

EL SIRO

en la Ley N° 18.172

Un primer análisis del sistema

*Gabriela Hendler **

Generalidades

El SIRO adquiere consagración normativa a partir de la aprobación de la Ley N° 18.172 de 31 de agosto de 2007, tal como surge de lo dispuesto en los artículos 28 a 50 del citado cuerpo legal (Sección II “Funcionarios”, Capítulo II “Sistema Integrado de Retribuciones y Ocupaciones”), respondiendo así, al cumplimiento del mandato del artículo 23 de la Ley N° 17.930, de 19 de diciembre de 2005 (Presupuesto Quinquenal).

Constituye una redefinición del sistema escalafonario, con el objetivo de ajustarlo al propósito de lograr la profesionalización de la función pública, adaptándola a las necesidades actuales de la Administración en materia de recursos humanos.

Puede afirmarse, sin embargo, que el SIRO es más que un sistema escalafonario, por lo menos si nos atenemos al que actualmente se encuentra vigente en la Administración Pública, ya que se trata de un modelo que incorpora elementos o conceptos nuevos que inciden en forma directa en la carrera administrativa, determinando un nuevo sistema de carrera.

En este último sentido, el modelo apunta a estimular la especialización en la función, enfocando la carrera funcional tanto desde la perspectiva del desarrollo personal del funcionario, como en la competencia con los demás.

Alcance del sistema

El artículo 28 de la ley establece los alcances del sistema, atendiendo a diferentes parámetros.

Así puede distinguirse un alcance orgánico-subjetivo, del que surgen los escalafones incluidos, a saber: A, B, C, D, E, F, J y R, así como los organismos incluidos: Incisos 02 al 15 del Presupuesto Nacional. De allí se deduce que la ley ha dejado fuera de su órbita de aplicación aquellos escalafones que se rigen por estatutos específicos (G, H, K, L, M y N), así como los organismos a los que la Constitución de la República atribuyó autonomía estatutaria (ej.: artículo 221).

Se define, asimismo, otro alcance, derivado del vínculo del funcionario con el Estado, resultando entonces que el sistema incluye en forma total a los funcionarios presupuestados, en tanto para los funcionarios con contrato de función pública permanente sólo les será aplicable a los efectos de su ubicación en la escala retributiva (inciso 4°).

Esta solución resulta en consonancia con uno de los ejes en los que se basa el

* Doctora en Derecho y Ciencias Sociales, Asesora de la Asesoría Letrada de la Oficina Nacional del Servicio Civil, Asesora del «Programa de Apoyo a la Reforma del Servicio Civil» (SIRO - Sistema Integrado de Retribuciones y Ocupaciones, SGH - Sistema de Gestión Humana, Marco Normativo del Servicio Civil y Fortalecimiento de la Oficina Nacional del Servicio Civil).

sistema, la efectividad de la carrera administrativa, lo cual no hace más que recoger el principio constitucional que reconoce dicho derecho para los funcionarios presupuestados de la Administración Central. Y en ese mismo sentido vale la cita al artículo 56 de la Ley N° 15.809 de 8 de abril de 1986, según el cual “...*el ejercicio de la función pública en tareas permanentes deberá efectuarse en cargos presupuestales y bajo el sistema de carrera administrativa...*”.

También debe señalarse que el alcance restringido para los funcionarios contratados se encuentra en consonancia con el nuevo sistema de ingreso a los Incisos 02 al 15 que consagra el artículo 12 de la ley, de cuya aplicación resultará que dicha categoría de funcionarios sólo revistarán en los grados mínimos de cada subescalafón. Por tanto, una vez entrado en vigencia todo este conjunto de normas, la disposición contenida en el citado inciso 4° del artículo 28 sólo resultará aplicable a los nuevos ingresos de la Administración Central.

Finalmente y en cuanto a lo que resulta de una visión contextual de la normativa tanto vigente como la que entrará en vigencia a partir del 1° de enero de 2008, es posible extraer un hilo conductor relativo a la uniformización de los vínculos con el Estado, en proceso al que también responde el artículo 43 de la Ley N° 18.046 de 24 de octubre de 2006 (presupuestación de los funcionarios contratados en funciones permanentes), con la ya citada finalidad de fortalecer la carrera administrativa.

Vigencias

El mismo artículo 28 previó un sistema de vigencia escalonada, determinando la inmediata puesta en práctica del escalafón de conducción a partir del 1° de enero de 2008, en tanto los restantes escalafones lo harán una vez que el Poder Ejecutivo así lo disponga por acto expreso. Asimismo se establece que los restantes Incisos del Presupuesto Nacional continuarán rigiéndose por las disposiciones contenidas en la Ley N° 15.809 en materia de escalafones, sin perjuicio de que por decisión de sus autoridades podrán adoptar el modelo que se crea (inciso 3° del artículo 28).

Elementos del sistema

Los artículos 29 a 33 de la ley contienen las principales definiciones que hacen a la nueva estructura escalafonaria.

Así, el artículo 29, que contiene la enumeración de los distintos escalafones y la determinación de los grados mínimos y máximos de éstos y de los subescalafones, innova en cuanto introduce la definición de escalafón, siendo este el primer sustento normativo de la noción, respecto de la cual, hasta el presente, sólo se contaba con definiciones doctrinarias. Respecto de los grados mínimos y máximos de los escalafones, se trata de la modificación de la escala actualmente contenida en el artículo 27 de la Ley N° 16.170.

Por su parte, el artículo 30 contiene la definición de cada escalafón, así como los requisitos para revistar en cada uno de ellos, surgiendo de las citadas definiciones que se trata de un agrupamiento genérico de actividades, correspondiéndose la solución con un criterio material, es decir, atendiendo al tipo de actividades que cada uno incluye o abarca.

El artículo 31 también introduce otra de las innovaciones del sistema al incluir las definiciones de los subescalafones. Estos son una expresión más específica de los escalafones, siguiendo el mismo criterio material, es decir, ateniéndonos a las actividades contenidas en cada uno de los mismos.

Si bien la inclusión de los subescalafones en la ley fue objeto de discusión durante el

trámite parlamentario y aún en la propia sede del Poder Ejecutivo, es lícito sostener que el fundamento claramente radica en lo dispuesto en el artículo 61 de la Constitución de la República, norma que al definir el contenido del Estatuto del Funcionario de la Administración Central, incluye la reglamentación del derecho al ascenso. En consecuencia, en la medida que los subescalafones determinan o forman parte de la carrera administrativa y por tanto, del ascenso de los funcionarios alcanzados por el sistema, su inclusión en el texto legal era ineludible.

El artículo 32 define las ocupaciones, respecto de las cuales puede afirmarse que son una redefinición de las actuales series, contenidas en el artículo 29 de la Ley N° 15.851. El mismo artículo 32 define los niveles ocupacionales, así como determina cuáles son los de ingreso a las ocupaciones.

En cuanto a los niveles ocupacionales – elemento novedoso del modelo – determinan un nuevo enfoque en el desarrollo de la carrera administrativa, con la finalidad de reflejar más adecuadamente el progreso personal del funcionario. El nivel ocupacional se adquiere dentro de la ocupación tanto por el desarrollo de las competencias, como por el desempeño de tareas de mayor complejidad.

De acuerdo con lo que establece el inciso 2° del artículo 32 de la ley, cada nivel se asocia a un grado de la escala salarial, por lo que es importante establecer que mientras el grado determina retribución, el nivel determina tanto el ingreso a las ocupaciones como el desarrollo de la carrera.

En tanto el Nivel V es el de ingreso a las ocupaciones en cada subescalafón – con excepción del subescalafón PC2 cuando requiera especialización o postgrado, pudiendo ingresarse en dicha hipótesis por el Nivel III – en el caso del escalafón de Conducción el ingreso deberá verificarse siempre por el Nivel II.

También relacionado con los niveles de ingreso, el artículo 14 de la Ley N° 18.172 previó su aplicación para el momento de entrada en vigencia del sistema, exceptuando en el artículo 12 de la regla de ingreso por una función contratada, la hipótesis prevista en el inciso 5° del artículo 47 (ingreso al escalafón de Conducción mediante llamado público al que podrán presentarse quienes no son funcionarios).

Debe destacarse finalmente el artículo 33 de la ley, norma que crea la escala retributiva de los grados 17 al 20 (para los cargos del subescalafón de Alta Conducción), la que concibe dicha remuneración como retribución máxima y por todo concepto. Ante la eventualidad de que la correspondiente al cargo anteriormente ocupado resulte mayor que la de alguno de los de Alta Conducción, la diferencia se categorizará como “Compensación Personal”, en aplicación de los criterios establecidos en el Capítulo III de la misma ley, referente a la “Simplificación y Categorización de los Conceptos Retributivos” (inciso final del art. 33).

Nuevo sistema de carrera administrativa

Los artículos 45 y 46 determinan el nuevo sistema de ascenso y por ende, de carrera administrativa, introduciendo también en esta materia, innovaciones trascendentes.

Las mismas refieren en lo sustancial, al propio concepto de ascenso, a partir de la consagración de las nociones de ascenso horizontal y de promoción. El artículo 45 define el ascenso - coincidiendo conceptualmente con la Ley N° 16.127 - como el adelanto en la carrera resultado del proceso de competencia con otros funcionarios, requiriéndose como mínimo un Nivel III dentro del subescalafón, para poder aspirar a una vacante mediante este procedimiento.

La promoción, en tanto, es el adelanto en la ocupación producto del desempeño individual del funcionario, es decir, ya no resulta de un proceso de competencia, sino de la evaluación de cada uno. El proceso de promoción se verifica entre los niveles ocupacionales V y III, excepto en el Escalafón de Conducción, en el que siempre se verificará entre los niveles II y I.

A los efectos de las promociones, la ley facultó a los jefes de los Incisos a realizar las transformaciones de cargos necesarias, cometiéndose a las Contaduría General de la Nación a realizar la reasignación de créditos presupuestales correspondientes.

El ascenso horizontal, por su parte, es el proceso mediante el cual el funcionario podrá aspirar a cargos ubicados fuera del subescalafón o del escalafón, siempre que se verifiquen los siguientes presupuestos:

- a) cambio de ocupación del funcionario,
- b) a partir del nivel ocupacional III como mínimo,
- c) el resultado del procedimiento debe permitirle el acceso a mayores grados en la escala salarial.

Es importante destacar que tratándose de procedimientos de ascenso, la regla es siempre el concurso, ya sea de méritos y antecedentes o de oposición y méritos, según se disponga en la reglamentación. En cuanto a la ruta del ascenso, se invierte el principio vigente impuesto en el artículo 1º del Decreto N° 302/996 de 31 de julio de 1996 – no obstante su coincidencia con lo establecido en el artículo 10 de la Ley N° 16.127 de 7 de agosto de 1990 – resultando del inciso 1º del artículo 46 de la ley que los ascensos en el SIRO se realizarán dentro de cada Inciso, por escalafón, subescalafón, ocupaciones y niveles ocupacionales.

La misma norma faculta en su inciso 3º a los jefes de los Incisos a disponer los concursos por unidades ejecutoras, toda vez que las necesidades del servicio lo justifiquen. Esta modalidad de los concursos por Inciso pretende consagrar la idea de la “circunscripción única”, encontrándose en concordancia con el mecanismo de los concursos para los cargos del Escalafón de “Conducción” previsto en la misma ley.

En conclusión en lo que refiere al nuevo sistema de ascensos, puede afirmarse que las nuevas modalidades de ascenso permiten encarar la carrera administrativa desde nuevas perspectivas, apuntando todas ellas o siendo la expresión de la finalidad de lograr la especialización y mayor desarrollo de la función pública.

La Conducción

Quizás la innovación de mayor trascendencia, por encontrarse en directa sintonía con el objetivo de profesionalizar la función pública, sea el que refiere a las normas que regulan la creación del Escalafón de Conducción.

Se trata del único escalafón en el que la ley permite su acceso desde los restantes escalafones mediante el mecanismo del ascenso vertical, con el lógico objetivo de conformar un grupo de funcionarios que justifiquen su ubicación y permanencia en dicho nivel en virtud de la formación y experiencia adquiridas en base a su trayectoria anterior, asegurando, asimismo, la mejor prestación de los servicios del organismo de que se trate.

La creación del Escalafón de Conducción resulta del cumplimiento del mandato legal contenido en el artículo 23 de la Ley N° 17.930, norma que al encomendar la formulación de un nuevo sistema ocupacional para la Administración Central, indicó que el mismo debía contener la definición de un escalafón de conducción. De la lectura del artículo 30 de la ley, se advierte que las actividades que el mismo comprende refieren a la planificación, dirección, control, evaluación, asesoramiento y asistencia a nivel jerárquico.

En cuanto al ascenso en la conducción y tal como surge del artículo 47, se reitera aquí la noción de circunscripción única para los concursos, previendo sólo como última alternati-

va la apertura a quienes no sean funcionarios, por tratarse de un nivel de carrera.

Este mecanismo de incorporación a la función pública, exceptuado a texto expreso del sistema de ingreso previsto en el artículo 12 de la ley, si bien resulta novedoso en nuestro sistema normativo, ha sido y es regla en otras Administraciones y con éxito, siendo así el caso de Francia. El mecanismo de ascenso dentro del escalafón de conducción, entonces, conforme lo establecido por el artículo 47, supone el cumplimiento de tres etapas, a saber: una primera para los funcionarios del Inciso, de no resultar ésta, una segunda a la que podrán presentarse los funcionarios de los restantes Incisos de la Administración Central y una última, a la que podrán presentarse incluso quienes no revisten la calidad de funcionarios públicos.

En cuanto a la aplicación a la conducción de las diferentes modalidades de adelanto en la carrera administrativa que prevé la ley, debe entenderse que las reglas o principios generales en materia de ascenso surgen de lo establecido en los artículos 45 y 46 - sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 47 -, por lo que su determinación resultará de la necesaria armonización de las mencionadas disposiciones. De dicha interpretación armónica resulta que tanto el ascenso vertical como la promoción le son perfectamente aplicables, no siendo ese el caso del ascenso horizontal.

En efecto y tal como surge del inciso 3º del artículo 45, el ascenso horizontal es el que se verifica fuera del subescalafón o del escalafón, en el mismo grado ocupacional, siempre que hubiese operado un cambio en la ocupación del funcionario y que dicho ascenso, partiendo siempre como mínimo de un nivel ocupacional III, le permita competir por mayores grados en la escala retributiva.

Es claro que ninguno de los presupuestos precedentemente anotados se configuran en el escalafón de conducción. Concorre en apoyo de tal conclusión que se trata del único que no incluye la definición de ocupaciones, por ser puestos respecto de los cuales la ocupación no resulta determinante, sino más bien aquellas aptitudes o competencias que hacen a la facultad de involucrarse y desarrollarse en la toma de decisiones de una organización. Por otra parte y si nos atenemos al “mapa” del sistema, es posible apreciar que la exclusión de este tipo de ascenso del escalafón de conducción, deriva asimismo de la inexistencia del presupuesto del nivel ocupacional III mínimo requerido.

En cuanto a la promoción, la reglamentación deberá definir su procedimiento, siendo lícito prever la posibilidad de aplicarlo para el adelanto del nivel II al I dentro de cada subescalafón de la conducción, es decir, teniendo por resultado la posibilidad de un solo movimiento por subescalafón.

Otro aspecto determinante de la conducción lo constituye el compromiso de gestión, regulado por el artículo 34 de la ley. Se trata de una herramienta de gestión que consagra un mecanismo de evaluación que asegura un medio objetivo y eficaz de comprobación de la eficiencia en el desempeño de cargos respecto de los que resulta complejo establecer parámetros de cumplimiento de la función.

Desde el punto de vista presupuestal, se trata de una “Compensación Especial” (conforme a la definición contenida en el artículo 51 de la ley), que integra la retribución de los grados 17 al 20 establecida en el artículo 33, en porcentaje que fijará la reglamentación. Pero la creación de este régimen va más allá de lo estrictamente retributivo y, a estar a la lectura del citado artículo 34, puede concluirse que el mismo determina un nuevo régimen de permanencia en la función.

Así resulta de lo dispuesto en el inciso final del citado artículo, que encomienda a la reglamentación la determinación de las consecuencias derivadas del incumplimiento del compromiso de gestión, incluyéndose – sin perjuicio de la pérdida de la compensación,

establecida en el inciso 2º - la asignación de un nuevo destino para el funcionario dentro de la unidad ejecutora.

En todo caso, puede afirmarse que se trata de una disposición que también encuentra respaldo en lo dispuesto en el artículo 61 de la Constitución de la República, el que al establecer el contenido del Estatuto del Funcionario de la Administración Central, incluye el régimen de permanencia en el cargo.

La presente regulación, no obstante no suponer una modificación de dicho régimen de permanencia – en el entendido de que el funcionario no lo pierde – supone sí un cambio en cuanto al desempeño de las funciones, definiéndose un escenario diferente en dicha materia. En cuanto a lo retributivo, de acuerdo al inciso 2º *in fine*, la pérdida de la compensación tiene como límite la retribución del cargo que el titular ocupaba con anterioridad, por lo que eventualmente, la disminución podría llegar a no ser del total del monto de la compensación, dependiendo del nivel retributivo precedente a esta última designación.

Finalmente en cuanto a la conducción, el artículo 35 crea el programa de formación denominado “Maestría en Políticas y Gestión Públicas”, como requisito de formación de carácter preceptivo para quienes ocupan el subescalafón CO3 “Alta Conducción”, en tanto de carácter opcional para los del subescalafón CO2 “Conducción”. No obstante la existencia de otros antecedentes similares en el ámbito de la Administración Central, este curso de formación tiene la ventaja de encontrarse directamente relacionado con la carrera administrativa, por lo que aparece como una herramienta más eficaz para el logro del objetivo de profesionalización de la función que se persigue.

Otros aspectos

Los artículos 42 a 44 de la ley regulan lo atinente al régimen de contratos de Alta Especialización. En tanto el artículo 42 es de aplicación para quienes estén contratados bajo dicho régimen a la fecha de vigencia de la ley – determinando por la vía de la reglamentación su ubicación en los grados 13 a 20 de la escala retributiva (subescalafones CO2 “Conducción” y CO3 “Alta Conducción”), así como la categorización como “Compensación Personal” de la eventual diferencia con el nivel retributivo anterior -, los artículos 43 y 44 regulan el régimen de quienes resulten contratados bajo dicha modalidad a partir de la vigencia de la Ley Nº 18.172, a cuyos efectos se modifica el artículo 714 de la Ley Nº 16.736, eliminando la dependencia jerárquica directa del jerarca de la Unidad Ejecutora.

En otro orden, el inciso 2º del artículo 48 encomienda a la Oficina Nacional del Servicio Civil la reglamentación de un nuevo sistema de evaluación del desempeño, el que tendrá que ajustarse al sistema de carrera administrativa que se crea en la ley. Se trata en definitiva, de la concreción de un tema pendiente de resolución ya desde el mandato contenido en el artículo 81 de la Ley Nº 17.556 de 18 de setiembre de 2002, posteriormente reeditado en el artículo 5º de la Ley Nº 17.904 de 7 de octubre de 2005.

Finalmente, vale una referencia al artículo 49, disposición que será de aplicación una vez que entre en vigencia el SIRO en su totalidad, ya que la misma regula el pasaje de los funcionarios a los respectivos escalafones. Dicho pasaje estará determinado por el cargo presupuestal que ocupa cada uno, definiéndose el escalafón, subescalafón, ocupación, nivel ocupacional y grado salarial y estableciéndose en su inciso 3º la categorización como “Compensación Personal” de la eventual diferencia entre el nivel retributivo anterior y el resultante de su ubicación en el sistema.