444	1191
Poder Ejecutivo .....	33652	26790	34281	30042	34361	30270	34507	30374
Poder Judicial .....	597	1156	601	1193	624	1249	623	1246
E. A. Serv. Desc. ....	7334	8498	7734	10501	7759	8119	7777	8126
Otros conceptos .....								
<b>TOTALES</b> .....	41958	37558	43038	42888	43180	40806	43351	40937

CAPITULOS	1940		1941		1944		1955	
	Número de cargos	Importe						
Poder Legislativo .....	443	1222	474	1266	504	1353	796	5279
Poder Ejecutivo .....	36342	32640	37243	33478	46353	43303	57591	166873
Poder Judicial .....	622	1293	645	1516	742	1692	1712	7753
E. A. Serv. Desc. ....	8790	9192	8903	9327	10546	13000	17555	57927
Otros conceptos .....							( 145 )	
<b>TOTALES</b> .....	46197	44346	47265	45587	58148	59349	77509	237832

**A N E X O N° 6**

**PRESUPUESTO GENERAL DE GASTOS - EJERCICIO 1936**  
**CONTRIBUCION DE LOS CARGOS PUBLICOS SEGUN EL**  
**SUELDO Y L.F. FINALIDAD DEL SERVICIO**

( importes en miles de pesos m/n. )

	Cargos	Anual	% en cargos
Legislación	405	1:114.8	0.4
Administr. General	3247	3:808.6	7.8
Protect. y Vigilancia	18548	10:946.8	44.4
Represent. Exterior	224	565.1	0.5
Administr. de Justicia	1099	1:887.5	2.6
Instruc. y Cultura	6577	6:136.2	15.8
Previsión Social	6249	5:726.9	15.-
Estudio Protec. y Fo- mento de la Eco- nomía Nacional	1025	1:434.0	2.5
Diversos Serv. Explot. Indust.	304	369.9	0.7
Comunic. y Transptes.	4074	4:194.7	9.8
	<hr/>	<hr/>	<hr/>
	41752	36:202.4	100

## ANEXO N° 7

### LEY N° 11923 de 27 de Marzo de 1953.

"Art. 24. — Con excepción de las situaciones comprendidas en el artículo 12 del decreto-Ley N° 10388, de 13 de febrero de 1943 (Estatuto del Funcionario), en todos los casos de promociones el sueldo del cargo al que es ascendido el funcionario se fijará de modo que no implique un aumento de más de dos grados respecto del sueldo del cargo que ocupaba anteriormente conforme a la siguiente escala :

Categoría	Grado	Sueld. mens.	Slido. anual
	26	1.600.00	19.200.00
	25	1.500.00	18.000.00
	24	1.400.00	16.800.00
	23	1.300.00	15.600.00
	22	1.200.00	14.400.00
	21	1.100.00	13.200.00
	20	1.000.00	12.000.00
	19	900.00	10.800.00
	18	800.00	9.600.00
	17	700.00	8.400.00
I	16	600.00	7.200.00
	15	540.00	6.480.00
	14	480.00	5.760.00
	13	420.00	5.040.00
II	12	380.00	4.560.00
	11	340.00	4.080.00
	10	300.00	3.600.00
	9	280.00	3.360.00
III	8	260.00	3.120.00
	7	240.00	2.880.00
	6	220.00	2.640.00
	5	200.00	2.400.00
	4	190.00	2.280.00
IV	3	180.00	2.160.00
	2	170.00	2.040.00
	1	160.00	1.920.00

## A N E X O N º 8

### CLASIFICACION DE LOS CARGOS DEL PRESUPUESTO GENERAL DE SUELDOS Y GASTOS EFECTUADA DE ACUERDO CON LA INDOLE DE LOS CARGOS Y SUELDOS ASIGNADOS -- EJERCICIO 1955 ( en miles de pesos m/n. )

#### Régimen A. Cargos del Personal Administrativo, Técnico y Secundario.

CLASE A ) Cargos Administrativos según escala.

#### SUELDOS MENSUALES LIMITES DE CADA

<b>Gateg.</b>	<b>Grados</b>	<b>Categoría</b>	<b>Número de Grado</b>	<b>Importe Anual</b>
IV	I - 5	160 - 200	3226	7268
III	6 - 10	220 - 300	8861	27783
II	11 - 13	340 - 420	2765	12161
I	14 - 17	480 - 700	1019	6510
—	18 - 26	800 - 1600	149	1747
			16020	55469

CLASE B ) Otros cargos administrativos.

<b>Grupos</b>	<b>Límites</b>	<b>Nº Cargos</b>	<b>Importe</b>
1 a 24	85 - 1400	3654	16294
Totales :	A ) x B )	19674	71763

CLASE C ) Cargos Técnicos Profesionales.

<b>Grupos</b>	<b>Límites</b>	<b>Nº Cargos</b>	<b>Importe</b>
3 - 25	180 - 1700	3615	20967

CLASE D ) Cargos especializados.

<b>Grupos</b>	<b>Límites</b>	<b>Nº Cargos</b>	<b>Importe</b>
1 - 21	95 - 100	5526	18370

CLASE E ) Cargos Secundarios y de Servicio.

<b>Grupos</b>	<b>Límites</b>	<b>Nº Cargos</b>	<b>Importe</b>
1 - 18	75 - 800	14790	38693
Total Régimen A )		43605	149792

**Régimen B. Cargos electivos, docentes, militares y policia-  
les.**

CLASE F) Cargos Electivos.

<b>Grupos</b>	<b>Límites</b>	<b>Nº Cargos</b>	<b>Importe</b>
17 - 23	650 - 2273	161	2377

CLASE G) Cargos Docentes.

<b>Grupos</b>	<b>Límites</b>	<b>Nº Cargos</b>	<b>Importe</b>
1 - 19	15 - 830	12560	25892

CLASE I) Cargos Policiales.

<b>Grupos</b>	<b>Límites</b>	<b>Nº Cargos</b>	<b>Importe</b>
1 -	115 - 1000	11372	27632
Total Régimen B)		33905	88040

**Régimen C. Cargos sin asignación desempeñados honora-  
riamente o/por funcionarios incluidos en otras  
planillas.**

144

Total General

Régimen A. B. C.	77854	237832
------------------	-------	--------

## REMUNERACIONES DEL PERSONAL

- a) Diversas estructuras de sueldos; sueldo y carrera administrativa.
- b) Remuneración en función del cargo y en función de otros factores.
- c) Otros beneficios: licencia y feriados; servicios médicos; asignaciones familiares; jubilaciones; pensiones e indemnizaciones.

En materia de remuneraciones del personal cabe plantear el problema en su aspecto íntegro, es decir, la fundamentación de la remuneración, su naturaleza, su monto y su duración.

### **A) Necesidad de la remuneración.**

Jéze reconocía la justicia y la utilidad de la retribución al funcionario. *La justicia del punto de vista social, encarrando la función pública* en relación con el servicio prestado con el trabajo realizado. En tal sentido las Constituciones de casi todos los países consagran el derecho al salario, como retribución del trabajo.

La *Constitución de la República sancionada* en el año 1934 establece el principio de la "justa remuneración para todo habitante de la República que se halle en una relación de trabajo o de servicio (art. 51), principio que repite la Constitución de 1951 (art. 54).

Por otra parte el *Estatuto del Funcionario promulgado* el 13 de Febrero de 1943, en su Art. 1º establecía más precisamente, como una de las características del funcionario público, el derecho a la remuneración.

Y no sólo la remuneración es justa en los casos de dedicación parcial sino, con mayor razón, en los casos de dedicación total, en razón del cargo o de la tarea (jueces, militares, asesores, cargos de dirección, etc.).

*Pero además, la remuneración es útil, abandonando ahora el enfoque social y encarando el aspecto administrativo. La remuneración del funcionario no estimula las corruptelas inherentes a la función gratuita y asegura la objetividad del cargo.*

No obstante, el desempeño de funciones en forma gratuita, subsiste por excepción, cuando absorbe parcialmente al funcionario y le confieren un prestigio u honor particular en el desempeño de la misma. (Asesores, cargos docentes, consejeros, integrantes de comisiones). El art. 88 de la Ley de Ordenamiento Financiero de 31 de Diciembre de 1935 prohibió la permanencia de meritorios y el desempeño gratuito de cometidos exclusivamente administrativos en las oficinas públicas. Ya la Ley de 7 de Febrero de 1925 en su art. 35 no admitía los cargos honorarios a excepción de las funciones docentes.

De modo que, *todo funcionario público tiene derecho a su remuneración, principio esencial y básico reconocido en la forma ya vista. Pero este principio tiene otro limitativo que lo complementa: nada más que el que presta una función tiene derecho a remuneración.* El art. 169 de la Constitución establece expresamente que el Poder Ejecutivo no podrá permitir el goce de sueldo "por otro título que el de servicio activo, jubilación, retiro o pensión conforme a las Leyes".

A esa limitación básica cualitativa, se agrega otra limitación cuantitativa: el funcionario público no puede percibir sobresueldos ni remuneraciones especiales sin autorización legal (art. 4 y 86 de las Leyes de Ordenamiento Financiero Nos. 9461 y 9539 y Art. 32 de la Ley Nº 11.923 de 27 de Marzo de 1953). Desde luego que tal limitación no excluye el reintegro de gastos derivado de la función, ni las retribuciones de carácter extraordinario asignadas por la vía legislativa.

## **B) Naturaleza de la remuneración.**

Parece obvio señalar que la remuneración constituye una prestación en *moneda*, desde el momento que vivimos en una economía monetaria. Aunque excepcionalmente existe la retribución en especie, como complemento del sueldo (alimentación, habitación, vestido, etc.). Estos casos son generalmente derivados de una función especial (soldados, policía, directores de ciertos servicios, etc.).

Al tipo corriente de retribución monetaria directa, puede oponerse el procedimiento de tasas a recaudar en el servicio, procedimiento peligroso por centralizar en la remuneración la prestación del servicio; o también de porcentajes sobre recaudaciones, doblemente injusto, primero porque la recaudación no depende solamente del esfuerzo particular y en segundo lugar, porque otros funcionarios pueden intensificar su esfuerzo y a pesar de ello no percibir tales estímulos extraordinarios.

## **C) Monto de la remuneración.**

Justificada y caracterizada la remuneración corresponde ahora analizar los criterios determinantes de la misma.

Podemos sintetizar los *distintos factores que influyen en la fijación de la remuneración*, agrupándolos en base a su naturaleza y siguiendo en general las ideas establecidas por Wagner, Jéze y Posada entre otros.

### **α) Factores administrativos.**

- La naturaleza y tipo del servicio, en cuanto a la especialización, cultura, o técnica que exija.
- La organización del servicio, su relación a la garantía de ordenación, estructura y categorías que asigne al funcionario.
- La existencia de gastos accesorios a la función (movilidad, representación, etc.).
- Las compensaciones, ventajas en especie o retribuciones adicionales,

- El horario y dedicación de la función.
- La existencia de descansos, licencias, vacaciones, viajes, etc.

**b) Factores sociales.**

- La situación familiar del funcionario.
- El tenor de vida que requiera el servicio.
- El costo de la vida ( índice de precios del consumidor ) en el lugar y época que se presta la función.
- La existencia de regímenes de pasividad y de compensaciones sociales de distinta naturaleza.

Se mencionan frecuentemente además, los factores de tipo psicológico, que radican en la seguridad del cargo, su prestigio y sus favores derivados.

*En el Uruguay todos estos elementos inciden aislada o concomitantemente sin poder, en muchos casos valorizarse uno, con relación a los demás. Distintos factores que aseguran al funcionario su estabilidad, su carrera administrativa, un amplio sistema de pasividades para el funcionario y sus causahabientes, un régimen extenso de beneficios sociales ( licencias, asignaciones familiares, etc. ) unido a la jornada reducida de labor ( media dedicación ) y a la falta de preparación especializada para el ingreso a la administración pública, determinan una retribución en general inferior al índice de precios del consumidor si bien es superior para el funcionario medio, a las retribuciones de la actividad privada, proporcionando sus remuneraciones al horario de labor en el Estado.*

Eso determina un hecho corriente, que es la labor mixta del funcionario, al desempeñar, además, tareas en la actividad privada, para subvenir a su presupuesto familiar

Con todo, en los últimos años, y siguiendo la ley universal de crecimiento progresivo de los gastos públicos, distintos aumentos generales han determinado sensibles mejoras en los salarios nominales.

Así, por ejemplo, y siguiendo como índice al sueldo

mínimo, que la Ley de Ordenamiento Financiero de 1936 había fijado en \$ 40.— 1er. grado) fué elevado en 1944 a \$ 50.— en 1946 a \$ 75.— en 1948 a \$ 105.— y en 1950 a \$ 160.—.

Naturalmente que los sueldos de la administración descentralizada y autónoma siguen en términos generales una evolución más marcada en razón de sus mayores exigencias de especialización y dedicación.

#### **D) Duración de la remuneración.**

El problema de si la retribución debe alcanzar al funcionario en actividad o también en pasividad y si debe llegar también a su causahabientes, ha sido superado ya, en virtud de un concepto cada vez más afirmado de seguridad social.

El Uruguay mantiene un amplio régimen de jubilaciones y pensiones para los funcionarios públicos, que data de principios de siglo y que ampara las situaciones de retiro, invalidez, enfermedad, etc.

Su sistema de equilibrio anual le asimila al reparto y no a la capitalización. Su financiación, al ser el aporte del Estado obtenido por impuestos, se reduce a la contribución de los funcionarios (montepíos) y de la colectividad (impuestos). En casos de los organismos descentralizados, territorial y/o administrativamente, el aporte es el clásico tripartito.

#### **E) Las retribuciones en el Presupuesto.**

La evolución de las retribuciones de servicios personales en el Presupuesto General de Gastos ha seguido en general la relación clásica administrativa del coeficiente 0.50. Desde la primera década del siglo XX los gastos personales absorben en nuestros presupuestos un 50% aproximado de los gastos corrientes, porcentajes que se eleva en los últimos años hasta llegar al 56% en 1955.

En los gobiernos locales, en razón de su carácter administrativo similar al nacional, los porcentajes son también de ese orden; en cambio, en los presupuestos de los Entes Autónomos comerciales e industriales, la proporción de los sueldos es sensiblemente inferior, estando la relación sueldos/gastos en consonancia con la naturaleza empresarial de estos organismos.

Nuestra estructura presupuestal actual analiza las remuneraciones desde el punto de vista de su índole contable recién a partir del Decreto del Poder Ejecutivo de 17 de Diciembre de 1937, dictado de acuerdo a la norma establecida en la Ley de Ordenamiento Financiero N° 9640 de 31 de Diciembre de 1936 (Art. 130).

La clasificación por Clases, Grupos y Rubros, complementa así a la Clasificación Administrativa por Capítulos, Incisos e Items, y contiene las remuneraciones de los funcionarios en la Clase A —“Retribución de Servicios”, Grupo 1— “Retribución de Servicios Personales”, con los siguientes Rubros, que indican otros tantos tipos de retribución y sus créditos presupuestales vigentes (cifras redondeadas en miles de pesos):

1.01	Sueldos de cargos presupuestados ...	\$	237 : 832
1.02	Sueldos con cargo a partidas globales "		24 : 562
1.03	Partidas para aplicación de sueldos progresivos .....	"	8 : 831
1.04	Jornales .....	"	5 : 151
1.05	Dietas .....	"	346
1.06	Honorarios .....	"	284
1.07	Compensaciones sujetas a montepío ..	"	5 : 169
1.08	Compensaciones y complementos varios (gastos de representación, quebrantos de caja, comisiones agregadas al sueldo, etc.) .....	"	2 : 211
1.09	Retribuciones varias (comisiones, etc.)	"	1 : 018
		\$	<u>285 : 404</u>

La importancia del Rubro 1.01 "Sueldos de cargos presupuestados", es de tal medida que absorbe un 83% del grupo.

Las cifras correspondientes a los créditos al 1º de Enero de 1955 para las retribuciones de servicios personales (Grupo 1) alcanzan a \$ 285 : 404, cantidad que se integra en un 50% por retribuciones para previsión social e instrucción y cultura.

El total de funcionarios presupuestados en la Administración Central y Descentralizada es de 77.654 habiéndose duplicado en los últimos veinte años; su distribución es la siguiente :

	CARGOS	RETRIBUCION (en miles)
—Escalafón civil .....	43.605	\$ 149 : 792
—Escalafón docente	9.812	" 32 : 189
—Escalafón militar	12.560	" 25 : 892
—Escalafón policial	11.372	" 27 : 632
—Cargos electivos	161	" 2 : 327
—Varios	144	" .....
	<hr/>	<hr/>
Total .....	77.654	\$ 237 : 832
	<hr/>	<hr/>

Dentro del escalafón civil, las retribuciones se gradúan de acuerdo al mismo por categorías y grados, pudiéndose señalar que existen más de 30.000 cargos, es decir, un 74% que están remunerados con sueldos no superiores a \$ 300.— mensuales, y solamente unos 600 cargos, (o sea el 1% del escalafón civil) con remuneraciones superiores a \$ 700.—.

Es decir que el elevado importe de las retribuciones de servicios no está en función de los altos niveles de sueldos sino de la cantidad de funcionarios.

## **E) Conclusiones generales.**

Estudiado así sintéticamente el planteamiento teórico-positivo de las remuneraciones de los funcionarios, caben formular algunas recomendaciones referidas en particular a nuestro país :

- 1) *Como principio general los sueldos deben adecuarse en los distintos servicios del Estado, a la tarea desempeñada en cada caso, de modo que, a tareas equivalentes, correspondan sueldos similares.*
- 2) Las retribuciones necesariamente estarán en función de la necesaria reorganización de los servicios administrativos, para la cual puede procederse en dos etapas :

### **Primera etapa, de largo alcance o mediata :**

- a) Estructurar un plan de organización racional de los servicios con una integración adecuada y necesaria de funcionarios.
- b) Supone, la orientación de este plan una ocupación compatible con la exigencia racional y mecanizada de los servicios.
- c) La dedicación puede ser total y con retribución equivalente.
- d) La promoción exigirá una prueba previa de conocimiento y prestación efectiva, **mínima** y máxima en el cargo del que se asciende.

### **Segunda etapa, inmediata :**

- a) Racionalizar y ordenar los servicios, en función de la ocupación existente.
- b) El personal existente se asignará a cada servicio, en la relativa proporción, que lo requieran las exigencias del plan de organización trazado; el resto pasará a formar un sector de funcionarios en disponibilidad.

Disponibilidad, en este caso, no quiere decir desocupación; sino desafectación al servicio en que se encuentra al aplicar el plan. Se le transferirá a los Servicios que necesiten funcionarios, y entre tanto, puede ser ocupado en el Servicio al que ingresó.

- c) Las vacantes que se produzcan se eliminarán y las funciones inherentes a los cargos suprimidos se llenarán con funcionarios del sector de disponibilidad.
  - d) Este plan se aplicará en un plazo de 10 ó 15 años.
- 3) Si bien la retribución de los funcionarios debería estar en relación con la variación del poder adquisitivo atendiendo a un salario mínimo vital racional, para lo cual podría organizarse un sistema de sueldos progresivos teniendo en cuenta factores sociales, económicos y funcionales, *no es aconsejable que los aumentos de sueldos estén, únicamente en función del nivel de vida; los aumentos generales e indiscriminados no son los más apropiados para conceder un aliciente o recompensa razonable a los funcionarios eficientes.*
- 4) De acuerdo a lo previsto por el Art. 214 de la Constitución el estudio de las partidas de sueldos por el Parlamento debe segregarse del Presupuesto, dictándose la ley de sueldos respectiva.
- 5) *El sistema de remuneraciones adicionales en función de las recaudaciones, dado por leyes especiales, debe estudiarse racionalmente para evitar injusticias y privilegios en la administración pública; la recaudación de los ingresos y su flexibilidad y*

sensibilidad está condicionada a múltiples factores, uno, solamente, de los cuales, es el personal.

- 6) *También debe preverse el sistema de asignaciones familiares, ya elevando su monto, actualmente de poca significación individual, ya extendiendo su área de aplicación, por el incremento del tope actual.*
- 7) *La retribución de los profesionales universitarios debe guardar una adecuada relación en toda la administración pública, centralizada o descentralizada, nacional o municipal; la especialización y responsabilidad de un cargo profesional, por su propia índole, no difiere en los distintos tipos de servicios públicos.*
- 8) *Una vez racionalizados los servicios no es conveniente la mantención de "sueldos con cargo a partidas globales", porque ya no es necesaria la agilidad consiguiente al Poder Ejecutivo, dado que estarán cubiertas todas las necesidades en materia de cargos y sueldos.*
- 9) *Con carácter de accesorio se recomienda un sistema estadístico mecánico de recopilación y elaboración de datos relativos a los funcionarios, con el fin de obtener rápida y precisamente la información imprescindible en cada caso que ella sea necesaria.*

Los postulados y recomendaciones formulados se entienden como aspiraciones normales. Su aplicación se hallaría en la actualidad condicionada en parte a la situación deficitaria del Tesoro. De cualquier manera, tal apreciación no excluye las posibilidades de su estudio y de su análisis reposado y oportuno.

**d) Implicaciones e incompatibilidades en la función pública; dedicación total o parcial.**

1. La jornada habitual de labor de los funcionarios públicos en nuestro país es de cinco horas, excepto sábados que es de cuatro horas, totalizando así veintinueve (29) horas semanales. El horario es además variable según las estaciones, es decir, matutino en verano y vespertino en invierno.

No obstante ello, está expresamente reconocido en el decreto del Poder Ejecutivo de 14 de mayo de 1943, que todos los funcionarios públicos están obligados a cumplir horarios especiales hasta el margen legal de la jornada de trabajo de 48 horas semanales, cuando así lo requieran las necesidades del servicio y por resolución del Ministro respectivo.

Es decir que en el horario normal de cinco horas que fija periódicamente el Poder Ejecutivo, se entiende que puede ser atendido el cumplimiento regular de los servicios, excepto en los casos que dicho cumplimiento exija una mayor dedicación.

Todo el sistema de funcionarios públicos en ese aspecto gira alrededor de esa base: *horario normal de cinco horas diarias*. Las retribuciones y su monto están en función de ese horario.

Ahora bien, cualquier ampliación de la jornada, efectuada con carácter general, supone necesariamente una reestructuración total de los sueldos actuales con el consiguiente incremento en los rubros presupuestales y también con una previa reorganización de los servicios administrativos.

Es indudable que la dedicación total del funcionario a su labor supone la total aplicación de sus medios y de su capacidad a su trabajo. Pero dicho régimen no descarta, más aún, la admite, la posibilidad de una distracción física o mental del funcionario, complementaria de la jornada de trabajo. Lo que dicho régimen busca en verdad es que el

sustento material del funcionario y de su familia se obtenga por parte de aquel en la remuneración que recibe en su trabajo, lo que hace atender al mismo sin preocupaciones en ese aspecto, incidiendo ello en un mayor rendimiento.

En esencia existe un problema de determinación del costo eficiente para el Estado, midiendo por un lado elementos tales como la mayor dedicación y el mayor rendimiento y por otro lado el aumento de retribución.

En nuestro país tenemos como excepciones, *retribuciones condicionadas a un régimen de dedicación total*, tales los casos de algunos Directores de Servicios del Ministerio de Salud Pública y Directores de Hospitales en Montevideo. En este aspecto ya encontramos antecedentes en la ley del 17 de octubre de 1946, pero el régimen vigente antes citado lo da expresamente la ley N° 11923 de 27 de marzo de 1953. La citada ley de 1946 estableció los regímenes opcionales de dedicación total y dedicación parcial para los cargos docentes y de investigación de la Facultad de Medicina.

Dentro del panorama actual entendemos que aún sin llegar al régimen de dedicación total podría darse una mayor flexibilidad al sistema establecido por el decreto de mayo de 1943 en el sentido de otorgar facultades a los Directores de Oficinas para ampliar la jornada corriente de trabajo cuando las necesidades del Servicio lo requieran.

Corresponde expresar que todo cuanto se lleva dicho es con respecto a la Administración Centralizada, por cuanto los Institutos que integran la Administración Descentralizada exigen regímenes especiales que deberían ser propuestos por ellos en cada caso.

2. En lo que respecta al Sistema de Incompatibilidades en la función pública podemos distinguir diversas normas al respecto :

- a) *La Constitución de la República* en sus arts. 122 y siguientes establece una serie de incompatibilidades con respecto a los *legisladores* y con refe-

rencia a la imposibilidad de tener funciones remuneradas en otros Poderes o Gobiernos del Estado, en las empresas que contraten obras o suministros con el Estado, como así también la prohibición de tramitar asuntos privados ante el Estado.

- b) El art. 17 de la ley N° 11.923 de 27 de marzo de 1953, establece el principio de que incurrirá en omisión —acotamos que por ella se hace pasible de destitución— todo funcionario público que *desempeñando tareas de dirección, inspección, contralor, fiscalización y/o asesoramiento en el Estado*, intervenga como Director, Administrador, Empleado, Asesor o con funciones de asesoramiento y/o fiscalización en empresas que contraten obras o suministros con el órgano de que forman parte, así como también cuando tramitan o dirijan asuntos de terceros ante el mismo.

Se advierte que la norma precedente no rige para los funcionarios públicos de menor jerarquía, tales como auxiliares, personal de servicio, etc.

Por el mismo art. 17 se obliga a todos los funcionarios públicos a declarar bajo juramento todos los años, ante el Instituto de que forman parte, las empresas privadas en las que tengan intereses.

Además de lo anterior, el art. 32 de la misma ley 11.923, establece el principio de que ninguna persona podrá ocupar a la vez dos empleos públicos rentados ni percibir más de una remuneración con cargo a fondos públicos, principio ya establecido en la ley N° 7819 de 7 de febrero de 1925.

Corresponde establecer que sin perjuicio de reconocer las virtudes de este principio, es de mencionar los perjuicios que para el Estado puede acarrear el mismo, desde el momento que no existiendo un régimen de dedicación total para la función pública en nuestro país, la remuneración

del funcionario no es lo suficientemente alta para permitir su subsistencia obligándole a buscar en el mismo Estado o preferentemente en la actividad privada el complemento de ella. Esta situación planteada por el art. 32 determina que funcionarios técnicos dejen de prestar su servicio al Estado por un problema esencialmente de índole económico, desintegrando sus cuadros administrativos con perjuicio para el mismo. La posición sobre el punto no se ha resuelto en definitiva pues la vigencia del art. 32 citado se ha prorrogado por sucesivas leyes posteriores.

Corresponde expresar asimismo que la prohibición de dicho art. 32 no alcanza al personal que ejerza efectivamente funciones docentes, siempre que no exista coincidencia total o parcial de los horarios establecidos para el cumplimiento de sus funciones, según lo establece el art. 33 de la ley N° 11.923 mencionada.

Finalmente se debe manifestar que los funcionarios públicos no pueden presentarse en los llamados a licitación efectuado por los organismos del Estado, ni estar vinculados con la firma que se presente a las mismas, de acuerdo a los decretos de 12 de marzo y 27 de mayo de 1948.

Resumiendo todo cuanto se lleva dicho sobre este punto diremos que tanto los legisladores como los demás funcionarios públicos, en razón de diversas disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias, no pueden :

- a) Actuar simultáneamente en dos cargos rentados del Estado.
- b) Estar vinculado a empresas que contraten obras y suministros con el Estado.
- c) Tramitar asuntos de terceros; en la Administración Pública, los legisladores, y ante los Organismos de que forman parte, los demás funcionarios.

También cabe expresar que ya en el año 1923 —decreto de fecha 30 de abril de ese año— se establecían disposiciones sobre prohibiciones a los funcionarios dependientes del ex-Consejo Nacional de Administración.

Otra norma de interés que contiene la ley N° 11.923 de 27 de marzo de 1953 es la que emana del art. 34 de la misma, que prohíbe la acumulación de sueldos de actividad por funciones públicas con los de pasividades a cargo de Rentas Generales, Cajas de Jubilaciones y Pensiones que tienen garantía subsidiaria del Estado.

3. Por fuera de las disposiciones anteriores, que atienden más al problema ético general de la función pública, diremos, y con las salvedades que alguna de ellas nos merece, existen otras que tienen en cuenta el aspecto específico de la función que desarrolla la Oficina a la cual pertenece el empleado.

Así por ejemplo el decreto de 17 de abril de 1947 estableció la prohibición para los funcionarios de la Inspección General de Hacienda de ejercer empleos o labor profesional en Sociedades Anónimas y demás sometidas al contralor de esa Oficina. Dicho régimen se extiende a la Oficina Recaudadora del Impuesto a las Ganancias Elevadas por decreto de 23 de diciembre de 1949, ratificado por la ley N° 11.418 de 29 de abril de 1950 y ajustado en definitiva hasta ahora, por la ley de 29 de noviembre de 1952.

4. Por último cabe señalar la existencia de regímenes de incompatibilidades establecidos con el exclusivo objeto de lograr una completa dedicación a la función —ver al comienzo de esta exposición. Estos regímenes generalmente se aplican a las funciones docentes y de investigación y un ejemplo de ellos los tenemos en la ley de 17 de octubre de 1946 que excluye al personal docente y de investigación de la Facultad de Medicina de toda otra actividad remunerada u honoraria oficial o privada.

## PUBLICACIONES DEL INSTITUTO

- Cuaderno Nº 1. — "Naturaleza Financiera del Aporte Patronal para Asignaciones Familiares". — Juan Eduardo Azzini.
- Cuaderno Nº 2. — "Las Clasificaciones Presupuestales en el Uruguay". — Hugo A. De Marco.
- Cuaderno Nº 3. — "Significado del Presupuesto en el Estado Moderno". — Juan Eduardo Azzini.
- Cuaderno Nº 4. — "Parafiscalidad Social y Profesional en la República O. del Uruguay". — Hugo A. De Marco.
- Cuaderno Nº 5. — "Las Organizaciones Internacionales de Finanzas Públicas". — Juan Eduardo Azzini.
- Cuaderno Nº 6. — "Antecedentes y Naturaleza Financiera del Ingreso Cambiario en el Uruguay". — Santos Ferreira.
- Cuaderno Nº 7. — "La Fuente de la Obligación Tributaria en la Tasa". — Juan Eduardo Azzini.
- Cuaderno Nº 8. — "El Sistema Tributario del Uruguay". — Juan Eduardo Azzini y Hugo A. De Marco.
- Cuaderno Nº 9. — "Algunas consideraciones sobre los efectos económicos de los gastos y de los ingresos públicos". — Hugo A. De Marco.
- Cuaderno Nº 10. — "Naturaleza Financiera de los Proventos y su Tratamiento en nuestro Régimen Positivo". — Santos E. Ferreira y Edison Gnazzo.



"Selección de Temas de Finanzas Públicas". (Semestral). números 1 al 9.



"Boletín Informativo". (Trimestral). — Nos. 1 al 20.