Documentos de Trabajo

Autor
Área Laboratorio de Innovación y Observatorio de la Función Pública

Fecha de creación
22/07/2020

Tipo de publicación
Documentos de trabajo

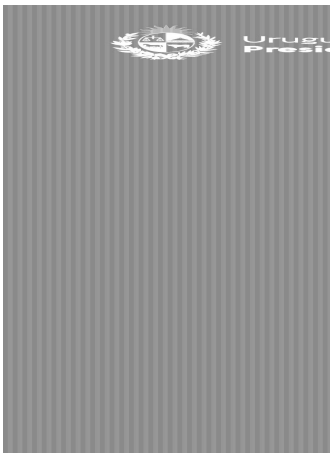
Resumen

Es una serie de informes elaborados por el Área Laboratorio de Innovación y Observatorio de la Función Pública de la Oficina Nacional del Servicio Civil de Presidencia de la República.

Brechas en el acceso a puestos de decisión en la Administración Central 2020

Documento de Trabajo 01/2021

El presente informe tiene como objetivo identificar la existencia de brechas de género en el acceso a cargos y funciones de conducción en la Administración Central.



Descargá la versión Digital aquí

Resumen

La segregación por razón de género es una característica del mercado laboral que se expresa como una relación de desigualdad en la concentración de hombres y mujeres en los diferentes tipos y niveles de actividad.

Los niveles de conducción presentan también diferentes jerarquías, donde los de nivel superior toman decisiones dirigidas al establecimiento de políticas, estrategias y planes y los de nivel medio se encargan de la implementación de estos programas (Sanz, 2017). Por ello resulta relevante conocer el lugar que tienen hombres y mujeres en esos puestos y cómo evolucionan los mismos.

El presente informe tiene como objetivo identificar la existencia de brechas de género en el acceso a cargos y funciones de conducción en la Administración Central.

Del análisis de los datos relevados se evidencia la existencia del denominado techo de cristal para las mujeres a la hora de acceder a los niveles más altos de conducción, ya que a medida que aumentan los niveles disminuye la proporción de mujeres en todos los Incisos de la Administración Central, incluso en los más feminizados.

Esto se profundiza en los niveles de mayor jerarquía (cargos políticos y de particular confianza) donde el 78% de las funciones de conducción son ocupadas por hombres y el 22% por mujeres. En los restantes niveles la proporción se acerca a la paridad, con un 55% de hombres y un 45% de mujeres ejerciendo la conducción.

Asimismo, se hace visible la existencia de la segregación horizontal, asociada a los roles de género tradicionales, presentando una mayor concentración de mujeres en los sectores de actividad considerados históricamente como femeninos. Esto se ve tanto a nivel de Incisos como de escalafones, donde el mayor porcentaje de mujeres se concentra en las áreas de la salud, la enseñanza y los servicios sociales; y en los escalafones administrativos y de docencia.

También se destaca una mayor presencia femenina en los escalafones profesionales y técnicos, tanto ejerciendo funciones de conducción como en la totalidad de los vínculos, producto de la mayor formación terciaria de las mujeres.

Introducción

En el año 2018 el Observatorio de la Gestión Humana de la Oficina Nacional del Servicio Civil publicó el primer informe de “Brechas de acceso a puestos de decisión en la Administración Central”, con datos relevados durante el año 2017. Dicho informe tuvo como objetivo generar una línea de base sobre la cantidad y la ubicación de las funciones de conducción, y de las personas que la ejercen, desde una perspectiva de género.

El género como categoría de análisis problematiza los roles asumidos y otorgados a hombres y mujeres, analizando las relaciones de poder presentes en las construcciones sociales y simbólicas en la sociedad. Género es el conjunto de símbolos, normas, valores, atributos, acciones, concebidos como adecuados de forma diferencial para varones y mujeres (Scott, 1996)

En los diferentes ámbitos de socialización las personas aprenden y adoptan determinados roles, que los colocan en posiciones diferentes en la sociedad. Esta jerarquización trae consigo un acceso diferencial de hombres y mujeres a los recursos y los beneficios sociales. Por esto, revertir las desigualdades de género y promover el empoderamiento económico de las mujeres implica considerar que la realidad es diferente para ellas y los hombres. (Espino & Salvador, 2016)

A nivel mundial se han aprobado diferentes leyes y políticas que tienen como objetivo reducir las desigualdades asociadas a los roles de género tradicionales, especialmente a partir de las conferencias celebradas por las Naciones Unidas en los años 1975, 1980, 1985 y la Plataforma de Bejing del año 1995.

El Estado uruguayo ha ido desarrollando diferentes instrumentos para fomentar la equidad de género y así reducir la brecha entre hombres y mujeres. Si bien se evidencian importantes avances, todavía es necesario un mayor esfuerzo para cumplir con los compromisos asumidos.

En una organización los distintos niveles jerárquicos forman parte de la división del trabajo. Según Chiavenato los niveles son “lugares dentro de la estructura organizacional en los que se ubica el recurso humano, que aporta habilidades, aptitudes, actitudes, conocimientos y comportamientos sin importar el cargo que ocupen, para desempeñar roles de diferente índole dentro de una jerarquía de autoridad y responsabilidad existente en la organización”. (Sanz, 2017)

Los niveles de conducción presentan también diferentes jerarquías, donde los de nivel superior toman decisiones dirigidas al establecimiento de políticas, estrategias y planes y los de nivel medio se encargan de la implementación de estos programas. (Sanz, 2017). Por ello resulta relevante conocer el lugar que tienen hombres y mujeres en esos puestos y cómo evolucionan los mismos.

El presente informe tiene como objetivo estudiar el personal superior de la Administración Central en sus diferentes niveles jerárquicos en función de su escalafón, edad, sexo, nivel educativo y tipo de vínculo con el Estado.

Marco conceptual y normativo

La Conferencia Internacional del Trabajo celebrada por la OIT en el año 2009 señala que “garantizar el trabajo decente es fundamental para las mujeres y los hombres ya que así podrán forjar un futuro más promisorio para ellos, sus familias y sus comunidades. El desarrollo sostenible se logra gracias a los aportes que hacen tanto las mujeres como los hombres. La construcción social de los roles de género, las diferencias biológicas entre hombres y mujeres y la forma en que estos aspectos interactúan en el mundo del trabajo son, pues, la piedra angular del trabajo decente” (OIT, 2009).

A partir de la aprobación de la Ley Nº 16.045 de 02 de junio de 1989, la legislación nacional prohíbe toda discriminación que viole el principio de igualdad de trato y oportunidades para ambos sexos en cualquier sector de actividad.

La Ley Nº 16.063 de 6 de octubre de 1989, aprueba los Convenios Internacionales N° 100 respecto a la igualdad de remuneración entre hombres y mujeres, N° 111 relativo a la discriminación en materia de empleo y ocupación y el Nº 156 referente a igualdad de oportunidades y trato.

El 15 de marzo de 2007 la Ley Nº 18.104 declara de interés general las actividades orientadas a la “promoción de la igualdad de derechos y oportunidades entre hombres y mujeres en la República Oriental del Uruguay” y encarga al Estado la tarea de adoptar y generar políticas públicas que integren esta perspectiva, plasmadas en el Primer Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos (2007-2011).

Más recientemente el artículo 23 de la Ley Nº 19.133 de 20 de setiembre de 2013 establece acciones de discriminación positiva, atendiendo a la primera experiencia laboral de jóvenes, por la que se establecen cuotas para mujeres jóvenes, jóvenes con discapacidad, jóvenes afrodescendientes y personas transexuales, para el ingreso al Estado.

Asimismo, la Ley N° 19.846 de 19 de diciembre de 2019, en su artículo 7, establece los lineamientos generales por los que se guiarán las políticas públicas para la igualdad y en su literal G enfatiza en “la participación equitativa de mujeres y varones en los cargos de responsabilidad y toma de desiciones en los ámbitos políticos, social, económico y cultural”. El artículo 18 de la misma ley dispone la creación de Unidades Especializadas en Género en todos los organismos públicos para favorecer la aplicación de los derechos y principios establecidos en dicha ley.

La Ley N° 19.849 de 23 de diciembre de 2019 aprueba el Convenio Internacional del Trabajo N° 190, sobre la violencia y el acoso en el mundo del trabajo.

El género como categoría de análisis

Las políticas de igualdad de género son decisiones de autoridades públicas que expresan las respuestas del Estado a las desigualdades existentes entre hombres y mujeres, las que en muchos casos han estado invisibilizadas y han sido naturalizadas. Estas políticas definen el acceso real de unos y otras a los medios que hacen posible el ejercicio de los derechos consagrados en la Constitución y en las leyes. (García Prince, 2010)

Adoptar una perspectiva de género en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas, permite descubrir, visibilizar e interpretar las desigualdades, desventajas y asimetrías y/o relaciones de dominación/subordinación de todo tipo que existen entre hombres y mujeres, y actuar sobre sus causas estructurales y sus expresiones en los hechos personales y colectivos. (García Prince, 2010)

La segregación por razón de género es una característica del mercado laboral que se expresa como una relación de desigualdad en la concentración de hombres y mujeres en los diferentes tipos y niveles de actividad. Esta se manifiesta en la segregación horizontal, caracterizada por la existencia de ocupaciones y ramas predominantemente femeninas o masculinas, y en la segregación vertical, que implica un menor acceso de las mujeres a los puestos con mayor nivel de decisión. “Habitualmente la segregación ocupacional se origina en prácticas basadas en estereotipos y prejuicios muy arraigados sobre los cometidos de las mujeres y los hombres en la sociedad. La segregación ocupacional constituye una expresión de desigualdad, pues implica diferencias en materia de poder, calificaciones, ingresos y oportunidades.” (OIT, 2008)

Esta segregación en el trabajo se puede rastrear a través de la historia. El hecho de ser varón o mujer moldea las experiencias, y los diferentes roles y funciones para cada sexo cambian en cada período y en cada cultura, así como varían los significados de ser varón o ser mujer a través de los diferentes momentos históricos. (Rivera, 2013) Sin embargo, “Las mujeres en la historia son como una especie de muro de arena: entran y salen al espacio público sin dejar rastro, borradas las huellas”. (Amorós, 1994) De esta forma, se asume muchas veces su invisibilidad y su silencio como el orden natural de las cosas. (Perrot, 2009)

Funciones de conducción

La Ley 19.121 de 20 de agosto de 2013 en su artículo 59 define las funciones de administración superior como “el conjunto de las funciones que se asignan para ejercer las actividades de supervisión, conducción y alta conducción de las jefaturas de un Departamento, División o Área respectivamente”. Asimismo, la administración superior “comprende las funciones pertenecientes a la estructura organizacional vinculadas al desarrollo y aplicación de instrumentos de gestión, a la determinación de objetivos, a la planificación, programación, coordinación, gestión y dirección de actividades y al control y evaluación de resultados”.

El artículo 60 de dicha ley establece la línea jerárquica dentro de una Unidad Ejecutora, señalando que “la cadena de mando administrativo la inicia el jerarca de la misma, le sigue el Gerente de Área, el que tiene jerarquía superior al Director de División, y este lo tendrá sobre el Jefe de Departamento”.

Estos niveles jerárquicos “tienen una relación directa con los roles dentro de la organización, pues dependiendo del nivel en el que se desempeñe cada funcionario se debe cumplir con una serie de roles que varían de acuerdo a la ubicación de cada uno dentro de cada nivel”. (Sanz, 2017).

De esta manera, la ley define a la conducción en la Administración Central como funciones y no cargos. Ya el artículo 56 de la Ley 18.719 estableció la supresión de “todas las vacantes de cargos y funciones del escalafón CO "Conducción" del Sistema Integrado de Retribuciones y Ocupaciones (SIRO), así como las vacantes de Director de División y Jefe de Departamento pertenecientes al sistema escalafonario de la Ley Nº 15.809, de 8 de abril de 1986”. Dicho artículo dispuso que el crédito resultante de las vacantes suprimidas debe ser transferido a un objeto especial con destino a financiar la asignación de funciones transitorias de conducción y posteriormente destinado a financiar las funciones de conducción del sistema escalafonario resultante de la carrera administrativa dispuesta en la Ley Nº 19.121.

Objetivos

El presente informe tiene como objetivo identificar la existencia de brechas de género en el acceso a cargos y funciones de conducción en la Administración Central.

Los objetivos específicos son:

- Analizar la distribución de las funciones de conducción en los diferentes Incisos de la Administración Central por niveles jerárquicos y género.
- Estudiar la distribución de las funciones de conducción en los diferentes vínculos con el Estado y escalafones de la Administración Central.
- Conocer la estructura etaria y el nivel educativo de quienes ejercen funciones de conducción en la Administración Central.

Metodología

Los datos para el presente informe fueron obtenidos mediante un relevamiento directo de los organismos. Se enviaron formularios vía correo electrónico los cuales fueron completados por los Incisos. Este relevamiento se realizó en el marco del artículo 25 de la Ley 18.172 de 31 de agosto de 2007, en redacción dada por el artículo 10 de la Ley 18.719 de 27/12/2010.

La fecha de cierre de la información es el 31 de julio de 2020 y el relevamiento se realizó durante los meses de agosto a diciembre de 2020.

El universo de este estudio comprende a los Incisos 02 al 15 de la Administración Central[1][2], excluyendo al Inciso 03 – Ministerio de Defensa Nacional.

Con respecto al Inciso 15 – Ministerio de Desarrollo Social, hay que tener en cuenta que por no contarse con información completa se pudo procesar el 59% de las funciones relevadas en el año 2017.

Se tomaron en cuenta exclusivamente los funcionarios que ejercen funciones de conducción, cualquiera sea su tipo de vínculo. Las comisiones entrantes se relevaron en el organismo donde efectivamente están ejerciendo la conducción.

De la información remitida por los Incisos, se detectaron diversas denominaciones para las funciones de conducción, que derivaban en más niveles jerárquicos que los 3 niveles comprendidos en la Ley 19.121 (Estatuto) de Gerente de Área, Director de División y Jefe de Departamento y reflejados en la estructura organizacional de cada Inciso. Por lo tanto, se tomó la decisión metodológica de unificar los datos obtenidos logrando definir 9 niveles de conducción, los que se detallan en la ficha técnica.[3]

Con el fin de facilitar el análisis, para algunos capítulos estos niveles se agruparán del 0 al 3 y del 4 al 8, siendo los primeros los de mayor nivel jerárquico y correspondientes con cargos políticos y de particular confianza.

Por otro lado, el relevamiento del presente informe dio la posibilidad de generar una línea de base para conocer las características de los asesores y adscriptos de los diferentes Incisos. Dicha información se presenta en un capítulo aparte.

Notas al pie

[1] Ver ficha técnica

[2] En el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial se incluye todavía los funcionarios de la anterior Unidad Ejecutora 004 – Dirección Nacional de Medio Ambiente.

[3] Ver ficha técnica

Ficha Técnica

Incisos incluidos en el presente informe:

Inciso	Denominación
02	Presidencia de la República
04	Ministerio del Interior
05	Ministerio de Economía y Finanzas
06	Ministerio de Relaciones Exteriores
07	Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca
08	Ministerio de Industria, Energía y Minería
09	Ministerio de Turismo
10	Ministerio de Transporte y Obras Públicas
11	Ministerio de Educación y Cultura
12	Ministerio de Salud Pública
13	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
14	Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial
15	Ministerio de Desarrollo Social

Niveles de Conducción definidos para el presente informe:

Nivel	Funciones de conducción incluidas
0	Presidente de la República.
1	Secretario de la Presidencia, Prosecretario de la Presidencia, Ministro, Subsecretario, Director de OPP, Sub Director de OPP.
2	Director de Unidad Ejecutora, Sub Director de Unidad Ejecutora, Director de Direcciones de OPP, Director General de Secretaría.
3	Director de Direcciones de Secretaría Nacional del Deporte, Directores Nacionales (no Director de UE), Director de Direcciones Departamentales de Salud, Director de Desconcentrados de Presidencia, Director de Direcciones dependientes de Dirección General de Secretaría, Embajadores, Representación permanente del Ministerio de Relaciones Exteriores, Delegación permanente del Ministerio de Relaciones Exteriores, Subjefes de Policía y Subdirectores Nacionales del Ministerio del Interior.
4	Gerente de Área, Director de Dirección, Consulado General, Coordinador Ejecutivo y Coordinador Administrativo del Ministerio del Interior.
5	Director de División, Director de Direcciones Departamentales MIDES, Director de Programa OPP, Coordinadores Regionales MGAP
6	Jefe de Departamento, Consulado de Distrito
7	Jefe de Sección
8	Jefe de Sector, Jefe de Unidad

Escalafones incluidos en el presente informe:

Escalafón	Denominación
A	Profesional Universitario
B	Técnico Profesional
C	Administrativo
CC	Administrativo y Fiscalización (Casinos)
D	Especializado
E	Oficios
F	Servicios Auxiliares
J	Docente de otros organismos
K	Militar
L	Policial
M	Servicio Exterior
N	Personal Judicial
P	Político
Q	Particular Confianza
R	Otros
CO3	Alta Conducción
Otros no Administración Central	Escalafones de comisiones entrantes no pertenecientes a la Administración Central
Otros Funcionarios Públicos	Vínculos de funcionarios públicos que no conllevan escalafón
No Corresponde	No corresponde escalafón por tratarse de un vínculo sin calidad de funcionario público

Vínculos con el Estado incluidos en el presente informe:

Vínculos con calidad de funcionario público
Alta Especialización
Contrato de Trabajo
Contrato Permanente
Contrato Policial
Director PEP Ley 19.355, Art. 190
Docente efectivo
Efectivo policial
Gerentes MEF – Director – Gerente Ley N° 19.355, Art. 209
Presupuestado
Provisoriato
Representante del PE en Unidades Reguladoras y Comisiones

Vínculos sin calidad de funcionario público
Adscriptos y Seguridad Presidencial – Ley N°16.736, Art. 83 y Ley N° 17.930, Art. 60
Adscripto Ley N° 18.719, Art. 58
Arrendamiento de Servicios/Arrendamiento de Servicios con Organismos Internacionales
Contratos con la Corporación Nacional para el Desarrollo
Comisión de apoyo
Contrato a Término
Contrato Laboral
Gerentes MGAP – Director - Gerente Ley N° 19.355, Arts. 275 y 297
Horas docentes

Distribución de las funciones de conducción según vínculo con el Estado

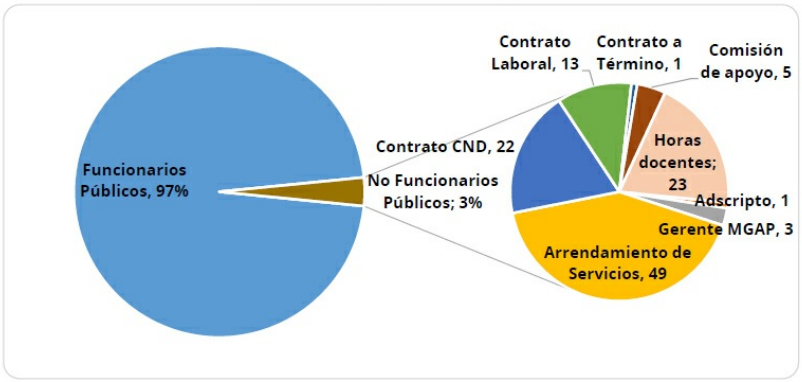
El total de funciones de conducción relevadas es 4.110[1]. Dicha cantidad representa el 8% del total de vínculos de los Incisos considerados para este informe.

Del total de estas funciones, el 97% se corresponde a funcionarios públicos.

Para el análisis de la distribución de las funciones de conducción en función de los distintos tipos de vínculos con el Estado, se excluyen los niveles 0 a 3 por ser en su mayoría vínculos presupuestados. En los restantes niveles, se reproduce la proporción del 97% de funcionarios públicos, de los cuales el 96% son vínculos presupuestados.

La distribución del 3% de las funciones de conducción ejercidas por no funcionarios públicos se observa más heterogénea, con una mayor presencia de arrendamientos de servicios, contratos con CND y horas docentes.

Gráfico 1 | Distribución de las funciones de conducción por naturaleza y tipo de vínculo, niveles 4 a 8



Fuente: Elaboración propia en base a relevamiento para este estudio.
Nota: Se excluye el Ministerio de Defensa Nacional.

Nota al pie

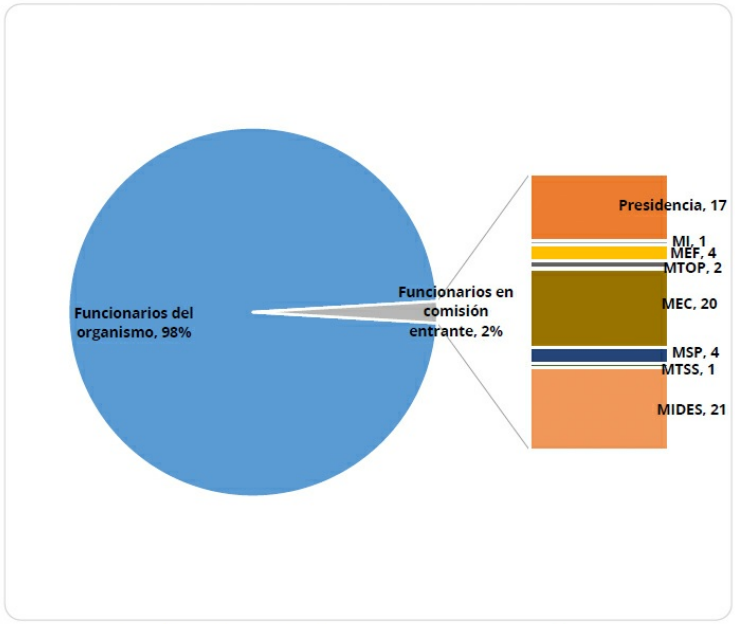
[1] El 32% de estas funciones corresponde al Ministerio del Interior.

Distribución de las funciones de conducción en comisión entrante

El 98% de las funciones de conducción son ejercidas por funcionarios propios del organismo. El 2% restante (70) son funcionarios en comisión entrante provenientes de otro organismo.

Los incisos que presentan mayor cantidad de funcionarios en comisión entrante ejerciendo la conducción son Ministerio de Desarrollo Social (21), el Ministerio de Educación y Cultura (20) y Presidencia de la República (17).

Gráfico 2 | Comisiones entrantes que ejercen la conducción en el organismo de destino



Fuente: Elaboración propia en base a relevamiento para este estudio.
Nota: Se excluye el Ministerio de Defensa Nacional.

Distribución de las funciones de conducción por género y niveles

Como se ha mencionado, el total de funciones de conducción relevadas es 4.110[1], ocupadas por 2.342 hombres y 1.768 mujeres. Si observamos los números absolutos en los diferentes niveles jerárquicos de conducción (ver cuadro 1), los hombres son más cantidad en todos los niveles con excepción del 6 (jefes de departamento).

Los números relativos indican que el género influye en el nivel de conducción al que se alcanza: si se toman en su conjunto los niveles 1 a 4, se tiene casi el doble de chance de llegar siendo hombre y, si se toma hasta el nivel 3, las posibilidades de acceder a estos cargos se triplican.

Cuadro 1 | Distribución de hombres y mujeres por nivel de conducción

Niveles	Hombres		Mujeres		Total
	Cantidad	%	Cantidad	%	
0	1	100%	0	0%	1
1	24	86%	4	14%	28
2	94	82%	20	18%	114
3	186	76%	60	24%	246
4	136	56%	109	44%	245
5	391	57%	301	43%	692
6	669	49%	698	51%	1.367
7	498	57%	380	43%	878
8	343	64%	196	36%	539
Total	2.342	57%	1.768	43%	4.110

Fuente: Elaboración propia en base a relevamiento para este estudio.
Nota: Se excluye el Ministerio de Defensa Nacional.

El nivel con mayor cantidad de funcionarios tanto de hombres como de mujeres es el 6 (Jefes de Departamento), seguido por los niveles 7 y 5 (Jefes de Sección y Directores de División), concentrando el 78% de las mujeres y el 66,6% de los hombres.

Cuadro 2 | Distribución de hombres y mujeres dentro de los niveles de conducción

Niveles	Hombres	Mujeres	Total
0	0,0%	0,0%	0,0%
1	1,0%	0,2%	0,7%
2	4,0%	1,1%	2,8%
3	7,9%	3,4%	6,0%
4	5,8%	6,2%	6,0%
5	16,7%	17,0%	16,8%
6	28,6%	39,5%	33,3%
7	21,3%	21,5%	21,4%
8	14,6%	11,1%	13,1%
Total	100,0%	100,0%	100%

Fuente: Elaboración propia en base a relevamiento para este estudio.
Nota: Se excluye el Ministerio de Defensa Nacional.

Por el contrario, el 12,9% de los hombres y el 4,7% de las mujeres se encuentran en los niveles 0 a 3. El nivel 4 es ocupado por el 6,2% de las mujeres y el 5,8% de los hombres.

Cuadro 3 | Distribución de hombres y mujeres por niveles de conducción

Niveles	Hombres	Mujeres
1 a 3	78%	22%
4 a 8	55%	45%
Total	57%	43%

Fuente: Elaboración propia en base a relevamiento para este estudio.
Nota: Se excluye el Ministerio de Defensa Nacional.

Del total de jefes en la Administración Central, el 57% son hombres y el 43% son mujeres; similar porcentaje se presenta en la totalidad de los vínculos de estos incisos, ejerzan o no la conducción. Sin embargo, esta proporción no se mantiene al comparar la distribución en los distintos niveles, donde las funciones con más jerarquía (nivel 1 al 3) están altamente masculinizadas, presentando un 78% de hombres y un 22% de mujeres. Es decir que la concentración de hombres aumenta considerablemente a medida que aumentamos el nivel jerárquico. Por el contrario, las funciones con menos jerarquía (del nivel 4 en adelante) presentan un 55% de hombres y 45% de mujeres.

Estos números dan cuenta de la existencia del denominado techo de cristal para las mujeres a la hora de acceder a los niveles más altos de conducción. “La expresión «techo de cristal» se emplea para describir los obstáculos invisibles y artificiales provocados fundamentalmente por sesgos o preferencias constantes instalados en las estructuras institucionales que favorecen al sexo masculino e impiden a las mujeres acceder a altos puestos de adopción de decisiones y de dirección”. (OIT, 2008).

Al comparar con los datos relevados en el año 2017[2], podemos observar que la brecha se acrecentó, pasando de 68,2% de hombres (31,8% de mujeres) ejerciendo la conducción en los niveles más altos, a un 74%.

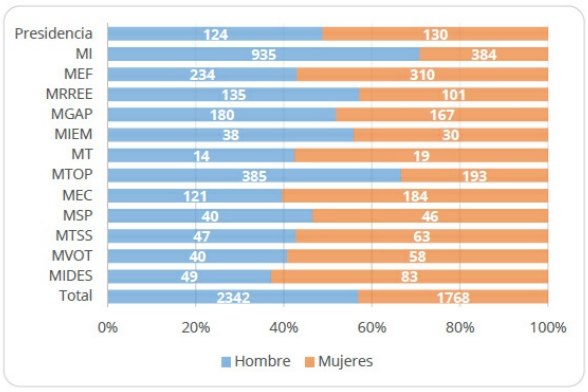
En los niveles de 4 a 8 también se amplió la brecha entre hombres y mujeres, pasando de un 53,9% de mujeres (46,1% de hombres) ejerciendo la conducción en el año 2017, a un 45% de mujeres en 2020, y a un 52% de mujeres.

Distribución de las funciones de conducción por niveles e Inciso

Como se ha mencionado, la distribución de hombres y mujeres en el total de jefes de la Administración Central es similar a la distribución del total de vínculos del universo considerado.

Al observar la distribución de las funciones de conducción por Inciso, las mayores diferencias se encuentran en el Ministerio de Desarrollo Social (37% hombres y 63% mujeres), el Ministerio de Educación y Cultura (40% hombres y 60% mujeres), el Ministerio del Transporte y Obras Públicas (67% hombres y 33% mujeres) y el Ministerio del Interior (71% hombres y 29% mujeres).

Gráfico 3 | Distribución de hombres y mujeres que ejercen la conducción por Inciso

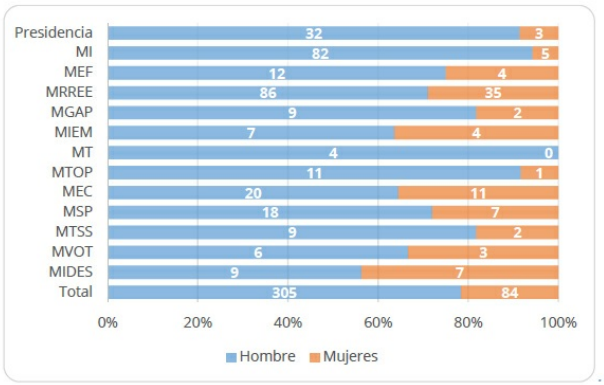


Fuente: Elaboración propia en base a relevamiento para este estudio.
Nota: Se excluye el Ministerio de Defensa Nacional.

En el gráfico 4 se aprecia que las funciones con mayor nivel jerárquico (nivel 0 al 3) están altamente masculinizadas en todos los Incisos. El Ministerio de Desarrollo Social es el que presenta un mayor porcentaje de mujeres ejerciendo la conducción en estos niveles, con un 44%, seguido por el MIEM con un 36% y el MEC con un 35%. Cabe señalar que estos son los incisos más feminizados en la totalidad de sus vínculos.

Lo anterior nos permite observar que, aún en los Incisos con mayor proporción de mujeres en la totalidad de sus vínculos, la presencia de mujeres ejerciendo la conducción disminuye a medida que se asciende en la jerarquía piramidal, de modo que la concentración de mujeres ocupando posiciones de mayor poder y asumiendo las mayores responsabilidades laborales es menor.

Gráfico 4 | Distribución de hombres y mujeres por Inciso del nivel 0 a 3 de conducción



Fuente: Elaboración propia en base a relevamiento para este estudio.
Nota: Se excluye el Ministerio de Defensa Nacional.

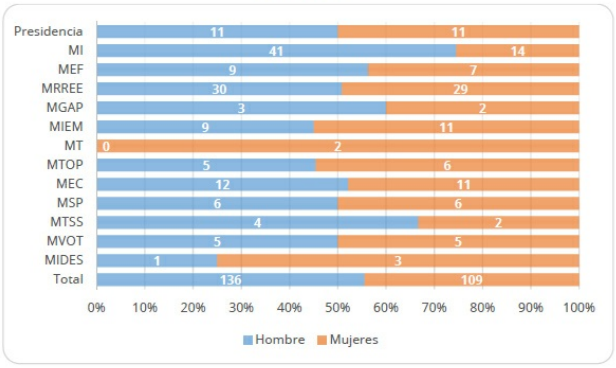
Según la OIT (2015) “las tasas de participación de la mujer en el mercado de trabajo suelen seguir siendo proporcionalmente más altas que su porcentaje en los cargos directivos, y en muchos países hay una marcada disparidad”. Sin embargo, el número de mujeres en cargos directivos aumenta gradualmente. Uruguay figura entre los países que presentan un aumento del 7% o más de la proporción de mujeres en cargos directivos en el período 2000-2012. (OIT, 2015, pág. 20)

Los Incisos que presentan más de un 80% de hombres ejerciendo la conducción en los niveles 0 a 3 son el Ministerio de Turismo (100%), Ministerio del Interior (94%), Ministerio de Transporte y Obras Públicas (92%), Presidencia de la República (91%), Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (82%) y Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (82%).

Al analizar el nivel 4 correspondiente a Gerente de Área, encontramos que los Incisos con una presencia masculina mayor al 60% son el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca y el Ministerio del Interior. Estos incisos también presentan una mayor cantidad de hombres en la totalidad de sus vínculos, con la excepción del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, donde las mujeres representan el 62% del total de sus vínculos.

Los Incisos con una presencia femenina mayor al 60% en estos niveles de conducción son el Ministerio de Desarrollo Social y el Ministerio de Turismo, ambos con mayor presencia de mujeres en la totalidad de sus vínculos.

Gráfico 5 | Distribución de hombres y mujeres por Inciso en el nivel 4 de conducción



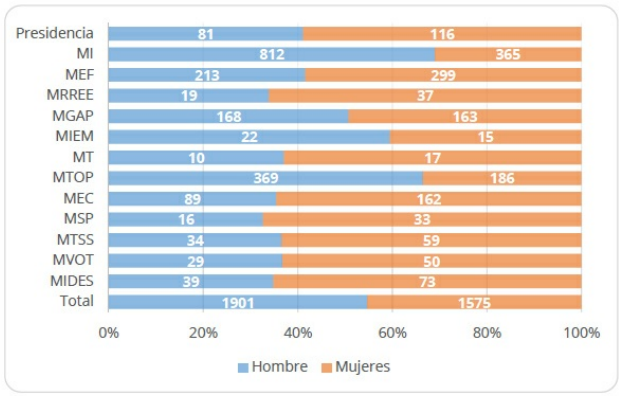
Fuente: Elaboración propia en base a relevamiento para este estudio.
Nota: Se excluye el Ministerio de Defensa Nacional.

Los Incisos que presentan una proporción de hombres mayor al 60% en los niveles de menor jerarquía (niveles 5 a 8) son el Ministerio de Transporte y Obras Públicas y el Ministerio del Interior, siendo también los más masculinizados en la totalidad de sus vínculos.

Los Incisos que presentan una mayor proporción de mujeres son el Ministerio de Salud Pública (67%), el Ministerio de Relaciones Exteriores (66%), el Ministerio de Desarrollo Social (65%), el Ministerio de Educación y Cultura (65%), el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (63%), el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (63%) y el Ministerio de Turismo (63%).

Estos Ministerios tienen una mayor cantidad de mujeres en la totalidad de sus vínculos y dentro del total de funcionarios que ejercen la conducción[3], sin embargo, en los niveles de mayor jerarquía presentan una mayor presencia masculina, lo que muestra que a medida que aumenta el nivel jerárquico de las funciones de conducción disminuye la cantidad de mujeres.

Gráfico 6 | Distribución de hombres y mujeres por Inciso en los niveles 5 a 8 de conducción



Fuente: Elaboración propia en base a relevamiento para este estudio.
Nota: Se excluye el Ministerio de Defensa Nacional.

Además, esta distribución desigual de hombres y mujeres da cuenta de una segregación horizontal, reflejando una tendencia aún presente en nuestra sociedad. Esto es especialmente significativo si consideramos los sesgos de género asociados a la histórica división sexual del trabajo, donde los incisos mayormente masculinizados coinciden con las ocupaciones tradicionalmente asignadas al género masculino y los incisos mayormente feminizados son aquellos que se relacionan con sectores de actividad considerados históricamente como femeninos, como lo son la salud, la enseñanza y los servicios sociales. Las mujeres se concentran en actividades ligadas a sus roles tradicionales de cuidados y en tareas que suponen especial sensibilidad y empatía. *"...la sobrerrepresentación de las mujeres en las áreas de la salud, la educación y el trabajo social puede atribuirse a percepciones sociales que infravaloran las competencias laborales necesarias para realizar este tipo de trabajos"* (OIT, 2016, pág. 48)

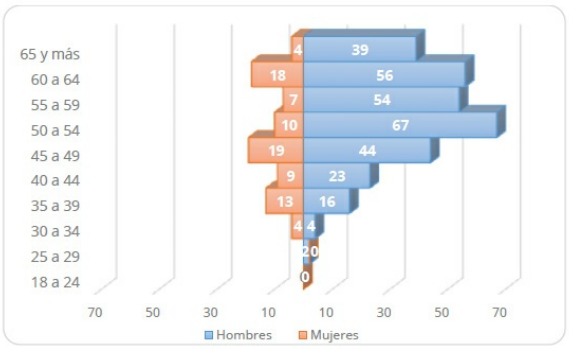
Distribución de las funciones de conducción por niveles y tramos etarios

El promedio de edad de los funcionarios que ejercen la conducción es de 49,1 años, siendo 48,4 para las mujeres y 49,7 para los hombres. Sin embargo, si excluimos al Ministerio del Interior, debido a que su conformación etaria difiere del resto de la Administración Central, el promedio de edad aumenta a 51 años, siendo 49,4 para las mujeres y 52,6 para los hombres.

El 49% de quienes ejercen la conducción tienen más de 50 años. El siguiente tramo con mayor peso es el de 35 a 49 años con un 43% y el tramo de 18 a 34 años concentra el 8% de los jefes. En la totalidad de los vínculos la distribución no presenta grandes diferencias, puesto que el 46,9% tiene más de 50 años, el 36,5% se ubica entre 35 y 49 años y un tiene 16,6% menos de 35 años (ONSC, 2020).

Al observar los niveles de conducción con mayor jerarquía (nivel 0 a 3) encontramos que el 65% de los funcionarios que ejercen la conducción tienen 50 o más años. De ellos, el 85% son hombres y el 15% son mujeres.

Gráfico 7 | Distribución por género y tramo etario del nivel 0 a 3 de conducción



Fuente: Elaboración propia en base a relevamiento para este estudio.
Nota: Se excluye el Ministerio de Defensa Nacional.

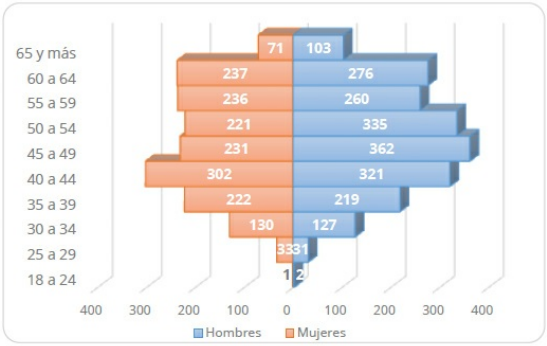
En el tramo de 35 a 49 años se encuentra el 32% de los jefes, con un 67% de hombres y un 33% de mujeres.

El tramo de 18 a 34 años presenta el 3% de los jefes, con un 60% de hombres y un 40% de mujeres.

La edad promedio en estos niveles es de 53,2 años, siendo 49,9 para las mujeres y 54,1 para los hombres.

Si tomamos los niveles 4 en adelante encontramos que el 42% tiene más de 50 años (56% hombres y 44% mujeres) y el 40% se ubica entre 35 a 49 años (54% hombres y 46% mujeres). El 8% restante se encuentra en el tramo de 18 a 34 (49% hombres y 51% mujeres).

Gráfico 8 | Distribución por género y tramo etario del nivel 4 en delante de conducción



Fuente: Elaboración propia en base a relevamiento para este estudio.
Nota: Se excluye el Ministerio de Defensa Nacional.

En estos niveles el promedio de edad es de 48,7 años, siendo 48,3 para las mujeres y 49 para los hombres.

De lo analizado se destaca que el 49% de los jefes en la Administración Central superan los 50 años, y en los niveles de mayor jerarquía (0 a 3) este porcentaje aumenta al 65%. El promedio de edad es de 49,1 años, aumentando a medida que aumenta el nivel jerárquico. En los niveles 0 a 3 el promedio de edad es de 53,2 años y del nivel 4 en adelante es de 48,7 años.

Notas al pie

[1] El 32% de estas funciones corresponde al Ministerio del Interior.

[2] Se excluye Ministerio del Interior por no estar incluido en el porcentaje del año 2017.

[3] Exceptuando el Ministerio de Relaciones Exteriores.

Distribución de las funciones de conducción por escalafones

Los escalafones que presentan una mayor masculinización son el escalafón P – "Político", escalafón Q – "Particular Confianza", escalafón CC – "Administrativo y Fiscalización" (Casinos), escalafón E – "Oficios", el escalafón F – "Servicios Auxiliares" [1], el escalafón L – "Policial", con más de un 70% de hombres. Estos mismos escalafones son también los más masculinizados si tomamos en cuenta el total de vínculos de la Administración Central.[2]

Cuadro 4 | Distribución de hombres y mujeres que ejercen la conducción por escalafón

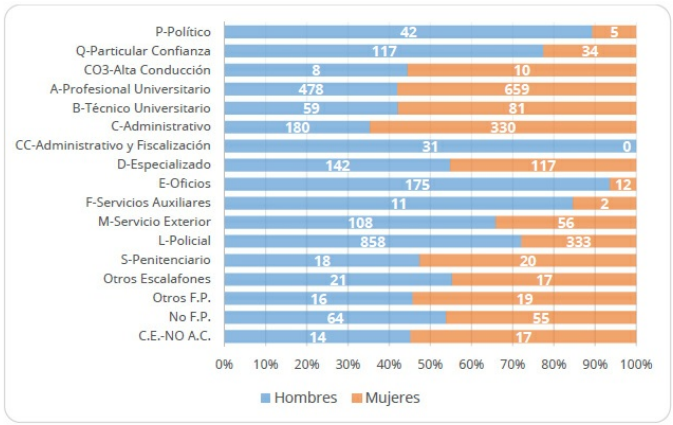
Escalafón	Hombres		Mujeres		Total
	Cantidad	%	Cantidad	%	
P-Político	42	89%	5	11%	47
Q-Particular Confianza	117	77%	34	23%	151
CO3-Alta Conducción	8	44%	10	56%	18
A-Profesional Universitario	478	42%	659	58%	1.137
B-Técnico Universitario	59	42%	81	58%	140
C-Administrativo	180	35%	330	65%	510
CC-Administrativo y Fiscalización	31	100%	0	0%	31
D-Especializado	142	55%	117	45%	259
E-Oficios	175	94%	12	6%	187
F-Servicios Auxiliares	11	85%	2	15%	13
L-Policial	858	72%	333	28%	1.191
M-Servicio Exterior	108	66%	56	34%	164
S-Penitenciario	18	47%	20	53%	38
Otros Escalafones	21	55%	17	45%	38
Otros Funcionarios Públicos	16	46%	19	54%	35
No Funcionarios Públicos	64	54%	55	46%	119
Comisión Entrante proveniente de NO.AC.	14	45%	17	55%	31
Total	2.342	57%	1.767	43%	4.109

Fuente: Elaboración propia en base a relevamiento para este estudio.
Nota: Se excluye el Ministerio de Defensa Nacional.
Nota 2: Sin datos de una funcionaria del MIDES.

En ningún escalafón la presencia de mujeres ejerciendo la conducción llega a alcanzar el 70%, pero se observa una predominancia femenina en los escalafones C – "Administrativo" (65%), A – "Profesional Universitario" y B – "Técnico Profesional" (58% en ambos casos). Estos tres escalafones también presentan una mayor cantidad de mujeres si tomamos en cuenta la totalidad de los vínculos de los Incisos analizados.

En este análisis por escalafones también se observa que las ocupaciones están asignadas según la división sexual del trabajo. El empleo de la mujer se concentra, a lo largo y ancho del mundo, en un número relativamente reducido de ramas de la actividad económica, lo que contribuye a crear estereotipos en relación con la mujer. Por otra parte, los varones jóvenes y adultos también tienden a concentrarse en ocupaciones que desde siempre se han considerado como masculinas, por ejemplo, la construcción, la ingeniería, las finanzas, las fuerzas armadas, etcétera. La segregación ocupacional horizontal en función del sexo está arraigada, al menos en parte, en las desigualdades de género de los propios sistemas educativos y de formación profesional. (OIT, 2008)

Gráfico 9 | Distribución por género y escalafón de las funciones de conducción



Fuente: Elaboración propia en base a relevamiento para este estudio.
Nota: Se excluye el Ministerio de Defensa Nacional.
Nota 2: Sin datos de una funcionaria del MIDES.

Del total de funcionarios que ejercen la conducción el 4,8% (198) se encuentra en los escalafones Político y de Particular Confianza, concentrando el 6,8% (159) del total de hombres y el 2,2% (39) del total de mujeres. Esto coincide con la presencia minoritaria de mujeres observada a nivel parlamentario, que se reproduce a nivel ejecutivo, observándose una "subrepresentación" femenina que podría deberse a que los procedimientos de selección siguen reproduciendo las pautas tradicionales, bajo el control de liderazgos masculinos. (Johnson & Pérez, 2010)

Como señala el Banco Mundial "las mujeres en Uruguay parecen estar sub-representadas en los espacios de decisión. En la esfera pública, la proporción de mujeres parlamentarias en el país es significativamente menor al promedio regional: 20,2% comparado con el 31,2% en promedio para Latinoamérica y el Caribe en 2019, y solamente el 15% de los ministros fueron mujeres en el último ciclo electoral (...) A nivel local los resultados son levemente mejores; no obstante, tan solo cerca de un quinto de los alcaldes y un cuarto de los concejales locales son mujeres" (Banco Mundial, 2020).

Continuando el análisis por escalafón, encontramos que el 35,7% de los jefes de la Administración Central pertenecen a los escalafones profesionales o técnicos (escalafones A, B, M, N, PC1 y CO3), concentrando en estos escalafones el 45,8% de las mujeres y el 28,1% de los hombres. El 11,7% de todos los vínculos[3] se encuentran en los escalafones mencionados, con el 17,8% de las mujeres y el 7,3% de los hombres. Se observa la mayor proporción de mujeres en los escalafones profesionales y técnicos, producto de una mayor escolarización y capacitación de las mujeres, que se refleja tanto en la cantidad de mujeres estudiantes de grado (63,8%), como en la cantidad de mujeres estudiantes de posgrado (62,2%).[4] Cabe destacar que el porcentaje de feminización aumenta al considerar los egresos universitarios,

siendo en el año 2014 un 68,4% correspondiente a mujeres y un 31,6% a hombres. (Calvo, 2014)

El 12,4% de los funcionarios con funciones de conducción se encuentran en el escalafón Administrativo, concentrando el 18,7% de las mujeres y el 7,7% de los hombres. El 4,9% de los jefes se encuentra en los escalafones de Oficios y Servicios Auxiliares[5], con un 8,0% del total de hombres y tan sólo el 0,8% del total de mujeres. Y el escalafón Policial concentra el 29,0% de los funcionarios que ejercen la conducción con el 36,6% de los hombres y el 18,8% de las mujeres.

En el total de vínculos, ejerzan o no la conducción, esta tendencia se mantiene, ya que en el escalafón Administrativo se concentra el 8,0%, con el 12,9% de las mujeres y el 4,6% de los hombres. Los escalafones de Oficios y Servicios Auxiliares concentran el 4,4%, con un 6,6% del total de hombres y un 1,2% del total de mujeres. Y el escalafón Policial concentra el 58,4%, con el 66,7% del total de hombres y el 46,8% del total de mujeres.

Aquí se puede visibilizar nuevamente el estereotipo de que las mujeres cuentan con habilidades para ocupar puestos de trabajo que requieren gran capacidad para vincularse con otras personas, como son los cuidados y las tareas administrativas. Estos estereotipos de género surgen de las creencias naturalizadas sobre las actividades, roles, y atributos que originadas en la división sexual del trabajo se supone caracterizan y distinguen a las mujeres de los varones. (Calvo, 2014)

Cuadro 5 | Distribución de hombres y mujeres que ejercen la conducción dentro de cada escalafón

Escalafón	Hombres	Mujeres	Total
P-Político	1,8%	0,3%	1,1%
Q-Particular Confianza	5,0%	1,9%	3,7%
CO3-Alta Conducción	0,3%	0,6%	0,4%
A-Profesional Universitario	20,4%	37,3%	27,7%
B-Técnico Universitario	2,5%	4,6%	3,4%
C-Administrativo	7,7%	18,7%	12,4%
CC-Administrativo y Fiscalización	1,3%	0,0%	0,8%
D-Especializado	6,1%	6,6%	6,3%
E-Oficios	7,5%	0,7%	4,6%
F-Servicios Auxiliares	0,5%	0,1%	0,3%
L-Policial	36,6%	18,8%	29,0%
M-Servicio Exterior	4,6%	3,2%	4,0%
S-Penitenciario	0,8%	1,1%	0,9%
Otros escalafones	0,9%	1,0%	0,9%
Otros Funcionarios Públicos	0,7%	1,1%	0,9%
No Funcionarios Públicos	2,7%	3,1%	2,9%
Comisión Entrante proveniente de NO.AC.	0,6%	1,0%	0,8%
Total	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**

Fuente: Elaboración propia en base a relevamiento para este estudio.
Nota: Se excluye el Ministerio de Defensa Nacional.

Otro ejemplo es lo que sucede en la Dirección General de Casinos, donde las personas que ejercen la conducción en el escalafón Administrativo y Fiscalización (el 56% del total de las funciones de conducción en dicha Unidad Ejecutora) son 100% hombres, a pesar de que el 73,5% de las mujeres que trabajan en la Dirección General de Casinos se ubican en dicho escalafón.

Distribución de las funciones de conducción por niveles y escalafón

En los niveles más altos (niveles de 0 a 3) el 50,4% de quienes ejercen la conducción se encuentran en los escalafones Político y de Particular Confianza, concentrando el 51,5% de los hombres y el 46,5% de las mujeres de estos niveles.

El 34,2% de las personas ejerciendo funciones de conducción son profesionales o técnicos (escalafones A, B, M, y N), con un 30,5% de los hombres y un 47,6% de las mujeres. De este porcentaje el escalafón M – Servicio Exterior concentra el 30,1% de los funcionarios que ejercen la conducción, con un 27,2% de los hombres y un 40,5% de las mujeres.

Cuadro 6 | Distribución de hombres y mujeres del nivel 0 a 3 de conducción dentro de cada escalafón

Escalafón	Hombres	Mujeres	Total
P-Político	13,8%	6,0%	12,1%
Q-Particular Confianza	37,7%	40,5%	38,3%
CO3-Alta Conducción	0,0%	0,0%	0,0%
A-Profesional Universitario	2,0%	6,0%	2,8%
B-Técnico Universitario	0,3%	0,0%	0,3%
C-Administrativo	0,0%	1,2%	0,3%
CC-Administrativo y Fiscalización	0,0%	0,0%	0,0%
D-Especializado	0,3%	1,2%	0,5%
E-Oficios	0,0%	0,0%	0,0%
F-Servicios Auxiliares	0,0%	0,0%	0,0%
L-Policial	15,4%	2,4%	12,6%
M-Servicio Exterior	27,2%	40,5%	30,1%
S-Penitenciario	0,0%	0,0%	0,0%
Otros escalafones	1,0%	1,2%	1,0%
Otros Funcionarios Públicos	1,6%	0,0%	1,3%
No Funcionarios Públicos	0,7%	1,2%	0,8%
Comisión Entrante proveniente de NO.AC.	0,0%	0,0%	0,0%
Total	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**

Fuente: Elaboración propia en base a relevamiento para este estudio.
Nota: Se excluye el Ministerio de Defensa Nacional.

No se informaron hombres en el escalafón Administrativo en los niveles de mayor jerarquía, componiéndose sólo del 1,2% del total de mujeres. El 12,6% de quienes ejercen la conducción en estos niveles se encuentran en el escalafón Policial, con el 15,4% de los hombres y el 2,4% de las mujeres.

No se encuentra ningún funcionario perteneciente a los escalafones de Oficios o Servicios Auxiliares en los niveles de conducción con mayor nivel jerárquico.

El 35,8% de quienes ejercen la conducción en estos niveles son profesionales o técnicos (escalafones A, B, M, N, PC1 y CO3), con un 27,7% de los hombres y un 45,7% de las mujeres.

Cuadro 7 | Distribución de hombres y mujeres del nivel 4 en adelante de conducción dentro de cada escalafón

Escalafón	Hombres	Mujeres	Total
P-Político	0,0%	0,0%	0,0%
Q-Particular Confianza	0,1%	0,0%	0,1%
CO3-Alta Conducción	0,4%	0,6%	0,5%
A-Profesional Universitario	23,2%	38,9%	30,3%
B-Técnico Universitario	2,8%	4,8%	3,7%
C-Administrativo	8,8%	19,5%	13,7%
CC-Administrativo y Fiscalización	1,5%	0,0%	0,8%
D-Especializado	6,9%	6,9%	6,9%
E-Oficios	8,6%	0,7%	5,0%
F-Servicios Auxiliares	0,5%	0,1%	0,3%
L-Policial	39,8%	19,7%	30,7%
M-Servicio Exterior	1,2%	1,3%	1,3%
S-Penitenciario	0,9%	1,2%	1,0%
Otros escalafones	0,9%	1,0%	0,9%
Otros Funcionarios Públicos	0,5%	1,1%	0,8%
No Funcionarios Públicos	3,0%	3,2%	3,1%
Comisión Entrante proveniente de NO.AC.	0,7%	1,0%	0,8%
Total	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: Elaboración propia en base a relevamiento para este estudio.
Nota: Se excluye el Ministerio de Defensa Nacional.

El 13,7% del total de los jefes en los niveles 4 en adelante se encuentran en el escalafón Administrativo concentrando el 19,5% de las mujeres y el 8,8% de los hombres.

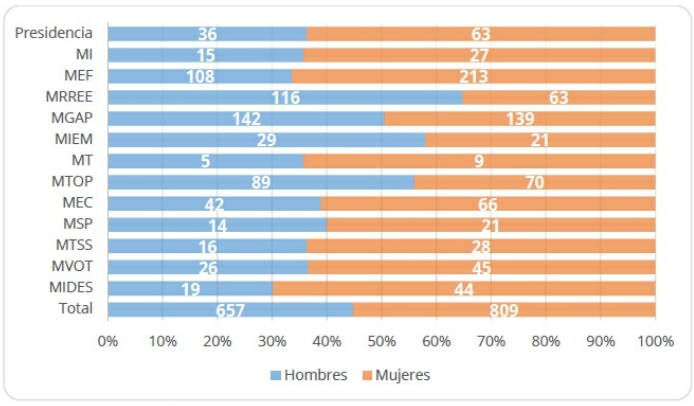
Todos los funcionarios que ejercen la conducción en los escalafones de Oficios y Servicios Auxiliares se encuentran en estos niveles de menor jerarquía, siendo el 5,3% del total de jefes, con el 0,8% del total de mujeres y el 9,1% del total de hombres.

El escalafón Policial reúne el 30,7% del total de jefes pertenecientes a los niveles 4 a 8, concentrando el 39,8% del total de hombres y el 19,7% del total de mujeres.

Distribución de las funciones de conducción por escalafones e Incisos

Al analizar los funcionarios que ejercen la conducción en los escalafones profesionales y técnicos (A, B, M, N, PC1 y CO3) en los diferentes Incisos, encontramos que los que presentan una mayor paridad entre hombres y mujeres son los Ministerios de Industria, Energía y Minería, de Ganadería, Agricultura y Pesca, y de Transporte y Obras Públicas. Mientras que, sianalizamos la totalidad de los vínculos en los escalafones profesionales y técnicos, ejerzan o no la conducción, observamos que solamente en los dos últimos se repite esta distribución y en el Ministerio de Industria, Energía y Minería hay una mayor presencia de mujeres en estos escalafones con el 60% de los vínculos.

Gráfico 10 | Distribución por género e Inciso de la conducción en los escalafones Profesionales o Técnicos (A, B, M, N, PC1 y CO3)



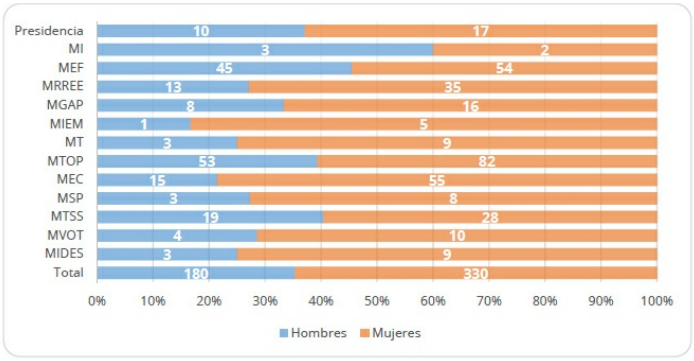
Fuente: Elaboración propia en base a relevamiento para este estudio.
Nota: Se excluye el Ministerio de Defensa Nacional.

El Ministerio de Relaciones Exteriores es el único que presenta una mayor presencia masculina con un 64,8% de hombres y un 35,2% de mujeres ejerciendo la conducción en los escalafones profesionales y técnicos. Sin embargo, en la totalidad de sus vínculos presenta una relativa paridad entre hombres y mujeres en estos escalafones.

En el resto de los Incisos se aprecia un mayor porcentaje de mujeres que de hombres con conducción en los escalafones profesionales y técnicos, siendo el Ministerio de Desarrollo Social el más feminizado con un 69,8% de mujeres. En la distribución total de vínculos en estos escalafones, el Ministerio de Desarrollo Social es el segundo más feminizado con un 78% de mujeres, precedido por el Ministerio de Turismo con un 79% de mujeres.

El escalafón Administrativo presenta mayor cantidad de mujeres ejerciendo la conducción en todos los Incisos con excepción del Ministerio del Interior que tiene un 60% de hombres y el Ministerio de Economía y Finanzas donde se observa una relativa paridad.

Gráfico 11 | Distribución por género e Inciso de la conducción en el escalafón Administrativo



Fuente: Elaboración propia en base a relevamiento para este estudio.
Nota: Se excluye el Ministerio de Defensa Nacional.

Los más feminizados son los Ministerios de Industria, Energía y Minería, de Turismo, de Educación y Cultura y de Desarrollo Social con más del 75% de mujeres. Esta distribución se mantiene al observar la totalidad de los vínculos en este escalafón, con excepción del Ministerio del Interior que presenta un 80% de mujeres y del Ministerio de Economía y Finanzas que presenta un 62,3% de mujeres en el escalafón Administrativo.

Ningún Inciso presenta paridad en la totalidad de sus vínculos en este escalafón, puesto que las mujeres superan el 60% en todos los Incisos.

Todos los Incisos que informaron jefes en los escalafones de Oficios y Servicios Auxiliares presentan mayoría de hombres. Los Ministerios del Interior, de Relaciones Exteriores, de Industria, Energía y Minería, de Turismo y de Desarrollo Social, no informaron jefes en estos escalafones.

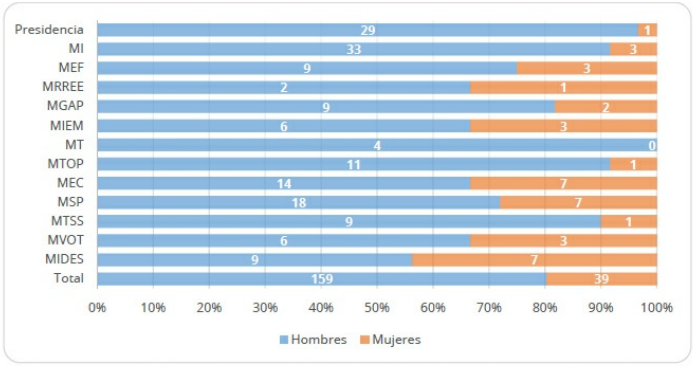
En la totalidad de los vínculos, ejerzan o no la conducción también se observa una alta masculinización en los escalafones de Oficios y Servicios Auxiliares, superando en todos los casos el 65% de presencia masculina y alcanzando el 100% en el Ministerio del Interior, el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Turismo.

El escalafón Policial presenta en el Ministerio del Interior un 72,1% de hombres y un 27,9% de mujeres ejerciendo la conducción. En la totalidad de sus vínculos, ejerzan o no la conducción, este mismo escalafón presenta un 66,5% de hombres y un 33,5% de mujeres.

El Inciso con mayor paridad entre hombres y mujeres ejerciendo la conducción en los escalafones Político y de Particular Confianza es el Ministerio de Desarrollo Social con un 56,3% de hombres.

En los restantes Incisos hay mayor presencia masculina en estos escalafones, alcanzando el 100% de hombres en el Ministerio de Turismo y superando el 90% de hombres en la Presidencia de la República y en los Ministerios del Interior, de Transporte y Obras Públicas y de Trabajo y Seguridad Social.

Gráfico 12 | Distribución por género e Inciso de la conducción en los escalafones Político y Particular Confianza



Fuente: Elaboración propia en base a relevamiento para este estudio.
Nota: Se excluye el Ministerio de Defensa Nacional.

Al analizar la distribución por Inciso dentro de cada escalafón, encontramos que el 21,9% del total de profesionales y técnicos que ejercen la conducción se encuentra en el Ministerio de Economía y Finanzas concentrando el 16,4% de los hombres y el 26,3% de las mujeres. Dicho Inciso es secundado por el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca con el 19,2% del total de jefes en estos escalafones, reuniendo el 21,6% de los hombres y el 17,2% de las mujeres.

Cuadro 8 | Distribución por género e Inciso de la conducción dentro de los escalafones Profesionales o Técnicos (A, B, M, N, PC1 y CO3)

Inciso	Hombres	Mujeres	Total
Presidencia	5,5%	7,8%	6,8%
MI	2,3%	3,3%	2,9%
MEF	16,4%	26,3%	21,9%
MRREE	17,7%	7,8%	12,2%
MGAP	21,6%	17,2%	19,2%
MIEM	4,4%	2,6%	3,4%
MT	0,8%	1,1%	1,0%
MTOP	13,5%	8,7%	10,8%
MEC	6,4%	8,2%	7,4%
MSP	2,1%	2,6%	2,4%
MTSS	2,4%	3,5%	3,0%
MVOT	4,0%	5,6%	4,8%
MIDES	2,9%	5,4%	4,3%
Total	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**

Fuente: Elaboración propia en base a relevamiento para este estudio.
Nota: Se excluye el Ministerio de Defensa Nacional.

Esta distribución por Inciso de los profesionales y técnicos coincide con la distribución total de los vínculos en estos escalafones, ya que el Ministerio de Economía y Finanzas acumula el 22,2% del total de vínculos, con el 22,9% de las mujeres y el 21,2% de los hombres. El Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca ocupa el segundo lugar al observar la distribución total de los vínculos en estos escalafones, con el 13,2% del total, concentrando el 10,1% de las mujeres y el 18,6% de los hombres.

El 45,9% de los funcionarios que ejercen la conducción en el escalafón Administrativo se encuentran en los Ministerios de Transporte y Obras Públicas y de Economía y Finanzas (26,5% y 19,4% respectivamente). El MTOP concentra el 24,8% del total de mujeres y el 29,4% del total de hombres, mientras que el MEF reúne el 16,4% de las mujeres y el 25,0% de los hombres.

El tercer Inciso con más cantidad de jefes en el escalafón Administrativo es el Ministerio de Educación y Cultura con un 13,7% del total, acumulando el 16,7% de las mujeres y el 8,3% de los hombres.

Cuadro 9 | Distribución por género e Inciso de la conducción dentro del escalafón Administrativo

Inciso	Hombres	Mujeres	Total
Presidencia	5,6%	5,2%	5,3%
MI	1,7%	0,6%	1,0%
MEF	25,0%	16,4%	19,4%
MRREE	7,2%	10,6%	9,4%
MGAP	4,4%	4,8%	4,7%
MIEM	0,6%	1,5%	1,2%
MT	1,7%	2,7%	2,4%
MTOP	29,4%	24,8%	26,5%
MEC	8,3%	16,7%	13,7%
MSP	1,7%	2,4%	2,2%
MTSS	10,6%	8,5%	9,2%
MVOT	2,2%	3,0%	2,7%
MIDES	1,7%	2,7%	2,4%
Total	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**

Fuente: Elaboración propia en base a relevamiento para este estudio.
Nota: Se excluye el Ministerio de Defensa Nacional.

Al estudiar todos los vínculos del escalafón Administrativo, el Ministerio de Economía y Finanzas concentra el 25,3% del total, el 28,9% de los hombres y el 23,6% de las mujeres. Mientras que los Ministerios de Transporte y Obras Públicas y de Educación y Cultura concentran el 13,5% y el 14,4% del total de los vínculos respectivamente.

El Ministerio de Transporte y Obras Públicas concentra el 92% de los funcionarios que ejercen la conducción en los escalafones de Oficios y Servicios Auxiliares, reuniendo el 91,9% de los hombres y el 92,9% de las mujeres.

Al observar el total de los vínculos de los escalafones de Oficios y Servicios Auxiliares, ejerzan o no la conducción, encontramos que el Ministerio de Transporte y Obras Públicas acumula el 68,3% del total, concentrando el 53,9% de las mujeres y el 70,3% de los hombres.

Cuadro 10 | Distribución por género e Inciso de la conducción dentro de los escalafones de Oficios y Servicios Auxiliares

Inciso	Hombres	Mujeres	Total
Presidencia	1,6%	0,0%	1,5%
MI	0,0%	0,0%	0,0%
MEF	1,6%	7,1%	2,0%
MRREE	0,0%	0,0%	0,0%
MGAP	1,6%	0,0%	1,5%
MIEM	0,0%	0,0%	0,0%
MT	0,0%	0,0%	0,0%
MTOP	91,9%	92,9%	92,0%
MEC	0,5%	0,0%	0,5%
MSP	1,1%	0,0%	1,0%
MTSS	1,1%	0,0%	1,0%
MVOT	0,5%	0,0%	0,5%
MIDES	0,0%	0,0%	0,0%
Total	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: Elaboración propia en base a relevamiento para este estudio.
Nota: Se excluye el Ministerio de Defensa Nacional.

El 99,7% de los funcionarios que ejercen la conducción en el escalafón Policial se encuentran en el Ministerio del Interior, concentrando el 99,9% de los hombres y el 99,4% de las mujeres. Los restantes jefes de este escalafón (3) se encuentran ejerciendo la conducción en comisión en otros Incisos.

La Presidencia de la República y el Ministerio del Interior acumulan el 33,4% de los jefes en los escalafones Político y Particular Confianza (15,2% y 18,2% respectivamente). La Presidencia de la República reúne el 18,2% del total de hombres y el 2,6% del total de mujeres, mientras que el Ministerio del Interior concentra el 20,8% de los hombres y el 7,7% de las mujeres.

Cuadro 11 | Distribución por género e Inciso de la conducción dentro de los escalafones Político y Particular Confianza

Inciso	Hombres	Mujeres	Total
Presidencia	18,2%	2,6%	15,2%
MI	20,8%	7,7%	18,2%
MEF	5,7%	7,7%	6,1%
MRREE	1,3%	2,6%	1,5%
MGAP	5,7%	5,1%	5,6%
MIEM	3,8%	7,7%	4,5%
MT	2,5%	0,0%	2,0%
MTOP	6,9%	2,6%	6,1%
MEC	8,8%	17,9%	10,6%
MSP	11,3%	17,9%	12,6%
MTSS	5,7%	2,6%	5,1%
MVOT	3,8%	7,7%	4,5%
MIDES	5,7%	17,9%	8,1%
Total	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: Elaboración propia en base a relevamiento para este estudio.
Nota: Se excluye el Ministerio de Defensa Nacional.

El tercer Inciso con más cantidad de funcionarios ejerciendo la conducción en los escalafones Político y Particular Confianza es el Ministerio de Salud Pública con un 12,6% del total, acumulando el 11,3% de los hombres y el 17,9% de las mujeres.

Notas al pie

[1] Es importante aclarar que los servicios de limpieza se encuentran en general tercerizados en los Incisos del Poder Ejecutivo.

[2] Se excluye el Ministerio de Defensa Nacional.

[3] Se tomaron en cuenta todos los vínculos de funcionarios y no funcionarios públicos.

[4] Censo universitario UDELAR 2012.

[5] Es importante aclarar que los servicios de limpieza se encuentran en general tercerizados en los Incisos del Poder Ejecutivo.

Distribución de las funciones de conducción por nivel educativo

Al realizar el análisis por nivel educativo encontramos que el 50,7% de quienes ejercen la conducción en los Incisos considerados en el presente informe tienen nivel educativo universitario (completo o incompleto), concentrando el 62,5% de las mujeres y el 41,8% de los hombres.

El 46,0% de los jefes presentan nivel educativo universitario completo, siendo el 57,2% de las mujeres y el 37,5% de los hombres.

Cuadro 12 | Distribución por género y nivel educativo de las funciones de conducción

Nivel Educativo	Hombres		Mujeres		Total	
	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%
Primaria/Secundaria/UTU	738	31,5%	404	22,9%	1.142	27,8%
Terciaria no Universitaria (completo e incompleto)	590	25,2%	218	12,3%	808	19,7%
Universitaria (completo e incompleto)	853	36,4%	978	55,3%	1.831	44,5%
Posgrado, Maestría, Doctorado (completo e incompleto)	127	5,4%	128	7,2%	255	6,2%
Sin datos	34	1,5%	40	2,3%	74	1,8%
Total	**2.342**	**100%**	**1.768**	**100%**	**4.110**	**100%**

Fuente: Elaboración propia en base a relevamiento para este estudio.
Nota: Se excluye el Ministerio de Defensa Nacional.

Si excluimos los niveles jerárquicos 7 y 8 (jefes de sección, jefes de sector y jefes de unidad), por tratarse de los niveles más operativos, encontramos que el 59,2% de quienes ejercen la conducción tienen nivel educativo universitario (completo o incompleto), concentrando el 69,5% de las mujeres y el 51,1% de los hombres.

Cuadro 13 | Distribución por género y nivel educativo de las funciones de conducción en los niveles 0 a 6

Nivel Educativo	Hombres		Mujeres		Total	
	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%
Primaria/Secundaria/UTU	335	22,3%	188	15,8%	523	19,4%
Terciaria no Universitaria (completo e incompleto)	369	24,6%	149	12,5%	518	19,2%
Universitaria (completo e incompleto)	656	43,7%	732	61,4%	1.388	51,5%
Posgrado, Maestría, Doctorado (completo e incompleto)	111	7,4%	97	8,1%	208	7,7%
Sin datos	30	2,0%	26	2,2%	56	2,1%
Total	**1.501**	**100%**	**1.192**	**100%**	**2.693**	**100%**

Fuente: Elaboración propia en base a relevamiento para este estudio.
Nota: Se excluye el Ministerio de Defensa Nacional.

Al analizar a los jefes que presentan nivel educativo universitario completo, encontramos que en los niveles jerárquicos 0 a 6 son el 54,4%, abarcando el 64,4% de las mujeres y el 46,4% de los hombres.

Asimismo, como se puede ver en el cuadro 14, las mujeres presentan mayor nivel educativo en todos los niveles jerárquicos de conducción.

Cuadro 14 | Distribución por género, nivel educativo y niveles jerárquicos de las funciones de conducción

Nivel Educativo	Niveles Jerárquicos					
	1		2		3	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Primaria/Secundaria/UTU	8,3%	0,0%	10,6%	0,0%	15,1%	6,7%
Terciaria no Universitaria (completo e incompleto)	4,2%	0,0%	26,6%	5,0%	15,1%	10,0%
Universitaria (completo e incompleto)	54,2%	50,0%	42,6%	70,0%	52,7%	58,3%
Posgrado, Maestría, Doctorado (completo e incompleto)	16,7%	50,0%	12,8%	10,0%	15,1%	23,3%
Sin datos	16,7%	0,0%	7,4%	15,0%	2,2%	1,7%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Nivel Educativo	4		5		6	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Primaria/Secundaria/UTU	14,0%	5,5%	17,4%	6,6%	31,1%	22,6%
Terciaria no Universitaria (completo e incompleto)	22,1%	5,5%	33,5%	9,6%	23,0%	15,3%
Universitaria (completo e incompleto)	51,5%	78,9%	41,9%	68,8%	40,4%	55,6%
Posgrado, Maestría, Doctorado (completo e incompleto)	11,8%	9,2%	5,4%	12,0%	4,5%	4,7%
Sin datos	0,7%	0,9%	1,8%	3,0%	1,0%	1,7%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Nivel Educativo	7		8		Total	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Primaria/Secundaria/UTU	40,0%	35,0%	59,5%	42,3%	31,5%	22,9%
Terciaria no Universitaria (completo e incompleto)	32,3%	10,8%	17,5%	14,3%	25,2%	12,3%
Universitaria (completo e incompleto)	24,7%	45,8%	21,6%	36,7%	36,4%	55,3%
Posgrado, Maestría, Doctorado (completo e incompleto)	2,2%	4,7%	1,5%	6,6%	5,4%	7,2%
Sin datos	0,8%	3,7%	0,0%	0,0%	1,5%	2,3%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: Elaboración propia en base a relevamiento para este estudio.
Nota: Se excluye el Ministerio de Defensa Nacional.

En los niveles de mayor jerarquía (0 a 3), el 82,1% de las mujeres y el 63,9% de los hombres tienen nivel educativo universitario (completo o incompleto).

Cuadro 15 | Distribución por género, nivel educativo y niveles jerárquicos de las funciones de conducción

Nivel Educativo	Niveles Jerárquicos						Total	
	0 a 3		4 a 6		7 a 8			
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Primaria/Secundaria/UTU	13,4%	4,8%	24,7%	16,6%	47,9%	37,5%	31,6%	22,9%
Terciaria no Universitaria (completo e incompleto)	17,7%	8,3%	26,3%	12,8%	26,3%	12,0%	25,2%	12,3%
Universitaria (completo e incompleto)	49,5%	60,7%	42,1%	61,5%	23,4%	42,7%	36,4%	55,3%
Posgrado, Maestría, Doctorado (completo e incompleto)	14,4%	21,4%	5,6%	7,1%	1,9%	5,4%	5,4%	7,2%
Sin datos	4,9%	4,8%	1,3%	2,0%	0,5%	2,4%	1,5%	2,3%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: Elaboración propia en base a relevamiento para este estudio.
Nota: Se excluye el Ministerio de Defensa Nacional.

En los niveles jerárquicos comprendidos en la Ley 19.121 (Gerente de Área, Director de División y Jefe de Departamento), niveles 4 a 6, el 68,6% de las mujeres y el 47,7% de los hombres tienen nivel educativo universitario (completo o incompleto). Y en los niveles jerárquicos más operativos (7 y 8) el 48,0% de las mujeres y el 25,3% de los hombres tienen nivel educativo universitario (completo o incompleto).

Tal como surgió al realizar el análisis de las funciones de conducción por sexo y escalafón, las mujeres presentan una mayor escolarización que los varones, lo que se reafirma al observar la proporción de personas que alcanzan universidad o posgrados por sexo. Además, las mujeres ocupadas tienen mayores niveles educativos que los varones ocupados. (Calvo, 2014)

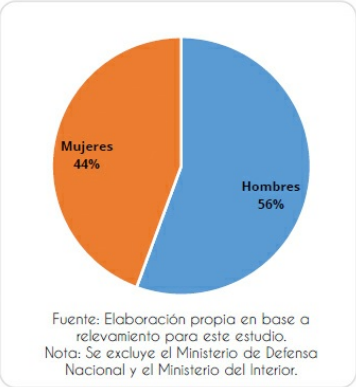
Asesores

El relevamiento realizado para el presente informe permitió elaborar un análisis para conocer las características de los asesores y adscriptos de los diferentes Incisos.

Al igual que para los capítulos precedentes se excluye el Ministerio de Defensa Nacional. En este caso, tampoco se incluirá el Ministerio del Interior por falta de información.

Se informaron 196 asesores y adscriptos de los cuales el 56% son hombres y el 44% son mujeres.

Gráfico 13 | Distribución por género de asesores y adscriptos



Fuente: Elaboración propia en base a relevamiento para este estudio.
Nota: Se excluye el Ministerio de Defensa Nacional y el Ministerio del Interior.

De estos 196 asesores y adscriptos el 51% tiene un vínculo con el Estado con calidad de funcionario público y el 49% restante mantiene un vínculo sin calidad de funcionario público.

Entre los funcionarios públicos el 94% tiene un vínculo presupuestado y entre los no funcionarios públicos el 45% tiene un vínculo de Adscripto artículo 58 de la Ley 18.719.

Cuadro 16 | Asesores y adscriptos según vínculo con el Estado

Vínculos con el Estado	Hombres	Mujeres	Total	%
Funcionario Público	**48**	**52**	**100**	**51%**
Presupuestado	47	47	94	94%
Provisoriato	0	1	1	1%
Alta Especialización	0	1	1	1%
Contrato Permanente	1	1	2	2%
Contrato Policial	0	1	1	1%
Representante del PE en Unidades Reguladoras y Comisiones	0	1	1	1%
No Funcionario Público	**61**	**35**	**96**	**49%**
Adscriptos y Seguridad Presidencial – Ley N°16.736, Art. 83 y Ley N°17.930, Art. 60	19	10	29	30%
Adscripto Art. 57, Ley N°18.719 y Arts. 8 y 9 de Ley N°16.320	1	0	1	1%
Adscripto Art.58 Ley 18.719	28	15	43	45%
Asistente Art.9 Ley 17.930	4	4	8	8%
Arrendamiento de Servicios/Arrendamiento de Servicios con Organismos Internacionales	7	6	13	14%
Contrato Laboral	2	0	2	2%
Total	**109**	**87**	**196**	**100%**

Fuente: Elaboración propia en base a relevamiento para este estudio.
Nota: Se excluye el Ministerio de Defensa Nacional y el Ministerio del Interior.

El 32% de los asesores y adscriptos informados tienen personal a cargo, siendo el 28% de los hombres y el 38% de las mujeres. Mientras que el 68% restante cumple funciones de asesoramiento sin personal a cargo.

Cuadro 17 | Distribución de asesores y adscriptos según género y personal a cargo

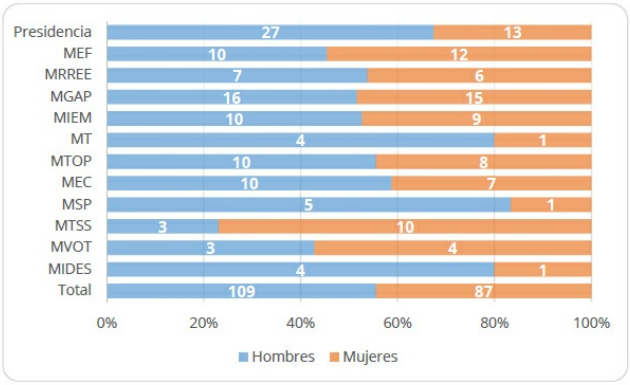
Asesores	Hombres		Mujeres		Total	
	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%
Asesores con personal a cargo	30	28%	33	38%	63	32%
Asesores sin personal a cargo	79	72%	54	62%	133	68%
Total	**109**	**100%**	**87**	**100%**	**196**	**100%**

Fuente: Elaboración propia en base a relevamiento para este estudio.
Nota: Se excluye el Ministerio de Defensa Nacional y el Ministerio del Interior.

Si observamos la distribución de los asesores y adscriptos por género encontramos que los Incisos más masculinizados son Presidencia de la República (68%) y los

Ministerios de Turismo (80%), de Salud Pública (83%) y de Desarrollo Social (80%). Sin embargo, al observar la totalidad de sus vínculos, estos Incisos presentan mayor cantidad de mujeres, siendo los más feminizados el Ministerio de Desarrollo Social y el Ministerio de Salud Pública con más del 70% de sus vínculos mujeres.

Gráfico 14 | Asesores y adscriptos por género e Inciso



Fuente: Elaboración propia en base a relevamiento para este estudio.
Nota: Se excluye el Ministerio de Defensa Nacional y el Ministerio del Interior.

El Inciso más feminizado en sus asesores y adscriptos es el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social con un 77% de mujeres. Esto se asemeja con la distribución total de sus vínculos que presenta un 62% de mujeres.

En cuanto al nivel educativo de los asesores y adscriptos informados, el 75,5% tiene nivel educativo universitario (completo o incompleto), concentrando el 79,3% de las mujeres y el 72,5% de los hombres.

Cuadro 18 | Distribución de asesores y adscriptos según género y nivel educativo

Nivel Educativo	Hombres		Mujeres		Total	
	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%
Primaria/Secundaria/UTU	11	10,1%	9	10,3%	**20**	**10,2%**
Terciaria no Universitaria (completo e incompleto)	4	3,6%	4	4,6%	**8**	**4,1%**
Universitaria (completo e incompleto)	64	58,7%	57	65,5%	**121**	**61,7%**
Posgrado, Maestría, Doctorado (completo e incompleto)	15	13,8%	12	13,8%	**27**	**13,8%**
Sin datos	15	13,8%	5	5,8%	**20**	**10,2%**
Total	**109**	**100%**	**87**	**100%**	**196**	**100%**

Fuente: Elaboración propia en base a relevamiento para este estudio.
Nota: Se excluye el Ministerio de Defensa Nacional y el Ministerio del Interior.

Conclusiones

Este estudio permitió corroborar que en la Administración Central persisten las dificultades para relevar y sistematizar la información referente a las funciones de conducción y las características particulares de quienes las ejercen ya que ninguno de los organismos cuenta con esta información en un sistema de información.

Se encontraron diversas denominaciones para las funciones de conducción, derivando en muchos niveles jerárquicos, no solamente en los 3 establecidos en la Ley 19.121, no correspondiéndose con las estructuras organizativas de los Incisos.

De lo analizado se desprende la existencia del denominado techo de cristal para las mujeres a la hora de acceder a los niveles más altos de conducción, ya que a medida que aumentan los niveles disminuye la proporción de mujeres en todos los Incisos de la Administración Central, incluso en los más feminizados.[1]

El 78% de las funciones de conducción en los niveles 1 a 3 son ocupadas por hombres y el 22% por mujeres, mientras que los niveles del 4 al 8 la proporción se acerca a la paridad (55/45). Esto se profundiza en los cargos políticos y de particular confianza, donde las mujeres representan solamente el 20%.

Asimismo, se hace visible la existencia de la segregación horizontal, asociada a los roles de género tradicionales, presentando una mayor concentración de mujeres en los sectores de actividad considerados históricamente como femeninos. Esto se ve tanto a nivel de Incisos como de escalafones, donde el mayor porcentaje de mujeres se concentra en las áreas de la salud, la enseñanza y los servicios sociales; y en los escalafones administrativos y de docencia.

También se destaca una mayor presencia femenina en los escalafones profesionales y técnicos, tanto ejerciendo funciones de conducción como en la totalidad de los vínculos, producto de la mayor formación terciaria de las mujeres. De igual forma, las mujeres que ejercen funciones de conducción en estos incisos presentan un mayor nivel educativo que los hombres.

Entre los asesores y adscriptos los hombres tienen una presencia mayoritaria (56% frente a un 44% de mujeres). Solo en tres Incisos hay mayor cantidad de mujeres que de hombres asesores (MEF, MTSS, MVOT), dos de ellos son los que cuentan con ministras a cargo.

Nota al pie

[1] Se excluye el Ministerio de Defensa Nacional.

Bibliografía

Amorós, C. (1994). Espacio público, espacio privado y definiciones ideológicas de "lo masculino" y "lo femenino". En C. Amorós, *Feminismo, igualdad y diferencia.* México: UNAM.

Banco Mundial. (2020). *Jugar un partido desigual; Diagnóstico de Género en Uruguay.* Washington, DC.: Banco Mundial.

Calvo, J. J. (2014). *El Atlas Sociodemográfico y de la Desigualdad del Uruguay.* Montevideo: Programa de Población, Unidad Multidisciplinaria, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

Espino, A., & Salvador, S. (2016). *El semáforo de género de las políticas públicas que promueven el empoderamiento económico de las mujeres.* CIEDUR, CEDLAS, ONU Mujeres.

García Prince, E. (2010). *Mainstreaming de Género y Políticas de Igualdad.* RSCLAC - PNUD.

Johnson, N., & Pérez, V. (2010). *Representación (s)electiva. Una mirada feminista a las elecciones uruguayas 2009.* Montevideo: Cotidiano Mujer, UNIFEM.

OIT. (2008). *ABC de los derechos de las trabajadoras y la igualdad de género.* Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo.

OIT. (2009). *Conferencia Internacional del Trabajo. La igualdad de género como eje del trabajo decente.* Informe VI. Ginebra.

OIT. (2015). *La mujer en la gestión empresarial. Cobrando impulso.* Ginebra: Organización Internacional del Trabajo.

OIT. (2016). *Las mujeres en el trabajo.*

ONSC. (2020). *Análisis de la estructura etaria de la Administración Central, 2019.* Obtenido de https://www.gub.uy/oficina-nacional-servicio-civil/comunicacion/publicaciones/analisis-estructura-etaria-administracion-central-2019

Perrot, M. (2009). *Mi historia de las mujeres.* Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Rivera, E. (2013). Los estudios de género y su relación con la Historia. La historiografía reciente. En S. Guardia, *Historia de las mujeres en América Latina.* CEMHAL.

Sanz, L. (2017). *La relación entre los niveles laborales y los roles en la empresa para la creatividad.* TEINNOVA, 54. Recuperado el 11 de 09 de 2018, de http://revistas.sena.edu.co/index.php/CDITI/

Scott, J. (1996). El género: Una categoría útil para el análisis histórico. En M. Lamas, *El género: la construcción cultural de la diferencia sexual.* (págs. 265-302). México: PUEG.

Soto, I. (2015). *Plan de Acción 2016-2019: Por una vida libre de violencia de género con mirada generacional. Consejo Nacional Consultivo de Lucha contra la violencia doméstica.*

Estudio de Procesos Disciplinarios en la Administración Pública Uruguaya 2017 - 2018

Documento de Trabajo 03/2020

En los años 2017 y 2018 se registró el inicio de 3981 sumarios en la Administración Central, en el Poder Judicial y en los Organismos de los Artículos 220 y 221 (Servicios Descentralizados, Entes Autónomos). De éstos el 55% estaba concluido al 31/12/2018.

Descargá la versión Digital aquí

Resumen Ejecutivo

La ética en el servicio civil es uno de los pilares y desafíos de muchas Administraciones Públicas contemporáneas. Fortalecer valores como el mérito, la neutralidad política y la legalidad en la contratación y la gestión de la carrera profesional redunda en sistemas más íntegros. Un marco de integridad y ética para el servicio civil implica además de la realización de estos principios, evaluaciones de desempeño efectivas que sean utilizadas para transmitir valores y en las que se reconozcan los comportamientos meritorios.

Esto se complementa con un marco disciplinario coherente y que sea aplicado sin distinción a todos los servidores públicos y empleados. En nuestro país la Ley N° 17.060 de 23 de diciembre de 1998 dicta normas referidas al uso indebido del Poder Público (“Corrupción”) y la ley N°19.823 de 25 se setiembre de 2019 declara de interés general el Código de Ética en la Función Pública, cuyo alcance es a los funcionarios públicos que se desempeñan en Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial, Tribunal de Cuentas, Corte Electoral, Tribunal de lo Contencioso Administrativo, Gobiernos Departamentales, Entes Autónomos y Servicios Descentralizados y en general, todos los organismos, servicios o entidades estatales, así como las personas de derecho público no estatal.

Los sistemas profesionales de carrera se sustentan en normas que rigen el cumplimiento de los deberes funcionales y las conductas de los funcionarios, estableciendo asimismo garantías procedimentales para evitar arbitrariedad en la aplicación de las acciones disciplinarias. El procedimiento disciplinario es el conjunto de trámites y formalidades que debe observar la Administración en el ejercicio de sus poderes disciplinarios. El sumario administrativo es el procedimiento para determinar o comprobar la responsabilidad de los funcionarios imputados de la comisión de falta administrativa y a su esclarecimiento (artículo 83 del Decreto 500/091).

En los años 2017 y 2018 se registró el inicio de 3981 sumarios en la Administración Central, en el Poder Judicial y en los Organismos de los Artículos 220 y 221 (Servicios Descentralizados, Entes Autónomos). De éstos el 55% estaba concluido al 31/12/2018.

Los organismos con mayor cantidad de sumarios iniciados respecto a la cantidad de vínculos laborales de funcionarios públicos al 31 de diciembre de 2017 son el Instituto Nacional de Inclusión Social Adolescente (INISA) con el 5,8%, el Instituto Uruguayo de Meteorología con el 3,6%, el Ministerio del Interior (2,9%) y el Tribunal de lo Contencioso Administrativo (2,8%). Para el 2018 los organismos con mayor cantidad de sumarios iniciados con respecto a la cantidad de sus vínculos laborales de funcionarios públicos fueron: el Ministerio del Interior con el 2,38%, el Instituto Uruguayo de Meteorología con 2,00%, OSE con 1,93% y el Ministerio de Economía y Finanzas con 1,76%.

El 75% de los sumarios del bienio fue iniciado por Incumplimientos en el deber funcional, lo que incluye todos los incumplimientos en que incurre el funcionario que no corresponden al ámbito penal.

El 18% fue por presunción de delito o condena ejecutoriada, un 2% por irregularidades, un 1% por acoso sexual, otro 1% por mala praxis y para un 3% de los casos el organismo no registró la causal de modo que sea identificable.

Los incumplimientos al deber funcional son en su mayoría faltas por negligencia, errores y omisiones en el ejercicio del cargo, tales como llegadas tardes, faltas de controles, mal uso de sistemas o herramientas de trabajo y errores en los procedimientos. También incluye conductas reñidas con el respeto y la imagen pública que distorsionan el adecuado relacionamiento con jefes, subordinados, compañeros y/o público; omisiones al deber de asistencia y abandono de cargo; extravío y/o daños de bienes y/accidentes en vehículo oficial (sin consecuencias penales); o pérdida y/o hurto de equipos y arma de reglamento en el Ministerio del Interior.

En este periodo se observa que se iniciaron seis veces más sumarios por acoso laboral que en el bienio 2015-2016, posiblemente influido por la conformación de Comisiones especializadas en Acoso Laboral y Protocolos de Actuación en los distintos organismos.

En Administración Central el 53,2% de las sanciones aplicadas fueron de suspensión, sanción que conlleva la retención de haberes por el tiempo no trabajado. Un 13% culmina con la desvinculación del funcionario y un 11% la rebaja de calificación y un 1,6% apercibimiento o amonestación. El 21,2% concluyó sin sanción debido a que no se encontró responsabilidad o elementos para sancionar al sumariado.

En el caso de Poder Judicial, servicios descentralizados y entes autónomos también la suspensión es la sanción más aplicada (63,2%). El 11,8% fue sancionado con apercibimiento o amonestación y el 8,4% fue desvinculado. Se agregan en este grupo de organismos Eliminar de la lista de ascensos (0,2%) y la retrogradación (0,1%). El 16,4% de los sumarios concluyó sin sanción.

La mitad de los sumarios que finalizan con desvinculación provienen del Ministerio del Interior.

El presente informe, realizado en base a la información contenida en el Registro de Sumarios Administrativos de la ONSC tiene como objetivo contribuir a ampliar la recopilación de datos y mejorar la información sobre cantidad, tipología de infracciones, instituciones en las que se producen los sumarios y las conductas que son sancionadas.

1. Introducción

El informe de la Oficina Nacional del Servicio Civil sobre sumarios administrativos tiene por finalidad el análisis de la aplicación de las normas disciplinarias en la Administración Pública uruguaya.

El presente estudio se centra en el análisis de las siguientes variables:

1. Las causas que motivaron la realización de sumarios;
2. Las características de la población sumariada por edad y sexo;
3. El alcance de las medidas disciplinarias (sanciones) aplicadas por el Estado.

Se presenta la información sobre los procesos sumariales iniciados entre el 1º de enero de 2017 y el 31 de diciembre de 2018 registrados en el Módulo Sumarios del Registro de Vínculos con el Estado, de la Oficina Nacional del Servicio Civil, correspondiente a los organismos del Poder Ejecutivo (Administración Central) y del Poder Judicial, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, la Corte Electoral, el Tribunal de Cuentas, los Entes Autónomos y los Servicios Descentralizados.

El capítulo 2 aborda la importancia de la ética en la función pública y las políticas de gestión humana para fomentar valores y pautas de conducta necesarios, de acuerdo con el modelo de función pública a seguir. La acción disciplinaria es el último paso en un proceso dentro de un sistema profesional de carrera basado en el mérito y la neutralidad política. La confianza que los ciudadanos tengan en la Administración dependerá de la integridad, honestidad, objetividad y eficiencia de sus funcionarios en la gestión de los asuntos públicos (Naessens, 2010).

El capítulo 3 desarrolla la legislación sobre sumarios administrativos y sus cambios más recientes.

En los capítulos 4 y 5 se detallan los objetivos y metodología del estudio, respectivamente.

En el capítulo 6 se presenta el análisis de los datos relevados para los organismos estudiados: sumarios iniciados y concluidos por Inciso, las causas que los originaron y la incidencia de variables sociodemográficas como sexo y edad. También se analizan las sanciones que recayeron a los titulares de los sumarios concluidos, aportando al conocimiento del perfil poblacional, los organismos donde se desempeñan y la naturaleza de los incumplimientos disciplinarios, elementos de importancia para la gestión de este tipo de riesgos en los organismos, a fin de estar en mejores condiciones para su prevención.

En el capítulo 8 se presenta el análisis de las venias para la destitución de funcionarios del Poder Ejecutivo, otorgada por la Cámara de Senadores.

2. Marco Conceptual

La Carta Iberoamericana de la Función Pública, respaldada por la XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno de 2003[1], concibe a la función pública como uno de los elementos centrales de articulación de los sistemas político y administrativo, resaltando la necesidad de la modernización de las políticas públicas de gestión de empleo y recursos humanos.

La ética de la función pública establece los criterios que debe tener en cuenta todo servidor público para llevar a cabo sus funciones, siendo también un importante mecanismo de control de la arbitrariedad en el uso del poder. Por ello las administraciones públicas deben fomentar valores, modelos y pautas de conducta éticas, que promuevan la superación personal y profesional.

En nuestro país existen instrumentos legales referidos a la ética pública y transparencia. La Ley N° 17.060 Ley Cristal Funcionarios Públicos de 23 de diciembre de 1998., que dicta normas referidas al uso indebido del Poder Público (“Corrupción”), establece la obligatoriedad de la declaración jurada de bienes e ingresos para autoridades y jerarquías y crea la Junta Asesora en Materia Económico-Financiera del Estado, dependiente del Ministerio de Educación y Cultura. Por disposición de la Ley Nº 18.362 de 6 de octubre de 2008, en su Artículo 302, el organismo pasó a denominarse Junta de Transparencia y Ética Pública (JUTEP) manteniendo las funciones y cometidos asignados por la Ley Nº 17.060. Por la Ley 19.340 de 28 de febrero de 2015 se transformó en un Servicio Descentralizado. La ley N°19.823 de 25 se setiembre de 2019 declara de interés general el Código de Ética en la Función Pública, cuyo alcance es a los funcionarios públicos que se desempeñan en Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial, Tribunal de Cuentas, Corte Electoral, Tribunal de lo Contencioso Administrativo, Gobiernos Departamentales, Entes Autónomos y Servicios Descentralizados y en general, todos los organismos, servicios o entidades estatales, así como las personas de derecho público no estatal.

Los sistemas profesionales de carrera se sustentan en una ética de la función pública y en normas que rigen el cumplimiento de los deberes funcionales y las conductas de los funcionarios. Las normas establecen asimismo garantías procedimentales para evitar arbitrariedad en la aplicación de las acciones disciplinarias.

Los servidores públicos son tomadores de decisiones e implementadores de políticas que afectan al ciudadano, en diferentes niveles de competencia, ya sea utilizando recursos públicos, ejecutando políticas o accediendo a información sensible, por lo cual sus conductas deben ser éticas e íntegras.

Por su parte los funcionarios tienen derechos y expectativas respecto a desarrollarse en una carrera, a acceder a cargos de mayor responsabilidad y ser tratados con justicia y reconocimiento por parte de su organización.

Muchas desviaciones y faltas a las normas de conducta pueden surgir por desajustes en las condiciones y/o el ambiente laboral.

Cargas inadecuadas de trabajo (por defecto o exceso), preparación insuficiente para el puesto, inexistencia de carrera funcional, salarios no acordes a las responsabilidades o por debajo del mercado laboral, falta de claridad en la comunicación de los valores organizacionales, liderazgos autoritarios, puestos de trabajo de pobres contenidos, tareas riesgosas, son ejemplos de algunas de las causas que originan ambientes poco motivantes, desinterés por las tareas o relacionamientos conflictivos, entre otros. Estos desajustes son campo fértil para que se puedan producir incumplimientos y/o desviaciones a las normas que rigen las obligaciones pactadas.

En ese sentido la acción disciplinaria sería el último de una serie de pasos graduales a adoptar, como reforzar normas y valores, establecer comunicaciones claras y gestionar y prevenir riesgos.

Para mejorar la calidad de nuestra administración pública, brindar transparencia y seguridad a todas las partes, se hace necesario conocer la naturaleza de los incumplimientos, en qué organismos o áreas de trabajo se producen y cuál es el personal más expuesto a contravenir las normas (Klingner, 2004).

Nota al pie

[1] http://old.clad.org/documentos/declaraciones/cartaibero.pdf

3. Marco Jurídico

El procedimiento disciplinario es el conjunto de trámites y formalidades que debe observar la Administración en el ejercicio de sus poderes disciplinarios. Se regula por:

- Constitución de la República, artículos 12, 20 y 66.
- Decreto 500/991 de 27 de setiembre de 1991, con las modificaciones introducidas por Decreto 420/007 del 7 de noviembre de 2007.
- Decreto 302/994 de 28 de junio de 1994
- Decreto N°30/003 de 23 de enero de 2003, contiene las disposiciones relativas a las Normas de Conducta en la Función Pública.
- Ley N° 19.121 de 20 de agosto de 2013 Estatuto del Funcionario de la Administración Central.
- Decreto N°222/014 de 30 de julio de 2014
- Decreto N°263/014 de 11 de setiembre de 2014, Artículo 1°.
- Ley N° 19.535 de 25 de setiembre de 2017, Artículo 4°.
- Ley N° 19.670 de 15 de octubre de 2018, Artículos 4° y 5°.
- Ley N°19.823 de 25 se setiembre de 2019

3.1 Procedimiento disciplinario

El procedimiento disciplinario es el conjunto de trámites y formalidades que debe observar la Administración en el ejercicio de sus poderes disciplinarios. Se regula por el Capítulo VIII de la Ley N° 19.121 de 20 de agosto de 2013, por el Artículo 4º del Decreto N° 222/014 de 30 de julio de 2014, en la redacción dada por el Artículo 1 del Decreto Nº 263/014 de 11 de setiembre de 2014 y por el Decreto Nº 500/991 de 27 de setiembre de 1991.

3.2 Ámbito de aplicación

El sumario administrativo es el procedimiento para determinar o comprobar la responsabilidad de los funcionarios imputados de la comisión de falta administrativa y a su esclarecimiento (artículo 83 del Decreto 500/091).

Los sumarios son aplicables a las personas que mantienen un vínculo laboral con el Estado en calidad de funcionario público. Al respecto Rotondo (2000) sostiene que el sujeto pasivo del poder disciplinario es el funcionario público cuya conducta da lugar al ejercicio de este poder.

Los funcionarios presupuestados que hayan incurrido en falta administrativa serán objeto del correspondiente sumario administrativo.

En el caso de los funcionarios contratados, en cambio, ante la constatación de inconducta o incumplimiento de un deber funcional, se dispondrá, previa vista, la rescisión prevista en el correspondiente contrato; ello sin perjuicio de la potestad de la Administración de instruir también un procedimiento disciplinario.

3.3 Sanciones disciplinarias

La Administración tiene la potestad de aplicar sanciones, las cuales deberán seguir el principio de razonabilidad y “buena administración”, es decir que la elección de la sanción se debe hacer según la gravedad de la falta cometida.

La falta susceptible de sanción disciplinaria es todo acto u omisión del funcionario, intencional o culposo, que viole los deberes funcionales. Se consideran deberes funcionales las obligaciones, prohibiciones e incompatibilidades del funcionario, establecidas por la Ley 19.121 de 20 de agosto de 2013 en su Artículo 72.

A su vez el Artículo 74 de la citada Ley y el Artículo 10 de su decreto reglamentario 222/2014 clasifican las faltas en leves, graves y muy graves, atendiendo a las siguientes circunstancias:

1) El deber funcional violentado.

2) El grado en que haya sido vulnerada la normativa aplicable.

3) La gravedad de los daños causados.

4) El descrédito para la imagen pública de la Administración.

Respecto a las sanciones a aplicar, se dispone que:

- Las **Faltas leves** ameritarán las sanciones de *observación o amonestación* con anotación en el legajo personal del funcionario, o suspensión hasta por diez días, no resultando necesaria la instrucción de un sumario administrativo.
- Las **Faltas graves** ameritarán la sanción de *suspensión* a partir de diez días, y hasta por el término de seis meses.
- Las **Faltas muy graves** ameritarán la *destitución.*

Las sanciones de suspensión mayor a diez días y la destitución solamente podrán imponerse previo sumario administrativo.

Destitución. (Decreto 222/014, Artículo 9) Será causal de destitución la ineptitud, omisión o delito.

Ineptitud. Se entiende por ineptitud la carencia de idoneidad, la incapacidad personal o inhabilitación profesional. Sin perjuicio de ello, se configurará ineptitud cuando el funcionario no haya alcanzado el nivel satisfactorio para el ejercicio del cargo o desempeño de la función por dos períodos consecutivos y rechace la capacitación.

Omisión. Se entiende por omisión, a los efectos de la destitución, el incumplimiento muy grave de las obligaciones funcionales. Sin perjuicio de ello, se considerará omisión por parte del funcionario, el incumplimiento de las tareas en los servicios que sean declarados esenciales por la autoridad competente. Asimismo, los funcionarios incurrirán en ineptitud u omisión, según corresponda, cuando acumulen diez inasistencias injustificadas en un año calendario; o cuando -a través de los mecanismos de control de asistencia- efectúen registros correspondientes a otra persona o resulten beneficiados por el registro realizado por otra, siempre que lo hubieran solicitado.

Delito. Se entiende por delito toda conducta típica, antijurídica y culpable por la que el funcionario sea condenado penalmente. En todos los casos de sometimiento por sentencia de condena ejecutoriada, el Poder Ejecutivo apreciará las circunstancias y situación de éstos, a efectos de solicitar o no la destitución.

El Ministerio del Interior se rige por la Ley Orgánica Policial N° 19.315 de 18 de febrero de 2015 y su decreto reglamentario 1/016 de 4 de enero de 2016 (Reglamentación de los Artículos 76 a 90). La cesantía o destitución como sanción disciplinaria, consiste en la desvinculación del policía de la Institución decretada unilateralmente por la Administración (pérdida del Estado Policial).

En el caso de los organismos del art 220 y 221 de la Constitución, tienen normas específicas que siguen los principios y procedimientos establecidos en el Decreto 500/091, con algunas variantes (Ej.: Acordada 7865 del Poder Judicial, Ordenanza 10 de ANEP).

3.4 Registro General de Sumarios Administrativos

Del Decreto 302/994 de 28 de junio de 1994 [1] surge que los Poderes del Estado, Gobiernos Departamentales, Entes Autónomos, Servicios Descentralizados, Tribunal de Cuentas, Corte Electoral y Tribunal de lo Contencioso Administrativo, mantendrán un nexo permanente con la Oficina Nacional del Servicio Civil a efectos de las comunicaciones referidas al funcionamiento del Registro Nacional de Funcionarios Públicos. Este Registro comprenderá los registros de:

- Ingresos, modificaciones y egresos.
- Acumulaciones de cargos.

- Pases en comisión.
- Sumarios administrativos.

La información centralizada en dicho Registro constituye un insumo significativo en el proceso de selección de personal, ya que se debe consultar en forma previa a la designación o redistribución de funcionarios a la vez que contribuye al control del cumplimiento de los plazos en los que deben sustanciarse los sumarios administrativos, otorgando adecuadas garantías a los imputados.

En dicho sentido, la normativa general de funcionarios contenida en la Sección II, Capítulo I de la Ley Nº 18.172 de 31 de agosto de 2007, Artículo 4°, en la redacción dada por el Artículo 10 de la Ley 19.149 de 24 de octubre de 2013 establece:

“Las personas que hayan sido destituidas como consecuencia de la comisión de falta administrativa grave mediante decisión firme, o incumplimiento de sus obligaciones, sea en condición de funcionario público, o bajo cualquier otra modalidad de vinculación, previo sumario administrativo cuando correspondiere, o que hayan sido inhabilitadas como consecuencia de una sentencia por condena ejecutoriada, no podrán ser objeto de una nueva designación o contratación pública.

Se excepciona del inciso anterior a aquellas personas que hayan sido destituidas por razones políticas, sindicales o mera arbitrariedad en el período comprendido entre el 27 de junio de 1973 y el 28 de febrero de 1985".

A partir de la fecha de su aprobación, rige lo dispuesto por el Artículo 5° de la Ley 19.121 de 20 de agosto de 2013, que establece, como requisito de ingreso a la función pública en la Administración Central, inexistencia de destitución previa de otro vínculo con el Estado, así como de inhabilitación como consecuencia de sentencia por condena ejecutoriada.

Por su parte, el Artículo 70 del Decreto 222/014 especifica que los funcionarios públicos que registren en sus legajos sanciones de suspensión, como consecuencia de responsabilidad grave, comprobada, en el ejercicio de funciones o tareas relativas a la materia financiera, adquisiciones, gestión de inventario, manejo de bienes o dinero, no podrán prestar servicios vinculados a dichas áreas o actividades, ni ocupar cargos de Dirección de Unidades Ejecutoras. Tampoco podrán integrar órganos de dirección de personas jurídicas de derecho público no estatal en representación del Estado.

Nota al pie

[1] *Para los datos a relevarse en el año 2018 estará en vigencia la Ley 19.535 aprobada el 25.09.2017, cuyo Art. 4º dispone que todos los organismos del Estado deberán comunicar al Registro de Vínculos con el Estado (RVE) de la Oficina Nacional del Servicio Civil, el inicio de los procesos sumariales, sus causales y eventuales ampliaciones, por parte de los funcionarios designados instructores sumariantes. Las Áreas de Gestión Humana deberán comunicar la finalización o eventual clausura de los mencionados procedimientos sumariales. Los incumplimientos a esta disposición podrán ser sancionados.*

4. Objetivos

El objetivo general de este estudio es realizar un análisis de los incumplimientos disciplinarios y la aplicación de las normas sancionatorias correspondientes por parte de la Administración a sus funcionarios.

Los objetivos específicos son:

- Conocer las causas de incumplimientos en materia de deberes funcionales que generaron sumarios administrativos.
- Analizar qué medidas disciplinarias fueron adoptadas por la Administración.
- Conocer la distribución de los sumarios por organismo.
- Conocer el perfil de las personas con sumarios por sexo y edad.
- Informar y analizar el otorgamiento de venias para la destitución de funcionarios del Poder Ejecutivo, por la Cámara de Senadores para su destitución.

Contar con esta información le permitirá a cada organismo tomar las acciones que correspondan para mejorar mecanismos de gestión de personas o introducir otros más eficaces, implementar estrategias para modificar los aspectos negativos de la cultura organizacional que puedan estar impactando y reforzar los valores compartidos.

5. Aspectos Metodológicos

Se realiza un análisis cuantitativo de datos registrales, utilizando categorías para clasificar y agrupar las causas que dieron inicio a los sumarios. La creación de estas categorías se sustenta en la información registral que se procesa y no se basa en el ordenamiento jurídico.

El propósito de estas es discriminar con más precisión qué tipo de incumplimientos han sido los cometidos.

La primera de las categorías es denominada **“Incumplimientos en el deber funcional”.** Siendo la categoría más abarcativa incluye todos los tipos de causas que se originaron en el cumplimiento propiamente dicho de las responsabilidades y tareas. Como ejemplos: omisión de asistencias, llegadas tarde, omisión de controles, errores en procedimientos, conducta personal y/o relacionamiento con compañeros y jerarcas inadecuado o ineptitud para la tarea.

La segunda categoría es **“Sentencia de condena ejecutoriada o Presunción de Ilícito”** trata de hechos que podrían eventualmente configurar un delito o que ya tienen sentencia por lo cual la persona se encuentra ejecutando una pena.

Una tercera categoría agrupa a los sumarios registrados como **“Irregularidades”**, los cuales son denominados de esta forma y no aportan datos para identificar con mayor precisión el deber funcional violentado. Si bien en los últimos años se ha mejorado la información registrada por los organismos, una parte permanece en esta categoría.

Acoso Sexual. La Ley N° 18.561, del 11 de setiembre de 2009, establece las normas para la prevención y sanción del acoso sexual en el ámbito laboral y en las relaciones docente-alumno. Esta ley, de aplicación en el ámbito público y privado, entiende por acoso sexual todo comportamiento de naturaleza sexual, realizado por persona de igual o distinto sexo, no deseado por la persona a la que va dirigido y cuyo rechazo le produzca o amenace con producirle un perjuicio en su situación laboral o en su relación docente, o que cree un ambiente de trabajo intimidatorio, hostil o humillante para quien lo recibe.

La **quinta categoría** abarca a los sumarios cuyas causas no han sido aportadas.

5.1 Aspectos metodológicos específicos

Entre las causas que inician sumarios en los organismos de los artículos 220 y 221 de la Constitución, se encuentran 2 categorías específicas:

- Sumarios iniciados por mala praxis y/o Lex Artis: “esta categoría refiere a la ejecución del acto médico en el marco de los criterios y procederes admitidos en un determinado tiempo y lugar, es decir, en una situación históricamente concreta” (Galán Cortés, JC, 2000:166).

- Lesión o muerte resultantes del delito de aborto, incluidos en la categoría penal “Contra la personalidad física y moral del hombre”. (Ley N° 18.987 de 22 de octubre de 2012; Código Penal Artículos 325 y 326)

Universo

Se analiza la información disponible en el Registro General de Sumarios Administrativos de la Oficina Nacional del Servicio Civil, sobre los sumarios iniciados entre el 1° de enero de 2017 y el 31 de diciembre de 2018 inclusive. Los organismos que abarca son Poder Ejecutivo, Poder Judicial, Tribunal de lo Contencioso-Administrativo, Corte Electoral, Tribunal de Cuentas, Entes Autónomos y Servicios Descentralizados

No se incluye en este informe al personal del escalafón K (Militar).

Fecha base

La fecha base para los datos contenidos en este informe es el 31 de diciembre de 2018. Es decir que la situación de conclusión o no de los sumarios se toma según lo informado por los organismos a esa fecha.

Unidad de análisis

La unidad de análisis de este estudio es el sumario y no el funcionario, es decir que si un funcionario tiene más de un sumario, será “contado” tantas veces como sumarios posea.

6. Análisis de la Información

6.1 Cantidad de sumarios iniciados

En el período que abarca desde el 1/1/2017 al 31/12/2018 se han iniciado un total de 3981 sumarios en la Administración Central, en el Poder Judicial y en los Organismos de los Artículos 220 y 221 (Servicios Descentralizados, Entes Autónomos), 2080 en el 2017 y 1901 en el 2018.

Tabla 1 - Sumarios iniciados por año y concluidos al 31/12/2018

Años	Concluidos	No concluidos	Total iniciados	Concluidos (%)
2017	1.478	593	2.080	71,49%
2018	712	1.174	1.901	38,24%
Total	**2.190**	**1.767**	**3.981**	**55,61%**

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Módulo Sumarios del RVE2.0

De las personas con sumarios iniciados en el período hay 358 personas que tienen más de un sumario registrado, de acuerdo al siguiente detalle:

- **320 personas con 2 sumarios**
- **32 personas con 3 sumarios**
- **4 personas con 4 sumarios**
- **1 persona con 5 sumarios**
- **1 persona con 6 sumarios.**

Por tanto, se le han iniciado sumarios a un total de 3.576 personas.

De los 3981 sumarios iniciados, 2190 han concluido a la fecha base del informe (31/12/2018) (1478 de los iniciados en 2017 y 712 de los iniciados en 2018 [1]) y 1791 están sin conclusión.

La mejora en cantidad de sumarios finalizados con respecto a informes anteriores, (en los que el promedio de sumarios concluidos no superaba el 25%) muestra un avance en el cumplimiento de la normativa (Ley 19.121, Artículo 78), que establece que los procedimientos se clausurarán si la Administración no se pronuncia sobre el fondo del asunto en el plazo de dos años, contados a partir de la resolución que dispuso la instrucción del sumario. El cómputo del plazo referido se suspenderá: A) Por un término máximo de sesenta días, durante la tramitación de la ampliación o revisión sumarial. B) Por un plazo máximo de treinta días en cada caso, para recabar los dictámenes de la Fiscalía de Gobierno competente y de la Comisión Nacional del Servicio Civil cuando corresponda. C) Por un plazo máximo de noventa días durante el cual la Cámara de Senadores tiene a su consideración el pedido de venia constitucional para la destitución. Lo dispuesto en este artículo no será de aplicación en el caso de funcionarios sometidos a la Justicia Penal.

A su vez influyen los avances logrados en el propio sistema de Registro, que establece notificaciones semestrales para los sumarios en los que no se verifican actualizaciones, como en la calidad de los registros efectuados en cada organismo.

También se comenzó un proceso que permite obtener la información sobre los Sumarios que han sido concluidos y remitidos a la Comisión Nacional de Servicio Civil, a efectos de evaluar las decisiones de desvinculación o destitución de un funcionario, antes de ser remitida la actuación para el Senado, donde se recabará la venia necesaria.

En las siguientes tablas (2 y 3) se presentan las cantidades de sumarios iniciados por Inciso para cada año en relación con la cantidad de vínculos que presentaban los Incisos al 31 de diciembre de cada año.

Los organismos con mayor cantidad de sumarios iniciados en términos porcentuales respecto a la cantidad de vínculos laborales de funcionarios públicos al 31 de diciembre de 2017 son el Instituto Nacional de Inclusión Social Adolescente (INISA) con el 5,78%, el Instituto Uruguayo de Meteorología con el 3,60%, el Ministerio del Interior (2,86%) y el Tribunal de lo Contencioso Administrativo (2,82%).

Si se considera únicamente la Administración Central, los organismos con mayor cantidad de sumarios por vínculos son, -además del ya mencionado Ministerio del Interior-, el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (1,5%) y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (1,38%).

Tabla 2 - Sumarios iniciados a funcionarios por Inciso sobre cantidad de vínculos al 31/12/2017

Incisos	Total Vínculos c/ Func. al 31/12/2017	Abierto	Concluido	Total	Sumarios iniciados/vínculos
Presidencia de la República	2.144	1	6	7	0,33%
Ministerio de Defensa Nacional	1.660	1	4	5	0,30%
Ministerio del Interior	31.309	255	632	894	2,86%
Ministerio de Economía y Finanzas	4.331	1	42	44	1,02%
Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca	1.786	3	5	8	0,45%
Ministerio de Transporte y Obras Públicas	2.918	2	1	3	0,10%
Ministerio de Educación y Cultura	1.911		3	3	0,16%
Ministerio de Salud Pública	834		5	5	0,60%
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	798	5	6	11	1,38%
Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente	532	2	6	8	1,50%
Ministerio de Desarrollo Social	569		1	1	0,18%
Poder Judicial	4.981	5	10	15	0,30%
Tribunal de Cuentas	357	1		1	0,28%
Tribunal de lo Contencioso Administrativo	71		2	2	2,82%
ANEP	89.478	94	345	439	0,49%
Universidad de la República	18.114	40	4	44	0,24%
INAU	4.251	23	31	54	1,27%
Banco de Previsión Social	4.029		14	14	0,35%
ASSE	24.840	83	128	212	0,85%
Universidad Tecnológica (UTEC)	225		1	1	0,44%
Instituto Uruguayo de Meteorología	139		5	5	3,60%
Fiscalía General de la Nación	618		4	4	0,65%
INISA	1.539	5	84	89	5,78%
Banco Central del Uruguay	618		7	7	1,13%
Banco de la República del Uruguay	3.820		18	18	0,47%
Banco de Seguros del Estado	1.833		8	8	0,44%
ANCAP	2.499		4	4	0,16%
UTE	6.667	10	54	64	0,96%
Administración Nacional de Puertos	906	12	12	24	2,65%
ANTEL	6.326	17	1	18	0,28%
OSE	4.311	2	26	28	0,65%
Administración Nacional de Correos	1.885	26	8	34	1,80%
Agencia Nacional de Vivienda	521		1	1	0,19%
Gobierno Departamental de San José	878	3		3	0,34%
Gobierno Departamental de Tacuarembó	1.609	2		2	0,12%
Total	**22.9307**	**593**	**1.478**	**2.080**	**0,91%**

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Módulo Sumarios del RVE2.0

Nota: No se consideran para el estudio de sumarios al personal del Escalafón K – Militar del Ministerio de Defensa Nacional ni al Escalafón M del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Para el 2018 los organismos con mayor cantidad de sumarios iniciados con respecto a la cantidad de sus vínculos laborales de funcionarios públicos son: el Ministerio del Interior con el 2,38%, el Instituto Uruguayo de Meteorología con 2,00% y OSE con 1,93% seguido por Ministerio de Economía y Finanzas con 1,76%.

En la Administración Central, además de los mencionados, ninguno de los restantes organismos llega al 1% de sumarios en relación con la cantidad de vínculos de funcionarios.

En la Administración Central, además de los mencionados, ninguno de los restantes organismos llega al 1% de sumarios en relación con la cantidad de vínculos de funcionarios.

6.2 Causas de los sumarios

Las causas por las cuales se inician sumarios se han agrupado para facilitar su sistematización y análisis. A partir del año 2015, con un nuevo sistema de registro de sumarios, los organismos de la Administración Central informan con criterios más uniformes las diferentes causas que inician sumarios.

Considerando la naturaleza de los hechos que motivaron los sumarios, se realizó - como se mencionó en el punto 5 Metodología - un agrupamiento de estas causas en categorías, con una perspectiva que no proviene del campo jurídico ni se corresponde con categorías legales jurídicas. Los resultados se presentan en el siguiente gráfico.

La distribución por causas queda representada en los siguientes gráficos, tanto para la Administración Central como para el resto de los Incisos.

Tabla 3 - Sumarios iniciados a funcionarios por Inciso Año 2018 sobre cantidad de vínculos al 31/12/2018

Inciso	Vínculos al 31/12/2018	Abierto	Concluido	Total general	Sumarios iniciados/vínculos
Presidencia de la República	2.103	1	3	4	0,19%
Ministerio de Defensa Nacional	1.378	2	1	3	0,22%
Ministerio del Interior	31.474	478	258	749	2,38%
Ministerio de Economía y Finanzas	4.319	24	52	76	1,76%
Ministerio de Relaciones Exteriores	254	1		1	0,39%
Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca	1.871	3	2	5	0,27%
Ministerio de Educación y Cultura	1.857	3		3	0,16%
Ministerio de Salud Pública	810	4		4	0,49%
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	760	5	1	6	0,79%
Poder Judicial	4.979	20	8	28	0,56%
Tribunal de lo Contencioso Administrativo	74		1	1	1,35%
ANEP	89.980	304	217	521	0,58%
Universidad de la República	18.059	32	2	34	0,19%
INAU	4.707	40	11	51	1,08%
Banco de Previsión Social	3.963	3	11	15	0,38%
ASSE	25.501	122	46	168	0,66%
Instituto Uruguayo de Meteorología	150	1	2	3	2,00%
Fiscalía General de la Nación	651	1	2	3	0,46%
INISA	1.563	13	7	20	1,28%
Banco Central del Uruguay	618	1	1	2	0,32%
Banco de la República del Uruguay	3.805	5		6	0,16%
Banco de Seguros del Estado	1.873	6	5	11	0,59%
ANCAP	2.364	1		1	0,04%
UTE	6.615	14	27	41	0,62%
Administración de los Ferrocarriles del Estado	557	3		3	0,54%
Administración Nacional de Puertos	929	3	3	6	0,65%
ANTEL	6.055	13		13	0,21%
OSE	4.306	51	32	83	1,93%
Administración Nacional de Correos	1.795		9	13	0,72%
Agencia Nacional de Vivienda	502	3	2	5	1,00%
Instituto Nacional de Colonización	229	1		1	0,44%
Gobierno Dep. de Cerro Largo	1.555		1	1	0,06%
Gobierno Dep. de Paysandú	1.855		1	1	0,05%
Gobierno Dep. de Río Negro	1.788	2	2	4	0,22%
Gobierno Dep. de Rivera	1.148	1		1	0,09%
Gobierno Dep. de Rocha	1.703	1		1	0,06%
Gobierno Dep. de Tacuarembó	1.645	8	4	12	0,73%
Gobierno Dep. de Montevideo	8.589		1	1	0,01%
Total general	**242.384**	**1.174**	**712**	**1.901**	**0,78%**

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Módulo Sumarios del RVE2.0

Nota: No se consideran para el estudio de sumarios al personal del Escalafón K – Militar del Ministerio de Defensa Nacional ni al Escalafón M del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Al observar ambas gráficas se aprecia el impacto que tienen los sumarios de la categoría "Incumplimientos en el deber funcional" para ambos grupos de Incisos.

Hay una importante diferencia en la cantidad de sumarios iniciados por "Presunción de ilícito o por condena ejecutoriada", son 539 iniciados entre los organismos de la Administración Central y 194 para el otro grupo de incisos. Esto sucede porque la mayoría de estos sumarios, el 70,2%, se

inician en el Ministerio del Interior.

Asimismo, los sumarios sin datos sobre sus causales son mayores entre los organismos que no pertenecen al Poder Ejecutivo, seguramente por una práctica más reciente de su registro en el RVE a partir de la Ley N° 19.535 de 25 de setiembre de 2017 que dispone la comunicación de todos los procesos sumariales y sus causales, a todos los organismos del Estado sin excepción.

6.2.1 Incumplimientos en el deber funcional

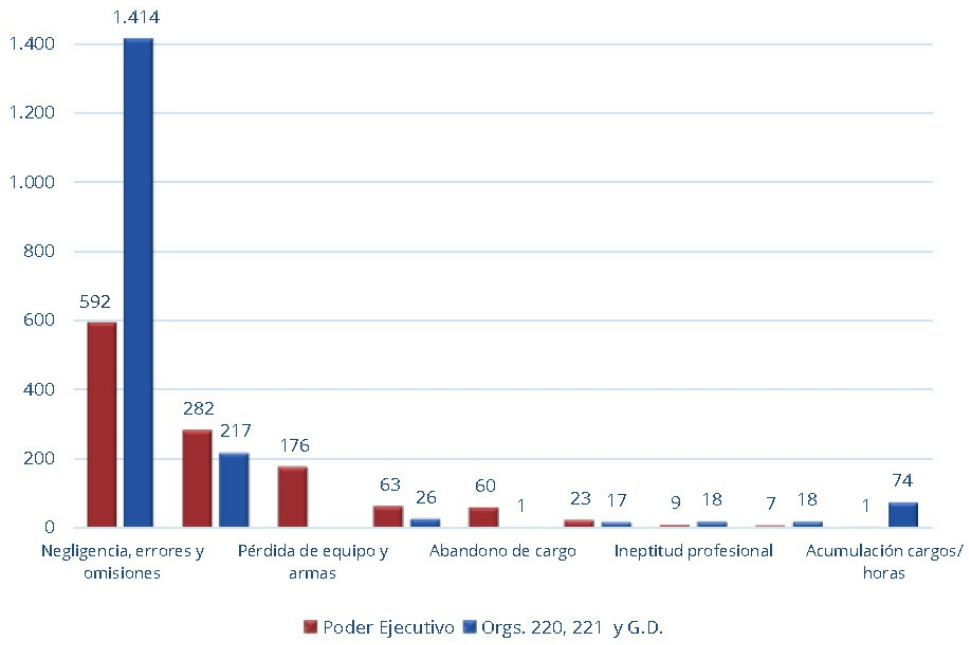
Este amplio grupo incluye todos los incumplimientos en los que incurre el funcionario en el desempeño de sus funciones, que no corresponden al ámbito penal. Esto es: omisiones al deber de asistencia, negligencia, errores y/u omisiones en el cumplimiento de tareas, faltas de controles, conductas personales reñidas con el respeto y la imagen pública, relacionamiento inadecuado con pares, superiores y subordinados, extravíos de bienes y/o daños a bienes, errores, hurto de equipos y/ armas (Ministerio del Interior), acoso laboral, ineptitud física o incapacidad (Ministerio del Interior), accidentes en vehículos propiedad del organismo o similares.

Por esta causa se iniciaron 1521 sumarios en el 2017 y 1477 en el 2018, representando para todo el período el 75,28% de los sumarios iniciados.

Siendo esta categoría la que origina la mayor cantidad de sumarios. A su vez se han abierto sub-categorías para agrupar la diferente naturaleza de las faltas.

El Gráfico 4 muestra la distribución de dichas sub-categorías, tanto para organismos del Poder Ejecutivo como para el resto de organismos del Estado.

Gráfico 4 - Distribución de sumarios por Incumplimientos en el deber funcional. Años 2017-2018



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Módulo Sumarios del RVE2.0

La categoría "Pérdida de equipo y armas" es exclusivamente del Ministerio del Interior.

Los sumarios iniciados por Acumulación de horas, son iniciados principalmente en ANEP, ya que los funcionarios públicos están autorizados a tener vínculos como docentes, con limitaciones en la carga horaria, lo que genera sumarios cuando la misma es sobrepasada.

Los sumarios iniciados por Acoso Laboral y los iniciados por Ineptitud Profesional, se duplican entre los organismos que no pertenecen al Poder Ejecutivo.

Las diferencias entre sumarios iniciados por ineptitud física o incapacidad son mayores dentro de la Administración Central, lo cual puede explicarse porque es una causa de rescisión del vínculo para el Ministerio del Interior, el cual representa el 70,8% de las mismas, el 29,2% de los sumarios restantes son de ANEP.

6.2.1.1 Faltas por negligencia, errores y omisiones en el ejercicio del cargo

Se representan en esta categoría las faltas cometidas por negligencia, error u omisión, tales como: llegadas tardes, faltas de controles, mal uso de sistemas o herramientas de trabajo y errores en los procedimientos.

Los datos reflejan que para el total de la categoría se iniciaron 2005 sumarios en el período (66,9% de la categoría Incumplimientos en la función).

2.1.2 Conductas reñidas con el respeto y la imagen pública

Esta categoría abarca a los sumarios iniciados por manifestaciones de conducta que distorsionan el adecuado relacionamiento con jefes, subordinados, compañeros y/o

público. Ejemplo de ello son conductas amenazantes, agresiones, incidentes en la vía pública, estar en el trabajo bajo efectos de drogas o alcohol, utilizar de redes sociales para difundir asuntos sobre terceras personas o información del ámbito laboral. Asimismo, la no obediencia jerárquica sin razones fundadas cae en esta categoría.

Se han iniciado 499 sumarios (16,6% de los Incumplimientos en la Función) por **conductas reñidas con el respeto y la imagen pública** , en 27 de los 44 organismos que comprende este estudio.

6.2.1.3 Omisiones al deber de asistencia y abandono de cargo

La Ley 19.121 en su artículo 82 establece que son causales de destitución la ineptitud, la omisión y el delito. Los funcionarios incurrirán en ineptitud u omisión, según corresponda, cuando acumulen diez inasistencias injustificadas en un año calendario.

El artículo 83 determina la renuncia tácita, entendiendo por tal cuando “cumplidos tres días hábiles continuos en que el funcionario faltare a sus tareas sin aviso e intimado por medio fehaciente al reintegro bajo apercibimiento, no se presenta a trabajar al día laborable inmediatamente posterior a la intimación”.

Para el estatuto policial rige el abandono de cargo como causa de cesantía. (Artículo 33, literal D, Decreto 01/66 de 04/01/2016 reglamentario de la Ley 19.315 de 18/02/2015).

El artículo 113 establece un lapso de cuarenta y ocho horas consecutivas sin causa justificada, no habiéndose presentado el funcionario dentro de los plazos previstos, para configurar abandono de cargo.

Se iniciaron durante el período 61 sumarios (2%) por omisiones al deber de asistencia y abandono de cargo.

6.2.1.4 Extravío y/o daños de bienes y/accidentes en vehículo oficial (sin consecuencias penales)

Se iniciaron 40 sumarios en el período, representando el 1,3% del grupo de Incumplimientos en el deber funcional. De los mismos fueron iniciados 22 en el Ministerio del Interior, varios lo fueron por accidentes de tránsito en vehículo oficial.

6.2.1.5 Ineptitud para el ejercicio del cargo

La ineptitud es una causal de destitución. Se entiende por ineptitud la carencia de idoneidad, la incapacidad personal o la inhabilitación profesional. Sin perjuicio de ello, se configurará ineptitud cuando el funcionario obtenga evaluaciones por desempeño insatisfactorias en dos periodos consecutivos, y rechace la recapacitación cuando no haya alcanzado el nivel satisfactorio para el ejercicio del cargo o desempeño de la función (Art. 82 de la Ley N° 19.121 de 20/08/2013).

Por esta causa se iniciaron 27 sumarios (0,9% de los Incumplimientos en la Función).

6.2.1.6 Acoso laboral

En Uruguay no existe aún una ley específica para acoso laboral, la referencia jurídica y normativa para decidir sobre estos casos consiste en leyes que garantizan los derechos fundamentales contenidos en la Constitución y otros mecanismos regulatorios internacionales, que regulan el tema de la violencia y el bienestar laboral (Ley N° 16.045 Principio de igualdad en el trato y oportunidades para ambos sexos, Ley N° 16.375 para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, Ley Nº 18.508 de Negociación Colectiva en el Sector Público, etc.) así como las directrices para un trabajo decente de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

En el período informado se realizaron 25 denuncias por acoso laboral, lo que respecto al bienio 2015-2016 al período pasado sextuplica los sumarios que habían sido iniciados de acuerdo con los registros. Es posible que este incremento se deba a mejores y más registros, así como a la conformación de Comisiones especializadas en Acoso Laboral y Protocolos de Actuación en los distintos organismos.

6.2.1.7 Ineptitud física

Los sumarios iniciados por esta causa lo han sido en el Ministerio del Interior con 63 sumarios y en Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) con 26. En total los 89 sumarios representan un 0,8% de los Incumplimientos en la función.

6.2.1.8 Pérdida y/o hurto de equipos y arma de reglamento

Esta causal es exclusiva del Ministerio del Interior y totalizan 176 sumarios, representando el 6.9% de los Incumplimientos en la Función.

6.2.1.9 Acumulación de cargos/horas

Fueron iniciados 75 sumarios por esta causa, representando un 2,5% de la categoría Incumplimientos por la Función.

6.2.2 Irregularidades

Quedan comprendidas en esta categoría todos los sumarios cuya descripción da cuenta de Irregularidades cometidas, sin la aportación de detalles más específicos que permita incluirlo en alguna de las otras categorías.

Se iniciaron 90 sumarios por Irregularidades, lo que representa el 2,26% del total, de los cuales 51 fueron en ANEP.

6.2.3 Funcionarios con sentencia de condena ejecutoriada o presunción de ilícito

Los sumarios iniciados por presunción de ilícito o por sentencia de condena ejecutoriada, representan la segunda causa. Se considera Presunción de ilícito cuando la falta cometida puede dar lugar a una denuncia e investigación penal. Además de ello el organismo puede, mediante vía administrativa, iniciar su propio proceso de investigación y determina una sanción correspondiente.

Hablamos de un funcionario con sentencia de condena ejecutoriada cuando la justicia inicia su investigación, determina un procesamiento para ello, a fin de dilucidar la responsabilidad de la persona y disponer del proceso que corresponda.

El procedimiento disciplinario administrativo se rige independientemente del procedimiento penal. La Administración debe iniciar su propia investigación y determinar el alcance de la falta cometida, así como determinar la sanción adecuada, por separado de lo que se determine en el ámbito judicial.

La disposición de sanciones tiene también un distinto tratamiento para la Administración y para la justicia penal. Dependiendo de la naturaleza del delito y las funciones y responsabilidades que desempeña, así como las disposiciones específicas de su puesto, recaerá la sanción.

El Art. 71 del Decreto 222/014 establece que el Poder Ejecutivo apreciará las circunstancias y situación del encausado para dictar las medidas que correspondan con relación al desempeño de sus cometidos, pudiendo disponer la continuidad en el cargo, el pase provisional a otras tareas compatibles con la imputación y asimismo la suspensión temporaria en el empleo. En este caso, siempre que hay suspensión se retienen al menos la mitad de los haberes, sin perjuicio de las restituciones que pudieran proceder en caso de declararse, por sentencia, no hacer lugar a los procedimientos.

En caso de que judicialmente se decrete la prisión del funcionario, se podrá retener hasta la totalidad de los haberes, considerando los requerimientos del servicio a cargo del inculpado y mientras no se defina su situación.

En

los casos claros de conducta incompatible con la calidad de funcionario público, será considerada falta grave y se dispondrá de la cesantía que corresponda, sin esperar el fallo judicial.

Tabla 4 - Organismos que iniciaron sumarios por presunción de ilícito o por poseer una condena ejecutoriada

Número	Inciso	Cantidad
4	Ministerio del Interior	515
25	Administración Nacional de Educación Pública	62
29	Administración de Servicios de Salud del Estado	37
27	Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay	23
66	Administración de las Obras Sanitarias del Estado	11
35	Instituto Nacional de Inclusión Social Adolescente	10
5	Ministerio de Economía y Finanzas	9
26	Universidad de la República	8
51	Banco de la República del Uruguay	8
16	Poder Judicial	7
28	Banco de Previsión Social	7
12	Ministerio de Salud Pública	5
61	Administración Nacional de Usinas y Trasmisiones Eléctricas	4
7	Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca	3
13	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	3
50	Banco Central del Uruguay	3
65	Administración Nacional de Telecomunicaciones	3
67	Administración Nacional de Correos	3
2	Presidencia de la República	2
64	Administración Nacional de Puertos	2
10	Ministerio de Transporte y Obras Públicas	1
14	Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente	1
31	Universidad Tecnológica (UTEC)	1
53	Banco de Seguros del Estado	1
60	Administración Nacional de Combustible, Alcohol y Portland	1
82	Gobierno Departamental de Cerro Largo	1
92	Gobierno Departamental de Rocha	1
96	Gobierno Departamental de Tacuarembó	1
Total		**733**

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Módulo Sumarios del RVE 2.0

En la siguiente tabla se muestra la cantidad de sumarios iniciados por esta causal, pero agrupando a los sumarios de acuerdo con la clasificación del Código Penal.

Tabla 5 - Sumarios iniciados por presunción de ilícito o ilícito por la clasificación del Código Penal. 2017-2018

Clasificación de delitos	Sumarios iniciados	% de sumarios/total
Contra la Personalidad física y moral del hombre	270	36,8%
Contra la propiedad	134	18,3%
Administración Pública	112	15,3%
Contra la libertad individual	73	10,0%
Contra la fe pública	53	7,2%
Contra las buenas costumbres	26	3,5%
Contra la Administración de Justicia	19	2,6%
Tráfico de estupefacientes	6	0,8%
Contra la economía y hacienda	4	0,5%
Contra la Administración Pública y contra la personalidad física y moral del hombre	3	0,4%
Contra la paz pública	2	0,3%
Contra la paz pública y contra la Administración Pública	2	0,3%
Tráfico de personas	1	0,1%
Abigeato	1	0,1%
Faena clandestina	1	0,1%
Contra la Administración Pública y contra la propiedad	1	0,1%
Contra la Administración Pública y contra la economía y hacienda	1	0,1%
Contra la Administración Pública y contra la fe pública	1	0,1%
Contra la Administración de Justicia y contra la propiedad	1	0,1%
Contra las buenas Costumbres y contra la libertad individual	1	0,1%
Contra la paz pública y contra la propiedad	1	0,1%
Contra la libertad individual y contra la Administración Pública	1	0,1%
Contra la personalidad física y moral del hombre, contra la propiedad y contra el tráfico de estupefacientes	1	0,1%
Sin datos	18	2,5%
Total	**733**	**100,0%**

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Módulo Sumarios del RVE2.0

Los sumarios iniciados por delitos o su presunción "**Contra la integridad física y moral del hombre"** continúan representando el grupo más numeroso con el 36,8%, cifra similar a la hallada para el bienio 2015-2016.

En orden decreciente se ubican los que conforman el grupo de **"Delitos contra la propiedad"** que incluye estafa, apropiación indebida, hurto, daño a la propiedad y plagio. Respecto al bienio pasado este grupo ha visto un incremento, pasando del 14,9% al 18,3% actual.

Los servicios y entes tienen mayor participación entre los organismos que iniciaron sumarios por Delitos contra la Propiedad, mientras que entre los del Poder Ejecutivo se originaron en 3: el Ministerio del Interior, el Ministerio de Economía y Finanzas y el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, entre los que iniciaron un 68,5% del total de este grupo de sumarios.

El grupo de delitos **"Contra la Administración Pública"** representa el tercero con 118 sumarios iniciados, o sea el 15,3% del total.

Dentro de este grupo los sumarios iniciados por utilización indebida de información privilegiada son los más representados con 27 casos (22,8%) junto a los 20 sumarios por abuso de funciones, (16,9%).

Con el 10% del total de sumarios, están los relacionados a delitos "**Contra la Libertad Individual",** que incluyen Abuso de autoridad, Privación de libertad, Violencia privada, entre otros.

En el resto de las categorías, ninguna llega al 10%.

6.2.4 Acoso Sexual

La Ley N° 18.561, del 11 de setiembre de 2009, establece las Normas para la Prevención y Sanción del Acoso Sexual en el ámbito laboral y en las relaciones docente-alumno. Esta ley, de aplicación en el ámbito público y privado, entiende por acoso sexual todo comportamiento de naturaleza sexual, realizado por persona de igual o distinto sexo, no deseado por la persona a la que va dirigido y cuyo rechazo le produzca o amenace con producirle un perjuicio en su situación laboral o en su relación docente, o que cree un ambiente de trabajo intimidatorio, hostil o humillante para quien lo recibe.

Esta causa representa un 1% del total, con un registro de 39 casos para los años 2017-2018.

Es ésta una causa de sumarios que ha venido en aumento. Para el período 2013-2014 se contabilizaron 2 sumarios, lo que representaba el 0,2%, para el siguiente bienio 2015-2016 fueron 22 sumarios, un 0,6% del total.

6.2.5 Sin datos aportados

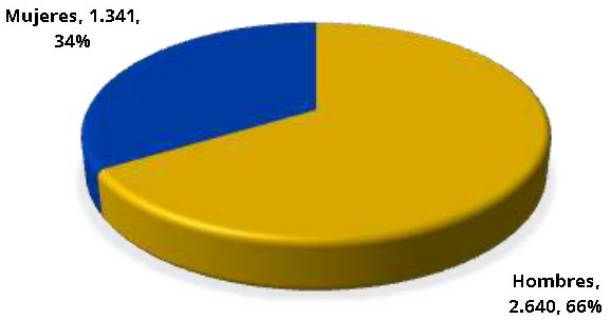
Se registraron 103 sumarios sin datos aportados sobre las causas de inicio, representa un 2,6% del total del período. Treinta y cuatro de ellos pertenecen a la Administración Central y el resto al Poder Judicial y los Incisos que no conforman el Poder Ejecutivo.

6.3 Análisis de los sumarios por sexo

La variable sexo es considerada en función de los sumarios iniciados y no de las personas sumariadas.

Del total de sumarios un 66% fueron iniciados a hombres y un 34% a mujeres.

Gráfico 5 - Distribución de sumarios iniciados por sexo 2017-2018



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Módulo Sumarios del RVE2.0

La distribución de los vínculos laborales con funcionarios públicos por sexo, de acuerdo al Informe de Vínculos con el Estado al 31/12/2018, muestra que el 45,3% de los vínculos fueron con hombres y 54,6% con mujeres, siendo entonces la proporción de sumarios iniciados a hombres (66%) claramente superior a la proporción de vínculos con hombres y mujeres en el Estado.

En el Ministerio del Interior, al tener casi una proporción de 2 a 1 vínculos con funcionarios hombres respecto a mujeres, también lo es en la incidencia de masculinización de sumarios como puede verse en la Tabla 6.

Sin embargo, en ANEP, cuya población femenina es de 3 a 1 respecto a los hombres, también se encuentra una mayor incidencia de sumarios realizados a hombres, siendo de 2,13 respecto al 0,74, como refleja la Tabla 7.

Tabla 6 - Ministerio del Interior. Relación sumarios por sexo / Vínculos de funcionarios por sexo

	Hombres	Mujeres
Vínculos con Funcionarios	20.941	10.533
Sumarios iniciados	1.380	263
Índice	6,59%	2,50%

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Módulo Sumarios del RVE2.0 e Informe de vínculos laborales con el Estado 2018

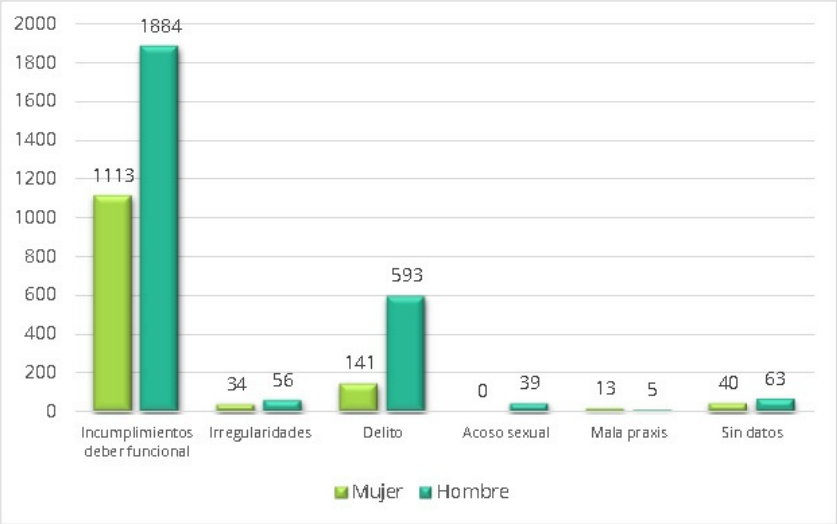
Tabla 7 - Administración Nacional de Educación Pública. Relación sumarios por sexo/Vínculos de funcionarios por sexo

	Hombres	Mujeres
Vínculos con Funcionarios	21.141	68.828
Sumarios iniciados	451	509
Incidencia	2,13%	0,74%

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Módulo Sumarios del RVE2.0 e Informe de vínculos laborales con el Estado 2018

-

Gráfico 6. Distribución de causas de sumarios por sexo. 2017-2018



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Módulo Sumarios del RVE2.0

Los sumarios por "Incumplimientos en el deber funcional" son la mayoría entre mujeres y hombres. Representan el 83% de causa de sumarios entre las mujeres y el 71,4% entre los hombres.

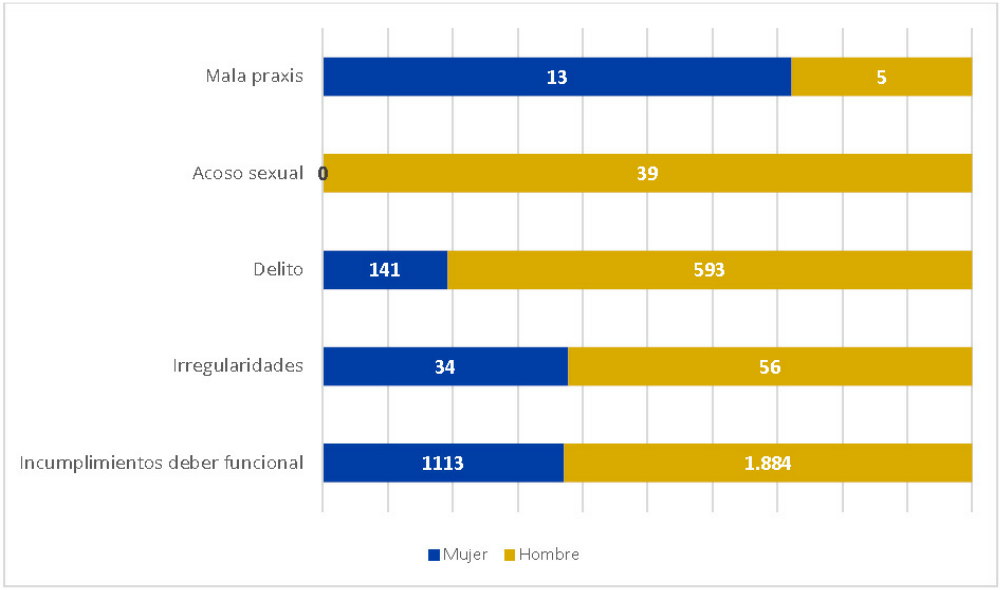
En cuanto a sumarios iniciados por presunción de ilícitos o condena ejecutoriada, entre los hombres representa el 22,4% y entre las mujeres un 11,2%.

No hay sumarios iniciados por Acoso Sexual entre las mujeres.

Los sumarios iniciados por Mala praxis ascienden al 1% entre las mujeres, mientras que entre los hombres es un 0,2%.

En el Gráfico 7 se aprecia el peso de hombres y mujeres para cada categoría de sumarios.

Gráfico 7 - Contribución por sexo a las causas de inicio



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Módulo Sumarios del RVE2.0

Tabla 8 - Comparación de sumarios por sexo para Incisos del Poder Ejecutivo y Organismos Arts. 220 y 221

	Administración Central		Organismos Arts. 220, 221 y Poder Judicial	
	Cantidad	%	Cantidad	%
Hombre	1.514	82,3%	1.126	52.6%
Mujer	326	17,7%	1.015	47,4%
Total	**1.840**	**100,0%**	**2.141**	**100%**

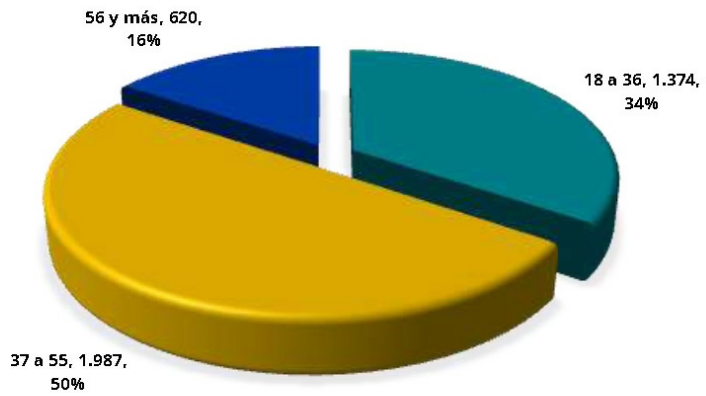
Fuente: Elaboración propia en base a datos del Módulo Sumarios del RVE2.0

6.4 Análisis por franjas etarias

La edad promedio de las personas con sumarios es de 42 años.

El Gráfico 8 refleja que el 50% de los sumarios fueron iniciados a funcionarios que tienen de 37 a 55 años y el 34% al grupo de 18 a 36 años, un 16% corresponde al grupo de 56 años y más.

Gráfico 8 - Distribución de sumarios iniciados por franja de edad de personas con sumarios Años 2017-2018



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Módulo Sumarios del RVE2.0

En la Tabla 9 se presentan los 5 Incisos que tienen la mayor cantidad, en términos absolutos, de sumarios iniciados y la distribución de franjas de edad en cada uno.

El Ministerio del Interior, organismos que presenta la mayor cantidad de sumarios, es el que más contribuye con los sumarios de la franja de 18 a 36 años, apenas por debajo de la siguiente franja de 37 a 55 años y solo el 1% de sus sumarios se iniciaron para la franja de 56 años o más.

Que los sumarios recaigan en la franja de 37 a 55 años en su mayoría es consistente con los datos generales sobre vínculos con funcionarios, cuya mayor parte quedan comprendidos en estas edades.

Tabla 9 - Incisos con mayor cantidad de sumarios por franja de edad. 2017-2018

Incisos	18 a 36		37 a 55		56 y más		Total
Ministerio del Interior	777	47,3%	848	51,6%	18	1,1%	1.643
Ministerio de Economía y Finanzas	30	25,0%	33	27,5%	57	47,5%	120
Administración Nacional De Educación Pública	333	34,7%	444	46,3%	183	19,1%	960
Administración Servicio Salud del Estado	59	15,5%	229	60,3%	92	24,2%	380
Obras Sanitarias del Estado	23	20,7%	56	50,5%	32	28,8%	111
TOTAL	1.222		1.610		382		3.214

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Módulo Sumarios del RVE2.0

Tabla 10 - Distribución de causales de sumarios por franjas etarias. Años 2017-2018

Causa de inicio	18 a 36 años	%	37 a 55 años	%	56 y más	%
Incumplimientos deber funcional	1.025	74,6%	1.470	74,0%	502	81,0%
Irregularidades	14	1,0%	53	2,7%	23	3,7%
Presunción/ Ilícito	306	22,3%	364	18,3%	64	10,3%
Acoso sexual	8	0,6%	27	1,4%	4	0,6%
Mala praxis	3	0,2%	12	0,6%	3	0,5%
Sin datos	18	1,3%	61	3,1%	24	3,9%
Total	1.374	100,0%	1.987	100,0%	620	100,0%

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Módulo Sumarios del RVE2.0

Los sumarios iniciados por “Incumplimientos del deber funcional” son los que originan mayor cantidad de sumarios para todas las edades, siendo aún mayor proporcionalmente para la franja de 56 y más.

Por su parte los ocasionados por Irregularidades ha decrecido en todas las franjas, ya que esta categoría ha pasado de representar un 16,3% para los años 2013-2014 a un 6% para el período 2015-2016 y disminuido un 3,7% para el presente estudio.

Los iniciados por Presunción de Ilícito o Condena Ejecutoriada tienen una menor representación en la franja de 56 años y más y no presenta diferencias significativas entre las franjas restantes.

Esto se debe al peso del Ministerio del Interior en este tipo de sumarios, que representa el 67% de todos los sumarios iniciados por esta causal. Entre ellos, los iniciados en la franja de 18 a 36 años son el 47,9 y en la franja de 37 a 55 el 51,7%, mientras que son únicamente 2 sumarios correspondientes a la franja de 56 y más, con el 0,2%.

Respecto a los sumarios iniciados por Acoso Sexual, la cantidad de sumarios ha venido en aumento, pasando de 12 casos en el período 2015-2016 a 39 en el 2017-2018.

Tabla 11 - Evolutivo por franjas de edad de los sumarios

	2013-2014	2015-2016	2017-2018
18 a 36	33%	42%	34%
37 a 55	53%	51%	50%
56 años y más	13%	7%	16%
Sin datos	2%	0%	0%

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Módulo Sumarios del RVE2.0 e Informes de sumarios 2013-2014 y 2015-2016

6.5 Sanciones

De los sumarios iniciados en el período 1/1/2017 al 31/12/2018 han concluido a la fecha base 2190, es decir el 55% del total de los iniciados en dicho período.

Las Sanciones aplicadas para la Administración Central son:

a. Observación/apercibimiento. Son las que advierten al funcionario sobre su conducta mediante observación o apercibimiento, corresponde la anotación en el legajo.

b. Suspensión con retención de haberes. La suspensión de hasta tres meses será sin goce de sueldo, o con la mitad de sueldo según la gravedad del caso. La que exceda de este último término será siempre sin goce de sueldo.

c. Desvinculación. Son las sanciones que finalizan con destitución, cesantía o rescisión del contrato. La destitución del funcionario presupuestado es el único caso en que la aplicación de la sanción se resuelve en el ámbito senatorial, previa recomendación de la Comisión Nacional del Servicio Civil.

d. Rebaja de Calificación.

e. No se probó responsabilidad. Son sumarios que finalizan sin sanción por no hallarse responsabilidad.

Tabla 12 - Sanciones aplicadas en la Administración Central

Sanciones	Cantidad	%
Apercibimiento/Amonestación	16	1,6%
Suspensión	547	53,2%
Desvinculación	134	13,0%
Sin sanción	218	21,2%
Rebaja de calificación	113	11,0%
Total	**1.028**	**100,0%**

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Módulo Sumarios del RVE2.0

Tabla 13 - Sanciones aplicadas en el Poder Judicial, Servicios Descentralizados y Entes Autónomos

Sanciones	Cantidad	%
Apercibimiento amonestación	137	11,8%
Suspensión	734	63,2%
Desvinculación	98	8,4%
Sin sanción	190	16,4%
Eliminar de la lista para el ascenso	2	0,2%
Retrogradación	1	0,1%
Total	**1.162**	**100,0%**

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Módulo Sumarios del RVE2.0

Más de la mitad de las sanciones aplicadas fueron de suspensión, para ambos grupos de organismos. La suspensión conlleva la retención de haberes por el tiempo no trabajado

La Clausura del Sumario es la segunda más frecuente como corolario del sumario, representa el 21,2% de las sanciones aplicadas en la Administración Central y el 16,4% en el resto de la Administración.

Esto es que la investigación determina que no hubo incumplimiento o no se hallaron elementos para determinar la responsabilidad o a o las personas responsables.

Los que finalizan con la desvinculación ocupan un tercer lugar en el caso de la Administración Central.

En el caso del resto de organismos (Arts. 220 y 221) es el apercibimiento o la amonestación la tercera de las sanciones más aplicadas, estando la desvinculación entre las de menor frecuencia.

La mitad de los sumarios que finalizan con desvinculación provienen del Ministerio del Interior. La Ley Orgánica Policial N° 19.315 de 18 de febrero de 2015 y su decreto reglamentario 1/016 de 4 de enero de 2016 (Reglamentación de los Artículos 76 a 90) habilita la cesantía como sanción disciplinaria de destitución, la que procede por las siguientes causas (Artículo 73 de la Ley 19.315):

a) Ineptitud en el ejercicio del cargo.

b) Por condena firme de la Justicia Penal que traiga aparejada pena incompatible con el ejercicio de funciones públicas.

c) Realizar cualquier acto público o privado de carácter político, salvo el voto.

A su vez, serán causales de cesantía:

d) Abandono del cargo.

e) Ingreso a otro cargo no docente de la Administración Pública.

f) Incapacidad física o psíquica.

Tabla 14 - Sumarios finalizados con desvinculación por Inciso

Inciso	Cantidad de sumarios finalizados en desvinculación	Cantidad de Vínculos al 31/12/2018	Desvinculaciones/vínculos por organismo
Presidencia de la República	1	2013	0,05%
Ministerio de Defensa Nacional	2	1.378	0,15%
Ministerio del Interior	118	31.474	0,37%
Ministerio de Economía y Finanzas	6	4.319	0,14%
Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca	2	1.871	0,11%
Ministerio de Transporte y Obras Públicas	1	2.858	0,03%
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	3	760	0,39%
MVOTMA	1	523	0,19%
Poder Judicial	4	4.979	0,08%
Administración Nacional de Educación Pública	13	89.980	0,01%
Universidad de la República	2	18.059	0,01%
Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay	4	4.707	0,08%
Banco de Previsión Social	7	3.963	0,18%
Administración de Servicios de Salud del Estado	19	25.501	0,07%
Universidad Tecnológica (UTEC)	1	357	0,28%
Instituto Uruguayo de Meteorología	2	150	1,33%
Fiscalía General de la Nación	1	651	0,15%
Instituto Nacional de Inclusión Social Adolescente	8	1.563	0,51%
Banco de la República del Uruguay	7	3.805	0,18%
Banco de Seguros del Estado	1	1.873	0,05%
ANCAP	2	2.364	0,08%
Administración Nacional de Usinas y Trasmisiones Eléctricas	6	6.615	0,09%
Administración Nacional de Puertos	1	929	0,11%
Administración de las Obras Sanitarias del Estado	11	4.306	0,26%
Administración Nacional de Correos	6	1.795	0,33%
Gobierno Departamental de Río Negro	1	1.788	0,06%
Gobierno Departamental de Tacuarembó	2	1.645	0,12%
TOTAL	232	220.226	**0,11%**

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Módulo Sumarios del RVE2.0

Tabla 15 - Detalle de los sumarios finalizados en desvinculación años 2017-2018

Motivo de desvinculación	Administración Central	%	Poder Judicial y Organismos Arts. 220 y 221	%
Cese por ineptitud física	26	19,4	1	1,0
Cese por ineptitud moral para el cargo o función	102	76,1	47	48,0
Cese por omisión	0	-	39	39,8
Cese por delito	2	1,5	0	-
Cese de comisión	0	-	2	2,0
Aceptación de renuncia	0	-	7	7,1
Fallecimiento	4	3,0	2	2,0
Total	**134**	**100,0**	**98**	**100**

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Módulo Sumarios del RVE2.0

Las sanciones aplicadas que finalizaron con la desvinculación de las personas fueron 232. De ellas 134 correspondieron a organismos de la Administración Central, de las cuales 118 son del Ministerio del Interior y 98 al resto de los organismos.

Los ceses por ineptitud física representan el 19,4% en Administración Central. El 76,1% se consideran ceses por ineptitud moral para el ejercicio del cargo o función. Se debe

considerar que en muchos casos se toma esta causal cuando el funcionario incurre en conductas delictivas, se considera que no es moralmente apto para la función pública. Por este motivo, cese por delito alcanza solamente a un 1,5% de las destituciones.

En los demás organismos la ineptitud moral alcanza al 48% y el cese por omisión, en general omisión de asistencia es del 39,8%. En estos organismos se dieron casos en que se finalizó con la desvinculación del funcionario por aceptación de renuncia o cese de comisión 9,1% y en 2% de los casos por fallecimiento.

La propuesta de desvinculación en ningún organismo alcanza al 1% de los vínculos.

Nota al pie

[1] Esta diferencia entre los concluidos respecto a uno y otro año responde a que a mayor proximidad de los sumarios iniciados con respecto a la fecha base del informe, menor es la cantidad de sumarios concluidos.

Bibliografía

BAUTISTA, Diego. “Los códigos éticos de gobierno” Cuadernos de Ética para los Servidores Públicos Serie 4. Poder Legislativo del Estado De México, 2009.

GALÁN CORTÉS, JC, *Aspectos legales de la relación clínica,* Madrid, Jarpyo, 2000 en RODRIGUEZ ALMADA, Hugo, *Los aspectos críticos de la responsabilidad médica y su prevención*, Revista Médica del Uruguay Núm. 17, 2001.

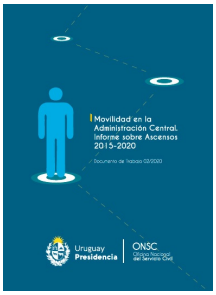
KLINGNER, Donald. (2004) “La ética pública y el servicio profesional de carrera” IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, 2004.

NAESSENS, Hilda. Ética pública y transparencia. 200 años de Iberoamérica (1810-2010). Congreso Internacional Actas del XIV Encuentro de Latinoamericanistas Españoles, Santiago de Compostela, 2010.

ROTONDO, Felipe. Manual de Derecho Administrativo. Ediciones del Foro, Montevideo, 2000:123-127.

Movilidad en la Administración Central. Informe sobre Ascensos 2015-2020

Descargá la versión Digital **aquí**



Documento de Trabajo 02/2020

La gestión de la movilidad determina tanto la cobertura de las necesidades organizacionales como las posibilidades de desarrollo de los funcionarios. En el transcurso de su trayectoria laboral las personas alcanzan su máximo nivel de desempeño cuando pueden integrar sus capacidades y preferencias con las posiciones o cargos que desempeñan.

Resumen ejecutivo

La gestión de la movilidad determina tanto la cobertura de las necesidades organizacionales como las posibilidades de desarrollo de los funcionarios. En el transcurso de su trayectoria laboral las personas alcanzan su máximo nivel de desempeño cuando pueden integrar sus capacidades y preferencias con las posiciones o cargos que desempeñan.

Si bien una velocidad de movimientos internos muy alta puede provocar inestabilidad e impericia en la ejecución de las tareas por falta de tiempo de aprendizaje, una baja velocidad de movimiento interno lleva a las personas a pasar años en el mismo puesto, perdiendo posibilidad de desarrollarse y desmotivándose.

El Estatuto del Funcionario Público define el ascenso como “la mejora en la situación funcional, resultante de la provisión de un cargo presupuestal mediante un concurso de méritos y antecedentes o de oposición y méritos” (Art. 53 Ley N° 19.121).

Los funcionarios presupuestados de la Administración Central que han ascendido en los últimos cinco años y medio no alcanzan al 10% (9,72%).

El 96,7% de estos ascensos se dio dentro de lo que se considera una movilidad vertical, moviéndose dentro del mismo escalafón a un grado mayor o a un escalafón que exige mayor calificación. Sin embargo, también se dieron “ascensos” a escalafones que exigen menor calificación, pero con mayor retribución (3,2%) y a grados menores dentro del mismo escalafón, pero con mayor retribución (0,1%). Estos últimos casos evidencian distorsión en la carrera funcional, en las remuneraciones y dentro de las distintas unidades ejecutoras de un mismo inciso.

Otro mecanismo que se puede considerar movilidad ascendente es la transformación de cargo o cambio de escalafón, para el cual el funcionario debe cumplir con los requisitos de formación que exige el escalafón al que quiere cambiar y haber realizado tareas correspondientes a ese escalafón avaladas por el jerarca de la unidad ejecutora durante 12 meses. El 3,08% de los funcionarios tuvo una movilidad de este tipo en los últimos cinco años y medio en la Administración Central.

El 35,21% del total de los ascensos corresponde al escalafón Profesional Universitario, el 28,90% al escalafón Administrativo, el 11,76% al escalafón Penitenciario, el 10,46% al escalafón Técnico Profesional y el 8,48% al escalafón Especializado. Los restantes escalafones registraron menos del 2% de los ascensos cada uno.

El 90% de los funcionarios presupuestados que ascendió en el período lo hizo dentro de la misma unidad ejecutora. Sin embargo, mediante el mecanismo de traslado en el Inciso, rotaron en el período 2015-2020 un total de 689 funcionarios de los funcionarios presupuestados actuales, lo que representa el 4,14%.

Del total de los ascensos estudiados el 69,1% corresponde a mujeres y el 30,9% a hombres. En números relativos, las mujeres ascendieron el doble que los hombres.

El análisis por edad muestra que los funcionarios menores de 50 años son quienes más han ascendido en los últimos cinco años y medio con respecto a los de 50 y más años.

Si bien existen otros mecanismos, como los pases en comisión o la asignación de funciones de conducción, si se consideran estas formas de movilidad (ascensos por concurso, transformación de cargos y traslados entre unidades ejecutoras), un 16,94% de los actuales funcionarios presupuestados de la Administración Central -excluyendo los escalafones K, L y M- ha logrado algún movimiento en el período considerado.

Introducción

La movilidad laboral es la posibilidad de cambiar en el ámbito del trabajo, ya sea de tareas, de responsabilidades, de oficina o geográficamente.

Como proceso de gestión humana, implica acciones de desarrollo de las personas e impacta positivamente en los ambientes de trabajo y en la motivación de los trabajadores. Para ello, es importante que tenga lugar en un marco de reglas claras y transparentes que permitan asumir nuevas tareas, la integración de distintos equipos de trabajo, diferentes responsabilidades, y/o mejora en las remuneraciones.

La movilidad ascendente implica nuevas funciones de mayor responsabilidad o jerarquía, generalmente asociada a un mejoramiento de grado.

La movilidad horizontal involucra el asumir nuevas funciones, en general en otra oficina u organismo, sin que ello implique una mejora en el cargo, mayores responsabilidades o remuneración.

La Carta Iberoamericana de la Función Pública (CLAD, 2003)[1] establece que las estructuras deben tener la flexibilidad necesaria para facilitar a) la movilidad funcional y geográfica de las personas, por razones de interés personal u organizativo, y b) el reconocimiento de la mejora profesional mediante la asignación de tareas de superior dificultad o responsabilidad.

Los sistemas de función pública deben incorporar mecanismos que favorezcan y estimulen el crecimiento de las competencias de los empleados públicos, mantengan alto su valor de contribución y satisfagan en lo posible sus expectativas de progreso profesional, armonizando éstas con las necesidades de la organización.

Para el Estatuto del Funcionario Público, el ascenso es “la mejora en la situación funcional, resultante de la provisión de un cargo presupuestal mediante un concurso de méritos y antecedentes o de oposición y méritos” (art. 53 Ley N° 19.121).

Nota al pie

[1] CLAD (2003) Carta Iberoamericana de la Función Pública, http://old.clad.org/documentos/declaraciones/cartaibero.pdf

Objetivo

El objetivo del presente informe es conocer la proporción y las características de los ascensos de los escalafones civiles de la Administración Central en el período 2015-2020.

Se toma la definición de ascenso dada por la Ley N° 19.121 de 20 de agosto de 2013 en su artículo 53 donde establece que el ascenso es “la mejora en la situación funcional, resultante de la provisión de un cargo presupuestal mediante un concurso de méritos y antecedentes o de oposición y méritos”.

Metodología

Fuente de datos: Los datos fueron obtenidos del Sistema de Gestión Humana (SGH 1.0).

Criterio de inclusión: Se consideraron los funcionarios presupuestados al 31/07/2020.

Se excluyen del presente estudio los escalafones L – Policial, K – Militar y M – Servicio Exterior por encontrarse excluidos de la Ley 19.121 de 20 de agosto de 2013. Se presenta en capítulo aparte la información correspondiente al Escalafón M Servicio Exterior.

Procedimiento: Se comparó los descriptores del cargo (escalafón y grado) de los funcionarios presupuestados al 31/07/2020 con los que presentaban a diciembre de cada año en los años 2014 al 2019. Dichas comparaciones se realizaron por Inciso, puesto que el ascenso da la posibilidad de movilidad entre unidades ejecutoras.

Para la clasificación de la información se tomaron los siguientes criterios:

Situación	Criterio
Presenta mismo escalafón y grado	No hay ascenso
Presenta mismo escalafón y grado mayor	Ascenso
Presenta diferente escalafón que requiere mayor calificación[2] y grado diferente al de ingreso	Ascenso
Presenta diferente escalafón que requiere menor calificación, pero con mayor salario y grado diferente al de ingreso	Ascenso
Presenta mismo escalafón y grado menor, pero con mayor salario:	Ascenso
Presenta diferente escalafón con grado de ingreso	No hay ascenso, se considera que hay cambio de escalafón al amparo del artículo 10 de la Ley 19.355 de 19 de diciembre de 2015
Presenta diferente Unidad Ejecutora, con igual escalafón y grado	No hay ascenso, se considera que es un traslado en el Inciso al amparo del artículo 57 de la Ley 19.121 de 20 de agosto de 2013.
Presenta cambio de tipo de vínculo provisoriato a presupuestado, contrato permanente a presupuestado o contrato de trabajo a provisoriato	No hay ascenso, se trata de una presupuestación o regularización.

Nota al pie

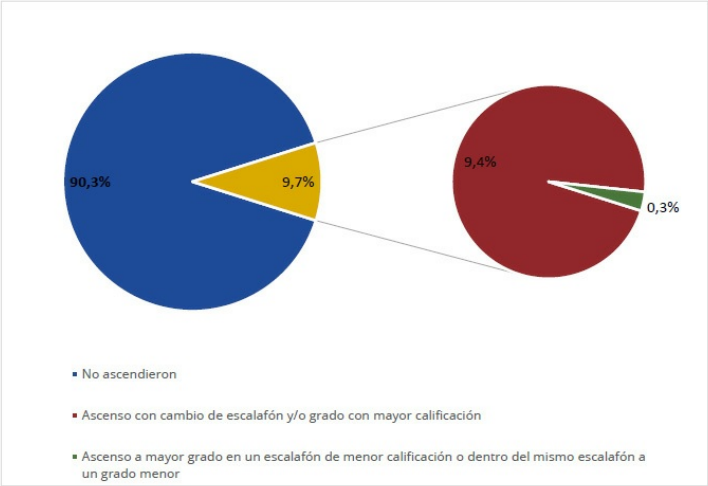
[2] Por calificación nos referimos a los créditos educativos exigidos por los artículos 29 y siguientes de la Ley Nº 15.809, de 8 de abril de 1986 y modificativas para acceder a cada escalafón.

Ascensos por tipo y año

Del total de funcionarios presupuestados de la Administración Central a julio de 2020 (16.624) el **9,72%** (1.616) ascendió en el período 2015-2020.

De los 1.616 ascensos el 96,7% (1.563) fue hacia un escalafón y grado de mayor calificación, un 3,2% (51) fue a un escalafón que exige menor calificación, pero con mayor retribución y solamente un 0,1% (2) fue dentro del mismo escalafón con grado menor, pero con mayor retribución.

Gráfico 1 | Porcentaje de funcionarios actuales que ascendió en los últimos cinco años y medio y tipo de ascenso

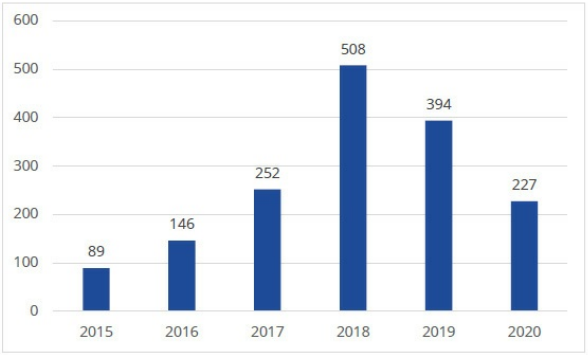


Nota: Se excluyen los escalafones L – Policial, K – Militar y M – Servicio Exterior.

Fuente: Elaboración propia en base a datos del SGH 1.0

El año en que ascendió la mayor cantidad de los funcionarios fue el 2018 (3,06% de los funcionarios presupuestados a julio 2020) y el año que se dio menor número de ascensos fue el 2015, en el cual ascendieron 89 funcionarios, es decir, un 0,54% de los funcionarios presupuestados a julio 2020.

Gráfico 2 | Cantidad de ascensos por año



Nota: Se excluyen los escalafones L – Policial, K – Militar y M – Servicio Exterior.

Fuente: Elaboración propia en base a datos del SGH 1.0

Tabla 1 | Cantidad de ascensos por año y porcentaje sobre el total de funcionarios a julio 2020

Tipo de Ascenso**	2015		2016		2017		2018		2019		2020		Total	
	Cant.	%*	Cant.	%*	Cant.	%*	Cant.	%*	Cant.	%*	Cant.	%*	Cant.	%*
Ascenso con cambio de escalafón y/o grado con mayor calificación	83	0,50%	144	0,87%	246	1,48%	496	2,98%	376	2,26%	218	1,31%	1.563	9,40%
Ascenso dentro del mismo escalafón a un grado menor	-	0,00%	-	0,00%	-	0,00%	-	0,00%	-	0,00%	2	0,01%	2	0,01%
Ascensoa mayor grado en un escalafón de menor calificación	6	0,04%	2	0,01%	6	0,04%	12	0,07%	18	0,11%	7	0,04%	51	0,31%
Total	89	0,54%	146	0,88%	252	1,52%	508	3,06%	394	2,37%	227	1,37%	1.616	9,72%

Notas:

**Porcentaje sobre el total de funcionarios presupuestados a 07/2020 según SGH 1.0. Se excluyen los escalafones L – Policial, K – Militar y M – Servicio Exterior.*

*** Por calificación nos referimos a los créditos educativos exigidos por los artículos 29 y siguientes de la Ley Nº 15.809, de 8 de abril de 1986 y modificativas para acceder a cada escalafón.*

Fuente: Elaboración propia en base a datos del SGH 1.0

El artículo 10 de la Ley N° 19.355 de 19 de diciembre de 2015 habilita a los funcionarios presupuestados de Administración Central a solicitar la transformación de sus cargos en cargos de otro escalafón (excepciones: hacia Esc. J, K, L, M, y N, y desde Esc. L Ejecutivo, M, N, R y S) cumpliendo los siguientes requisitos: probar que tienen los créditos educativos y requisitos que se exigen para el escalafón al que se desear acceder doce meses previo a la solicitud y haber desempeñado satisfactoriamente las tareas del escalafón de destino a juicio del jerarca de la unidad ejecutora durante por lo menos doce meses. Se transforma el cargo al grado más bajo del escalafón al que se accede.

Los cambios de escalafón amparados en este artículo fueron 512, lo que representa el 3,08% de los funcionarios presupuestados de la Administración Central a julio 2020. Este mecanismo constituyó una importante forma de movilidad vertical de los actuales funcionarios de la Administración Central en los últimos 5 años.

Asimismo, resulta interesante analizar si los ascensos se producen con cambio de unidad ejecutora o los funcionarios tienden a permanecer en la misma. En todo el período estudiado, tan sólo 161 funcionarios ascendieron a una diferente unidad ejecutora. Esto significa que el 90% del total de funcionarios presupuestados que ascendió en el período lo hizo en su misma unidad ejecutora.

Sin embargo, por el mecanismo de traslado en el Inciso al amparo del artículo 57 de la Ley N°19.121 de 20 de agosto de 2013 (movilidad horizontal) rotaron en el período 2015-2020 un total de 689 funcionarios, lo que representa el 4,14% del total de funcionarios presupuestados a julio 2020[1].

Tabla 2 | Ascensos entre unidades ejecutoras del mismo inciso por año

Ascensos entre Unidades Ejecutoras			
Año	Cantidad	Porcentaje/Total de Ascensos	Porcentaje/funcionarios a 07/2020
2015	14	15,73%	0,08%
2016	24	16,44%	0,14%
2017	33	13,10%	0,20%
2018	24	4,72%	0,14%
2019	36	9,14%	0,22%
2020	30	13,22%	0,18%
Total	161	9,96%	0,97%

Nota: Se excluyen los escalafones L – Policial, K – Militar y M – Servicio Exterior.

Fuente: Elaboración propia en base a datos del SGH 1.0

Nota al pie

[1] Por el mecanismo de traslado entre Incisos al amparo del artículo 58 de la Ley N° 19.121 de 20 de agosto de 2013 rotaron en el período 2015-2020 un total de 33 funcionarios (datos de la Comisión de Adecuación Presupuestal de ONSC al 13/05/2020).

Ascensos por Inciso

Si observamos los ascensos por Inciso encontramos que el que tuvo la mayor cantidad fue el Ministerio de Economía y Finanzas, con el 23% (372) del total del período.

Los incisos con menor cantidad de funcionarios actuales que ascendieron fueron el Ministerio de Transporte y Obras Públicas (el cual concentra el 15,4% del total de funcionarios presupuestados a julio 2020 y tiene solamente 6 funcionarios (0,4%) que ascendieron en el periodo); el Ministerio de Industria, Energía y Minería, con 5 funcionarios que ascendieron y el Ministerio de Salud Pública con 7 funcionarios que ascendieron en los últimos 5 y 1/2 años.

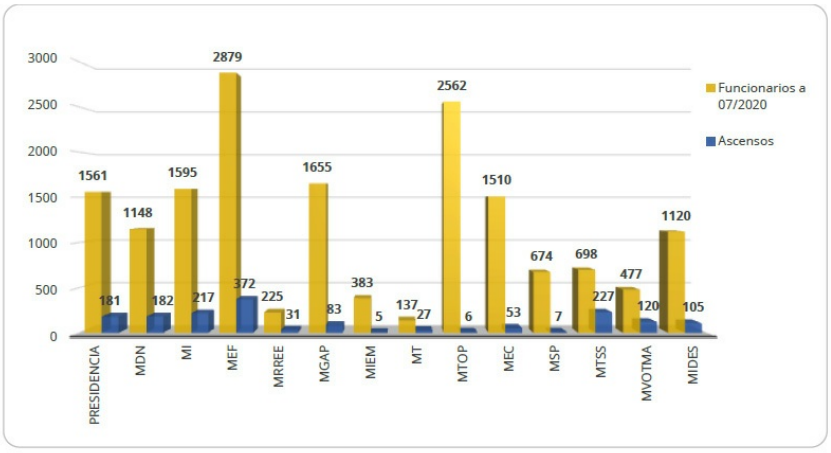
Tabla 3 | Cantidad de ascensos por Inciso y por año

Ascensos por año/Inciso	Año 2015	Año 2016	Año 2017	Año 2018	Año 2019	Año 2020	Total	%
Presidencia	26	9	14	16	76	40	181	11,2%
MDN	16	44	25	49	29	19	182	11,3%
MI	5	4	15	187	6	0	217	13,4%
MEF	3	7	31	160	58	113	372	23,0%
MRREE	3	4	0	19	5	0	31	1,9%
MGAP	0	0	0	6	44	33	83	5,1%
MIEM	0	0	0	2	3	0	5	0,4%
MT	0	0	25	0	0	2	27	1,7%
MTOP	3	0	1	0	2	0	6	0,4%
MEC	14	15	18	4	2	0	53	3,3%
MSP	3	0	0	0	4	0	7	0,4%
MTSS	16	9	30	34	132	6	227	14,0%
MVOTMA	0	4	58	30	20	8	120	7,4%
MIDES	0	50	35	1	13	6	105	6,5%
Total	89	146	252	508	394	227	1616	100%

Nota: Se excluyen los escalafones L – Policial, K – Militar y M – Servicio Exterior.

Fuente: Elaboración propia en base a datos del SGH 1.0

Gráfico 3 | Cantidad de funcionarios (julio 2020) y ascensos por Inciso 2015-2020



Nota: Se excluyen los escalafones L – Policial, K – Militar y M – Servicio Exterior.

Fuente: Elaboración propia en base a datos del SGH 1.0

Comparando la cantidad de ascensos en cada Inciso con su cantidad de funcionaros presupuestados a julio 2020 se observa que el que registra mayor proporción de funcionarios que ascendieron en el período fue el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (32,52%), seguido por el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (25,16%) y el Ministerio de Turismo (19,71%).

Tabla 4 Proporción de ascensos por funcionario según Inciso

Inciso	Ascensos	Funcionarios a 07/2020	% Ascensos
Presidencia	181	1.561	**11,60%**
MDN	182	1.148	**15,85%**
MI	217	1.595	**13,61%**
MEF	372	2.879	**12,92%**
MRREE	31	225	**13,78%**
MGAP	83	1.655	**5,02%**
MIEM	5	383	**1,31%**
MT	27	137	**19,71%**
MTOP	6	2.562	**0,23%**
MEC	53	1.510	**3,51%**
MSP	7	674	**1,04%**
MTSS	227	698	**32,52%**
MVOTMA	120	477	**25,16%**
MIDES	105	1.120	**9,38%**
Total	**1.616**	**16.624**	**9,72%**

Nota: Se excluyen los escalafones L – Policial, K – Militar y M – Servicio Exterior.

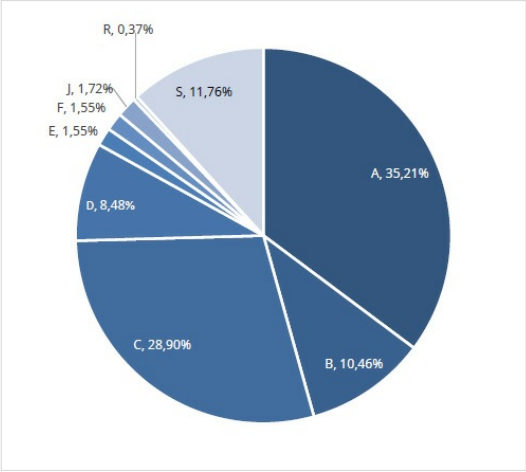
Fuente: Elaboración propia en base a datos del SGH 1.0

Los Incisos con menor cantidad de ascensos en relación con sus funcionarios presupuestados a julio 2020 son el Ministerio de Transporte y Obras Públicas (0,23%), el Ministerio de Salud Pública (1,04%), el Ministerio de Industria, Energía y Minería (1,31%), el Ministerio de Educación y Cultura (3,51%) y el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (5,02%).

Ascensos por escalafón

Respecto a los escalafones en los que se produjeron los ascensos, el 35,21% fue al escalafón Profesional Universitario, el 28,90% al escalafón Administrativo, el 11,76% al escalafón Penitenciario, el 10,46% al escalafón Técnico Profesional y el 8,48% al escalafón Especializado. Los restantes escalafones registraron menos del 2% de los ascensos cada uno. El escalafón que registró la menor cantidad de ascensos fue el R con un 0,37% del total.

Gráfico 4 | Porcentaje de ascensos por Escalafón



Nota: Se excluyen los escalafones L – Policial, K – Militar y M – Servicio Exterior.

Fuente: Elaboración propia en base a datos del SGH 1.0

Si se tiene en cuenta el total de funcionarios por cada escalafón, se observa que fue en el escalafón Técnico Profesional (B) en el que se dio el mayor porcentaje de ascensos (15,10%), seguido por el Penitenciario (14,89%) y en tercer lugar se ubican el escalafón Profesional Universitario y el Administrativo con 11,77% y 11,21% respectivamente.

El escalafón con menor cantidad de ascensos por funcionario fue el escalafón Oficios, con un ascenso cada 100 funcionarios en el periodo.

Tabla 5 | Ascensos por Escalafón

Escalafón	Cantidad ascensos	Cantidad funcionarios	% sobre funcionarios	% sobre total ascensos
A – Profesional Universitario	569	4.836	11,77	35,21
B – Técnico Profesional	169	1.119	15,10	10,46
C – Administrativo	467	4.167	11,21	28,90
D – Especializado	137	2.235	6,13	8,48
E – Oficios	25	1.924	1,30	1,55
F – Servicios Auxiliares	25	473	5,29	1,55
J – Docente	28	402	6,97	1,72
R – No incluidos en esc. anteriores	6	150	4,00	0,37
S – Penitenciario	190	1.276	14,89	11,76
Otros	0	42	0,00	0,00
TOTAL	**1.616**	**16.624**	**9,72**	**100,00**

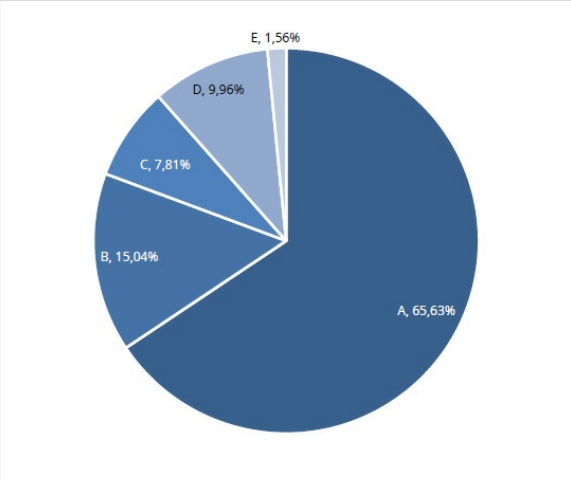
Nota: Se excluyen los escalafones L – Policial, K – Militar y M – Servicio Exterior.

Fuente: Elaboración propia en base a datos del SGH 1.0

Cambios de escalafón por transformación y ascenso

En cuanto a la transformación de cargos al amparo de lo dispuesto por el artículo 10 de la Ley N° 19.355 de 19 de diciembre de 2015 (cambio de escalafón), que realizaron en el periodo de estudio 512 de los funcionarios a julio de 2020 encontramos que el 65,63% de dichas transformaciones fue hacia el escalafón Profesional Universitario, el 15,04% hacia el escalafón Técnico Profesional, el 9,96% hacia el escalafón Especializado, el 7,81% hacia el escalafón Administrativo y el 1,56% hacia el escalafón de Oficios.

Gráfico 5 Cambio de escalafón (art. 10 Ley N°19.355)



Nota: Se excluyen los escalafones L – Policial, K – Militar y M – Servicio Exterior.

Fuente: Elaboración propia en base a datos del SGH 1.0

Tabla 6 Ascensos con cambio de escalafón según Escalafón Inicial y al que ascendió

	Final								
Inicial	**A**	**B**	**C**	**D**	**E**	**F**	**R**	**S**	**Total**
A	x	8	1	1	0	0	1	0	**11**
B	20	x	10	4	0	0	0	0	**34**
C	6	13	x	36	0	3	0	0	**58**
D	10	107	22	x	0	0	0	0	**139**
E	0	0	1	1	x	2	0	0	**4**
F	1	0	3	2	3	x	0	0	**9**
R	0	0	0	0	0	0	x	0	**0**
S	8	0	0	0	0	0	0	x	**8**
Total	**45**	**128**	**37**	**44**	**3**	**5**	**1**	**0**	**263**

Fuente: Elaboración propia en base a datos del SGH 1.0

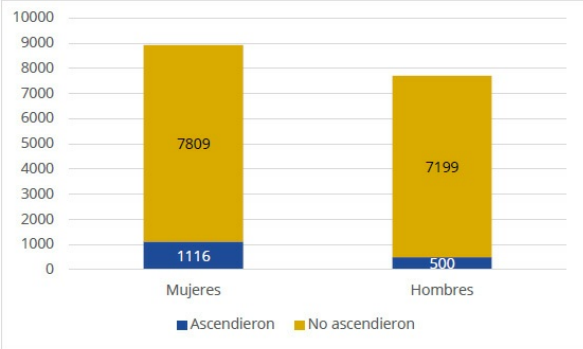
El 48,7% de los ascensos en los que el funcionario cambió de escalafón, se dio hacia el escalafón B (Técnico Profesional), siendo su mayoría funcionarios provenientes del escalafón D (Especializado). El 17,1% ascendió al escalafón A (Profesional) provenientes en su mayoría de los escalafones B y D. Hacia el escalafón D ascendió un 16,7%, provenientes en su mayoría del escalafón C (Administrativo).

Resulta más frecuente el pasaje a otro escalafón mediante el mecanismo de la transformación (512) que del ascenso (263). Al escalafón A accedieron por transformación de cargo más de 300 funcionarios, mientras solo 5 lo hizo por ascenso. Sucede lo contrario con el escalafón B (Técnico Profesional) al cual accedieron más funcionarios mediante concurso, desde otro escalafón.

Ascensos por edad y género

Del total de los ascensos estudiados el 69,1% (1.116) corresponde a mujeres y el 30,9% (500) a hombres. Mientras que del total de funcionarios a julio de 2020 el 53,7% (8.925) son mujeres y el 46,3% son hombres (7.699). Esto significa que en números relativos, las mujeres ascendieron el doble (13%) que los hombres (6%).

Gráfico 6 | Ascensos por género



Nota: Se excluyen los escalafones L – Policial, K – Militar y M – Servicio Exterior.

Fuente: Elaboración propia en base a datos del SGH 1.0

Tabla 7 | Distribución de ascensos por género y año

Año	Mujeres		Hombres		Total
	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad
2015	50	56,2%	39	43,8%	**89**
2016	106	72,6%	40	27,4%	**146**
2017	194	77,0%	58	23,0%	**252**
2018	360	70,9%	148	29,1%	**508**
2019	252	64,0%	142	36,0%	**394**
2020	154	67,8%	73	32,2%	**227**
Total	**1.116**	**69,1%**	**500**	**30,9%**	**1.616**

Nota: Se excluyen los escalafones L – Policial, K – Militar y M – Servicio Exterior.

Fuente: Elaboración propia en base a datos del SGH 1.0

Tabla 8 | Ascensos por Escalafón y género

	Mujeres		Hombres		Total
Escalafón	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad
A – Profesional Universitario	413	72,6	156	**27,4**	**569**
B – Técnico Profesional	108	63,9	61	**36,1**	**169**
C – Administrativo	361	77,3	106	**22,7**	**467**
D – Especializado	67	48,9	70	**51,1**	**137**
E – Oficios	2	8,0	23	**92,0**	**25**
F – Servicios Auxiliares	9	36,0	16	**64,0**	**25**
J – Docente	19	67,9	9	**32,1**	**28**
R – No incluidos en esc. anteriores	3	50,0	3	**50,0**	**6**
S – Penitenciario	134	70,5	56	**29,5**	**190**
TOTAL	**1.116**	69,1	**500**	**30,9**	**1.616**

Nota: Se excluyen los escalafones L – Policial, K – Militar y M – Servicio Exterior.

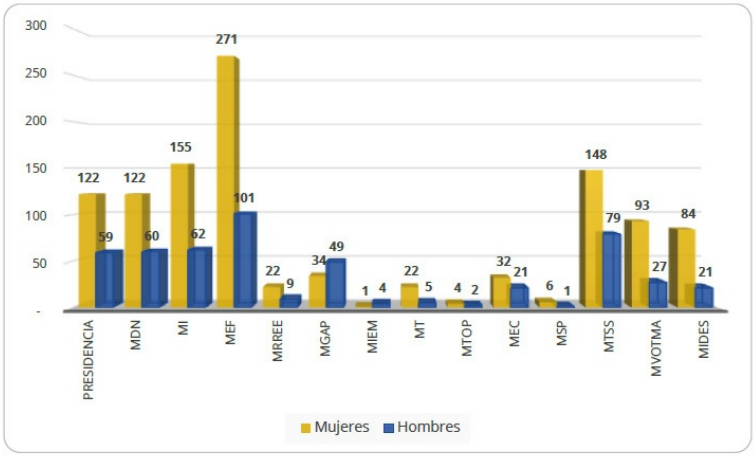
Fuente: Elaboración propia en base a datos del SGH 1.0

Las mujeres que ascendieron lo hicieron en un 37% al escalafón Profesional, un 32% al escalafón Administrativo, un 12% al escalafón Penitenciario, un 10% al escalafón Técnico y un 9% se distribuye en los restantes escalafones.

Los hombres que ascendieron en el período lo hicieron en un 31% al escalafón Profesional, un 21% al escalafón Administrativo, un 14% al escalafón Especializado, un 12% al escalafón Técnico, un 11% al escalafón Penitenciario y un 11% se distribuye en los restantes escalafones.

Los ascensos de mujeres son mayoría en todos los Incisos con excepción de los Ministerios de Ganadería, Agricultura y Pesca y de Industria, Energía y Minería. Esto coincide con la distribución por género del total de funcionarios presupuestados a julio 2020, con excepción del Ministerio de defensa Nacional donde ascendieron 122 mujeres y 60 hombres, pero presenta un total de 525 mujeres y 623 hombres en cargos civiles.

Gráfico 7 | Ascensos por género e Inciso



Nota: Se excluyen los escalafones L – Policial, K – Militar y M – Servicio Exterior.

Fuente: Elaboración propia en base a datos del SGH 1.0

Si se analiza la edad que tienen a julio de 2020 los funcionarios que ascendieron en el período 2015-2020 encontramos que el 57% se encuentra entre los 35 y 49 años, el 24% entre los 50 y 64 años, el 18% entre 18 y 34 años y el 1% restante tiene más de 65 años.

Tabla 9 | Ascensos por edad según año

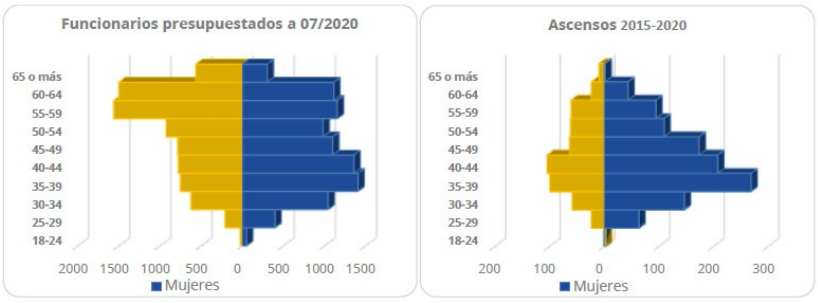
Rangos de edad	Año 2015		Año 2016		Año 2017		Año 2018		Año 2019		Año 2020		Total		%
	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H	
18-24	0	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0	**3**	**0**	**0,2%**
25-29	0	0	3	2	4	2	30	11	7	1	20	7	**64**	**23**	**5,4%**
30-34	6	3	12	6	30	3	47	28	15	8	37	10	**147**	**58**	**12,7%**
35-39	12	4	19	5	46	16	116	36	49	22	27	16	**269**	**99**	**22,8%**
40-44	5	10	25	11	35	13	61	29	51	27	31	14	**208**	**104**	**19,3%**
45-49	7	2	16	6	34	10	61	20	45	17	11	8	**174**	**63**	**14,7%**
50-54	9	14	17	5	23	8	16	11	32	20	13	3	**110**	**61**	**10,6%**
55-59	8	5	10	5	18	5	18	6	32	33	9	6	**95**	**60**	**9,6%**
60-64	3	1	4	0	4	1	6	6	21	10	6	5	**44**	**23**	**4,1%**
65 o más	0	0	0	0	0	0	2	1	0	4	0	4	**2**	**9**	**0,7%**
Total	**50**	**39**	**106**	**40**	**194**	**58**	**360**	**148**	**252**	**142**	**154**	**73**	**1.116**	**500**	**100%**

Nota: Se excluyen los escalafones L – Policial, K – Militar y M – Servicio Exterior.

Fuente: Elaboración propia en base a datos del SGH 1.0

Sin embargo, si observamos el total de funcionarios presupuestados a julio 2020, el 44% se encuentra entre los 50 y 64años, el 37% entre los 35 y 49 años, el 14% entre 18 y 34 años y el 5% restante tiene más de 65 años. Esto significa que los funcionarios menores de 50 años son quienes más han ascendido en los últimos 5 y ½ años con respecto a los de 50 y más años.

Gráfico 8 Pirámides de edad de funcionarios a julio 2020 y de funcionarios que ascendieron en los últimos 5 años



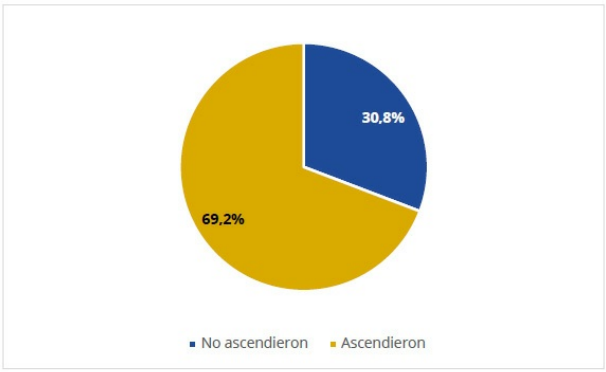
Nota: Se excluyen los escalafones L – Policial, K – Militar y M – Servicio Exterior.

Fuente: Elaboración propia en base a datos del SGH 1.0

Ascensos en el escalafón M – Servicio Exterior

El total de ascensos en el escalafón M – Servicio Exterior en el período 2015-2020 es de 227, lo que representa el 69,21% de los funcionarios presupuestados en dicho escalafón a julio 2020 (328) según el Sistema de Gestión Humana (SGH 1.0).

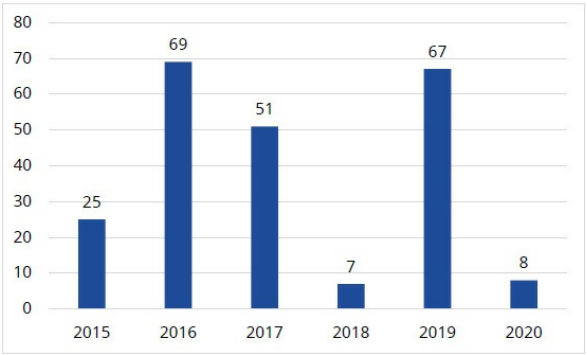
Gráfico 9 | Porcentaje de funcionarios actuales en el escalafón M que ascendió en los últimos 5 ½ años



Fuente: Elaboración propia en base a datos del SGH 1.0

El año en que ascendió la mayor cantidad de funcionarios en el escalafón de Servicio Exterior fue el 2016 (21% de los funcionarios presupuestados a julio 2020) y el año que se dio menor número de ascensos fue el 2018, en el cual ascendieron 7 funcionarios, es decir, un 2% de los funcionarios presupuestados a julio 2020.

Gráfico 10 | Cantidad de ascensos por año en el escalafón M – Servicio Exterior



Nota: Se excluyen los escalafones L – Policial, K – Militar y M – Servicio Exterior.

Fuente: Elaboración propia en base a datos del SGH 1.0

Del total de los ascensos del escalafón M el 44% (100) corresponde a mujeres y el 56% (127) a hombres. Distribución similar a la del total de funcionarios a julio de 2020, 42% (138) mujeres y 58% (190) hombres.

Tabla 10 | Distribución de ascensos por género y año dentro del escalafón M – Servicio Exterior

Año	Mujeres		Hombres		Total
	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad
2015	15	60%	10	40%	25
2016	29	42%	40	58%	69
2017	20	39%	31	61%	51
2018	2	29%	5	71%	7
2019	33	49%	34	51%	67
2020	1	13%	7	88%	8
Total	100	44%	127	56%	227

Fuente: Elaboración propia en base a datos del SGH 1.0

En cuanto a la edad de los funcionarios que ascendieron en el período 2015-2020 dentro del escalafón de Servicio Exterior, encontramos que el 41,4% se encuentra entre los 35 y 49 años, el 33,5% entre los 18 y 34 años, el 21,1% entre 50 y 64 años y el 4% restante tiene más de 65 años, mientras que del total de funcionarios presupuestados en el escalafón M a julio 2020, el 40,2% se encuentra entre los 35 y 49 años, el 26,2% entre los 50 y 64 años, el 22,3% entre 18 y 34 años y el 11,3% restante tiene más de 65 años.

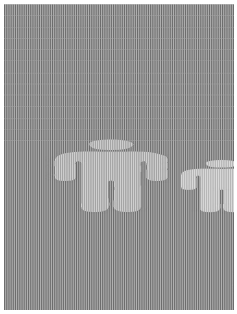
Tabla 11 | Ascensos por edad - Escalafón M

Rangos de edad	Total		%
	M	H	
18-24	0	0	0,0%
25-29	18	12	13,2%
30-34	25	21	20,3%
35-39	18	21	17,2%
40-44	15	18	14,5%
45-49	9	13	9,7%
50-54	3	12	6,5%
55-59	7	12	8,4%
60-64	3	11	6,2%
65 o más	2	7	4,0%
Total	100	127	100,0%

Nota: Se excluyen los escalafones L – Policial, K – Militar y M – Servicio Exterior.

Fuente: Elaboración propia en base a datos del SGH 1.0

Análisis de la estructura etaria de la Administración Central - 2019



Documento de Trabajo 01/2020

El presente estudio se circunscribe a la denominada Administración Central, esto es, Presidencia de la República y los 13 Ministerios actualmente existentes. Dentro de ese grupo, considera únicamente los vínculos con calidad de funcionario público, excluyendo además los funcionarios militares y policiales (escalafones “K” y “L”, respectivamente). Es decir que abarca al 23,5% del total de vínculos laborales existentes en esos organismos al 31 de diciembre de 2019.

Descargá la versión Digital **aquí**

Resumen Ejecutivo

El envejecimiento de los funcionarios públicos es un asunto de atención en todas las administraciones públicas, particularmente en aquellas de mayor desarrollo. La velocidad de envejecimiento de los funcionarios públicos suele ser, además, más acelerada que la del sector privado (Colley, 2014). Esta situación plantea desafíos para el sostenimiento de algunos servicios públicos, así como de las capacidades, experiencia y memoria institucional de las organizaciones públicas.

Un servicio público más envejecido puede, a su vez, ser visto como una oportunidad en la medida que permite planificar una reconfiguración de la plantilla más acorde a las necesidades del sector público en el momento (Pilichowski et al., 2007). En este sentido, conocer cuántas personas entran en edad de retiro durante cada período es importante porque permite replantear preguntas como cuántas de esas vacantes es deseable reponer, o cuántas es necesario transformar en cargos con nuevos perfiles.

El presente estudio se circunscribe a la denominada Administración Central, esto es, Presidencia de la República y los 13 Ministerios actualmente existentes. Dentro de ese grupo, considera únicamente los vínculos con calidad de funcionario público, excluyendo además los funcionarios militares y policiales (escalafones “K” y “L”, respectivamente). Es decir que abarca al 23,5% del total de vínculos laborales existentes en esos organismos al 31 de diciembre de 2019.

El promedio de edad de este grupo de funcionarios es de 47,6 años, algo menor al promedio de 51,3 años que se verificaba en 2013.

También resulta relevante señalar que, aunque la brecha se redujo en los últimos 6 años, actualmente los funcionarios de la Administración Central siguen siendo en promedio 6,3 años mayores al promedio nacional.[1]

Por otra parte, si se considera que la edad mínima que habilita el retiro para estos funcionarios es de 60 años (siempre que además hayan completado 30 años de trabajo reconocido por el sistema previsional), se advierte que casi uno de cada cinco (19,4%) estaba en edad de retirarse en diciembre de 2019.

Este es un valor extremadamente alto en el contexto internacional. En efecto, como se aprecia en el siguiente gráfico, un estudio de OCDE (2012) informaba que para un conjunto de 9 países seleccionados el porcentaje de funcionarios con 60 años o más era de apenas 7,6%. Entre dichos países, el segundo con mayor proporción de personal esa franja etaria era Estados Unidos, con sólo 11%.

Finalmente vale la pena plantear algunos escenarios posibles en cuanto al porcentaje de funcionarios que podría pasar a retiro en los próximos cinco años. Hacia fines de 2024 el 5% de las personas que hoy son funcionarios públicos en la Administración Central debería retirarse por cumplir la edad máxima que determina el retiro obligatorio, actualmente fijada en 70 años.

No obstante, se advierte que en 2019 la edad promedio de retiro verificada fue de 63,9 años. Considerando la hipótesis de que el personal se retirara a los 63 años, entonces hacia fines de 2024 se habrá jubilado más de uno de cada cuatro funcionarios públicos del Poder Ejecutivo (27%).

En otras palabras, de mantenerse las actuales condiciones, durante el actual período de gobierno la causal jubilatoria plantea la oportunidad de rediscutir el destino de cerca de un cuarto de los cargos actualmente vigentes en el Poder Ejecutivo.

Nota al pie

[1] Comparativo entre datos para funcionarios públicos obtenidos del Registro de Vínculos con el Estado y valores registrados en la Encuesta Continua de Hogares – INE, elaborado por Oficina Nacional de Servicio Civil.

Introducción

El envejecimiento de los funcionarios públicos es un asunto de atención en todas las administraciones públicas, particularmente en aquellas de mayor desarrollo. La velocidad de envejecimiento de los funcionarios públicos suele ser, además, más acelerada que la del sector privado (Colley, 2014). Esta situación plantea desafíos para el sostenimiento de algunos servicios públicos, así como de las capacidades, experiencia y memoria institucional de las organizaciones públicas.

Un servicio público más envejecido puede, a su vez, ser visto como una oportunidad en la medida que permite planificar una reconfiguración de la plantilla más acorde a las necesidades del sector público en el momento (Pilichowski et al., 2007). En este sentido, conocer cuántas personas entran en edad de retiro durante cada período es importante porque permite replantear preguntas como cuántas de esas vacantes es deseable reponer, o cuántas es necesario transformar en cargos con nuevos perfiles.

Para el caso uruguayo, estudios previos que analizaron la estructura etaria de los trabajadores públicos, han reflejado el marcado envejecimiento de los funcionarios públicos del Estado y particularmente de la Administración Central (Amarante, 2005; CEPRE, 2005; AGEV, 2008). En el año 2013 y 2016 los estudios realizados por ONSC mostraron una disminución del promedio de edad de estos trabajadores debido a la derogación de la prohibición al ingreso desde el año 2005.[1]

Este informe presenta un estudio descriptivo de la estructura etaria de los vínculos de funcionarios civiles de la Administración Central a diciembre del año 2019 considerandos variables como sexo y escalafón. En el primer capítulo se analiza el perfil etario de la Administración Central en general, por sexo y escalafón con una perspectiva evolutiva, comparando con años 1993 [2], 2013, 2016. En el segundo capítulo se detalla la estructura etaria de cada uno de los incisos de la Administración Central en donde se podrá apreciar las características de cada uno y las diferencias entre ellos. En el tercer capítulo se hará un análisis basado en la edad –ya que no se cuenta con información sobre la existencia de causal jubilatoria- de los posibles futuros egresos, por medio de una proyección a cinco años de los vínculos mencionados.

Notas al pie

[1]Art. 10 de la Ley N° 17.930 de 23/12/2005.

[2]Los datos de 1993 corresponden al Relevamiento de Funcionarios Públicos realizado por ONSC ese año.

Metodología

Para realizar el análisis se sistematizó la información del relevamiento de vínculos laborales con el estado que realiza la ONSC a diciembre de 2019 de los incisos 02 al 15 del Presupuesto Nacional.

Se consideraron los siguientes vínculos con calidad de funcionario público: presupuestados, contratos permanentes o de función pública, provisoriatos y contratos de alta especialización.

Se exceptúan los vínculos de los funcionarios de los escalafones K (militar) y L (policial) debido a que presentan características diferentes, tanto respecto a su naturaleza (poseen un estatuto funcional diferente) como a las características poblacionales (se caracterizan por contener una proporción mayor de hombres y de edad relativamente joven en comparación al resto de los funcionarios públicos del Poder Ejecutivo). Para las proyecciones también se exceptuaron los de los escalafones P (político) y Q (particular confianza).

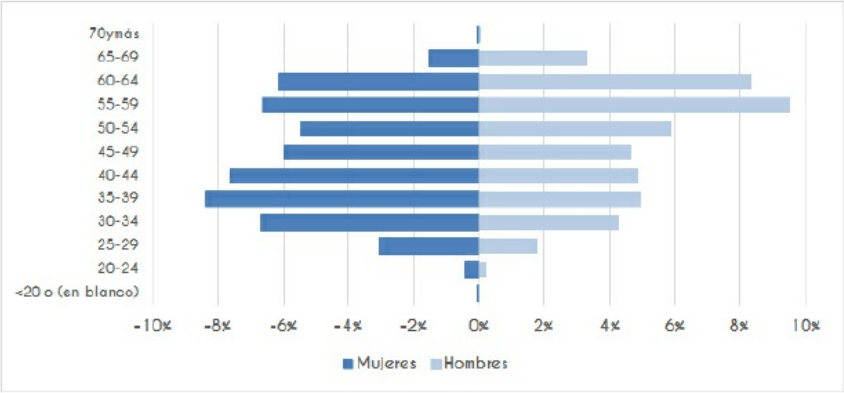
En síntesis, el presente estudio abarca el 24,7% de los vínculos con calidad de funcionario público de todo el Estado y el 23,5% del total de vínculos de la Administración Central.

Capítulo 1. Perfil etario de la Administración Central

La pirámide de población es un gráfico que expresa los datos referentes a la cantidad de personas por sexo y grupos de edades, generalmente agrupadas cada 5 años. Las pirámides etarias se van transformando a lo largo de los años, lo que indica cambios en el perfil demográfico de la población. Cuando los jóvenes son más, la base de la pirámide es más amplia y la cumbre más estrecha, lo que significa que esa población es predominantemente joven.

En el caso de la pirámide poblacional de los funcionarios de la Administración Central a diciembre de 2019, se observa que la base es estrecha, comienza a ensancharse desde los 30 a los 45 años, se achica nuevamente de 45 a 54 y se vuelve a ensanchar a partir de los 55, reflejando distintas políticas relativas al ingreso a la Administración implementadas a lo largo del período analizado.

Gráfico 1. Pirámide poblacional de los vínculos de presupuestados, contratos permanentes o de función pública, provisoriatos y contratos de alta especialización de Administración Central



Fuente: Elaborado por ONSC en base a datos del Relevamiento de vínculos laborales con el Estado 2019.

El promedio de edad es de 47,6 años 45,5 años para las mujeres y 49,9 años para los hombres. En el año 2013 este valor era de 51,3 años y el 2016 de 48,6. Es decir que la edad promedio en este segmento del sector público se redujo a un promedio de -1,85 entre los periodos estudiados (cada tres años).

También resulta relevante observar si existen diferencias entre la edad promedio de los funcionarios de la Administración Central y la del total de la población ocupada del país. Esos valores se presentan en la Tabla 1. En 2013, el promedio de la Administración Central era de 51,3 años, significativamente menor al promedio de 40,4 para el total de población ocupada. Esa brecha se redujo paulatinamente, aunque actualmente los funcionarios de la Administración Central siguen siendo en promedio 6,3 años mayores al promedio nacional.

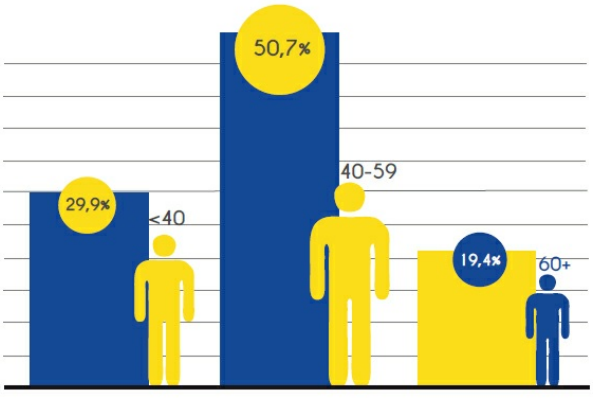
Tabla 1. Promedio de edad de la población ocupada y los vínculos de funcionarios públicos de la Administración Central

Año	Promedio Adm. Central	Promedio población ocupada - Uruguay	Diferencia
2013	51,3	40,4	10,9
2016	48,6	41,0	7,6
2019	47,6	41,3	6,3

Fuente: Elaborado por ONSC en base a datos de ECH (INE), SGH 1.0 y Relevamiento de vínculos laborales con el Estado 2019, 2013.

A diciembre de 2019 el 19,4% de los funcionarios tenía 60 años o más, es decir que cuenta con la edad suficiente para jubilarse.

Gráfico 2. Distribución de los vínculos de funcionarios públicos de la Administración Central por tramo etario. Diciembre 2019



Fuente: Elaborado por ONSC en base a datos del Relevamiento de vínculos laborales con el Estado 2019.

Analizando la estructura de la pirámide por sexo observamos que el 52% son de sexo femenino y el restante 48% de sexo masculino, con diferencias en la composición de hombres y mujeres por edad. El peso de las mujeres es mayor al de los hombres en los grupos etarios más jóvenes, siendo recién a partir de los 50 años que los hombres tienen un peso superior al de las mujeres.

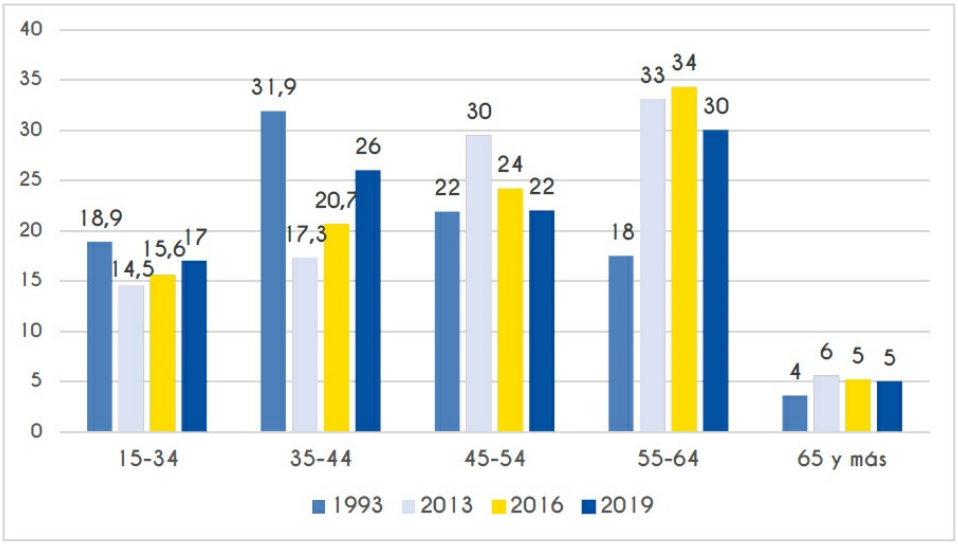
Tabla 2. Distribución por tramos de edad de los vínculos de funcionarios públicos de la Administración Central

Edad	1993		2013		2016		2019	
	Total*	%	Total	%	Total	%	Total	%
15-19	20	0,1	2	0,0	1	0,0	4	0,0
20-24	341	1,2	285	1,4	169	0,9	130	0,7
25-29	1.318	4,7	975	4,9	1.116	5,8	942	4,9
30-34	3.606	12,9	1.611	8,2	1.702	8,9	2.135	11,0
35-39	5.033	18,0	1.668	8,5	2.061	10,8	2.586	13,3
40-44	3.898	13,9	1.740	8,8	1.892	9,9	2.420	12,5
45-49	3.061	10,9	2.157	10,9	1.923	10,1	2.067	10,7
50-54	3.067	11,0	3.683	18,6	2.692	14,1	2.198	11,3
55-59	2.762	9,9	4.100	20,7	4.046	21,2	3.131	16,2
60-64	2.128	7,6	2.456	12,4	2.509	13,1	2.804	14,5
65-69	874	3,1	1.034	5,2	950	5,0	937	4,8
70 o más	152	0,5	79	0,4	58	0,2	20	0,1
Sin dato	1.729	6,2	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Total	27.989	100,0	19.790	100,0	19.119	100,0	19.374	100.0

*Administración Central sin MDN, MI y MSP (ASSE estaba incluido en el MSP). Considerar que el MEC incluía El Correo y Fiscalías en 2013 y 1993. Datos de 1993 del Relevamiento de Funcionarios públicos.

Fuente: Elaborado por ONSC en base a datos del Relevamiento de vínculos laborales con el Estado 2019 SGH1.0 y el Relevamiento de Funcionarios Públicos 1993.

Gráfico 3. Evolución de composición por tramo de edad de los vínculos de funcionarios públicos de Administración Central en porcentajes. Años 1993-2013-2016-2019



Fuente: Elaborado por ONSC en base a datos del Relevamiento de vínculos laborales con el Estado 2019 SGH 1.0 y el Relevamiento de Funcionarios Públicos 2013. Nota: El año 1993 excluye MDN, MI y MSP

Como se observa en el gráfico 3, resulta interesante ver la evolución de la estructura etaria de los funcionarios de Administración Central. Para efectuar la comparación no se consideraron para el año 1993 los Ministerios de Defensa e Interior y se excluyó también el MSP, dado que ASSE formaba parte de este ministerio y la mayoría de sus vínculos eran de esta unidad ejecutora.

El gráfico muestra que en 1993 la mitad de los vínculos correspondía a personas menores de 45 años, mientras en el 2013 este valor era de 32% y en el 2016 de 36% subiendo a 43% en 2019. Uno de los factores que contribuyó a esa tendencia fue la reapertura al ingreso a la función pública a partir del año 2005, que permitió la entrada de personas más jóvenes.

Paralelamente debe tenerse presente que el perfil de los funcionarios ha cambiado, hoy la composición por escalafón, por ejemplo, tiene una presencia mucho más importante de profesionales y técnicos (A y B) y mucho menor de escalafones de oficios y servicios (E y F). Esto incide en la edad de ingreso, dado que para cumplir los requisitos de los escalafones A y B se debe tener cierta cantidad de años de estudio concluidos.

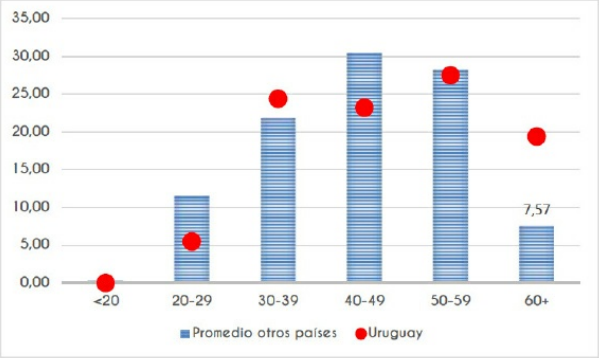
Si bien el promedio de edad de los funcionarios públicos bajó con respecto a 2013 y 2016 se mantienen las características de población relativamente envejecida, si lo comparamos con el capital humano de otros países. El estudio de OCDE (2012) muestra que de los nueve países presentados, ninguno supera un 11% de funcionarios de 60 y más, mientras en la Administración Central de Uruguay este porcentaje asciende a un 19,4%. A su vez, la comparación hace visible que hay una marcada diferencia en el tramo de 40-49 años en la Administración de Uruguay.

Tabla 3. Composición por tramo de edad de los vínculos de funcionarios públicos de Administración Central en relación a otros países

Tramo edad	% Funcionarios Adm. Central (2019)	Australia (2011)	Brasil (2008)	Reino Unido (2012)	Canadá (2012)	Francia (2010)	Nueva Zelanda (2012)	USA (2009)	Alemania (2011)	España (2012)
<20	0	0,3	0,2	0,2	0	0,9	0,2	0,4	0,1	0,1
20-29	5,5	16,7	11	10,3	9,4	16,7	13,5	11	7,2	8,5
30-39	24,4	26,5	16,3	21	24,8	28,5	22,6	18,3	15,1	23,7
40-49	23,2	28,1	33,8	32,9	30,2	26,8	28,4	28,6	33,3	31,5
50-59	27,5	22,9	31,4	28,1	29,4	23,5	24,7	30,6	34,6	29,3
60+	19,4	5,5	7,2	7,4	6,2	3,7	10,6	11	9,6	6,9
Total	100	100	99,9	99,9	100	100,1	100	99,9	99,9	100

Fuente: OCDE (2012) Human Resources Management Country Profiles

Gráfico 4. Composición por tramo de edad de los vínculos de funcionarios públicos de Administración Central con relación al promedio de países del estudio OCDE (2012)



Fuente: Elaborado por ONSC en base a datos del Relevamiento de vínculos laborales con el Estado 2019 y promedio OCDE.

Tabla 4. Composición por tramo de edad de los vínculos de funcionarios públicos de Administración Central según Escalafón

Escalafón	Hasta 49	50 y más	Total
A Profesional	60%	40%	5.147
B Técnico Profesional	56%	44%	1.224
C Administrativo	51%	49%	4.602
D Especializado	43%	57%	2.756
E Oficios	36%	64%	2.092
F Servicios auxiliares	26%	74%	533
J Docente (Excepto ANEP y UdelaR)	45%	55%	465
M Servicio exterior	62%	38%	339
N Judicial*	18%	82%	11
R Residual	38%	62%	156
S Penitenciario	92%	8%	1.281
Esc. SIRO	27%	73%	30
Esc. Casinos	50%	50%	736
Sin esc.	50%	50%	2
Total	**53%**	**47%**	**19.374**

Fuente: Elaborado por ONSC en base a datos del Relevamiento de vínculos laborales con el Estado 2019.
Nota: (*1) Los vínculos de Escalafón N que permanecen en la Administración Central corresponden a funcionarios de la Fiscalía de Gobierno del Ministerio de Educación y Cultura. (*2) El Anexo I de este informe contiene la descripción de cada uno de los escalafones referidos.

Capítulo 2. Estructura etaria de los incisos de la Administración Central

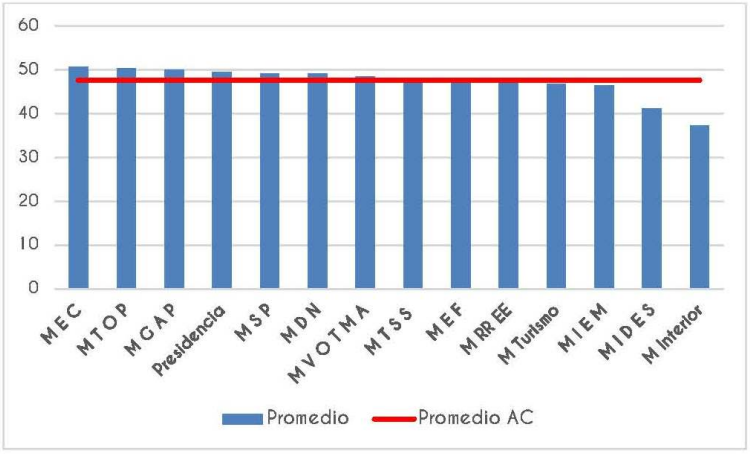
Como hemos analizado anteriormente, el promedio general de edad de los vínculos de funcionarios públicos de Administración Central es de 47,6 años. Sin embargo, como veremos en la tabla siguiente, este promedio varía si consideramos por inciso.[1]

Tabla 1. Edad promedio y distribución por rangos de edad por Inciso

Inciso	<30	30-39	40-49	50-59	60 y más	Total	Promedio
2 Presidencia	3%	17%	27%	34%	19%	100%	49,5
3 MDN	4%	17%	27%	35%	17%	100%	49,1
4 M. Interior	21%	41%	29%	9%	1%	100%	37,3
5 MEF	5%	25%	21%	28%	20%	100%	47,8
6 MRREE	8%	26%	20%	19%	26%	100%	47,7
7 MGAP	4%	23%	19%	26%	29%	100%	49,9
8 MIEM	5%	28%	27%	21%	19%	100%	46,4
9 M. Turismo	6%	36%	10%	27%	21%	100%	46,8
10 MTOP	5%	20%	14%	35%	26%	100%	50,3
11 MEC	3%	15%	25%	32%	25%	100%	50,7
12 MSP	1%	21%	28%	30%	20%	100%	49,1
13 MTSS	4%	23%	26%	29%	18%	100%	48,0
14 MVOTMA	3%	17%	31%	33%	16%	100%	48,5
15 MIDES	4%	47%	32%	12%	5%	100%	41,1
Total	**6%**	**24%**	**23%**	**28%**	**19%**	**100%**	**47,6**

Fuente: Elaborado por ONSC en base a datos del Relevamiento de vínculos laborales con el Estado 2019.

Gráfico 1. Promedio de edad por organismo



Fuente: Elaborado por ONSC en base a datos del Relevamiento de vínculos laborales con el Estado 2019.

Los incisos que presentan una estructura más envejecida son el Ministerio de Educación y Cultura (MEC) con un promedio de edad de 50,7 años, y el Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTOP) con un promedio de edad de 50,3 años, seguido por El Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP), Presidencia (49,5), Ministerio de Salud Pública (MSP) (49,1) y Ministerio de Defensa Nacional (MDN) (49,1). El inciso con la estructura más joven es el Ministerio del Interior (MI) con un promedio de edad de 37,3 años de sus funcionarios civiles, debido a la importante presencia del escalafón Penitenciario (S)[2] siguiéndole el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) con 41,1 años de promedio.

Hay cuatro incisos que tienen uno de cada cuatro o más de sus funcionarios con 60 años o más (MGAP, Ministerio de Relaciones Exteriores - MRREE, MTOP y MEC). En MGAP, MRRE y MTOP se realizaron ingresos y eso se evidencia en que tienen más porcentaje de personal menor de 40 años (34% en MRREE, 27% en MGAP, 25% en MTOP) con respecto a MEC, que tiene un 18%.

Tabla 2. Distribución por rangos de edad por unidad ejecutora del Inciso Presidencia

Unidad Ejecutora	<30	30-39	40-49	50-59	60-70	%	Total
Presidencia de la Rep. y U. Dep.	3%	16%	21%	35%	24%	100%	360
Of. Planeamiento y Presupuesto	0%	20%	21%	36%	23%	100%	167
U. Reg. Serv. Energía y Agua	0%	14%	42%	28%	16%	100%	43
Instituto Nal. de Estadística	7%	25%	33%	27%	7%	100%	299
Of. Nacional de Servicio Civil	3%	20%	21%	29%	27%	100%	132
U. Reg. Serv. Comunicaciones	0%	9%	13%	40%	38%	100%	82
Agencia de Gobierno Electrónico (AGESIC)	0%	21%	56%	18%	4%	100%	71
Sec. Nal. del Deporte	2%	13%	27%	39%	19%	100%	631
Total	**3%**	**17%**	**27%**	**34%**	**19%**	**100%**	1.785

Fuente: Elaborado por ONSC en base a datos del Relevamiento de vínculos laborales con el Estado 2019.

Notas al pie

[1] Inciso es el término técnico que se utiliza en la nomenclatura presupuestal para denominar a un organismo cuyo jerarca es ordenador primario del gasto. En la Administración Central, Presidencia de la República y cada uno de los Ministerios son Incisos. Al interior de los incisos, un primer nivel relevante en términos presupuestales es el de las Unidades Ejecutoras. Por ejemplo, la Oficina Nacional de Servicio Civil y la Oficina de Planeamiento y Presupuesto son Unidades Ejecutoras del Inciso 02, Presidencia de la República.

[2] Si bien el Escalafón S "Penitenciario" fue creado en 1986 (Ley N° 15.861), se crean cargos de este escalafón en la Ley N°18.719 de 27/12/2010.

Capítulo 3. Escenarios alternativos sobre futuros egresos por retiro de los funcionarios del Poder Ejecutivo

Como se señaló en la introducción a este informe, la edad de retiro y sus distintas modalidades constituyen un tema recurrente en las discusiones sobre gestión humana y políticas públicas vinculadas al funcionamiento del estado.

La edad de ingreso mínima para la función pública es de 18 años y la edad mínima de retiro queda establecida por la Ley No. 18.395 de 24 de octubre de 2008 en 60 años de edad para hombres y mujeres que además cumplan con 30 años de trabajo reconocidos por el sistema de seguro previsional.

Las causales de jubilación pueden ser por retiro común, por incapacidad total, o por edad avanzada. La Ley No. 16.713 de 9 de setiembre de 1995, en su artículo 20, establece el cese obligatorio por edad avanzada cuando el funcionario cumple 70 años de edad y tenga 15 años de servicios reconocidos.

Además del retiro jubilatorio existen otras causales para la extinción de la relación funcional como destitución, renuncia, fallecimiento, inhabilitación y revocación de la designación.

Otras razones que han dado lugar al retiro de la función pública en el Poder Ejecutivo han sido diversos regímenes de incentivos al retiro.

Si nos enfocamos en considerar únicamente como causal de retiro la edad[1], como hemos visto en el presente informe un 19,4% de los funcionarios se encuentran en los tramos de 60 años y más, representando en números absolutos a 3.761 funcionarios.

La tabla siguiente muestra cómo se distribuye esta población en función de los escalafones. El 45% de esta población está formada por funcionarios de los escalafones profesional (A) y técnicos (B y D); el 26% pertenece al escalafón administrativo (C).

Tabla 1. Distribución por tramos de edad según escalafones

Escalafón	60-64	65-70	>70	Total	% sobre Total
A	565	173	2	740	19,7
B	163	29	0	192	5,1
C	763	210	0	973	25,9
D	553	203	5	761	20,2
E	406	185	1	592	15,7
F	134	65	0	199	5,3
J	43	10	2	55	1,5
M	45	31	6	82	2,2
N	5	2	0	7	0,2
R	34	11	0	45	1,2
S	3	2	0	5	0,1
Esc. SIRO	4	0	0	4	0,1
Esc. Casinos	85	20	0	105	2,8
Alta Especialización	1	0	0	1	0,0
Total	2.804	941	16	3.761	100,0

Fuente: Elaborado por ONSC en base a datos del Relevamiento de vínculos laborales con el Estado 2019.

A continuación, se presenta una proyección de las edades de los vínculos mencionados del Poder Ejecutivo a 5 años en base a estimar una posible cantidad de egresos si el retiro fuera por edad. Debe tenerse presente que la edad promedio de retiro de este conjunto de escalafones en 2019 fue de 63,9 años.

Manejaremos tres hipótesis:

a) cumplidos los 70 años de edad

b) cumplidos los 65 años o más de edad

c) cumplidos los 63 años o más de edad

Tabla 2. Proyección de funcionarios con 70 o más años por inciso

Inciso	2020	2021	2022	2023	2024	Total
2 Presidencia	6	19	10	21	20	76
3 MDN	3	8	8	16	14	49
4 M. Interior	0	0	0	2	1	3
5 MEF	12	22	35	35	52	156
6 MRREE	20	5	10	12	9	56
7 MGAP	30	27	19	21	53	150
8 MIEM	1	2	5	6	5	19
9 M. Turismo	0	1	1	0	1	3
10 MTOP	25	33	45	49	71	223
11 MEC	26	20	26	21	42	135
12 MSP	3	4	9	10	8	34
13 MTSS	2	2	3	11	3	21
14 MVOTMA	0	1	3	9	6	19
15 MIDES	1	4	2	2	4	13
Total	129	148	176	215	289	957

Fuente: Elaborado por ONSC en base a datos del Relevamiento de vínculos laborales con el Estado 2019.

La primera columna incluye todos los funcionarios que tendrán 70 años o más al 31/12/2020 y cada una de las columnas siguientes aquellos que cumplen 70 a diciembre de cada año.

Podemos observar como cada año supera al anterior en cuanto al número de funcionarios que cumplirían 70 años o más, llegando en un plazo de 5 años a 957 funcionarios que han cumplido 70 años o más. Esto último equivale a un 5% del total de los funcionarios de la actualidad que en 5 años egresarán por el cese obligatorio por edad avanzada cuando el funcionario cumple 70 años.

Tabla 3. Proyección de funcionarios con 65 o más años por inciso

Inciso	2020	2021	2022	2023	2024	Total
2 Presidencia	103	43	58	63	75	342
3 MDN	69	26	28	47	42	212
4 M. Interior	4	1	1	1	3	10
5 MEF	227	121	145	151	177	821
6 MRREE	70	20	23	22	20	155
7 MGAP	195	57	78	79	96	505
8 MIEM	26	11	14	16	16	83
9 M. Turismo	8	3	6	8	9	34
10 MTOP	295	89	84	132	141	741
11 MEC	188	48	68	56	70	430
12 MSP	50	23	22	25	30	150
13 MTSS	36	13	21	32	33	135
14 MVOTMA	24	15	8	13	26	86
15 MIDES	18	9	8	10	12	57
Total	1.313	479	564	655	750	3.761

Fuente: Elaborado por ONSC en base a datos del Relevamiento de vínculos laborales con el Estado 2019.

La primera columna incluye todos los funcionarios que tendrán 65 años o más al 31/12/2020 y cada una de las columnas siguientes aquellos que cumplen 65 años o más a diciembre de cada año.

Al igual que en la simulación anterior vemos como cada año supera al anterior en cuanto al número de personas que cumpliría 65 años o más, llegando en un plazo de 5 años a 3.761 funcionarios que cumplirían 65 años o más, representando un 19,4% del total.

Tabla 4. Proyección de funcionarios con 63 o más años por inciso

Inciso	2020	2021	2022	2023	2024	Total
2 Presidencia	204	63	75	68	75	485
3 MDN	123	47	42	54	42	308
4 M. Interior	6	1	3	3	3	16
5 MEF	493	151	177	202	177	1.200
6 MRREE	113	22	20	25	20	200
7 MGAP	330	79	96	79	96	680
8 MIEM	51	16	16	12	16	111
9 M. Turismo	17	8	9	6	9	49
10 MTOP	468	132	141	145	141	1.027
11 MEC	304	56	70	72	70	572
12 MSP	95	25	30	29	30	209
13 MTSS	70	32	33	14	33	182
14 MVOTMA	47	13	26	15	26	127
15 MIDES	35	10	12	10	12	79
Total	2.356	655	750	734	750	5.245

Fuente: Elaborado por ONSC en base a datos del Relevamiento de vínculos laborales con el Estado 2019.

La primera columna incluye a los funcionarios que tendrán 63 años o más al 31/12/2020 y cada una de las columnas siguientes aquellos que cumplen 63 a diciembre de cada año. Suponiendo que al cumplir los 63 años dispongan de los años de trabajo necesarios para tener causal jubilatoria, efectivamente opten por el retiro, estos representarán en un plazo de 5 años al 27% del total de funcionarios de la actualidad.

Tabla 5. Proyección de funcionarios con 60 o más años por inciso

Inciso	2020	2021	2022	2023	2024	Total
2 Presidencia	410	75	81	58	65	689
3 MDN	266	60	54	51	39	470
4 M. Interior	13	3	7	12	11	46
5 MEF	1.023	194	138	116	104	1.575
6 MRREE	180	16	18	7	8	229
7 MGAP	584	68	67	59	36	814
8 MIEM	95	19	10	7	7	138
9 M. Turismo	40	7	4	7	4	62
10 MTOP	886	116	114	98	86	1.300
11 MEC	502	75	75	55	59	766
12 MSP	179	19	30	14	35	277
13 MTSS	149	27	41	21	15	253
14 MVOTMA	101	10	11	19	17	158
15 MIDES	67	10	14	15	9	115
Total	4.495	699	664	539	495	6.892

Fuente: Elaborado por ONSC en base a datos del Relevamiento de vínculos laborales con el Estado 2019.

Si se realiza el mismo cálculo para los 60 años, estos representarán en un plazo de 5 años al 36% (6.892) del total de funcionarios (presupuestados, contratos permanentes o de función pública, provisoriatos y contratos de alta especialización) que había al 31/12/2019.

Tabla 6. Edad promedio de jubilación en 2019 por Inciso

Inciso	Promedio en años
2 Presidencia	63,1
3 MDN	s/d
4 M. Interior	s/d
5 MEF	63,2
6 MRREE	63,9
7 MGAP	64,3
8 MIEM	64,4
9 M. Turismo	64,5
10 MTOP	64,6
11 MEC	63,6
12 MSP	63,8
13 MTSS	64,4
14 MVOTMA	s/d
15 MIDES	63,7
Total	63,9

Fuente: Elaborado por ONSC en base a datos del Relevamiento de vínculos laborales con el Estado 2019.

Se puede concluir entonces que a fines de 2020 se jubilarán de la Administración Central entre 1.313 (a los 65 años) y 2.356 (a los 63 años) funcionarios, y retirándose a los 63 se llegaría a un total de 5.245 en diciembre de 2024.

Nota al pie

[1]Si bien la causal jubilatoria se conforma por la combinación de años de trabajo y edad mínima, para este informe no se consideró la primera condición dado que no se cuenta con dicha información.

Bibliografía

AGEV (2008). “Transformación Democrática del Estado. Recursos Humanos y Gestión Pública”. Montevideo, Oficina de Planeamiento y Presupuesto, Presidencia de la República Oriental del Uruguay.

Amarante, Verónica (2005). “Recursos humanos de la Administración Central: perfil etario y requerimientos futuros”

Colley, Linda (2014). “Understanding Ageing Public Sector Workforces: Demographic challenge or a consequence of public employment policy design?” *Public Management Review*. 16 (4), pp. 1030-1052. 10.1080/14719037.2013.771697.

Comité Ejecutivo para la reforma del Estado (2005). “Perfil Etario, de género y antigüedad de los recursos humanos de la Administración Central e INAU”. Montevideo. CEPRE.

OCDE (2012) “Human Resources Management: Country Profiles”. Recuperado de https://www.oecd.org/gov/pem/hrpractices.html

Pilichowski, Elsa; Emmanuelle Arnould y Edouard Turkisch (2007) . “Ageing and the Public Sector: Challenges for Financial and Human Resources”.*OECD Journal on Budgeting* Vol. 7(14).

Anexo: Descripción de los escalafones del Servicio Civil en la Administración Central

Según lo dispuesto en las leyes N° 15.809 arts. 29 a 44; N°15.851 art. 49:

El escalafón "**A" Personal Profesional**, comprende los cargos y contratos de función pública a los que sólo pueden acceder los profesionales, liberales o no, que posean título universitario expedido, registrado o revalidado por las autoridades competentes y que correspondan a planes de estudios de duración no inferior a cuatro años.

El escalafón "**B" Técnico Profesional** comprende los cargos y contratos que otorguen la calidad de funcionario público a quienes hayan obtenido alguna de las siguientes formaciones:

1) De nivel terciario universitario o no universitario, con una carga horaria igual o superior a setecientas cincuenta horas, o una duración no menor a un año y medio, cuyos títulos posean reconocimiento ministerial, siempre que corresponda.

2) La que corresponda, como mínimo, al 50% (cincuenta por ciento) del total de los créditos necesarios para obtener la titulación de una carrera universitaria.

El escalafón "**C" Administrativo**, comprende los cargos y contratos de función pública que tienen asignadas tareas relacionadas con el registro, clasificación, manejo y archivo de datos y documentos y el desarrollo de actividades, como la planificación, coordinación, organización, dirección y control, tendientes al logro de los objetivos del servicio en el que se realizan, así como toda otra actividad no incluida en los demás escalafones.

El escalafón **"D" Especializado**, comprende los cargos y contratos de función pública que tienen asignadas tareas en las que predomina la labor de carácter intelectual, para cuyo desempeño fuere menester conocer técnicas impartidas normalmente por centros de formación de nivel medio o en los primeros años de los cursos universitarios de nivel superior. La versación en determinada rama del conocimiento deberá ser acreditada en forma fehaciente.

El escalafón **"E" de Oficios**, comprende los cargos y contratos de función pública que tienen asignadas tareas en las que predominan el esfuerzo físico o habilidad manual o ambos y requieren conocimiento y destreza en el manejo de máquinas o herramientas. La idoneidad exigida deberá ser acreditada en forma fehaciente.

El escalafón **"F" de Servicios Auxiliares**, comprende los cargos y contratos de función pública que tienen asignadas tareas de limpieza, portería, conducción, transporte de materiales o expedientes, vigilancias, conservación y otras tareas similares.

El escalafón **"J" Docente** de organismos de la Administración Central (no incluye los de Entes Autónomos de educación, como ANEP o UdelaR), comprende los cargos no incluidos en los escalafones docentes anteriores, cuya tarea sea impartir, efectuar, coordinar o dirigir la enseñanza o la investigación.

El escalafón **"K" Militar**, comprende los cargos correspondientes a las fuerzas armadas.

El escalafón **"L" Policial**, comprende los cargos correspondientes a los servicios policiales.

El escalafón **"M" de Servicio del Exterior**, comprende los cargos correspondientes al Servicio Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores.

El escalafón **"N" Judicial**, comprende los cargos correspondientes al ejercicio de la función jurisdiccional (jueces), los de Secretario de la Suprema Corte de Justicia y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, así como todos los cargos y funciones legalmente equiparados a los mismos, cuando sus tareas tengan análoga naturaleza. Entre otros, incluye a los funcionarios Fiscales de la Fiscalía General de la Nación.

El escalafón **"P" Político**, comprende los cargos correspondientes a órganos institucionales de gobierno o administración, fueren o no de carácter electivo.

El escalafón **"Q" de Particular Confianza**, incluye aquellos cargos cuyo carácter de particular confianza es determinado por la ley.

El escalafón **"R"** comprende los cargos y funciones cuyas características específicas no permiten la inclusión en los escalafones anteriores o hagan conveniente su agrupamiento a juicio de la Comisión Nacional del Servicio Civil.

El escalafón **"S" Personal Penitenciario**, comprende los cargos y contratos de función pública que tienen asignadas las tareas relacionadas con los estados de reclusión y ejecución de las penas de privación de libertad.

Escalafón SIRO

El SIRO (Sistema Integrado de Retribuciones y Escalafones) fue creado por los arts. 28 y siguientes de la Ley N° 18.172 de 31/08/2007. El art. 56 de la Ley N° 18.719 suprimió todas las vacantes de este sistema. Los cargos que están actualmente ocupados corresponden al Escalafón CO (Conducción) y PC (Profesional y Científico). Se mantienen los cargos mientras quienes fueron designados en ellos permanezcan en actividad.

Escalafones de la Dirección General de Casinos

Los Dirección General de Casinos cuenta con una estructura escalafonaria propia.

Contratos de Alta especialización Ley N°16.736

Contratos para el desempeño de funciones de alta especialización en puestos técnicos o de asesoramiento, inmediatamente dependientes del Director de una unidad ejecutora. Derogado por art. 41 Ley N°18.719. Se mantienen los cargos mientras quienes fueron designados en ellos permanezcan en actividad.