



UNIVERSIDAD
DE LA REPÚBLICA
URUGUAY



“La brecha existente entre el crédito y el gasto en remuneraciones de la Administración Central como contingencia para el Resultado Fiscal”

Autoras:

Cra. Ana Laura Amengual

Cra. Adriana Coitinho

Tutor:

Cr. Juan Serra

Diciembre 2019

Agradecimientos

A todos aquellos que colaboraron en la elaboración del presente trabajo, muy especialmente a nuestros compañeros de la Unidad de Presupuesto Nacional y la Asesoría Jurídica del Ministerio de Economía y Finanzas.

A nuestras familias y amigos por ser nuestro soporte permanente.

RESUMEN EJECUTIVO.....	1
CAPITULO I – INTRODUCCIÓN	1
1.1 Objetivo.....	1
1.2 Metodología y alcance del trabajo.....	2
CAPITULO II – MARCO TEÓRICO Y DE REFERENCIA	3
2.1 La base normativa del Presupuesto Nacional	3
2.2 Incisos del Presupuesto Nacional	6
2.3 Los clasificadores presupuestales.....	7
2.4 Los clasificadores del Grupo 0	9
2.5 La creación de cargos	10
2.6 Modalidades de contratación	12
2.7 La Oficina Nacional de Servicio Civil.....	15
2.8 La Comisión de Análisis Retributivo	16
2.9 Antecedentes normativos relativos al control del gasto	17
2.9.1 Normas relativas al ingreso a la función pública.....	17
2.9.2 Topes de ejecución	19
CAPITULO III – LAS ASIGNACIONES PRESUPUESTALES Y EL GASTO EFECTIVO EN REMUNERACIONES	20
3.1 La evolución del gasto	20
3.2 El crédito y la ejecución en remuneraciones	22
3.3 Las reglas de ordenamiento financiero	24
3.4 Consideraciones sobre el crédito en remuneraciones para la Administración Central.....	25
3.4.1 Composición	25
3.4.2 Principales asignaciones presupuestales.....	26
3.4.3 Las partidas estimativas.....	29

3.4.4	Subgrupo 09 – Otras retribuciones (bolsones)	30
3.5	Consideraciones sobre la sub ejecución en remuneraciones para la Administración Central.....	30
3.5.1	Composición de la sub ejecución	30
3.5.2	Las vacantes.....	32
3.5.3	Análisis de ejecución por Inciso	34
	CAPITULO IV – CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	36
	GLOSARIO de ABREVIATURAS	39
	BIBLIOGRAFÍA.....	41
	OTRAS FUENTES CONSULTADAS	41
	ANEXOS	42
	ANEXO I – Organismos del 220 - Creación de cargos	44
	ANEXO II – Modalidades Contractuales	44
	ANEXO III – Atribuciones de la ONSC	52
	ANEXO IV – Ordenamiento financiero de los Organismos del 220	54
	ANEXO V – Cálculo estimado del crédito correspondiente a vacantes por Inciso (Incisos 2, 3, 4, 5, 7 y 11).....	58
	ANEXO IV Organigrama del Estado	60

RESUMEN EJECUTIVO

Las remuneraciones en la Administración Central presentan un importante desfasaje entre el crédito asignado y el gasto efectivo. Esta situación genera un escenario de incertidumbre al momento de establecer las metas fiscales para el mediano y largo plazo.

Si bien la ejecución se ha mantenido estable en los últimos años, en torno al 85% del crédito, no es posible sustentar las proyecciones fiscales en evidencia empírica, pues no existe normativa vigente que limite el uso del crédito en el rubro remuneraciones para los cometidos con los que fue asignado.

Asimismo, se han observado en las últimas normas presupuestales, reasignaciones de crédito sub ejecutado desde este rubro, principalmente Organismos del 220 de la Constitución, quienes presentan niveles de ejecución considerablemente mayores, fundamentalmente debido a flexibilidades en sus reglas de ordenamiento financiero.

Se plantea por tanto, la necesidad de avanzar en una línea de trabajo que permita, por un lado mantener la ejecución en los niveles deseados, y por otro avanzar en los procesos de reestructura organizacionales en un marco presupuestal restrictivo.

CAPITULO I – INTRODUCCIÓN

1.1 Objetivo

El objetivo del presente trabajo es evidenciar y analizar la composición de la brecha existente entre el crédito presupuestal asignado y el gasto efectivo en remuneraciones para la Administración Central. Luego, proponer una línea de trabajo tendiente a, en primer lugar, establecer un vínculo más certero entre crédito presupuestal y resultado fiscal, y en segundo lugar, avanzar en el conocimiento de las estructuras del presupuesto en remuneraciones de los distintos Incisos.

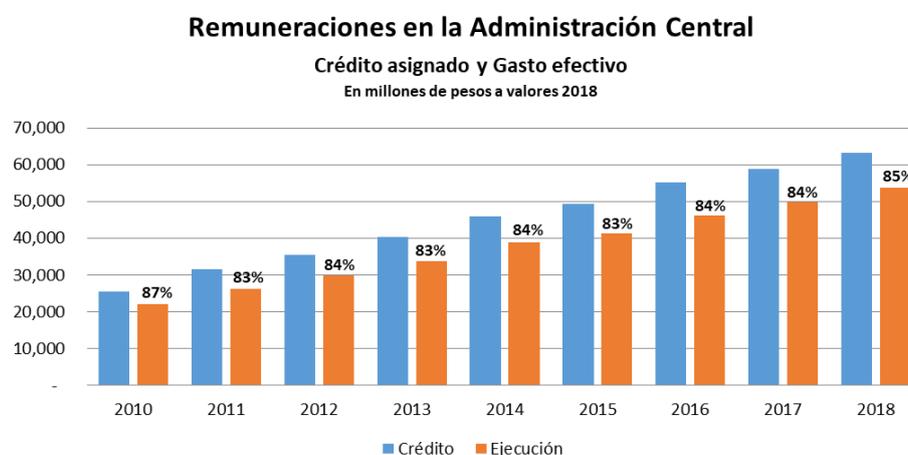
El gasto en remuneraciones de la Administración Central y los Organismos del 220 de la Constitución, representaron en el año 2018 un 30% del gasto total del Presupuesto Nacional, aproximadamente un 9% del Producto Bruto Interno (PBI) del mismo año.

Las asignaciones para este rubro en 2018 ascendieron a \$ 165.976 millones y el gasto efectivo se situó en los \$ 153.967 millones, lo que representa una ejecución del 92,8%.

En particular, si se realiza el mismo análisis pero únicamente para la Administración Central, el gasto fue de \$ 53.815 millones, lo que representó un 85% del crédito asignado. Esta sub ejecución del representa un 0.52% del PBI.

Este desfasaje entre el crédito asignado y el efectivamente ejecutado en remuneraciones de la Administración Central, no representa un hecho aislado para el año 2018, si se observan el crédito y su correspondiente ejecución a partir del año 2010, una importante sub ejecución estuvo presente en todo el período.

Gráfica 1.1



1.2 Metodología y alcance del trabajo

Para la presente investigación la metodología utilizada fue la siguiente:

- Analizar e interpretar los artículos de la Constitución relativos a la elaboración del presupuesto.
- Revisar la normativa vigente concerniente a la creación de cargos y modalidades de contratación.
- Revisar la normativa vigente concerniente al crédito presupuestal correspondiente a remuneraciones: asignaciones presupuestales, normas de ordenamiento financiero, entre otras.
- Revisar bibliografía relativa al marco teórico y de referencia.
- Realizar entrevistas a referentes en materia presupuestal.
- Relevar datos a través del Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF) respecto a créditos y ejecución presupuestal desde el año 2010 hasta el año 2018 inclusive.
- Relevar datos a través del SIIF respecto al crédito en relación a las normas que le dan origen.
- Analizar el comportamiento del crédito presupuestal y su ejecución, haciendo foco en el análisis para Administración Central a través de la información obtenida del SIIF.
- Extraer conclusiones en función de la información obtenida y elaborar recomendaciones en concordancia con el objetivo del trabajo.

El alcance del presente estudio abarca a los Incisos de la Administración Central, realizando algunas comparaciones en cuanto al crédito, ejecución y normativa aplicable con los Organismos del artículo 220 de la Constitución. El período bajo análisis comprende desde el año 2010 hasta el año 2018.

CAPÍTULO II – MARCO TEÓRICO Y DE REFERENCIA

2.1 La base normativa del Presupuesto Nacional

“El presupuesto puede entenderse como la cuantificación de un programa político que pretende realizarse durante un período dado de gobierno.” (Elías 2003)

El artículo 214 de la Constitución establece que:

“El Poder Ejecutivo proyectará con el asesoramiento de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, el Presupuesto Nacional que regirá para su periodo de Gobierno y lo presentará al Poder Legislativo dentro de los seis primeros meses del ejercicio de su mandato.

El Presupuesto Nacional se proyectará y aprobará conteniendo la siguiente estructura:

- A) Los gastos corrientes e inversiones del Estado distribuidos en cada inciso por programa.
- B) Los escalafones y sueldos funcionales distribuidos en cada inciso por programa.
- C) Los recursos y la estimación de su producido, así como el porcentaje que, sobre el monto total de recursos, corresponderá a los Gobiernos Departamentales. (...)
- D) Las normas para la ejecución e interpretación del presupuesto...”

El texto del artículo no lo expresa, pero el “Presupuesto Nacional” al que refiere, abarca la Administración Central y los organismos del artículo 220 de la Constitución. Este último establece que:

“El Poder Judicial, el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo, la Corte Electoral, el Tribunal de Cuentas, los Entes Autónomos y los Servicios Descentralizados, con excepción de los comprendidos en el artículo siguiente, proyectarán sus respectivos presupuestos y los presentarán al Poder Ejecutivo, incorporándolos éste al proyecto de presupuesto. El Poder Ejecutivo podrá modificar los proyectos originarios y someterá éstos y las modificaciones al Poder Legislativo.”

Esta interpretación radica en el hecho de que, tanto los entes y servicios de dominio industrial y comercial, como los gobiernos departamentales, tienen presupuestos propios, independientes del proyecto que el Poder Ejecutivo envía al Parlamento. El artículo 221 de la Constitución establece que:

“Los presupuestos de los Entes Industriales o comerciales del Estado serán proyectados por cada uno de éstos y elevados al Poder Ejecutivo y al Tribunal de Cuentas cinco meses antes del comienzo de cada ejercicio, con excepción del siguiente al año electoral, en que podrán ser presentados en cualquier momento...” Asimismo, el artículo 223 de la Constitución establece que “Cada Intendente proyectará el Presupuesto Departamental que regirá para su período de Gobierno y lo someterá a la consideración de la Junta Departamental dentro de los seis primeros meses del ejercicio de su Mandato.”

El presupuesto debe ser proyectado por “inciso” y “programa”. La Constitución no ofrece una definición Inciso, pero para Cassinelli (2002), se trata de un término que ya manejado con anterioridad a la Constitución de 1967 en las distintas leyes presupuestales, y que implicaba un “sector con unidad de dirección y de responsabilidad”. Se entiende por tanto que la palabra inciso refiere a la unidad que será responsable de las asignaciones presupuestales que se le aprueben.

El “programa” tampoco está definido en la Constitución, pero además no cuenta con antecedentes de acepción en anteriores leyes presupuestales. Es así que Cassinelli propone darle una interpretación doctrinal, analizando la interpretación que los distintos autores en materia presupuestal le han dado al concepto, al uso que otros países le han dado al término previo a nuestra reforma constitucional, y por supuesto, al significado natural de la palabra.

Otro punto a resaltar del artículo 214, es que en su literal D) establece que las Rendiciones de Cuenta anuales serán la única instancia de modificación del presupuesto:

“...El Poder Ejecutivo dentro de los seis meses de vencido el ejercicio anual, que coincidirá con el año civil, presentará al Poder Legislativo la Rendición de Cuentas y el Balance de Ejecución Presupuestal correspondiente a dicho ejercicio, pudiendo proponer las modificaciones que estime indispensables al monto global de gastos, inversiones y sueldos o recursos y efectuar creaciones, supresiones y modificaciones de programas por razones debidamente justificadas.”

En cuanto al nivel de asignaciones que el Poder Ejecutivo envía en su proyecto de ley a consideración del Legislativo, la Constitución establece en su artículo 215 que:

“El Poder Legislativo se pronunciará exclusivamente sobre montos globales por inciso, programas, objetivos de los mismos, escalafones y número de funcionarios y

recursos; no pudiendo efectuar modificaciones que signifiquen mayores gastos que los propuestos.”

Por otro lado, y reafirmando que las partidas autorizadas por Ley de Presupuesto representan un tope en la “autorización a gastar”, es que el artículo 15 del Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera (TOCAF) establece la prohibición de comprometer gastos e inversiones que no estén contemplados por la ley de presupuesto salvo algunas excepciones: a) cumplimiento de sentencias y laudos arbitrales, y casos de responsabilidad del Estado; b) epidemias, inundaciones y catástrofes que requieran una actuación de los órganos del Estado; c) otros acontecimientos graves e imprevistos, pero con el límite del 1% del presupuesto nacional o departamental en su caso (Blanco, 2016).

No obstante lo anterior, debemos mencionar que si bien las partidas asignadas por leyes presupuestales corresponden a autorizaciones máximas de gasto, existen normas que en sí mismas no representan una asignación, pero si facultan el ajuste de los créditos, a saber:

- Ajuste salarial: el artículo 4, de la ley N° 18.719, de 27 de diciembre de 2010, establece que el Poder Ejecutivo adecuará las remuneraciones de los funcionarios comprendidos en los Incisos 2 al 15 con el objetivo de mantener el poder adquisitivo del trabajador público. A su vez, se establece para los organismos de los artículos 220 y 221 de la Constitución, adecuaciones en la misma oportunidad y con los mismos criterios que los establecidos para Administración Central.
- Ajuste de Suministros: de acuerdo con el artículo 20, del Decreto Ley N° 14.985, de 28 de diciembre de 1979, los créditos presupuestales se incrementarán cada vez que los Organismos de referencia ajusten sus precios o tarifas.

A su vez, además de los artículos ya enunciados, coexisten otros mecanismos para ajustar los créditos de los Incisos que es de carácter discrecional. Por ejemplo:

- Habilitación de créditos por IPC: el Ministerio de Economía y Finanzas tiene la facultad, de acuerdo al artículo 27 de la Ley N° 19.149, de 24 de octubre de 2013, de habilitar créditos presupuestales que, como máximo, serán el resultado de aplicar la variación del IPC correspondiente al ejercicio anterior, sobre el monto

ejecutado en dicho ejercicio. Estas habilitaciones tienen la característica de ser permanentes.

- **Refuerzo de rubro:** el artículo 41 de la Ley N° 17.930, de 19 de diciembre de 2005, prevé la posibilidad de asignar créditos presupuestales adicionales para casos específicos, contando con la autorización del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) e informes favorables de la Contaduría General de la Nación (CGN) y la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP). Esta norma es de aplicación para gastos de funcionamiento o inversiones y en el caso de remuneraciones, únicamente cuando la fuente con la cual se financia el gasto sea un recurso propio del inciso. El monto máximo anual que se dispone para la aplicación de este artículo es de un 6% de ciertos grupos del Presupuesto Nacional.

Existen además, otras normas específicas para cada Inciso que permiten ajustar su crédito, tal es el ejemplo del artículo 355, de la Ley N° 19.355, 19 de diciembre de 2015, que faculta al Poder Ejecutivo a ajustar los créditos presupuestales destinados a inversión del “Ministerio de Transporte y Obras Públicas”, con algunas excepciones, y expresa que “el ajuste autorizado no podrá superar el monto resultante de la variación del Índice de Precios al Consumo correspondiente al ejercicio anterior sobre el monto ejecutado en dicho ejercicio y se incorporará a los créditos autorizados para todos los años subsiguientes.

2.2 Incisos del Presupuesto Nacional

En primer lugar, la Administración Central está integrada por los Ministerios y la Presidencia de la República:

Inciso	Denominación	Sigla
02	Presidencia de la República	
03	Ministerio de Defensa	MDN
04	Ministerio del Interior	MI
05	Ministerio de Economía y Finanzas	MEF
06	Ministerio de Relaciones Exteriores	MRREE
07	Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca	MGAP
08	Ministerio de Industria, Energía y Minería	MIEM
09	Ministerio de Turismo	MINTUR
10	Ministerio de Transporte y Obras Públicas	MTOP
11	Ministerio de Educación y Cultura	MEC
12	Ministerio de Salud Pública	MSP
13	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	MTSS
14	Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente	MVOTMA
15	Ministerio de Desarrollo Social	MIDES

Los Organismos del 220 de la Constitución se integran por:

Inciso	Denominación	Sigla	Tipo de organismo
16	Poder Judicial	PJ	Poder del Estado
17	Tribunal de Cuentas de la República	TCR	Órgano con autonomía funcional
18	Corte Electoral	CE	Órgano con autonomía funcional
19	Tribunal de lo Contencioso Administrativo	TCA	Órgano con autonomía funcional
25	Administración Nacional de Educación Pública	ANEP	Ente autónomo
26	Universidad de la República	UDELAR	Ente autónomo
27	Instituto del niño y Adolescente del Uruguay	INAU	Servicio descentralizado
29	Administración de los Servicios de Salud del Estado	ASSE	Servicio descentralizado
31	Universidad Tecnológica	UTEC	Ente autónomo
32	Instituto Uruguayo de Meteorología	INUMET	Servicio descentralizado
33	Fiscalía General de la Nación	FGN	Servicio descentralizado
34	Junta de Transparencia y Ética Pública	JUTEP	Servicio descentralizado

Además de los Incisos de la Administración Central y los organismos del 220 de la Constitución, existen otros incisos en el Presupuesto Nacional en los cuales se clasifican aquellas partidas que corresponden a gastos generales del Estado o que no tienen de antemano un destino específico, a saber:

- Inciso 20 – Intereses de la Deuda Pública
- Inciso 21 – Subsidios y Subvenciones – Partidas destinadas a organismos que no componen el Presupuesto Nacional
- Inciso 22 – Transferencias a la Seguridad Social
- Inciso 23 – Partidas a reemplazar – Se clasifican aquí las partidas que durante la ejecución del Presupuesto serán resignadas a los Incisos correspondientes, no tienen un destino previamente definido o no es posible determinar el monto por Inciso de antemano.
- Inciso 24 – Diversos Créditos – Corresponde a partidas cuyo gasto no se asocian a un Inciso en particular, son gastos del Estado en su conjunto.

2.3 Los clasificadores presupuestales

La Constitución establece que el presupuesto debe estructurarse por inciso y programa, pero en la práctica, la apertura con la cual se eleva el Proyecto de Ley al Poder Legislativo, es bastante más amplia.

En primer lugar, hay que mencionar que además de contener una categorización por inciso y programa, el Poder Ejecutivo introduce una clasificación en “áreas programáticas” entre las cuales se encuentran: “Educación”, “Salud”, “Seguridad

Pública”, “Ciencia, Tecnología e Innovación”, etc., para luego subdividir estas áreas de acuerdo a los programas que las componen y los incisos involucrados.

Hasta aquí la apertura de información atiende lo estrictamente establecido en la Constitución, pero adicionalmente las leyes presupuestales ofrecen un nivel mucho más desagregado, en lo que se denomina clasificadores presupuestales.

Si bien internacionalmente no existe una clasificación única, de acuerdo a Vidal (2015), existe consenso en que toda clasificación presupuestal debe estar orientada a ordenar las operaciones que realiza el gobierno, dándoles forma y estructura a los datos presupuestales, permitiendo la elaboración de planes de acción y contribuyendo a una adecuada ejecución del presupuesto y evaluación de la gestión.

La mayoría de los clasificadores vigentes en nuestro país tienen su origen a partir del Decreto del Poder Ejecutivo 395/98, de 30 de diciembre de 1998, que en oportunidad de la implementación del SIIF, comete al Ministerio de Economía y Finanzas la aprobación de los clasificadores presupuestales necesarios.

Sin entrar en mayor detalle respecto a los clasificadores utilizados en nuestro Presupuesto, mencionaremos que el mismo se estructura siguiendo un cruce de información que vincula una Clasificación Institucional, Funcional, Programática, Económica, por Fuente de Financiamiento y por Objeto del Gasto (ODG).

De esta forma, las asignaciones se formulan conteniendo la siguiente información, a lo que se denomina llave presupuestal¹, atendiendo a las distintas clasificaciones:



De acuerdo al contenido del presente trabajo, interesa mencionar que la clasificación por ODG está compuesta por: Grupo/Subgrupo/Objeto/auxiliar.

Dentro de los Grupos se distinguen:

- 0 - Servicios Personales
- 1 - Bienes de Consumo
- 2 - Servicios No Personales
- 3 - Bienes de Uso
- 4 - Activos Financieros

¹ Información requerida que debe determinarse para clasificar la partida presupuestal

- 5 - Transferencias
- 6 - Intereses y Otros Gastos de la Deuda
- 7 - Gastos No Clasificados
- 8 - Clasificadores de Aplicaciones Financieras
- 9 - Gastos Figurativos

2.4 Los clasificadores del Grupo 0

El crédito presupuestal para remuneraciones se estructura dentro del Grupo 0 “Servicios Personales”, el que se compone de los créditos que se asignan para financiar retribuciones y cargas legales de puestos de trabajo de diferentes naturalezas de vínculos contractuales, escalafonados y no escalafonados, y beneficios de sus titulares y se divide en nueve Subgrupos (Mangino, Serra, 2019).

- 01 - Retribuciones de cargos permanentes
- 02 - Retribuciones Personal contratado funciones permanentes
- 03 - Retribuciones Personal contratado funciones no permanentes
- 04 - Retribuciones complementarias
- 05 - Retribuciones diversas especiales
- 06 - Beneficios al Personal
- 07 - Beneficios Familiares
- 08 - Cargas Legales sobre Servicios Personales
- 09 - Otras Retribuciones (Bolsones)

A partir de la entrada en vigencia del artículo 51 de la Ley N° 18.172, de 31 de agosto de 2007:

“...todos los conceptos retributivos correspondientes a los funcionarios de los Incisos 02 al 15 del Presupuesto Nacional, que ocupen cargos presupuestados o desempeñen funciones contratadas permanentes, dentro de los escalafones A, B, C, D, E, F, M, R y a los funcionarios del escalafón J no equiparados al escalafón H, deberán clasificarse en alguna de las categorías que se definen a continuación:

“Sueldo del grado”: es la retribución asignada a los cargos o funciones contratadas permanentes, para cada grado, de acuerdo al régimen horario, sean ocupados o vacantes.

“Compensación al cargo”: es la retribución complementaria propia de la totalidad de los cargos presupuestados o de las funciones contratadas permanentes de cada unidad ejecutora, ya sean ocupados o vacantes, que tendrá derecho a percibir cualquier funcionario que ocupe el cargo o desempeñe la función contratada.

“Compensación especial”: es la retribución complementaria que percibe el funcionario por cumplir funciones en un lugar o unidad específicos o por el cumplimiento de tareas especialmente encomendadas por el jerarca.

“Compensación personal”: es la retribución complementaria que percibe el funcionario como consecuencia de la aplicación de las normas que la crean y regulan con ese carácter, independientemente del cargo o función y del organismo en que se desempeñe.

“Incentivo”: es la retribución complementaria que se otorga a los funcionarios como consecuencia de calificaciones, asiduidad, productividad o cualquier otro tipo de condición similar...”

A los puestos de trabajo no escalafonados de los distintos vínculos contractuales no aplican estos conceptos.

2.5 La creación de cargos

Retomando lo establecido en el artículo 214 de la Constitución y concentrándonos en su literal B), se establece la estructura con la que deben proyectarse las asignaciones correspondientes a remuneraciones “...Los escalafones y sueldos funcionales distribuidos en cada inciso por programa...”.

Además, la Constitución establece en su artículo 86 que “La creación y supresión de empleos y servicios públicos; la fijación y modificación de dotaciones, así como la autorización para los gastos, se hará mediante las leyes de presupuesto, con sujeción a lo establecido en la Sección XIV.

Toda otra ley que signifique gastos para el Tesoro Nacional, deberá indicar los recursos con que serán cubiertos. Pero la iniciativa para la creación de empleos, de dotaciones o retiros, o sus aumentos, asignación o aumento de pensiones o recompensas pecuniarias, establecimiento o modificación de causales, cómputos o beneficios jubilatorios corresponderá, privativamente, al Poder Ejecutivo.”

De acuerdo a este artículo, la creación, modificación y supresión de cargos debe realizarse por medio de leyes presupuestales y corresponde a una iniciativa privativa del Poder Ejecutivo.

Sin perjuicio de lo anterior, algunos organismos del 220 cuentan en su Ley de Creación con la autorización para definir sus estructuras organizativas y por tanto de crear, modificar o suprimir cargos².

Otras normas que refieren a la creación, modificación o supresión de cargos, son las previstas para transformación de vacantes y reestructuras.

El artículo 62 de la Ley N° 18.719, de 27 de diciembre de 2010, en la redacción dada por el artículo 8 de la Ley N° 19.149, de 24 de octubre de 2013, prevé la autorización al Poder Ejecutivo para la transformación de vacantes:

“Autorízase al Poder Ejecutivo para que, a instancias de los organismos comprendidos en los Incisos 02 al 15 del Presupuesto Nacional, utilice los créditos de los cargos vacantes, los créditos disponibles y no comprometidos de los contratos de los regímenes de contrato temporal de derecho público, alta especialización y alta prioridad, para la transformación de los cargos que se consideren necesarios para su funcionamiento.

La Oficina Nacional del Servicio Civil y la Contaduría General de la Nación, deberán informar, previa y favorablemente, dando cuenta a la Asamblea General de lo actuado.”

El artículo 7 de la Ley N° 19.355, de 19 de diciembre de 2015, la cual faculta al Poder Ejecutivo a aprobar reestructuras organizativas y de puestos de trabajo:

“Facúltase al Poder Ejecutivo a aprobar las reestructuras organizativas y de puestos de trabajo de las unidades ejecutoras de los Incisos 02 al 15 del Presupuesto Nacional, con el dictamen previo y favorable de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, de la Oficina Nacional del Servicio Civil y del Ministerio de Economía y Finanzas, en el ámbito de sus competencias.

El Poder Ejecutivo remitirá a consideración de la Asamblea General dichas reestructuras de puestos de trabajo, debiendo la misma expedirse dentro de un plazo de cuarenta y cinco días, vencido el cual, sin opinión en contrario, se entenderán aprobadas....”

Tanto la transformación de vacantes como las reestructuras, representan de cierta forma una flexibilidad a lo establecido en artículo 86 de la Constitución, pudiendo el Poder Ejecutivo aprobar por vía administrativa cambios en las estructuras de cargos

² Ver ANEXO I

vacantes, puestos de trabajo y estructuras organizativas en los Incisos de la Administración Central. Cabe resaltar, de todos modos, que las facultades antes mencionadas, se encuentran establecidas en leyes presupuestales, y en ningún caso pueden implicar aumento del crédito asignado.

Los cargos que se crean, modifican o suprimen, deben tener como mínimo asociada la información de escalafón, grado y denominación, y por supuesto la correspondiente dotación presupuestal para los conceptos retributivos inherentes al cargo.

La estructura de cargos y funciones contratadas de los Incisos 2 al 26, se conforma con los siguientes escalafones³ y sus respectivos Grados mínimos y máximos⁴ definidos por ley:

Escalafón	Denominación	Grado mínimo	Grado máximo
A	Técnico Profesional	4	16
B	Técnico Profesional	3	15
C	Administrativo	1	14
D	Especializado	1	14
E	Oficios	1	13
F	Servicios Auxiliares	1	10
G	Docente de la Universidad		
H	Docente de la ANEP		
J	Docente de otros organismos	1	15
K	Militar		
L	Policial		
M	Servicio Exterior	1	7
N	Judicial		
P	Político		
Q	Particular Confianza		
R	Personal no incluido en escalafones anteriores	1	16
S	Personal Penitenciario		

Respecto a la denominación, puede definirse como el nombre que se da al cargo y tiene relación con el rol o función que tiene asociado.

2.6 Modalidades de contratación

Existen numerosas modalidades contractuales en el Estado, se describen a continuación las que por sus características, se imputan en el Grupo 0 “Servicios Personales”⁵:

- **Provisorio:** Tiene su origen en el artículo 90 de la Ley N° 19.121, de 20 de agosto de 2013 y a partir de la entrada en vigencia del Artículo 50 de la Ley

³ Artículos 28 y siguientes de la Ley N° 15.809, de 8 de abril de 1986

⁴ El artículo 26 de la Ley N° 16.170, de 28 de diciembre de 1990, establece una tabla de grados que va del 1 al 16 y el artículo 27 dispone los grados máximos y mínimos para cada escalafón. El artículo 53 de la Ley N° 18.172, de 31 de agosto de 2007, establece que el escalafón M, se compone de los grados 1 al 7

⁵ Ver normativa en ANEXO II

Nº 18.719, de 27 de diciembre de 2010, con la modificación del inciso 7º, dada por el artículo 4º de la Ley Nº 18.996, de 7 de noviembre de 2012, de es la figura mediante la cual se produce el ingreso a la función pública en los Incisos 2 al 15 del Presupuesto Nacional. El ingreso al cargo presupuestado se produce en las vacantes de ingreso del escalafón correspondiente luego de transcurridos 15 meses y previa evaluación satisfactoria de desempeño. El gasto se imputa en el ODG 031.007 y se financia con los créditos asociados a la vacante a ocupar.

- **Becarios y Pasantes:** Tienen su origen en el artículo 51 de la Ley Nº 18.719, de 27 de diciembre de 2010. Los becarios son estudiantes contratados con el fin de realizar un aprendizaje laboral. El pasante es quien habiendo finalizado sus estudios realiza una primer experiencia laboral relacionada con sus estudios. Se imputan en los ODG 057.001 (becas) y 057.002 (pasantías).
- **Primera experiencia laboral:** Figura creada a través de la Ley Nº 19.133, de 20 de setiembre de 2013, en la redacción dada por el artículo 117 de la Ley Nº 19.438, de 14 de octubre de 2016.

Comprende a toda persona joven de entre 15 y 24 años que no haya tenido experiencia formal de trabajo previa, por un plazo mayor a los noventa días corridos. El contrato no puede tener una duración menor a seis meses ni superior a un año. La remuneración y carga horaria es la determinada por el artículo 51 de la Ley Nº 18.719, de 27 de diciembre de 2010, para los becarios. Se imputa en el ODG 057.003.

- **Contrato artístico:** Creado por el artículo 52 de la Ley Nº 18.719, de 27 de diciembre de 2010. Tiene su origen en la necesidad de contrataciones de artistas, que por razón de sus cometidos, pudieran requerir los incisos 2 al 15 del Presupuesto Nacional. Debe suscribirse un contrato que documente las condiciones y objeto de la contratación. Se imputa en el ODG 031.005 y en particular se financia con el ODG 095.003 creado con el crédito previsto para contrataciones Cachet, figura que desaparece con la entrada en vigencia de la Ley Nº 18.719.
- **Contrato temporal de derecho público:** Creado por el artículo 53 de la Ley Nº 18.719, de 27 de diciembre de 2010. Previsto para la prestación de servicios de carácter personal a fin de atender las necesidades que la Administración no pueda cubrir con sus funcionarios presupuestados. El plazo no puede ser mayor a tres años, prorrogable por única vez por hasta el mismo plazo.
El artículo 13 de la Ley Nº 19.149, de 24 de octubre de 2013, autoriza a los Incisos 2 al 15 del Presupuesto Nacional a utilizar los créditos asignados para este tipo de contratos, a efectos de financiar “Contratos de trabajo”.

El artículo 9 de la Ley N° 19.355, de 19 de diciembre de 2015, faculta a los Incisos 2 al 15 del Presupuesto Nacional a contratar bajo el régimen de “Provisorio” y “Contrato de trabajo” a quienes a la fecha de promulgación de la citada Ley se encontraran contratados mediante la modalidad de contrato temporal de derecho público y deja sin efecto este tipo de contratación para estos Incisos, reasignando el crédito no utilizado para la financiación de “Contratos de trabajo”.

- **Contrato laboral:** Modalidad creada por el artículo 54 de la Ley N° 18.719, de 27 de diciembre de 2010. Previsto para los Incisos 2 al 15 del Presupuesto Nacional y con la condición de que sólo podrá utilizarse por razones de necesidad expresamente justificada y bajo ningún concepto para la prestación de tareas permanentes. La duración no puede superar los doce meses y se rige bajo las normas del derecho privado. El gasto se imputa en el ODG 031.006 y dicho Objeto se financia con el ODG 095.004, el cual se crea con el crédito previsto para los contratos zafrales o eventuales, modalidades que desaparecen con la entrada en vigencia de la Ley N° 18.719.
- **Contrato de trabajo:** Lo crea el artículo 92 de la Ley N° 19.121, de 20 de agosto de 2013. Es un contrato previsto para el desempeño de tareas transitorias, excepcionales, a término, o tareas permanentes específicas cuyo aumento de volumen transitorio no pueda ser afrontado por los funcionarios presupuestados. El plazo es de hasta dos años pudiendo tener prórrogas de idéntico plazo. El gasto se imputa en el ODG 031.009 y dicho Objeto se financia con el ODG 095.006, el cual se crea con el crédito anteriormente previsto para jornales y contrataciones, modalidades que desaparecen con la entrada en vigencia de la Ley N° 18.719.
- **Asistentes al Ministro:** Previsto en el artículo 9 de la Ley N° 17.930, 19 de diciembre de 2005, es una facultad del Poder Ejecutivo de contratar personal para el desempeño de tareas de apoyo directo a los Ministros hasta el límite de sus mandatos. Cada Ministro no podrá contar con más de dos asistentes simultáneos. La ley establece el monto máximo de cada contrato. El gasto se imputa en el ODG 057.009 y se financia mediante una habilitación de créditos.
- **Adscriptos al Ministro:** El artículo 58 de la Ley N° 18.719, de 27 de diciembre de 2010, prevé para los Ministros, la contratación de adscriptos que colaboren directamente con éstos, por un plazo no mayor a sus respectivos mandatos. La retribución que se fije en cada caso no podrá superar el 90% de la retribución del Director General de Secretaría establecida en el artículo 16 de la Ley N°

18.996, de 7 de noviembre de 2012. El gasto se imputa en el ODG 057.010 y se financia mediante una habilitación de créditos.

- **Adscriptos:** El artículo 8 de la Ley N° 16.320, de 1° de noviembre de 1992, en la redacción dada por el artículo 57 de la Ley N° 18.719, de 27 de diciembre de 2010, establece que los titulares de algunos cargos podrán disponer de un adscripto, funcionario público, cuya remuneración no podrá superar el 85% de los respectivos titulares. En este caso, dado que se trata de funcionarios públicos, el gasto que se imputa es la compensación correspondiente hasta alcanzar la retribución que se fije, si se trata de un funcionario del inciso, el gasto se imputa en el ODG 042.519 y si pertenece a otro inciso en el 057.011.

De las modalidades analizadas, la única que tiene previsto el ingreso a la función pública en un cargo presupuestado es la de provisorio. Como se señalaba, para poder realizar contrataciones en el régimen de provisorio, debe existir un cargo vacante en el último nivel del escalafón correspondiente. Ahora bien, analizaremos como se crean cargos.

2.7 La Oficina Nacional de Servicio Civil (ONSC)

El artículo 60 de la Constitución establece:

“La ley creará el Servicio Civil de la Administración Central, Entes Autónomos y Servicios Descentralizados, que tendrá los cometidos que ésta establezca para asegurar una administración eficiente.

Establécese la carrera administrativa para los funcionarios presupuestados de la Administración Central, que se declaran inamovibles, sin perjuicio de lo que sobre el particular disponga la ley por mayoría absoluta de votos del total de componentes de cada Cámara y de lo establecido en el inciso cuarto de este artículo.

Su destitución sólo podrá efectuarse de acuerdo con las reglas establecidas en la presente Constitución.

No están comprendidos en la carrera administrativa los funcionarios de carácter político o de particular confianza, estatuidos, con esa calidad, por ley aprobada por mayoría absoluta de votos del total de componentes de cada Cámara, los que serán designados y podrán ser destituidos por el órgano administrativo correspondiente.”

La Ley N° 15.757, de 15 de julio de 1985, establece en su artículo 1°:

“Créase la Oficina Nacional del Servicio Civil, Órgano Administrativo Asesor y de contralor de la Administración Central, Entes Autónomos y Servicios Descentralizados.”

En su artículo 4º, en las redacciones dadas por los artículos 17 y 18 de la Ley N° 18.172, de 31 de agosto de 2007, y 127 de la Ley N° 18.719, de 27 de diciembre de 2010, se establecen sus atribuciones⁶.

2.8 La Comisión de Análisis Retributivo y Ocupacional (CARO)

La CARO fue creada por el artículo 35 de la Ley N° 19.121, de 20 de agosto de 2013, y reglamentada por el Decreto N° 342/014, de 21 de noviembre de 2014, en cuanto a la integración, competencia y funciones que tendrá a su cargo.

El artículo 35 establece que “La Comisión estará integrada por representantes de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, del Ministerio de Economía y Finanzas y de la Oficina Nacional del Servicio Civil, que la presidirá, y contará con el apoyo técnico de la Contaduría General de la Nación en el ámbito de su competencia.

Los cometidos de la Comisión serán el estudio y asesoramiento del sistema ocupacional y retributivo de los Incisos 02 al 15 del Presupuesto Nacional y del proceso de adecuación de las estructuras de cargos, debiendo pronunciarse preceptivamente acerca de la oportunidad y mérito de la provisión de vacantes.

El Poder Ejecutivo, previo informe favorable de la Comisión de Análisis Retributivo y Ocupacional y, de corresponder, cuando se hubieran utilizado los mecanismos de negociación colectiva previstos en la Ley N° 18.508, de 26 de junio de 2009, definirá la asignación de retribuciones relacionadas al componente ocupacional y funcional y las de carácter variable y coyuntural relativo a actividades calificadas, siempre que el Inciso cuente con créditos suficientes.”

De acuerdo a su decreto reglamentario, sus competencias serán “...el estudio y asesoramiento del Sistema Ocupacional y Retributivo de los Incisos 02 al 15 del Presupuesto Nacional, así como cualquier otra que le sea asignada por norma legal o reglamentaria.”

En cuanto a su integración “...estará integrada por tres miembros titulares y triple número de alternos designados por el Poder Ejecutivo que actuarán en representación de la Oficina Nacional del Servicio Civil quién la presidirá, del Ministerio de Economía y Finanzas y de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto.”

⁶ Ver ANEXO III

El Decreto faculta a la CARO a realizar las siguientes funciones para el ejercicio de sus competencias:

- Asesorar al Poder Ejecutivo en todos los aspectos generales que involucre la definición del sistema retributivo de los Incisos 02 al 15 del Presupuesto Nacional, proponiendo nuevas escalas o ajustes a las existentes para la valoración monetaria de los distintos componentes que conforman la remuneración.
- Informar, en forma previa a la asignación por el Poder Ejecutivo o los Jerarcas de los Incisos, de retribuciones relacionadas al componente ocupacional y funcional y a las de carácter variable y coyuntural relativo a actividades calificadas.
- Aprobar altas, bajas y modificaciones en las ocupaciones transversales o propias de los Incisos, atendiendo a los cambios tecnológicos y a las necesidades de la Administración, solicitando el ajuste respectivo del Manual de Ocupaciones.
- Disponer el funcionamiento de subcomisiones técnicas, con participación de representantes de los funcionarios, encargándolas del estudio de temas específicos transversales al Poder Ejecutivo o propios de cada Inciso, relativos al sistema retributivo y ocupacional, para su consideración por la Comisión.
- Realizar toda otra función, en el marco de su competencia, que se encomiende expresamente por el Poder Ejecutivo.

2.9 Antecedentes normativos relativos al control del gasto

2.9.1 Normas relativas al ingreso a la función pública

El artículo 10 de la Ley N° 17.930 de 19 de diciembre de 2005 deroga los artículos 32 de la Ley N° 16.697, de 25 de abril de 1995, 20 de la Ley N° 16736, de 5 de enero de 1996, y 27 de la Ley N° 17.556, de 19 de setiembre 2002, los cuales establecían:

Artículo 32, Ley N° 16.697: “Por el plazo de tres años, a contar de la aprobación de la presente ley, queda suspendida la facultad conferida por el inciso segundo del literal B) del artículo 1° de la Ley N° 16.127, de 7 de agosto de 1990.

Por el mismo período las contrataciones amparadas por el artículo 4° de la referida norma sólo podrán realizarse previo informe favorable de la Oficina Nacional del Servicio Civil y en carácter de eventuales o zafrales por el plazo máximo que autorice la misma.”

Artículo 20, Ley N° 16.736: “Extiéndese de tres a diez años el plazo previsto en el artículo 32 de la Ley N° 16.697, de 25 de abril de 1995.”

Artículo 27, Ley N° 17.556: “Extiéndese hasta el 25 de abril de 2015, el plazo previsto en el inciso primero del artículo 20 de la Ley N° 16.736, de 5 de enero de 1996.

Exceptúase de la prohibición de ingresar a la Administración Pública hasta el año 2015 a las personas con discapacidad, amparadas en el artículo 42 de la Ley N° 16.095, de 26 de octubre de 1989.”

El artículo 30 de la Ley N° 16.697, de 25 de abril de 1995, dio nueva redacción al inciso 1º, del artículo 1º, de la Ley N° 16.127, de 7 de agosto de 1990 y el artículo 11 de la Ley N° 17.930, de 19 de diciembre de 2005, modifica el literal B) del mismo artículo:

Redacción original:

“La designación de personal presupuestado o contratado del Poder Ejecutivo, Corte Electoral, Tribunal de Cuentas, Tribunal de lo Contencioso Administrativo, Entes Autónomos, Servicios descentralizados y Gobiernos Departamentales en los escalafones "A" (Técnico Profesional), "B" (Técnico), "C" (Administrativo), "D" (Especializado), "E" (Oficios), "F" (Servicios Auxiliares), y "R" (Personal no incluido en los escalafones anteriores), o similares, deberá realizarse cualquiera fuere el origen de

los fondos empleados para ello, previo pronunciamiento de la Oficina Nacional del Servicio Civil, y recaer en personas que ya sean funcionarios públicos, con las excepciones prescriptas a continuación:

a) El organismo designante comunicará previamente a la Oficina Nacional de Servicio Civil las necesidades de personal que motivan la solicitud, así como la descripción y requisitos del cargo o función a ser provisto.

b) Dentro de los noventa días de recibida dicha solicitud, la Oficina Nacional del Servicio Civil informará si en el registro de personal a redistribuir existen funcionarios que reúnan los requisitos solicitados. En caso afirmativo, propondrá la redistribución de ese personal, la que se realizará de conformidad con las normas del Capítulo III...”

Redacción vigente:

La designación de personal presupuestado o contratado del Poder Ejecutivo, Corte Electoral, Tribunal de Cuentas, Tribunal de lo Contencioso Administrativo, Entes Autónomos y Servicios Descentralizados en los escalafones "A" (Técnico Profesional), "B" (Técnico), "C" (Administrativo), "D" (Especializado), "E" (Oficios), "F" (Servicios Auxiliares), y "R" (Personal no incluido en los escalafones anteriores), o similares, deberá realizarse cualquiera fuere el origen de los fondos empleados para ello, previo pronunciamiento favorable de la Oficina Nacional del Servicio Civil y recaer en personas que ya sean funcionarios públicos, con las excepciones prescriptas a continuación:

B) Dentro de los noventa días de recibida dicha solicitud, la Oficina Nacional del Servicio Civil informará si en el registro de personal a redistribuir existen funcionarios que reúnan los requisitos solicitados.

En caso afirmativo, propondrá la redistribución de ese personal, la que se realizará de conformidad con las normas vigentes.

Vencido dicho plazo sin que la Oficina Nacional del Servicio Civil se haya expedido o si ésta manifestara no contar en sus registros con personal apto, el organismo solicitante quedará en libertad de designar para ese caso a personas que no sean funcionarios públicos, a razón de una designación por cada dos vacantes generadas a partir del 31 de diciembre de 2005, requiriendo informe previo favorable del Ministerio de Economía y Finanzas.

Los entes autónomos y servicios descentralizados podrán designar personas que no sean funcionarios públicos, sin limitación de vacantes efectivamente generadas, requiriéndose para ello el cumplimiento previo de proyectos de reformulación de sus estructuras organizativas, en la forma y condiciones previstas por el inciso primero del artículo 6º de la presente ley.”

2.9.2 Topes de ejecución

El artículo 644, de Ley N° 17.296, de 21 de febrero de 2001, establece que:

“El resultado para cada ejercicio en el presente Presupuesto Nacional establece el máximo de déficit fiscal autorizado.

Cométese al Poder Ejecutivo tomar las medidas adecuadas para dar cumplimiento a esta disposición, y a tales efectos se le faculta a establecer límites de ejecución de gastos de funcionamiento e inversiones, de los diferentes incisos, programas y proyectos.

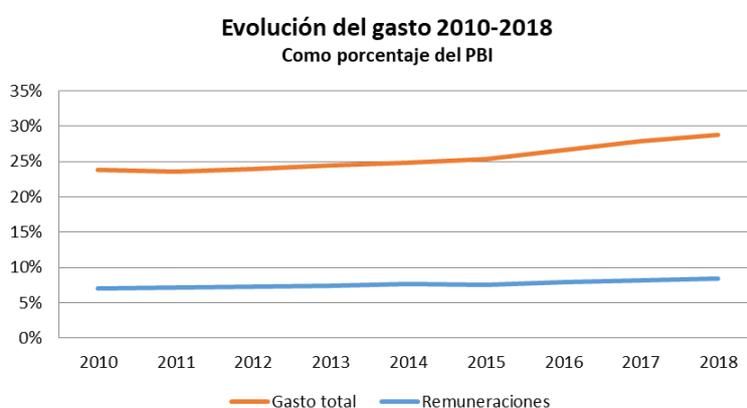
Los organismos que tramitan su presupuesto con arreglo al artículo 220 de la Constitución de la República no están comprendidos en lo dispuesto en cuanto a las partidas dispuestas directamente en este Presupuesto Nacional.”

CAPITULO III – LAS ASIGNACIONES PRESUPUESTALES Y EL GASTO EFECTIVO EN REMUNERACIONES

3.1 La evolución del gasto

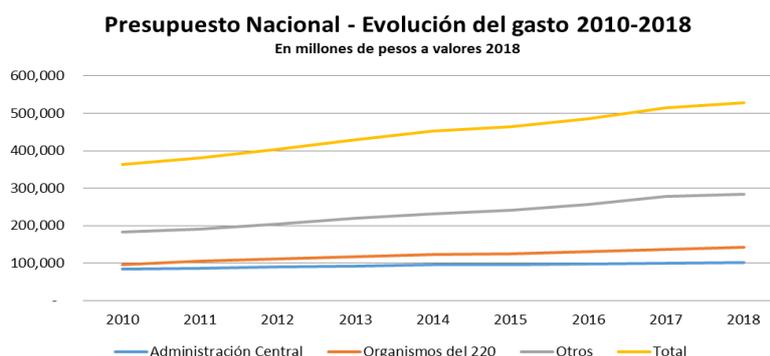
El gasto presupuestal a nivel global representó un 28,6% del Producto Bruto Interno (PBI) para el año 2018, manteniendo una tendencia creciente desde el año 2012, en el que representaba un 24%. El gasto en remuneraciones por su parte, se situó en un 8% del PBI para el año 2018 y se ha mantenido en el entorno de este porcentaje desde el año 2014.

Gráfica 3.1

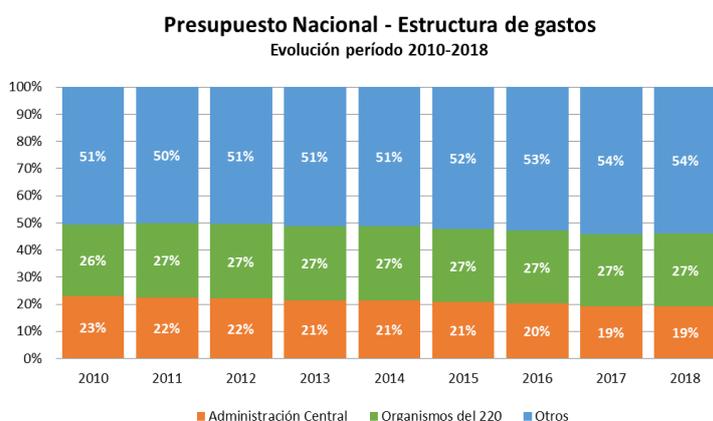


A efectos de nuestro análisis, podemos clasificar el gasto en tres grandes componentes: Administración Central, Organismos del 220 y otros. Dentro de la categoría otros se incluyen las transferencias a la seguridad social, los intereses de deuda, los gastos del Inciso 21 “Subsidios y Subvenciones”, que corresponden a las partidas presupuestales destinadas a instituciones que no integran el Presupuesto Nacional y gastos del Inciso 24 “Diversos Créditos”, que comprende las erogaciones que, por su naturaleza, constituyen gastos generales del Estado y por tanto no corresponde imputarlas a la actividad operativa de ningún inciso en particular. Entre estas, se incluyen las partidas con destino a los Gobiernos Departamentales, los aportes de Rentas Generales para el financiamiento del FONASA y los Certificados de Crédito emitidos por la DGI, entre otros.

Gráfica 3.2



Gráfica 3.3



Esta estructura ha variado levemente a lo largo de los años en su composición, observándose un incremento del 3% en la participación del componente “Otros” y una reducción en la correspondiente a los Incisos de la Administración Central, que en el mismo período, han pasado de representar del 23% al 19% del gasto. El gasto de los Organismos del 220 se ha mantenido estable en torno al 27%.

Cabe realizar algunas precisiones respecto a cambios institucionales que han ocurrido en el período bajo análisis y que representan bajas en el crédito de la Administración Central debido a su reasignación hacia nuevos Organismos del 220, a saber:

- En el año 2013 es creado el INUMET como servicio descentralizado, asignándole el Inciso 32 dentro de la estructura del Presupuesto Nacional y a partir del año 2014, el crédito presupuestal correspondiente a la Unidad Ejecutora 39 “Dirección Nacional de Meteorología” del MDN es transferido a este nuevo organismo.
- En el año 2015 es creada la FGN como servicio descentralizado, asignándole el Inciso 33 dentro de la estructura del Presupuesto Nacional y a partir del año 2016, el crédito presupuestal correspondiente a la Unidad Ejecutora 19 “Fiscalía

de Corte Procuraduría General de la Nación” del MEC es transferido a este nuevo organismo.

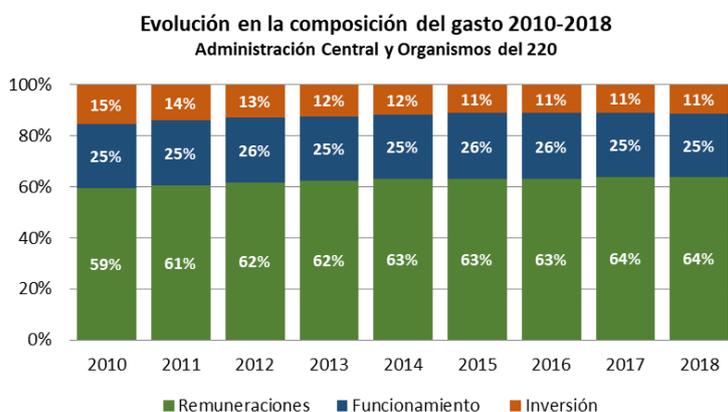
- En el año 2015 es creada la JUTEP como servicio descentralizado, asignándole el Inciso 34 dentro de la estructura del Presupuesto Nacional y a partir del año 2016, el crédito presupuestal correspondiente a la Unidad Ejecutora 22 “Junta de Transparencia y Ética Pública-JUTEP” del MEC es transferido a este nuevo organismo.

Como se observa en la Gráfica 3.3, el 46% del gasto (para 2018) corresponde a la Administración Central y los Organismos del 220, Incisos del Presupuesto Nacional, esencialmente encargados de llevar adelante las políticas de gobierno en sus distintas áreas de competencia.

Para estos Incisos en particular, el gasto puede descomponerse en “Remuneraciones”, “Funcionamiento” e “Inversiones”.

El alcance del presente estudio lleva a poner el foco en el gasto correspondiente a remuneraciones. Como puede observarse en la Gráfica 3.4, el gasto en remuneraciones representa un 63% del total de estos Incisos y por tanto un 29% del total del gasto presupuestal.

Gráfica 3.4



3.2 El crédito y la ejecución en remuneraciones

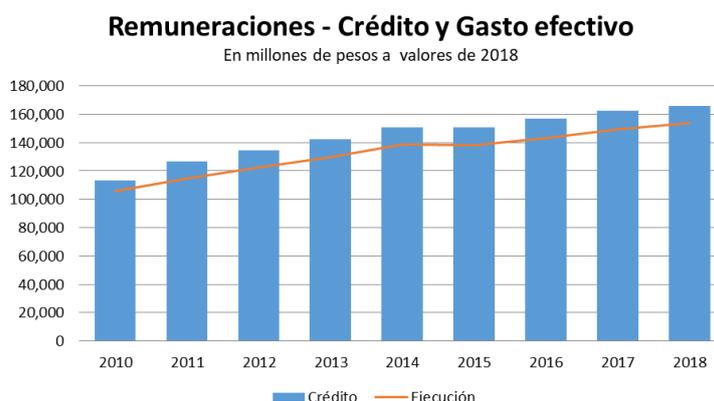
Hasta el momento, se ha hecho mención al gasto efectivo, pero como se explicó anteriormente, al hablar de leyes de presupuesto, las asignaciones que allí se incluyen constituyen una autorización máxima a gastar, un tope al que llamamos crédito presupuestal.

Si hablamos de retribuciones de funcionarios presupuestados, estas erogaciones se corresponden, de acuerdo a Vidal (2015), con obligaciones preexistentes al presupuesto, y por tanto el crédito asignado para tal fin no representa una autorización a gastar (facultativo), sino una autorización a pagar. La distinción radica en que no se requiere la configuración de actos administrativos en el ejercicio que den lugar a la obligación, ya que la misma fue contraída con anterioridad al presupuesto.

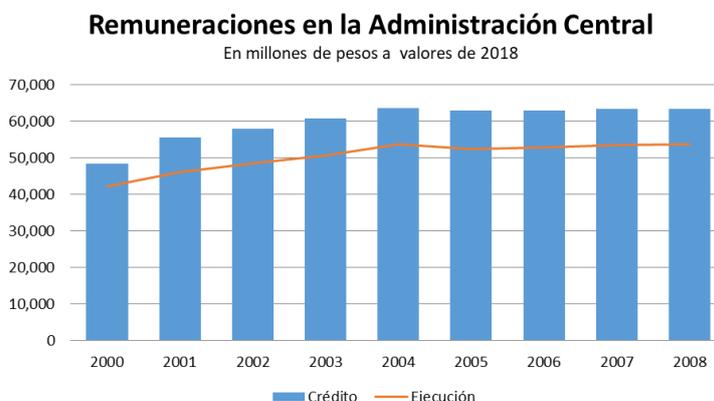
Sin perjuicio de lo anterior, el crédito presupuestal asignado a este rubro, no sólo corresponde al necesario para el pago de salarios de los funcionarios que ya se encuentran prestando funciones en los distintos organismos, sino que además, financia una estructura de cargos prevista (presupuestados) y contempla también la financiación de algunas otras modalidades de contratación de las reseñadas anteriormente, sumando a todo lo anterior, las cargas legales correspondientes.

Al observar el comportamiento del gasto efectivo respecto al crédito asignado en este rubro, donde se evidencia una importante sub ejecución, es cuando comienzan a surgir las interrogantes sobre las causas lo originan, y si esta brecha representa una verdadera contingencia a la hora de proyectar las metas fiscales.

Gráfica 3.5



Gráfica 3.6



Gráfica 3.7



Figura 3.1

Total AC y Organismos 220			Administración Central			Organismos del 220		
Año	Sub ejecución	% PBI	Año	Sub ejecución	% PBI	Año	Sub ejecución	% PBI
2010	7%	0.42%	2010	13%	0.34%	2010	2%	0.08%
2011	9%	0.65%	2011	17%	0.52%	2011	3%	0.13%
2012	9%	0.66%	2012	16%	0.51%	2012	3%	0.14%
2013	9%	0.69%	2013	17%	0.55%	2013	3%	0.14%
2014	8%	0.67%	2014	16%	0.55%	2014	3%	0.12%
2015	8%	0.67%	2015	17%	0.57%	2015	2%	0.10%
2016	9%	0.74%	2016	16%	0.55%	2016	4%	0.18%
2017	8%	0.69%	2017	16%	0.54%	2017	3%	0.15%
2018	7%	0.66%	2018	15%	0.52%	2018	2%	0.14%

La sub ejecución global se ubica en torno al 8% en los últimos 5 años, pero al descomponer el análisis en los Incisos de la Administración Central y los Organismos del 220, los primeros muestran una sub ejecución que ronda el 16%, \$ 9.498 millones para 2018, mientras que los últimos se ubican en un 3% promedio, \$ 2.511 millones para el mismo año. La explicación de que en conjunto el porcentaje tienda a disminuir, radica en que, del total del crédito destinado a remuneraciones, aproximadamente el 62% corresponden a los Organismos del 220, que tienen la posibilidad de gestionar con mayor flexibilidad el crédito y por tanto, presentan menor sub ejecución.

3.3 Las reglas de ordenamiento financiero

Los Organismos del 220, cuentan con reglas de ordenamiento financiero que habilitan trasposiciones del crédito anuales entre tipos de gasto⁷, con la restricción general para todos los Incisos del Presupuesto Nacional de no aumentar la dotación del crédito correspondiente a remuneraciones⁸.

En cambio, los incisos pertenecientes a la Administración Central poseen un ordenamiento financiero considerablemente más riguroso, no sólo no cuentan con la

⁷ Remuneraciones, funcionamiento o inversión

⁸ Ver ANEXO IV

posibilidad de trasponer crédito entre tipos de gasto, sino que en particular para el Grupo 0, existe una enorme rigidez en cuanto al movimiento entre los Subgrupos que lo componen. El artículo 72, literal A) del numeral 1), establece que “El grupo 0 no podrá ni trasponer ni recibir trasposiciones de otros grupos, como tampoco podrán trasponerse entre sí, los objetos auxiliares integrantes de los subgrupos 01, 02 y 03.

En los restantes subgrupos, solamente se podrán efectuar trasposiciones hasta el límite del crédito disponible no comprometido y siempre que no correspondan a conceptos retributivos inherentes a cargos, funciones contratadas o de carácter personal, al sueldo anual complementario y a las cargas legales sobre servicios personales.”

Esta situación genera una doble dificultad, en primer lugar, claramente no es posible destinar el crédito inutilizado para reforzar gastos de funcionamiento o inversiones, a diferencia de lo que ocurre con los Organismos del 220. Y en segundo lugar, no es posible utilizar el crédito dentro del mismo rubro para por ejemplo, realizar contrataciones bajo otras modalidades que no sean las previstas al momento de la asignación del crédito. La norma es clara al referirse a que solo podrán trasponerse créditos que no comprometan el financiamiento de la estructura de cargos, las funciones contratadas y todas aquellas partidas que conforman el salario y que no corresponden a partidas para compensaciones discrecionales.

3.4 Consideraciones sobre el crédito en remuneraciones para la Administración Central

Analizado el crédito y el gasto efectivo en remuneraciones, se ha identificado a los Incisos de la Administración Central como elemento clave de estudio, con una sub ejecución promedio que representa un 0.54% del PBI en los últimos años, en particular desde el año 2011.

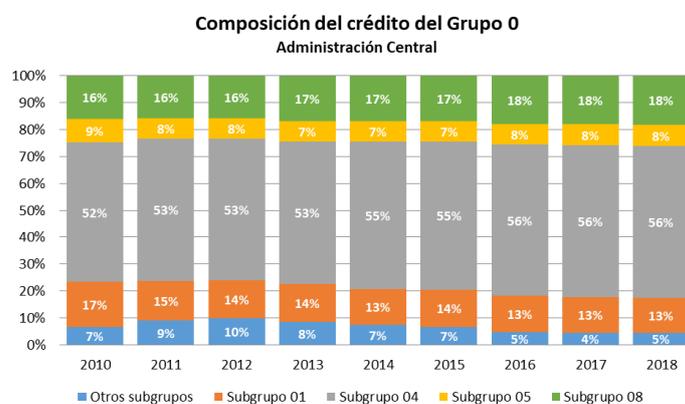
A partir de este punto, el análisis que sigue refiere únicamente a Incisos de la Administración Central.

3.4.1 Composición

El crédito correspondiente al Grupo 0, como se analizó previamente, se divide en subgrupos que identifican los grandes conceptos retributivos, por debajo de los cuales, se hallan los ODG específicos.

La estructura del crédito durante el período de estudio ha variado, el crédito destinado a retribuciones de cargos permanentes disminuyó su participación en un 8% mientras que las retribuciones complementarias han incrementado su peso en un 12%.

Gráfica 3.8



De la gráfica anterior puede concluirse que el 95% del crédito (para 2018) se compone de los Subgrupos 01, 04, 05 y 08, y esta composición se ha mantenido por encima del 90% en el período analizado.

El subgrupo con mayor participación corresponde a las “Retribuciones complementarias”, las cuales representaron para todo el período más del 50% del crédito.

Cabe señalar que en el subgrupo 8 “Cargas Legales sobre Servicios Personales” se incluye el crédito necesario para afrontar las obligaciones patronales, emergentes del pago de salarios. El gasto en este subgrupo, está por tanto, ligado al gasto de los subgrupos 01 al 07 (siempre que se trate de partidas sujetas a aportes).

3.4.2 Principales asignaciones presupuestales

Analizando el crédito a partir de las normas presupuestales que le dan origen, podemos identificar el destino para el cual fue aprobado.

Las leyes presupuestales comprendidas bajo el período en estudio son:

Ley N°	Corresponde a	Promulgación
18719	Ley de Presupuesto 2010-2014	27/10/2010
18834	Rendición de Cuentas 2010	04/11/2011
18996	Rendición de Cuentas 2011	07/11/2012
19149	Rendición de Cuentas 2012	24/10/2013
19275	Rendición de Cuentas 2013	19/09/2014
19346	Rendición de Cuentas 2014	16/09/2015
19355	Ley de Presupuesto 2015-2019	19/12/2015
19438	Rendición de Cuentas 2015	14/10/2016
19535	Rendición de Cuentas 2016	25/09/2017
19670	Rendición de Cuentas 2017	15/10/2018

Sin pretender ser exhaustivos en el análisis, debido a la gran cantidad de artículos que componen las leyes presupuestales desde el año 2010 en adelante, se realiza a continuación una pequeña reseña del destino de las principales asignaciones.

A efectos de simplificar el análisis se tomarán en cuenta únicamente las partidas que en valor absoluto⁹ superen los \$ 25 millones a valores de cada ley¹⁰, y que no tengan como contrapartida para su financiamiento un incremento o una disminución en el Grupo 0 del propio Inciso.¹¹

Todos los valores se encuentran expresados en millones de pesos.

Principales partidas aprobadas por Ley de Presupuesto N° 18.719

Inciso	Artículo	Concepto	2011	2012	2013	2014
Presidencia	87	Contrataciones UE 001 ⁽¹⁾ , reestructura	31	31	31	31
Presidencia	162	Contrataciones UE 010 ⁽²⁾ , reestructura	40	40	40	40
MDN	163	Incremento salarial escalafón K	425	425	625	598
MDN	167	Incremento salarial escalafón K, reasignación desde inversiones	40	40	40	40
MDN	170	Partida vigilancia establecimientos carcelarios	60	60	60	60
MDN	172	Transformación de cargos escalafón K a civiles	40	40	40	40
MDN	176	Incremento partida compensación al cargo, civiles	52	52	52	52
MI	207	Incrementos salariales escalafones L, A, B, C, E y S	727	1,165	1,461	2,935
MI	208	Compromisos de gestión	296	497	626	1,226
MI	209	Compensación por prestar funciones en establecimientos carcelarios	161	161	161	161
MI	216	1614 cargos escalafón L	279	279	279	279
MI	217	107 funciones contratadas escalafón L	25	25	25	25
MI	218	101 cargos escalafones A, B y E, Secretaria del Ministerio del Interior	34	34	34	34
MI	223	100 cargos escalafón C y partida compensación especial	26	26	26	26
MI	227	1129 cargos escalafón S	258	258	258	258
MI	228	284 cargos escalafón A y B, el Instituto Nacional de Rehabilitación	100	100	100	100
MI	241	Incrementos salariales personal técnico médico	54	27	27	27
MI	260	669 funciones contratadas escalafón L, Sanidad Policial	203	203	203	203
MEF	296	101 cargos Dirección General Impositiva	43	43	43	43
MGAP	365	Transformación de funciones y cargos en funciones contratadas y compensaciones	32	32	32	30
MGAP	366	Reestructura	31	31	31	31
MIEM	390	Reestructura	75	106	123	123
MEC	493	Horas docentes	49	61	73	97
MSP	560	Reestructura	26	26	26	26
MTSS	578	Partida alimentación	51	51	51	51
MVOTMA	600	Reestructura	36	36	36	36
Totales a valores de la Ley (01/01/2010)			3,193	3,848	4,502	6,573

(1) Servicios de Apoyo de la Presidencia de la República (2) Agencia Para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y del Conocimiento

Principales partidas aprobadas por Ley de Rendición de Cuentas N° 18.834

Inciso	Artículo	Concepto	2011	2012	2013	2014
MDN	93	Incremento salarial técnicos salud		154	154	154
MEC	202	Horas docentes		30		
Totales a valores de la Ley (01/01/2011)				184	154	154

⁹ Aumentos o disminuciones

¹⁰ Corresponde al 1° de enero del año en que fue promulgada la ley

¹¹ En instancias de leyes presupuestales, los Incisos tienen la posibilidad de solicitar reasignaciones de crédito de acuerdo a sus necesidades

Principales partidas aprobadas por Ley de Rendición de Cuentas N° 18.996

Inciso	Artículo	Concepto	2011	2012	2013	2014
MDN	69	Compensación por asiduidad de vuelo		30	30	30
MDN	77	Partida vigilancia establecimientos carcelarios			30	30
MI	87	300 cargos escalafón L			82	82
MI	88	Compensación por prestar funciones en establecimientos carcelarios			29	29
MI	93	Supresión 141 cargos escalafón L			(46)	(46)
MI	94	154 cargos escalafón L			42	42
MEC	178	Horas docentes			30	30
MEC	189	94 cargos UE 019 ⁽¹⁾ , escalafones A, C, F, N y R			61	61
MVOTMA	222	Reestructura UE 004 ⁽²⁾			40	40
Totales a valores de la Ley (01/01/2012)			-	30	298	298

(1) Fiscalía de Corte y Procuraduría General de la Nación

(2) Dirección Nacional de Medio Ambiente

Principales partidas aprobadas por Ley de Rendición de Cuentas N° 19.149

Inciso	Artículo	Concepto	2011	2012	2013	2014
MDN	104	Contratos temporales derecho público, 30 controladores tránsito aéreo y 15 técnicos seguridad operacional			28	28
MI	113	Supresión 117 cargos escalafón L				(47)
Totales a valores de la Ley (01/01/2013)			-	-	28	28

Principales partidas aprobadas por Ley de Presupuesto N° 19.355

Inciso	Artículo	Concepto	2016	2017	2018	2019
Presidencia	93	Adecuación escala salarial	27	27	27	27
MDN	149	Incremento salarial escalafón K	256	256	256	256
MI	150	Supresión 227 cargos escalafón L	(110)	(110)	(110)	(110)
MI	151	Hasta 1000 funcionarios PADO ⁽¹⁾	141	141	141	141
MI	152	Becarios	67	67	67	67
MI	153	240 cargos escalafón L		106	106	106
MI	169	196 cargos escalafón S		104	104	104
MI	184	298 funciones contratadas escalafón L, UE 034 ⁽²⁾	104	104	104	104
MI	188	Adecuación sistema escalafonario escalafón L	350	350	350	350
MEF	211	Reasignación a Inciso 24	(30)	(30)	(30)	(30)
MEF	212	Disminución partida Objeto del Gasto 099.001	(30)	(30)	(30)	(30)
MEC	411	Horas docentes	15	40	40	40
Totales a valores de la Ley (01/01/2015)			835	1,045	1,045	1,045

(1) Programa de Alta Dedicación Operativa

(2) Dirección Nacional de Asuntos Sociales

Principales partidas aprobadas por Ley de Rendición de Cuentas N° 19.438

Respecto a esta ley, cabe mencionar que no hubieron asignaciones incrementales (de acuerdo al criterio establecido), pero si se efectuaron abatimientos y disminuciones, a saber:

- El artículo 6 dispuso una postergación hasta 2018 de las partidas incrementales en 2017 respecto de 2016 asignadas por la Ley N° 19.355, es decir, los artículos que preveían asignaciones escalonadas, postergaban el incremento durante un año, con algunas excepciones.
El monto total del abatimiento ascendió a \$ 435 millones (a valores 2016)
- El artículo 7 dispuso una disminución de los créditos correspondientes al Grupo 0 por \$ 287 millones para 2017 y \$ 75 millones adicionales para 2018.

Principales partidas aprobadas por Ley de Rendición de Cuentas N° 19.535

Inciso	Artículo	Concepto	2016	2017	2018	2019
MI ⁽¹⁾	47	Baja 240 cargos creados por Ley N° 19.355			-126	-126
MI	49	Incremento por hasta 500 funcionarios PADO			83	83
MI	51	82 cargos escalafón L			53	53
MI	61	Supresión 111 cargos escalafón A, B y L			(99)	(99)
MI	63	132 cargos escalafón S			94	94
MDN	235	Baja computable a lo establecido en el artículo 149, Ley N° 19.355			(60)	(60)
Totales a valores de la Ley (01/01/2016)			-	-	(55)	(55)

(1) Si bien en este caso el MI financia las asignaciones con disminuciones dentro de su Grupo 0, se exponen las altas y bajas debido a que parte del crédito utilizado para financiar los incrementos corresponde a la derogación del artículo 153 de la Ley 19.355

3.4.3 Las partidas estimativas

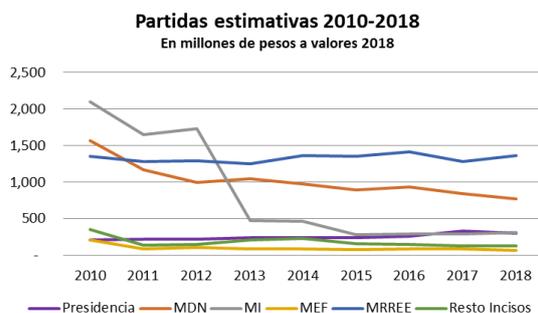
Se denominan partidas estimativas a aquellas que se originan en el cumplimiento de una condición, presupuesto o hecho determinado por ley y no es posible asignarlo en una ley presupuestal y cuya ocurrencia en el tiempo es ajena a la voluntad del legislador (Tipos de crédito, CGN). El artículo 299 de la Ley N° 13.737, de 9 de enero de 1969, autoriza a la Contaduría General de la Nación (CGN) a modificar las asignaciones de acuerdo a las proyecciones realizadas por los Incisos que cuenten con este tipo de partidas.

Este tipo de partidas tiene la particularidad de que el monto del crédito coincide con el gasto efectivo, se debe a que son partidas cuyo crédito se ajusta a lo efectivamente utilizado, por tanto no presentan sub ejecución.

Es importante mencionar que este gasto representa una verdadera contingencia a efectos de la proyección de las metas fiscales, debido a que, no sólo no presentan un tope, sino que además, no es posible cuantificar el gasto de antemano.

Las partidas estimativas para el Grupo 0 representaron el 5% del gasto total de este rubro en la Administración Central para el año 2018 y su tendencia en los últimos años ha sido a la baja como se observa en la Gráfica 3.10.

Gráfica 3.9



Gráfica 3.10



La mayor participación en el gasto de los últimos años corresponde al MDN y al MRREE, el MI por su parte, ha disminuido su gasto en un 85% real en el período.

3.4.4 Subgrupo 09 - Otras retribuciones (bolsones)

Los comúnmente llamados “bolsones” son partidas destinadas a financiar distintas modalidades de contratación ya vistas, retribuciones de carácter variable y otras relacionadas al componente ocupacional y funcional. De acuerdo a lo establecido en el Decreto 244/014 el uso del crédito correspondiente a este subgrupo requiere informe previo y favorable de la CARO.

La particularidad de este subgrupo es que es utilizado para financiar otros subgrupos, por lo que el crédito, para ser utilizado es traspuesto a los ODG que financia.

Del análisis no puede determinarse con exactitud los montos que fueron reasignados año a año, y a que ODG fueron traspuestos, pero lo que si puede mencionarse es que el crédito que permanece cada año en “Otras retribuciones” es el que no ha sido utilizado.

Gráfica 3.11



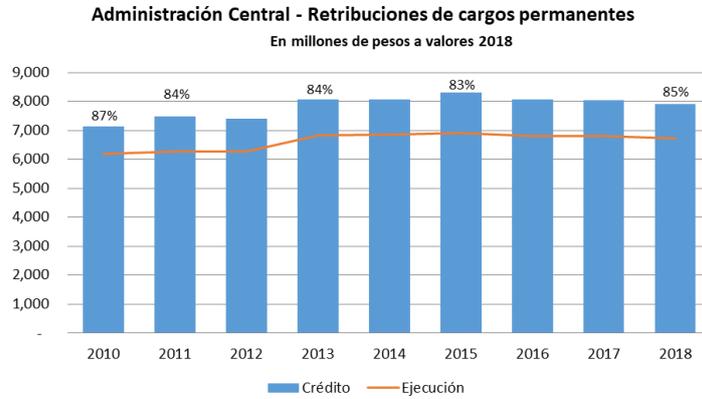
3.5 Consideraciones sobre la sub ejecución en remuneraciones para la Administración Central

3.5.1 Composición de la sub ejecución

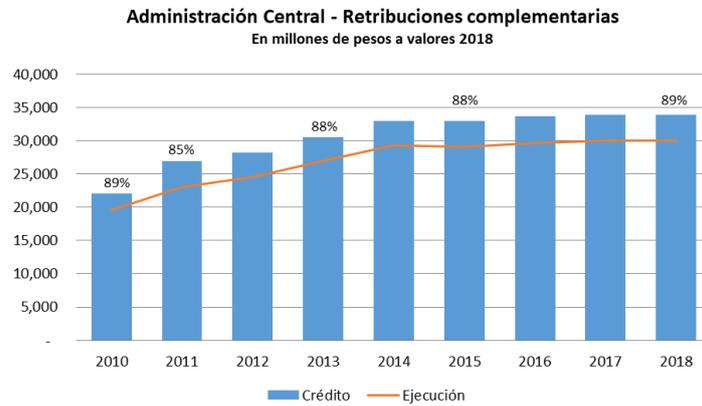
Se ha mencionado que más del 90% del crédito de remuneraciones, en el período analizado, se compone de los Subgrupos 01, 04, 05 y 08. Es importante determinar

entonces, cual es el desfasaje entre el crédito y el gasto que existe en estos agrupadores.

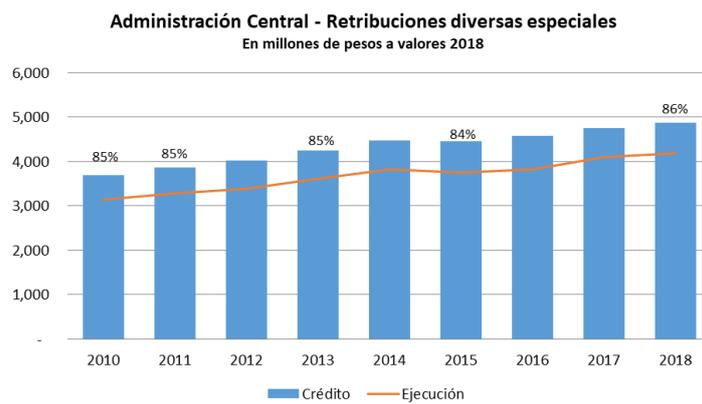
Gráfica 3.12



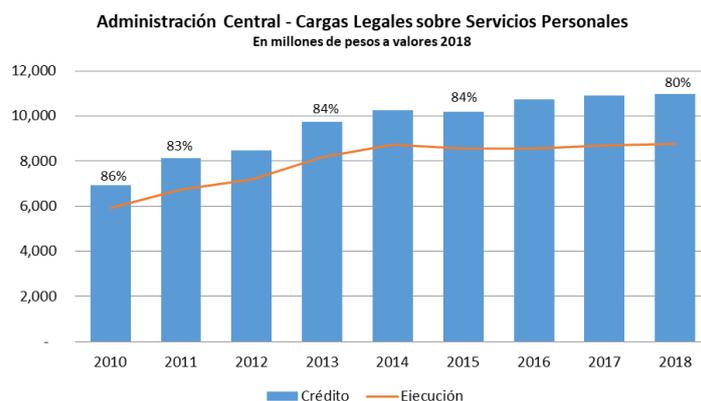
Gráfica 3.13



Gráfica 3.14



Gráfica 3.15



Si se observa el año 2018 como referencia, de la información revisada surge que el 84% del crédito sub ejecutado en remuneraciones (\$ 9.498 millones) corresponde a estos subgrupos (\$ 7.934 millones) que sumados al monto no utilizado de bolsones (\$ 1.393 millones), alcanzan a explicar el 98% de la sub ejecución.

Cabe aclarar que los datos no incluyen las partidas estimativas vistas anteriormente, dado que como se explicara, se ejecutan en un 100%, y por tanto no influyen en el análisis.

3.5.2 Las vacantes

Cuando se crean cargos en la Administración Central, los mismos deben estar costeados a su nivel mínimo, es decir, considerando todas las retribuciones inherentes al cargo. Una vez ocupado el cargo, es necesario adicionarle todas aquellas partidas relativas a las funciones que desempeñe y a la situación personal del funcionario (compensaciones especiales y personales).

Los ODG que componen el costeo básico y general de los cargos son los siguientes:

Objeto del Gasto	
Código	Denominación
011300	Sueldo del grado
021300	Sueldo del grado de funciones contratadas
0424XX	Compensaciones al cargo
048032	Recuperación salarial enero 2010
059000	Sueldo Anual complementario
081000	Aporte patronal sistema de seg social (19,5%)
082000	Aporte patronal FNV (1%)
087000	Aporte patronal FONASA (5%) ⁽¹⁾

Cada Inciso tiene particularidades en su costeo, por lo que a efectos de simplificar el análisis se tomarán los ODG antes descriptos para los cálculos que siguen.

Los ODG 011300 y 021300 son los que constituyen la creación de un cargo o una función contratada. Por lo tanto, la sub ejecución en estos ODG representa mayormente la existencia de vacantes. Lo mismo ocurre con los ODG correspondientes a compensaciones al cargo y a recuperación salarial.

Realizando el supuesto de que estos ODG componen el costo del cargo, se presume que el crédito no ejecutado corresponde principalmente a cargos vacantes.

Considerando la sub ejecución de los ODG que componen el costo básico del cargo y efectuando los cálculos correspondientes al sueldo anual complementario (como la doceava parte de los conceptos retributivos) y las cargas legales de acuerdo a los porcentajes vigentes, es posible arribar a una aproximación del crédito que corresponde a la financiación de vacantes.

De los cálculos efectuados se desprende que aproximadamente el 38% de la sub ejecución que presenta el Grupo 0 se corresponde con vacantes.

Cabe precisar que los ODG que integran el costeo de los cargos puede diferir de un Inciso a otro, los ODG aquí contemplados son los que en general deben incluirse, pero en muchos casos se agregan al costo, ODG correspondientes a compensaciones especiales.

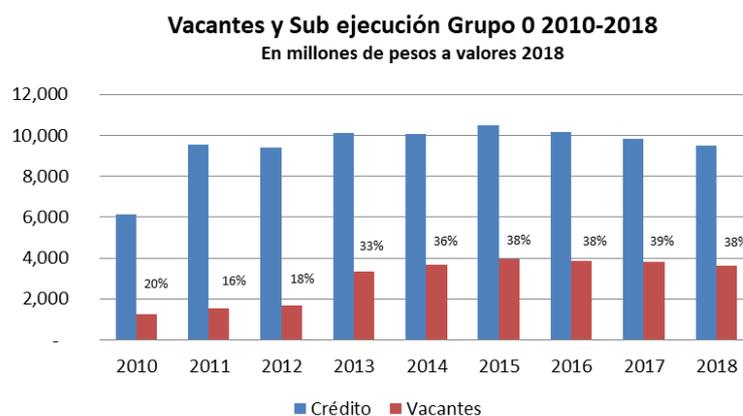
Cuadro 3.1

Estimación del costo de las vacantes⁽¹⁾

Denominación	ODG	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Sueldo del Grado	011300	552	687	729	1,053	1,059	1,155	1,054	1,018	962
Sueldo del grado funciones contratadas	021300	63	56	56	76	60	52	104	60	52
Compensación al cargo	0424XX	274	374	438	1,314	1,542	1,664	1,655	1,695	1,639
Recuperación Salarial enero 2010	048032	26	34	35	36	35	39	37	33	32
Nominal del cargo		915	1,151	1,259	2,479	2,696	2,909	2,851	2,806	2,686
Sueldo Anual complementario	059000	76	96	105	207	225	242	238	234	224
Aporte patronal sistema de seg. Social (19,5%)	081000	193	243	266	524	569	615	602	593	567
Aporte patronal FNV (1%)	082000	10	12	14	27	29	32	31	30	29
Aporte patronal FONASA (5%)	087000	46	58	63	124	135	145	143	140	134
Cargas legales		325	409	447	881	958	1,034	1,013	997	955
Totales		1,240	1,559	1,706	3,360	3,654	3,943	3,864	3,804	3,641

(1) Montos expresados en millones de pesos a valores 2018

Gráfica 3.16



3.5.3 Análisis de ejecución por Inciso

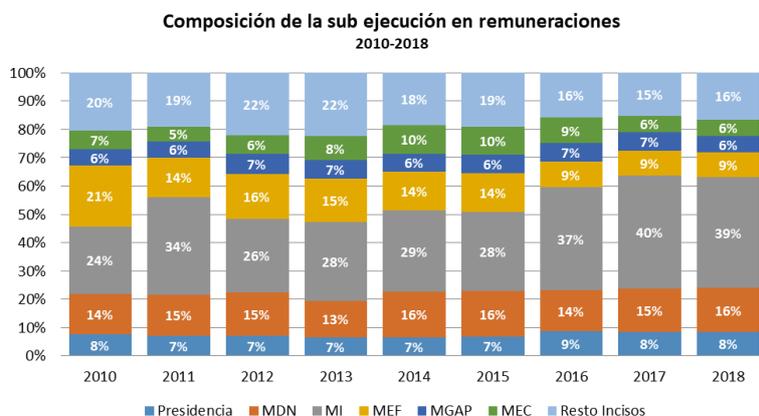
Es necesario identificar aquellos Incisos que presentan mayor sub ejecución en el período, para luego analizarlos en mayor detalle.

Para ello, se verán cuáles han sido sus porcentajes de sub ejecución y su participación en los montos globales.

Cuadro 3.2

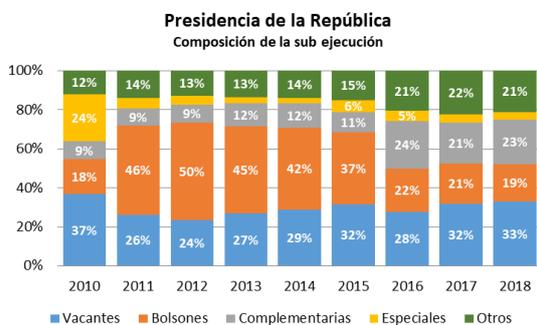
Porcentajes de sub ejecución por Inciso y año									
Inciso	Año								
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Presidencia	27%	35%	34%	33%	31%	34%	32%	29%	28%
MDN	9%	12%	12%	11%	12%	13%	11%	11%	11%
MI	10%	17%	12%	13%	12%	12%	15%	15%	14%
MEF	20%	21%	22%	23%	20%	22%	15%	14%	14%
MRREE	22%	32%	34%	38%	35%	33%	24%	21%	20%
MGAP	18%	23%	29%	29%	25%	27%	26%	26%	22%
MIEM	17%	29%	30%	29%	20%	23%	24%	25%	26%
MINTUR	17%	21%	21%	24%	25%	25%	28%	24%	26%
MTOP	33%	25%	29%	22%	16%	21%	20%	18%	20%
MEC	15%	16%	17%	23%	26%	25%	28%	20%	20%
MSP	24%	27%	27%	31%	24%	23%	14%	13%	16%
MTSS	16%	21%	25%	25%	23%	25%	19%	18%	19%
MVOTMA	36%	41%	38%	42%	25%	30%	27%	23%	23%
MIDES	32%	37%	43%	46%	37%	37%	38%	38%	24%

Gráfica 3.17

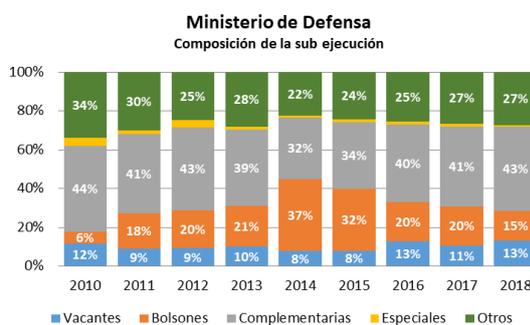


Partiendo de los Incisos que representan el 84% de la sub ejecución de este rubro, de acuerdo a la gráfica anterior, se realiza un análisis similar al realizado para vacantes¹², pero esta vez yendo a nivel de cada Inciso, a efectos de determinar la composición de la sub ejecución.

Gráfica 3.18



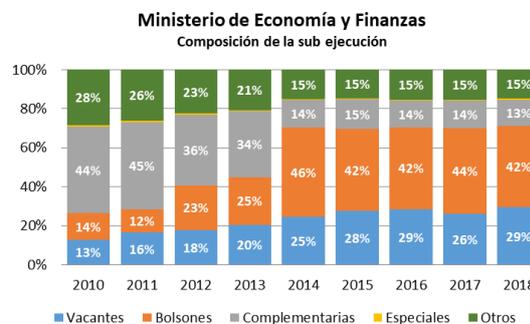
Gráfica 3.19



Gráfica 3.20

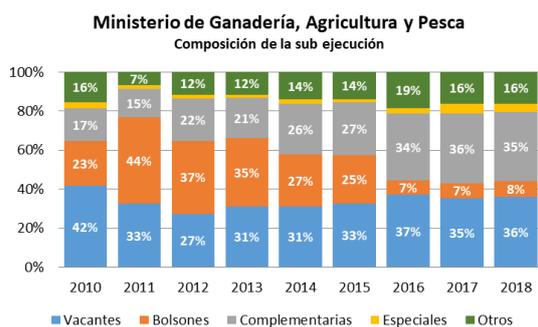


Gráfica 3.21

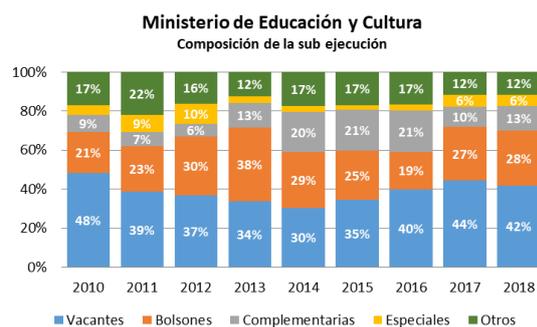


¹² Ver Anexo V

Gráfica 3.22



Gráfica 3.23



CAPÍTULO IV – CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Los criterios con los que se define el Resultado fiscal no son lineales en relación a la ejecución del gasto, las metas fiscales en Uruguay se fijan en base al llamado criterio caja, es decir que el registro se produce al momento del ingreso o egreso efectivo, y el Resultado Fiscal surge de la construcción de las Estadísticas de las Finanzas Públicas, elaboradas de acuerdo al “Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas”, edición 1986, elaborado por el Fondo Monetario Internacional.

Ambos criterios, tanto el presupuestal como el de caja, son conciliables, pero en esencia diferentes. Cada uno refiere a distintos momentos del proceso presupuestal, tienen diferentes criterios de exposición de la información respecto a los ingresos y gastos y, además, existen algunas diferencias en cuanto a la cobertura ¹³ (Rendición de Cuentas 2018, Exposición de motivos).

Lo que es importante destacar aquí es que, si bien ambos criterios difieren, un incremento en el gasto tiene su necesario impacto en caja y por tanto en el Resultado Fiscal.

La sub ejecución que presenta la Administración Central en remuneraciones ronda un 0.5% del PBI como se ha visto. En un contexto donde el Resultado Fiscal presentó para 2018 un déficit de 4% del PBI, con una tendencia creciente para 2019, es necesario para la proyección de las metas fiscales, contar con un marco que asegure por lo menos un escenario de estabilidad en el gasto.

El gasto en remuneraciones se ha mantenido entre un 15 y un 17% por debajo del crédito asignado en los últimos años, y parecería razonable pensar que podría continuar

¹³ En primer lugar, el período a efectos del resultado de caja se corresponde con el año calendario, en tanto que el período presupuestal comprende imputaciones hasta el cierre de balance, fecha posterior al cierre del año calendario. Los egresos de caja incluyen a organismos que no forman parte del Presupuesto Nacional, como el Poder Legislativo y Casinos, así como otras fuentes de financiamiento que no son presupuestales, como las donaciones recibidas desde el exterior. Por último, existen partidas que se exponen en forma diferente. En la información en base caja, la recaudación se registra por el neto, en tanto presupuestalmente se registra en forma bruta y los certificados de crédito como un gasto.

de esta forma, debido a la enorme rigidez que presenta el Estado para reasignar créditos desde y dentro de este rubro, y a las dificultades y demoras que conlleva la realización de llamados para el ingreso a la función pública.

Sin embargo, no es posible asegurar que de todas formas el gasto vaya en aumento.

Además, cabe destacar que en las últimas normas presupuestales aprobadas, se establecieron disminuciones en el crédito destinado a remuneraciones de la Administración Central, a efectos de realizar reasignaciones sobre todo a Organismos del 220.

Esta situación representa una contingencia para el gasto y el Resultado Fiscal, puesto que estos Organismos como se ha analizado, presentan niveles de ejecución bastante más elevados que la Administración Central.

Otro aspecto importante tiene que ver con las partidas estimativas, su ejecución se ha situado en un 5% promedio desde el año 2013, habiendo experimentado una fuerte baja respecto al año 2010 en que se situaban cercanas al 14% del gasto en remuneraciones.

Se recomienda avanzar, en el estudio conjunto con organismos transversales (CGN, OPP, ONSC, UPN¹⁴) y la CARO, para la elaboración de una propuesta que permita dar previsibilidad al gasto, previendo en primera instancia lo que podría ser una solución intermedia entre la limitación en el llenado de vacantes y los topes de ejecución.

Concretamente, se entiende que una posible alternativa sería la restricción en la ejecución en niveles que aseguren la financiación de las estructuras ocupadas, con algún mecanismo de flexibilidad para el uso de bolsones. Esto permitiría establecer un nivel de gasto con mayor certeza y daría a los Incisos la posibilidad de ingresar funcionarios en la medida que los cargos queden vacantes. Asimismo, se podría considerar la posibilidad de flexibilizar otras modalidades de contratación para tareas no permanentes.

Se entiende necesario, además, trabajar sobre las partidas estimativas, considerando otros mecanismos de ajuste del crédito que permitan tener un mayor control del gasto.

Estas medidas representarían principalmente una limitante en cuanto a la ejecución del crédito, pero restaría aún, trabajar en la reducción de la brecha existente entre crédito y ejecución, puesto que el establecimiento de niveles de ejecución perpetuaría esta situación.

¹⁴ Unidad de Presupuesto Nacional - Ministerio de Economía y Finanzas

Es necesario, por tanto, avanzar también sobre las reestructuras organizativas ya previstas por ley, pero trabajando en el marco del establecimiento de niveles máximos de ejecución.

Las remuneraciones en la Administración Central tienen un fuerte componente de Retribuciones Complementarias, a nivel global han representado en el período más del 50% del crédito total, incrementándose en un 12% real en el período, mientras que las Retribuciones Permanentes han tendido a la baja situándose en 2018 un 8% real por debajo del año 2010. Asimismo, la ejecución de este concepto se ha situado en un 88% promedio en los últimos años, similar a la ejecución a nivel global, dando como resultado que más de un 50% de los salarios que se abonan están compuestos por compensaciones.

Se han creado y suprimido cargos en el MI, lo que ha resultado en más de 4.500 cargos para el MI al final del período, mayormente en el Escalafón L. Del análisis realizado sobre vacantes, el MI presenta una sub ejecución por este concepto de aproximadamente el 50% en los últimos 3 años, en torno a \$ 1.900 millones promedio a valores 2018.

Del estudio también surge la creación de 101 cargos para el MEF (DGI) y 94 para el MEC y ha habido otras creaciones de cargos de menor magnitud que aquí no exponemos.

A nivel general la sub ejecución por vacantes se sitúa en aproximadamente \$ 3.700 millones promedio en los últimos 3 años a valores 2018, representando un 38% de la sub ejecución.

Esto significa que existe una sub ejecución de \$ 1.800 millones en vacantes que corresponde al resto de los Incisos, \$ 240 y \$ 690 millones promedio recaen en el MEF y en el MEC respectivamente, por lo que unos \$ 870 millones refieren a vacantes de otros Incisos que no han tenido creaciones de cargos significativas en los últimos años.

Los conceptos de la sub ejecución en remuneraciones difieren ampliamente entre Incisos, por lo cual es necesario avanzar en el conocimiento de las distintas situaciones que le dan origen, a efectos de tender a largo plazo, a una estructura más homogénea respecto a los conceptos retributivos y al establecimiento de escalas salariales básicas adecuadas¹⁵. Es fundamental, en este sentido, la participación activa de la CARO y el liderazgo en el proceso de la ONSC, además de la participación de organismos transversales CGN, OPP y UPN.

¹⁵ Los salarios se componen mayormente de retribuciones complementarias

GLOSARIO DE ABREVIATURAS

ANEP	Administración Nacional de Educación Pública
ASSE	Administración de Servicios de Salud del Estado
BPS	Banco Previsión Social
CARO	Comisión de Análisis Retributivo y Ocupacional
CE	Corte Electoral
CGN	Contaduría General de la Nación
ENAP	Escuela Nacional de Administración Pública
FGN	Fiscalía General de la Nación
INAU	Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay
INISA	Instituto Nacional de Inclusión Social Adolescente
INUMET	Instituto Uruguayo de Meteorología
JUTEP	Junta de Transparencia y Ética Pública
MDN	Ministerio de Defensa Nacional
MEC	Ministerio de Educación y Cultura
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MGAP	Ministerio de Ganadería y Pesca
MI	Ministerio del Interior
MIDES	Ministerio de Desarrollo Social
MIEM	Ministerio de Industria, Energía y Minería
MINTUR	Ministerio de Turismo
MRREE	Ministerio de Relaciones Exteriores
MSP	Ministerio de Salud Pública
MTOP	Ministerio de Transporte y Obras Públicas
MTSS	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

MVOTMA	Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente
ONSC	Oficina Nacional de Registro Civil
OPP	Oficina de Planeamiento y Presupuesto
PBI	Producto Bruto Interno
PJ	Poder Judicial
SIIF	Sistema Integrado de Información Financiera
TOCAF	Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera
TCR	Tribunal de Cuentas de la República
TCA	Tribunal de lo Contencioso Administrativo
UDELAR	Universidad de la República
UPN	Unidad de Presupuesto Nacional
UTEC	Universidad Tecnológica

BIBLIOGRAFÍA

- Constitución de la República Oriental del Uruguay, (1967).
- **TOCAF (2012)**: Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera.
- **Poder Ejecutivo**: Rendición de Cuentas, Exposición de Motivos, año 2018.
- **Fondo Monetario Internacional (1986)**: Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas.
- **Porto, J. y Gardey, A. (2008)**: Definición Déficit Fiscal, Actualizado año 2012. <https://definicion.de/deficit-fiscal/>
- **Elías, Antonio (2003)**: Asociación Uruguaya de Historia Económica (AUDHE) - III Jornadas de Historia Económica - Insuficiencias del sistema presupuestal: los cambios en las instituciones formales no modifican la trayectoria - Uruguay 1961-2000
- **Cassinelli, H. (2002)**: “*Derecho Público*”, Editorial Fundación Cultura Universitaria, Uruguay.
- **Blanco, A. (2016)**: “*Gasto Público, Presupuesto y Deuda Pública*”. Material de lectura para estudiantes de Derecho Financiero, UDELAR, Uruguay.
- **Vidal, M. (2015)**: “*La gestión financiera del Estado*”, Editorial Fundación Cultura Universitaria, Uruguay.
- **Mangino, A y Serra, J. (2019)**: Régimen Escalafonario y Conceptos Retributivos, Curso dictado a través de la Escuela Nacional de Administración Pública, ENAP para funcionarios de la Unidad de Presupuesto Nacional, Ministerio de Economía y Finanzas.
- **ONSC**: www.onsc.gub.uy
- **CGN**: www.cgn.gub.uy

OTRAS FUENTES CONSULTADAS

Se realizaron consultas a referentes en la temática:

Cra. Marta Abilleira

Cra. Adriana Arosteguiberry

Ec. Michael Borchardt

Cra. Susana Díaz

Cr. Juan Serra

ANEXOS

ANEXO I – Organismos del 220 - Creación de cargos

Inciso 25 – ANEP

La ANEP es un ente autónomo creado por el artículo 5º de la Ley N° 15.739, de 28 de marzo de 1985.

De acuerdo al artículo 63 de la Ley N° 18.437, de 12 de diciembre de 2008, es cometido de cada Consejo de Educación “E) Reglamentar la organización y el funcionamiento de los servicios a su cargo y adoptar las medidas que los mismos requieran.”

Inciso 26 – UDELAR

La UDELAR es un ente autónomo creado por el artículo 1º de la Ley N° 12.549, de 16 de octubre de 1958.

De acuerdo al CAPÍTULO II – ORGANIZACIÓN de la citada Ley, en su artículo 5º establece “Autonomía. - La Universidad se desenvolverá en todos los aspectos de su actividad, con la más amplia autonomía.”

Inciso 27 – INAU

El INAU es un servicio descentralizado creado por el artículo 1º de la Ley N° 15.977, de 14 de setiembre de 1988.

De acuerdo al artículo 7º de la citada Ley, es facultad del Directorio “A) Determinar la organización interna del Instituto”.

Inciso 29 – ASSE

ASSE es un servicio descentralizado creado por el artículo 1º de la Ley N° 18.161, de 29 de julio de 2007.

De acuerdo al artículo 5º de la citada Ley, en la redacción dada por el artículo 454 de la Ley N° 18.362, de 6 de octubre de 2008, el Directorio podrá “J) (...) Asimismo podrá crear, suprimir, transformar, redistribuir entre los nuevos servicios funcionarios, cargos, funciones contratadas, regímenes de alta gerencia, alta especialización y prioridad u otros sistemas, reasignando los créditos presupuestales correspondientes.”

Inciso 31 – UTEC

La UTEC es un ente autónomo creado por el artículo 1º de la Ley N° 19.043, del 28 de diciembre de 2012.

De acuerdo al artículo 16 de la citada Ley, es atribución del Consejo Directivo Central “O) Resolver los recursos administrativos que correspondan.”

Inciso 35 – INISA

El INISA es un servicio descentralizado creado por el artículo 1º de la Ley N° 19.367, de 31 de diciembre de 2015.

De acuerdo al artículo 6º es atribución del Directorio "A) Aprobar la organización interna del servicio".

ANEXO II – Modalidades Contractuales

Provisorio:

De acuerdo al artículo 5º de la Ley N° 19.121 de 20 de agosto de 2013 el personal en régimen de provisorio es *“el personal que en virtud de un contrato, formalizado no rescrito, presta servicios de carácter personal, por un término de quince meses, en las condiciones establecidas por la normativa vigente.*

El contrato de provisorio, solo se podrá realizar cuando el Inciso respectivo tenga vacante de ingreso y no haya personal a redistribuir que pueda ocuparla.

Se consideran vacantes de ingreso las que se encuentren en el último nivel del escalafón correspondiente o aquellas que habiéndose procedido por el régimen del ascenso, no se hubieran podido proveer.

Las vacantes de ingreso del último nivel del escalafón no podrán ser provistas por el mecanismo del ascenso.”

De acuerdo al artículo 50º de la Ley N° 18.719, de 27 de diciembre de 2010, el ingreso a la función pública se rige de la siguiente manera: *“La designación de personal del Poder Ejecutivo en los escalafones del servicio civil, deberá realizarse cualquiera sea el origen de los fondos empleados para ello, previo pronunciamiento favorable de la Oficina Nacional del Servicio Civil (ONSC).*

El organismo solicitante comunicará previamente a la ONSC las necesidades de personal que motivan la solicitud, así como la descripción y requisitos del cargo o función a ser provista.

Dentro de los diez días hábiles de recibida la solicitud, la ONSC informará si en el registro de personal a redistribuir existen funcionarios que reúnan los requisitos solicitados. En caso afirmativo, propondrá la redistribución de ese personal, la que se realizará de conformidad con las normas vigentes.

De no existir en el registro de personal a redistribuir personas que cumplan con el perfil requerido, el organismo solicitante podrá proceder a la provisión de la totalidad de las vacantes, convocando a interesados mediante concurso, a través del Sistema de Reclutamiento y Selección de los recursos humanos de la ONSC.

Se entiende por vacantes de ingreso las que se encuentren en el último nivel del escalafón correspondiente o aquellas que habiéndose procedido por el régimen del ascenso no se hubieran podido proveer.

El personal ingresado al amparo de este artículo se desempeñará en régimen de contrato, durante un período de dieciocho meses, a cuyo término y previa evaluación satisfactoria de su desempeño, será incorporado a un cargo presupuestado del escalafón respectivo. Dicha contratación se financiará con los créditos habilitados para

ocupar las vacantes a proveer en forma definitiva una vez superado el período y la evaluación mencionada, pudiendo ser rescindida en cualquier momento por resolución de la autoridad competente.

A los efectos de evaluar al provisorio se designará un tribunal, el que se conformará con tres miembros titulares con sus respectivos suplentes: un miembro designado por el jerarca de la unidad ejecutora o quien lo represente; el supervisor directo del aspirante y un representante de la Oficina Nacional del Servicio Civil. En todos los tribunales habrá un delegado propuesto por la Confederación de Organizaciones de Funcionarios del Estado como veedor. ()*

Transcurrido el plazo del inciso anterior y previa evaluación, el funcionario será incorporado en un cargo presupuestado. La no aprobación de la evaluación determinará la rescisión automática del provisorio. La ONSC reglamentará el sistema de evaluación.

En ningún caso la presupuestación prevista en el presente artículo podrá significar lesión de derechos funcionales ni costo presupuestal.

A partir de la vigencia de la presente ley, no serán de aplicación para los Incisos 02 al 15 del Presupuesto Nacional las disposiciones contenidas en los artículos 5° del Decreto Ley N° 10.388, de 13 de febrero de 1943, 8° y 9° del Decreto Ley N° 14.985, de 28 de diciembre de 1979, y 1° de la Ley N° 16.127, de 7 de agosto de 1990, en la redacción dada por el artículo 30 de la Ley N° 16.697, de 25 de abril de 1995, y con las modificaciones introducidas por los artículos 11 de la Ley N° 17.930, de 19 de diciembre de 2005, y 93 de la Ley N° 18.651, de 19 de febrero de 2010.

Derógase el artículo 12 de la Ley N° 18.172, de 31 de agosto de 2007, en la redacción dada por el artículo 9° de la Ley N° 18.362, de 6 de octubre de 2008”.

Becarios y Pasantes:

De acuerdo al artículo 51 de la Ley N° 18.719 de 27 de diciembre de 2010 es becario: “quien, siendo estudiante, sea contratado por una entidad estatal, con el fin de realizar un aprendizaje laboral, con la única finalidad de brindarle una ayuda económica para contribuir al costo de sus estudios a cambio de la prestación de tareas de apoyo.

El contratado no podrá superar las treinta horas semanales de labor y tendrá una remuneración de 4 BPC (cuatro Bases de Prestaciones y Contribuciones); en caso de pactarse un régimen horario inferior, la remuneración será proporcional al mismo. Si se trata de una mujer embarazada o con un hijo menor a cuatro años, la remuneración será de 6 BPC (seis Bases de Prestaciones y Contribuciones) por treinta horas semanales.

Es pasante quien, habiendo culminado los estudios correspondientes, sea contratado por una entidad estatal, con la única finalidad de que desarrolle una primera experiencia laboral relacionada con los objetivos educativos de la formación recibida.

El contratado tendrá una remuneración de 7 BPC (siete Bases de Prestaciones y Contribuciones), por un régimen horario de cuarenta horas semanales de labor. En caso de pactarse un régimen inferior, la remuneración será proporcional al mismo.

La extensión máxima de los contratos de beca y pasantía que se otorguen a partir de la vigencia de la presente ley será de dieciocho meses incluida la licencia anual, y en ningún caso podrá ser prorrogable. Si se genera una prórroga la misma será nula y constituirá falta grave para el jerarca que la disponga.

Los contratados bajo el régimen de beca o pasantía que se establece en el presente artículo tendrán derecho al Fondo Nacional de Salud, sin que ello implique costo presupuestal.

Los créditos asignados para tales contrataciones no pueden aumentarse por medio de trasposiciones ni refuerzos. No obstante, dichos créditos podrán reasignarse a los efectos de financiar otras modalidades contractuales. La limitante establecida precedentemente no será de aplicación en los organismos comprendidos en el artículo 220 de la Constitución de la República que tuvieren regímenes especiales. ()*

La selección se realizará mediante concurso a través del Sistema de Reclutamiento y Selección de los recursos humanos de la Oficina Nacional de Servicio Civil, a cuyo efecto se dictará la reglamentación correspondiente. En el caso de becas o pasantías para la prestación de servicios generales en la Administración Nacional de Educación Pública la selección se hará entre los estudiantes de sus centros escolares, mediante llamados a aspirantes de acuerdo a la reglamentación que el ente establezca. ()*

Los becarios y pasantes sólo tendrán derecho a una licencia por hasta veinte días hábiles anuales por estudio, que se prorrateará al período de la beca y pasantía si fuera inferior al año, a licencia médica debidamente comprobada, a licencia maternal y a licencia anual, sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley N° 18.345, de 11 de setiembre de 2008, con las modificaciones introducidas por la Ley N° 18.458, de 2 de enero de 2009.

Será causal de rescisión del contrato haber incurrido en cinco o más faltas injustificadas por año.

Los becarios y pasantes, para cobrar sus haberes, deberán acreditar el haber inscripto su contrato en la ONSC.

La ONSC deberá mantener un registro actualizado con la información de los contratos de beca y pasantía.

El haber sido contratado bajo el régimen de beca y pasantía inhabilita a la persona a ser contratada bajo este régimen en la misma oficina o en cualquier otro órgano y

organismo del Estado (Poder Ejecutivo, Poder Legislativo, Poder Judicial, órganos y organismos de los artículos 220 y 221 de la Constitución de la República y Gobiernos Departamentales).(*)

La unidad ejecutora contratante, previo a la suscripción del contrato, deberá consultar a la Oficina Nacional del Servicio Civil si el aspirante ha sido contratado en estas modalidades.

Suscrito el contrato de beca y pasantía deberán comunicarlo en un plazo de diez días. Queda exceptuado de lo dispuesto en el presente régimen el establecido en los artículos 10 a 13 de la Ley N° 16.873, de 3 de octubre de 1997, en la redacción dada por el artículo único de la Ley N° 18.531, de 14 de agosto de 2009, salvo en lo que refiere a la extensión máxima de los contratos de beca.

Los becarios y pasantes que sean contratados, no podrán desempeñar tareas permanentes.

Autorízase a las unidades ejecutoras de los Incisos del Presupuesto Nacional a contratar en calidad de becarios o pasantes, de acuerdo con la definición anterior, a estudiantes y egresados, cuando se cuente con crédito presupuestal en el Objeto 057 "Becas de Trabajo y Pasantías y otras Retribuciones.

Deróganse los siguientes artículos: 620 a 627 de la Ley N° 17.296, de 21 de febrero de 2001 y literales A) y B) del artículo 41 de la Ley N° 18.046, de 24 de octubre de 2006, en la redacción dada por el artículo 4° de la Ley N° 18.362, de 6 de octubre de 2008".

Primera experiencia laboral:

De acuerdo al artículo 23° de la Ley N° 19.133, de 20 de setiembre de 2013 los contratos pueden celebrarse a través de la siguiente modalidad: "Los organismos del Estado y las personas públicas no estatales deberán contratar jóvenes bajo la modalidad de primera experiencia laboral, en un número al menos equivalente al 50% (cincuenta por ciento) de sus contrataciones anuales de becarios y pasantes. (*)

A excepción de la Administración Nacional de Educación Pública que podrá hacerlo en un número al menos equivalente al 20% (veinte por ciento).(*)

El 50% (cincuenta por ciento) del total de contrataciones de primera experiencia laboral beneficiará a mujeres jóvenes, el 8% (ocho por ciento) a personas jóvenes afrodescendientes, el 4% (cuatro por ciento) a personas jóvenes con discapacidad y el 2% (dos por ciento) a personas transexuales.

Los porcentajes mínimos no serán exigibles si no existiera un número suficiente de postulantes presentados en los llamados.

El Poder Ejecutivo determinará por vía reglamentaria los mecanismos de verificación del cumplimiento de los deberes establecidos en la presente disposición."

Contrato artístico:

De acuerdo al artículo 52º de la Ley 18.719, de 27 de diciembre de 2010, los Incisos de Administración Central que necesiten celebrar un contrato bajo esta modalidad, lo hacen bajo las siguientes condiciones: *“Se suscribirá un contrato que documentará las condiciones y objeto de la prestación, pudiendo la Administración disponer por resolución fundada, en cualquier momento, su rescisión.*

Dichas contrataciones serán de carácter transitorio y no darán derecho a adquirir la calidad de funcionario público.

Respecto de los contratos de cachet vigentes a la fecha de promulgación de la presente ley, aquéllos que se ajusten a la definición del presente artículo pasarán a revistar bajo dicha modalidad; los restantes, pasarán por única vez a la modalidad de Contrato Temporal de Derecho Público.

Habilítase a la Contaduría General de la Nación a realizar las reasignaciones de créditos correspondientes, a los efectos de financiar las contrataciones que se crean por el presente artículo, sin que ello represente costo presupuestal ni de caja.

El Poder Ejecutivo reglamentará el presente artículo con el asesoramiento previo de la Oficina Nacional del Servicio Civil.

Deróganse el artículo 319 de la Ley N° 17.296, de 21 de febrero de 2001, con la modificación introducida por el artículo 234 de la Ley N° 17.930, de 19 de diciembre de 2005; y el artículo 218 de la Ley N° 18.172, de 31 de agosto de 2007”.

Contrato laboral:

De acuerdo al artículo 54º de la Ley N° 18.719 de 27 de diciembre de 2010, los Incisos de Administración Central podrán contratar servicios bajo esta modalidad: *“Dicha modalidad se documentará mediante la suscripción de un contrato en el que se establecerán las condiciones de trabajo respectivas. Sólo podrá ser utilizado por razones de necesidad, expresamente justificadas y en ningún caso para la prestación de tareas permanentes.*

El plazo o condición deberá ser previsto de antemano y no podrá superar los doce meses. El vínculo se extinguirá por agotamiento del plazo o cumplimiento de la condición.

Las contrataciones se realizarán mediante concurso o sorteo en el caso de funciones no calificadas, a través del Sistema de Reclutamiento y Selección de los recursos humanos de la Oficina Nacional del Servicio Civil.

Habilítase a la Contaduría General de la Nación a realizar las reasignaciones correspondientes a los efectos de financiar las contrataciones que se crean por el presente artículo.

Quienes a la fecha de vigencia de la presente ley, tengan contrato vigente ya sea eventual o zafral, continuarán en funciones hasta el cumplimiento del plazo contractual establecidos en los respectivos contratos o en las correspondientes resoluciones de designación.

Deróganse las siguientes disposiciones: artículo 41 de la Ley N° 18.046, de 24 de octubre de 2006, con las modificaciones introducidas por el artículo 4° de la Ley N° 18.362, de 6 de octubre de 2008; literal m) del artículo 4° de la Ley N° 16.127, de 7 de agosto de 1990 incorporado por el artículo 191 de la Ley N° 16.226, de 29 de octubre de 1991, y artículo 62 del Decreto-Ley N° 15.167, de 6 de agosto de 1981”.

Contrato de trabajo: De acuerdo al artículo 92° de la Ley N° 19.121, de 20 de agosto de 2013 es personal contratado “ *que virtud de un contrato de trabajo, formalizado por escrito, desempeñe tareas transitorias, excepcionales, a término, o tareas permanentes específicas cuyo aumento de volumen transitorio no pueda ser afrontado por los funcionarios presupuestados, y cuya contratación se realiza con cargo a partidas para jornales y contrataciones, por el plazo de hasta dos años y prórrogas por idéntico plazo”.*

Asistentes al Ministro: De acuerdo al artículo 9° de la Ley N° 17.930, de 19 de diciembre de 2005: “*Facúltase al Poder Ejecutivo a contratar asistentes, para desempeñar tareas de apoyo directo a los Ministros de Estado, por el término que éstos determinen y sin exceder el período de sus respectivos mandatos.*

Cada Ministro no podrá contar con más de dos asistentes, en forma simultánea.

Las contrataciones establecidas en el presente artículo no otorgarán la calidad de funcionario público a los contratados.

Si se tratara de funcionarios públicos, éstos podrán optar por el régimen que se establece en el presente artículo, manteniendo la reserva de su cargo o contrato de función pública, de conformidad con el régimen previsto para los cargos políticos o de particular confianza.

El monto de cada contrato individual no podrá superar el equivalente a 15 BPC (quince Bases de Prestaciones y Contribuciones) por todo concepto, ajustándose en la misma oportunidad y porcentaje que se disponga para los funcionarios de la Administración Central. La Contaduría General de la Nación habilitará los créditos correspondientes”.

Adscriptos al Ministro: De acuerdo al artículo 58º de la Ley N° 18.719, de 27 de diciembre de 2010, los Ministros de estado, están facultados para “contratar adscriptos que colaboren directamente con éstos, los que deberán acreditar idoneidad suficiente a juicio del jerarca de acuerdo a las tareas a desempeñar, por el término que determinen y no más allá de sus respectivos mandatos.

Las personas comprendidas en la situación precitada no adquirirán la calidad de funcionarios públicos. Si la contratación recayere en funcionarios públicos, podrán éstos optar por el régimen que se establece en el presente artículo, manteniendo la reserva del cargo de su oficina de origen, de acuerdo con el régimen previsto en el artículo 21 de la Ley N° 17.930, de 19 de diciembre de 2005. A tales efectos, asígnanse a los Incisos 03 "Ministerio de Defensa Nacional", 04 "Ministerio del Interior", 05 "Ministerio de Economía y Finanzas", 07 "Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca", y 10 "Ministerio de Transporte y Obras Públicas", una partida de \$ 8.000.000 (ocho millones de pesos uruguayos); a los Incisos 11 "Ministerio de Educación y Cultura" y 13 "Ministerio de Trabajo y Seguridad Social", una partida de \$ 6.000.000 (seis millones de pesos uruguayos); y a los Incisos 06 "Ministerio de Relaciones Exteriores", 08 "Ministerio de Industria, Energía y Minería", 09 "Ministerio de Turismo y Deporte", 12 "Ministerio de Salud Pública", 14 "Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente", 15 "Ministerio de Desarrollo Social", una partida de \$ 4.000.000 (cuatro millones de pesos uruguayos).

El Poder Ejecutivo reglamentará la escala de retribuciones a aplicar. La retribución que se establezca en cada caso no superará el 90% (noventa por ciento) de la del Director General de Secretaría.

La Contaduría General de la Nación habilitará los créditos correspondientes a los efectos de atender las erogaciones resultantes del presente artículo”.

Adscriptos: De al artículo 8º de la Ley N° 16.320, de 1º de noviembre de 1992, en la redacción dada por el artículo 57º de la Ley N° 18.719, de 27 de diciembre de 2010, los siguientes titulares podrán “contar con la colaboración de un funcionario público en carácter de adscripto, el cual tendrá un complemento de su remuneración hasta el 85%(ochenta y cinco por ciento) de la de dicho titular. Aquellos funcionarios que sean designados adscriptos en un Inciso diferente al que pertenecen podrán reservar sus cargos al amparo de lo dispuesto en el artículo 21 de la Ley N° 17.930, de 19 de diciembre de 2005”.

Ellos son:

Director de la Oficina Nacional del Servicio Civil

Director Técnico de Meteorología

Director Nacional de Comunicaciones
Inspector General de Hacienda
Tesorero General de la Nación
Director General de Loterías y Quinielas
Director Nacional de Comercio y Defensa del Consumidor
Director General de Comercio Exterior
Director General de Casinos
Director Nacional de Vialidad
Director Nacional de Transporte
Director de Educación
Director de Educación Física
Director de Televisión Nacional.

ANEXO III – Atribuciones de la ONSC

- Asesorar preceptivamente a la Administración Central, Entes Autónomos y Servicios Descentralizados en el diagnóstico, aplicación y evaluación de la política de administración de personal. Asimismo, asesorará a los Gobiernos Departamentales y demás Órganos del Estado que lo soliciten.
- Asesorar a los referidos organismos de la Administración Pública en la organización y funcionamiento de sus dependencias, la racionalización de los métodos y procedimientos de trabajo y de los sistemas de información necesarios. Este asesoramiento será preceptivo o facultativo del órgano asesorado, según lo establecido en el literal anterior.
- Establecer los planes y programas de capacitación de los funcionarios públicos, en función de las necesidades de los diferentes organismos y conforme a los principios de la carrera administrativa, pudiendo brindar asimismo cursos de nivel terciario no universitario, vinculados a la función pública. Los títulos que como consecuencia de estos últimos se expidan, serán registrados en la Dirección de Educación del Ministerio de Educación y Cultura.
- Organizar el Registro Nacional de Funcionarios Públicos y realizar censos periódicos a fin de mantenerlo actualizado.
- Proyectar, con arreglo a las disposiciones estatutarias generales y, en su caso, a las particulares de cada Ente Autónomo, las normas destinadas a que la Administración Central, Entes Autónomos y Servicios Descentralizados, seleccionen y designen a su personal mediante concursos de oposición o de méritos. Cada órgano, en la esfera de su competencia, podrá ponerlas en vigencia por vía reglamentaria.
- Formular y actualizar el sistema de clasificación y descripción de los cargos de la Administración Central, Entes Autónomos y Servicios Descentralizados.
- Asesorar al Poder Ejecutivo, Entes Autónomos y Servicios Descentralizados sobre políticas retributivas, proponiendo alternativas tendientes a eliminar las inequidades existentes en el sistema retributivo público. A tal efecto, los organismos del Estado proporcionarán, en tiempo y forma, la asistencia e información necesarias que les sean requeridas para el cumplimiento de la presente norma.
- Recabar de todos los organismos estatales los informes que considere necesarios para el cumplimiento de su cometido y el ejercicio de sus atribuciones.

- Realizar los estudios e investigaciones que estime convenientes sobre las materias de su competencia, así como sobre los temas que le requieran los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, los Entes Autónomos, los Servicios Descentralizados o los Gobiernos Departamentales, en su caso.
- Redistribuir, entre otras reparticiones públicas, en acuerdo con las mismas, los funcionarios que le fueren propuestos para ese objeto, por los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, Entes Autónomos, Servicios Descentralizados y Gobiernos Departamentales.
- Participar en las negociaciones colectivas entre la Administración Pública y las organizaciones representativas de los funcionarios públicos.
- Evaluar la efectividad de las normas sobre evaluación del desempeño de los funcionarios públicos, proponiendo las modificaciones que correspondan.
- Pronunciarse preceptivamente respecto de los proyectos de ley y de los decretos relativos a la materia de competencia de la Oficina Nacional del Servicio Civil que tengan origen en el Poder Ejecutivo.
- Dictar instructivos para facilitar la aplicación de la normativa vigente en materia de función pública y sistemas organizacionales, dentro del límite de sus atribuciones.
- Instrumentar y administrar un Sistema de Reclutamiento y Selección de los Recursos Humanos en el ámbito de los Incisos 02 al 15 del Presupuesto Nacional, de aplicación gradual, lo que se reglamentará dentro del término de ciento veinte días desde la aprobación de la presente norma.
- Diseñar, definir y regular políticas de administración de recursos humanos, relativas tanto al análisis y evaluación ocupacional, determinación de competencias, definición del sistema retributivo y de vínculos con el Estado, así como toda otra cuestión relacionada con la gestión humana.
- Toda decisión en las materias indicadas en el inciso precedente, en el ámbito de los Incisos de la Administración Central, deberá contar con el pronunciamiento expreso, previo y favorable de la Oficina Nacional del Servicio Civil, de conformidad con el procedimiento que indique el Poder Ejecutivo en la reglamentación.
- Controlar que en la realización de llamados a concurso de los Incisos 02 al 15 se cumpla con los cupos de discriminación positiva que las normas específicas determinen. En caso de incumplimiento, la Oficina Nacional del Servicio Civil podrá no habilitar los llamados que se realicen a través del Sistema de Reclutamiento y Selección de Personal.

ANEXO IV – Ordenamiento financiero de los Organismos del 220

Inciso 16 – Poder Judicial

De acuerdo al artículo 472 de la Ley 16.170, de 28 de diciembre de 1990, el Poder Judicial “podrá disponer las trasposiciones de rubros requeridas para la mejor prestación del servicio con la sola limitación de que no podrá trasponer partidas para gasto de funcionamiento o de inversiones a retribuciones personales (rubro 0)”.

Inciso 17 – Tribunal de Cuentas de la República

De acuerdo al artículo 490 de la Ley 16.170, de 28 de diciembre de 1990, el TC “podrá realizar trasposiciones entre los subrubros y renglones de un mismo rubro de sueldos o gastos y entre los distintos rubros, con excepción del 0 y del 1, dando cuenta en todos los casos a la Contaduría General de la Nación”.

Inciso 18 – Corte Electoral

De acuerdo al artículo N° 498 de la Ley 16.170 de 28 de diciembre de 1990, la CE “podrá realizar trasposiciones entre los subrubros y renglones de un mismo rubro de sueldos o gastos y entre los distintos rubros, con excepción de los rubros 0 y 1, comunicándolo en todos los casos al Tribunal de Cuentas y a la Contaduría General de la Nación”.

Inciso 19 – Tribunal de lo Contencioso Administrativo

De acuerdo al artículo N° 563 de la Ley N° 16.736 de 05 de enero de 1996, el TCA “podrá disponer las trasposiciones de rubros requeridos para mejor prestación de servicios, con la sola limitación de que no podrá trasponer partidas para gastos de funcionamiento o de inversiones a retribuciones personales (Rubro 0)”.

Inciso 25 – Administración Nacional de Educación Pública

De acuerdo al artículo N° 519 de la Ley N° 16.170 del 28 de diciembre de 1990, el Consejo Directivo Central de la ANEP “podrá disponer las trasposiciones de rubros requeridas para el mejor funcionamiento de sus servicios de la manera siguiente:

- A) Dentro del rubro 0, Retribuciones de Servicios Personales;
- B) Dentro de los créditos asignados a inversiones;
- C) Dentro de las dotaciones fijadas para los rubros de gastos corrientes;

D) Para reforzar las asignaciones de inversiones con créditos asignados a gastos corrientes o al rubro 0, "Retribuciones de Servicios Personales". Este último Literal de acuerdo a la redacción dada por el artículo 199 de la Ley N° 16.462 de 11 de enero de 1994.

Inciso 26 – Universidad de la República

De acuerdo al artículo N° 382 de la Ley N° 15.903 del 10 de noviembre de 1987, el Consejo Directivo Central de UDELAR “podrá disponer las trasposiciones de rubros requeridas para el mejor funcionamiento de sus servicios, de la manera siguiente:

- A) Dentro del Rubro 0 "Retribuciones de Servicios Personales".
- B) Dentro de los créditos asignados a inversiones.
- C) Dentro de las dotaciones fijadas para los rubros de gastos corrientes.
- D) Reforzar las asignaciones de inversiones con créditos destinados a gastos corrientes o al rubro 0 "Retribuciones de Servicios Personales".

Inciso 27 – Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay

De acuerdo al artículo N° 160 de la Ley 18.046 de 24 de octubre de 2006, el INAU “podrá disponer las transposiciones de créditos requeridas para el mejor funcionamiento de sus servicios de la siguiente forma:

- A) Dentro del grupo 0 "Servicios Personales".
- B) Dentro de los créditos asignados a inversiones.
- C) Dentro de las dotaciones fijadas para los gastos de funcionamiento.
- D) Para reforzar las asignaciones de inversiones con créditos asignados a gastos corrientes o al grupo 0 "Servicios Personales".

Inciso 29 – Administración de Servicios de Salud del Estado

De acuerdo al artículo 451 de la Ley N° 18.362 de 06 de octubre de 2008, ASSE “podrá disponer las trasposiciones de créditos necesarios para el mejor funcionamiento de sus servicios de la siguiente forma:

- A) Dentro del Grupo 0 "Servicios Personales".

No pudiendo trasponer desde el grupo 0 o hacia el grupo 0.

Inciso 31 – Universidad tecnológica

De acuerdo al artículo N° 347 de la Ley N° 19.149 de 24 de octubre de 2013, la UTEC “podrá disponer las trasposiciones de créditos requeridas para el mejor funcionamiento de sus servicios, de acuerdo a las siguientes reglas:

- A) Dentro del grupo 0 "Servicios Personales".
- B) Dentro de los créditos asignados a inversiones.
- C) Dentro de las dotaciones fijadas para los gastos de funcionamiento.
- D) Para reforzar las asignaciones de inversiones con créditos asignados a gastos corrientes o al grupo 0 "Servicios Personales".

Inciso 32 – Instituto Uruguayo de Meteorología

De acuerdo al artículo 621 de la Ley 19.355 de 19 de diciembre de 2015, el INUMET “podrá disponer trasposiciones de créditos requeridas para el mejor funcionamiento de sus servicios, de acuerdo a las siguientes reglas:

- A) Dentro del grupo 0 "Servicios Personales".
- B) Dentro de los créditos presupuestales asignados a inversiones.
- C) Dentro de las asignaciones autorizadas para gastos de funcionamiento.
- D) De asignaciones para gastos de funcionamiento o para el grupo 0 "Servicios Personales", para reforzar créditos de gastos de inversión”.

Inciso 33 – Fiscalía General de la Nación

De acuerdo al artículo 637 de la Ley 19.355 de 19 de diciembre de 2015, FGN “puede disponer las trasposiciones de créditos presupuestales necesarias para la mejor prestación del servicio, con la sola limitación de no trasponer partidas de gastos de funcionamiento o de inversiones a retribuciones personales”.

Inciso 34 – Junta de Transparencia y Ética Pública

De acuerdo al artículo 654 de la Ley 19.355 de 19 de diciembre de 2015, la JUTEP puede “disponer las trasposiciones de créditos presupuestales necesarias para la mejor prestación del servicio, con la sola limitación de no trasponer partidas de gastos de funcionamiento o de inversiones a retribuciones personales”.

Inciso 35 – Instituto Nacional de Inclusión Social Adolescente

De acuerdo al artículo 222 de la Ley 19.535 de 27 de setiembre de 2017, el INISA puede “disponer las trasposiciones de créditos necesarias para el funcionamiento de sus servicios de la siguiente forma:

- A) Dentro del grupo 0 "Servicios Personales".

- B) Dentro de los créditos asignados a inversiones.
- C) Dentro de las dotaciones fijadas para los gastos de funcionamiento.
- D) Para reforzar las asignaciones de inversiones con créditos asignados a Gastos Corrientes o al grupo 0 "Servicios Personales".

ANEXO V – Cálculo estimado del crédito correspondiente a vacantes por Inciso (Incisos 2, 3, 4, 5, 7 y 11)

Presidencia de la República										
Denominación	ODG	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Sueldo del Grado	011300	68	64	52	60	62	75	92	80	76
Sueldo del grado funciones contratadas	021300	5	4	5	5	5	3	0	0	0
Compensación al cargo	042400	51	61	57	63	69	84	85	111	114
Recuperación Salarial enero 2010	048032	2	2	2	2	3	3	4	4	4
Nominal del cargo		126	131	117	131	139	165	181	195	194
Sueldo Anual complementario	059000	10	11	10	11	12	14	15	16	16
Aporte patronal sistema de seg. Social (19,5%)	081000	27	28	25	28	29	35	38	41	41
Aporte patronal FNV (1%)	082000	1	1	1	1	2	2	2	2	2
Aporte patronal FONASA (5%)	087000	6	7	6	7	7	8	9	10	10
Cargas legales		45	47	42	47	49	59	64	69	69
Totales		170	178	159	178	188	224	246	264	262

Ministerio de Defensa Nacional										
Denominación	ODG	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Sueldo del Grado	011300	63	66	71	69	63	64	67	63	65
Sueldo del grado funciones contratadas	021300	8	12	10	10	9	9	9	9	9
Compensación al cargo	042400	1	10	13	14	17	24	57	45	69
Recuperación Salarial enero 2010	048032	4	4	4	4	4	4	4	3	4
Nominal del cargo		76	92	98	96	93	100	136	120	146
Sueldo Anual complementario	059000	6	8	8	8	8	8	11	10	12
Aporte patronal sistema de seg. Social (19,5%)	081000	16	19	21	20	20	21	29	25	31
Aporte patronal FNV (1%)	082000	1	1	1	1	1	1	1	1	2
Aporte patronal FONASA (5%)	087000	4	5	5	5	5	5	7	6	7
Cargas legales		27	33	35	34	33	36	48	43	52
Totales		104	124	132	131	126	136	185	163	198

Ministerio del Interior										
Denominación	ODG	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Sueldo del Grado	011300	8	164	130	416	402	387	317	387	340
Sueldo del grado funciones contratadas	021300	-	-	-	19	17	16	71	37	29
Compensación al cargo	042400	-	32	26	16	20	21	18	18	19
Compensación al cargo especial	042410	-	-	-	1	1	1	5	4	3
Compensación al cargo especial SIMPLI	042411	-	-	-	188	354	363	325	363	353
Compensación al cargo SIMPLI	042412	-	-	-	620	624	640	698	731	650
Recuperación Salarial enero 2010	048032	0	8	6	6	4	3	3	4	3
Nominal del cargo		8	205	162	1.265	1.422	1.431	1.437	1.544	1.396
Sueldo Anual complementario	059000	1	17	13	105	119	119	120	129	116
Aporte patronal sistema de seg. Social (19,5%)	081000	2	43	34	267	300	302	304	326	295
Aporte patronal FNV (1%)	082000	0	2	2	14	15	15	16	17	15
Aporte patronal FONASA (5%)	087000	0	10	8	63	71	72	72	77	70
Cargas legales		3	73	57	450	505	508	511	549	496
Totales		11	277	219	1.715	1.928	1.939	1.948	2.092	1.892

Ministerio de Economía y Finanzas										
Denominación	ODG	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Sueldo del Grado	011300	74	101	104	119	124	147	104	87	94
Sueldo del grado funciones contratadas	021300	5	0	0	0	0	-	-	0	0
Compensación al cargo	042400	42	58	85	107	124	142	80	76	82
Recuperación Salarial enero 2010	048032	4	5	5	6	6	7	5	4	4
Nominal del cargo		124	164	194	232	253	296	190	167	181
Sueldo Anual complementario	059000	10	14	16	19	21	25	16	14	15
Aporte patronal sistema de seg. Social (19,5%)	081000	26	35	41	49	54	63	40	35	38
Aporte patronal FNV (1%)	082000	1	2	2	3	3	3	2	2	2
Aporte patronal FONASA (5%)	087000	6	8	10	12	13	15	9	8	9
Cargas legales		44	58	69	82	90	105	67	59	64
Totales		169	222	263	314	344	402	257	226	245

Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca										
Denominación	ODG	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Sueldo del Grado	011300	66	75	81	92	92	106	117	107	92
Sueldo del grado funciones contratadas	021300	7	7	5	5	3	1	-	-	-
Compensación al cargo	042400	17	19	20	22	21	23	27	25	21
Compensación al cargo especial	042410	18	22	26	30	27	30	34	32	27
Recuperación Salarial enero 2010	048032	4	4	4	5	4	5	6	5	4
Nominal del cargo		112	127	137	154	147	165	183	169	145
Sueldo Anual complementario	059000	9	11	11	13	12	14	15	14	12
Aporte patronal sistema de seg. Social (19,5%)	081000	24	27	29	33	31	35	39	36	31
Aporte patronal FNV (1%)	082000	1	1	1	2	2	2	2	2	2
Aporte patronal FONASA (5%)	087000	6	6	7	8	7	8	9	8	7
Cargas legales		40	45	49	55	52	59	65	60	52
Totales		152	172	185	209	199	224	248	229	196

Ministerio de Educación y Cultura										
Denominación	ODG	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Sueldo del Grado	011300	88	86	97	105	99	109	109	73	62
Sueldo del grado funciones contratadas	021300	20	17	19	20	19	20	21	13	13
Compensación al cargo	042400	31	39	44	80	107	127	134	100	93
Compensación al cargo escalafa y D equiparados escalafi PJ	042401	-	-	-	3	1	2	2	1	1
Recuperación Salarial enero 2010	048032	5	5	5	6	6	6	6	4	4
Nominal del cargo		144	147	165	213	232	263	273	192	173
Sueldo Anual complementario	059000	12	12	14	18	19	22	23	16	14
Aporte patronal sistema de seg. Social (19,5%)	081000	30	31	35	45	49	56	58	40	37
Aporte patronal FNV (1%)	082000	2	2	2	2	3	3	3	2	2
Aporte patronal FONASA (5%)	087000	7	7	8	11	12	13	14	10	9
Cargas legales		51	52	59	76	82	94	97	68	62
Totales		195	199	224	289	314	357	370	260	235

