



Asociación de Funcionarios del Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca AFGAP - COFE - PIT-CNT

Montevideo 18 de agosto de 2023.-

ANÁLISIS DEL CONSEJO DIRECTIVO DE AFGAP DEL DOCUMENTO GENERADO EN LOS TALLERES SOBRE LA REESTRUCTURA

Del 7 de junio al 11 de agosto de 2023, se realizaron 39 talleres con la participación de más de 100 compañeros y compañeras de todas las UE cuyo trabajo se ve reflejado en el documento enviado el lunes 14 de agosto pasado llamado "AFGAP. SÍNTESIS TALLERES DE REESTRUCTURA. AGOSTO 2023".

En el mismo, no hay opinión explícita del Consejo Directivo, porque entendimos pertinente que quedara plasmada la voz de los y las participantes.

Como no es posible abordar íntegramente el documento en la Asamblea, el Consejo realizó un trabajo de síntesis del mismo para presentar y además, aporta otros elementos y análisis.

Análisis general del documento

Nos preocupa que en la mayoría de los documentos analizados desaparezca el rol fiscalizador, de contralor del MGAP en general, y en particular en varias Unidades Ejecutoras (UE) no cumpliendo con los cometidos que por Ley tiene el Inciso para garantizar el estatus sanitario y fitosanitario, preservar los recursos naturales para el desarrollo de los sectores agropecuario, agroindustrial y pesquero del país, inocuidad de los alimentos, así como proteger la salud de la población.

En relación a otros cometidos sustantivos del MGAP (como en el caso de la DGDR) tampoco se contemplan los cometidos establecidos en la legislación vigente.

Así mismo, se detecta la falta de muchas intervenciones públicas y productos que realiza el MGAP, y que no quedaron explicitadas en el Componente 1 (Planificación Estratégica), además de muchos errores.

Ante esta situación, nos surge la pregunta de si todas estas actividades sustantivas el MGAP las tercerizará o las dejará de realizar.

Se observan muchas deficiencias en el Componente 2 (Procesos): no quedan reflejados todos los procesos que se desarrollan en el MGAP, se omiten procesos trascendentes y no se visualizan claramente en la documentación la diferenciación entre procesos sustantivos y procesos estratégicos. Con referencia a los procesos sustantivos del Inciso, no aparecen todos reflejados. Todo esto impacta negativamente en el Componente 3 (Diseño de la Macro organización).

En cuanto al Componente 3 lo primero que debemos establecer, es que observamos un alejamiento alarmante de lo establecido en el Manual de Formulación de Estructuras Organizativas y de Puestos de Trabajo del Programa para el Rediseño Organizacional para la Creación de Valor Público de la ONSC. Si bien sucede en los otros Componentes, en el 3 se agrava.

En general, no se cumplen las consignas establecidas para elaboración de los organigramas y ni de las fichas descriptivas. Es más, muchas fichas no coinciden con el organigrama, ya sea porque tienen nombres distintos o porque difieren en el nivel jerárquico, por lo que es imposible saber cuál es la propuesta real. También se detectó la falta de fichas de Unidades Organizativas (UO) que sí estaban en el organigrama.



Asociación de Funcionarios del Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca AFGAP - COFE - PIT-CNT

En relación a las estructuras organizativas planteadas, se evidencia que no existe un criterio claro en la creación de divisiones, desarticulación de otras, hay sobrecarga de personal en alguna UO en relación a otras, y no hay criterio al describir las acciones relativas a los distintos niveles jerárquicos de las UO.

También constatamos, una tendencia al incremento excesivo de la fragmentación y la subdivisión, contrario a las orientaciones y al concepto de “sencillez” mencionado en el Manual (pág. 65). Tampoco se sustenta en un aumento de la cantidad de cargos, ya que la reestructura mantiene la cantidad de funcionarios/as existente. Hay una excesiva departamentalización.

Del material analizado del Componente 3 se desprende la existencia de solapamientos de actividades entre UO y la dilución de roles y responsabilidades. Detectamos que varios departamentos y divisiones desarrollarían procesos y productos duplicados, que también atentan contra la sencillez en el diseño. Se genera una duplicación de recursos humanos y financieros para la realización de una misma tarea.

A lo largo de la propuesta se observa el desmantelamiento de varias UO, sobre todo aquellas vinculadas a tareas inspectivas. Por ejemplo, se eliminan procesos y tareas fundamentales ejercidas hasta el momento por las áreas inspectivas de DINARA, delegando al ámbito privado aquellas potestades otorgadas al Estado por la Ley de Pesca Nº 19175. También nos preocupa particularmente, el traslado de las funciones inspectivas de DICOSE a la UE 001, siendo que la Dirección General de Secretaría, tiene cometidos de apoyo, no tareas inspectivas.

Algo que no se abordó en profundidad en los talleres, pero que es relevante si hablamos de reestructura, es cuál es la propuesta de estructura organizativa para el aterrizaje territorial del MGAP. El ministerio tiene una amplia inserción territorial. Todas las UE tienen oficinas en el “interior” del país, con distinta distribución territorial e inserción. Algunas tienen al menos una oficina por departamento (cuando no más) y otras tienen oficinas regionales que trabajan en varios departamentos. También están las UE con tareas inspectivas en los pasos de frontera, que tienen otra lógica de inserción territorial. En esta reestructura no hay una coherencia en cuanto a la forma organizativa que se propone, ya que varía de una UE a otra, sin quedar claro cuál es el criterio para organizar a estos funcionarios y funcionarias y el trabajo que realizan. En la DGRN se proponen tres regionales con la categoría de Departamento, en la DGSA se proponen 13 UO con categoría de Sección (correspondientes cada una de ellas a un paso de frontera), en DIGEGRA se planten dos Divisiones (Regional Sur y Norte) que se desagregan en 9 departamentos, en la DGDR se propone la creación de 6 Secciones, correspondientes a 5 regionales y una comisión temática, en la DIGEBIA, se proponen tres Departamentos con tres regionales (Litoral-Norte, Sur y Este) que a su vez se desagregan en 15 Secciones. En la DGSG, DINARA y en la DGF, no hay ningún planteo al respecto. En algunos casos, se mantiene la estructura organizativa que se tiene en la actualidad, en otros, se crean nuevas UO. Los criterios, se desconocen.

Análisis de las Gerencias

En el Manual de Formulación de Estructuras Organizativas y de Puestos de Trabajo del Programa para el Rediseño Organizacional para la Creación de Valor Público de la ONSC, en la página 72, se establece:

“Los Incisos de la Administración Central podrán presentar al Poder Ejecutivo, en cumplimiento con el Art. 8 de la Ley de Presupuesto, proyectos de reformulación de estructuras organizativas, con unidades organizativas que contengan las funciones gerenciales de: Planificación Estratégica, Financiera, Tecnologías y Rediseño de Procesos, y de Gestión Humana, dependientes jerárquicamente de la Dirección General de



Asociación de Funcionarios del Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca AFGAP - COFE - PIT-CNT

Secretaría. Las cuales tendrán dentro de sus cometidos principales, la superintendencia en los Incisos de Administración Central, en lo que compete a su especificidad”.

En el caso del MGAP, además de la creación de las cuatro áreas definidas en la ley, se crea un área denominada Jurídico Notarial.

Se visualiza una gran disparidad en la forma en que las UO transversales de apoyo o áreas o gerencias, “atterrizan” en las UE.

En el caso de las UO vinculadas a la Gerencia Jurídico Notarial encontramos:

- Variedad de denominaciones, Variedad de Niveles Jerárquicos (Departamentos, Asesorías), etc.

La creación de esta área o gerencia no está contemplada en el Art. 8 de la Ley 19.924, es una innovación en el MGAP y se deberá evaluar su pertinencia.

En el caso de las UO vinculadas a la Gerencia Financiera encontramos:

- Homogeneidad de denominaciones, Variedad de Niveles Jerárquicos (Departamentos, Divisiones).
- En varios casos se identifica un exceso de departamentalización y de actividades solapadas con otras UO de la misma UE.

Estas son las gerencias/áreas con un aterrizaje más homogéneo (dentro de las variaciones descriptas). Ya cuando empezamos a hablar de Gestión Humana, Planificación Estratégica y Tecnologías de la Información, ahí es todo más difuso y confuso.

Respecto a la Gestión Humana, hay una tendencia, pero solo una tendencia, a que sean actividades atribuibles a los Departamentos de Administración General. Pero no hay coherencia en la descripción de actividades, cada UE describe lo que le parece y hay actividades dispersas, vinculadas a la Gestión Humana, repartidas en distintas UO dentro de la misma UE. No hay una mejora genuina en la organización de la Gestión Humana en las UE. Esto, que ha sido un reclamo histórico del sindicato, no se ve reflejado en la propuesta de rediseño organizacional.

La vinculación de las Gerencias Planificación Estratégica y Tecnologías de la información, es prácticamente indetectable. Cada UE mantiene la organización como la ha tenido hasta el momento, con muchas divisiones destinadas a estos fines y en algunos casos extremadamente departamentalizadas.

La Gerencia de Planificación Estratégica, merece un análisis aparte. Según el Manual de la ONSC ya mencionado, en la pág. 72, define los cometidos de esta gerencia:

“Planificación Estratégica: Promover la gestión pública por resultados en todas las etapas del ciclo - planificación, presupuestación, implementación, monitoreo y evaluación- contribuyendo a la generación de valor público para la ciudadanía, así como también a la rendición de cuentas y transparencia de la gestión pública, y del organismo.”

Vale la pena, copiar íntegra la ficha de descripción de la UO:



**Asociación de Funcionarios del Ministerio
de Ganadería Agricultura y Pesca
AFGAP - COFE - PIT-CNT**

FICHA DE DESCRIPCIÓN DE UNIDAD ORGANIZATIVA

Inciso	007 - MGAP	Unidad Ejecutora	001 – Dir. Gral. de Secretaría
Unidad Organizativa	AREA	Nivel Jerárquico	GERENCIA
Depende de	Dirección General de Secretaría	Supervisa a	Division Gestion de Proyectos Dpto Gestion de Riesgos Dpto Calidad y Mejora Continua

Naturaleza de la Función	Asesora
---------------------------------	----------------

Misión de la unidad organizativa

DISEÑAR, PLANIFICAR Y MONITOREAR EL PAN ESTARTEGICO DEL INCISO PARA EL CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS ESTARTEGICOS

LISTA DE RESPONSABILIDADES

Descripción de actividades, funciones o procesos necesarios para producir los resultados que se entregarán a los destinatarios.	Producto o resultado de actividades o procesos que ejecutará la unidad organizativa.	Destinatarios.
Elaborar memorias anuales del Inciso para OPP	Memorias Anuales	Autoridades ministeriales, OPP, MEF
Elaboracion de informes anuales de gestión del Inciso y de la UE 01 para Tomo II: "Planificacion Estrategica" a instancias de la Ley de Presupuesto y Leyes de Rendicion de Cuentas	Informes de gestión del Inciso Informes de Gestion UE 01	Autoridades ministeriales, OPP, MEF
Elaboracion de: Objetivos estratégicos, Indicadores y Metas del Inciso y de la UE 01, para el Tomo II	Objetivos estratégicos Inciso Objetivos estratégicos UE 01 Indicadores y Metas Inciso Indicadores y metas UE 01	Autoridades ministeriales, OPP, MEF
Elaboracion de la Ley de Presupuesto y leyes de rendicion de cuentas	Articulado para las leyes	Inciso, autoridades ministeriales, organismos trasversales (MEF, OPP, ONSC)
Supervision de la Division Gestion de proyectos	Seguimiento y ejecución de proyectos	Inciso
Supervisión del Dpto de Calidad y mejora Continua	Planificacion anual y seguimientode proyectos de mejora continua	Inciso
Supervisión del Dpto de Gestion de Riesgos	Revisión y seguimiento de los riesgos identificados	Inciso
Marco normativo		
No tiene marco normativo		



Asociación de Funcionarios del Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca AFGAP - COFE - PIT-CNT

Las cuatro primeras actividades, que son las sustantivas, las que definen la razón de ser de esta gerencia, **no son realizadas por ninguna de las UO de menor jerarquía a las cuales supervisa**. Todas las UO descritas en las fichas subsiguientes, División Gestión de Proyectos (con sus Departamentos, Financiero Contable, Planificación y Monitoreo, Gestión del Cambio y Socio Ambiental), el Departamento de Gestión de Riesgos y el de Calidad y Mejora Continua, describen las tareas que en la actualidad realiza la Unidad de Gestión de Proyectos, UGP, que básicamente gestiona de los fondos de endeudamiento externo, mientras que los proyectos/programas vinculados a estos, son realizados por las distintas UE.

En realidad, se aprovecha la posibilidad de la creación de una gerencia para “encajar” en su estructura a la UGP, sin cumplir con el cometido específico que la ley le asigna para su creación.

En pocas palabras, se pretende dar legitimidad en la organización del MGAP a la UGP, generando nada más y nada menos que una gerencia, perpetuando una estructura paralela dentro del inciso, manteniendo la cuota de poder, a través del manejo de fondos de proyectos. Entendemos que si se van a ejecutar políticas públicas financiadas por endeudamiento externo, las mismas deben ser gerenciadas desde la estructura organizacional del Inciso.

Hacemos nuestras las apreciaciones de los compañeros y compañeras de la UE 1, cuando en sus documentos expresan:

“Por lo evaluado parecería un costo alto para la administración crear en la estructura del MGAP una Gerencia para UGP con 1 división y 6 departamentos. Nos preguntamos ¿cuántas personas trabajarían en esta área? ¿Es necesario crear un departamento de financiero contable dentro de esa área? O ¿este departamento debería de estar dentro del área Financiera con estas tareas financiamiento externo, siendo controlado por el gerente financiero del MGAP?”

En suma, aquí no encontramos ninguna propuesta de Planificación Estratégica, que justifique la creación de esta gerencia.

Finalmente, es importante destacar, que las actividades relativas a la comunicación, prácticamente no están descritas, salvo excepciones.

Sobre el aterrizaje de las gerencias en cada UE, entendemos que debemos dar un debate profundo sobre cómo impacta esta estructura en las carreras administrativas del funcionariado. Si se mantienen en las UE, UO de jerarquía “División” como aterrizaje de las gerencias (por ejemplo divisiones Financiero Contables, o de Gestión de Proyectos, o de Gestión de la Información) podríamos generar una asimetría profunda en las posibilidades de ascenso para el funcionariado de las área de apoyo del MGAP, en detrimento del funcionariado de las áreas técnicas.

Comentarios finales

En el cierre de este análisis del Consejo Directivo de AFGAP, no podemos dejar de mencionar, la situación particular de la DGRN.

Debemos dejar constancia de que AFGAP, hace por lo menos dos años que viene denunciando en los ámbitos bipartitos (tanto con la Directora General como con el Director de la UE 3), la realización de una reestructura de esta UE por fuera de toda normativa, sin negociación colectiva y con desconocimiento de la DGS. Durante los años 2019-2020 en plena pandemia se realizó, mediante consultoría privada (con un costo del USD 25.000), una reestructura parcial en la DGRN, con una participación fragmentada y limitada del



Asociación de Funcionarios del Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca AFGAP - COFE - PIT-CNT

funcionariado, la cual tuvo un manejo poco transparente, sin amparo normativo, sin negociación colectiva, sin autorización de la DGS. Dicha consultoría realizó, informes de reestructura y clima laboral, que AFGAP ha reclamado en diversas instancias bipartitas y nunca fueron entregados. Se han realizado nombramientos de cargos virtuales, que han operado en la realidad. Esto generó una situación de falta de transparencia y es caldo de cultivo para un mal clima laboral, que se perpetúa con los documentos ahora analizados. Por otro lado, debemos denunciar que esta reestructura (2019-2020), ya se ha aplicado de facto sin el marco normativo adecuado que ampare dicho funcionamiento, y que ahora en esta instancia impulsada por el MGAP y ONSC se busca consolidar este proceso mal realizado y arbitrario.

Finalmente queremos expresar, que ante la grave crisis de recursos humanos que tiene el MGAP, entendemos que la Administración priorizó la realización de la reestructura, sobre la realización de los llamados de ingreso para cubrir los 313 cargos vacantes y los 450 cargos de ascenso que obtuvimos con la excepción del decreto 90/20 y posterior 310/21. Al día de hoy, solo se han concretado 7 ingresos.

Esta falta de priorización y planificación, no nos sorprende. Ha sido la tónica de la actual Administración. También queremos expresar, que la doble dirección política en nuestro ministerio, ha contribuido a la falta de priorización y planificación. No hay una dirección única que guíe las políticas públicas del MGAP, quedando librado a una lucha interna de poderes. El resultado es un MGAP sin una dirección clara, con recursos humanos agotados, rehenes en muchos casos de estas luchas internas.