

## Análisis Presupuestal de situación del MGAP

Desde 2018 AFGAP ha venido denunciando el desmantelamiento del inciso, no solo de las funciones de apoyo sino y sobre todo, de las sustanciales y estratégicas que son propias de la cartera, reclamando el ingreso de nuevos funcionarios, la reposición de las vacantes generadas, el llamado a concurso de ascenso – de varios períodos de gobierno que no cumplieron con la normativa vigente- , respetando una real carrera administrativa.

Esto demuestra problemas de gestión, en tanto, los recursos destinados al funcionamiento y a controles y ejecución de políticas públicas destinadas al desarrollo de la producción agropecuaria y pesquera, no cumplen con el objetivo y los lineamientos estratégicos elaborados por las autoridades, impidiendo su cumplimiento eficiente. Como parte de este problema, también podemos señalar la existencia de un “MGAP paralelo”, el cual se sostiene con contratos de financiamiento externo, con unidades organizativas en la que más de la mitad de sus funcionarios son contratos de arrendamiento.

En más de una oportunidad hemos alertado que el MGAP está en la “**FRONTERA DEL INCUMPLIMIENTO**”: una forma delicada de expresar que con la plantilla de personal disponible, estamos en una zona difusa, con dificultad para cumplir con todos los procedimientos de control simultáneos, que las normas y reglamentaciones vigentes nos obligan.

Cuando hace dos años la Jerarquía nos presentó el proyecto de reestructura, debimos oponernos responsablemente pues lo propuesto no cumplía con lo exigido por el Decreto N° 94/013 de 18 de marzo de 2013 que establece los principios orientadores y directrices técnicas para la formulación de las Estructuras Organizativas y de Puestos de Trabajo de cada Inciso del Poder Ejecutivo.<sup>1</sup> Muy por el contrario, el decreto que reformuló

---

### <sup>1</sup> Principios Orientadores:

- \* Fortalecimiento del Estado.
- \* Consideración del ciudadano como mandante natural de los servicios del Estado y de la población como receptor de las políticas públicas.
- \* Incremento de la productividad y mejora de los servicios a la población.
- \* Generación de ámbitos participativos en la organización, procurando el involucramiento de los distintos actores.
- \* Optimización de los recursos y de los sistemas de información para la toma de decisiones.
- \* Dinamismo de los procesos de toma de decisiones.
- \* Fluidez de las comunicaciones.
- \* Aplicación de tecnología e instrumentos de gestión tendientes a la modernización de la Administración Pública.

### Directrices técnicas:

- \* Diseñar las Estructuras Organizativas y de Puestos de Trabajo en correspondencia con la Misión del Organismo, las Pautas Estratégicas definidas por el Poder Ejecutivo y los Respectivos Planes Estratégicos de los Incisos.
- \* Simplificar el diseño organizativo, disminuyendo el nivel de apertura de las Unidades Ejecutoras y Organizativas.
- \* Identificar y priorizar los cometidos sustantivos.
- \* Jerarquizar las Direcciones Generales de Secretaría, pautando las acciones transversales a la organización.
- \* Identificar y racionalizar los servicios y los procesos que se cumplen en cada Unidad Ejecutora.
- \* Dividir el trabajo y las actividades propias de las Unidades Ejecutoras y Organizativas de modo de mantener un adecuado grado de especialización.
- \* Determinar la línea jerárquica de la siguiente manera: el Área tiene jerarquía superior a la División y ésta sobre el Departamento.  
Manteniendo dicho principio, se puede dividir y subdividir sin completar los tres niveles de apertura, comenzando por el inferior Departamento).
- \* Respetar el principio de oposición de intereses.
- \* Ajustar el ámbito de control de cada unidad a los requerimientos técnicos.

la estructura organizativa y los nuevos puestos de trabajo el MGAP ( N° 290/013 de 18 de marzo de 2013) es deficitario en tanto llegó a incorporar un Departamento dependiente de la División de Servicios Jurídicos (Contralor de Cooperativas Agrarias) cuyas competencias resultaron eliminadas en 2008 por la Ley General de Cooperativas (N° 18.407) .

## **2020.**

Con el cambio de la dirección política a partir del triunfo de las elecciones nacionales de la coalición multicolor, en febrero de este año, AFGAP junto con COFE se involucra activamente en el proyecto de Ley de Urgente Consideración (LUC) difundido en febrero. Las negociaciones de COFE, en cuyo Consejo Directivo AFGAP tiene representación, permitió la eliminación del articulado que pretendía limitar la provisión de vacantes y contrataciones así como la limitación de los gastos de funcionamiento e inversión.

Sin embargo, a poco del ingreso de la LUC al Parlamento con la reciente asunción del Presidente, Dr. Luis Lacalle Pou y el peligro de la Pandemia por el Coronavirus COVID - 19 diseminándose por el mundo, dos días previos a la declaración de emergencia sanitaria, el día 11 de marzo, se promulga el Decreto N° 90/020.

Este fijó los límites máximos de ejecución presupuestal de los incisos del presupuesto nacional en el ejercicio 2020 de la siguiente forma:

1. **Redujo un 15% los créditos** comprometidos del Ejercicio 2019, correspondientes a **gastos de funcionamiento e inversiones**, cualquiera fuera su fuente de financiamiento, no pudiéndose disponer de hasta el 100% (cien por ciento) de los mismos para reforzar sus créditos de inversión (Art. 36 de la Ley N° 17.930 de 19 de diciembre de 2005).
2. Impidió la renovación de mobiliario y equipamiento.
3. Los **cargos vacantes generados al 31 de diciembre de 2019 no permitió sean provistos** y, de los que se generen durante este **ejercicio 2020, sólo podrán ocuparse un tercio**, exceptuando los Ministerios del Interior (escalafón L, subescalafón ejecutivo y especializado), avocado directamente a funciones de seguridad y de Defensa Nacional (militar - escalafón K), que en todos los casos podrán ser cubiertos exclusivamente para su desempeño efectivo.
4. A pesar de la **prohibición de la renovación automática** de todos los vínculos de servicios personales de carácter temporal con la Administración Central que no revistan la condición de funcionarios públicos, cualquiera sea su fuente de financiamiento, incluidos los realizados en el marco de acuerdos con organismos internacionales, el sindicato consiguió el mantenimiento de todas las relaciones laborales estableciéndose que el monto total destinado a la realización de nuevos vínculos de servicios personales, cualquiera fuera su naturaleza y fuente de

---

\* Determinar los puestos de trabajo (cargos y funciones de conducción) necesarios, en correspondencia con la estructura organizativa y sus cometidos.

\* Definir los niveles o grados de los cargos, contemplando entre otros los siguientes criterios: dificultad de la tarea, responsabilidad exigida, saberes medidos a través del conocimiento y la pericia requeridos.

\* Definir las funciones de conducción contemplando la acción directriz, el tipo de dirección, la dimensión de la dirección, la responsabilidad por la administración y gestión de información y la capacidad de liderazgo.

\* Determinar el costo asociado a la puesta en funcionamiento de la nueva estructura y su financiación.

financiamiento no podría superar el 60% (sesenta por ciento) del monto total ejecutado en 2019 por ese mismo concepto.

5. Por último, se dispuso que los desvíos producidos respecto a lo que se programe en una Unidad Ejecutora, serían absorbidos por las restantes Unidades Ejecutoras pertenecientes al Inciso, debiendo el jerarca reprogramar los gastos de tal forma de restablecer el equilibrio previamente comprometido.

### **PRESUPUESTO 2020-2024:**

El proyecto de ley de presupuesto en su inciso 2<sup>2</sup> del artículo 2<sup>o</sup> establece que la estructura de cargos y contratos de función pública se consideran al 31 de mayo de 2020 a valores del 1<sup>o</sup> de enero del mismo año. Sin discriminar si se trata de los cargos ocupados o también incluye los vacantes no cubiertos, debido al mencionado Decreto, la situación es crucial para el MGAP, dado que se han generado vacantes a diciembre de 2019 que ascienden a la suma de aproximadamente 740. (Cotejo de planilla en página 7<sup>3</sup> del Tomo V del Proyecto de Presupuesto y la página 189<sup>4</sup> de la publicación “Vínculos Laborales con el Estado. Informe sobre vínculos laborales, altas y bajas. Art. 42 de la ley 18.046, Año 2019”). A su vez, el inciso 5<sup>o</sup> <sup>5</sup> del Art. 8 del Proyecto de Ley de Presupuesto establece que la nueva estructura no podrá incrementar el costo de los vínculos laborales con el Estado al 1<sup>o</sup> de enero de 2020 que en el caso del MGAP incluye al 31 de diciembre de 2019, 1760 vínculos con calidad de funcionarios públicos y 228 vínculos que incluyen 2 contratos laborales de Derecho Privado, 10 becarios, 3 pasantes, 2 arrendamientos de obra, 156 arrendamientos con organismos internacionales y 55 como otros no funcionarios.

En tanto la Ley de Presupuesto en el artículo 2 no discrimina que la estructura incluya solamente los cargos ocupados, no corresponde al intérprete hacerlo, debiendo concluir que no elimina los cargos vacantes. Como funcionarios todavía tenemos la oportunidad de ejercer nuestro derecho a la carrera administrativa, concursando los cargos vacantes de mayor jerarquía, dejando los de ingreso aptos para concursar y así mantener una estructura de cargos que sustente a la administrativa y permita el cumplimiento de las funciones del MGAP tan trascendentes para la economía nacional y salud de la ciudadanía.

---

<sup>2</sup> “...La estructura de los cargos y contratos de función pública se consideran al 31 de mayo de 2020 y a valores del 1<sup>o</sup> de enero de 2020. La asignación de los cargos y funciones contratadas a determinados programas, se realiza al solo efecto de la determinación del costo de los mismos, pudiendo reasignarse entre ellos durante la ejecución presupuestal, siempre que no implique cambios en la estructura de puestos de trabajo de las unidades ejecutoras.  
...”

<sup>3</sup> <https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/sites/ministerio-economia-finanzas/files/2020-08/Tomo5%20-%20Estructura%20de%20Cargos%20y%20Contratos%20de%20Funci%C3%B3n%20P%C3%ABlica.pdf>

<sup>4</sup> <https://www.gub.uy/oficina-nacional-servicio-civil/sites/oficina-nacional-servicio-civil/files/documentos/publicaciones/Informe%20v%C3%ADnculos%20y%20ab%20%202019.pdf>

<sup>5</sup> “...La nueva estructura no podrá incrementar el costo de los vínculos laborales con el Estado al 1<sup>o</sup> de enero de 2020.  
...”

Nos preocupa la redacción dada al art. 19<sup>6</sup> del proyecto de ley de presupuesto, en tanto permite utilizar solamente una tercera parte de los créditos de los cargos vacantes generados con posterioridad al 1 de enero de 2020 para la transformación de los cargos que se consideren necesarios para el funcionamiento del MGAP. Dado que no estamos excluidos en dicha disposición como lo están los militares, policías, servicio exterior y judiciales.

Debemos considerar, por ejemplo, que el proyecto de ley de presupuesto prevé en su artículo 8 inciso 3 <sup>7</sup> que las propuestas de reestructura deberán incorporar, funciones de planificación estratégica, financiera, rediseño de procesos y tecnologías para las que se necesitará la transformación de cargos. El MGAP, solamente podrá contar para esto, con 1/3 de las vacantes generadas en 2020 y no con las generadas con anterioridad que como vimos ascienden a aproximadamente 740.

El cargo trata de la porción orgánica ocupada por el funcionario, es decir, el puesto de trabajo que éste desempeña en el ejercicio de sus funciones y justifica la ubicación del funcionario dentro del órgano. En este escenario, nuestra participación en el Presupuesto Nacional se hace indispensable y se encuentra respaldada en la ley de negociación colectiva (Ley N° 18.508 de 26 de junio de 2009) que expresamente establece que las partes están obligadas a negociar:

- A) Las condiciones de trabajo, salud e higiene laboral.
- B) El diseño y planificación de la capacitación y formación profesional de los empleados en la función pública.
- C) La estructura de la carrera funcional. Entendiendo que nuestro constituyente adoptó una visión tradicional del cargo, priorizando el derecho a la carrera administrativa y por lo tanto, situando al ascenso y a la estabilidad como soluciones de principio. En tanto la carrera administrativa consiste en que la persona que hace del servicio prestado a la Administración una profesión, tiene derecho a la estabilidad en el cargo y a ser ascendido a los cargos superiores de la jerarquía.
- D) El sistema de reforma de la gestión del Estado, criterios de eficiencia, eficacia, calidad y profesionalización.
- E) Las relaciones entre empleadores y funcionarios.
- F) Las relaciones entre uno o varios organismos públicos y la o las organizaciones de funcionarios públicos correspondientes y todo aquello que las partes acuerden en la agenda de la negociación.

---

<sup>6</sup> “ARTÍCULO 19.- Autorízase al Poder Ejecutivo, a instancias de los organismos comprendidos en los Incisos 02 a 15 y 36 a utilizar la tercera parte de los créditos de los cargos vacantes generados con posterioridad al 1º de enero de 2020, para la transformación de los cargos que se consideren necesarios para su funcionamiento hasta tanto se apruebe la reestructura de puestos de trabajo del Inciso correspondiente, de conformidad con lo que dispone la presente ley. Exceptúase de dichas transformaciones a los cargos correspondientes a los escalafones "K", "L", "M" y "N". La Oficina Nacional del Servicio Civil y el Ministerio de Economía y Finanzas deberán informar, previa y favorablemente, dando cuenta a la Asamblea General de lo actuado.”

<sup>7</sup> “...Las propuestas podrán contener supresión, transformación, fusión y creación de nuevas unidades, así como modificación de sus denominaciones y deberán incorporar en sus estructuras organizativas las funciones gerenciales de Planificación Estratégica, Financiera, Tecnologías y Rediseño de Procesos, y de Gestión Humana, dependientes jerárquicamente de la Dirección General de Secretaría.

...”

Las disposiciones comentadas del Presupuesto Nacional vulneran nuestras condiciones de trabajo ya que la incertidumbre sobre la organización del trabajo, no solo pone en riesgo el cumplimiento de las Políticas de Estado referidas al sector agropecuario y de pesca sino también, nuestra salud laboral. Ni COFE ni AFGAP, en los ámbitos de negociación, obtuvieron de las autoridades el articulado propuesto al Parlamento, incumpliendo la ley 15.809 y el convenio internacional adherido por Uruguay Nº 155 que obliga a prevenir situaciones de riesgo laboral.

\*\*\*\*\*