# LOS CAMBIOS DE FONDO (*)

# LA TRANSFORMACIÓN DEMOCRÁTICA DEL ESTADO

Resulta necesario situar la discusión -que afloró nuevamente y con intensidad recientemente- sobre el número de funcionarios y el tamaño y calidad del gasto público en su correcta dimensión, y no simplificar el debate, como ya se hizo en épocas anteriores signadas por concepciones claramente antiestatistas, en las que se sustentaba la tesis de "¡para qué invertir en las instituciones públicas, si lo privado es siempre mejor!".

La referencia al gasto público y el número de funcionarios tiene sentido si se la inscribe en la reforma del Estado que ha venido impulsando este gobierno. La transformación democrática del Estado es un proceso complejo y continuo, que debe ser montado sobre pilares sólidos, configurados como políticas de Estado, y no como modas pasajeras. Siempre es más sencillo proclamarla en forma voluntarista que abocarse a la tarea de construir capacidades institucionales para que lo público tenga una gestión de excelencia y la asignación del gasto se refleje en políticas públicas de fuerte impacto en el bienestar de la ciudadanía.

A nuestro entender, sólo durante este gobierno se la ha encarado con un enfoque sistémico y coherente, en el sentido de que la construcción de capacidades institucionales que apuntan a una mejor gestión se ha puesto al servicio de reformas sectoriales estructurales, las que han procurado fortalecer el Estado de Bienestar (entre otras cosas aumentando la cobertura de la matriz de políticas sociales y la participación de los trabajadores en las negociaciones colectivas) y activar el País Productivo (a través de un cambio en el modelo de producción que al desarrollo de cadenas productivas que potencien la inversión pública y privada y la incorporación de valor agregado).

## Los pilares de la Transformación Democrática del Estado.

### 1. Gestión humana de excelencia.

El punto de partida es la resignificación de la carrera administrativa. En esta materia, el país anduvo a los tumbos durante décadas. Para hacer frente a la gestión, y debido a la rigidez que el sistema de carrera administrativa fue adquiriendo, en lugar de modernizarlo y flexibilizarlo, se buscó sustituirlo progresivamente por otras formas contractuales transitorias (contratos de función pública, de alta especialización, a término, becas, pasantías, etc.).

Esto derivó en una situación caótica en la que se desnaturalizaron los vínculos contractuales transitorios –ya que, en alto número, se hicieron semi permanentes–, se envejeció enormemente la plantilla de funcionarios públicos, y se esclerosó el sistema de ascensos por la vía de concursos. Por ello el ordenamiento y la transparencia de los vínculos de los recursos humanos con el Estado constituyó el punto de partida. Pero las orientaciones de políticas en esta materia no se redujeron a ello.

En primer lugar, este gobierno debió regularizar, ordenar o naturalizar miles de situaciones heredadas y de muy larga data y –corresponde aclararlo– los nuevos ingresos fueron por concurso o sorteo y abiertos a toda la población. En el caso de becarios, pasantes y contratos a término (que no revisten en ningún caso la calidad de funcionarios públicos), se renuevan sistemáticamente de acuerdo a lo que establecen las normas y contratos.

Este gobierno reivindica como buena práctica de gestión de los recursos humanos las regularizaciones (a través de comisiones paritarias), tanto de vínculos desnaturalizados de becarios y pasantes, como de profesionales y técnicos en situación precaria en el MSP, a las que se debe agregar la regularización de las contrataciones durante un larguísimo tiempo de las Comisiones de Apoyo a dicho Ministerio; y también la modificación, por la vía de los contratos a término, de la situación del personal auxiliar de las escuelas públicas financiado por las Comisiones de Fomento, también por un muy extenso período.

En segundo lugar, al caos inicial recibido debe agregarse el desorden salarial en el que se fue cayendo durante mucho tiempo, en el que pesaba mucho más el lugar donde se trabajaba que la posición jerárquica y la especialización con que contaba un funcionario público. Por ello se mantuvo una política salarial que procuró recuperar el 19.5 por ciento perdido en la Administración Central, y el porcentaje correspondiente en los Entes Autónomos, durante el gobierno anterior, y que otorgó aumentos diferenciales a los sectores más deprimidos y priorizados (educación, salud, seguridad, funciones técnicas, organismos reestructurados y otros) y a la vez promovió la equiparación salarial.

En tercer lugar, este gobierno ha sentado los pilares de la reprofesionalización de la función pública, de acuerdo a los modernos estándares de la *Carta Iberoamericana de la Función Pública.* La dirección del barco es clara, aunque algunos sectores y corrientes de opinión no estén de acuerdo con esta orientación.

Se abrió el ingreso a la función pública mediante concursos (permitiendo la entrada de policías, médicos, docentes, técnicos y profesionales de diversas áreas del conocimiento), se regularizaron los contratos desnaturalizados, se abrieron los concursos rigurosamente competitivos a la Alta Conducción (a quienes se comete además, al cumplimiento de compromisos de gestión para permanecer en el cargo), se simplificó e integró progresivamente el sistema de remuneraciones, escalafones, grados y ocupacional, y se viene capacitando al funcionario, entre muchas cosas, en gestión pública de calidad (gobierno electrónico, planificación estratégica, atención ciudadana, técnicas de evaluación de gestión, etc.).

En los nuevos marcos normativos aprobados en las leyes presupuestales y por decreto se habilitó la movilidad horizontal y vertical de los funcionarios para adecuar perfiles a funciones y cargos, y estimular la capacitación y promoción. En la última Rendición de Cuentas se habilitó en el marco de los procesos de reestructura de los Ministerios la supresión de cargos, abriendo distintas alternativas para los funcionarios que los ocupaban: de recapacitación, reasignación, retiro incentivado o excedencia. Por otro lado, se creó una normativa más exigente y rápida en los procesos de destitución de funcionarios con la modificación del Decreto 500

## 2. Presupuestos, sistemas de evaluación y calidad del gasto público.

Basta leer los diagnósticos realizados por organismos internacionales, para afirmar que en la administración pública uruguaya no existían buenos sistemas de evaluación de la gestión, y por lo tanto, no se tenían herramientas para determinar la calidad del gasto en materia de resultados de una política pública (¡ni que hablar de impactos!).

En esta materia también es claro el rumbo que ha tomado el gobierno en materia de Reforma de Estado, en la medida en que, liderado por OPP, viene construyendo vigorosamente a nivel Ministerial, las capacidades institucionales para ello.

Las piezas claves en este terreno son, en primer lugar, el fortalecimiento de la capacidad de conducción para la generación e implementación de políticas públicas y la producción de regulaciones, bienes y servicios con valor público. Con esa dirección se ha procurado fortalecer la capacidad de planificación estratégica, de gerenciamiento financiero, de recursos humanos y de comunicación institucional, de evaluación y gestión del cambio de los Ministerios, creando nuevas unidades e incorporando profesionales altamente capacitados en esas cuestiones, al tiempo de que se está implementado un proceso de reestructuras en unidades claves de 10 Ministerios según lo acordado en las correspondientes Cartas Compromiso firmadas.

En segundo lugar, la construcción de sólidos y potentes sistemas de información en los Ministerios y en los organismos centrales del Estado (OPP, Ministerio de Economía y Finanzas, ONSC, e INE), así como también Ministerios coordinadores de políticas (como el MIDES). Estos sistemas de información, se expresan en cuadros de mandos integrales en los Ministerios, con indicadores de gestión rigurosos y útiles, construcción y uso de series estadísticas históricamente comparables, puesta al día de líneas de base estadísticas que arrojen información fundamental sobre el Estado de situación en determinados sectores de política pública (salud, educación, empleo, actividad industrial, exportaciones, delincuencia, etc.). Los observatorios de Criminalidad, de Políticas Sociales, de Comercio Exterior, son ejemplos de este tipo de esfuerzo.

El gasto público que el gobierno destina en este armado de capacidades institucionales es precisamente el que le da herramientas a los jerarcas políticos para medir la calidad y

eficacia de sus políticas de gobierno, y al mismo tiempo, rendir cuentas públicas de su actuación.

### 3. Entrando en la Era Digital: Transparencia y buen servicio.

Previo a la constitución de la Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y del Conocimiento (AGESIC), el Estado uruguayo no tenía una institucionalidad clara de referencia para regular y armar un diseño de orientaciones de política en materia de incorporación de tecnologías digitales a la gestión pública.

La realidad heredada fue la de un sector público balcanizado, en el cual cada organismo avanzaba como podía (algunos mejor –ciertas empresas públicas- y otros con recursos prácticamente nulos: comisarías y hospitales, a modo de ejemplo), y la información digitalizada no se compartía entre un organismo y otro, lo que implicaba las incompatibilidades (un ciudadano o una empresa son distintos en cada organismo) y molestias para los ciudadanos que deben sistemáticamente entregar información que el Estado ya tiene.

Esta situación es la que se está revirtiendo con gran esfuerzo tecnológico, político, presupuestal, y humano, en el entendido de que el ciudadano es el centro de la gestión pública, y que Administración Pública debe estar al servicio de éste, y no al revés.

La agenda de iniciativas en ejecución es muy nutrida: desde planes de inclusión digital como el Plan Ceibal y el Plan Cardales, el desarrollo de infraestructura de gobierno electrónico que permite la interoperabilidad e integración de los sistemas de información, por ejemplo la Red de alta velocidad que conectará a todas las dependencias estatales, la plataforma de gobierno electrónico o la nueva versión del Portal del Estado Uruguayo. O los proyectos específicos en los que se está trabajando actualmente: entre ellos la generalización del Expediente Electrónico para todo el Estado, los varios proyectos en ejecución destinados a los Ministerios, y desarrollados por el mecanismo de fondos concursables, o los proyectos de Ciudades Digitales.

Con una visión más estructural, deben tenerse en cuenta también los planes de actualización del marco normativo legal como las Leyes de Protección de Datos

Personales y de Acceso a la Información Pública y los planes de desarrollo institucional, entre ellos la creación de la AGESIC, de las unidades reguladoras asociadas a las leyes mencionadas, o la creación de un Centro de Respuesta a Incidentes Informáticos.

**4. El Programa de Acercamiento a la Ciudadanía (PAC).**

La administración pública debe estar de cara y no de espaldas a la ciudadanía. Más territorio y menos escritorio, ha sido la consigna. Todas estas son frases que ejemplifican el esfuerzo de este gobierno en prestar más y mejores servicios.

Sin los componentes anteriores (profesionalización de la gestión pública, evaluación de la gestión, digitalización de trámites y transparencia informativa), es decir, sin construcción de capacidades institucionales, y sin una comprensión sistémica del problema, no tiene sentido hablar de más y mejores servicios. Esta afirmación, que parece obvia, no lo es en el sentido de que no ha sido el enfoque en períodos anteriores.

Tanto los 5 Centros de Atención al Ciudadano hasta ahora creados (así como los 12 proyectados para los próximos meses), como las 60 oficinas que compiten actualmente por los premios de calidad en la atención a la ciudadanía, se ubican en el objetivo de que la burocracia estatal se ponga al servicio de los ciudadanos, ya sea haciendo llegar servicios y trámites a pequeñas localidades, como comprometiéndose a brindar un tratamiento de excelencia al usuario de esos servicios.

Este esfuerzo apela a la motivación que despierta en el funcionariado el ser tenido en cuenta como elemento central de la reforma, y recibir capacitación continua y estímulos (por la vía de reconocimiento público y mejora de sus condiciones de trabajo, y no necesariamente –aunque no esté excluido– por la vía de la compensación salarial). Apela también al sentido de responsabilidad tanto de los funcionarios, como de los ciudadanos, para mejorar la calidad de la gestión pública, ya que a ambos se les brinda mecanismos de "voz" para hacer oír sus sugerencias (tales como la línea "oído" de 0800 que se incorporará a la brevedad, o la próxima incorporación en los locales de pagos de buzones de sugerencias de mejora de gestión en empresas públicas).

Esta orientación de política de apertura y transparencia, implica una inversión de recursos humanos y tecnológicos, en continuas reingenierías de procesos con el objetivo de simplificar trámites que resultan costosos, innecesarios, o excesivamente complejos. Ejemplo de ello son los proyectos de "nacido vivo", "unificación de los registros" (civil, identificación civil, y dirección de registros), 0800 para consultas del MTSS, "guía de ganado", "apertura de empresas", "Uruguay fomenta", mejora de servicios de salud en el primer nivel de atención en Montevideo, que procura la atención personalizada de los usuarios, que apoyan y complementan la atención de técnicos médicos y no médicos, mediante la solicitud por teléfono (0800 4444), de hora para consultas en la Red de Atención del Primer Nivel (RAP-ASSE) de Montevideo (12 Centros de Salud), etc. Algunos de estos procesos de simplificación de trámites son sencillos y sus efectos son visibles de inmediato, mientras que otros implican la interacción de muchas dependencias estatales –cada una con distintos grados de madurez digital– y un enorme esfuerzo de coordinación, cuyos frutos pueden observarse al cabo de varios meses de trabajo.

Se encuentra, como parte de este proceso, en un nivel muy avanzado de elaboración la denominada "Ley simple" fundada en la interconexión en el interior del Estado de modo tal que el mismo no solicite a los ciudadanos información y documentación que ya posee en otra de sus dependencias. Por otra parte, la tarea de llevar trámites a pequeñas localidades, implica también, apoyar a las Intendencias en sus capacidades de gestión.

## 5. El Estado inteligente: la coordinación transversal y la capacidad de diseño de políticas proactivas.

La Reforma del Estado se expresa también en una nueva forma de entender la coordinación entre los organismos públicos. No sólo el estilo que apela a lo colectivo del liderazgo presidencial, expresado a través de la permanente convocatoria a los Consejos de Ministros, sino también la creación de Gabinetes Ministeriales (Gabinete Social, Gabinete de la Innovación, Gabinete Productivo, Gabinete para la Seguridad Ciudadana), son claves para entender la importancia que la coordinación adquirió en este período de gobierno.

Los Ministerios y Oficinas encargadas de la coordinación transversal (OPP, MEF, ONSC) también fueron decisivos para darle coherencia a la formulación e implementación de las políticas públicas, en especial, a la Transformación Democrática del Estado.

En esta línea de transversalización y articulación de los esfuerzos para superar el Estado "archipiélago" o "chacrista", la creación de los gabinetes temáticos mencionados, de agencias, institutos y sistemas, ha jugado y jugará un rol clave. Cabe mencionar, además de los gabinetes temáticos, la creación y acción de la Agencia Nacional de la Investigación e Innovación (ANII), de la propia AGESIC, de la Agencia de Compras, los Instituto de la Mujer, del Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional, del Instituto Nacional de los DDHH y otros, así como los esfuerzos por implementar un Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), por potenciar y descentralizar un Sistema Nacional de Emergencias, la coordinación interinstitucional en materia de seguridad alimentaria o la que ahora se implementa en relación con el cambio climático.

Por último, pero no menos importante, este estilo de coordinación institucional aumentó exponencialmente la capacidad de diseñar e implementar políticas pro-activas, es decir, aquellas que permiten desarrollar una capacidad de reacción rápida, debido a que se anticiparon a los acontecimientos. El ejemplo paradigmático se da con el cambio climático y la excelente respuesta del Sistema Nacional de Emergencias (en estado calamitoso cuando lo tomó en sus inicios el Pro-secretario de la Presidencia), las políticas de prevención de sequía desarrolladas por el MGAP, y los actuales programas y políticas de inversiones en materia de energías renovables que están ejecutándose desde el MIEM, OSE, UTE, ANCAP, y MVOTMA.

## 6. La política de descentralización y de participación ciudadana como norte de la TDE.

Como se sabe, y como aspecto sustantivo de este proceso de transformación, el proyecto de descentralización elevado por el Poder Ejecutivo y a consideración del Parlamento –ya sancionado por la Cámara de Representantes– crea un tercer nivel de gobierno con más de 150 gobiernos locales electos directamente por la ciudadanía. El mismo establece la creación preceptiva de Municipios en poblaciones de más de 2000

habitantes y la posibilidad que los haya en poblaciones más pequeñas y en las plantas urbanas de las capitales.

Implica como tal una transferencia de poder hacia lo local, en particular en el Interior del país, que procura terminar con más de dos siglos de centralismo. Su inspiración apela a un neto contenido artiguista dado que nos remonta a lo mejor de las tradiciones de los cabildos y asambleas provinciales, de villas y pueblos. Por el mismo los ciudadanos pasan a elegir sus autoridades por voto secreto y representación proporcional, realizan propuestas y controlan la gestión.

El proyecto crea Órganos Colegiados para permitir la representación política plural, y al mismo tiempo jerarquiza la figura del Alcalde para asegurar ejecutividad de la gestión. El proyecto promueve el desarrollo de la participación y el control social de la gestión por diversos mecanismos. Sin lugar a dudas, abre un espacio de diálogo fermental que opera transversalmente en todos los actores políticos y jerarquiza el interior profundo y local. Constituye una apuesta a la democracia que pone en riesgo los cacicazgos locales en muchos lugares, desafía a los militantes de los partidos a legitimarse directamente ante la propia gente y obliga a los partidos a cohabitar democráticamente.

El proyecto descentralizador, finalmente, coloca a los Intendentes como gobernantes del conjunto del territorio departamental al tiempo en que realiza un planteo gradualista en cuanto a los cometidos y poderes de las nuevas autoridades locales.

## A modo de conclusión

Finalmente, corresponde señalar que estas transformaciones de fondo se producen en un contexto de cambios globales que también integran la TDE. En primer lugar, prácticamente todos los Ministerios y Entes están impulsando políticas de desconcentración, de descentralización y de participación, y se extiende el enfoque territorial y local. Forman parte de ese esfuerzo los centros MEC, los consejos sociales que impulsa el MIDES, los consejos agropecuarios creados por el MGAP y las mesas zonales de seguridad pública implementadas por el Ministerio del Interior, la ley de ordenamiento territorial elaborada por el MVOTMA, la política hacia el territorio en el turismo y el deporte, la transformación del MSP, el impulso a las obras públicas

distribuidas territorialmente, las transferencias financieras a los gobiernos departamentales, la descentralización de la respuesta a la emergencia, etc.

En segundo lugar, también corresponde reiterar que el ordenamiento elemental de la situación de los funcionarios públicos constituye un aspecto importante pero menos relevante que un conjunto de iniciativas y medidas tomadas y mencionadas que contribuyen a la modernización del Estado uruguayo, como la creación del MIDES; las reformas estructurales de la salud y tributaria; la creación de Agencias e Institutos mencionada, la informatización masiva que lidera la AGESIC y distintos Gobiernos Departamentales; la creación de Centros de Atención Ciudadana; la creación de un nuevo escalafón, de conducción –de planeamiento y gerenciamiento profesional, que se provee por riguroso concurso– en los Ministerios; las reestructuras de unidades estratégicas en Ministerios o de Entes Autónomos (unidades del MVOTMA y del Ministerio del Interior, DIGESA, Inspección de Trabajo, inteligencia comercial en el MRREE, DGI, Aduana, OSE, ANP o ANCAP); las acciones de mejora en la calidad de la atención al usuario, la simplificación y eliminación de trámites; la incorporación a la actividad pública de docentes, policías, técnicos, médicos y otros profesionales; los cursos de capacitación que brinda la ONSC; los presupuestos participativos implementados por varios Gobiernos Departamentales, o el impulso dado al proyecto de ley de Descentralización que crea autoridades locales electivas encabezadas por Alcaldes.

**(*) MEMORANDO DE LA OFICINA DE PLANEAMIENTO Y PRESUPUESTO AL SEÑOR PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, DR. TABARÉ VÁZQUEZ.**

**ENRIQUE RUBIO CONRADO RAMOS 12.O2.O9**

**NOTA:**

# NÚMERO DE FUNCIONARIOS PÚBLICOS: MITOS Y REALIDADES

Prof. Enrique Rubio

El número de los cargos públicos se ha convertido en una cuestión en debate político. Como en la mayor parte de los casos se manejan cifras y conceptos erróneos, resulta conveniente realizar algunas puntualizaciones primarias. Lo que sigue, en primer lugar, cuenta con cifras globales hasta el 31.12.07 (de acuerdo con la base de datos de la Oficina Nacional del Servicio Civil), y con proyecciones y cifras parciales para lo que resta del actual período de gobierno. En segundo lugar, se toma como indicador fundamental al número de cargos efectivamente ocupados. Los cargos vacantes, como es obvio, no están ocupados y, como se verá, pueden ser ocupados o transformados o suprimidos en el marco de reestructuras o de leyes presupuestales. El número de personas, a su vez, siempre es menor (del orden del 7%) al de cargos ocupados, puesto que, como sucede con los docentes, muchas veces la misma persona ocupa más de un cargo público. En tercer lugar, un cómputo aparte requieren los trabajadores vinculados por distintas relaciones contractuales con la Administración Pública (becarios, pasantes, contratos de servicios y obras, contratos a término, otros), pero que no integran sus cuadros.

## Conclusiones generales

La primera conclusión global, a partir de un riguroso examen de las cifras, permite afirmar que el número total de cargos ocupados no registra alteraciones sustantivas hasta el 31.12.07, ni tampoco cabe prever que las tendrá en el resto del período del actual gobierno. Sí se verifican, en cambio, transformaciones cualitativas importantes, producto del ordenamiento o regularización de situaciones caóticas heredadas, y del incremento de los recursos humanos en áreas estratégicas como la educación, la salud o la seguridad pública, y del descenso de funcionarios en otros lugares, por egreso natural o por el estímulo de la legislación de retiros incentivados, y por la no provisión de vacantes. También se ha producido un cambio en la distribución por grandes áreas: los Gobiernos Departamentales y los Entes Autónomos no han tenido modificaciones cuantitativas significativas, pero al pasar ASSE desde la Administración Central al régimen previsto en el artículo 220 de la Constitución, y al incrementar sustantivamente la ANEP sus RRHH, se ha verificado un cambio en el peso relativo de ambas áreas.

El incremento global del número total de cargos ocupados en 12227 al 31/12/07, comparado con igual fecha de 2004, se explica fundamentalmente por las naturalizaciones o regularizaciones de las situaciones heredadas, del orden de los 6500 cargos, fundamentalmente de becarios, pasantes y otras categorías, y de profesionales y técnicos en el MSP, autorizados por los artículos 7 y 272 de la última Ley de Presupuesto, respectivamente; y por el incremento mencionado en ANEP, de 8626, de los cuales 6823 son cargos docentes.

Quiere decir que se produjo una disminución de los cargos ocupados en el resto del Estado hasta el 31.12.07, si excluimos las 6500 regularizaciones y el aumento en ANEP en 8626 (que en conjunto superan los 15 mil), del orden de los 3000 cargos, puesto que el incremento global, como se apuntó inicialmente, fue levemente superior a los 12 mil.

Las regularizaciones

Se debe tener en cuenta que las regularizaciones o naturalizaciones constituyen la racionalización realizada por la actual administración, a través de las leyes presupuestales, del desorden recibido con vínculos de toda naturaleza y en los más diversos encuadres legales, en blanco o en negro, en los que el Estado invertía cuantiosos recursos, y que en general habían padecido de mecanismos de selección objetivos y transparentes, amén de arrastrarse durante extensísimos períodos de tiempo.

En cuanto a las cantidades, la ONSC registra 5387 regularizaciones –aunque la información es incompleta porque no la remitieron todos los incisos– y el MSP operó la regularización de profesionales y técnicos, contratados al amparo del artículo 410 de la ley 16170 de 28 de diciembre de 1990. Por ello, en buena medida, la inmensa mayoría de los vinculados como no funcionarios en la categoría "Otros" desciende en dicho Ministerio en 1154 y, simultáneamente, el escalafón A de funcionarios profesionales aumenta en 1111, y el Escalafón D especializado en 813.

En los cómputos posteriores al 31.12.07, y siempre en materia de regularizaciones, también deberán ser incorporadas otras situaciones, fundamentalmente la naturalización de las contrataciones de las Comisiones de Apoyo al MSP. En efecto, la ley 17930 de Presupuesto autorizó en su artículo 293 la creación de hasta 5170 cargos asistenciales y de apoyo para incorporar dicho personal contratado al MSP y previó la transferencia de recursos –que ya destinaba– para ello. A su vez, el artículo 316 de la Rendición de Cuentas recientemente aprobada incorporó a ASSE todas las funciones desempeñadas al 29 de julio de 2007 en dependencias del MSP por personal contratado por las Comisiones de Apoyo, y en consonancia con ello el artículo 467 de la misma norma prevé transferencias complementarias.

En una orientación similar deberá ser analizada la autorización otorgada a ANCAP por el artículo 505 de la Rendición de Cuentas recientemente aprobada por el Parlamento, a designar personal en calidad de contrato de función pública para cubrir las vacantes efectivamente generadas y las que resulten del proceso de su reestructura funcional, previa realización de un concurso de oposición y méritos, o de méritos y prueba de aptitud. Esta norma procura generar la oportunidad para encarar situaciones creadas durante muchísimos años, y por la vía del concurso.

Es necesario tener en cuenta que la política de la actual Administración ha sido exigente en materia de regularizaciones. No sólo funcionaron comisiones paritarias que analizaron caso por caso en la Administración Central, sino que además fueron públicas y costosas las decisiones adoptadas por el directorio de ANTEL para no ceder a presiones, como en los casos de los denominados Guardahilos o ante la demanda de incorporar a su plantilla los trabajadores de ACCESA SA (call center).

En suma, las normalizaciones efectuadas o en proceso, superarán los 11 mil casos, y es probable que se aproximen finalmente a los 12 mil. Este reordenamiento de la caótica situación inicial, producto del bloqueo del ingreso a la función pública durante muchísimos años y de su elusión a través de la vinculación y pago por múltiples e ingeniosos sistemas, no puede ni debe computarse como un "crecimiento del gasto público" (los recursos se usaban).

Finalmente, y en relación con la campaña política en curso sobre los alcances del artículo 7 de la Rendición de Cuentas aprobada (con el argumento de que se crearían más de 7 mil cargos por no supresión de vacantes), corresponde tener en cuenta la fundamentación realizada por la OPP y ONSC en el ámbito parlamentario: "*Se eliminan todas las normas relativas a supresión de vacantes. Estas normas, que con ciertas variantes se han venido aplicando desde hace varios años, han ocasionado grandes distorsiones en las estructuras de puestos de trabajo de los distintos Incisos, a tal punto que cada año se le incorporan nuevas excepciones, alcanzando al presente, a dieciocho numerales de excepciones que abarcan en algunos casos a Incisos completos. La finalidad de este artículo es que no se supriman más vacantes, y que el crédito de las mismas, en concordancia con los artículos 10 y 19, puedan contribuir a financiar las reestructuras de puestos de trabajo".*

Los no funcionarios vinculados con el Estado

Debe tenerse en cuenta, cuando se consideran los cambios producidos entre los no funcionarios vinculados con el Estado, que la cifra global registra un incremento poco significativo en el período (aumentan en 660 a fin de 2007), pero que también se produjo un cambio de estructura, puesto que los nuevos becarios y pasantes han sido efectivamente tales, y dado que se produjo un incremento de los contratos a término en 3240 a fin 2007, que se explica fundamentalmente por el uso de esta figura en ANEP y ANTEL, también para ordenar o regularizar situaciones heredadas: ANEP computa 1998 a fin de 2007, correspondientes en su inmensa mayoría a auxiliares que eran financiados por Comisiones de Fomento de las escuelas (regularizados aplicando el art. 30 de la ley 17556), y ANTEL también apeló a esta figura, por lo cual se produjo un incremento de dichos contratos, los que sumaban 423 a fin 2007, y 800 a fin de mayo 2008. A su vez, si computamos las partidas votadas para contratos a término en las dos últimas Rendiciones de Cuentas y algunas en proceso en los Entes Autónomos, es probable que esta cifra se aproxime a los 4 mil (la mitad de los cuales, como se ha expresado, corresponden a los auxiliares de las Comisiones de Fomento de las escuelas).

Los cargos políticos y de confianza en la Administración Central

En relación con el incremento en 55 de los cargos de confianza en el período 2005-2008 corresponde advertir que todos han estado debidamente fundados y se adecuan a nuevos criterios en materia de seguridad, defensa, inteligencia y lucha contra el lavado, a creaciones y transformaciones de programas, divisiones y unidades (como los 19 Directores Departamentales de Salud), y a la creación de un ministerio en el área social (MIDES).

La presupuestación en Rivera

En lo que se refiere a la presupuestación masiva realizada recientemente por el Gobierno Departamental de Rivera (artículo 3 de la Enmienda Presupuestal 2008-2010

votada por la Junta Departamental el 1.09.08), corresponde mencionar que los criterios utilizados nada tienen que ver con los lineamientos seguidos por el gobierno nacional ni con las orientaciones de la TDE. Los GGDD, en el marco de sus autonomías, se deben a compromisos de gestión y a pautas razonables en materia de administración pública y de buen gobierno.

Las mismas deberían incluir el principio del ingreso por concurso o sorteo. Una cosa es habilitar (ley 18046, art. 43) la presupuestación de algunos miles de contratos de función pública en la A. Central (con las excepciones más numerosas en incisos y escalafones: Defensa, Interior, RREE, MSP) o naturalizado funcionarios heredados (becarios, pasantes y otros), todos ingresados en forma previa a la gestión progresista, como hicimos. Otra muy diferente es presupuestar a funcionarios contratados ingresados sin utilizar mecanismos objetivos de selección, una parte de ellos durante un par de administraciones de las mismas jerarquías gubernamentales (una parte de los 658 contratados que figuran al 31.12.07 son de los últimos 10 años). Estos 658 contratos, la mayor parte de los cuales (623) integran la facultad otorgada por la Junta, representan alrededor de dos tercios de los cargos ocupados totales en Rivera (980). Si esta política se extendiera a los GGDD implicaría la presupuestación de cerca de la mitad de los trabajadores municipales. ¡Si aplicáramos una regla de tres ello equivaldría a 162.168 cargos en el conjunto del Estado uruguayo!