



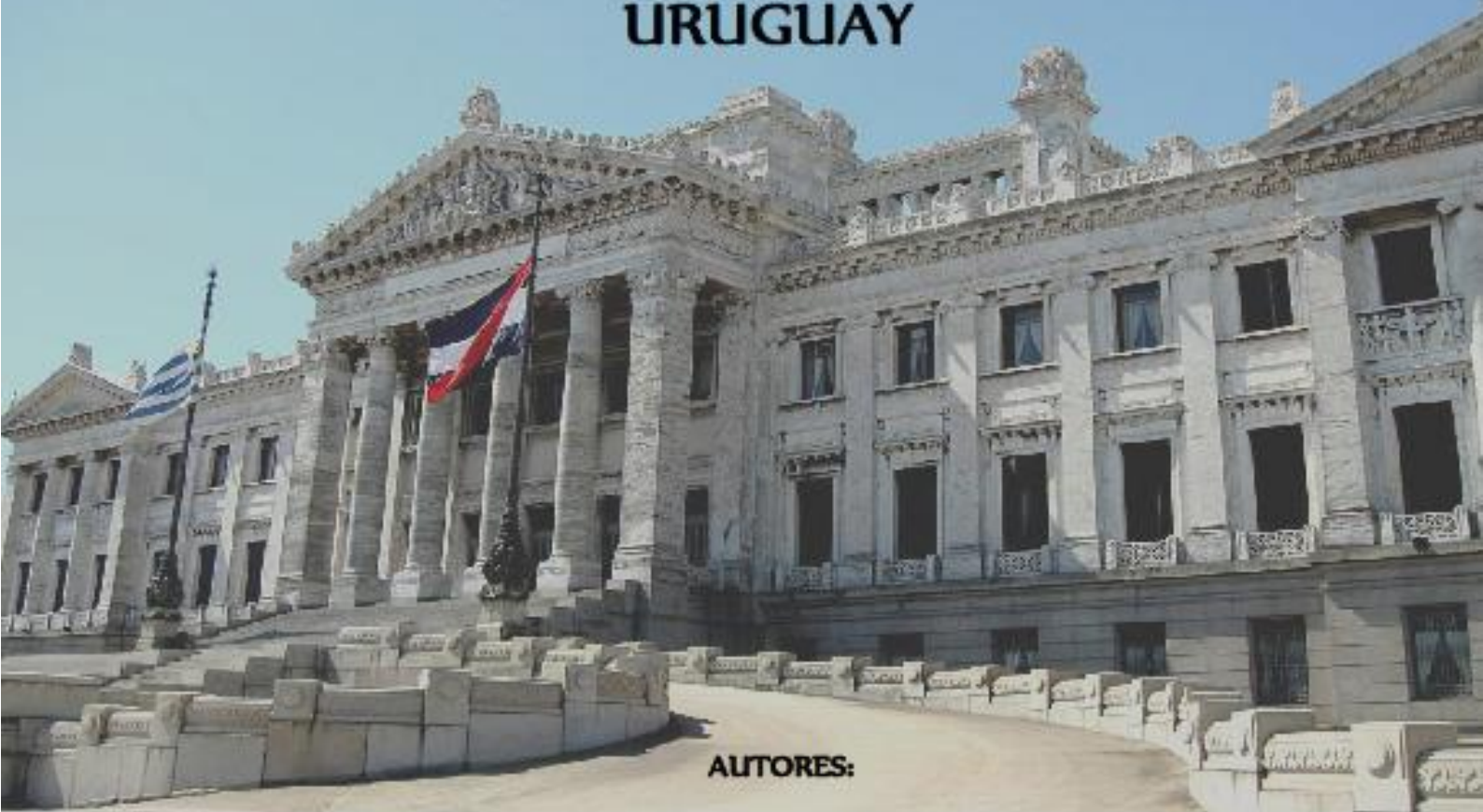
Facultad de Ciencias Económicas y de Administración
Uruguay, Montevideo, Uruguay

UNIVERSIDAD DE LA REPUBLICA

FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS Y DE ADMINISTRACION

**TRABAJO MONOGRAFICO REALIZADO PARA LA OBTENCION DEL TITULO DE CONTADOR
PUBLICO PLAN 1990**

EL SISTEMA DE PRESUPUESTO NACIONAL EN EL URUGUAY



AUTORES:

NICOLAS PEREIRA DE SOUZA

SEBASTIAN SCATTONE

TUTORA:

SARA GERPE

**MONTEVIDEO,
URUGUAY**

OCTUBRE 2010



Facultad de Ciencias Económicas y de Administración
Universidad de la República

**UNIVERSIDAD DE LA REPUBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS Y DE ADMINISTRACION**

**TRABAJO MONOGRÁFICO PARA OBTENER EL TÍTULO DE
CONTADOR PÚBLICO PLAN 1990**

**EL SISTEMA DE PRESUPUESTO NACIONAL EN EL
URUGUAY**

por

NICOLÁS PEREIRA DE SOUZA

SEBASTIÁN SCATTONE

TUTORA: CRA. SARA GERPE

Montevideo, URUGUAY

Octubre 2010

FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS Y ADMINISTRACION

El tribunal docente integrado por los abajo firmantes aprueba la Monografía:

Título

El Sistema de Presupuesto Nacional en el Uruguay

Autores

Nicolás Pereira de Souza

Sebastián Scattone

Tutora

Cra. Sara Gerpe

Carrera

Contador Público

Cátedra

Dirección de Organizaciones Públicas

Puntaje

.....

Tribunal

Profesor.....(nombre y firma).

Profesor.....(nombre y firma).

Profesor.....(nombre y firma).

FECHA.....

AGRADECIMIENTOS

“Queremos agradecer a las personas e instituciones consultadas, por toda la información que nos proporcionaron y el tiempo que nos dedicaron.

Especialmente queremos agradecer a la Contadora Sara Gerpe que fue nuestra tutora de la Monografía, la cual nos ayudo y apoyo en dicha labor.

También queremos agradecer a todos aquellos que nos apoyaron incondicionalmente no solo en poder realizar este trabajo, sino a lo largo de toda nuestra carrera universitaria: a nuestras familias y amigos.”

RESUMEN

Este trabajo de investigación aborda el tema del Sistema de Presupuesto Nacional, enfocándose en los aspectos normativos y metodológicos que lo determinan, así como también se propone analizar el impacto de las Reformas del Estado en el período 1985-2005. Se plantea un análisis en profundidad del tema abarcando orígenes, técnicas, alcances, limitaciones, potencialidades entre otros que permitan al lector adquirir un conocimiento cabal del tema en cuestión. Para el mismo se realiza en primera instancia un estudio bibliográfico y normativo del tema, luego se estudian los distintos Presupuestos de dicho período y en particular en el MGAP y en la DGSG a través de libros, trabajos publicados, páginas web estatales y privadas y entrevistas a responsables en el tema. Del mismo se concluye que los Presupuestos anteriores no se encontraban alineados a un Presupuesto por Resultados, intención que con el nuevo Sistema Presupuestal se intenta lograr.

DESCRIPTORES

Presupuesto. Ley de Presupuesto. Presupuesto Nacional. Presupuesto por Programas. Presupuesto por Resultados. Constitución. Quinquenal. Poder Ejecutivo. Administración Central. Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca. Dirección General de Servicios Ganaderos. Unidad Ejecutora. Área Programática. Programa.

TABLA DE ABREVIATURAS

- AGESIC Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y del Conocimiento
- AGEV Área de Gestión y Evaluación del Estado
- AIN Auditoría Interna de la Nación
- ANEP Administración Nacional de Educación Pública
- AP Áreas Programáticas
- ASSE Administración de los Servicios de Salud del Estado
- CEPRE Comité Ejecutivo Para la Reforma del Estado
- CGN Contaduría General de la Nación
- DGSG Dirección General de Servicios Ganaderos
- INACAL Instituto Nacional de la Calidad
- INAU Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay
- LEG Lineamientos Estratégicos de Gobierno
- MEC Ministerio de Educación y Cultura
- MEF Ministerio de Economía y Finanzas
- MGAP Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca
- MIDES Ministerio de Desarrollo Social
- MSP Ministerio de Salud Pública
- ONSC Oficina Nacional de Servicio Civil
- OPP Oficina de Planeamiento y Presupuesto
- PBC Presupuesto Base Cero
- PBI Producto Bruto Interno
- PPP Presupuesto por Programas
- SIIF Sistema Integrado de Información Financiera
- SISI Sistema de Información y Seguimiento de Inversiones
- TC Tribunal de Cuentas
- UDELAR Universidad de la República
- UE Unidad Ejecutora
- UTE Administración Nacional de Usinas y Trasmisiones Eléctricas

TABLA DE CONTENIDO

	Página
PAGINA DE APROBACION	I
AGRADECIMIENTOS	II
RESUMEN Y DESCRIPTORES	III
LISTA DE ABREVIATURAS Y SIGLAS	IV
TABLA DE CONTENIDO	V
1. <u>CAPITULO 1. INTRODUCCION</u>	8
1.1 FUNDAMENTACION DEL TEMA	8
1.2 OBJETIVOS	9
1.3 METODOLOGIA DE TRABAJO	10
1.4 ALCANCE DEL TRABAJO	11
1.5 ESTRUCTURA DEL TRABAJO	12
2. <u>CAPITULO 2. MARCO TEORICO</u>	13
2.1 LA ADMINISTRACION PÚBLICA Y EL ROL DEL ESTADO	13
2.1.1 <u>La Administración y Hacienda Pública</u>	13
2.1.2 <u>Rol del Estado</u>	17
2.1.3 <u>La Reforma del Estado – Introducción</u>	22
2.1.4 <u>La Reforma del Estado caso Nueva Zelanda</u>	39
2.2 CONCEPTO DE PRESUPUESTO	48
2.2.1 <u>Concepto de Planificación</u>	48
2.2.2 <u>Orígenes del concepto de Presupuesto</u>	50
2.2.2.1 Inicios a nivel mundial	50
2.2.2.2 Evolución histórica en nuestro país	52
2.2.3 <u>Significados de Presupuesto</u>	58
2.2.4 <u>Distintos enfoques del Presupuesto Público</u>	60
2.2.4.1 Enfoque contable y jurídico	60
2.2.4.2 Enfoque político y económico	61
2.3 TECNICAS PRESUPUESTALES	62
2.3.1 <u>La evolución de las Técnicas Presupuestales</u>	62
2.3.2 <u>Las Técnicas Tradicionales</u>	65
2.3.3 <u>Las Técnicas Modernas</u>	66
2.3.3.1 Introducción	66
2.3.3.2 El Presupuesto por Programas (PPP)	68
2.3.3.3 El Presupuesto Base Cero (PBC)	70

2.3.3.4	Planificación Estratégica y Presupuesto por Resultados	72
2.3.3.4.1	Concepto de Planificación Estratégica (PE)	72
2.3.3.4.2	Presupuesto por Resultados	76
2.4	PRINCIPIOS PRESUPUESTALES	80
2.4.1	<u>Principios Sustanciales</u>	81
2.4.2	<u>Principios Formales</u>	85
2.5	ESTRUCTURA DEL PRESUPUESTO	86
2.5.1	<u>Requisitos que deben cumplir las clasificaciones presupuestales</u>	87
2.5.2	<u>Clasificaciones presupuestales en Uruguay</u>	88
2.5.2.1	Evolución	88
2.5.2.2	Trato diferente para gastos e ingresos	89
2.5.2.3	Tipos de Clasificaciones	90
2.5.2.3.1	Clasificación Institucional	90
2.5.2.3.2	Clasificación Funcional	91
2.5.2.3.3	Clasificación Económica	91
2.5.2.3.4	Clasificación Programática	92
2.5.2.3.5	Clasificación por objeto del gasto	93
2.5.2.4	Clasificación de las fuentes de financiamiento	94
2.6	FORMA DE ELABORACION Y EJECUCION. PROCESO ADMINISTRATIVO DEL PRESUPUESTO	95
3	<u>CAPITULO 3. ANALISIS DE CASO</u>	100
3.1	SISTEMATICA DE TRABAJO	100
3.2	ANALISIS PRESUPUESTAL, CON RELACION A LA EJECUCION DEL GASTO	103
3.2.1	<u>Período 1985 – 1999</u>	103
3.2.2	<u>Período 1998 – 2008</u>	108
3.2.3	<u>Principales Lineamientos del Período 2010 – 2014</u>	111
3.3	ANALISIS PRESUPUESTAL METODOLOGICO	114
3.4	MGAP – DGSG	130
3.4.1	<u>Introducción MGAP</u>	130
3.4.2	<u>DGSG</u>	134
3.4.2.1	Introducción	134
3.4.2.2	Análisis Económico	137
3.4.3	<u>Análisis Presupuestal</u>	142

4	CAPITULO 4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	148
5	BIBLIOGRAFIA	157
6	CITAS BIBLIOGRAFICAS	159
7	ANEXOS	161
Anexo 1	Entrevista realizada al Dr. Conrado Ramos, Sub director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto.	161
Anexo 2	Entrevista realizada a la Cra. Alejandra Musacchio, Gerente del Área Planificación y Gestión Financiero Contable del MGAP.	199
Anexo 3	Entrevista realizada a la Cra. Beatriz Arce como responsable del Área Financiero Contable de la UE 005 del MGAP.	217

1 CAPITULO - INTRODUCCION

1.1 Fundamentación del tema

El interés sobre este tema surge a raíz de la importancia que tiene para los gobiernos el Presupuesto, ya que en él se definen las principales líneas de acción que orientarán las distintas políticas llevadas adelante por los mismos. Del mismo modo también existen varios autores y personalidades que sostienen que es la Ley más importante de un gobierno.

La Reforma Administrativa del Estado uruguayo se ha insertado dentro de la estrategia global del país y se ha definido como un proceso de cambio general y de cierta manera continúa. El objetivo fundamental de la reforma es definir qué debe hacer el Estado y que Estado necesitamos. Al mismo tiempo, como reestructurar los servicios públicos, considerándose fundamental para ello el Presupuesto Nacional.

A lo largo de los años han evolucionado los distintos Sistemas del Presupuesto Nacional, desde los Sistemas de Presupuestos tradicionales hacia un enfoque más moderno orientado a los resultados lo que posibilitará una sustancial mejora de la eficiencia y eficacia administrativa.

Visto que Uruguay se encuentra en un período de transición gubernamental este tema se encontrará muy latente en la opinión pública durante el presente año. Ello puede constituir un momento propicio para analizar cómo ha evolucionado el sistema del Presupuesto Nacional, sus fortalezas y oportunidades de mejora.

Este trabajo monográfico y las conclusiones a las que se arribará pretenden constituir un aporte a profesionales y estudiantes interesados en el tema por su importancia actual en el sector público.

1.2 Objetivos

La presente Investigación monográfica se realizará tomando como base el siguiente Objetivo General:

Conocer y comprender las características del Sistema de Presupuesto Nacional en el Uruguay, atendiendo a los aspectos normativos y metodológicos que lo determinan. En particular analizar el impacto provocado por los diferentes intentos de reforma del Estado y los objetivos de los Gobiernos a lo largo del período comprendido entre 1985 - 2005. En ese marco efectuar propuestas que aporten a la efectividad del Sistema.

Se plantean asimismo los siguientes Objetivos Específicos:

- Desarrollar una visión global de la importancia de la normativa y su incidencia en la implementación de las políticas públicas.
- Conocer y comprender las distintas técnicas Presupuestarias y su aplicación.
- Analizar el alcance, limitaciones y potencialidades de las mismas.
- Analizar los cambios en los objetivos y metas estratégicas que lo sustentan en el marco de los sucesivos cambios de gobierno.
- Estudiar en la práctica el caso concreto del Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca (en adelante MGAP).
- Obtener conclusiones y recomendaciones que aporten a la mejora del tema.

La idea central de la investigación monográfica será realizar un análisis pormenorizado de los objetivos para obtener así una visión global sobre el tema y poder plasmarlo en una de las dependencias del Estado.

1.3 Metodología de Trabajo

La propuesta plantea una metodología básica de investigación que en primera instancia se basará en un estudio bibliográfico sobre el tema, lo que permitirá concebir un marco teórico y normativo del mismo. Se tendrán en cuenta para la

elaboración de dicho trabajo fuentes de información tales como libros, artículos periodísticos, trabajos monográficos presentados, páginas web (estatales y privadas) y entrevistas.

Luego de esto se realizará una exposición en profundidad de los diferentes Presupuestos comprendidas en el período respectivo y en particular la evolución en el MGAP.

Para ello se efectuarán entrevistas a distintos encargados o representantes de Organismos relacionados directa o indirectamente en la elaboración del Presupuesto.

Recopilada y analizada la información relevada, se formularán conclusiones y recomendaciones sobre las fortalezas y debilidades manifestadas en dicho análisis.

1.4 Alcance del trabajo

La investigación monográfica abarcará el denominado, por nuestra legislación, “Presupuesto Nacional”, el cual comprende la Administración Central y los Organismos del artículo 220 de la Constitución. Por Administración Central se entiende al Poder Ejecutivo con sus Ministerios y Oficinas Asesoras; y los Organismos del artículo 220 de la Constitución que son los siguientes:

Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), Universidad de la República, Poder Judicial, Tribunal de Cuentas, Tribunal de lo Contencioso Administrativo, Corte Electoral, Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU) y Administración de los Servicios de Salud del Estado (ASSE).

Dentro de este universo de oficinas públicas se estudiará específicamente y como caso práctico al Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca y dentro de este a la Dirección General de Servicios Ganaderos (en adelante DGSG) la cual es la quinta Unidad Ejecutora del mismo y a su vez es la Unidad que insume la mayor cantidad de recursos destinados a este Ministerio.

1.5 Estructura del trabajo

En el capítulo 2 “Marco Teórico” se realizará un análisis teórico en profundidad del tema que sirve de base para el capítulo 3 “Análisis de Caso” en donde se estudiará el caso concreto del MGAP y la DGSG. Por último en el capítulo 4 “Conclusiones y Recomendaciones” es donde se culminará la investigación con (como el nombre del capítulo lo indica) las Conclusiones y Recomendaciones elaboradas del tema.

2 CAPITULO – MARCO TEORICO

2.1 La Administración Pública y el Rol del Estado

2.1.1 La Administración y Hacienda Pública

Por Hacienda Pública puede considerarse el manejo económico financiero dentro del sector público, es decir que integra a todos los órganos, normas y procedimientos del Estado en lo que se vincula con la administración financiera. Es la encargada de hacer llegar los recursos económicos a las arcas del Estado, así como los instrumentos con los que gestiona y recauda los ingresos. Engloba tanto los ingresos como los gastos del mismo para lograr los fines determinados en la política de gobierno¹.

Por Administración Pública generalmente se entiende al Poder Ejecutivo y sus Ministerios, concepto que se confunde con el de Administración Central. Pero es evidente que la Administración Pública no queda reducida al Poder Ejecutivo, sino que se entiende por tal a cualquier dependencia del Estado (incluye a todas las oficinas públicas). Es decir que la Administración Pública es un concepto más general que incluye a todas las oficinas o dependencias del Estado. Para entender este concepto de forma cabal es que recurrirá al criterio de las “funciones jurídicas del Estado”.

¹ www.ccee.edu.uy/ensenian/catconpu/sol_practica1_09.pdf. Recuperado el 31 de Mayo de 2010.

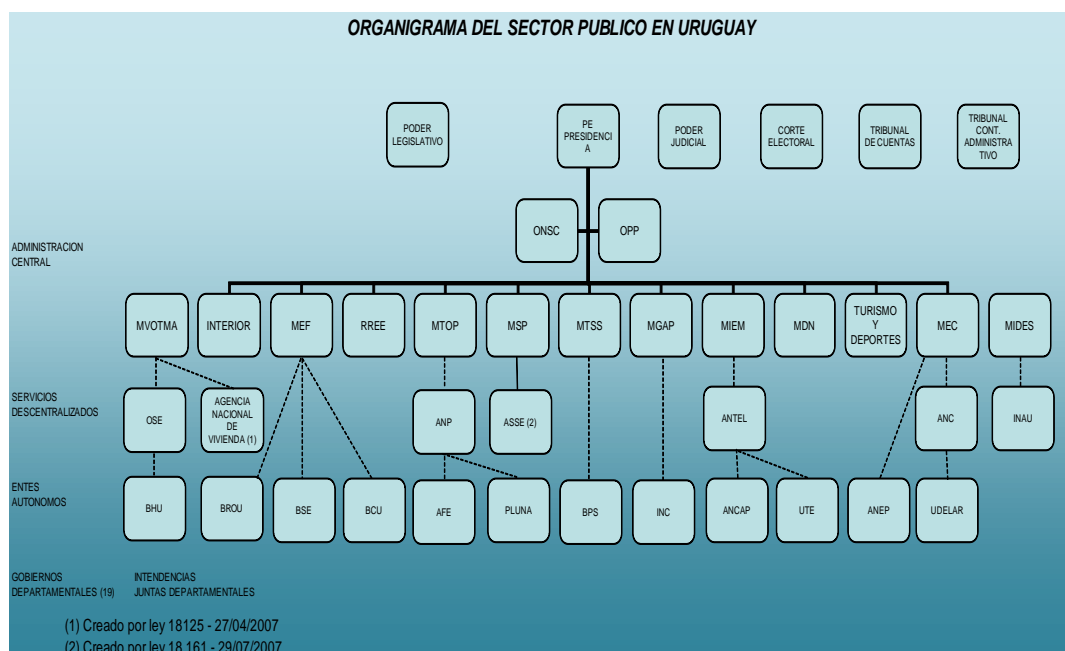
Las “funciones jurídicas” estatales generalmente reconocidas son tres: la legislativa, la ejecutiva o administrativa y la jurisdiccional. El Poder Legislativo, ejerce en forma predominante la función legislativa; el Poder Ejecutivo, ejerce en forma predominante la función administrativa; y el Poder Judicial, ejerce en forma predominante la función jurisdiccional. Pero el adjetivo “predominante” indica que los respectivos Poderes de Gobierno, no ejercen las funciones jurídicas “en forma exclusiva”. Así, por ejemplo, cuando una de las Cámaras designa a sus Secretarios, o a sus empleados, no está ejerciendo la función legislativa sino la función administrativa, cuando el Senado dicta sentencia definitiva en el “juicio político” a un gobernante, no está haciendo otra cosa que función jurisdiccional. Del mismo modo cuando la Suprema Corte de Justicia designa a un Juez de Paz, o cuando asciende o traslada a un Actuario o a un Secretario, está ejerciendo la función administrativa y no la jurisdiccional. Finalmente cuando el Poder Ejecutivo remite al Parlamento un Mensaje y Proyecto de Ley está ejerciendo la iniciativa legislativa, lo mismo cuando promulga una Ley sancionada por ambas Cámaras del Poder Legislativo o interpone el recurso llamado “veto”; estos actos no implican el ejercicio de la función administrativa sino la legislativa.

Esto implica que la “función administrativa” no se encuentra localizada en un órgano o sistema orgánico único, como por ejemplo el Poder Ejecutivo, sino que la encontramos en todos los órganos del Estado, porque tanto el Poder Legislativo, como el Poder Judicial, los órganos de creación constitucional como el Tribunal

de cuentas, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, La Corte Electoral, los Entes Autónomos, los Servicios Descentralizados, y los Gobiernos Departamentales y, por supuesto el Poder Ejecutivo, realizan o ejercen la función administrativa, en forma más o menos acentuada.

Entonces, es posible decir que por Administración Pública se entiende todos los órganos del Estado ejerciendo función administrativa, con lo cual se da un concepto amplio comprensivo de todos los órganos estatales.

Se expresa a continuación el Organigrama del Sector Público en Uruguay:



Existen dos posiciones a la hora de establecer los órganos que se encuentran dentro del término Administración Central.

Una primera posición, afirma que en un sentido amplio la Administración Central es sinónimo de la llamada “persona pública mayor”, es decir los tres poderes de gobierno y los tres órganos de creación constitucional (Tribunal de Cuentas, Tribunal de lo Contencioso Administrativo y Corte Electoral). Una segunda posición, en cambio, con una interpretación más cuidadosa de la Constitución, lleva a sostener que en un sentido restringido debe entenderse por Administración Central el Poder Ejecutivo y sus dependencias, es decir los Ministerios.

Para la mayoría de la doctrina esta segunda posición es la interpretación correcta, porque en definitiva “Administración” está denotando el ejercicio de la “función administrativa” y tal como se ha expresado el Poder Ejecutivo es el sistema orgánico que dentro de la estructura del Estado ejerce en forma “predominante” la función administrativa. Por otra parte, el adjetivo “Central”, está señalando claramente que hay un sistema orgánico administrativo que es el “centro” de todo el sistema administrativo público, del cual ha habido desprendimientos con la creación de los Entes Autónomos y los Servicios Descentralizados, por una parte, y los Gobiernos Departamentales, por otra.

Ahora bien *“El Poder Ejecutivo será ejercido por el Presidente de la República actuando con el Ministro o Ministros respectivos, o con el Consejo de Ministros, de acuerdo a lo establecido en esta Sección y demás disposiciones concordantes. (Art. 149 Constitución)”*, o sea que el Poder Ejecutivo se estructura con el órgano Presidencia de la República, cuyo titular es el Presidente de la República; y los Ministerios, que actualmente (Mayo 2010) son trece, cuyos titulares son los Ministros de Estado. Dentro de la estructura orgánica, existen dos organismos asesores del Poder Ejecutivo, que dependen de la Presidencia de la República, que son la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (en adelante OPP) y la Oficina Nacional de Servicio Civil (ONSC).

2.1.2 Rol del Estado

El rol del Estado es un tema candente que se discute a nivel mundial. Debe ser difícil encontrar en la actualidad un país que no se encuentre, en alguna medida, inmerso en reflexiones acerca del mismo. El origen de dicha discusión tiene lugar cuando el modelo de Estado aplicado por los países desarrollados luego de la Segunda Guerra Mundial, entra en crisis a fines de los años 70. Algunas causas de lo anterior fueron: el agotamiento del sistema burocrático tradicional de la Administración Pública, la consideración paternalista de las exigencias de la población y en la intervención directa en la economía a partir de un modelo de

sustitución de importaciones que se mostraron ineficientes en un mundo donde alcanzar la eficiencia económica implica una presión creciente.

Se destacan tres principales vertientes a través de las cuales esta discusión se procesa. Una es la vinculada a la eficiencia y calidad de los servicios, otra es la referida al rol del Estado en la economía y muy vinculada con ésta, la vertiente filosófica-social que reflexiona acerca de la concepción del individuo en la sociedad y su relación con el Estado.

a) La vertiente eficientista

Señala que el Estado como organización jurídico-institucional es un aparato ineficiente, sobredimensionado, que brinda servicios de baja calidad y caro en la comparación internacional, cuya imagen se ha venido degradando aceleradamente. Las causas son varias, entre ellas:

- Proselitismo político que cambio votos por puestos públicos.
- Régimen de promoción y ascensos de los funcionarios basados en la antigüedad, que inevitablemente genera apatía e indiferencia.
- El régimen de inamovilidad de los funcionarios públicos.
- Sistema normativo de evaluación de la gestión pública basada en el principio del control a-priori y de mera legalidad, generador de una cultura

organizacional donde lo más importante es controlar primero y cuando haya tiempo ejecutar.

- Las empresas estatales fueron utilizadas además para cumplir funciones sociales ajenas a su cometido empresarial, perdiéndose puntos de referencia claros para evaluar su funcionamiento, el que, salvo excepciones, se fue degradando. Existen otros instrumentos para alcanzar los mismos objetivos y sin distorsionar el cometido empresarial.

“En realidad, pretender servicios eficientes en este contexto sería lo mismo que pedir un milagro o soñar con una utopía”, plantea esta vertiente. Pero ahora hay algo diferente. La sociedad ya no lo tolera. Dos cosas se están comprendiendo:

- Que la ineficiencia es inmoral. El usar más recursos de los necesarios, el dilapidarlos o mal administrarlos, lo que hace es quitar recursos para otros destinos sociales generalmente atendidos en forma insuficiente.
- Que el Estado no tiene una fábrica de dinero. Hubo una época en que la gente creía que sí. Es decir, que cuenta con recursos limitados para satisfacer un número creciente de necesidades.

b) La vertiente económico-institucional

La crítica de esta vertiente económica no hace referencia tanto al funcionamiento interno del Estado, sino a su rol en la vida de un país en general y en su actividad económica en particular.

En este plano, en el correr del pasado siglo, dos corrientes de pensamiento se disputaron la razón: la liberal y la social-estatista. La primera sosteniendo que los mercados tienen sus propias reglas y que toda interferencia en las mismas va contra un orden natural. La segunda, en su manifestación más extrema, percibiendo al mercado como perverso en sí mismo y generador de injusticias. La justicia social, la generación de la riqueza y su distribución deben estar a cargo del Estado. Dentro de esta corriente socio-estatista encontramos a Keynes que también puso en tela de juicio al modelo liberal y planteó como ejemplo la crisis del año 29 de EE.UU. Mientras algunos preconizaban bajar los salarios para reducir el desempleo y comenzar un proceso de recuperación, Keynes sostuvo que lo que había que hacer era aumentar el gasto público. El Estado debía intervenir en el proceso económico para orientarlo, regularlo, controlarlo; interviniendo incluso como productor directo. Pero también existen circunstancias que han demostrado que cuando el Estado ha querido introducir “ajustes” mediante distorsiones positivas conscientemente dirigidas, generalmente ha generado consecuencias opuestas a aquellas que se proponían.

c) La vertiente filosófico-social

La concepción liberal y la socio-estatista forman parte de un pensamiento no sólo económico sino también y fundamentalmente de una concepción de la visión cosmosocial del hombre. La primera centra su atención en el individuo, propietario de todos los derechos y responsable de su destino. El Estado debe protegerlo en el ejercicio de los mismos y de sus libertades, en particular la libertad de opción. En la segunda, es el Estado el que adopta en los hechos la función de velar por el bienestar del individuo.

Como los Estados intervienen actuando a través de sus burocracias, las cuales, por definición tienen una tendencia a privilegiar su supervivencia y sus propios intereses más que los de los ciudadanos, al punto tal que en ciertas ocasiones terminan perjudicándolos.

De esta manera es que se asiste hoy a un sentimiento filosófico-social, propio del liberalismo, que ensalza al individuo como centro y señor de todos los derechos, en particular el de la libertad, no sólo política, sino económica, religiosa, cultural, respeto por la persona humana y revaloración de las nociones de responsabilidad individual.

La conjunción de estas vertientes hace que hoy se esté reflexionando acerca del rol del Estado y, como consecuencia natural, de su reforma a la luz de ese nuevo rol. En general, las reflexiones son altamente críticas para con el Estado.

Para el caso concreto de nuestro país podemos afirmar que el Estado es un Estado que no solo cumple un papel de rector en la economía, no es sólo un regulador, es un “intermediario” en los diversos factores de la producción. Es el más importante productor de bienes y servicios. Le pertenecen las principales empresas en la producción de energía, comunicaciones, en el sistema financiero, a él pertenecen los puertos, la red ferroviaria, y algunas producciones industriales relevantes. Podríamos decir que es la mayor “empresa” de la República ya que como sus características más notorias lo marcan, es la que mayor personal ocupa y más recursos insume o utiliza. Por lo tanto, podemos decir que el Estado uruguayo es un Estado intervencionista y regulador de múltiples aspectos de la sociedad².

2.1.3 La Reforma del Estado – Introducción

Otro aspecto muy discutido entre los distintos participantes y autores en la materia es el tema de la Reforma del Estado. Para el autor Argentino Oscar Oszlak (1997) *“el rediseño del Estado surge no solo como una exigencia para una gestión eficiente, sino también como un medio de relegitimación social y política del mismo”*

² Cr. José A. Pini (1992), Seminario de Capacitación Jóvenes Políticos.

Para algunos autores las reformas estatales suponen un nuevo rol para la dirigencia política y para los gerentes públicos. Ello requiere una visión política de la gerencia y una orientación a resultados por parte del político. De acuerdo a ello el rol representativo de los intereses populares y ciudadanos por parte de la conducción política legitima la gestión. Se revaloriza así la conducción política y se sostiene que el rol de agregación de intereses no puede ser suplido por burócratas ni tecnócratas públicos que, en definitiva poseen asimismo intereses políticos. Para otros esta transformación solo es posible en la medida que este consolidado el servicio civil de carrera. De acuerdo a ello sin una alta dirección pública profesionalizada, el interés público corre peligro. Para ellos el avance de la política sobre la administración trae como consecuencia un debilitamiento de la democracia y la captación del Estado por parte de intereses partidarios y de sector. En ese sentido es que la gestión pública demanda un equipo de directivos políticos y gerentes públicos que deben tomar decisiones desempeñando funciones de gestión pública compleja³.

En 1995 el segundo gobierno del Dr. Julio M. Sanguinetti se planteó encarar una reforma sistemática y coherente de la Administración Central, entendida no solo como una reducción del gasto y del personal, sino como una transformación y modernización institucional. En esta perspectiva el objetivo perseguido fue transformar el núcleo central estatal uruguayo para adecuarlo a las nuevas

³ Material elaborado por la Cra. Sara Gerpe, Teorías sobre el rol del Estado.

tendencias de gestión pública y de articulación del Estado con el mercado en la provisión de servicios públicos.

En el año 1998 se comienza la utilización del SIIF, Sistema Integrado de Información Financiera de la Contaduría General de la Nación. Dicho sistema informático se instaló como un componente central de la modernización del Estado en Uruguay hacia un enfoque de gestión innovador tendiente al logro de resultados. Este enfoque apunta a lograr una mejor articulación de la gestión financiera con los resultados alcanzados, y constituye un aspecto clave en la estrategia dirigida a lograr una administración pública más eficaz, eficiente y orientada al ciudadano.

La adopción de este enfoque innovador a la gestión pública fue impulsada por el Área de Gestión Pública del CEPRE (actualmente dicho Comité no existe pero la mencionada Área es dependiente de la OPP en la actualidad).

Los objetivos centrales de dicho sistema (SIIF) fue el fortalecimiento de la gestión interna de las Unidades Ejecutoras e Incisos de la Administración Central y los Organismos del artículo 220 de la Constitución, y la modernización del sistema de formulación de Presupuesto y Rendición de Cuentas del Presupuesto Nacional. Dicho Sistema informático consta de varios sub-sistemas, entre los cuales destacamos los siguientes:

- Sistema de Información Presupuestaria (SIP 2000)

Es un sistema que tiene como objetivo vincular la asignación de recursos con planes estratégicos y evaluación de resultados. Permite la formulación del Presupuesto sobre la base de planes estratégicos quinquenales y planes anuales de gestión, definiendo metas e indicadores de gestión por centro de actividad.

- Sistema de Evaluación de la Gestión Pública (SEV 2000)

Este sistema de información tiene como finalidad, realizar el análisis y la evaluación de los resultados alcanzados por las unidades ejecutoras, a través del cumplimiento de las metas e indicadores de gestión. Permite reformular los planes anuales para corregir desvíos, potenciar logros o hacer frente a nuevas contingencias externas. Presenta anualmente los valores de los indicadores de gestión de las metas definidas por los Centros de Actividad de las Unidades Ejecutoras e Incisos del Presupuesto Nacional. Sus resultados son informados en ocasión de la Rendición de Cuentas.

- Sistema de Distribución del Gasto (SDG 2002)

El SDG es un sistema de información cuyo objetivo es reflejar el gasto ejecutado por cada unidad organizativa y centro de actividad. Incluye, además, información sobre la naturaleza y el volumen de producción de productos cuantificables

definidos en las unidades organizativas, como también la categorización en áreas de funciones de las mismas. Así pues, constituye una herramienta de gestión, seguimiento y evaluación del gasto público ya que permite identificar con mayor precisión el lugar donde se concentra el gasto, su evolución, el concepto y la responsabilidad del mismo. Suministra la base para indicadores de eficiencia y para la identificación del gasto por producto.

- Cuenta Única Nacional (CUN)

La Cuenta Única tiene como objetivo la gestión de los fondos públicos, mediante la operación de una Cuenta Única del Tesoro Nacional, en la que se concentran todos los recursos financieros y desde la cual se efectúan todos los pagos, con el soporte de sistemas informáticos interconectados en línea.

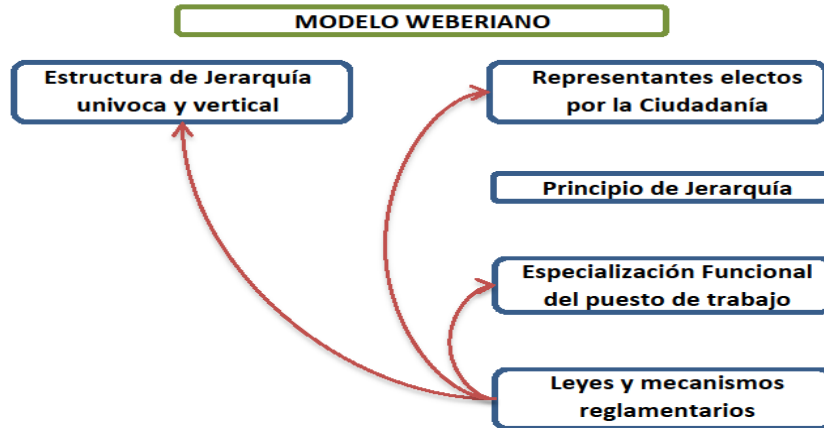
- Subsistema de Información de Recursos (SIR)

Es una herramienta que permite seguir la ejecución de los recursos, mantiene la programación de los diferentes conceptos del clasificador de recursos y la compara con los datos periódicos de las recaudaciones. Facilita al Tesoro Nacional programar los flujos de los ingresos y compararlos con la programación de los pagos a efectos de la elaboración del Programa Anual de Caja mensualizado, PAC.⁴

⁴ Fuente CGN: www.cgn.gub.uy

Todos estos cambios tienen por característica central el objetivo de reemplazar la organización burocrática weberiana (característica de los Estados desarrollados a lo largo del siglo XX), por un sistema de organización y gestión del Estado y de los servicios públicos más próximos al de la empresa privada y con mayor apertura a la competencia en mercados abiertos.

De modo breve se puede definir el modelo weberiano en base a las siguientes características. En primer lugar está constituido por una estructura de jerarquía unívoca y vertical, en cuyo vértice superior están los representantes electos por la ciudadanía, de allí parte una línea de mando vertical en donde los de abajo obedecen a los de arriba (principio de Jerarquía). En segundo lugar, la división del trabajo se establece sobre la base de puestos caracterizados por la especialización funcional. En tercer lugar, todo el sistema tanto en su formato vertical como en la articulación horizontal de la división del trabajo está estrictamente regulado por leyes y mecanismos reglamentarios, que buscan proporcionar garantías a los funcionarios y los ciudadanos del uso discrecional por los jefes políticos y por los propios funcionarios de la maquinaria administrativa.



Este modelo ha sido profundamente cuestionado tanto en lo que se refiere al mecanismo de jerarquías verticales como al sistema de personal adecuado a ese tipo de carrera. Tuvo variadas críticas pero en especial se hará referencia a la nueva visión de la gerencia pública.

El paradigma de la Nueva Gestión Pública plantea acercar la gestión de la administración pública a la de una empresa privada guiada por la lógica de la competencia de mercado. Para esto se entendió que era fundamental que el Estado realizase contratos con agencias autónomas y privadas separando nítidamente las tareas de definición de objetivos, control de resultados y regulación, de la tarea de prestación de los servicios (principio de Ejecución).

El proyecto de reforma elevado por dicha administración no fue objeto de un amplio y público debate político. Los objetivos y la forma de implementación contaron con el apoyo de todos los partidos.

Dicha reforma fue introducida en la Ley de Presupuesto N° 16736⁵ en varios de sus artículos. Dada la importancia y peso legal de la Ley de Presupuesto en nuestro país la iniciativa de haber utilizado este instrumento para legislar sobre la reforma del Estado no parece haber sido la mejor opción. Tal vez una mejor idea debió haber sido el tratar un tema tan delicado como la Reforma del Estado en una Ley a parte. El hecho de haber introducido un tema tan especial en una Ley de Presupuesto que cuenta con una gran relevancia Nacional y que tiene plazos perentorios establecidos en la Constitución reafirma el pensar que dicho tema (la Reforma del Estado) fue establecido estratégicamente para obtener su promulgación.

Esto determinó la delegación al Poder Ejecutivo la tarea de definir el contenido de las transformaciones. Dentro del mismo, la tarea de conducción de la implementación se encomendó al CEPRE⁶ en coordinación con Presidencia de la República (OPP Y ONSC) y del MEF. El CEPRE estableció en sus instructivos

⁵ Ley de Presupuesto Nacional 1995 – 1999. Aprobación.

Aprobada por la Asamblea General el 27/12/1995 y promulgada el 05/01/1996.

Recuperado el 18 de Mayo 2010 de <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/ley16736.htm>

⁶ Comité Ejecutivo para la Reforma del Estado, el mismo estaba constituido por un grupo reducido de personas que ingresaron como contratados.

las características técnico-administrativas que deben guiar la reestructura de cada UE y se ocupó de controlar el seguimiento de las mismas. De esta manera, la definición concreta de las transformaciones a realizar se efectuó dentro del aparato del Estado, sin visibilidad pública ni debate político. Esto no significó que no hubiera una orientación sistemática y coherente, de los artículos de la Ley de Presupuesto, los decretos del Poder Ejecutivo y de los instructivos del CEPRE de los que se desprenden los principales objetivos de la Reforma. Los mismos se plasman en cuatro grandes campos de acción:

- Reestructura funcional y organizativa
- Introducción y desarrollo de la lógica del control por resultados.
- Mejora de la gestión del personal.
- Aumento de la eficiencia del gasto público reduciéndolo en relación al PBI.

a) Reestructura funcional y organizativa

La línea de acción en este terreno fue concentrar a la Administración Central en las actividades esenciales, traspasando a la sociedad civil el resto de las actividades. A partir de esto se trata de reformular la estructura organizativa a fin de evitar las disfunciones e ineficiencias que se habían venido acumulando a lo largo de los años y también para adecuarla a la concentración de la actividad.

Los criterios para definir qué es lo sustantivo estaban fijados en el artículo 17 del Decreto 186/996:

“Son cometidos sustantivos las actividades de formulación de políticas, las de regulación y control asignadas al Estado por la Constitución y la ley”

En relación a la prestación de servicios del Estado:

“La prestación efectiva de los servicios será realizada directamente por el Estado solo cuando ello este impuesto por la Constitución o la ley, cuando su ejecución por los particulares no garantice la equidad en el acceso de la población a los mismos o cuando exista una relación adecuada entre el costo del servicio y el resultado del obtenido”.

Como resultados obtenidos tenemos que se suprimieron o fusionaron aquellas unidades organizativas que, o bien no cumplían con los requisitos o bien realizaban tareas duplicadas. Se tercerizaron 145 actividades que como no habían sido definidas como sustantivas debían separarse de la órbita Estatal. Se crean 5 Personas Públicas no Estatales, la mayoría eran unidades organizativas de los ministerios que por sus actividades se transfirieron hacia afuera del Estado. Por otra parte, el traspaso de funciones estatales no se hizo solo hacia empresas privadas con fines de lucro sino también hacia organizaciones del tercer sector (ONGs, Personas Públicas no Estatales).

b) Introducción y desarrollo de la lógica del control por resultados

Se busco modificar el modelo burocrático tradicional basado en el control de resultados hacia uno de tipo gerencial centrado en los resultados (considerando V del decreto 186/996). Para eso fue necesario crear sistemas de medición del desempeño a través de un conjunto de indicadores sujetos a evaluación periódica por parte de la OPP. Dichos indicadores debían ser elaborados por cada UE siguiendo los criterios y pautas establecidos en los instructivos del CEPRE.

Complementariamente con el desarrollo del sistema de control por resultados la reforma se plantea fortalecer el control central del uso de los recursos financieros por parte de las unidades ejecutoras. La introducción de la evaluación por resultados busca dotar de mayor autonomía de gestión a los responsables de las unidades organizativas disminuyendo los controles procedimentales, lo cual implica también mayor flexibilidad para decidir las estrategias de utilización de los recursos financieros en función de hacer uso más eficiente de los mismos.

En esta primera instancia se avanzó de manera significativa en la creación del sistema de control por resultados. En la Rendición de Cuentas de 1998 fue la primera que se elaboro en base a la nueva lógica del control por resultados. Fue el primer paso en un proceso de introducción del control por resultados.

En estos comienzos se pudo constatar como característica general del sistema de evaluación por resultados, que los criterios establecidos por el CEPRE para todas las unidades organizativas hacen un fuerte énfasis en los aspectos cuantificables de los resultados.

Todas las unidades tenían que definir en primer lugar los objetivos, luego las metas y luego indicadores de gestión. El CEPRE, por medio de instructivos estableció que se debía entender por cada uno de estos conceptos:

Por objetivos se entiende: “es la expresión cualitativa del producto que se pretende obtener mediante el desarrollo de las acciones que lleva adelante la UE”.

Por metas se entiende: “es la expresión concreta, en lo posible cuantificable, de los logros que se planean alcanzar en el año con relación al objetivo y producto estratégico identificado”.

Y por indicadores de gestión se entiende: “es una variable cuantitativa utilizada para evaluar el desempeño de la gestión de la UE en el cumplimiento de las metas planteadas”.

Así vemos que el objetivo es medido en términos cualitativos, pero los mecanismos de evaluación del logro de esos objetivos son fundamentalmente cuantitativos. Las metas que son la expresión concreta de los objetivos deben ser en lo posible cuantificables.

c) Mejora de la gestión del personal.

Para este objetivo se trató de adecuar número y calidad de los funcionarios a la estructura organizativa del proceso de reestructura interna y transferencia hacia afuera. Se evitó recurrir a incentivos indiscriminados sino que se estableció el siguiente procedimiento.

Desde la reestructura y la consiguiente redefinición de puestos, se planteó como objetivo en el terreno de la readecuación del personal que cada unidad determinara los cargos y funciones contratados necesarios para esos puestos. Los restantes debían ser declarados excedentarios y debían suprimirse. Esta declaración de excedentaria correspondía al jerarca, no necesitando tener el consentimiento del funcionario afectado. Según la Ley de Presupuesto se pretendía seguir la siguiente lógica: en base a la redefinición de los cometidos del Inciso y de la UE, se debía definir el nuevo organigrama. A partir de ello, cada UE debía definir el cuadro de puestos necesarios para cumplir dichas funciones. A partir de lo cual, se debía definir los cargos y funciones contratadas, necesarios para dichos puestos y declara excedentes los restantes. Los funcionarios cuyos cargos y funciones contratadas eran declarados excedentes, pasaban a redistribución por un lapso de 12 meses, manteniendo todos sus derechos y recibiendo todas sus retribuciones. Una vez vencido ese plazo, y si no fue redistribuido, el funcionario podía optar por retirarse recibiendo incentivos para

ello, o quedarse, pasando a una situación de disponibilidad con el ingreso mínimo y sin posibilidad de carrera.

Como resultado de lo anterior se produjo un importante proceso de declaración de excedencia el cual se tradujo en una reducción de 10.196 cargos y funciones contratadas.

También se produjo por Ley 16.697 del año 1995, el cierre durante diez años del ingreso a la función pública. En los ministerios, que es el lugar donde se concentro la reforma, se logro desde 1995 a 1999 una reducción del 23 % de los funcionarios.

En cuanto a las transformaciones cualitativas del sistema, en primer lugar se produjo la creación de una cantidad importante de cargos de Alta Gerencia. Estos cargos se rigen por criterios empresariales tanto en la forma de contratación, concurso abierto y contrato revocable en cualquier momento, como en los niveles de pago similares a empresas privadas.

También existieron modificaciones en el sistema de carrera. Se establecieron premios por rendimiento dentro de cada inciso. Además de las evaluaciones y concursos para los ascensos de los funcionarios presupuestados de la Administración Central, se modifica el sistema de puntaje, disminuyendo la

importancia de la antigüedad y aumentando el peso de la capacitación y de los meritos.

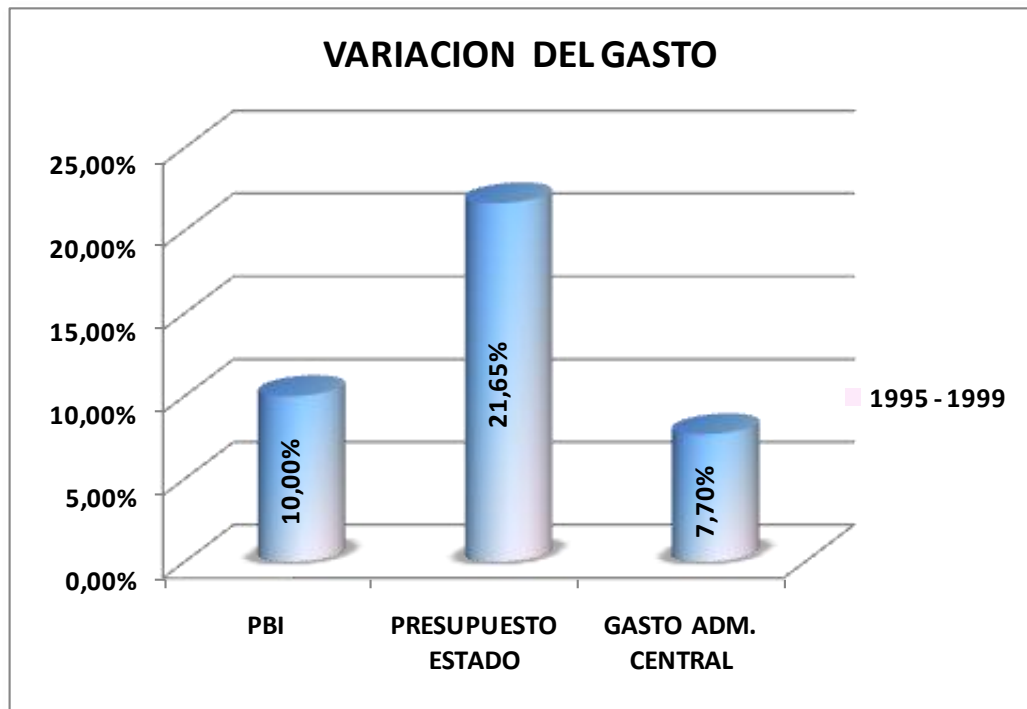
d) Reducción del gasto público como porcentaje del PBI

La Reforma de la Administración Central se planteo explícitamente ser una reforma orientada a la construcción institucional y que por ende no se limitará a buscar, como las llamadas reformas de primera generación en América Latina, la reducción del Estado en gasto y en tamaño. Pero eso no significa que no se haya planteado también producir un recorte del gasto y del tamaño de la Administración Central. Lo importante es que el recorte no debía estar orientado con el criterio único de la disminución del peso del Estado, sino que el recorte tenía que estar articulado y subordinado a la definición de lo que el Estado tiene que hacer y, seguidamente con ello, a la definición de la organización y del Presupuesto necesario para ello.

Este objetivo no se alcanzó. El PBI creció cerca de un 10% en este período (1995 y 1999) y el Presupuesto del Estado no disminuyó su peso relativo: paso de ser el 20,5% en 1995 a 22,8% en 1999.

Ya se estableció que se produjo una importante reducción de personal, especialmente en los Ministerios, pero esto no se tradujo en una reducción del gasto de la Administración Central como porcentaje del PBI, ni tampoco en una

reducción del gasto específico de los Ministerios. En 1995 el gasto de la Administración Central era 7,3% del PBI y pasó al 8,1%⁷.



Se puede apreciar entonces que la concentración organizativa del Estado y la transferencia de funciones al mercado y al tercer sector no produjeron en Uruguay una reducción del peso del gasto público sobre la economía. Se volvió más diversificado el tipo de organizaciones que lo ejecuta (empresas de mercado,

⁷ Fuente Rendición de Cuentas ejercicio 1995 y Anuario Estadístico del Instituto Nacional de Estadística (INE) 1996.

ONG, organizaciones públicas no estatales) pero ni el Presupuesto general ni el gasto de la Administración Central bajan como porcentaje del PBI⁸.

Por otra parte ya hemos tratado el tema de las reformas de “primera generación” del Estado en América Latina cuya finalidad primordial era disminuir el tamaño del Estado y su gasto. Pero corrientes más recientes proponen una “segunda generación de reforma del Estado” (promovida por el Banco Mundial) con la finalidad de reconstruir el aparato estatal. Su objetivo es que el Estado se convierta en una institución pública más eficaz. En ésta el Estado debería cimentar las bases para que se alcanzara un desarrollo sostenible tanto en el plano económico como en el social como estrategia para vencer la pobreza y la exclusión social⁹.

A continuación se presenta un esquema en el que se ilustra lo mencionado:

⁸ Pedro Narbondo y Conrado Ramos (1995), Uruguay: La Reforma del Estado y las Políticas públicas en la democracia restaurada (1995 – 2000).

⁹ Andara Abraham (2007), La Segunda Generación de Reforma del Estado y su efecto en la Administración Pública local de América Latina, Universidad de los Andes, Mérida Venezuela.

La Reforma del Estado en América Latina		
ELEMENTOS	PRIMERA GENERACION DE REFORMAS (1983 - 1994)	SEGUNDA GENERACION DE REFORMAS (1995 - 2004)
Objetivos principales	Superar las crisis económicas y financieras de 1982. Reducir la inflación a niveles razonables. Recuperar el crecimiento <i>per cápita</i> y el PIB. Aumentar el empleo.	Mantener estabilidad macroeconómica. Conservar el crecimiento y el nivel de empleo. Reducir la pobreza. Mejorar las condiciones sociales. Aumentar la competitividad de la economía. Consolidar la apertura comercial.
Instrumentos	Austeridad presupuestaria. Aumentos impositivos y tarifas públicas. Liberización del comercio. Atracción de inversión extranjera. Privatización de empresa publicas.	Instrumentos macroeconómicos. Reforma hacendaria, energética, laboral y comercial. Política social. Capacidad reguladora. Estado de derecho. Derechos de propiedad. Reestructuración de las relaciones entre los gobiernos nacionales y municipales.
Actores Principales	Presidente de la Republica. Director del Banco Central. Secretarios de Hacienda, Trabajo, Comercio, Programación y Presupuesto. Líderes empresariales. Líderes obreros. Líderes de las instituciones multilaterales.	Presidente de la Republica. Gabinetes y Secretarios de Estado. Funcionarios de nivel medio y bajo. Sindicatos. Partidos políticos. Gobiernos estatales y municipales. Sector privado. Banca comercial.
Principales desafíos.	Gestión macroeconómica eficaz por un grupo reducido de economistas de alto nivel.	Desarrollo dependiente de los cuadros intermedios del sector publico. Competitividad de la economía producto de las acciones de múltiples agentes económicos.

2.1.4 La Reforma del Estado caso Nueva Zelanda

Una de las reformas más significativas y que se ha convertido en un punto de referencia es el caso de Nueva Zelanda.

Este país, ha llevado a cabo en los últimos años una serie de reformas del Estado únicas en el mundo. Éstas modificaron sustancialmente la gestión pública en dicho país. Entre otros aspectos, Nueva Zelanda terminó con la carrera funcionaria en el sector público. Los jefes o gerentes de los servicios públicos dejaron de ser

funcionarios de carrera y comenzaron a ser seleccionados a través de procesos competitivos y abiertos.

Los Presupuestos de los servicios públicos se asignan en función de tareas o productos que quedan establecidos en contratos de desempeño que firman los jefes de servicio con sus respectivos ministros. La labor desarrollada por los gerentes es evaluada anualmente en función del cumplimiento de los contratos. Para que tengan la oportunidad de realizar una buena gestión, los jefes de los servicios públicos tienen la libertad para administrar su personal y los recursos financieros para realizar cada una de las tareas que les son encomendadas.

En lo que se refiere al sector público, la reforma neozelandesa tiene tres elementos centrales, equivalentes a igual número de leyes. El primer paso lo constituyó la promulgación en 1986 de la *State Owned Enterprises Act* (Ley de Empresas Estatales). Ésta estableció que todas las actividades comerciales del Estado debían reestructurarse en empresas públicas, al amparo de la legislación que regulaba las actividades del sector privado. Las empresas públicas debían guiarse sólo por criterios comerciales. Si el gobierno le impone una tarea no comercial a la empresa pública debe compensarla monetariamente para que la lleve a cabo. A partir de 1988 muchas de estas empresas fueron privatizadas.

Un segundo aspecto central de la reforma del sector público en Nueva Zelanda fue la promulgación en 1988 de la *State Sector Act* (Ley Estatal del Sector). Ésta tenía como objetivo concreto aumentar la efectividad y eficiencia del sector público.

Los cambios principales fueron los siguientes:

- La Ley estipula que, en general, los gerentes o directores de servicio tienen la libertad para contratar y despedir el personal que deseen en las condiciones estipuladas por las leyes y los contratos, respectivamente.
- Se establece en esta nueva Ley que las relaciones laborales al interior del sector público se regirán por las mismas leyes que regulan el sector privado, acabando con la inamovilidad.
- A los gerentes se les encomienda legalmente la operación eficiente y efectiva de los departamentos. Se le permite remover con el acuerdo del gabinete a aquellos gerentes que no cumplan con estos criterios.
- Los jefes de departamento, o gerentes en la nueva Ley, se nombran por un período fijo de cinco años, pudiendo extenderse su nombramiento por otros tres. Como los gobiernos deben reelegirse cada tres años, el nombramiento de estos gerentes tiende a separarse del proceso político.
- Se estableció un Servicio de Ejecutivos Seniors bajo el auspicio de la State Service Commission (Comisión Estatal de Servicio) para desarrollar un núcleo de ejecutivos de alto nivel del sector público que no superara las 500 personas. La idea era que los altos directivos del sector público

fueran seleccionados de este paquete. Esta Ley terminó con la inamovilidad y la carrera funcionaria en el sector público.

La reforma, sin duda, buscaba una mayor receptividad de la burocracia a las directrices del gobierno que la que había existido en el sistema antiguo. La falta de compromiso de la burocracia con las tareas gubernamentales se asociaba con una ausencia total de incentivos para hacer un buen trabajo.

Un tercer cuerpo legislativo, la *Public Finance Act* (Ley de Finanzas Públicas), dictado en 1989, vino a modificar radicalmente la administración financiera de los recursos públicos. Esta Ley hay que entenderla como complementaria de la *State Sector Act* de 1988. Por una parte, esta normativa incluía reformas que facilitaban la administración financiera en cada uno de los departamentos, reforzando así el énfasis en la gestión característico de la segunda Ley mencionada. Por otra parte, este nuevo cuerpo legal intentaba lidiar con los costos de transacción y los problemas de agencia que existían en el sector público, estableciendo contratos claramente especificados entre los distintos ministros y los jefes de departamento que especificaban de la manera más clara posible las tareas que cada departamento debía desarrollar y la forma en que se iba a evaluar el cumplimiento de estas tareas. En lo medular la *Public Finance Act* establecía lo siguiente:

- Reforma a la forma de asignación de los recursos públicos. Se reemplazó el sistema de asignación de recursos basado en insumos. Esto es partidas

presupuestarias basadas en el costo de insumos como personal, viáticos, materiales, etc., por un sistema basado en “resultados” (outcomes) y “productos” (outputs). Los resultados son definidos por la Public Finance Act como “impactos en, o la consecuencia para, la comunidad de las actividades del gobierno”. Es responsabilidad del gabinete definir estos resultados. El cumplimiento de estos será evaluado en el Parlamento y, en último término, por la opinión pública ilustrada y los electores.

- Contratos anuales de desempeño. Son acuerdos entre el ministro responsable y el jefe del departamento. Permiten la evaluación de los gerentes y sus respectivos departamentos, definiendo de paso sus responsabilidades, específicamente los productos que se le han encomendado y la calidad esperada de los productos.
- Reemplazo del sistema de contabilidad. La necesidad de contar con una mejor información financiera para evaluar a los gerentes, Se adoptó una de las Prácticas Contables Generalmente Aceptadas. De ese modo, la contabilidad del sector público pasó a realizarse sobre base devengada. Pero también se requería de una mejor administración de activos y una evaluación real de los costos de prestar los servicios. Por lo tanto, también se incluyeron los costos de capital y la depreciación de los activos en el costo de proveer los servicios.

- Descentralización del control y gestión financieros. Los gerentes no sólo tuvieron con esta Ley una mayor autonomía en el manejo financiero del departamento, sino que también asumieron la responsabilidad de proveer una información financiera exhaustiva. De esta manera, los gerentes tenían entera libertad para deshacerse de los activos que estimaban imprescindibles.

Es en esta Ley donde, tal vez, se encuentran los aspectos más novedosos de la reforma neozelandesa. La asignación de recursos sobre la base de productos es uno de estos aspectos. Es difícil pensar que el jefe de un servicio público pueda realizar una buena gestión si no dispone de flexibilidad para manejar el Presupuesto de su servicio. Otro aspecto novedoso es, sin lugar a dudas, el acuerdo de desempeño y, específicamente, lo que se refiere a la compra de productos que se ve obligado a hacer un ministro para alcanzar sus objetivos. Este acuerdo de desempeño tiene la virtud de darle más transparencia a la acción del Estado. Al establecer tareas concretas para los gerentes y sus servicios facilita una evaluación real del desempeño de éstos. Se sabe con claridad en qué se están gastando los recursos públicos.

La situación de crisis económica que vivía Nueva Zelanda hacía, de alguna manera, inevitable la introducción de reformas radicales. Con todo, los cambios en el sector público podían pensarse independientemente de las reformas

macroeconómicas y sectoriales necesarias para apuntalar y flexibilizar la economía. Sin embargo, en el caso de este país éstos estuvieron íntimamente relacionados con aquellas. El sector público se percibía como costoso e ineficiente, lento para responder a los cambios y, por lo tanto, con escasa capacidad para apoyar a un gobierno interesado en reformar radicalmente la estructura económica del país. Pero poner todo el peso del origen de las reformas en la crisis económica implicaría subestimar la convicción intelectual de que había que realizar cambios urgentes en el funcionamiento del sector público. Para muchos analistas la reforma no habría sido posible sin el recambio generacional que significó la elección del nuevo gobierno laborista. La edad promedio del gabinete estaba en los 42 años. Roger Douglas, ministro de Finanzas, era el integrante del gabinete de mayor edad. Tenía 46 años al asumir en 1984. La idea de que se requerían importantes cambios en el sector público cobraba fuerza. Se quería remediar la baja eficiencia y efectividad en la provisión de los servicios público, pero también se deseaba una organización que respondiera con energía a las nuevas prioridades de los distintos gobiernos sin que importara su color político. Los principales cuerpos legales que permitieron reformar el Estado en Nueva Zelanda fueron la State Sector Act de 1988 y la Public Finance Act de 1989. Estas leyes alteraron radicalmente el funcionamiento del sector público. La realidad política del país –un gobierno parlamentario con un sistema electoral de primera mayoría– permitió aprobar esta legislación que alteraba el modo tradicional de entender el sector público neozelandés sin mayores trámites.

Todo sugiere que las reformas del sector público en Nueva Zelanda han sido un éxito. Los detractores son los menos. Ha habido ganancias importantes de productividad y eficiencia. Estas ganancias en eficiencia no se habrían logrado sin la mayor flexibilidad que han obtenido los gerentes en el manejo de sus recursos financieros y humanos. También ha contribuido a una mayor eficiencia el mayor control que tienen los ministros sobre las tareas que llevan a cabo los departamentos bajo su responsabilidad.

Pero también han surgido algunos inconvenientes asociados a la reforma que vale la pena destacar:

- Ha existido una tendencia a la fragmentación del servicio público.
- Los ministros tienden a privilegiar su papel de compradores de productos antes que de dueños de sus departamentos.
- Cada año hay que ponerle precio a los productos. Este proceso presenta ciertas dificultades, especialmente en aquellos casos en los que las tareas que se les ha encomendado a los ministros no tienen su similar en el sector privado.

- Las ganancias en eficiencia han sido muy disímiles entre los distintos departamentos y no hay una explicación convincente de por qué esto ha sido así¹⁰.

Para Ruth Richardson (Ministra de Finanzas de Nueva Zelanda desde 1990 – 1993 y fue miembro del Parlamento de Nueva Zelanda durante 14 años) existe una gran tendencia en el mundo que busca un mayor rendimiento de los gobiernos para obtener una mayor productividad y eficiencia. Nueva Zelanda proporciona el ejemplo más concreto entre los países de altos ingresos en enfocar a los organismos públicos hacia los resultados. Ella fue parte integrante de dicha reforma de manera activa y actualmente brinda apoyo a otros países para poder implantar sus cambios.

Para ella la experiencia de su país de mejoramiento y mantenimiento de las reformas de gestión del sector público debe ir “más allá de la política” en muchos sentidos. Son procesos que deben prosperar y mantenerse vigentes en el tiempo sin verse afectados por los vaivenes de los partidos en el gobierno¹¹.

¹⁰ Harald Beyer, La Reforma del Estado en Nueva Zelandia, Universidad de Chile. Disponible en: <http://www.cepchile.cl> Recuperado 30 de mayo 2010.

¹¹ Ruth Richardson (1995), Making a Difference. Disponible en <http://www.rnz.co.nz/> Recuperado 15 de junio 2010.

2.2 Concepto de Presupuesto

2.2.1 Concepto de Planificación

La Planificación es el proceso por el cual una organización trata de proyectar el futuro que desea alcanzar identificando los recursos que necesita para lograrlo. Para ello deberá fijar los objetivos, establecer las metas y las acciones necesarias para lograrlos, así como también la cantidad y calidad de los recursos humanos y materiales que permitan cumplir con los objetivos anteriormente establecidos.

Existen distintas formas de planificación según lo que se pretenda alcanzar. Por un lado se puede establecer una clasificación según el horizonte temporal que se quiera planificar:

- Planificación estratégica o a largo plazo (más de un año).
- Planificación presupuestaria o de gestión (cuando se refiere a un año).
- Planificación operativa o rutinaria (períodos menores a un año hasta diaria o semanal).

Por otro lado existen otras características que diferencian los distintos tipos de planificación, como son:

- La finalidad, según objetivos a largo, mediano o corto plazo.

- El nivel de dirección que interviene, ya sea la alta dirección, las direcciones intermedias o mandos medios.
- La complejidad, disminuye a medida que se desciende en la escala jerárquica.
- La actividad a controlar, según sean resultados globales, desviaciones respecto al Presupuesto, u operaciones respecto a estándares técnicos.
- La naturaleza de la información que es externa e intuitiva en la planificación estratégica, interna y financiera en la presupuestaria e interna y técnica en la operativa.
- El grado de predicciones, bajo en el largo plazo, relativamente alto en el mediano plazo y alto en el corto plazo.
- La estructura de las decisiones, en la planificación estratégica son no programadas e impredecibles, en la planificación presupuestal son relativamente programadas y en la planificación operativa son programadas.

A continuación se presenta un cuadro con las características de los tipos de planificación:

Horizonte de planificación: Tipos

Concepto	Planificación Estratégica	Planificación Presupuestaria	Planificación Operativa
Horizonte temporal	Más de 1 año	1 año	Diario, semanal, Mensual
Finalidad	Objetivos de l/p	Objetivos de c/p	Objetivos rutinarios
Nivel de dirección afectado	Alta dirección	Alta dirección y gerentes	Gerentes y mandos medios
Complejidad	Mucha	Media	Baja
Actividad a controlar	Resultados globales	Desvíos presupuestarios	Operaciones vs estándares
Punto de partida	FODA	Planificación estratégica y objetivos	Estándares técnicos
Contenido	Amplio, general y cualitativo	Específico, detallado y cuantificado en \$	Específico y cuantificado en unidades
Naturaleza de la información	Externa, intuitiva	Interna, financiera	Interna, técnica
Grado de predicción	Bajo	Medio	Alto
Estructura de las decisiones	No programadas e imprevisibles	Relativamente programadas	Muy alto

12

2.2.2 Orígenes del concepto de Presupuesto

2.2.2.1 Inicios a nivel mundial

En la antigüedad, la noción del Presupuesto se entendía como la función de control de la res pública, pero estaba vinculada exclusivamente a la

¹² Cátedra Contabilidad Presupuestal y para el Control de Gestión, Universidad de la República. Disponible en <http://www.ccee.edu.uy/ensenian/catconpg/material.htm> Recuperado 15 de junio 2010.

responsabilidad a posteriori de quienes manejaban fondos, lo cual estaba lejos de la idea de Presupuesto como institución.

El Presupuesto, como institución financiera plasmada por el derecho, surgió en Inglaterra, en la Carta Magna de 1215, mediante la cual la monarquía autorizó a los barones de hierro la imposición de determinadas contribuciones, es decir, se refería solo a un aspecto del Presupuesto, el de los recursos. En 1676, una nueva concesión de la monarquía al Parlamento Inglés (Clausula de Apropiación) permitió vincular los gastos públicos y los recursos, en una relación de causa a efecto.

En Francia, los reyes solo convocaban a los Estados Generales para autorizar las contribuciones cuando se hallaban ante acontecimientos extraordinarios. El peso de las Cortes en las decisiones era escaso, lo que permitía a la monarquía un mayor margen de maniobra. Si bien se conocieron las presentaciones financieras antes de la Revolución Francesa, no se debe dejar de lado de que como eran asuntos esenciales para el Estado no se revelaba información al respecto.

Por otro lado en nuestro continente las concepciones presupuestales fueron: en Estados Unidos de América, se vincularon desde el primer momento a las prerrogativas del Congreso, y por otro lado, las instituciones hispanoamericanas eran regidas por un antiguo principio jurídico, respetado hasta el tiempo de los

reyes católicos: el de que los monarcas no podían exigir contribuciones al pueblo sin el consentimiento de las Cortes.

2.2.2.2 Evolución histórica en nuestro País

En nuestro país, los conceptos iniciales se plasmaron en las Instrucciones del Año XIII -consideradas el primer documento orgánico de la revolución oriental-, se reclamó, en lo relativo a la hacienda pública, el goce de las rentas y los recursos fiscales que habían pertenecido a la Real Hacienda. El 20 de abril de 1813, el Congreso de Diputados estableció un “cuerpo municipal que entendiese en la administración de la justicia y demás negocios de la economía interior del país”.

El 25 de agosto de 1825 la Provincia Oriental declaró su independencia y se incorporó a las Provincias Unidas del Río de la Plata. La primera Sala de Representantes dispuso que se realizara “el control legislativo de la tributación, prohibiendo las contribuciones directas y autorizando solo un porcentaje sobre el íntegro caudal de cada propietario, si las urgencias de la guerra lo requirieran”.

En la Constitución de 1830, primer estatuto político formal de la República, se dispuso que el Presidente debiera presentar anualmente a la Asamblea General el Presupuesto de gastos del año entrante y dar cuenta instruida de la inversión hecha el año anterior (Art. 82). La Asamblea General, por su parte, podía aprobarlo o

reprobarlo, aumentarlo o disminuirlo y establecer las contribuciones necesarias para su financiamiento, determinar su distribución, el orden de su recaudación e inversión, y suprimir, modificar o aumentar las contribuciones existentes (Art. 17, inciso 4).

En el gobierno de Manuel Oribe se organizaron las finanzas del Estado y su deuda pública, para lo cual se creó el Gran Libro de Deudas y Rentas Públicas. Con esto se produjo una clara expansión de las tareas del Estado. Esta expansión se registró en la transformación del Presupuesto General de Gastos, cuyo planillado adquirió una extensión y complejidad desconocida hasta entonces.

Es interesante observar que el Presupuesto aprobado por la Ley N° 74 del 10/05/1834 constaba de solo dos páginas de información y su monto ascendía a \$ 736.371. Por su parte, la Ley N° 196 del 16/05/1838, último Presupuesto del gobierno de Oribe, tenía una extensión de 23 páginas y un monto de \$ 1.453.378. En cinco años se había duplicado el Presupuesto.

En 1918, luego de noventa años de vigencia se modificó la Constitución. En lo relativo al Presupuesto, no se realizaron cambios relevantes, pero se vio afectado, en cuanto a su objeto, por la creación de Consejos Autónomos que establecían un tipo de descentralización administrativa. En este nuevo régimen se inscribieron las

empresas del dominio industrial y comercial del Estado; la instrucción superior, secundaria y primaria; la asistencia y la higiene públicas.

En 1934, durante la dictadura de Gabriel Terra, se aprobó una nueva Constitución, en la que -por primera vez- aparecía una sección sobre la Hacienda Pública (XIII).

En ella se establecieron, entre otros, los siguientes aspectos:

- El carácter anual y único del Presupuesto y la posibilidad de su modificación por Ley especial a iniciativa del Poder Ejecutivo y con el exclusivo objeto de variar el destino de partidas autorizadas o de abrir nuevos créditos suplementarios (Art. 194).
- Se autorizó que por Ley se estableciera una sección especial, que comprendiese los gastos ordinarios permanentes de la administración cuya revisión anual no fuera indispensable. A su vez, se definió que en la Ley de Presupuesto no se incluyeran disposiciones cuya vigencia excediera la del ejercicio económico, ni aspectos que no correspondieran a la interpretación y ejecución del Presupuesto (Art. 197).
- También se estableció que el Poder Judicial, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, la Corte Electoral, los Servicios Descentralizados y los Entes Autónomos, con excepción de los de dominio industrial y comercial del Estado, proyectarían sus propios Presupuestos y los presentarían al

Poder Ejecutivo, que los podrían modificar antes de exponerlos a la consideración del Poder Legislativo, para su aprobación (Art. 195).

- El contralor financiero de la ejecución presupuestal de los organismos del Estado, se definió que corresponde al Tribunal de Cuentas, elegido por la Asamblea General y dotado de amplias facultades: intervenir preventivamente en los gastos y en los pagos, al solo efecto de certificar su legalidad, haciendo, cuando corresponda, las observaciones necesarias; intervenir en todo lo relativo a la gestión financiera de los organismos estatales y denunciar las irregularidades en el manejo de fondos públicos o infracciones a las Leyes de Presupuesto y Contabilidad. Esto, sin desmedro de la existencia de los controles: jurisdiccional, a través de la Suprema Corte de Justicia; de legalidad de los actos administrativos, por medio del Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

La Constitución de 1942 no introdujo cambios en materia presupuestal. Si lo hizo la reforma de 1952: en ella se estableció que el Presupuesto sería plurianual; el Art. 214 determinó que el Poder Ejecutivo y los Consejos Departamentales prepararían los Presupuestos de sueldos, gastos y recursos para su período de gobierno dentro de los doce primeros meses de ejercicio.

Se estableció que el Poder Ejecutivo y los Consejos Departamentales presentarían la Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal del ejercicio al

Poder Legislativo y las Juntas Departamentales, respectivamente, dentro de los seis meses de vencido el ejercicio anual (Art. 215). En este mismo artículo se autorizó al Poder Ejecutivo a proponer las modificaciones que estimase indispensables a los Presupuestos de sueldos, gasto y recursos. O sea, se permitió introducir cambios anuales.

Se dispuso, por tanto, que el gobierno electo debiera preparar obligatoriamente un plan de mediano plazo (para su período de gobierno), que fuera, de hecho, el marco para definir los Presupuestos anuales. Quedaría en manos de cada gobierno el énfasis en el Presupuesto anual o plurianual.

Se mantuvo (Art. 86) la disposición originaria de la Constitución de 1934 según la cual la creación y la supresión de empleos y servicios públicos, la fijación y la modificación de las dotaciones y las autorizaciones para gastos se harían mediante las Leyes de Presupuesto. Por otra parte, se dispuso que toda Ley que significase gastos para el Tesoro debiera indicar los recursos con los cuales se financiarían. Se estableció (Art. 228) el principio de prórroga automática de los Presupuestos vigentes hasta que se aprobase el Proyecto de Ley de Presupuesto presentado por el nuevo gobierno.

La Constitución de 1967 reflejó las inquietudes reformistas cada vez más crecientes en el sentido de reforzar la autoridad del Poder Ejecutivo y de búsqueda

de una planificación de la actividad gubernamental. Se elaboraron bases jurídicas para la planificación del desarrollo económico; entre otros aspectos, se creó la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, dependiente de la Presidencia, para, entre otras competencias, asesorar al Poder Ejecutivo preceptivamente en materia de formulación del Presupuesto y de evaluación de los resultados. Se incorporó, a su vez, la técnica de Presupuesto por Programa. Se extendió el período de gobierno y, por tanto, la duración del Presupuesto a cinco años.

Las enmiendas a la Constitución de 1967 -aprobadas el 26/11/1989, el 27/11/1994 y el 08/12/1996- introdujeron muy pocos cambios al proceso político presupuestal. La primera reforma de ese texto se produjo en 1989, por medio de la iniciativa popular (Art. 331, literal A). Aunque no tuvo efectos sobre las reglas de elaboración del Presupuesto, sí los tuvo -y muy importantes- en la estructura presupuestal, al aumentar (en forma sustancial y creciente) el monto de la asistencia del Gobierno Central al Banco de Previsión Social; por consiguiente, redujo los recursos sobre los que el Poder Ejecutivo puede operar. La reforma de 1994, también por iniciativa popular, apuntó a aspectos formales; declaró inconstitucional toda modificación al sistema de seguridad social contenida en leyes presupuestales o de rendición de cuentas. La tercera reforma se dio por la vía de la Ley Constitucional (Art. 331, literal D). En ella se incorporó, como contenido del Presupuesto Nacional, un porcentaje de los recursos destinados a los gobiernos departamentales (Art. 214, literal C; y Art. 197, numeral 13). Se

estableció además que el Presupuesto de las cámaras legislativas debía ser aprobado por tres quintos de votos del total de componentes, que se estructurara por programas y que tuviera amplia difusión pública (Art. 108)¹³.

2.2.3 Significados de Presupuesto

Según el diccionario de la Real Academia Española Presupuesto es:

“Cantidad de dinero calculado para hacer frente a los gastos generales de la vida cotidiana, de un viaje, etc.”¹⁴.

Esta es la definición comúnmente adoptada por cualquier persona que se refiera al tema, ya sea un individuo para afrontar sus egresos o una familia para considerar lo que puede gastar mensualmente.

En este trabajo se tomará en cuenta una definición más representativa de lo que es el Presupuesto para una organización, para la doctrina el Presupuesto o Planificación Presupuestaria *“es la concreción en forma detallada y expresada en unidades monetarias, generalmente para el período de un año, de la planificación estratégica a más largo plazo”¹⁵.*

¹³ Elías, Antonio. Uruguay 1985-1999. (des) Ajuste Fiscal, Desajuste Presupuestal. Editorial Trilce.

¹⁴ Sitio web de la Real Academia Española Recuperado 20 de junio de 2010:
http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=Presupuesto

¹⁵ Cra. Martha Vidal, La Gestión Financiera del Estado.

Otra definición que se puede establecer es la siguiente: *“El Presupuesto es la expresión en términos cuantitativos y monetarios del conjunto de planes definidos para el logro de las metas establecidas. Es fundamental que dicho proceso esté vinculado a la estrategia y estructura”*¹⁶.

Hasta aquí se ha hecho referencia al Presupuesto de cualquier organización, ya sea pública o privada. Dentro de la Organización Pública un concepto tradicional del Presupuesto del Estado es: una Ley en que se aprueba la proyección de gastos e ingresos para el período presupuestal. Este concepto ha evolucionado hacia una visión más moderna en la cual se considera al Presupuesto del Estado como: un plan de acción, el cual significa fijar objetivos y las acciones necesarias para cumplirlos, valorizados en pesos que se aprueba a través de una Ley.

Otra visión del Presupuesto establece que *“el mismo es un instrumento de la alta gerencia pública, que contiene la distribución entre las instituciones públicas y hasta un cierto nivel de detalle, de los recursos financieros del Estado que se prevén recaudar en un período mayor al año, por lo general de tres a cinco años, con sujeción al plan estratégico del gobierno al marco fiscal de mediano plazo”*¹⁷.

¹⁶ Cátedra Contabilidad Presupuestal y para el Control de Gestión, Universidad de la República. <http://www.ccee.edu.uy/ensenian/catconpg/material.htm> Recuperado el 15 de junio 2010.

¹⁷ Roberto A. Martirene (2007), Manual del Presupuesto Plurianual, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), Santiago de Chile, Chile.

No todos los países han desarrollado lo que aquí se entiende por Presupuesto Plurianual, sino que han centrado su mirada en el mediano y largo plazo. En el caso de nuestro país el Presupuesto Plurianual es obligatorio, en donde al inicio de un nuevo período presidencial el Poder Legislativo aprueba el Presupuesto quinquenal, el cual, en cada ejercicio anual, es objeto de modificaciones aprobadas en la misma sede legislativa según lo establece el artículo 214 de nuestra Constitución.

2.2.4 Distintos enfoques del Presupuesto Público

2.2.4.1 Enfoque contable y jurídico

A medida que el rol del Estado fue evolucionando se han podido notar los consecuentes cambios en el Presupuesto Público. En épocas en las que el Estado tenía una limitada participación en la economía se desarrollaba el Presupuesto tradicional o por planillas.

Esta concepción responde a los enfoques contable y jurídico. Desde el punto contable el Presupuesto público es una proyección de los gastos que va a realizar un Gobierno en un período pre-determinado y de los recursos necesarios para cubrir esos gastos. Desde el punto de vista jurídico el Presupuesto público es un mandato obligatorio al cual deben ajustar su acción los órganos directivos y ejecutivos. El Presupuesto adopta la forma de Ley pero por sus características especiales es un acto administrativo. Posee la forma de Ley ya que para su

aprobación se cumplen con las etapas de iniciativa, discusión, sanción, promulgación y publicación propias de cualquier ley. Pero su carácter especial se debe a su contenido que apunta a cosas y personas determinadas, lo que explica que se la tome como un acto administrativo, a diferencia de la Ley propiamente dicha que posee características generales, abstractas e impersonales.

2.2.4.2 Enfoque político y económico

El Estado y su influencia en la sociedad fueron evolucionando, lo que provocó que comenzará a efectuar múltiples y complejas funciones, para ello se impulsaron cambios en los sistemas de información, en especial a partir de mediados del siglo XX que es cuando se produce el “boom” de la Planificación en América Latina.

Comenzaron a importar los efectos económicos de la actuación del Estado y también la eficacia y eficiencia con que este alcanza los objetivos planificados. Esta nueva dimensión que ha adquirido el Estado supone una gestión más eficiente y eficaz que habilite un crecimiento equilibrado, garantice la equidad y reduzca las desigualdades, mejorando la calidad de vida de los ciudadanos y proporcionando la sustentabilidad de las políticas.

Lograr la concreción de ese Estado requiere lograr la superación de la visión tradicional a la que solo le interesaba “en que se gasta” hacia una visión más moderna en la que no solo interese “en que se gasta” sino que se ponga énfasis en “el para qué se gasta”.

De esta manera es que se puede apreciar lo que se conoce como el enfoque político del Presupuesto, ya que el mismo está determinado por las necesidades que un Gobierno ha decidido satisfacer entre el total de necesidades que existan.

El otro enfoque que encontramos en esta etapa es el económico, es decir que el Presupuesto también debe distribuir los recursos, siempre escasos, que se destinarán a satisfacer las necesidades siempre ilimitadas, por lo cual debe fijar prioridades.

2.3 Técnicas Presupuestales

2.3.1 La evolución de las Técnicas Presupuestales

Dado lo mencionado anteriormente la Administración Pública y las técnicas para la elaboración de su Presupuesto han evolucionado al variar el rol del Estado en la Economía, el cual a su vez está acompasado por el entorno y sus características.

Es de esta manera que podemos diferenciar tres claras etapas:

- Desde el inicio del Estado hasta fines del siglo XIX, en que el Estado tiene escasa intervención en la economía, desarrollando solamente las

actividades inherentes a su naturaleza. En esta etapa la administración pública enfoca su atención fundamentalmente hacia el control de honestidad y legalidad en el manejo de los recursos. Se emplea la técnica del Presupuesto por planillas, lista de gastos clasificada institucionalmente y por objeto, que muestra quién y en qué se gasta.

- Durante el siglo XX, prevalece el intervencionismo estatal asumiendo el Estado múltiples funciones. En este período la administración pública se vuelve más compleja, no sólo le interesa el control de honestidad y legalidad sino la eficacia (el logro de los objetivos) y la eficiencia (al menor costo). Se recomienda la aplicación de técnicas como el Presupuesto por Programas (en adelante PPP) o el Presupuesto Base Cero (que profundizaremos más adelante). En nuestra Constitución de 1967 (artículo 108) se establece como preceptiva la técnica del PPP a recomendación de la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE) y la propia norma constitucional crea la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP-artículo 230) que se instala con los cometidos de la CIDE. Los artículos 214 y 215 de la Constitución señalan, para el Presupuesto Nacional, que los gastos se deben presentar abiertos por “programas” y que el Poder Legislativo sólo considerará montos globales “por programas”.
- En la última década del siglo XX se procura redimensionar el Estado dado que resulta de un peso excesivo para enfrentar los mercados globalizados,

regionalizados y muy competitivos. En esta etapa, pese a que se busca el achicamiento del Estado traspasando muchas de sus actividades al sector privado, ya no se vuelve más a la situación anterior del Estado liberal del siglo XIX sino que adquieren mucha importancia dentro del mismo, las funciones de regulación y control de ese sector privado. Por lo tanto, a la Administración Pública le continúa interesando el control de la eficacia y eficiencia. Es que en materia presupuestal se comienza a hablar de planificación estratégica y Presupuesto.

Terminando lo descrito, se puede comentar que , en realidad, las tres etapas anteriores se pueden reducir a dos, una en que el Presupuesto necesario es una simple proyección financiera de gastos e ingresos (Estado tradicional) y una segunda, en que se requiere presupuestar por resultados, fijando objetivos, metas y acciones necesarias para alcanzarlos (Estado moderno). Esta segunda etapa correspondería a las dos últimas señaladas anteriormente en conjunto.

Dentro del Presupuesto por Resultados, en un caso se habla de Presupuesto por Programas (PPP) o Base Cero (PBC) y en otro caso, de Plan Estratégico y de Gestión, pero en definitiva en todos los casos, la filosofía es la misma. Se deben obtener verdaderos planes de acción, realizando el esfuerzo de definir productos y los insumos que se necesitan para producirlos.

Con el nuevo rol del Estado a fines del siglo XX, las técnicas presupuestales deben partir de la base de considerar al Estado como una organización productora de bienes y servicios, -aunque muchos de estos bienes o servicios sean intangibles y difíciles de medir- en la que se debe proyectar la relación de esa producción con los insumos necesarios de forma de evaluar con que eficiencia actúa dicha organización. Ya no se puede volver atrás y considerar al Presupuesto como un conjunto de partidas monetarias las cuales no se pueden sobrepasar sin tener idea clara de las finalidades últimas de esas partidas.

2.3.2 Las Técnicas Tradicionales

Esta técnica se identifica primordialmente por ser una lista de quién gasta y qué gasta, admitiendo de ese modo el control de legalidad y honestidad en el manejo de fondos, llevado a cabo por el Poder Legislativo. Responde a los enfoques contable y jurídico.

Otra característica es que utiliza el criterio incrementalista en la proyección de gastos, o sea que el Presupuesto de un período es igual a la ejecución presupuestaria del período anterior incrementada en un determinado porcentaje. Es éste un criterio de naturaleza más subjetiva que técnica.

Podemos afirmar como otra característica de esta técnica que en ella la ejecución presupuestal no es programada adecuadamente durante el período, ya que las distintas contrataciones se van concretando y registrando en orden de llegada, sin atender ningún tipo de prioridad pre-establecida que las mismas pudieran tener. Esto trae aparejado que, para no perder partidas presupuestales, se produzca hacia el final del período un aceleramiento en el ritmo de ejecución del gasto, lo que provoca que se gaste mal comprando a precios más altos de los normales y a veces comprando bienes y servicios que por diferentes causas ya no se necesitan.

Concluyendo, en esta técnica los objetivos dominantes son, no pasarse de los límites de los créditos, efectuar las trasposiciones y refuerzos de crédito en el momento oportuno y siguiendo los largos trámites establecidos. De esta manera, se pierde de vista los objetivos y metas de la gestión de la organización como un todo con tal de cumplir con la mecánica instituida.

2.3.3 Las Técnicas Modernas

2.3.3.1 Introducción

Al asumir el Estado nuevos roles en el correr del siglo XX, se comienza a debatir la técnica tradicional. Las tareas del Estado se amplían y se tornan más complejas, por lo que ahora interesa no sólo controlar los objetos en que gasta el Estado sino

analizar la eficacia (resultados que se obtienen con lo gastado) y la eficiencia (a qué costo los obtiene) de toda la gestión estatal.

A mediados del siglo XX se plantean las primeras inquietudes en EE.UU. y fue donde se aplicó el Presupuesto de Gestión y Resultados o Presupuesto de Actividades. Esta técnica cambia el enfoque del control, que pasa de ser un control de los gastos o insumos a ser un control de los resultados o productos a obtener por cada Unidad dentro del Estado.

También en ese país se estuvo desarrollando durante la Segunda Guerra Mundial por privados con el financiamiento de dicho gobierno el Presupuesto por Programas que recién fue aplicado en 1961 en el Departamento de Defensa Nacional de EE.UU. y en 1965 en toda la Administración Federal.

El objetivo de esta técnica fue integrar la planificación con el Presupuesto. El esquema de la misma era que se debía planificar la actividad del gobierno a largo plazo, luego se debían realizar programas más concretos para 4 o 5 años y finalmente, el Presupuesto sería la expresión financiera en el año de los programas anteriores. Como esta técnica no contó con apoyo político a nivel del Poder Legislativo en dicho país fue que no tuvo continuidad.

Luego en la década del 70 se comienza a formular en EE.UU. la técnica llamada Presupuesto Base Cero, en la que básicamente se trata de programar y plantear los objetivos como si fuera el primer año de implantación de un Presupuesto, o dicho de otra forma, partir desde cero en la elaboración de cada uno de los programas.

En América Latina, a partir de la década del 60 se comenzó a tratar de aplicar en todos los países la técnica del PPP, pero sin mucha base científica ni definiciones claras. Es recién en 1978 en un seminario Interamericano de Presupuesto en el que se presenta un Manual sobre el PPP que da fundamento teórico a la técnica.

2.3.3.2 El Presupuesto por Programas (PPP)

Como se menciona en el apartado anterior debe servir de marco para los planes y programas del Estado. Los mismos deben contener objetivos y planes a largo plazo, planes a mediano plazo y planes operativos anuales.

Con esta concepción el Presupuesto deberá poseer coherencia interna entre los productos que se pretenden generar, entre los productos e insumos que se van a utilizar y entre los distintos insumos que se utilizan entre sí con el objetivo de registrar el menor costo posible. También debe poseer coherencia externa, o sea que cada producto que se genere deberá servir para cumplir con las políticas generales que se han trazado.

Con respecto a la gestión de ejecución de la técnica del PPP supone la aplicación de las técnicas de Administración por objetivos. El administrador deberá ostentar autonomía y flexibilidad y tendrá que programar la ejecución presupuestaria a efectos de determinar prioridades para poder alcanzar los objetivos y metas. Esto marca la diferencia con la técnica tradicional, en la cual la ejecución es prácticamente financiera y lo que se busca es no sobrepasar los límites de las partidas monetarias en cada rubro, perdiendo de vista los objetivos de la gestión.

En cuanto al control una condición necesaria para implantar la técnica de PPP es la existencia de un sistema para medir la marcha y el rendimiento físico-financiero de los programas. De acuerdo a la apertura programática realizada, debe contarse con sistema de seguimiento de los programas que permita evaluar el rendimiento, comparar lo presupuestado con la realidad y tomar las medidas correctivas pertinentes.

La mencionada técnica tiene las siguientes ventajas:

- Es integral, abarca toda la gestión en su conjunto.
- Facilita el proceso de modernización de las estructuras administrativas y financieras.
- Mejora la administración de los recursos.
- Origina una amplia participación en el proceso por parte de todos los niveles.

- Establece un conveniente grado de descentralización operativa y geográfica en la Administración.
- Facilita el control de la legalidad así como de gestión.
- Apoya al logro de la excelencia en la organización permitiendo medir los niveles de eficacia y eficiencia obtenidos.

Finalizando, las nuevas técnicas de Presupuesto tienen como factor común el de partir de la definición de objetivos, o sea, definir qué resultados se desean obtener en el mediano y largo plazo, minimizando el uso de recursos. En si se apunta a una gestión por resultados donde la idea básica es la de integrar la planificación con el Presupuesto.

2.3.3.3 Presupuesto Base Cero (PBC)

Aquí la idea es plantearse la definición de objetivos y metas como si fuera el primer año de implantación del Presupuesto. Se parte de cero en la elaboración de cada uno de los programas.

Nace una cadena de conceptos básicos como por ejemplo el de Unidades de Decisión, que son los programas o categorías equivalentes que se toman como unidades para la adopción de decisiones sobre lo que se va a programar. Otro concepto básico y propio de esta técnica es el de los Paquetes de Decisiones, los

cuales están constituidos por todas las unidades de decisión con diferentes alternativas posibles de funcionamiento para cada una, a cargo de un responsable para un período determinado.

Las alternativas referidas son las siguientes:

- Nivel mínimo, es el mínimo nivel de recursos con el cual la Unidad podría seguir operando.
- Nivel corriente, es la misma producción del período anterior contemplando los aumentos inflacionarios.
- Nivel incremental, se incrementa en cierto porcentaje la producción del año anterior.
- Nivel cero, se plantea que pasaría si la Unidad desapareciera. Esta es la esencia del PBC.

Cada responsable de cada unidad de decisión forma el Paquete de decisiones que cree conveniente y lo eleva a consideración de su inmediato superior. Esta técnica cuenta con la ventaja de que en todos los períodos se vuelven a analizar los programas como si no existiera el período anterior.

Como desventajas podemos decir que:

- Requiere un trabajo excesivo de los responsables de cada Unidad de Decisión.
- Genera una alta resistencia a su aplicación por los funcionarios por el temor de que su unidad desaparezca.

2.3.3.4 Planificación Estratégica y Presupuesto por Resultados

2.3.3.4.1 Concepto de Planificación Estratégica (PE)

Una gestión por resultados lleva implícita la necesidad de organizar el proceso de planificación estratégica. En este proceso la organización debe desarrollar una serie de actividades:

- a) Definir su misión.
- b) Definir su visión.
- c) Definir sus objetivos estratégicos.
- d) Establecer sus metas de gestión.
- e) Definir sus indicadores.

a) Misión.

Es la expresión formal del propósito o la razón de ser de la organización. El texto de la misma debe lograr identificar a la organización, identificar a su gente con la organización, dar sentido y dirección a sus acciones, comprometer en los logros

de la misma a sus funcionarios, contribuir al desarrollo personal de sus miembros e imprimir fervor al accionar diario.

Ejemplo Misión: *“La Dirección General de Servicios Ganaderos del MGAP, es responsable de promover la salud animal y asegurar la higiene, sanidad e inocuidad de los alimentos y productos de origen animal a nivel nacional, para contribuir con la salud pública y con el desarrollo del mercado interno; potenciando su competitividad y acceso a mercados internacionales, de manera tal de jerarquizar la imagen del país, como productor de alimentos y de productos de origen animal”.*

b) Visión.

La misma es a lo que la organización aspira llegar a ser, expresada en términos de éxito a los ojos de sus clientes o usuarios. Proporciona el objetivo a que se apunta en la orientación de futuro y motiva a las personas a la acción. Al plasmarla implica establecerse el ¿Cómo queremos que nos perciban?

Ejemplo Visión: *“Una Dirección General de Servicios Ganaderos que promueva, regule, ordene y controle las acciones sanitarias para mejorar el status sanitario del país, en forma permanente, que se integre al proceso de transformación del sector productivo, con la participación del sector público y privado, con*

transparencia y equidad; que descentralice su función, que capture nuevos mercados y que se transforme en agente proactivo de nuevos productos”.

c) Objetivos Estratégicos.

Hecho lo anterior la organización tiene que plantearse qué acciones debe desarrollar para ser coherente con su misión y visión. Son los logros que se pretenden alcanzar mediante el desarrollo de las acciones de la organización. En su definición se debe hacer referencia a procesos, actividades y productos que son relevantes para la organización a efectos de cumplir con su misión y visión predefinidas.

Ejemplos de Objetivos Estratégicos de dicha Unidad Ejecutora:

- Fortalecer los Servicios Veterinarios con enfoque descentralizador.
- Desarrollar una cultura de planificación estratégica y gestión de la calidad.
- Mantener, mejorar y consolidar el status sanitario nacional.
- Consolidar el sistema de inocuidad con la participación de los actores de la cadena.
- Fortalecer el sistema de negociaciones sanitarias bilaterales para abrir y mantener mercados.

- Fortalecer la participación de los productores y de otros actores claves en los sistemas de salud animal e inocuidad de los alimentos, logrando la inserción social.
- Promover y coordinar, con otras instituciones, la investigación de tecnologías, que contribuyan al desarrollo de la Salud Animal y la Inocuidad Alimentaria.

d) Metas de Gestión.

Son la expresión concreta y cuantitativa de los logros que se quieren alcanzar.

e) Indicadores.

Un indicador de gestión es una variable cuantitativa cuya finalidad es entregar información acerca del grado de cumplimiento de una meta de gestión. La medición y evaluación del desempeño a través de indicadores es entonces una de las herramientas disponibles para desarrollar una gestión orientada hacia los resultados, es por esto que sirven de instrumento para conocer la realidad, fijar objetivos y tomar decisiones de la gestión de una organización.

Los indicadores de gestión no son todos iguales, cada tipo tiene un rol específico en el proceso de evaluación y medición, por lo que es importante diferenciar los diversos tipos:

- **Indicadores de Eficiencia:** están muy ligados al concepto de productividad, miden la relación existente entre la prestación de servicios efectuados y los recursos utilizados para su prestación, a su vez se refieren a la maximización del uso de recursos físicos y del personal de la organización.
- **Indicadores de Eficacia:** apuntan al funcionamiento, miden el grado en el cual las metas u objetivos son alcanzados.
- **Indicadores de Calidad:** responden a la capacidad de la institución de responder en forma rápida y directa a las necesidades de sus usuarios.

Ejemplo de Indicador: *“Nombre: Ausencia de Enfermedades exóticas.*

Descripción: Prevalencia de enfermedades bajo control.

Numerador: Número de enfermedades ausentes.

Denominador: Total de enfermedades exóticas.”

También incluye: valor base, valor proyectado y tipo de ejecución (en este caso periodicidad anual).

2.3.3.4.2 Presupuesto por Resultados

Tanto las técnicas del PPP como la de Planificación Estratégica llevan a confeccionar un Presupuesto por Resultados mientras que la técnica tradicional,

no, porque se fija en primer lugar en los recursos disponibles y se plantea qué objetivos se pueden lograr con éstos, lo cual determina rigidez y falta de planteo de cambios.

El objetivo de un Presupuesto por Resultados, o basado en resultados, es mejorar la eficiencia y eficacia del gasto público, vinculando la asignación y uso de los recursos a los resultados de gestión de las instituciones, utilizando sistemáticamente la información de desempeño para la toma de decisiones presupuestarias¹⁸.

Esta técnica presenta elementos superadores de la técnica del Presupuesto por programas pero no es una técnica que la reemplaza, sino que es complementaria. Si bien recoge una de sus características centrales, como es que en el proceso presupuestario se deben expresar claramente las relaciones insumo-producto y que la definición de políticas es el marco para definir la producción pública, enfatiza en el desarrollo metodológico de los indicadores de impacto o resultado y en la determinación de relaciones causales entre los resultados y la cantidad y calidad de los bienes y servicios a producirse por parte de las instituciones públicas.

¹⁸ Presupuesto por Resultados y la Consolidación del Sistema de Evaluación y Control de Gestión del Gobierno Central, Ministerio de Hacienda, Chile. http://www.dipres.cl/572/articles-60578_doc_pdf.pdf Recuperado: 10 de julio 2010.

La gestión y rendición de cuentas por resultados es un nuevo modelo de Administración pública que tiene las siguientes características básicas:

- Las decisiones cotidianas que se adopten en las instituciones públicas deben orientarse a lograr una estrecha relación entre resultados a obtenerse, los bienes y servicios a producirse y los recursos reales y financieros a utilizarse.
- La toma de decisiones debe llevarse a cabo en forma descentralizada, sobre la base de la asignación de responsabilidades por la obtención de resultados.

Su proceso de implantación conlleva los siguientes cambios:

- Desarrollo de procesos sistemáticos de planificación estratégica en las instituciones públicas.
- Cambios metodológicos sustanciales en el proceso de formulación del Presupuesto, que permita una vinculación efectiva entre los objetivos y políticas contemplados en la planificación estratégica, los resultados a alcanzar, los productos a producirse en las instituciones públicas y los recursos reales y financieros que requieren, de modo de transformar el Presupuesto en una verdadera herramienta de programación y gestión.
- Optimización de los procesos administrativos que posibilite al gerente público, gestionar de la manera más adecuada el personal, manejar de

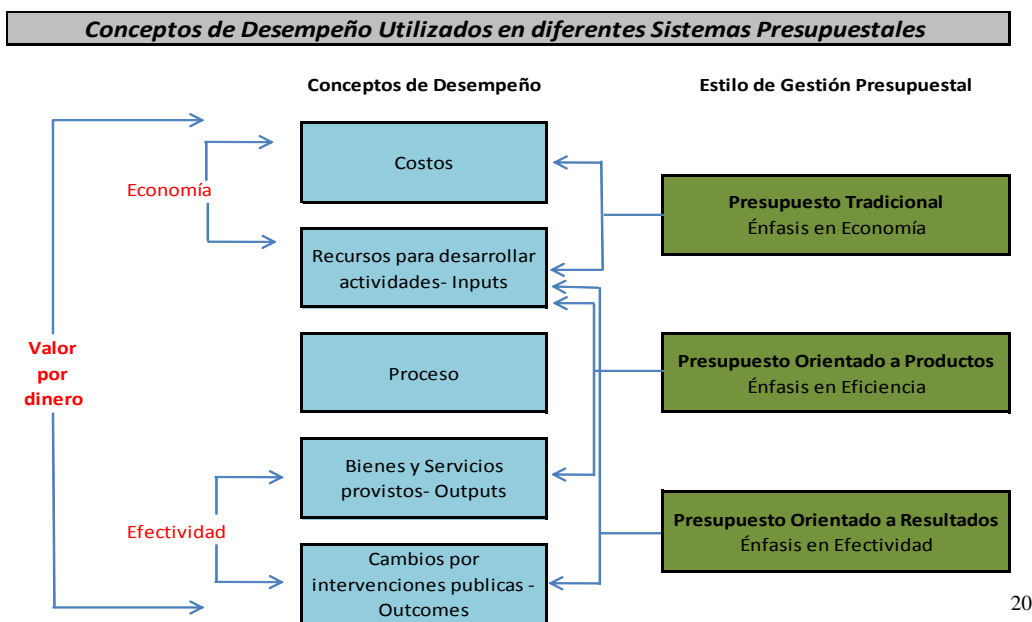
manera apropiada las compras y contrataciones, así como disponer de información de la utilización efectiva de recursos reales y financieros en tiempo real. Esto implica una profunda redefinición del rol y de las atribuciones del responsable de la unidad ejecutora, así como su interrelación con la alta dirección y las áreas administrativas.

- Implantación de sistemas efectivos de monitoreo de gestión, rendición de cuentas y evaluación que permitan el seguimiento de resultados y procesos a través del desarrollo de indicadores que posibiliten medir el impacto de la gestión pública e identificar los desvíos y sus causas para introducir medidas correctivas en el momento oportuno.

Por tanto la introducción de la gestión orientada a resultados no sólo implica definir indicadores de producción e impacto durante la formulación presupuestaria y efectuar un seguimiento de su ejecución. Implica la instrumentación de un nuevo modelo administrativo que trae aparejados cambios en los criterios tradicionales de administración de recursos y de funcionamiento de las instituciones.

La instrumentación de la gestión orientada a resultados no sólo implica Introducir la programación presupuestaria por resultados y su consiguiente rendición de cuentas en el marco de una planificación estratégica, sino también la

incorporación de regímenes de incentivos y sanciones a los funcionarios y empleados públicos en función de resultados¹⁹.



2.4 Principios Presupuestales

El Presupuesto tiene que verificar ciertas reglas o principios para que sirva de manera eficaz a las políticas económicas de un Gobierno. Dichos principios han evolucionado al variar el rol del Estado y las técnicas de elaboración del mismo.

¹⁹ Marcos Pedro Makón, La Gestión Orientada a Resultados, el Presupuesto y los Sistemas Administrativos de Apoyo, Gobierno de la Provincia de Buenos Aires.

²⁰ Israel Fainboim, El Presupuesto por Resultados: ¿Que es y como se hace?, Fondo Monetario Internacional (FMI) Departamento de Asuntos Fiscales.

Los mismos pueden clasificarse en dos tipos: sustanciales, que atienden al contenido del Presupuesto y formales, que se refieren, como indica su nombre, a la forma.

2.4.1 Principios Sustanciales

Integridad, significa abarcar todas las operaciones del Estado (principio de universalidad) que tengan consecuencia económicas y financieras. Debe incluir todos los gastos (funcionamiento e inversión) y los recursos de cualquier naturaleza. Debe ser único, o sea que en un único documento se consideren todos los Presupuestos de todas las instituciones del Estado (principio de unidad). En nuestro país vemos que el principio de universalidad no se cumple ya que según nuestra Constitución tenemos diferentes tipos de Presupuestos como ya hemos mencionado. En relación a la unidad existen discrepancias ya que por un lado no se incluye todo en un único documento, pero, por otro lado existe cierta unidad en cuanto al manejo de los fondos propios, el cual se encuentra centralizado en la Tesorería General de la Nación, pero aquí nuevamente es para los organismos del Presupuesto Nacional.

Periodicidad, el Presupuesto debe referirse a un período determinado para el cual se están planificando los objetivos, dicho período no debe ser demasiado extenso, ya que es más difícil de proyectar. Tampoco es conveniente presupuestar para un

período corto de tiempo ya que el desarrollo de un Presupuesto implica un tiempo considerable y podría llegar a no ser justificado para un período corto. Nuestra Constitución establece que el mismo es para el período de Gobierno, 5 años, el legislador quiso darle al Gobierno de turno el tiempo para que el mismo pueda desarrollar su propio plan de trabajo.

Equilibrio, como su nombre nos dice, esta regla parte de la premisa de que el Presupuesto debe estar equilibrado, o sea, que el monto de sus gastos sea igual al monto de sus recursos. En nuestro país tenemos normas jurídicas que establecen que para el Presupuesto y otras Leyes que impliquen gastos deben determinar las fuentes de los recursos que utilizarán.

Precedencia, el Presupuesto se debe realizar con la antelación necesaria al comienzo del período para el cual está previendo objetivos y acciones, esa antelación no debe ser de mucho tiempo ya que las proyecciones serian más difíciles de realizar. Tampoco es bueno que él mismo sea aprobado avanzado el período para el que presupuesta, porque esto limita las posibilidades de aplicar la totalidad del plan tal cual estaba previsto. Nuestra Constitución establece claramente plazos para presentar los mismos (como veremos más adelante) y que el mismo se pueda aprobar con anterioridad. La excepción a este principio la constituye el Presupuesto correspondiente al año siguiente al del año electoral, o sea, el del nuevo Gobierno que asume, el que deberá presentarse antes de

terminado el año civil de asunción. Como consecuencia, el principio de precedencia no se podría cumplir en el primer año de un Gobierno, como sucede con el Presupuesto Nacional. Se presentaría ya iniciado el primer ejercicio de ese Gobierno y regiría mientras tanto, el Presupuesto del Gobierno anterior.

Exactitud, este principio se refiere a que el Presupuesto debe ser honesto, realizable en los planteos. O sea, las proyecciones deben ser lo más ajustadas a la realidad supuesta. En nuestro país era común con las técnicas tradicionales “inflar” los montos esperando los recortes posteriores, pero con las técnicas modernas de resultados, esto anterior se hace más difícil ya que se debe ligar los montos a los objetivos y metas, lo que determina mayor claridad en el fundamento de las solicitudes.

Especificación, se refiere al hecho de que el Presupuesto debe ser elaborado con el mayor grado de especificación o detalle posible, no debería ser demasiado global ya que evita el control ni excesivamente específico ya que sería muy rígido para adaptarlo a las circunstancias. Tanto la Constitución de 1967 como la de 1997 en su artículo 215 señalan que el Poder Legislativo se pronunciará sobre montos “globales” por Inciso, programas y objetivos de los mismos cumpliendo de esta manera con el mencionado principio.

Los principios anteriormente señalados se aplican a cualquier técnica presupuestaria, pero los siguientes dos principios sustanciales (programación y flexibilidad) son característicos de las técnicas modernas de Presupuesto.

Programación, el Presupuesto debe ser un verdadero plan de acción de la organización, estableciendo objetivos y metas y en base a los mismos definir acciones a desarrollar, recursos necesarios y el costo de los mismos.

Flexibilidad, las acciones que implican el Presupuesto se deben poder manejar con la mayor flexibilidad posible, adaptándolas a los cambios supervinientes, con tal de cumplir los objetivos y metas al menor costo posible. Implica que el Presupuesto no debe atarse a reglas rígidas en cuanto a la modificación de sus partidas, sino que se puedan alterar las mismas con agilidad en respuesta a los cambios. En nuestra Constitución se establece en los artículos 214 y 215 que se permiten modificaciones al Presupuesto Quinquenal, tanto en materia de gastos y recursos como en lo relativo a creación, supresión y modificación de programas por razones debidamente justificadas, a través del mecanismo de las Leyes de Rendiciones de Cuentas anuales, que pueden incluir Modificaciones Presupuestales Anuales.

2.4.2 Principios Formales

Claridad, el Presupuesto debe ser claro y esto es muy importante ya que muestra la política de un Gobierno, como este ha distribuido los recursos entre las necesidades existentes y quiénes son los responsables de los objetivos y de los gastos. En nuestro país el Presupuesto no es del todo claro ya que consta de un articulado complejo y con una jerga jurídica especial.

Publicidad, el Presupuesto debe tener la mayor publicidad a efectos de que toda la sociedad pueda conocer sobre los objetivos y metas que el Gobierno quiere alcanzar y los planes de acción que desarrollará para alcanzarlos. En primera instancia el Presupuesto debe ser publicado en el diario oficial ya que en definitiva es una Ley Nacional y las mismas son publicadas allí. Luego los medios de difusión realizan ciertos resúmenes sobre temas del mismo para darlos a conocer a la población en general.

Uniformidad, refiere a que los Presupuestos del Estado deben elaborarse con los mismos criterios y normas, tanto en su formulación como en su ejecución. Para cumplir dicho principio es necesario que existan normas jurídicas que los establezcan, en nuestro país existen normas jurídicas de distinto rango, desde la Constitución hasta Instructivos de los organismos de contralor y asesoramiento

como es el caso de la Contaduría General de la Nación y de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto.

Los principios formales son comunes a todas las técnicas presupuestarias, tanto la tradicional como las modernas.

2.5 Estructura del Presupuesto

En este punto se hará referencia a la estructura que debe poseer el Presupuesto público en general, de forma tal que permita comparaciones entre organismos, consolidación de sus datos y estudio de su plan de acción desde un punto de vista global del Estado.

La información que muestra el Presupuesto debe presentarse clasificada de determinada forma, tanto para los recursos del Estado que financiarán los programas que lo componen como también los gastos destinados a la satisfacción de necesidades colectivas.

La clasificación presupuestal tiene por finalidad darle forma y estructura a los datos presupuestales y hacer posible el análisis de la programación pública, para ello se debe tener presente una serie de requisitos a la hora de su elaboración.

2.5.1 Requisitos que deben cumplir las clasificaciones presupuestales

a) Permitir formular verdaderos planes de acción

El Presupuesto debe representar el plan de acción del Gobierno, para lo cual se deben fijar objetivos y metas a alcanzar, acciones necesarias para lograrlas y recursos a insumir, todo esto encuadrado en un marco estratégico adecuado.

b) Contribuir a una adecuada ejecución del Presupuesto

La clasificación correspondiente debe mostrarle, al administrador, los recursos con que dispone, así también como aplicarlos con flexibilidad en función de las metas formuladas.

c) Facilitar la evaluación de la gestión gubernamental

Se debe determinar con claridad que se quiere evaluar y para que, de este modo las clasificaciones van a permitir la comparación de información de un período con otro, de un organismo con otro y también comparaciones internacionales. Otras de las características que va a permitir realizar es el análisis de desvíos en la ejecución de los distintos programas con respecto a lo presupuestado.

Por otro lado las clasificaciones presupuestales deben proporcionar el estudio de los efectos de los ingresos y los gastos públicos en la economía.

d) Deben coordinarse con los sistemas contables de forma de lograr los objetivos de estos últimos.

La contabilidad del Estado tiene que incluir el registro completo de sus ingresos y gastos para facilitar su estudio y análisis, lo que ayudará a la mejor toma de decisiones. En este aspecto las clasificaciones son el canal de información que debe elaborar.

2.5.2 Clasificaciones presupuestales en Uruguay

2.5.2.1 Evolución

Al igual que han ido evolucionando las técnicas presupuestales, de unas más simples (en la cual lo que se mostraba era lo que ingresaba y lo que se gastaba), hacia una técnica más moderna orientada a los resultados, las clasificaciones presupuestales han ido acompañando esa evolución con el objetivo de estar en concordancia con la técnica y así brindar la información oportunamente requerida por los distintos Gobiernos para la evaluación de su gestión.

Antes de la Constitución de 1967 predominaba un enfoque jurídico que permitía una contabilidad apuntada hacia el control de legalidad y la determinación de responsabilidades. Surgieron en ese entonces la clasificación institucional o administrativa, la de gastos según su objeto y la de recursos o ingresos.

Luego de dicha Constitución la tendencia comenzó a cambiar y con las técnicas modernas de Presupuesto surgieron la clasificación programática, la clasificación económica que separaba los gastos en dos grupos: de Funcionamiento y de Inversión. Ya no sólo se trata de controlar y determinar responsabilidades sino evaluar la gestión gubernamental dándole importancia no solamente a lo “que se gasta” y “quien gasta” sino fundamentalmente a lo “que se hace”.

2.5.2.2 Trato diferente para gastos e ingresos.

La primera gran clasificación que hace el Presupuesto uruguayo es separar en dos capítulos: el de gastos y el de ingresos o recursos. Existen diferencias entre los Presupuestos de un tipo u otro.

El Presupuesto de gastos tiene carácter limitativo ya que sus créditos son la máxima autorización para gastar en un objeto, mientras que para el caso de los ingresos el Presupuesto es preventivo debido a que se calcula lo que se va a recaudar pero no hay un límite a esa recaudación.

En lo que respecta al aspecto temporal los créditos del Presupuesto de gasto tienen vigencia anual, en cambio los recursos tienen carácter permanente, o sea, hasta que otra disposición modifique o anule el recurso correspondiente.

Otra diferencia que se puede marcar es en cuanto a la finalidad de uno y otro, por un lado las autorizaciones de gastos significan el destino que el Poder Legislativo quiso dar a los recursos del Estado para satisfacer las necesidades de la sociedad, mientras que por otro lado los recursos son simplemente el medio para que el Estado cumpla con las metas propuestas.

Por último se pueden diferenciar por su inclusión en el Presupuesto, las autorizaciones para gastar nacen en la Ley presupuestal y los recursos son creados por leyes especiales o por textos de legislación impositiva, no necesariamente incluidos en la Ley de Presupuesto.

2.5.2.3 Tipos de Clasificaciones

2.5.2.3.1 Clasificación Institucional

Esta clasificación ordena los gastos según las unidades encargadas de cumplir con los objetivos así como aquellas que lo van a ejecutar. Divide al Sector Público en no financiero y financiero; dentro de cada uno en orden nacional y departamental y dentro de ellos en Administración Central y diferentes entes descentralizados. Por último cada organismo corresponde a un inciso, que a su vez se subdividen en unidades ejecutoras responsables de ejecutar los programas presupuestales.

2.5.2.3.2 Clasificación Funcional

Agrupar los gastos según las grandes áreas o funciones de intervención del Estado. Se puede apreciar en qué medida son satisfechas las grandes necesidades de la sociedad.

Las áreas que se definen son las siguientes:

- Administración Gubernamental
- Servicio de defensa y Seguridad
- Servicios Sociales
- Servicios Económicos
- Deuda Pública

2.5.2.3.3 Clasificación Económica

Clasifica los gastos según el efecto que produce en la economía la intervención del Estado. Separa lo que son Gastos Corrientes o de Funcionamiento, o sea, los que no incrementan la capacidad instalada del Estado y los Gastos de Inversión que refiere a la adquisición de bienes de activo fijo.

2.5.2.3.4 Clasificación Programática

Se subdividen las acciones del Estado en categorías programáticas. Se define programas como un plan de acción cuyos objetivos son productos terminados que colaboran a la satisfacción de las necesidades de la comunidad.

Son subprogramas los planes de acción cuyos objetivos y metas son también productos terminados, pero los mismos son parciales, es decir que si se suma la producción de estos subprogramas, integrantes de un mismo programa, se obtiene la producción total del programa.

Dentro de cada programa o subprograma los gastos se abren según la clasificación económica antes vista. A su vez clasifica los programas de funcionamiento en actividades, que refiere a acciones de carácter rutinario, repetitivo para cumplir los objetivos y metas de los programas respectivos y Proyectos de funcionamiento, los cuales son acciones no rutinarias, que tienen un principio y un fin y que dan lugar a gastos de funcionamiento. Las actividades por su parte se dividen en Finalistas, las que contribuyen de manera directa al logro de los objetivos y en actividades De apoyo, son las que colaboran indirectamente con el objetivo.

Por otro lado los Programas de inversión sólo se abren en Proyectos, pero estos dan lugar a gastos de inversión.

2.5.2.3.5 Clasificación por objeto del gasto

Se clasifican los gastos según la naturaleza del mismo. Se dividen en Grupos que van del 0 al 9, se subdividen en Subgrupos (de dos dígitos), que a su vez se subdividen en Objetos (de tres dígitos), que pueden comprender Auxiliares (de más dígitos).

Los grupos que se definen son los siguientes:

- 0 Servicios Personales
- 1 Bienes de Consumo
- 2 Servicios no Personales
- 3 Bienes de Uso
- 4 Activos Financieros
- 5 Transferencias
- 6 Intereses y Otras Gastos de Deuda
- 7 Gastos no Clasificados
- 8 Aplicaciones Financieras
- 9 Gastos Figurativos

Esta clasificación se aplica a los organismos del Presupuesto Nacional, no comprende a las Empresas del Estado o Entes del Art. 221 de la Constitución, ni tampoco a los Gobiernos Departamentales. En relación a las empresas lo que

puede hacer el Estado es exhortar a aplicar esta clasificación, dada su autonomía. En la realidad esta clasificación no es aplicada por la totalidad de dichas empresas lo que dificulta los comparativos a nivel general del Estado. Es distinta la situación de los Gobiernos Departamentales, ya que por una Ordenanza del Tribunal de Cuentas se los obligó aplicar esta clasificación²¹.

2.5.2.4 Clasificación de las fuentes de financiamiento

En nuestro país hay dos tipos de clasificaciones vistas de distintos puntos de vista. Una primera clasificación, según el Instructivo del Ministerio de Economía y Finanzas, que divide a las fuentes de financiamiento en dos: internas, o sea, que se originan dentro del país y externas, que tienen su origen fuera del país. A su vez dentro de las primeras se distinguen los fondos de rentas generales, los propios, los de afectación especial, los del endeudamiento, etc.

Una segunda clasificación, basada en el Decreto del Poder Ejecutivo N° 453/85, que clasifica los ingresos, excepto los originados por préstamos, según el vínculo entre el Estado y el tercero en la fijación del ingreso. Se distingue Ingresos Tributarios que se imponen a la población por el poder coactivo de Estado (impuestos, tasas y contribuciones), e Ingresos no tributarios que son el resultado

²¹ OTC 76 del 21/07/1999.

de un contrato entre el Estado y un particular. Estos últimos a su vez se dividen en Corrientes (o de funcionamiento) y de Capital (o de inversión).

2.6 Forma de Elaboración y Ejecución. Proceso Administrativo del Presupuesto

Tanto en los Presupuestos tradicionales como en los modernos existen una serie de etapas que conforman lo que se conoce como el proceso administrativo del Presupuesto. Dichas etapas son: formulación, discusión y sanción, ejecución y registro, control y evaluación.

La formulación del Presupuesto está a cargo de los propios Organismos que formulan su proyecto de Presupuesto y los Organismos centrales de evaluación y control que son la Contaduría General de la Nación (CGN), la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) y el Tribunal de Cuentas (TC).

Esta etapa comienza con la definición de una política en materia de Presupuesto y con el dictado de instructivos, normas y procedimientos a seguir, por parte de la CGN, quien es la responsable del sistema presupuestario nacional en cuanto a establecer los lineamientos técnicos y operativos que deberán tener en cuenta los responsables de confeccionar el Presupuesto de cada organismo. Estos

lineamientos están referidos a los organismos del Presupuesto Nacional y no con relación a los restantes Presupuestos.

Teniendo en cuenta estos lineamientos cada organismo del Estado elabora su proyecto de Presupuesto de gastos y recursos propios, para los cinco años de su período de Gobierno dentro de los seis primeros meses de dicho período. Seguidamente la CGN, analiza conjuntamente con la OPP los distintos proyectos de Presupuesto, evaluando si los mismos siguieron las políticas y procedimientos fijados previamente, la coherencia entre los proyectos, el monto de recursos que insumirán, y en relación a todo esto es que aprueba, rechaza, o efectúa modificaciones a los mismos.

La OPP tiene como cometido, en lo que respecta al Presupuesto Nacional, asesorar al Poder Ejecutivo en la formulación del Presupuesto Nacional proponiendo los lineamientos necesarios y colaborar con la CGN en la preparación del proyecto de Presupuesto. También deberá realizar la evaluación técnica previa, concomitante y posterior a su ejecución, informando sobre la eficiencia de los mismos. En cuanto al Presupuesto de los Entes industriales y comerciales del Estado y Gobiernos Departamentales asesora previa y perceptivamente a estos organismos.

El otro organismo que interviene es el TC, el mismo interviene en el Presupuesto Nacional sólo a solicitud expresa de la Asamblea General o de cualquiera de las Cámaras. Cuando se refiere al Presupuesto de los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados, Entes industriales y comerciales y los Gobiernos Departamentales interviene a título perceptivo.

El Poder Ejecutivo (una vez que todos los organismos le hayan hecho llegar sus Presupuestos) tiene plazo hasta el 31 de agosto del año de inicio de gobierno para presentar el Proyecto de Ley al Poder Legislativo.

Seguidamente viene la etapa de discusión y sanción por parte del Poder Legislativo en la que se procede a someter el proyecto de Presupuesto consolidado a consideración del Poder Legislativo, que es el órgano encargado justamente de su discusión y sanción, el cual dispone de 120 días a contar desde el vencimiento del plazo de seis meses anterior.

Una vez recibido el Presupuesto por el Poder Legislativo, el mismo tiene 120 días para aprobar la Ley, o sea, que tiene plazo hasta el 31 de diciembre de ese año para aprobarlo. Recibido por una de las cámaras, esta tiene 45 días para aceptarlo o realizar modificaciones, luego pasa a la otra cámara que también tiene un plazo de 45 días para aceptarlo o hacerle modificaciones y si ocurre este último caso en que se produzcan modificaciones pasa nuevamente a la cámara anterior por un

plazo de 15 días para que lo acepten o no. En caso de continuar las discrepancias se cuenta con un último plazo de 15 días en que decidirá en la Asamblea General Legislativa (Artículos 217 y 218 de la Constitución).

Si no se cumple con algunos de los plazos establecidos por la Constitución (tanto para el Poder Ejecutivo como para el Poder Legislativo) no se llega a aprobar la Ley de Presupuesto para el período de Gobierno en curso, el cual deberá regirse por la Ley de Presupuesto anterior. Esto no implica que el Gobierno entrante este atado a las políticas establecidas por el Gobierno anterior ya que cuenta con las Leyes de Rendición de Cuentas para realizar las modificaciones al Presupuesto.

Luego de aprobado el Presupuesto se procede a la ejecución en cada organismo tanto en forma física como monetaria de las acciones programadas para alcanzar los objetivos y metas prefijadas, así como también su registración en forma física y contabilización en forma monetaria de manera que permita realizar la evaluación correspondiente.

Por último se realiza el control y evaluación de la gestión y se compara con lo proyectado, tanto en términos físicos como financieros con el fin de determinar desvíos, sus causas y adoptar las medidas correspondientes. La evaluación de esta última etapa se realizará a través de los Indicadores Estratégicos (o de gestión) definidos con anterioridad y analizando en qué medida se cumplieron con los

objetivos definidos. Otra forma complementaria de realizar dicha evaluación es mediante la comparación entre el crédito presupuestado y el ejecutado.

De acuerdo al artículo 214 de la Constitución el Poder Ejecutivo deberá presentar dentro de los seis primeros meses de vencido el ejercicio anual que coincide con el año civil, o sea, antes del 30 de junio de cada ejercicio, los estados correspondientes al ejercicio cerrado al 31 de diciembre del año anterior. Esto es lo que se conoce como las Leyes de Rendiciones de Cuentas. Las mismas tienen como principales objetivos demostrar, por parte de los organismos que integran el Presupuesto, como se ha cumplido con los programas presupuestados en cuanto al logro de los objetivos (eficacia) y en cuanto a la relación costo/objetivos (eficiencia). Por otro lado estas Leyes deben brindar información de cómo se han utilizado los recursos, si los mismos se han mantenido dentro de los límites financieros que le ha fijado la autorización legislativa.

Según el artículo 211 literal C) de la Constitución compete al Tribunal de Cuentas dictaminar e informar respecto de las rendiciones de cuentas y gestiones de todos los órganos del Estado.

3 CAPITULO – ANALISIS DE CASO

3.1 Sistemática de trabajo

El presente capítulo se desarrolla tomando como base lo definido en el Capítulo 2, Marco Teórico, el que sirve de sustento para la definición de la metodología y herramientas aplicadas al trabajo de campo y posibilita de esta manera obtener conclusiones y realizar recomendaciones que se presentarán en el Capítulo siguiente.

Como ya se mencionó con anterioridad, el análisis de campo se realizará en el MGAP y dentro de éste en la Unidad Ejecutora 005 DGSG. Se delimitó el análisis a esta unidad en particular por varias razones: en primer lugar por ser representativa de dicho Inciso; en segundo lugar debido a que la actividad económica que regula es una de las de mayor peso en la economía nacional. Por último su elección también se basó en la disponibilidad de información a la que se podría acceder por contar con uno de los miembros del equipo de trabajo trabajando en esta Unidad Ejecutora.

Esta etapa de trabajo se centra en el análisis de la información obtenida de los distintos participantes en la elaboración, ejecución y control del Presupuesto Nacional a través de información publicada en diferentes páginas Web, en especial de la Presidencia de la República, entrevistas semi-estructuradas con

responsables de distintos organismos relacionados con el tema, normas Constitucionales, Leyes Presupuestales y opiniones de diferentes autores calificados.

De acuerdo a lo establecido en el párrafo anterior se realizarán entrevistas a informantes calificados que participan en las distintas etapas del Presupuesto Nacional. Las entrevistas se efectuarán de forma semi-estructurada ya que se parte de una lista de preguntas concretas sobre temas puntuales, dejando cierto grado de libertad para que el entrevistado pueda explayarse en su opinión y también poder hablar sobre otros temas que surjan durante la misma.

Una de ellas se realizará al actual (Agosto 2010) Sub-Director de la OPP Dr. Conrado Ramos debido a que dicha oficina se relaciona de manera muy estrecha en la etapa de elaboración ya que fija los lineamientos y colabora en la confección por parte de los distintos organismos de su Presupuesto particular. Otra de las razones de esta entrevista es que se puede obtener información de primera mano en lo que refiere a otra de las etapas del Presupuesto que es la evaluación que realiza esta oficina.

Otra de las entrevistas se le realizará a la Cra. Alejandra Musacchio, quien se desempeña como Gerente de Área Planificación y Gestión Financiero Contable del MGAP. Consultamos a ella ya que es una de las responsables de la

elaboración del Presupuesto de la totalidad del Inciso y podrá proporcionar información que será de utilidad para conocer como este Ministerio elabora el mismo.

También se consultará a la Cra. Beatriz Arce como responsable del Área Financiero Contable de la Unidad Ejecutora 005 (DGSG). La misma es la responsable en cuanto a la elaboración y ejecución del Presupuesto y desde hace ya bastante tiempo viene participando en la confección de las distintas Leyes de Presupuesto que se han aprobado en dicha UE y en otras, por lo que cuenta con una vasta experiencia en la materia que será de suma importancia para conocer de la mejor forma como esta Unidad se maneja a la hora de elaborar su Presupuesto y como esto ha ido evolucionando con el correr de los años.

En relación al análisis del capítulo se desarrollará en primera instancia un estudio de la ejecución del gasto y cómo ha evolucionado durante los últimos 25 años. Para esto se seccionará en dos períodos, uno desde 1985 a 1999 en donde se mostrará cómo ha ido cambiando la asignación de los recursos dentro de la Administración Pública. El segundo período abarca desde 1998 a 2008, donde se expondrá como elemento de análisis la evolución del Gasto Público Social a lo largo del período.

En segunda instancia el estudio se centrará en los aspectos metodológicos del Presupuesto en el cual se efectuará una comparación entre la estructura del Presupuesto anterior y el sistema propuesto para el presente período.

En tercer y última instancia se revelará el estudio realizado en el mencionado Inciso y UE donde se realizará una introducción a cada uno de estos organismos a través de sus leyes constitutivas, sus cometidos y sus organigramas. Seguido de esto se mostrará la importancia que tiene cada uno de ellos en relación al resto de los Incisos y Unidades Ejecutoras a través de gráficas y cuadros comparativos. Finalizando este análisis se tomarán en cuenta las entrevistas realizadas y otra información recabada para presentar un estudio particular de dichos organismos.

El análisis de esta información permitirá que en el último capítulo se puedan desarrollar las conclusiones y efectuar las recomendaciones a las cuales arribemos en nuestra investigación.

3.2 Análisis Presupuestal, con relación a la ejecución del gasto

3.2.1 Período 1985 - 1999

En 1985 el País se encontraba saliendo de un período en el cual el Gobierno dictatorial ejerció su poder (1973 - 1985), lo cual hizo, en materia presupuestal, que tanto el Ministerio de Defensa como el del Interior tuvieran en él mismo un

peso significativamente alto. En ese entonces estos Ministerios representaban el 37% de los egresos operativos, mientras que la suma de los Ministerios de Educación y Cultura y Salud Pública, la Administración Nacional de Educación Pública, la Universidad de la República y el Instituto Nacional del Menor representaba solo 33%.

Con la restauración de la Democracia el gasto público militar fue motivo de debate al analizar el nuevo papel y las funciones del Estado relativas al desarrollo. Se considera y cuestiona cuál es el impacto, la eficacia y eficiencia de dicho gasto. Se analizó en particular su costo de oportunidad (valor de las alternativas que se tienen que renunciar) al señalar que dichos recursos podrían ser utilizados con otros fines: aumentar el gasto público social; invertir en infraestructura y servicios económicos; disminuir la carga fiscal. Esto provocó que en 1999 la participación del Ministerio de Defensa e Interior disminuyera al 25%, dándole mayor porcentaje del gasto público al MEC, MSP, ANEP, UDELAR e INAME (hoy INAU), los mismos representaron el 44%.

En cuanto a la Administración Central en su conjunto, el peso de la misma en el total de gastos operativos en 1985 era del 75,9% mientras que en 1999 paso a ser del 64,4%. Esa variación, fue acompañada de un cambio importante en la participación de los Organismos del Art. 220 de la Constitución, quienes tuvieron un comportamiento inverso al de la Administración Central, ya que incrementaron

su gasto operativo del 22,8% a 32,9% en el mismo período. Por otro lado el Poder Legislativo pasó del 1,3% al 2,8% también en el mismo período. Una de las causas de este cambio en la asignación de los recursos se atribuye normalmente a la diferente capacidad de control del Poder Ejecutivo en su relación con los diferentes organismos del Estado. En ámbitos como la Administración Central, por ejemplo, donde el Poder Ejecutivo tiene amplia capacidad de control sobre el Presupuesto, los egresos bajaron, en tanto que en ámbitos como los Organismos del Art. 220 de la Constitución, donde el control del Poder Ejecutivo sobre el Presupuesto es menor, los egresos crecieron. Ello se explicita en el gráfico que se muestra a continuación:



En un grado más avanzado de análisis se puede apreciar la evolución que tuvieron las inversiones en este período. Las mismas en promedio fueron cercanas al 17% de los egresos operativos, siendo realizadas por la Administración Central el 90% en 1985 y 86% en 1999. Los Organismos del Art. 220 de la Constitución ejecutaron solo el 8% del total de inversiones en 1985 y alcanzaron el 16% en 1999.

Con relación a los Recursos Humanos pertenecientes al Gobierno Central (comprende al Poder Legislativo, Administración Central y los Organismos del Art. 220 de la Constitución) las políticas de reducción no han logrado alcanzar los resultados pretendidos, ya que entre 1985 y 1998 solo se redujo un 2% el total de los mismos. La Administración Central redujo su personal en un 15%, fundamentalmente a partir del año 1995, año en que se inicio la implementación de la Reforma del Estado. En ese mismo período el Poder Legislativo duplicó su personal y el de los Organismos del Art. 220 de la Constitución creció un 9%.

Desde otra perspectiva de análisis y considerando los resultados en forma restringida, o sea, considerando que son las ejecuciones presupuestales del Gobierno Central, se aprecia que el déficit (ingresos – egresos) del período 1985 – 1999, en promedio, fue 2,5% del PBI. El déficit mayor se dio en la primera Administración (1985 – 1989), cuando en promedio se registró un déficit de 4,1%; en el segundo Gobierno (1990 – 1994) el déficit promedio fue de 1,3%; en el

tercer gobierno (1995 – 1999), el déficit promedio fue de 2,2%. Cabe resaltar que solo en dos años el déficit fue inexistente (1992) o menor que un punto del PBI (1991), lo cual puede explicarse porque en 1990 se produjo un importante ajuste fiscal.

La explicación de éstos déficits se corresponden, en general, con un incremento en los egresos y no con una reducción de los ingresos. Los egresos variaron mucho en el período, oscilando entre los niveles más bajos en 1991 y 1992 (18,6% y 18,7% del PBI), cuando hubo equilibrio fiscal, y los picos más altos se registraron en 1985 y 1989 (22,2%), siendo estos años los de mayor déficit considerando las dos primeras Administraciones. En la siguiente Administración los egresos crecieron linealmente, sin que el déficit fuese excesivamente grande, debido al aumento en los ingresos.

En relación a los ingresos los mismos aumentaron como consecuencia de los ajustes fiscales de 1990 y 1995. Desde 1994 los egresos e ingresos tuvieron una similar tendencia de crecimiento²².

²² Elías, Antonio. Uruguay 1985-1999. (des) Ajuste Fiscal, Desajuste Presupuestal. Editorial Trilce. Año 2000, 149 p.

3.2.2 Período 1998 – 2008

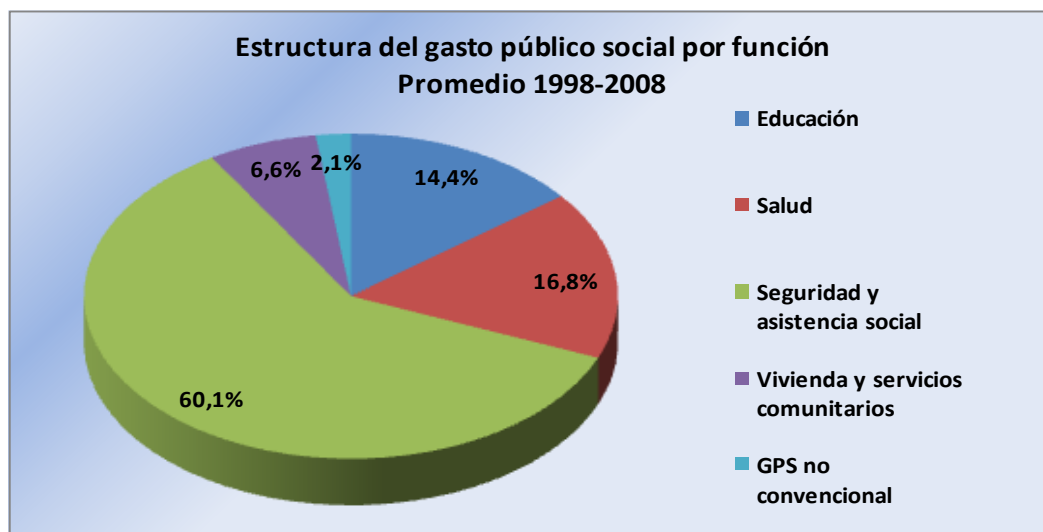
A nivel internacional el período 1998-2008 estuvo marcado por un continuo crecimiento de la producción mundial a una tasa promedio de variación del PBI de 3,8% anual. Los países del Mercosur tuvieron un ritmo promedio de crecimiento del 3% anual.

En Uruguay se registró una fuerte recesión como consecuencia de la situación por la que atravesaba la región, devaluación Brasileña en 1999, seguida de la crisis Argentina en el 2001, todo esto ayudó a que nuestro país en el año 2002 atravesara una fuerte crisis con una caída cercana al 8% en el producto de ese año. Luego de dicha crisis en los años siguientes el país comenzó un período de fuerte expansión que se apoyó en el aumento tanto de la demanda externa como interna: el promedio de crecimiento del producto en el 2004-2008 fue de 6,7% anual, el mayor registrado para cinco años consecutivos desde el quinquenio 1944-1948.

Para este período se analizará el Gasto Público Social (GPS), el cual comprende: Seguridad y asistencia social, Salud, Educación, Vivienda y servicios comunitarios y GPS no convencional (el cual incluye los siguientes gastos: culturales y religiosos; investigación aplicada y desarrollo experimental; deporte y recreación; el destinado a la articulación y ejecución de acciones de desarrollo social -MIDES-, y lo imputado a las direcciones generales de secretaría de los ministerios “no sociales” en los que se identificó gasto público social). Este

concepto tuvo una evolución dispar en el período 1998-2008, marcada por una relativa estabilidad entre 1998 y el 2002, una caída en el 2003 y el 2004 y una recuperación a partir del 2005, para lograr el valor máximo del período considerado en el 2008, año en que el GPS permite explicar el 74,2% del Gasto Público Total (GPT). Comparando los datos del inicio y el fin del período, se observa un crecimiento del GPS del 23,2% en términos reales. En promedio para los once años considerados, el GPS representó el 66% del GPT.

En cuanto a la composición del GPS (ver gráfico siguiente), el mayor porcentaje recae en la función Seguridad y asistencia social, que representa en promedio el 60% del GPS total para el período considerado. Dentro de dicha función la participación predominante (aproximadamente el 70%) corresponde a las jubilaciones y pensiones. Le siguen en importancia las funciones Salud (17%) y Educación (14,4%).



(14,4%), y de menor relevancia en términos relativos son las de Vivienda y servicios comunitarios (6,6%) y GPS no convencional (2%).

Con respecto a la evolución de los distintos componentes del GPS, si bien el peso de las distintas funciones mencionadas no se ha alterado demasiado en los once años considerados, se detectan ciertos aspectos específicos que merecen ser comentados.

En primer lugar, el componente menos dinámico del GPS en el período fue precisamente el de mayor peso, de hecho la función Seguridad y asistencia social disminuyó significativamente su participación relativa en el período: en el trienio 1998-2000 representaba en promedio algo más del 63% del GPS total, dicha participación descendió a menos del 55% en el 2006-2008.

En segundo lugar, las funciones Salud y Educación tuvieron un crecimiento real en el período mayor que el del GPS total (54% y 45% respectivamente), lo cual les hizo ganar peso relativo en la participación para el año 2008 y explicar el 20% del total del GPS en el caso de Salud y el 15% en el caso de Educación. La importancia relativa de este último componente continuó en aumento hasta alcanzar la meta del 4,5% del PBI en el 2009.

El gasto en Vivienda y servicios comunitarios y el GPS no convencional, si bien tienen un menor peso relativo en el GPS total, fueron los componentes más dinámicos, con un aumento del 56% y el 215% respectivamente en términos reales si se comparan los datos del inicio con los del final del período. En el caso del GPS no convencional, el salto que hace que su valor real más que se triplique en los once años considerados y que su participación relativa pase del 1,6% al 4% se verifica a partir del 2005 y tiene su explicación en la creación del MIDES como organismo articulador y ejecutor de acciones de desarrollo social²³.

Gasto Público Social (GPS) por función en millones de pesos del 2008

Año	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Educación	17.366	14.419	14.564	15.774	14.970	14.863	15.325	15.507	16.623	20.237	25.185
Salud	18.646	18.905	18.671	19.239	17.438	15.926	16.321	17.381	20.865	23.520	28.710
Seguridad y asistencia social	72.101	74.902	73.627	75.595	70.737	61.457	59.461	61.719	64.649	76.463	73.655
Vivienda y Servicios comunitarios	6.658	7.002	6.644	8.529	7.080	6.818	7.075	6.786	8.112	9.374	10.378
GPS no convencional	1.834	1.717	1.558	1.280	1.397	1.087	1.213	2.461	4.579	5.353	5.770
Total	116.605	118.944	115.064	120.417	111.622	100.151	99.395	103.854	114.828	134.947	143.698
Prioridad Macro (GPS/PBI) %	19,7	20,4	20,7	22,4	22,8	20,8	19,5	19,7	20,4	22,0	21,3
Prioridad Fiscal (GPS/GPT) %	67,4	67,1	67,1	69,1	65,7	57,1	60,9	62,7	63,6	71,3	74,2

3.2.3 Principales Lineamientos del Período 2010-2014

Para el próximo Presupuesto se han establecidos algunos lineamientos básicos que el presente gobierno piensa hacer hincapié en materia del GPS como son la

²³ Reporte Social 2009, Principales Características del Uruguay Social. OPP – AGEV.
www.agev.opp.gub.uy

seguridad pública, la educación, la emergencia habitacional y la disponibilidad de infraestructura. Por otra parte, se priorizan un conjunto de acciones y programas que apuntan a la consolidación y al fortalecimiento de áreas esenciales de las políticas sociales. A continuación se realizará un breve repaso de las mismas:

- Aumentar en un 75% el Presupuesto para vivienda y duplicar inversión en Infraestructura.

Se estableció que las políticas de viviendas son una prioridad para el presente Presupuesto y por lo tanto se emplearan exoneraciones fiscales para los alquileres y la construcción de viviendas. Se concentrarán especialmente los esfuerzos en los sectores de la población más vulnerable según se estableció.

En materia de infraestructura se piensa mantener los niveles del 2009 y se piensa duplicar (en relación al pasado quinquenio) la inversión pública y privada. En este sentido se están desplegando planes muy ambiciosos desde el Estado en áreas estratégicas como la energética y las telecomunicaciones.

- La Ley de Presupuesto atenderá la Transformación del Estado y las inequidades salariales.

La iniciativa presupuestal está destinada a la transformación y fortalecimiento institucional del Estado y en una primera instancia se comenzará con un plan piloto que se aplicará en tres ministerios: el de Industria, Energía y Minería, el de

Salud Pública y el de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (tema que se analiza más adelante).

Se intentará atacar las inequidades más importantes en materia salarial estableciendo un mínimo salarial y se priorizarán los salarios de policías y el de los efectivos militares.

- En materia de Educación las prioridades se establecieron en infraestructura, construcción de escuelas de tiempo completo, mejoras edilicias en liceos y escuelas, la atención a los centros CAIF y la descentralización de la Universidad de la República.

Se estableció el mantenimiento y la continuidad para sostener durante todo el quinquenio el 4,5% del Producto Bruto Interno (PBI) tal como había sucedido en el Presupuesto anterior.

- En materia de seguridad se propondrá un aumento de U\$S 200 millones.

Dicha partida se piensa destinar a incrementos salariales fijos y en base a compromisos de gestión para los policías que corren riesgo de vida, así como también para cárceles, bomberos y policía caminera. En relación al tema cárceles

se plantea la construcción de establecimientos y el mejoramiento del resto a través de acuerdos público-privados²⁴.

3.3 Análisis Presupuestal metodológico

Con otra perspectiva enfocada hacia la estructura del Presupuesto y los resultados que se pretenden lograr es que se analizará a continuación, para el caso de nuestro país, como se ha realizado en la práctica el Presupuesto, si se ha cumplido con los objetivos planteados, si se respetan los principios establecidos en la Constitución y si se presenta la información de acuerdo al enfoque de resultados para evaluar la gestión de los distintos Incisos que se pretende realizar desde hace varios Presupuestos.

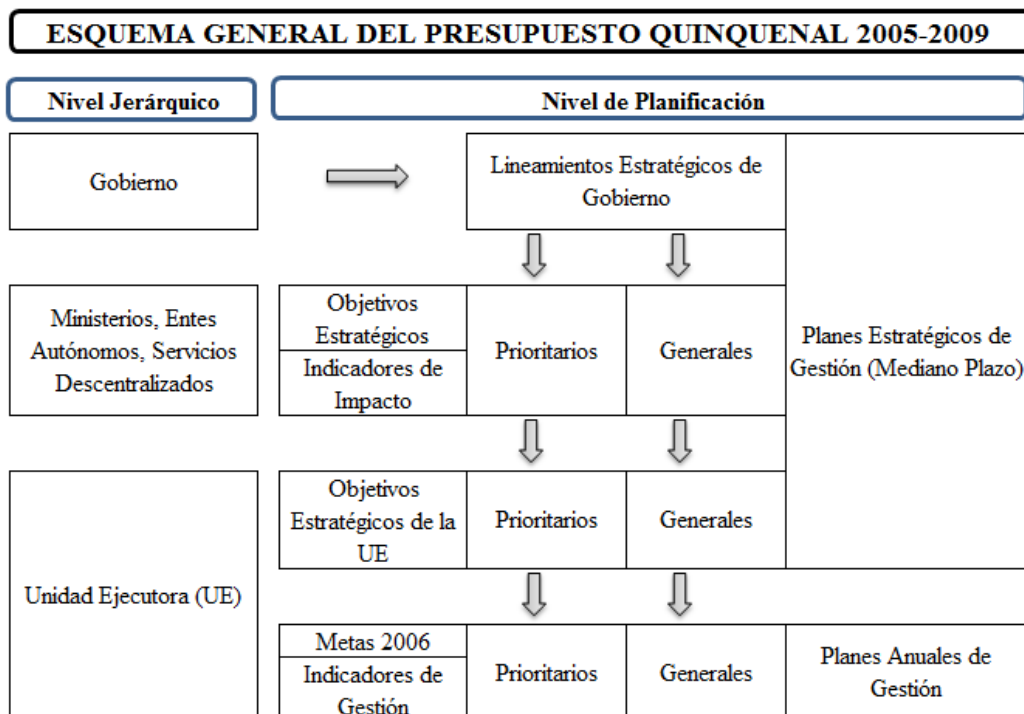
Uno de los aspectos distintivos del sistema presupuestal uruguayo es la formulación de Presupuestos quinquenales, similar a un plan de mediano plazo. El modelo de Uruguay funda su práctica de elaboración del Presupuesto a partir de las generalidades respecto del papel del Estado en cuanto a la planificación del desarrollo. La modificación constitucional de 1966 intentó quebrar la naturaleza incremental de la presupuestación anual y la asignación de recursos a instituciones más que a objetivos y metas por lograr. O sea que se pretendió definir objetivos y

²⁴ Material recuperado el 15/08/2010 de la página de presidencia:
<http://www.presidencia.gub.uy/sci/noticias/2010/08/2010081310.htm>

metas a alcanzar para realizar la asignación de los recursos. Constituye una aproximación al enfoque de resultados al que se quiere llegar hoy día. Sin embargo, la introducción con rango Constitucional de la técnica presupuestaria (año 1967) por programas tuvo limitado impacto, ya que en la práctica no se realizó un análisis detallado de los programas incluyendo: objetivos, metas, acciones, sino que meramente se reconoció y validó una estructura de entidades que ya existían cuya lógica de funcionamiento respondía a los mecanismos operativos del Presupuesto tradicional basado en tareas orientadas por la mecánica de la ejecución de gastos.

En los últimos cuarenta años el proceso uruguayo ha sufrido diversos cambios a través del tiempo, adaptando la nomenclatura desarrollista de la década del 60 a un enfoque de planificación estratégica de los Organismos Públicos que se rigen por el Presupuesto quinquenal. En 1990, con la llegada del Dr. Luis A. Lacalle a la Presidencia de la República, el tema de la reforma del Estado comenzó a tener una firme presencia en el discurso público. En el segundo mandato del Dr. Julio M. Sanguinetti (1995-2000) la transformación del Estado adquirió un nuevo impulso y globalidad sumida en un frenesí reformista que incluyó dimensiones decisivas del quehacer nacional como la seguridad ciudadana, la seguridad social, la educación pública, el régimen electoral y el sistema de energía eléctrica. La administración del presidente Dr. Jorge Batlle (2000-2005) continuó con el proceso de desregulación y transferencia de actividades al sector privado.

Para el ciclo presupuestal 2005-2009, que debió elaborar el gobierno del Dr. Tabaré Vázquez a partir de marzo del 2005, los Ministerios, Entes Autónomos y Servicios Descentralizados debían iniciar su análisis considerando la ejecución de gastos del año 2004 con la finalidad de identificar aquellos recursos que sea posible reasignar hacia las metas prioritarias que darán cumplimiento a los Lineamientos Estratégicos de Gobierno (LEGs). De esta manera, los Ministerios debían priorizar sus planes estratégicos para el quinquenio en función de los LEGs y el cumplimiento de sus restantes cometidos legales, esta ofensiva reformista mantuvo las principales líneas y objetivos de la reforma administrativa iniciada en 1996, que intentó consolidar la tendencia al proceso de transformación que impulsa al pesado Estado uruguayo, dejando atrás el modelo desarrollista. En la Figura que aparece a continuación se muestra el esquema general de lineamientos, objetivos y metas del Presupuesto Quinquenal 2005-2009.



En términos teóricos, para alinear lo planificado con el Presupuesto, los responsables de las instituciones podían realizar reasignaciones de créditos presupuestarios para fortalecer aquellas áreas que contribuyeran a las metas prioritarias. No obstante las prioridades que emanen del ejercicio de planificación estratégica, el análisis de discrecionalidad presupuestaria de la ejecución del año 2004 estuvo severamente limitada por una serie de restricciones a la reducción de recursos de gastos de funcionamiento, gasto en personal e inversiones (como se verá más adelante).

Incluso en el área de recursos humanos, el ejercicio de Presupuesto quinquenal coartaba fuertemente los cambios a las estructuras de puestos de trabajo. A modo de ejemplo, el instructivo emitido por el CEPRE y la OPP planteaba un contexto de autolimitación a las autoridades ministeriales en esta materia:

“En esta primera instancia presupuestal se manejará con mucha cautela el cambio de estructuras, pues es necesario minimizar los impactos negativos. El tiempo de preparación del Presupuesto no es suficiente para estudiar en profundidad las posibles repercusiones de cambios profundos, por lo que se sugiere proponer los cambios mínimos imprescindibles para llevar a cabo las líneas estratégicas en el año 2006” (Comité Ejecutivo para la Reforma del Estado, 2005-b).

En consecuencia de lo anterior, si las limitaciones a la reasignación de prioridades provienen tanto de las restricciones por objeto del gasto como por la cautela en la reestructuración de puestos de trabajo, los grados de libertad para ajustar el Presupuesto a los lineamientos estratégicos de gobierno están severamente restringidos.

Esta transición es ineludible debido a la necesidad existente de adaptar los esquemas de planificación caracterizados por la alta volatilidad económica y *shocks* en las finanzas públicas a los momentos que se viven en la actualidad²⁵.

En el período presupuestal anterior, los cambios propuestos fueron leves y no se estableció un compromiso firme por parte de los líderes políticos y directores de las distintas Unidades para llevar adelante un verdadero proceso de cambio. Esto se ve reflejado claramente con el ejemplo anterior, donde desde el arranque se fijaron limitaciones a la hora de proponer cambios y reformular procesos, cosa que para realizar un cambio profundo no se deberían proponer. Otro aspecto importante que se pudo recabar con las distintas entrevistas realizadas es la falta de técnicos capacitados en gestión en el Estado, o sea, personas expertas en la materia que sean los líderes del cambio. Ellos deberían plantear los cambios que crean convenientes realizar, para mejorar los procesos, modificación de los puestos de trabajos y un conjunto de actividades coordinadas con las políticas, para que las mismas puedan brindar los recursos necesarios para llevar adelante las actividades propuestas con el fin de mejorar la gestión.

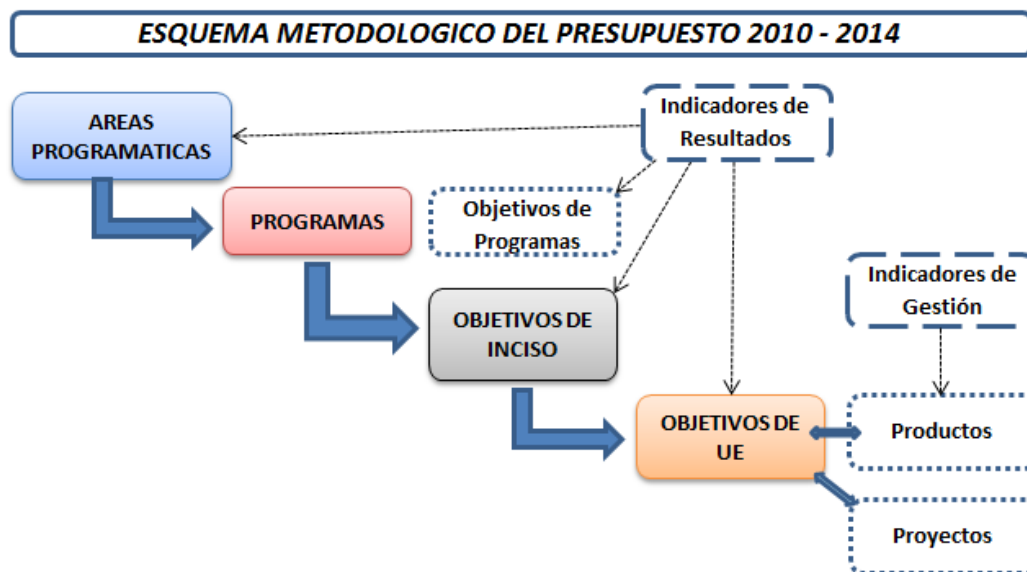
Otro aspecto de notoria importancia que se puede recalcar es la falta de análisis de la política pública. Conrado Ramos plantea como un modelo de referencia el modelo neozelandés, el plantea la importancia que ellos le dan a la política

²⁵ Planificar y presupuestar: modelos de integración y coordinación en América Latina. Juan Cristóbal Bonnefoy, Ricardo Martner.

pública más allá de los prioridades políticas, “no tiene que ser solamente un tema de prioridades políticas, que siempre las tiene que haber y eso es lo que rige, pero dentro de esas prioridades políticas tiene que haber una racionalidad de entender las políticas públicas también para asignar ese margen fiscal, un marco mínimo de estructura técnica para asignar los dineros, entonces el Estado Uruguayo tiene una debilidad de sus oficinas centrales enorme de hacer ese análisis de políticas públicas para asignar, dentro de ese margen fiscal, las prioridades políticas”.

La OPP que es la oficina encargada de establecer esos lineamientos, de acuerdo a un análisis de políticas públicas y criterios técnicos que están por encima del Gobierno que en ese momento está en el poder, actualmente no participa en el Presupuesto de la manera que lo debería hacer y su papel se reduce a una mera aprobación, cuando la real discusión y aprobación se realiza en otra parte. Esta es una debilidad que está muy relacionada con el tema de la falta de técnicos en gestión en la esfera estatal.

En comparación con el anterior período presupuestal, el actual sistema metodológico del Presupuesto quinquenal que se estableció para el período de gobierno 2010-2014 introduce cambios en relación a los Presupuestos anteriores. A continuación exponemos el esquema metodológico aplicado.



Se incorpora el concepto de Áreas Programáticas (AP) en sustitución de los anteriores LEGs (Lineamientos Estratégicos de Gobierno), y representan las funciones que el Estado desarrolla, y que por su continuidad en el tiempo trascienden los períodos de gobierno. Esta nueva clasificación del gasto público en AP intenta reflejar el destino de los gastos en el Presupuesto, permitirá determinar los objetivos generales de las políticas gubernamentales. Se quiere mostrar la naturaleza de los servicios brindados a la sociedad por los organismos públicos, y medir la función social de los mismos, y de esta manera brindar elementos adicionales que permitan un análisis más profundo del Presupuesto y de la política de gasto público en el Uruguay. A través de esta nueva clasificación se pretende concentrar los esfuerzos del gobierno en función de la obtención de

resultados que sean prioritarios para la sociedad, a la vez que facilita y estimula la vigilancia de los ciudadanos sobre la toma de decisiones del gobierno.

Servirá como un instrumento de lectura del Presupuesto que permite al Parlamento y a la opinión pública analizarlo y evaluarlo desde una óptica diferente, enriqueciendo el debate y contribuyendo de manera constructiva a la definición de las políticas públicas.

Las AP establecidas para este Presupuesto son:

1. Administración de Justicia
2. Asuntos Legislativos
3. Ciencia, Tecnología e Innovación
4. Control y Transparencia
5. Cultura y Deporte
6. Defensa Nacional
7. Desarrollo Productivo
8. Educación
9. Infraestructura, Transporte y comunicaciones
10. Medio ambiente y recursos naturales
11. Protección y Seguridad Social
12. Registros e información oficial
13. Salud
14. Seguridad Pública

15. Servicios Públicos Generales

16. Trabajo y Empleo

17. Vivienda

Los programas presupuestales están establecidos en la Constitución en los literales A) y B) del artículo 214 y constituyen un instrumento para distribuir los gastos en corrientes e inversiones, y los escalafones y sueldos funcionales en cada Inciso. En este período presupuestal la definición de programas presupuestales tienen la característica de ser transversales y tener un objetivo asociado que constituye el primer paso para que los mismos se asemejen a la definición de “Programas” en un sentido más amplio que los utilizados con anterioridad.

A través de ese cambio se pretende que los Programas Presupuestales realmente tengan un sentido programático y vincular los recursos presupuestales con los objetivos últimos que se espera lograr de su aplicación.

Existen asimismo los objetivos de programa que son la expresión cualitativa de ciertos propósitos que se pretenden alcanzar, a través de organismos vinculados al programa. También existen los objetivos de inciso y de UE. Los primeros son la expresión de lo que el Inciso pretende lograr a mediano plazo (2 a 5 años) y deben estar alineados con su misión y cometidos, así como también con los objetivos del Programa al cual contribuyen. Un objetivo de Inciso puede dar lugar a la

formulación de uno o más Objetivos de UE. Los objetivos de UE son la expresión de los que la UE espera lograr en el mediano plazo (2 a 5 años) y deben estar alineados con su misión y sus cometidos y también deben alinearse con los objetivos del Inciso por lo que se deben establecer luego de definidos los primeros. Ambos Objetivos deberán tener asociado al menos un Indicador con su Meta respectiva (valor esperado del indicador) que permita dar información acerca del grado de cumplimiento de dichos Objetivos.

Los productos son los bienes o servicios que la UE proporciona a usuarios externos, y que surgen de la combinación de insumos. Corresponden a los productos finales, o sea, aquellos que son entregados a terceros y de los cuales la UE es responsable de su generación y provisión.

También están los proyectos que son la asignación de recursos presupuestales al interior del cada Programa y según la Ley N° 15809 pueden clasificarse en Proyectos de Inversión o en Proyectos de Funcionamiento. Los primeros refieren a la programación de determinadas realizaciones que signifiquen la formación de activos físicos, ya sea la ampliación o modificación de la capacidad instalada, así como la reposición parcial o total de activos existentes. Por su parte los segundos (funcionamiento) son gastos referidos a la programación de determinadas acciones o rutinarias o no repetitivas que carecen de las características de los proyectos de inversión, pero que al tener, como estos, un principio y un fin (el quinquenio

presupuestal), deben realizarse en un determinado período de tiempo y con una asignación legal de crédito presupuestal específico para la finalidad perseguida por el proyecto y para el mencionado lapso.

Por último esta nueva lógica del Sistema o Esquema presupuestal tiene a los Indicadores que son una herramienta que brinda información cuantitativa respecto a dos aspectos, los resultados y la gestión. Entonces tenemos Indicadores de Resultados e Indicadores de Gestión. Los primeros miden la capacidad para resolver los problemas públicos contemplados en los objetivos y que no dependen de la acción de una sola institución. Miden el progreso hacia el logro de los objetivos establecidos y funcionan como una señal de alerta de si se está trabajando en la senda correcta de acuerdo con los resultados planificados. Generalmente el indicador más adecuado para medir los resultados es el de eficacia que muestra el grado de cumplimiento de los objetivos planteados. Por su parte los Indicadores de Gestión muestran la forma en que se generan los productos de las UE, teniendo en cuenta la utilización de los insumos y los procesos necesarios para obtenerlos. Las dimensiones más comunes de esta medición tienen que ver con la eficiencia (producción física de un producto, ya sea un bien o un servicio, y los insumos o recursos que se utilizaron para alcanzar ese nivel de actividad) y calidad (refiere a la capacidad de la institución para responder en forma rápida y directa a las necesidades de sus usuarios o beneficiarios).

Lo que se está tratando de cambiar con este Presupuesto, es la lógica del armado presupuestal, o sea, no realizar un Presupuesto incremental sin ningún fundamento que lo respalde, sin decir que resultado se van a obtener a partir de eso. Cambiar la lógica implicaba decir que se necesitan más recursos para producir determinado producto y que beneficios se van a obtener con eso. Esta es la justificación que se tiene a la hora de explicar el porqué de definir todas estas áreas programáticas.

Todo esto debe estar acompañado de la debida capacitación a los funcionarios encargados de realizar las tareas para poner en funcionamiento los nuevos sistemas que se están intentando aplicar. Este es un aspecto fundamental, ya que es la gente la que va a desarrollar las tareas y las que tienen que estar debidamente instruidas para poder desempeñarse con éxito. Al igual que en períodos anteriores la capacitación fue escasa, no se está realizando un entrenamiento a los funcionarios de cómo utilizar los sistemas informáticos, como cargar los datos, que es lo que se debe cargar, donde se debe hacer, esto es la base para luego poder hacer el análisis de los resultados. Por lo tanto si no están claros estos aspectos quizá haga que luego no se pueda realizar el análisis como se pretende. La desventaja mayor que se ha notado, por parte de los diferentes actores, es la falta de información y tiempo con el que se están desarrollando los hechos, se está

haciendo todo sobre la marcha, cosa que enlentece y complica el trabajo por parte de los responsables de las Unidades.

Otra gran inquietud que hemos recabado con este nuevo sistema es la incorporación del concepto de la transversalidad, ya que una misma UE puede estar comprendida en dos o más programas. Esto se vuelve bastante difícil a la hora de realizar la asignación del gasto. Esta asignación de la UE pero al programa, o sea, si está incluida en dos programas va a tener recursos asignados, de la UE, a un programa y a otro programa. Otro problema es que también se deben asignar los recursos humanos de una UE a tales programas y los recursos humanos no los podemos dividir, entonces en este sentido como no existe un criterio definido se asigna en función del que tenga un mayor peso en uno u otro programa. Conjuntamente con esto se vio que la necesidad de contar con un sistema patrimonial que cada vez es más necesario en los organismos públicos (por más que algunos cuentan con un sistema de este tipo no son la mayoría). Más aún con este nuevo sistema presupuestal en que sería casi una obligación contar con un sistema único de contabilidad patrimonial (o por lo menos de que permita realizar una asignación de los costos) aparte del ya existente de contabilidad financiera. Según nos comentaron existen intenciones de que esta necesidad se vuelva una realidad en toda la administración pública.

Con respecto al tema de los indicadores se pudo apreciar que los mismos en Presupuestos anteriores no han brindado la utilidad que se esperaba de ellos. Una de las causas de ello fue que en algunos casos no se realizaron con una lógica coherente, si no que se hicieron por una mera formalidad de presentarlos, por lo tanto la información que se podría obtener de ellos era de relativa veracidad. Citando al Dr. Conrado Ramos: “...ahí te definían los indicadores, positivistas y de fácil realización, bien tangibles, ¿qué aportaba eso a la elaboración de un producto de valor público?, nada pero yo cumplía con hacer el indicador. El tema es, si yo realmente voy a desarrollar indicadores que me den pautas de la gestión para ver si estoy elaborando adecuadamente ese producto y si ese producto sirve al objetivo de política que yo tengo que seguir...”.

Para que los indicadores sean una herramienta útil para evaluar los resultados es necesario que se realice un análisis profundo y contar con criterios claros a la hora de definirlos. Una de las críticas más grande recogida fue el exceso de indicadores que se utilizaban en Presupuestos anteriores.

A consecuencia de esto es que para este Presupuesto se solicitó que la elaboración de los mismos fueran pocos y enfocados hacia los resultados.

Surge además que en los Presupuestos anteriores no se le ha dado un gran valor a las evaluaciones de los resultados, tanto en lo que respecta a la evaluación de los

objetivos como de la información que brindan los indicadores. En varias oportunidades estos (objetivos e indicadores) se convertían en meros datos a ser cargados en un sistema del que mucho no se espera. Este es uno de los puntos en los que se piensa hacer un mayor hincapié en el Presupuesto actual.

Esta nueva lógica presupuestal implica que el Presupuesto le llega al legislador con un sentido más amplio y claro de lo que se pretende realizar con el mismo. Esto debería enriquecer la discusión y darle al legislador un fundamento más consistente para la aprobación o modificación del Presupuesto.

Como conclusión de todos estos aspectos relacionados a la metodología presupuestal, la idea que plantea el Dr. Conrado Ramos es: *“A diferencia de los anteriores, si realmente el Presupuesto por Resultados se trabaja seriamente, si realmente vamos a un sistema que cambiamos la escala de remuneraciones, si realmente vamos a redefinir los perfiles de trabajo y competencias de las personas, si realmente lo vamos a hacer y reestructuramos los ministerios, si vamos a hacer eso entonces si hay un cambio cualitativo, pero no lo sé, no sé si va a ser así. Parecería que hay una intención, pero no lo sé.”*

Si realmente se cumple con esta nueva concepción presupuestal se lograría un avance sustancial en la materia.

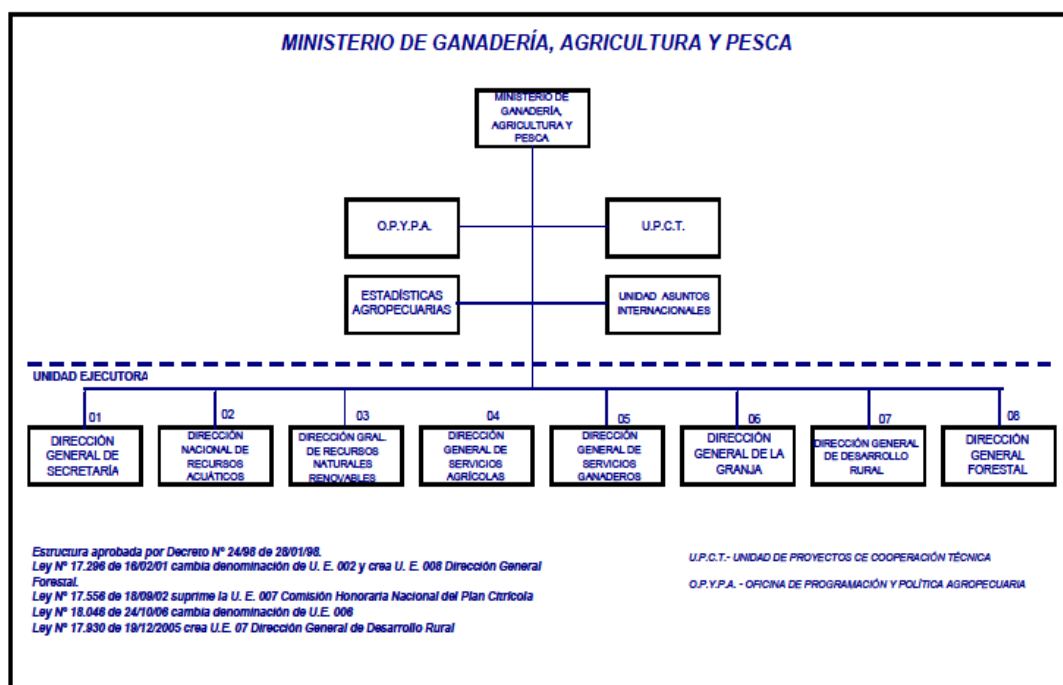
3.4 MGAP - DGSG

3.4.1 Introducción MGAP

El MGAP es uno de los trece Ministerios que conforman el Poder Ejecutivo, fue creado por la Ley N° 9463 de 19 de marzo de 1935. A dicho Inciso le compete contribuir al desarrollo permanente de los sectores agropecuario, agroindustrial y pesquero, promoviendo su inserción en los mercados externos tanto regionales como extra regionales, basado en el manejo y uso sostenible de los recursos naturales. Sus principales funciones son las siguientes:

- Formular políticas públicas con respecto a los sectores agropecuario, agroindustrial y pesquero y de manejo, conservación y desarrollo de los recursos naturales renovables y monitorear el desarrollo de aquellas que se hubieran aprobado.
- Promover el desarrollo, la diversificación e incremento de la productividad de los sectores agropecuario y pesquero e industrias conexas, tanto a nivel nacional como internacional y el crecimiento de sus exportaciones.
- Potenciar la competitividad y comercialización de los productos de los sectores agroindustrial, agropecuario y pesquero, optimizando su inserción en el MERCOSUR y en otros mercados internacionales.
- Controlar las condiciones de comercialización, composición y destino de los insumos agropecuarios.

- Fomentar que las cadenas agroalimentarias se ajusten a los requerimientos de los mercados y garantizar la genuinidad, sanidad e higiene de los alimentos.
- Coordinar la actuación del Ministerio con organismos nacionales e internacionales de cooperación y gestionar la obtención de recursos necesarios para sus servicios y para atender demandas de los distintos sectores²⁶.

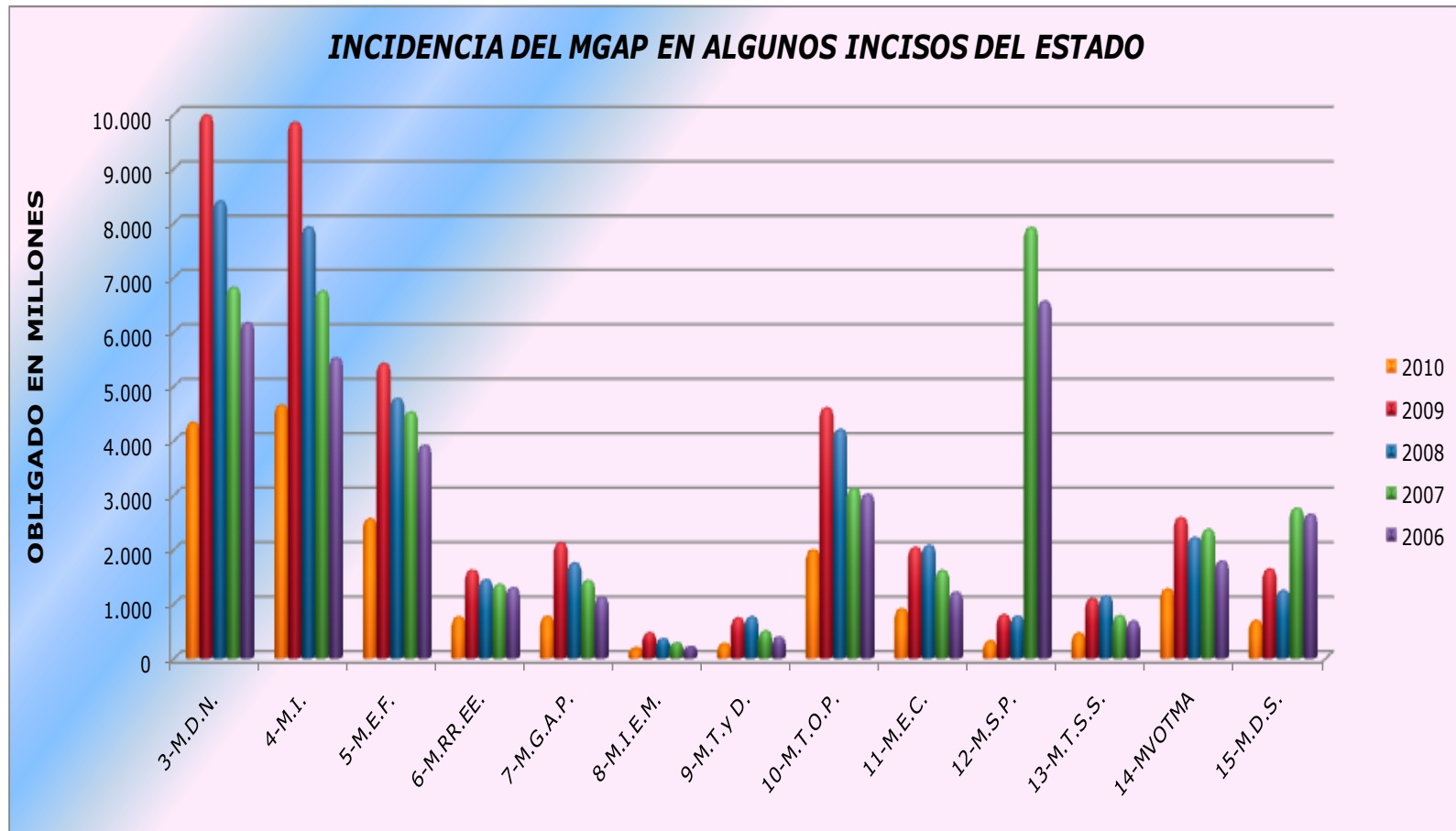


Planeamiento Estratégico
Marzo 2008

²⁶ Material extraído pagina web MGAP recuperado 30 de junio 2010: <http://www.mgap.gub.uy>

De esta manera queda presentado el MGAP como un Inciso que cuenta con 8 Unidades Ejecutoras y 4 Unidades u Oficinas Asesoras. En el mismo se muestra la UE 005 Dirección General de Servicios Ganaderos la cual se presentará más adelante.

A continuación se presenta un gráfico en el que se muestra la incidencia del MGAP en relación a algunos de los Incisos del Presupuesto Nacional tomando lo Obligado por cada uno de ellos en el período enero 2006 hasta mayo 2010. Del mismo podemos apreciar que en general la ejecución del gasto se ha mantenido en similares proporciones en los mencionados incisos a lo largo del periodo de análisis.



27

²⁷ Datos extraídos del sitio web de la Contaduría General de la Nación: <http://www.cgn.gub.uy/>

3.4.2 DGSG

3.4.2.1 Introducción

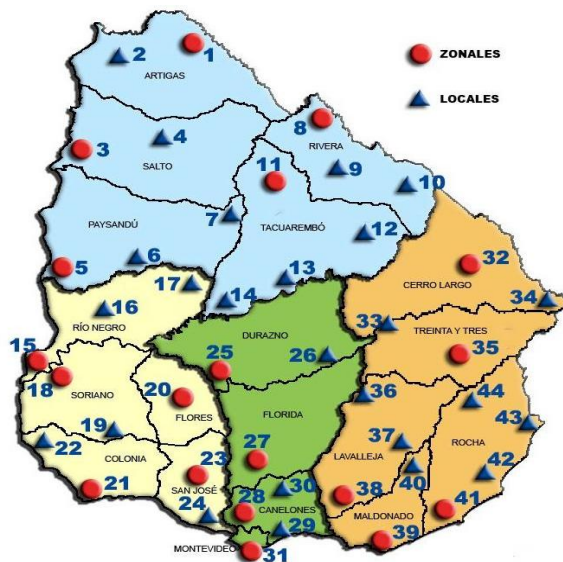
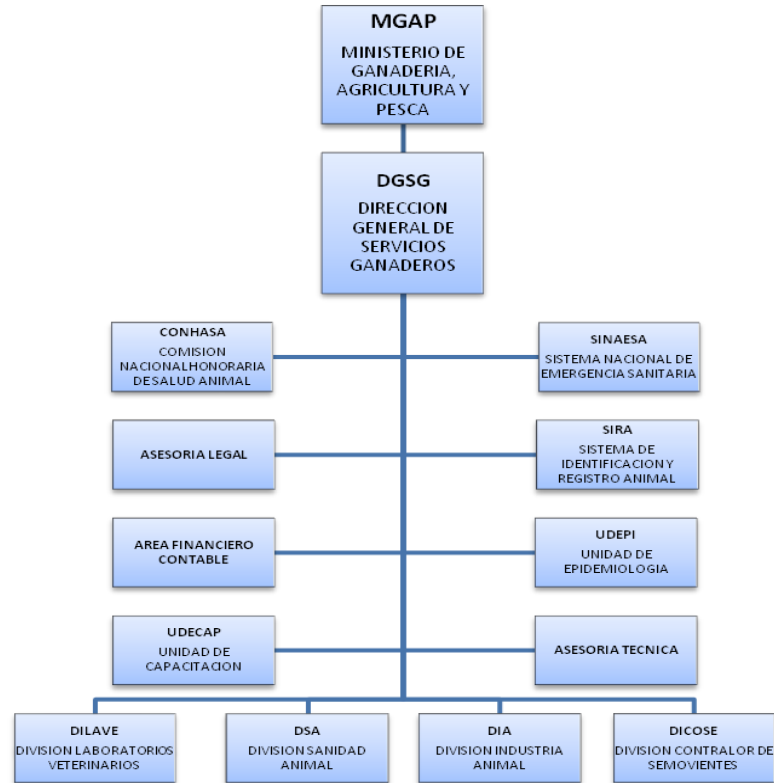
La Dirección General de Servicios Ganaderos (DGSG) del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP) es el Programa 05 de dicho Ministerio. Fue establecida en forma genérica por la Ley 3606 de 13 de abril de 1910 (Ley de Policía Sanitaria de los Animales) y en disposiciones que se establezcan en los Reglamentos que dicta el Poder Ejecutivo y que constituyen en su conjunto la Legislación Sanitaria Animal.

Su cometido, como lo expresa el título, se encuentra relacionado al área ganadera, tanto en los aspectos que hacen a la salud animal, como a la organización de la producción con la finalidad, en ambos casos, de defender el patrimonio nacional y la salud de la población, velando por las condiciones para ello. Concretamente sus objetivos fundamentales son los de promover y preservar la salud animal y la condición higiénico sanitaria de los alimentos y productos de origen animal, garantizando al consumidor interno e internacional la calidad, inocuidad y seguridad de los mismos. Otro de sus cometidos es el de optimizar la imagen del país como productor de alimentos de calidad, tanto para su consumo como para la exportación y respaldar la inversión del sector productivo como forma de consolidarlo y estimular su evolución.

Para llevar adelante sus objetivos sus principales funciones son las siguientes:

- Orientar y ejecutar las políticas de salud animal y coordinar con otras instituciones y organismos competentes en el campo de la salud pública.
- Orientar, administrar y ejecutar las políticas de protección de alimentos y productos de origen animal, mediante el control de las condiciones y calidad higiénico-sanitarias de la producción e industrialización de alimentos y productos de origen animal, certificando las condiciones que garanticen su inocuidad.
- Registrar y controlar la propiedad, tránsito e identificación de semovientes y frutos del país.
- Controlar y certificar las condiciones sanitarias e higiénico-sanitarias de importación y exportación de animales, material genético, productos de origen animal e insumos de uso en salud y producción animal, para optimizar la situación sanitaria nacional y satisfacer los requerimientos de los mercados internacionales.

Organigrama de la DSGG



El presente organigrama muestra las cuatro áreas claves para el funcionamiento de la UE. De esta forma vemos que dicha Unidad Ejecutora cuenta con 8 áreas asesoras y 4 divisiones. Estas divisiones cuentan con oficinas que están dispersas a lo

largo de todo el país. Las mismas se estructuran en 19 oficinas zonales, una por departamento, y conjuntamente existen 26 oficinas locales distribuidas estratégicamente en el país²⁸.

A continuación se establece un cuadro en donde se establece la cantidad de Funcionarios que trabajan en esta Unidad Ejecutora, dichos datos corresponden a la totalidad del país. Si bien la sede central de la Dirección se encuentra en Montevideo la mayoría de los funcionarios desempeñan sus tareas en el interior del país.

PERSONAL A MAYO 2010 DE LA DIRECCION GENERAL DE SERVICIOS GANADEROS - UE 005

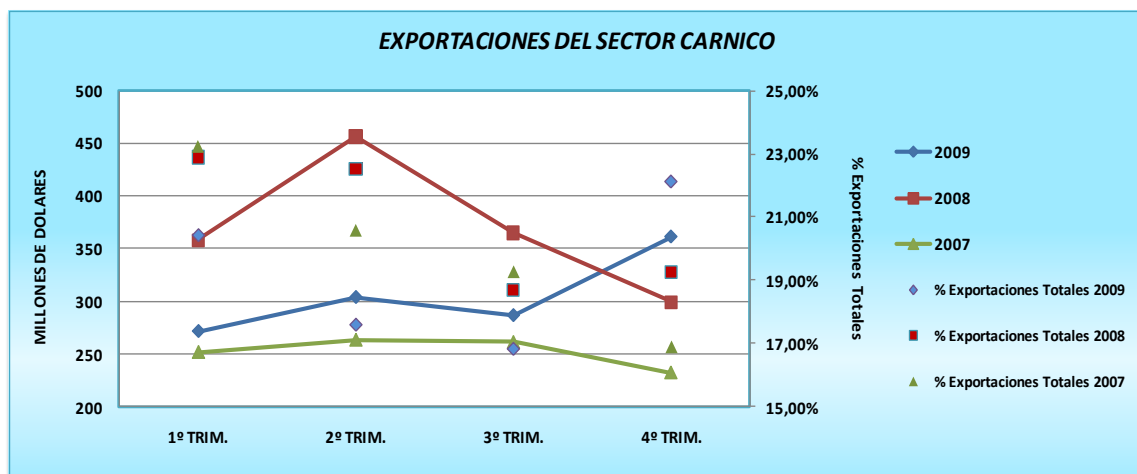
DIVISION	ESCALAFON							Total
	A	B	C	D	E	F	R	
Dirección Control de Semovientes	1	13	21	10	-	2	6	53
Dirección de Laboratorios Veterinarios	57	18	19	35	7	17	-	153
División Industria Animal	139	52	9	283	3	3	3	492
División Sanidad Animal	89	72	83	145	10	47	27	473
Dirección General	16	4	12	-	1	1	5	39
Total funcionarios DGSG	302	159	144	473	21	70	41	1210

3.4.2.2 Análisis Económico

El gráfico que se muestra a continuación pretende mostrar la importancia económica que tiene para nuestro país la actividad que es regulada o controlada

²⁸ Material extraído pagina web MGAP recuperado 30 de junio 2010:
<http://www.mgap.gub.uy/DGSG/Default.htm>

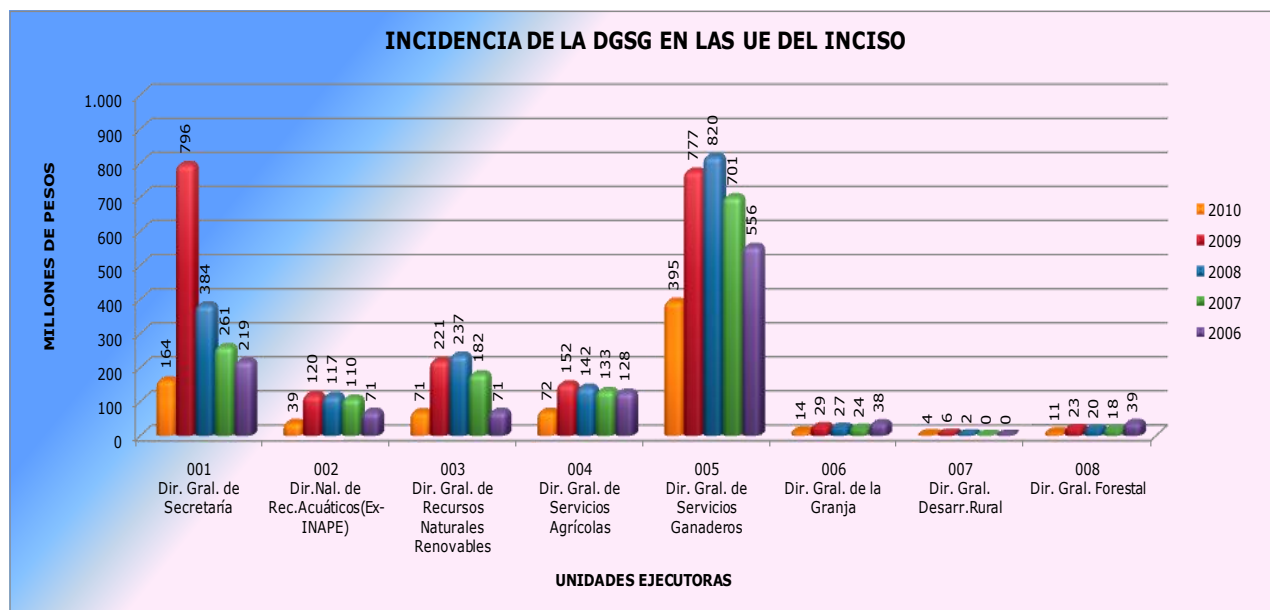
por esta Unidad Ejecutora. En el eje vertical primario (izquierda) se muestran los millones de dólares que entran al país por estas exportaciones y en el eje vertical secundario (derecha) se muestra a que porcentaje corresponden del total de exportaciones de Bienes FOB (Free On Board) del país según la Balanza de Pagos²⁹. En esta oportunidad podemos apreciar como esta actividad se vio fuertemente afectada por la crisis financiera que se vivió a nivel mundial en el segundo semestre del 2008. Hacia finales del 2009 vemos que esta actividad se está encausando hacia los niveles anteriores a la mencionada crisis producto de la leve recuperación que está teniendo la economía mundial.



²⁹ Datos extraídos del Banco Central del Uruguay, Balanza de Pagos el 18 de julio 2010: <http://www.bcu.gub.uy/autoriza/pepmpf/sectorexterno/pmpf03d2003.xls> y Datos obtenidos del Instituto Nacional de Carnes, recuperado el 18 de julio 2010: <http://www.inac.gub.uy/innovaportal/v/5422/1/innova.net/Anuario-2009---Parte-4---Exportación>

En el siguiente gráfico se mostrará la incidencia o importancia de la DGSG en relación a todas las UE del Ministerio para el Presupuesto. Con el mismo se intenta demostrar la importancia de dicha Unidad en la totalidad del Ministerio.

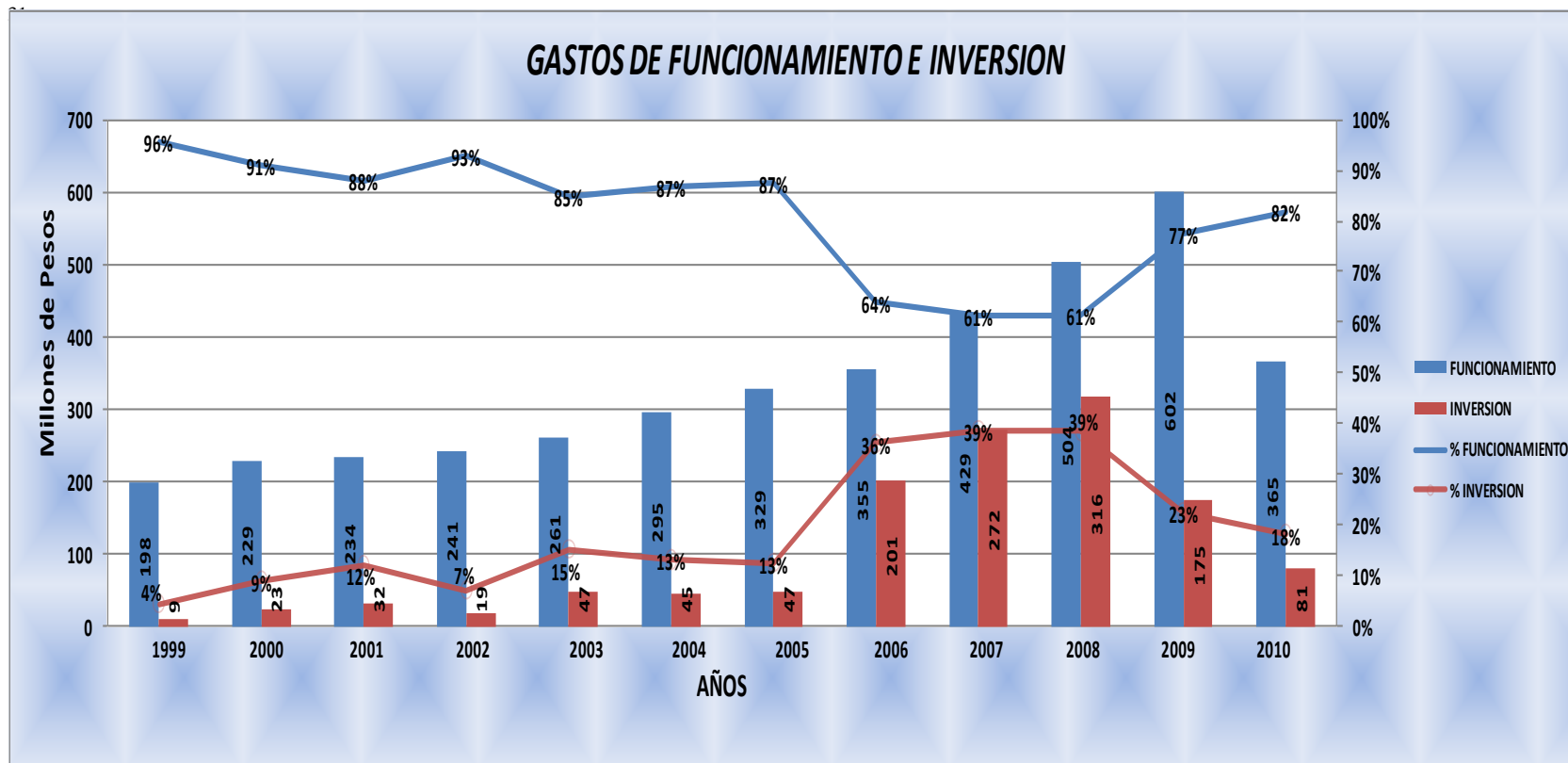
Como se puede apreciar dicha UE es la que recibe la mayor cantidad de recursos debido a la importante actividad que desarrolla y al gran número de funcionarios con que cuenta en relación a las demás UE. La razón por la que la UE 001 en el año 2009 tuvo ese nivel de gasto fue porque tuvo a su cargo la adquisición de bienes de uso que luego se distribuyeron al resto de las UE.



30

³⁰ Datos extraídos del sitio web de la Contaduría General de la Nación correspondientes al período enero 2006 a mayo 2010: <http://www.cgn.gub.uy/>

El gráfico que figura a continuación muestra los recursos obligados por la DGSJ en el período 1999 – 2010. En el mismo figura en el eje vertical primario los millones de pesos obligados en dicho período tanto los Gastos de Funcionamiento como los de Inversión y en el eje vertical secundario el porcentaje que dichos recursos representan del total de los mismos.



³¹ Datos extraídos del sitio web de la Contaduría General de la Nación correspondientes al período enero 1999 a junio 2010: <http://www.cgn.gub.uy/>

La presente sección (Análisis Económico) pretendió reflejar la importancia de la DGSG dentro del Inciso, así como también la relevancia económica que representa para el país las actividades que esta regula. Por otra parte y enfocándose a la ejecución del gasto, se puede constatar que la proporción de gastos de funcionamiento e inversión que se ejecutó durante la última década se mantuvo con cierta correspondencia. Salvo en los años 2006 a 2008 en los cuales la inversión aumento como consecuencia de la compra de activo fijo.

3.4.3 Análisis Presupuestal

Centrando el análisis tanto en el MGAP como en la DGSG pudimos visualizar aspectos que son aplicables también al resto de la Administración Central.

- Uno de ellos es la existencia de grandes problemas en cuanto a las retribuciones percibidas por los funcionarios que allí desempeñan sus tareas, dentro de lo que se destaca la gran inequidad existente entre similares puestos de trabajos en distintos Incisos de la Administración. Muchos casos que se dan de funcionarios que se les paga más por trabajar en una u otra oficina pública por hacer la misma tarea, o por haber ingresado de una u otra forma a trabajar en el Estado. Un caso en particular se da en la DGSG en cuanto a las retribuciones personales, según nos comenta la Cra. Beatriz Arce *“hay grandes inequidades entre las distintas divisiones, en especial en relación a*

las partidas que recibe la división industria animal., Hay permanentes reclamos de las otras divisiones, desde el 2007 están en conflicto en especial la división sanidad animal. Es muy difícil desarrollar una actividad estando en conflicto tanto personal. Estamos hablando de 480 funcionarios de acuerdo a las planillas actuales sobre 1250. Solamente que sean menos de 500 que estén relativamente conformes con sus retribuciones y sus formas de trabajo que son los de Industria Animal es bastante complicado y que todo el resto no lo esté”.

Por lo tanto esta inequidad debería ser atendida en este Presupuesto y ser considerado en la reforma del Estado que se ha planteado.

- Relacionado con los Recursos Humanos, otro aspecto que se puede destacar y que aparece un poco en contradicción al concepto que tiene la opinión pública sobre el tema, es la falta de personal con el que se cuenta para realizar las tareas. Tanto en el MGAP como en la DGSG el personal no abunda, según nos planteaba la Cra. Alejandra Musacchio *“el tema de Recursos Humanos no sé porque todo el mundo habla de los 280.000 funcionarios públicos pero si sacas a los Médicos, Policías, Defensa quedamos unos pocos, yo no sé si no eran 18000 o 20000 los que estamos en el debate público, porque los Médicos son Médicos, los Policías tienen que estar, maestros tienen que haber y defensa también, por lo tanto todo el debate se reduce a unos pocos, llama la atención, entonces el tema de qué grande es el Estado y achicar no*

sé, como yo digo si seguimos achicando vamos a tener que cerrar, porque realmente no abunda la gente”.

Cabe recordar que en el segundo período del Dr. Julio M. Sanguinetti (1995-2000) se impulsó una Reforma del Estado, en la cual se estableció por Ley el no ingreso de más funcionarios público. Dicha Ley estuvo vigente durante 10 años y recién en el período de gobierno del Dr. Tabaré Vázquez se permitió el ingreso de nuevos funcionarios. Ese largo período en el que no ingresaron nuevos funcionarios, acompañado de los retiros por jubilaciones del personal existente hizo que se encontrará en una situación difícil en el Presupuesto que todavía no se ha podido solucionar, en varias ocasiones no se ha podido cumplir con determinadas tareas por la falta de personal y por ende los resultados se ven también mermados.

Para regular el tema de la entrada del personal al Estado la idea que se planteó es la de introducir la ventanilla única, lo cual sería una buena idea, pero debería estar bien regulado para que no sea otro obstáculo que haga demorar más aún la entrada de personal, ya que en la actualidad demora todo el proceso de 6 a 8 meses.

- En lo que respecta al resto de los recursos también se considera que son escasos en relación al peso que tiene la UE 005 en el MGAP. En muchos casos no se pueden realizar el 100% de las actividades debido a que no se cuenta con los recursos necesarios para poder llevarlas a cabo y se tiene que

manejar mucho con los refuerzos de crédito, lo cual lleva su tiempo ya que hay que fundamentar por que se está pidiendo y luego tiene que ser aprobado, esto insume mucho tiempo y muchas veces los recursos se terminan obteniendo de forma tardía, por lo que complica mucho el funcionamiento y por ende se dificulta poder realizar los cometidos que se fijaron. Una causa de lo anterior es que dentro del MGAP se dieron muchos retiros incentivados de los mandos medios y altos, lo que provoco que se tengan que destinar parte de los recursos a estos fines.

- El Dr. Conrado Ramos nos expresaba en relación a la correcta elaboración de los indicadores que estos deben ser desarrollados de manera adecuada y deben permitir una correcta evaluación posterior y que para ello nos expresaba: *“hay que fortalecer mucho la capacidad a nivel ministerial para poder trabajar y recibir los insumos y los aportes de la gente”*.

Las Contadoras entrevistadas nos comentaron que en principio para este Presupuesto se les solicito por parte de OPP - AGEV la confección de indicadores de Resultados más que de Gestión; la idea que se desprende es que –como ya se comento- se elaboren pocos indicadores, concretos y que permitan realizar un análisis más específico del cumplimiento de los cometidos (eficacia) de una UE a un programa determinado y por consiguiente a un Área Programática. Luego de puesto en práctica este nuevo

sistema se estaría completando dicha herramienta con la elaboración de los indicadores de gestión, de eficiencia y de calidad.

- Desde el punto de vista de la elaboración presupuestal hemos recogido la sensación de que en períodos anteriores existió una mejor comunicación y capacitación a los encargados de poner en funcionamiento (en este caso “nuevo”) el sistema. Ello trajo aparejado que en la práctica no se pudieran realizar los análisis y discusiones de la manera y con el tiempo que se hubiera pretendido.

La Contadora Arce nos expresaba en relación a lo anterior: *“El problema es el poco tiempo y el poco apoyo para realizar los mismo. En los anteriores hubo una mejor comunicación, capacitación y difusión a todos los participantes en el proceso.”*

En términos generales hemos apreciado que esta nueva lógica presupuestal favorece y fortalece al Presupuesto por Resultados, hace que las UE trabajen seriamente en sus Presupuestos en todos sus aspectos, objetivos, metas, indicadores, así como también en relación a otros programas que pueden compartir con otras UE. En relación a lo anterior y para el caso del MGAP, la Contadora Musacchio nos decía: *“de las 8 Unidad Ejecutoras hay 2 que tienen más de un programa y más de un Área Programática las demás estamos en un Área Programática y en un programa”*. Esto trae consigo la necesidad de un

análisis en cierta manera más detallado pero también trae sus problemas a la hora de asignar los gastos como ya hemos tratado.

En definitiva vimos que se ve como un buen auspicio la intención de ir seriamente hacia un Presupuesto por Resultados, de todos modos se deberá aceptar este nuevo proceso (para lo cual hay 5 años de trabajo), así como también se debe invertir en capacidades y en capacitación de funcionarios de las UE para poder seguir en un proceso de mejora de la gestión en todos los aspectos. Concluyentemente el objetivo final debe ser el poder mostrar en que se están gastando los dineros de la sociedad y con qué propósitos.

4 CAPITULO – CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Tomando en cuenta el análisis realizado a través del Marco Teórico y del trabajo de campo efectuado es posible formular las siguientes conclusiones y recomendaciones acerca del Sistema del Presupuesto Nacional en nuestro país.

Referente a los principio presupuestales

- De acuerdo a los principios que se deben respetar a la hora de la elaboración del Presupuesto podemos decir que en general se cumplen de manera parcial. Del análisis vimos que el principio sustancial de Programación que determina que el Presupuesto debe ser un verdadero plan de acción que establezca objetivos, metas, y acciones a desarrollar, si bien son definidos en el Presupuesto no son realizados en base a un profundo análisis estratégico. En ciertas ocasiones los mismos son establecidos por el simple hecho de cumplir con la formalidad de definirlos, sin que representaran su adecuado propósito.
- Otro principio sustancial es el de Flexibilidad, que si bien dentro del Presupuesto existen los mecanismos que permiten modificar los créditos asignados a los distintos fines vemos que los mismos muchas veces no cuentan con la Flexibilidad adecuada, ya que se necesita su aprobación lo cual insume tiempo, lo que enlentece el desarrollo de las actividades.

Una recomendación en este aspecto sería que la modificación a la asignación de los créditos se pueda llevar a cabo con una mayor agilidad y amplitud para que las mismas no insuman demasiado tiempo y los recursos puedan volcarse de forma más rápida a los fines necesarios.

Otra de las recomendaciones en cuanto al principio formal de Publicidad, sería que el Presupuesto pueda ser expuesto a la sociedad con un mayor grado de información y explicación para que la misma tenga una idea de cuáles son los objetivos del gobierno y que es lo que se pretende hacer en el período con los recursos del Estado. Esto haría que el común de la gente esté más informado en el tema y no solo escuche hablar del Presupuesto por reclamos planteados por distintos sectores.

- Otro de los principios que se puede cuestionar es el de Claridad, ya que nuestro Sistema Presupuestal se plasma en un articulado muy pesado y con un vocabulario bastante jurídico lo cual lo hace más complejo aún.
- Con respecto al resto de los principios los mismos se cumplen en términos generales, ya que se respetan los plazos constitucionales, cuenta con el equilibrio necesario entre gastos e ingresos, se incluyen la totalidad de los mismos y se establece para un período determinado.

Referente al rol de la OPP

Con respecto a este tema surge que esta oficina debería tener un papel más preponderante a la hora de definir políticas a largo plazo (si bien dicha Unidad existe no cuenta con el papel que debería tener) que establezcan un rumbo de país que se pretenda alcanzar en el futuro. Para ello debe contar con personal capacitado en gestión pública de largo plazo, los cuales deberían fijar dichos lineamientos más allá del partido político que se encuentre en el gobierno.

Siguiendo la línea de lo mencionado anteriormente, un área que debería fortalecerse de especial manera dentro de la OPP, para que pueda tener un papel fundamental, es AGEV. Al encargarse de la evaluación de la gestión, la información que debería brindar esta área es de sustancial importancia para saber si los resultados se están cumpliendo de acuerdo a lo definido, y corregir las desviaciones que pudieran ocurrir, para así obtener un mejor Presupuesto enfocado hacia los Resultados.

Referente al Presupuesto por Resultados

A lo largo de toda la investigación constatamos que el Presupuesto Nacional elaborado con la técnica de Presupuesto por Programas debe ser concebido como una de las partes que posibilite la aplicación de un nuevo modo de gestión pública, la gestión orientada hacia los Resultados. Tendría que ser una herramienta que permita una correcta evaluación de los mismos y que proporcionará información

con un grado cualitativo óptimo para la toma de decisiones. Vimos que lo anteriormente mencionado no siempre se ha verificado en su plenitud, verificando algunos aspectos puntuales.

- En la etapa de elaboración del Presupuesto actual supimos cotejar que no existió una correcta y coordinada comunicación de la información (a diferencia de Presupuestos anteriores) entre los responsables “macro” (MEF – OPP) en relación a los responsables de la elaboración de los Presupuestos de los Incisos y de las UE, lo que desencadenó que se estuviera trabajando siempre sobre la marcha y sin el tiempo necesario. Esto en cierta medida se pudo deber a los cambios en el Sistema Presupuestal actual y que opinamos que para períodos siguientes dicha dificultad se subsanará ya que todos los participantes estarán más interiorizados en el Sistema.

En nuestra opinión lo que se debería mejorar de aquí en adelante a la hora de realizar modificaciones a la sistemática de trabajo, es que se debe realizar una correcta planificación y comunicación de las necesidades a todos los responsables por parte de los responsables “macro” (MEF-OPP). Se tendría que realizar con cierto tiempo de anticipación la instrucción a los responsables de llevar adelante las tareas, donde los procedimientos estén claramente definidos y oportunamente comunicados. Estos aspectos son los que podemos resaltar como positivos del modelo weberiano, en el cual los procedimientos están regulados mediante

mecanismos reglamentarios y los puestos de trabajo se establecen sobre la base de la especificación funcional. Todo esto beneficiaría al proceso de elaboración y evitaría dificultades que de lo contrario surgen sobre la marcha.

- Otro aspecto constatado es que para poder contar con un verdadero Presupuesto por Resultados es necesario contar con personal capacitado en los Incisos y en las Unidades Ejecutoras. Tener personal con conocimientos en la elaboración de los objetivos, metas e indicadores es fundamental para poder realizar los mismos con el enfoque en resultados mencionado. Dicha capacitación debería proveerse (en principio) desde OPP como responsable de establecer las bases en la elaboración, ejecución y evaluación del Presupuesto. Dicho aspecto no es realizado en la magnitud que se necesita ya que en este último Presupuesto se han realizado muy pocos cursos y se cuenta con poco personal con conocimientos en la materia.
- Otro hecho en el que pretendemos hacer hincapié es en la evaluación de los resultados. Actualmente no se realiza un análisis de los resultados como debería hacerse para poder marcar las desviaciones y tratar de corregirlas y mejorarlas a tiempo.

Claramente la recomendación en este aspecto es que para poder tener un verdadero Presupuesto enfocado hacia los resultados dichas evaluaciones deben

convertirse en algo fundamental y de cierta manera obligatorio que brindaría mejor información a todos los involucrados, pero más allá de eso proporcionaría una mayor claridad a la gestión.

Referente al concepto de Transversalidad

En relación a la nueva lógica establecida en el actual Sistema Presupuestal (2010-2014) que supone la asignación de los recursos de una Unidad a varios Programas, trae aparejado (como ya se señaló) el concepto de la transversalidad. Si bien dicho concepto trae consigo ciertas dificultades ya analizadas, concluimos que esto debería ser un primer paso para poder asemejarse aún más a la definición de “Programas” en su sentido amplio. Con el cambio mencionado se podría dotar de sentido programático a los Programas Presupuestales, y vincular los recursos presupuestales con los Objetivos últimos que se espera lograr de su aplicación.

Referente a la cultura organizacional

Un aspecto sustancial en el que se tiene que ser cuidadoso a la hora de realizar estas modificaciones en el sistema, es que todo cambio trae aparejado consigo ciertos desafíos que se deben tener en cuenta para poder lograr una mejora en la gestión y enfocarse de una mejor manera hacia los resultados. Se debería intentar realizar un cambio progresivo de la cultura organizacional de los funcionarios de los organismos públicos. Esto anterior es realmente un gran desafío que se debe

realizar de manera gradual para que de cierta manera todos estén involucrados y sean partícipes del Presupuesto por Resultados.

Referente al Presupuesto como herramienta

Otra conclusión, es que el Presupuesto no se ha utilizado como una verdadera herramienta de programación y de gestión que sirva para desarrollar el enfoque a resultados ya mencionado. Es decir, el Presupuesto en todas sus etapas debe poder servir a que una organización pueda en cierto punto evaluarse, al tener que plantearse objetivos, metas, indicadores para un período de tiempo.

Como ya se ha comentado, en Presupuestos anteriores dicha elaboración no era la más adecuada por lo que nuestra recomendación en este punto es que partiendo de un buen análisis de la organización y con un serio y profundo desarrollo de objetivos, metas e indicadores podemos obtener un verdadero enfoque hacia los Resultados del Presupuesto.

Un aspecto que entendemos positivo en esta nueva lógica presupuestal tiene que ver con la etapa de aprobación y discusión del Presupuesto, o sea, con este Sistema la información al Legislador le debería llegar de una mejor manera ya que este podrá evaluar y aprobar (como la Constitución lo dice: montos globales por Inciso y por Programa), pero aparte de esto podrá ver cuál es el impacto que se le pretende dar a un Área Programática en particular y quiénes son los responsables

de llevarla a cabo. Claro está que esta nueva asignación es un primer avance y se supone que en períodos siguientes se afinará el Sistema.

Referente a la Reforma del Estado

Por último queremos realizar nuestras conclusiones y recomendaciones en lo que respecta al tema de la Reforma del Estado. Como hemos visto en la investigación han existido diversos intentos de llevarlo a cabo y con los que no se han obtenido muy buenos resultados. A la fecha del presente trabajo existe un claro intento de llevar adelante una profunda Reforma del Estado Uruguayo en varios aspectos, desde lo vinculado a las compras estatales hasta en lo referente a los funcionarios públicos y su régimen de ingreso, ascenso y remuneraciones.

Consideramos que sería de utilidad estudiar el proyecto de Reforma del Estado que se realizó en Nueva Zelanda para poder insertar en nuestro país muchos de los aspectos positivos que tuvo dicha reforma. Creemos que alguno de esos aspectos positivos que se podrían aplicar en nuestro país, es el hecho de contar con especialistas en gestión que auspician de Gerente de los Incisos, los cuales tienen un contrato de desempeño que se les exige alcanzar en el período para el cual fueron designados. Para ello tienen las facultades de manejar, de acuerdo a su criterio, los recursos con los que cuenta para alcanzar los objetivos que se han definido.

Esto implicaría, y es lo que se está intentando alcanzar con las distintas reformas, una nueva lógica de asignación de recursos basadas en los resultados más que en el costo de los insumos. Y como ya mencionamos es fundamental contar con un adecuado sistema de evaluación para poder establecer con claridad si se han alcanzado los objetivos definidos al comienzo de la gestión por parte del Gerente del Inciso y así determinar si el desempeño del mismo fue óptimo.

Para poder mejorar la evaluación sería imprescindible mejorar el actual sistema de información, este sistema debería estar totalmente integrado para que se pueda obtener información permanentemente actualizada y así poder evaluar tanto la gestión del Gerente como el desempeño de toda la Administración. Facilitaría de sobremana la detección de la causas de posibles desvíos y sería más rápida su corrección.

Por lo tanto con respecto a este tema (siempre tan complejo y conflictivo) es que si realmente existe la intención de modificar aspectos tan arraigados en la “cultura” pública, si realmente se piensa modificar el sistema de ingreso de funcionarios, si se pretende modificar el sistema de remuneraciones e incentivos se estaría realizando un verdadero avance en tal sentido. En principio (como recién esta el tema sobre la mesa) no cabe duda de que la intención de dicha Reforma es buena, pero solo el transcurso del tiempo y los respectivos análisis posteriores dirán si la misma ha sido fructífera o no.

BIBLIOGRAFIA

- CASTRO, Andrés; MACHADO, Mariela; GAMIO, Rosario. El Presupuesto Público adecuado a una gestión por resultados. Universidad de la República, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración para optar al grado de Contador Público. Marzo 2001, 192 p.
- ELIAS, Antonio. (DES) Ajuste Fiscal, Desajuste Presupuestal. Uruguay 1985 – 1999. Un Análisis Neoinstitucional. Editorial Trilce. 2000, 152 p.
- IVANOVICH, Lucas; SIQUEIRA, Liliana; AGUIRRE, Ignacio. Sistema de Información de Gestión en el Presupuesto Nacional. Universidad de la República, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración para optar al grado de Contador Público. Junio 2007, 186 p.
- NARBONDO, Pedro; RAMOS, Conrado. Uruguay: La Reforma del Estado y las Políticas públicas en la democracia restaurada (1985-2000). La Reforma de la Administración Central en el segundo gobierno de Sanguinetti: realizaciones y déficit de un enfoque gerencialista. Instituto de Ciencia Política, 2002. 249 p. (Colección política viva) 2002.
- PELUFFO, Rodolfo; SAGASTI, Oscar. Reforma Administrativa del Estado Uruguayo. Universidad de la República, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración para optar al grado de Licenciado en Administración. Mayo 2001, 198 p.

- PINI, José. Seminario de Capacitación para Jóvenes Políticos. El Rol y la Reforma del Estado. ¿Abajo el Estado o un Estado diferente? Fundación Hanns Seidel. 1º Edición, Marzo 1992.
- VIDAL, Martha. La Gestión financiera del Estado. Fundación de Cultura Universitaria, 2009. 561 p.

CITAS BIBLIOGRAFICAS

- GERPE, Sara. Teorías sobre el rol del Estado.
- ABRAHAM, Andara. La Segunda Generación de Reforma del Estado y su efecto en la Administración Pública local de América Latina, Universidad de los Andes, Mérida Venezuela. 2007.
- BEYER, Harald. Reforma del Estado en Nueva Zelandia, Universidad de Chile. [en línea] [Consulta: 30 de mayo 2010] <http://www.cepchile.cl>
- RICHARDSON, Ruth. Making a Difference (1995). [en línea] [Consulta: 15 de junio 2010] <http://www.rnz.co.nz>
- Cátedra Contabilidad Presupuestal y para el Control de Gestión, Universidad de la República. [en línea] [Consulta: 15 de junio 2010] <http://www.ccee.edu.uy/ensenian/catconpg/material.htm>
- MARTINERE, Roberto. Manual del Presupuesto Plurianual. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). Santiago de Chile, Chile 2007.
- CHILE, MINISTERIO de Hacienda. Presupuesto por Resultados y la Consolidación del Sistema de Evaluación y Control de Gestión del Gobierno Central. [en línea] [Consulta: 10 de julio 2010] http://www.dipres.cl/572/articles-60578_doc_pdf.pdf

- MAKON, Pedro. La Gestión Orientada a Resultados, el Presupuesto y los Sistemas Administrativos de Apoyo. Gobierno de la Provincia de Buenos Aires.
- FAINBOIM, Israel. El Presupuesto por Resultados: ¿Qué es y como se hace? Fondo Monetario Internacional (FMI) Departamento de Asuntos Fiscales.
- OPP – AGEV. Reporte Social 2009, Principales Características del Uruguay Social. [en línea] [Consulta: 14 de agosto 2010] <http://www.agev.opp.gub.uy>
- BONNEFOY, Cristóbal; MARTNER, Ricardo. Planificar y presupuestar: modelos de integración y coordinación en América Latina.

ANEXO 1

**ENTREVISTA AL DR. CONRADO RAMOS SUB-DIRECTOR DE LA
OFICINA DE PLANAMIENTO Y PRESUPUESTO**

Montevideo 11 de Agosto 2010

PRESUPUESTO

1. ¿Cuál es su punto de vista en cuanto a la participación de la OPP en la Elaboración del Presupuesto?
 - Limitantes al desarrollo de sus cometidos.
 - Nivel de participación, si es el adecuado.
2. ¿A su entender el proceso del Sistema del Presupuesto Nacional actual en todas sus etapas (elaboración, autorización o aprobación, ejecución y control) es adecuado o cree que sería conveniente realizarle modificaciones?
3. ¿Cuáles serían a su entender las principales diferencias en las políticas públicas de los consecutivos Gobiernos en cuanto al Presupuesto?
4. ¿Cuál es el papel del Legislador en la realidad en cuanto a la modificación y aprobación del Presupuesto?
5. ¿Cómo piensa usted que ve y considera el Presupuesto la ciudadanía?

6. ¿Cree que se cumplen (o se ha cumplido) con la normativa que establece la Constitución en cuanto a principios, técnicas, plazos, etc.?
7. Dado el enfoque de Gestión por Resultados que se ha venido implantando (desde la Reforma del Estado de 1995) en el Estado, ¿piensa usted que el Presupuesto es una herramienta útil para visualizar las políticas estratégicas que se pretenden realizar?
8. ¿Como recoge el Presupuesto las prioridades nacionales?
9. ¿Dadas las condiciones actuales se puede evaluar la gestión y obtener conclusiones acerca del cumplimiento de los objetivos?

REFORMA DEL ESTADO

10. ¿Usted cree conveniente introducir en la Ley de Presupuesto temas ajenos al mismo, como por ejemplo la Reforma del Estado de 1995, debido a la presión existente para la aprobación de dicha Ley por los plazos Constitucionales?
11. ¿Cómo ve el actual proceso de reforma del Estado y diferencias con los anteriores?

¿Tiene algún comentario que quisiera agregar?

PRESUPUESTO

Entrevistado. Yo les tengo que hacer una aclaración como punto de partida, yo en un momento estuve más involucrado y por razones políticas decidieron dejarme al margen del Presupuesto. Inclusive de AGEV hubo orden de no darme información. Y ahora estoy nominalmente, me estoy yendo de acá. En realidad yo moví o impulsé un montón de cambios Presupuestales y hay un montón de cosas que supongo que se deben estar haciendo de tal o cual manera pero no conozco internamente, en realidad deberían saber mejor ahí en AGEV, Janet López.

Alumno. Si, mandamos mail pero no tuvimos respuesta positiva. Están todos a mil con el Presupuesto. Queríamos comentarle que también nosotros hablaremos de la Reforma de Estado con sus comienzos en 1995 y ahí es donde usamos un trabajo suyo de la Facultad de Ciencias Sociales para la monografía y también tenemos alguna pregunta que va a ir por ese lado de la Reforma del Estado.

Entrevistado. Ha mira qué bueno, yo realice la tesis pero no la publiqué, y como no la publiqué me la pague yo mismo porque a nadie le interesaba.... Y la tengo que presentar para que la gente se entere. Les dejo una...

1. ¿Cuál es su punto de vista en cuanto a la participación de la OPP en la Elaboración del Presupuesto?

- **Limitantes al desarrollo de sus cometidos.**
- **Nivel de participación, si es el adecuado.**

Entrevistado. Les hago un poquito la introducción, voy a tratar de ser lo más conciso posible. OPP tuvo el dominio del manejo presupuestal en la época de Davrieux, cuando después,... con Jorge Batlle ignoro cómo fue la relación pero supongo que mientras estuvo Davrieux el tenía el *know how* e inclusive la determinación de los precios de las tarifas públicas se determinaban acá en OPP, hacía de Ministerio de Hacienda. Cuando asume el Frente Amplio la ecuación de poder se cambia hacia economía y hay un intento de OPP mientras esta Viera y estuvo Gustavo Bittencourt –ustedes lo deben conocer porque estuvo mucho tiempo en la facultad- Gustavo se empezó a encargar del Departamento de Empresas Públicas, tuvo un choque muy fuerte con la que había sido la directora de Empresas Públicas y en varios directorios de gobiernos colorados, no recuerdo el nombre. Era la directora de Empresas Públicas y la separan del cargo y la ponen en una posición inexistente y Gustavo se encarga de empezar a revisar los Presupuesto de las Empresas Públicas en un intento de desarrollar una estrategia de planificación estratégica junto a los directorios de las Empresas Públicas. El asunto es que se demoraban demasiado los Presupuesto y se terminaban

aprobando 1 año y poquito después y entonces se seguía utilizando esa modalidad de que acá era una aprobación de Presupuesto de florero como le llamaba Daniel Martínez de que el Presupuesto real lo aprobaban en otro lado.

Alumno. Acá lo único que hacían era aprobar, no más.

Entrevistado. Exactamente, en un momento determinado, Fernando Lorenzo acuerda con Viera de que, Viera dice no me interesa demasiado el tema de Empresas Públicas y Fernando (Lorenzo) termina llevando el *know how* de acá, empieza a instalarse gente de Empresas Públicas en el MEF para enseñar a la gente de Macro (Macroeconomía) todo el tema de la paramétrica para calcular las tarifas y Macro cuando hace su planificación financiera y su paramétrica empieza a incluir el tema de Empresas Públicas en su planificación y es Macro quien realmente determina el margen fiscal, y empieza a ser más relevante asignando la distribución interna de ese margen. Sin mucho *know how*, sin mucho criterio. Otro criterio que conozco por ejemplo es el de Nueva Zelanda cuando fuimos, hay como 40 políticas públicas en el Ministerio de Hacienda que son los que van a las agencias.

Alumno. Si, nosotros el tema de Nueva Zelanda lo tratamos también, lo que hicieron fue que se manejen como empresas privadas y cada uno...

Entrevistado. Pero eso quizás es lo más conocido, pero a mí lo que me impresionó es la atención que se le tiene al análisis de la política pública, para

darle un ejemplo si nosotros cuando se le decía a la policía, tú tenes un margen fiscal asignado entonces ¿cómo asignas ese margen fiscal?, no tiene que ser solamente un tema de prioridades políticas, que siempre las tiene que haber y eso es lo que rige pero dentro de esas prioridades políticas tiene que haber una racionalidad de entender las políticas públicas también para asignar ese margen fiscal, un marco mínimo de estructura técnica para asignar los dineros. Entonces el Estado Uruguayo tiene una debilidad de sus oficinas centrales enorme de hacer ese análisis de políticas públicas para asignar dentro de ese margen fiscal las prioridades políticas, el ejemplo es que el MEF quería destinar 18 millones de dólares para el 222 porque decían se nos van a venir los juicios porque no estamos pagando los aportes patronales a los policías y nosotros le sugeríamos de utilizar ese dinero para ir salarizando el 222 –que es lo que se está haciendo hoy en día- pero ni siquiera sabíamos en ese momento cuantas horas se hacían, como se distribuían, era una caja negra como la del Ministerio de Defensa ahora. Entonces si tú no contas con especialistas en políticas públicas que te adviertan de esos problemas, la corporación no te advierte de esos problemas. El policía que está abajo la sufre y el que esta arriba se aprovecha, entonces de esto no te vas a enterar sino metes especialistas de políticas públicas a chusmear y olfatear y empiecen después cuando vengan los jefes de Financieros Contables y el Director de Secretaria a negociar el Presupuesto vos tengas esos tipos que conocen el Ministerio entonces puedes negociar el Presupuesto de otra manera. No obstante la capacidad de análisis de política pública es muy pobre y OPP queda muy vaciado

de su capacidad de discusión presupuestal pero como el que estaba aquí era Daniel Mesa -que era un hombre de Astori- es él quien empieza a querer montar con lo que quedaba del CEPRE alguna planificación estratégica y evaluación de políticas públicas. El famoso PEG-SEV comienza a desarrollarse, pero como el MEF no confió nunca en la capacidad que podía tener el sistema informático y además veía como muy pesada el ejercicio de planificación estratégica que OPP hacía con los ministerios, la planificación estratégico empieza a ser un ejercicio virtual, ya lo era en períodos anterior, pero sigue siendo un ritual sin efectos prácticos del Presupuesto Nacional, tenía efectos mínimos. Hay un famoso artículo 36 que era que como no se construía indicadores de gestión o para evaluar el desarrollo de la política pública, dibujaban indicadores que digieran, bueno este programa está cumpliendo más o menos el 70 % de lo que se prometió, y si vos cumplías más o menos el 80 % entonces te dejaban por este artículo que se metió en una Rendición de Cuentas traspasar fondos y no tenías que devolverlos a Rentas Generales siempre que fueran para proyectos de inversión. Sabiendo también que se le llamaba proyecto de inversión a cualquier cosa, bueno es lo que ahora se está tratando de corregir y consolidar los criterios, de tratar de llamarle las cosas por su nombre. Entonces el proceso presupuestal diría se vuelca enormemente al MEF y OPP queda con un rol virtual en el proceso presupuestal, en un doble sentido, con respecto a lo que son los organismos de la Administración Central, las 220 Unidades Ejecutoras que lo integran, los Servicios Descentralizados bueno ya sabemos los grados de autonomía con los que cuentan. Los incisos del Poder

Ejecutivo, OPP simplemente hace ese ejercicio de planificación y no incide y con respecto a las Empresas Públicas lo que se hace y se sigue haciendo un ejercicio de control financiero contable. Hay un instructivo que lo hizo esta mujer que era directora de Empresas Públicas; me enojo cuando no me acuerdo el nombre, Graciela Medero. En ese instructivo, que está muy bien hecho pero básicamente es un control financiero contable, entonces no, a ver, la OPP no cumple el rol que a mi criterio debería tener. El mismo es doble, antes que se fijen los criterios a nivel de Consejo de Ministros ya la OPP debería, por su rol de planificación estratégica a largo y a mediano plazo con el Área de Planificación y Desarrollo, establecer el Uruguay del 2030, cuales son las políticas públicas que se deberían diseñar a los efectos de levantarlas restricciones al crecimiento en determinadas cadenas productivas, dependiendo de cuáles son las cadenas que más chances tienen y compara con las otras. Entonces ahí tenes una cabeza de planificación de OPP, donde podría condicionar las partidas de dinero al desarrollo de determinadas políticas públicas con los gobiernos departamentales con las Empresas Públicas. Hacer un gobierno corporativo, sentarse las Empresas Públicas con los Ministerios correspondientes, los Directorios de las Empresas y el MEF coordinar cual es el margen fiscal que se necesita, cuales son los aportes para que la caja del Estado tenga su paramétrica de programación financiera y se pueda pagar la deuda y bla bla bla. Y las Empresas Públicas manejando lo que nosotros creemos que tiene que ser una ecuación equilibrada entre aportes a Rentas Generales e inversiones de acuerdo al proyecto de mediano plazo. Porque

si queremos desarrollar la región noreste basáltica, necesitamos invertir en infraestructura, parte va a ser con privado y parte con pública, le vamos a pedir a UTE también que desarrolle un plan estratégico. Entonces eso te va determinando determinadas prioridades presupuestales previo a la discusión ministerial, en los manuales ILPE, CEPAL se habla de esos temas.

Alumno. Claro que ya estén las estrategias definidas para que ya se arme el Presupuesto en base a esas estrategias.

Entrevistado. Exactamente, el Presupuesto es la expresión de un plan de desarrollo, esto es como una cabeza más desarrollista, una cabeza más cepalina si se quiere que fuera la creación de OPP en aquella época.

Alumno ¿Y está lejos de poder hacerse eso?

Entrevistado. Este país no está preparado para ello. Después cuando viene Rubio y asumo yo como subdirector tratamos de empezar a darle un poco más de estrategia a mediano plazo. Se apoya el trabajo que estaba haciendo Gustavo Bittencourt y su equipo pero dicho trabajo debería haber tenido otro perfil político en el Consejo de Ministros, ser el envío de un plan nacional de desarrollo si se le hubiera incorporado otras variables como demográficas, educativas, etc. Entonces vas completando el trabajo y vas creando un proyecto como existe en otros países y vas creando algo más elaborado, eso por un lado; por otro creamos AGEV. Yo traje a Fernando Filgueira que es un cientista social brillante y con mucho

conocimiento en el área de evaluación y entonces creamos el Área de Gestión y Evaluación del Estado, ¿porque la llamamos así? Fue porque queríamos meternos más en la forma de reforzar la gestión, nos metimos mucho en los ministerios porque creemos que es el área más débil, pero además un área estratégica, para mejorar la gestión, pero también el área de evaluación de las políticas públicas, esto nos iba a permitir tener una mayor incidencia en materia presupuestal. Que OPP no reclame solamente, que vaya ganando fuerza frente al MEF porque demuestra que es útil. Cuando tenes un MEF con tanta legitimidad y cuadros tan pesados como existe en el MEF en aquel momento, Danilo (Astori), Mario (Bergara) un equipo súper consistente vos tenes que demostrar legitimidad y fue lo que trato de hacer Fernando y yo de que los informes de nuestros especialistas eran útiles para hacer una mejor asignación del gasto, nosotros éramos socios de eso, pero aportábamos inteligencia en el análisis de políticas públicas para hacer una mejor distribución del gasto, no le íbamos a cuestionar sus márgenes fiscales. Entonces ese fue un intento y por lo tanto empezamos a crear unidades de alta especialización con análisis de planificación estratégica a tratar de elevar la capacidad de los Ministerios. Yo creo que este proceso tiene un déficit inicial y es que nuestros políticos no tienen, y es una lucha que he tratado de dar y me la han criticado mucho, que no tienen gestión, entonces nuestros directores políticos de Unidades Ejecutoras, empezando por el Director General de Secretaria no saben mucho de gestión, entonces no son líderes del cambio, el cambio no se puede imponer desde afuera tiene que estar liderados por ellos mismos.

Alumno. Claro, si no tiene la voluntad del cambio.

Entrevistado. El Director General de Secretaria, de los 13 Directores tiene que ser los tipos que más saben de gestión, el Director de Energía, el Director de Servicios Ganaderos no tiene porque ser experto en eso, tiene o puede ser alguien con simpatías políticas del ministro que va a ayudar a desarrollar las políticas en ese sector. El Director General de Secretaria esta para administrar, debe lograr que las políticas que se definen a nivel político tengan los recursos necesarios para ser implementadas y la capacidad de ser evaluadas, tiene que ser un experto en gestión. Tiene que llegar y decir ¿ustedes que usan?, un Memory, un Conta Win, no muchachos están en el horno. Agarrar y registrar el gasto online. Si no estamos fritos, para que vamos a registrar el Presupuesto por Resultados. Lo primero que tiene que hacer es decir donde estamos, bueno estamos en el horno, y OPP y sus encargados y la Unidad de Presupuesto del MEF es ver que sistemas contables financieros tenemos, es lo primero que se debería haber hecho.

Alumno. ¿Y ahora con el SIIF mejoró?

Entrevistado. A mí me dieron por el piso cuando con José Fernández que estaba en AGEV para mirar eso, que forma parte de los sistemas de información y de registro financiero contable tiene que ser hacer una compra generalizada, tenes que ir y estudiar, hay un proceso que AGESIC debe estar involucrado pero hay un proceso que es indispensable, capacitar a la gente para usar los sistemas que vayas

a comprar, por eso habíamos previsto capacitar 2 personas de cada Unidad Financiero Contable de las 220 Unidades Ejecutoras. Habíamos previsto 440 personas capacitadas en registro financiero contable, una pregunta que te iba a ser es si ¿modernizaron algo?

Alumno. No, en donde me encuentro no se ha hecho nada o no estoy enterado.

Entrevistado. Bueno eso es un poco la intención que tuvimos, fortalezcamos gestión, lo cual implica crear las capacidades para que demanden, entonces las oficinas centrales apoyan las compras, AGESIC con el plan director de compras en TIC; pero la demanda tiene que venir de allá, no puede instalarse AGEV a decir señores a ver si se modernizan, esto tiene que tener una demanda, empezando por el Director General de Secretaria y siguiendo por los asesores de alta dirección que es el Gerente Financiero Contable, de RRHH, de Planificación Estratégica y de mejora continua. Esos tipos son los líderes, tiene que ir pinchando para que las distintas Unidades Ejecutoras puedan tener la capacidad de desarrollar sus políticas con los RRHH. Y financieros para poder desarrollar esas políticas. El Presupuesto tiene que ser la expresión de la planificación donde debería tener esta instancia de previa de fortalecimiento de gestión. Otra área donde el Presupuesto debería incorporar es evaluar las políticas públicas y en evaluar nosotros habíamos propuesto trabajar con los neozelandeses y yo lleve a la Cra. Marta Villeira que es la número 2 de la Unidad de Presupuesto Nacional, que hace 40 años que esta, es la persona que dice esto se puede y esto no. Y a

Ángela Medina que era la mano derecha de Davrieux es la que mantiene el SISI, dos viejos bichos del Presupuesto y me dijeron, no Conrado acá las normas no te permiten, acá el programa se le llama tal cosa esto y lo otro. Uno puede estar muy empapado de la teoría de los cambios presupuestales pero si no está con las personas que vienen en esto de hace 40 años y bueno si no te los ganas entonces no sabes cuales son las claves del cambio. Entonces empezamos a cambiar la lógica del armado presupuestal, de que no me digas que necesitas un Presupuesto incremental, lo que tenías y un poco más, sin decirme que resultado voy a tener a partir de eso. Cambiar la lógica implicaba decir que me vas a producir, y trata de decirme porque me estas pidiendo para hacer tal cosa. Eso implica obviamente mucha capacitación, manejar sistemas de información adecuados e ir construyendo un Presupuesto ambicioso y esto empieza por arrancar con pasos cortos. Entonces una de las cosas fue -hasta que yo participe en esto- que vinieron los neozelandeses, se remangaron y comenzamos en el MIDES como experiencia piloto que aparte tiene una Unidad Ejecutora lo que permite pasar fondos de un lado a otro a los distintos programas, lo que es el ideal para los distintos ministerios. Se están empezando a hacer propuestas pero el MEF siempre tiene miedo de que si permite esto en el resto de los ministerios luego no saber donde están parados. Entonces una idea es que si se demuestra que uno es serio entonces yo empiezo a darles mayor flexibilidad en el manejo. Acá también hay un tema especial de que como siempre lo hice así. Entonces los neozelandeses asignan una parte de dinero para determinada Área Programática y le llaman *boun* a eso. Y con

ese dinero que resultados de políticas quiero, voy a bajar la delincuencia juvenil, que actividades desarrollo para eso, o sea, cual es el producto, el valor público de eso. Ellos le llaman el *output*, el producto, y ese producto como se desagrega, que actividades realizo para llegar a ese producto, dicen y esas actividades RRHH, materiales, inversiones, etc. Pero esa clasificación se contabilizan hacia el desarrollo de una actividad determinada y esa actividad aporta al desarrollo de un producto determinado. Lo que es difícil es relacionar ese producto con el resultado, hay que ver que variables influyen en ese producto, capaz que lo influyen factores externos o de otros ministerios. Definir el producto con el resultado.

Alumno. Y definir las variables que lo van a evaluar.

Entrevistado. Esa tal vez sea la parte más compleja. Pero por lo menos ya tenes agarrado el vicho si empiezas en eso. Eso es más o menos lo que se está queriendo hacer ahora, con un tema de lógica del cambio presupuestal, pero el tema es 1° que sistemas de información desarrollo para eso, había que reformular el PEG-SEV porque economía no usaba el mismo no tenia plata entonces estaban los estados demostrativos. 1000 páginas iban al Parlamento de los ministerios con planificación estratégica, misión, visión y los indicadores en porcentajes. Entonces nadie le daba pelota y el MEF menos. El gran éxito que yo me lo adjudico (porque si no nadie me menciona) que le sugerí al MEF que use el PEG-SEV, se los regalo pero úsenlo, hagan planificación estratégica, no pueden hacer

el Presupuesto a siegas. Entonces quedaron con idas y vueltas, al final quedo acá (OPP) y hasta ahí llegue. Se reformulo el PEG-SEV, tengo entendido de que hay muchos mejores sistemas que ese para la planificación estratégica.

Alumno. Hoy en día se está usando vía web, una página de OPP y AGEV y ahí se está cargando todo lo que antes se ponía en el SIIF PEG-SEV.

Entrevistado. Ese viene a ser un programa de planificación presupuestal pero hay empresas privadas uruguayas que han desarrollado sistemas mucho más avanzados que ese, el tema es porque el Estado desarrolla esos, es una pregunta para AGESIC, los técnicos nuestros desarrollan y luego se enamoran de los mismos y luego le ponen parches, cuando actualmente hay mejores soluciones informáticas, inclusive si se trabaja con las empresas, si hay una contraparte seria hacia el Estado puede ir adaptando esas soluciones informáticas a las necesidades del propio Estado y con soluciones informáticas que permitan desagregar, hacer estimaciones, proyectar y linkear mucho más. Encontrar la falla de los problemas y permite incorporar indicadores más finos que los que podría el PEG-SEV tengo entendido, yo no soy un experto en la materia pero hubo una discusión fuerte, inclusive testeamos con los técnicos del área del Presupuesto acá y del MEF y vinieron empresas a ver su sistema y dijeron muy bueno no vemos objeción pero hubieron también resistencias de que el PEG-SEV es mejor, déjenos trabajarlo, el asunto es que usen uno y que sirva. El tema es como tú capacitas del otro lado para obtener la información y cómo vas a poder realmente, ahí yo tengo dos dudas

que creo que ameritan un espacio en la investigación, una tiene que ver con las distintas evaluaciones y cómo voy construyendo indicadores de gestión y sobre que sistemas de información están apoyando esos indicadores de gestión, lo que yo criticaba era que se le pedía a alguien que planifique y evalúe sus políticas, toma a fulano y decile que diga que se está haciendo, entonces tal tramite me insume tantas cosas y ahí te definían los indicadores, positivistas y de fácil realización, bien tangibles, ¿qué aportaba eso a la elaboración de un producto de valor público?. Nada pero yo cumplía con hacer el indicador. El tema es, si yo realmente voy a desarrollar indicadores que me den pautas de la gestión para ver si estoy elaborando adecuadamente ese producto y si ese producto sirve al objetivo de política que yo tengo que seguir, a la hipótesis de política pública que el ministerio se trazo, ¿cuáles son los sistemas de información que apoyan la construcción de los indicadores? El Ministerio de Vivienda había comprado un *data wer house* de 1,5 millones de dólares en la administración pasada, un disparate de plata, entonces tiene información de todo tipo, ahora información dispersa no es información, es interesante cuando se transforma en dato, en una pirámide de inteligencia social, entonces lo que nosotros habíamos comenzado a construir eran tableros de control ministerial, lo que es el *Balanced Scorecards*, que era tratar de sacarle información para tratar de construir, lo poníamos sobre la planificación estratégica del Ministerio entonces comenzábamos a construir indicadores de contexto, de proceso, de resultado, de todo. Fue un intento inicial, hay que trabajar mucho para cargar la información, hay que ver si tenes bien

hecha la Planificación Estratégica, si le estas llamando indicador a algo que es un indicador. Ver si está alineado con la Planificación Estratégica, es un procedimiento complejo de hacer, pero son herramientas. Lo que tengo entendido es que se dejo de trabajar en eso, entonces la pregunta mía seria en el caso de ustedes del MGAP, ¿cuáles son los sistemas de información?, ¿cómo se están construyendo los indicadores de gestión que van a alimentar al PEG-SEV? y esto supuestamente estaría pegado ahora como, no se cuales son las áreas allá.

Alumno. Desarrollo Productivo.

Entrevistado. Bueno entonces desarrollo productivo, ¿cuáles son los programas transversales que atraviesan desarrollo productivo? ¿En esos programas transversales bueno con que lógica están contruidos? ¿Es decir que metes ahí adentro? ¿Todo lo que tenga que ver con desarrollo productivo?

Alumno. El MGAP está relacionado con el Ministerio de Industria Energía y Minería y el Ministerio de Turismo y Deporte en el Área Programática Desarrollo Productivo.

Entrevistado. ¿Cuáles son los programas que explayan el área programática?, ¿hay programas transversales? La plata se incorpora en los programas transversales que hacen al desarrollo productivo, eso lo tienen que estudiar y ver con que lógica se construyen los programas transversales. A mí lo que me tiene preocupado es la lógica con la que se construyen los programas transversales sea

analíticamente coherente. Sé que hay programas transversales en algunas áreas como Salud. Hay programas por ejemplo que dicen bueno vamos a juntar tres hospitales regionales y eso es un programa, eso es una lógica. Entonces para Desarrollo Productivo tú me decís los programas todo lo que tiene que ver con riego y esto y lo otro, lo otro tiene que ver con fertilizantes y como afectan y un estudio en ese sentido, es otra lógica. Por lo general el Presupuesto tiene que tener una lógica de armado coherente, yo no sé cómo se está armando actualmente, eso hay que revisar y comparar con Presupuesto por Resultado que se esté armando en otro lado y ver que lógica están siguiendo para la transversalidad, que puede atravesar más de una Unidad Ejecutora y un Ministerio o no,

Alumno. En realidad a nivel de la Unidad Ejecutora 005 las Áreas Programáticas fueron definidas después, y eso es un tema importante, nosotros comenzamos con el Presupuesto en mayo y se empezó con la parte de funcionamiento e inversión pero no se tenían los objetivos de Inciso o de Unidad Ejecutora. Las 17 Área Programática no estaban definidas, entonces se realizó todo eso y se tuvo que de alguna manera adaptar a lo otro, recién para los indicadores por ejemplo el plazo recién venció a principios de agosto pero las Áreas Programáticas fue un poco antes que se tuvieron.

Entrevistado. ¿Qué tipo de indicadores?

Alumno. De resultado, los que nos pidió la gente de AGEV fue elaborar indicadores de resultados y nos solicitaron pocos y concisos por objetivo.

Entrevistado. ¿Y qué capacidad tenes para construir esos indicadores de resultados? ¿Qué apoyo hubo por AGEV?

Alumno. Existió apoyo por parte de AGEV, poco pero hubo. Nos solicitaron más para el lado de resultados que para el aspecto de gestión, nos solicitaron pocos objetivos a nivel de Unidad Ejecutora y pocos indicadores a cada objetivo.

Entrevistado. ¿Los objetivos son a nivel de Unidad Ejecutora o de programa?

Alumno. A nivel de Unidad Ejecutora que en nuestro caso está asociada a un solo programa.

Entrevistado. Entonces para que se hace el programa, el objetivo debería ser a nivel de programa, porque si tú tenes un Área Programática y programas transversales, los programas tienen un objetivo para obtener un Presupuesto de Resultados, un resultado del programa. ¿Entonces tenes un objetivo de Unidad Ejecutora y uno del programa?

Alumno. No, tenes el Área Programática y dentro los objetivos de Inciso y uno como Unidad Ejecutora se asocia al objetivo de Inciso que tiene que estar relacionado a una Área Programática.

Entrevistado. Pero tenes el Área Programática Desarrollo Productivo y luego tenes varios programas que tienen que ver con esa Área Programática, esos programas atraviesan varias Unidades Ejecutoras.

Alumno. El programa vinculado a nuestra Unidad Ejecutora es Fortalecimiento de la base productiva de bienes y servicios, 320.

Entrevistado. ¿Los programas tienen objetivos con indicador de resultado?

Alumno. No lo sé, dentro del programa están los objetivos de Inciso que es a lo que uno tiene que asociarse.

Entrevistado. ¿Entonces cual es el sentido de tener un programa, vas a tener indicadores de ese programa? Para medir éxito o fracaso de ese programa o van a estar asociados al éxito o fracaso de objetivo de Unidad Ejecutora.

Alumno. Es a lo último.

Entrevistado. La idea de presupuestar distintos programas es que estos puedan evaluarse con indicadores....

Entrevistado. Inclusive el indicador de objetivo de Unidad Ejecutora, de resultado como está armado, como se llega a ese indicador,

Alumno. En realidad es elaborado a criterio de la Unidad Ejecutora, no hay un proceso o procedimiento formal para su elaboración. Existe un manual donde se definen los dos tipos de indicadores, no se solicita identificar a uno u otro.

Entrevistado. ¿Están expresados como porcentajes?

Alumno. Como uno desee armarlo, porcentaje, cantidad, incremento. Eso queda a criterio de la Unidad Ejecutora y el sistema deja explicarlo en su descripción. Uno piensa que es para por ejemplo cuando se evalué en el 2012 el 2011 que tal vez sea más sencillo para AGEV o para quien vaya a evaluar por OPP con pocos indicadores y enfocados hacia resultados.

Entrevistado. Una de las críticas más grande que siempre recogimos fue el exceso de indicadores que no terminan indicando nada, entonces se pide que uno desarrollo pocos indicadores pero que indiquen. El indicador te tiene que ayudar para gestionar mejor, si lo estás haciendo con eficiencia o estas gastando una torta de plata para conseguir esto y eficacia, estas logrando el objetivo propuesto, si dijiste que ibas a producir tres, estas produciendo tres o dos. La otra pregunta es si el producir 3 por ejemplo, afecta el objetivo de política pública que yo marque, disminuí por ejemplo la pobreza. Entonces indicadores de gestión, de eficiencia, de eficacia, de resultado, de producto, de política....

Otro indicador es el de impacto que es muy difícil, in-familia un programa del MIDES para infancia y adolescencia se mando hacer una evaluación expos...

2. ¿A su entender el proceso del Sistema del Presupuesto Nacional actual en todas sus etapas (elaboración, autorización o aprobación, ejecución y

control) es adecuado o cree que sería conveniente realizarle modificaciones?

Entrevistado. Yo creo que ahora hubo poco tiempo en hacer las cosas pero lo que creo que hay que hacer es trabajar con la gente de financiero contable, de planificación estratégica, hay que llenar algunas áreas de esas que están vacías en muchos ministerios. Hay que fortalecer mucho la capacidad a nivel ministerial para poder trabajar y recibir los insumos y los aportes de la gente y realmente discutir los indicadores. Esto que les estoy planteando es todo un proceso de discusión y como se llega al indicador, como se construye y si la gente está preparada para empezar a construirlos. Nosotros hicimos experiencias con personas y los neozelandés venían y nos decían cual es el indicador de resultado de producto, cual es el de política y la gente venía y nos decía mama mía tengo un entrevero. No es tan fácil. Hay que capacitar mucho y hay que tomarse el tiempo. Porque sino el *know how* siempre va a estar contenido en estas agencias, y debería estar en los Ministerios que deben estar capacitados y deben adquirir el conocimiento del uso de la herramienta para que después puedan darle información a los superiores para que puedan ir a discutir el Presupuesto, es necesario por esto y esto. No venga solo el Director General de Secretaria en blanco, lo que ha pasado tradicionalmente. Le da a estas agencias MEF - OPP mucha fuerza. Estas agencias deberían tener buenos analistas en política. Una cosa

es construir las capacidades y esto debería por empezar en reforzar allá, luego hacer un trabajo interactivo con esa gente e instalar las capacidades. Una vez que estén instaladas lo que se debe hacer acá es enviar a esos analistas en políticas públicas a interactuar con ustedes para recoger mejor la información. La instalación de capacidades no puede ser eterna, hace 40 años que el Estado está tratando y no instala nada, ese quizás es mi diagnóstico más pesimista. Yo no sé en qué medida se hace un esfuerzo para la instalación de capacidades creo que es por miopía y por manejo de poder, creo que hay un tema de no saber cómo hacer las cosas, esto implica interacción, decir voy a fortalecer aquello entonces tiene que haber un liderazgo de la gerencia del Ministerio para fortalecer y ese liderazgo nuestra clase política no lo está percibiendo y no lo está desarrollando. Esto es una crítica fuerte al sistema.

3. ¿Cuáles serían a su entender las principales diferencias en las políticas públicas de los consecutivos Gobiernos en cuanto al Presupuesto?

Entrevistado. Bueno yo creo en el gobierno, esto no empezó por Mujica, esto empezó en el Presupuesto anterior, sin embargo no fue a instancia del Presidente. Esto fue una ventana de oportunidades que vi para modernizar un poco el tema. La verdad que fue más a impulso individual que una estrategia de gobierno. Por

suerte esta gente lo compro, lo compro el MEF y el MEF hizo una alianza con Frugoni y va marchando. Yo tengo mis dudas del futuro, creo que es muy lindo proclamar, estamos en el Presupuesto por Resultados pero hay que invertir mucho. ¿Y quién es el responsable, el director de Unidad Ejecutora o el que está a cargo de un programa? Si se llama Presupuesto por Resultados también se le ha llamado Presupuesto por Programa que es lo que establece la Constitución. ¿Si los programas van a ser programas transversales, hay responsables de programas?

Alumno. Los responsables a nivel de Inciso, los responsables de la elaboración del Presupuesto a nivel de Inciso de todas las Unidad Ejecutora.

Entrevistado. ¿Eso ya lo eran, quien es el responsable por los resultados? Un responsable por los programas tiene que haber, la responsabilidad compartida es no responsabilidad en el sector público. Cuáles son las consecuencias, no tiene que ser lo que algunos plantearon de que hay que arrancar cabezas, no necesariamente. La consecuencia puede ser que el Presidente llame al Ministro y este al responsable de la Unidad Ejecutora y luego al responsable del programa y decirle esto estamos mal acá, hay que corregir. La idea es que ahí atrás de esto es que allá responsabilidades y con esto que haya libertad para gestionar, si yo no tengo libertad para gestionar no me hagas responsable. Entonces si yo estoy responsable de un programa que atraviesa 3 Unidad Ejecutora y digo nos está faltando esto y esto y tenemos las limitantes de la normativa presupuestal entonces no me hagas cargo. Esto tiene que ir acompañado de una flexibilización

que se que se está empezando a trabajar porque me lo ha dicho Marta Villera que se está trabajando en la flexibilización de una norma que se pueda pasar de 1 Unidad Ejecutora a la otra para un programa determinado, será el financiero contable o será un responsable político que se designe. Y yo no veo que se esté hablando de responsabilidades.

4. ¿Cuál es el papel del Legislador en la realidad en cuanto a la modificación y aprobación del Presupuesto?

Entrevistado. Yo creo que...

Alumno. Lo pensamos por el lado de si el legislador tiene posibilidades de realizarles modificaciones al Presupuesto o se limita a aprobarlo o recortarlo.

Entrevistado. En la forma tradicional de cómo ha venido el Presupuesto para mí es una discusión, hay legisladores que han sido ministros de economía, Alfi. Ahora es más un juego político que un juego de eficiencia de política pública. La presentación programática de un Presupuesto, que se le llame realmente un programa a lo que sea, programa de gastos de inversión una hipótesis de intervención de política pública podrá estar compuesto por distintos tipos de programas, pero la asignación programática de un Presupuesto por Resultados

significa para llegar a esto desarrollo tales programas, para lograr el desarrollo productivo necesito tanto, desarrollo tales programas. Implica que viene al legislador con sentido, ha mira para esto es que me están pidiendo esta plata y cuáles son los indicadores, están midiendo los resultados. Entonces el legislador puede empezar a hacer preguntas inteligentes y decir no estamos dando demasiado a esto o yo siempre doy el mismo ejemplo de vivienda, la DINAVI dirección nacional de vivienda se crea la ANV y hay arquitectos que quedan excedentes sin embargo siguen trabajando en DINAVI, si tu objetivo tiene que ver erradicación de vivienda insalubre, entonces se le dice a DINAVI que ahora lo que tiene que hacer es encargarse de diseñar las políticas, no la va a ejecutar, lo hará la ANV y cuando salga a pedir el Director Nacional de Vivienda a ejecutar su programa, entonces el Área Programática es Vivienda y dentro tendrá un impacto de lograr tal cosa y para ello desarrollo tales programas entonces cuando se ve el desarrollo del programa y el tipo está pidiendo plata para desarrollar ese programa, ves lo que pide y decís necesitas 40 arquitectos para desarrollar ese programa. Entonces el legislador, primero el ejecutivo mismo, el ministro van a ver que pide. ¿Empieza a hacerse más transparente la información, y dicen 40 arquitectos, no estará pidiendo de más? Entonces mejora mucho la calidad de la información y como el legislador puede leer la información. Una cosas que me pregunto el MEF neozelandés fue, dijo que ellos iban a hacer una inversión para ayudar al Uruguay y pregunto ¿es un país de tradiciones de *accountability*, de rendiciones al parlamento? Y le dije que sí pero uno sabe que no, no hay tradición de rendición

de cuentas transparente, hacemos como que hacemos. Armamos un escándalo si se pasa algún dato y se llama a interpelar, todo eso funciona pero la verdad de un análisis serio de políticas públicas. Los parlamentarios tampoco tienen asesores en políticas públicas

Alumno. ¿Pero se tendría un papel más protagonista?

Entrevistado. Yo creo que sí, el avance seriamente, tengo dudas. Si se avanzara seriamente a un Presupuesto por Resultado, creo que la información al legislador le sería mucho más útil.

5. ¿Cómo piensa usted que ve y considera el Presupuesto la ciudadanía?

Entrevistado. La ciudadanía no tiene idea de lo que estamos hablando.

Alumno. Si a nivel más general, nosotros lo pensábamos más bueno al funcionario público de alguna manera lo toca el tema pero bueno el resto de la sociedad. Al llegar la época del Presupuesto llegan todos los sindicatos a presionar y a meterse.

Entrevistado. Pero si vos le preguntas a una persona de un sindicato en qué consiste el Presupuesto por Resultados y no tienen la menor idea. Yo creo que la ciudadanía no se enteró del tema. No se enteró que hay un esfuerzo de

planificación por resultados como instrumento de planificación política y como instrumento válido de mayor acceso a la información de que se hace con los dineros públicos y un esfuerzo de evaluación. Por algo Lacalle sale con una agencia de evaluación independiente del Ejecutivo. Nadie sabe que se está haciendo en tema de evaluación. Yo había hecho una propuesta para AGEV, AGEV es el Área de Gestión y de Evaluación del Estado porque justamente todas estas modificaciones del Presupuesto por Resultados para evaluar la gestión con indicadores de eficiencia de eficacia, pero hacer una evaluación de resultados con pocos indicadores y en algunos programas, yo no pensé que se iba a hacer todo de golpe, yo supuse que se iba a arrancar de a poco. Y hablar con el INE y hacer una línea de base y hacer 2 o 3 evaluaciones en materia seguridad ciudadana, vivienda y algún otro tema que le interese al Presidente, más de 2 o 3 evaluaciones de impacto no hay capacidad de hacer en un corto período en el Uruguay. Eso yo lo hubiera transmitido a la ciudadanía y hubiera hecho poco.

Alumno. Si se entera la ciudadanía es por algún hecho como un paro o alguien que pide más, claro no sé si todos esos esfuerzos se valorarían.

Entrevistado. Yo creo que depende de cómo lo comuniqués y como vayas educando a la ciudadanía para entender este tipo de productos. Yo creo que en comidas donde Lorenzo está hablando de Presupuesto por Resultados o Frugoni no son ámbitos donde la ciudadanía recoge estos temas. Yo creo que no es fácil transmitir a la ciudadanía este tipo de temas. Pero podría haber un esfuerzo fuerte

de educación y en distintos ámbitos además, no solamente en ámbitos masivos, talleres y otras maneras como para que la ciudadanía se entere. La ciudadanía participa del Presupuesto cuando se entera de que la Educación pide el 6% del PBI, cuando se toca el tema de los salarios públicos.

Alumno. Lo que se refleja del Presupuesto es eso. Puede haber distintas opiniones pero es una de las Leyes más importantes y la que de alguna manera todo el país se ve afectado.

Entrevistado. Si claro.

6. ¿Cree que se cumplen (o se ha cumplido) con la normativa que establece la Constitución en cuanto a principios, técnicas, plazos, etc.?

7. Dado el enfoque de Gestión por Resultados que se ha venido implantando (desde la Reforma del Estado de 1995) en el Estado, ¿piensa usted que el Presupuesto es una herramienta útil para visualizar las políticas estratégicas que se pretenden realizar?

Entrevistado. Si tú me demostras cuáles son los programas que desarrollas y que impactos piensas tener, sobre eso me vas a decir bueno acá están los indicadores.

Entonces yo ahí empiezo a ver y capaz que si, no lo he visto todavía, vamos a ver cuando lo presenten. Hay que ver bueno cuando un Ministro presente estos son mis programas, estos son mis objetivos de política, esta es la plata que necesito para ello, estos son mis indicadores, ahí veremos si realmente se entiende. Y yo me comprometo, le pedí al Presidente que pusiera compromisos de gestión a los funcionarios políticos de Gobierno, bueno a que te comprometes vos, por algo estoy construyendo los indicadores. Después me puedes decir, mira me paso esto y tenes para justificar. A que te estás comprometiendo, cuales son los programas que vas a desarrollar y como lo vas a hacer, eso es un avance. Y sería una herramienta útil si llegara a eso, o sea, que si sería una herramienta útil si se llega a eso.

8. ¿Como recoge el Presupuesto las prioridades nacionales?

Entrevistado. Yo creo que no las recoge como debería, estarían pero si fueran definidas a partir de un Plan Estratégico de Gobierno.

9. ¿Dadas las condiciones actuales se puede evaluar la gestión y obtener conclusiones acerca del cumplimiento de los objetivos?

Entrevistado. Yo creo que no, fue lo que ya hemos hablado.

REFORMA DEL ESTADO

10. ¿Usted cree conveniente introducir en la Ley de Presupuesto temas ajenos al mismo, como por ejemplo la Reforma del Estado de 1995, debido a la presión existente para la aprobación de dicha Ley por los plazos Constitucionales?

Entrevistado. Ha está bien...

Alumno. Esta pregunta está asociada a un material suyo que recogimos de la Facultad de Ciencias Sociales, eso fue como un ejemplo pero existen otros temas que se incluyen también en las Leyes de Presupuesto.

Entrevistado. Creo que no, el Uruguay en su sistema político se debería sincerar y decir, vamos a meter en el Presupuesto lo que es de Presupuesto y discutamos lo que tenemos que discutir por otro lado y vamos a discutirlo en serio, maduremos,

no somos niños. No hagamos trampa al solitario... Estamos criticando a los otros y estamos esperando llegar al gobierno para hacer lo mismo.

Alumno. Ahora se va a hacer lo mismo también.

Entrevistado. Obvio, cuando vamos a madurar. Además lo que yo estudie en la Ley 16736 era que justamente me ponían de la Reforma del Estado un artículo por acá y otro por allá, era un lio de aquellos, entonces pasaban los artículos. Ni siquiera era un compendio como fue el SIRO (Sistema Integrado de Retribuciones y Ocupaciones) en la Rendición de Cuentas, que fue un mamarracho, se puso pero se puso como bloque. En las otras fueron más vivos porque los pusieron dispersos. Creo que se va a repetir la experiencia y no se debería hacer.

Alumno. ¿No se llega a discutir realmente lo que se quiere aprobar?

Entrevistado. Claro, exacto. ¿Cuál es la filosofía de lo que te estoy proponiendo?, que quede mareada con otro montón de temas... la liebre salta por acá y todos se van para allá y mientras hago que me aprueben esto. Se debería madurar en ese sentido y no hacer.

11. ¿Cómo ve el actual proceso de reforma del Estado y diferencias con los anteriores?

Entrevistado. Hay un énfasis del Presidente, Tabaré también lo definió como la madre de todas las reformas, pero luego Tabaré se vuelca a la Reforma del Estado asociado a la descentralización política, se desentiende de ese tema. Tabaré lo veía como una Reforma de la gestión, como decían los sindicatos, eso no es reforma del Estado eso es Reforma de la Gestión. Cuando es Reforma del Estado en el sentido de que si yo te estoy haciendo reestructuras ministeriales, si te estoy redefiniendo los puestos de trabajo es porque tengo una idea del Estado atrás. Si yo digo Celia, la señora que me viene a traer el café, una divina. Yo no necesito Celias, si tengo a Celia la tengo que mimar, pero no son las Celias los funcionarios públicos que yo necesito. Los que necesito son los financieros contables, los que empiecen entender esto y me exijan a mí como político determinadas cosas. Por ejemplo, un tipo que este con las antenas atento a situaciones que puedan ocurrir, como un colega que me advierte en marzo mira que Philips Morris se viene con todo en un juicio... Esa gente es la que necesitamos, no choferes, para eso puedo manejar yo. Para que necesito porteros, para eso hace una buena señalización. Entonces para que quiero 4 clases distintas de administrativos en el Estado, como pasa en la Intendencia que ahora todos piden ir a la escala más alta. Uno preparado, otro casi y así. Dame uno que sepa hacer todo, ese es el que quiero yo, un administrativo que pueda hacer todo, que la haga de goma. Eso evidentemente es político, no es solo gestión, estoy definiendo perfiles, estoy definiendo la forma que voy a trabajar, la forma que voy a evaluar el Presupuesto, eso es político. Entonces yo creo que el Presidente anterior

(Tabaré) no la vio por ese lado, no veo al MEF comprometido con eso, entonces si yo estoy creciendo a un 5% de promedio, las infraestructuras las voy a negociar por afuera, modernizo al Estado a través del gobierno electrónico entonces que me voy a meter con los salarios de los funcionarios públicos que de tu sueldo de 100, 20 dicen lo que realmente haces y los otros 80 son proventos por acá por allá y muchas cosas más. Resolver eso implica que yo tengo que hacer todo de cero, lo que vos a haces cuanto se pagaría en una empresa, se pagaría 60, bueno 60 no te puedo pagar, te pagaría 40. Te pago 40 por lo que vos haces, de repente te pago 45 porque trabajas con 100 personas en vez de 20 pero se acabo, ese es tu salario. Eso es lo que hay que hacer. Pero esto es difícil, vos podés tener un buen perfil de político y no meterme en esos temas, eso es muy difícil, solo un fanático como yo quiere entrarle a eso. ¿Le quiere entrar este Gobierno? No sé, dicen que sí. Yo lo escribí en un documento, no sé si cuando salen a la prensa lo dicen directamente, dan vueltas que va a haber un nuevo sistema de remuneraciones.

Alumno. El Borrador de la Reforma del Estado lo menciona.

Entrevistado. Si porque lo escribí yo, pero...

Alumno. Lo da pero dentro de un punto pero dentro de otras cosas.

Entrevistado. Yo eso lo puse a propósito porque quiero mirar el sistema y empezar de a poquito a ver esos temas y empezar a hacer comparación, ver bueno ¿cuánto se paga acá? Olvídate de tu salario, se hace el análisis y puede que estés

por arriba o por debajo. Si vos sos oficial y ganas 20 y ahora este oficio se va a pagar 12, te empiezo a congelar todas las compensaciones hasta que los que empiezan a ganar 12 lleguen a 20 y ahí van a ganar lo mismo todos. Entonces aguántate, no porque estés en el Estado tenes coronita, ni tampoco porque lo estés sos un tonto, sino le haces caso a la derecha que dice: si usted fuera bueno estaría haciendo plata afuera y si este fuera el mercado yo no lo tendría a usted como empleado. A diferencia de los anteriores, si realmente el Presupuesto por Resultados se trabaja seriamente, si realmente vamos a un sistema que cambiamos la escala de remuneraciones, si realmente vamos a redefinir los perfiles de trabajo y competencias de las personas, si realmente lo vamos a hacer y reestructuramos los ministerios, si vamos a hacer eso entonces si hay un cambio cualitativo, pero no lo sé, no sé si va a ser así. Parecería que hay una intención, pero no lo sé. Ahora estoy muy descreído, pero capaz que es personal. No veo quien este como abanderado del tema, que sepa. No sé si hay una coalición favorable para eso, cuando me refiero a una coalición tiene que ser cuadros de gobierno asociados a la presidencia, el MEF, los Ministros y una realmente articulación con la bancada de gobierno y la oposición. Creo que podría ser una política de gobierno, de Estado, sino es algo tuerto. Creo que esta el estatuto de funcionario público y muchas cosas. Para mi uno de los temas claves que no está en la Reforma del Estado es el tema de la evaluación, como voy a evaluar, como construyo indicadores y como evaluó. Pero evaluó institucionalmente y a las personas. Tendrían que haber descripción de tareas, tendrían que estar linkeados y estar relacionados tus

indicadores de desempeño individual con los indicadores de programa o de la Unidad Ejecutora. Indicadores explícitos de que tiene que hacer esa unidad y como aporta tu trabajo al cumplimiento de lo anterior. Esto es muy difícil pero, ¿vamos a empezar?, ¿hemos empezado? Creo que no. Es un déficit brutal que en otras empresas privadas por ejemplo no se darían el lujo de tener su personal sin descripción de tareas, sin indicadores de desempeño. Porque sino el gerente no sabe donde está parado. OPP no evalúa desde el 2006 y a mí me dan evaluaciones del 2008 y yo que sé que tengo que evaluar, no se muchas de las cosas que realiza la gente acá. Encima yo no pude elegir yo los gerentes intermedios que tendrían que haber sido los que tuvieran que apretar a la gente y yo evaluarlos a ellos, yo no tengo porque evaluar a la gente. No tuve esa libertad. Cuando tuve esa libertad, si. Traje tipos con mucha capacidad de gestión, entonces ahí si ando en coche. Tienen descripción de tareas, existen las evaluaciones, vamos al Parlamento y quedamos bien en una agencia de cooperación internacional que yo manejaba. Entonces estaba todo claro, hay tanta plata, tenemos mapas estratégicos, hicimos acuerdos entonces tenemos en tales áreas en tales departamentos desarrollamos tales proyectos... Entonces decían y esto que es, quedaban asombrados por lo bien realizado que se encontraba y quedas bárbaro, si tenes una mínima cabeza te traes un tipo que sepa gestionar y que sea proactivo. Entonces el proceso de Reforma en realidad tiene que tener los campeones de la Reforma, tipos que se inmolen atrás de esto, y que el sistema político vaya adquiriendo un discurso, nuestra clase política no agarro el discurso de la modernización de la gestión. No lo tienen

incorporado. El que era bueno, no como planificador sino como gestor era Ibarburu que fue director de OPP al final del gobierno de Tabaré, el era gerente general de la Corporación Nacional para el Desarrollo, el vio las cosas que veníamos haciendo y le explicabas media vez y el tipo salía a venderlo, entendía de gestión. Y creo que a nuestros políticos les falta entender de gestión, incorporar el lenguaje, ellos no tienen que ser gestores, tienen que ser políticos pero tienen que entender el mundo de la gestión y propiciar el desarrollo de la gestión. De esa manera van a ser tipos que van a pedir el cambio y contratar a los campeones de la Reforma de la gestión, y no estar con poca gente tratando de luchar con el tema de la gestión porque terminas muerto. Los chilenos en eso avanzaron mucho, con algunos defectos porque tiene un sistema muy autoritario, tienen otros defectos que nuestros políticos no tienen. Nuestros políticos tienen virtudes al lado de eso, pero en materia de gestión los tipos tienen escuelas de gobierno, entonces cuadros políticos de los partidos políticos hacen la escuela de gobierno y luego empiezan a trabajar en el Estado y entonces suben rápido a puestos de gestión. Acá no hay escuelas de ese tipo, entonces la carrera de gestor público no la tenemos. Entonces para mí es un síntoma de que no está desarrollado el mundo de la gestión pública, entonces cuesta mucho el tema de la Reforma del Estado acá, porque cuesta el imaginario de la gestión pública, no hay un lenguaje. Tú compras un diario en otro lugar y hasta los diarios incorporan el lenguaje de la gestión pública. No es fácil la cuestión.

Alumno. Muchas Gracias.

ANEXO 2

**ENTREVISTA A LA CRA. ALEJANDRA MUSACCHIO GERENTE DEL
AREA PLANIFICACION Y GESTION FINANCIERO CONTABLE DEL
MGAP**

Montevideo 11 de Agosto 2010

PRESUPUESTO

1. ¿Cual piensa usted que es el peso que tiene el ministerio en la actividad económica del país?
2. ¿Usted cree que se ajusta el Presupuesto destinado a este Inciso en relación a la importante actividad económica que representa para el país?
3. ¿Qué diferencias encuentra en el actual Sistema de Presupuesto Nacional con relación a los anteriores? ¿Qué exigencias nuevas le representan al Ministerio para ponerlas en práctica?
4. ¿Cuales diría que son las principales ventajas y desventajas del Presupuesto actual?
5. ¿A su entender el proceso del Sistema del Presupuesto Nacional actual en todas sus etapas (elaboración, autorización o aprobación, ejecución y control) es adecuado o cree que sería conveniente realizarle modificaciones?

6. ¿Los lineamientos establecidos para este Inciso están en concordancia con las políticas que se pretenden desarrollar?
7. Dado el enfoque de Gestión por Resultados que se ha venido implantando en el Estado, ¿piensa usted que el Presupuesto es una herramienta útil para visualizar las políticas estratégicas que se pretenden realizar?
8. ¿Dadas las condiciones actuales se puede evaluar la gestión y obtener conclusiones acerca del cumplimiento de los objetivos?
9. En relación a la pregunta anterior, ¿los indicadores definidos actualmente son una herramienta útil para evaluar la gestión? ¿Qué otras herramientas serían útiles para dicha evaluación?
10. El enfoque a Resultados que se pretende implantar en el Presupuesto, ¿qué nuevos desafíos le exige al Ministerio desarrollar para poder lograrlos?
11. ¿Qué opinión le merece la Reforma del Estado que se piensa instaurar?
12. ¿Qué piensa de los controles que realiza el Tribunal de Cuentas en cuanto a oportunidad y eficacia?

¿Tiene algún comentario que quisiera agregar?

PRESUPUESTO

1. ¿Cual piensa usted que es el peso que tiene el ministerio en la actividad económica del país?

Entrevistada. En el PBI de Uruguay tiene un peso muy importante la actividad ganadera, agrícola y también la pesca que está creciendo. La ganadera y agrícola son las Unidades Ejecutoras más fuertes que tiene el ministerio. Relacionado a la pregunta, el MGAP tiene un 4 % de participación en el Presupuesto de la Administración Central que obviamente, opinión personal, para el peso que tiene la actividad que controla es poco, pero claro el Presupuesto también subsidia o contribuye a todo aquello que no tiene incidencia.

Alumno. No sabíamos que era tan poco comparado con otros como ANEP por ejemplo.

Entrevistada. Si, los Organismos del art. 220 de la Constitución como la Universidad o la ANEP tienen el 4.5% del PBI y ahora están pidiendo el 6%.

Alumno. ¿Pero ese Presupuesto alcanza o es poco?

Entrevistada. Bueno yo creo que no alcanza, recién hace 6 meses que estoy en este cargo, yo antes trabajaba en la Unidad Ejecutora 002 DINARA, estuve 2 años

allí y recién ahora tengo contacto con todas las Unidades Ejecutoras, yo creo que hay muchas actividades que no se pueden hacer por falta de Presupuesto, tanto de gastos como de inversiones, pero mayoritariamente el tema de recursos humanos.

2. **¿Usted cree que se ajusta el Presupuesto destinado a este Inciso en relación a la importante actividad económica que representa para el país?**
3. **¿Qué diferencias encuentra en el actual Sistema de Presupuesto Nacional con relación a los anteriores? ¿Qué exigencias nuevas le representan al Ministerio para ponerlas en práctica?**

Entrevistada. Yo en el Presupuesto anterior fue el primero en el que participé, yo estaba en la Universidad que es un ente autónomo de los del art. 220 de la Constitución, es distinto a la Administración Central pero en función de este nuevo que estoy ahora la diferencia grande es que se crearon yo no sé si son 13 o 15 Áreas Programáticas

Alumno. 17, ¿antes que se definían lineamientos, no?

Entrevistada. Si los LEGs, lineamientos estratégicos de gobierno que más o menos se identificaban un poco con las Áreas Programáticas y después cada

Inciso tenía relación con esos LEGs con uno o más. El tema es que ahora hay programas asociados a un Área Programática y lo que pasaba antes era que un programa una Unidad Ejecutora ahora se crean programas que fueron creados en conjunto con los Incisos y la OPP, no es que el MGAP digo yo quiero este programa o tal otro, sino que se definieron determinados programas y nosotros estamos en el Área Programática que es el de la base productiva. 80% del MGAP esta ahí, estamos con industria, turismo y MEF y todos esos Incisos contribuyen a un programa. O sea dentro del Área Programática hay distintos programas y todos esos Incisos contribuyen a un programa que a su vez esas Unidades Ejecutoras pueden estar en uno o más de un programa y en una o más Áreas Programáticas, lo que es bastante complejo a la hora de instrumentarlo porque se incorpora el concepto nuevo de la transversalidad.

Alumno. Pero la asignación del gasto sigue siendo al programa o ¿es a través de otra manera?

Entrevistada. La asignación del gasto es a la Unidad Ejecutora pero al programa, si la Unidad Ejecutora está incluida en dos programas va a tener recursos asignados dentro de la Unidad Ejecutora a un programa y a otro programa, los RRHH también van a estar destinados a un programa y a otro programa, para mi tiene una cuestión muy compleja al no tener un sistema contable que permita asignar a esos centros de costos digamos.

Alumno. Y además de una mejor manera.

Entrevistada. Claro, en cuanto a recursos humanos peor, porque no puedes dividir medio recurso humano para una cosa y medio para otra. Por ejemplo un director, esos puestos claves que son transversales que vos no puedes dividir, tenes que asignar al que tenga mayor peso.

Alumno. ¿No hay un criterio definido?

Entrevistada. No, no lo hay. Lo que se ha hecho para instrumentar en este primer momento ha sido asignar al que tiene más peso. El MGAP en si después de idas y vueltas de las 8 Unidad Ejecutoras hay 2 que tienen más de un programa y más de un Área Programática las demás estamos en un Área Programática y en un programa y ahora que estamos haciendo los artículos de la Ley de Presupuesto y en la distribución aparecen los problemas.

4. ¿Cuales diría que son las principales ventajas y desventajas del Presupuesto actual?

Entrevistada. Yo la desventaja que veo es que fue todo muy sobre la marcha el proceso de cambio con mucha descoordinación entre los que promocionan este nuevo sistema y nosotros. Hasta el día de hoy todavía hay cosas que no están

definidas. Lo otro que es complejo es el tema de que si tenes una Unidad Ejecutora que están en 2 Área Programática o sea 2 programas uno en un Área Programática y otro en otra, por lo que nos han dicho la única forma en función de la practica capaz que van a ir cambiando, que solamente por Ley se pueden hacer las trasposiciones, entonces hay que esperar a la rendición de cuentas, si el año que viene tenes que hacer eso no vas a poder.

Alumno. Es una limitante muy grande, no hay flexibilidad.

Entrevistada. Entre programas de una misma Área Programática sí, pero de distinta Área Programática.

Alumno. Ahí es donde tenes que esperar a la rendición.

Entrevistada. Claro, por ejemplo la RENARE (Recursos Naturales Renovables).

Alumno. Eso es lo que dice ahora la Constitución que entre programas de distinta Área no se puede hacer la trasposición.

Entrevistada. Si, lo que pasa es que antes no había definido Área Programática.

Alumno. Si se puede entre distintos proyectos de un mismo programa.

Entrevistada. Si, de distinto programa se puede creo que es con intervención de la OPP, no lo tengo claro.

Alumno. Eso es una desventaja, una limitante que tiene.

Entrevistada. Si y la poca información porque también nosotros capaz que manejamos más información y no sé si tanto, pero es difícil también transmitir a todo el mundo, como que la gente que está trabajando todavía no maneja el cambio, hace años que era programa 01 Unidad Ejecutora 001, programa 02 Unidad Ejecutora 002, es todo un cambio.

Alumno. Y capaz que no se manejo muy bien desde OPP o AGEV, no sé quién es.

Entrevistada. En principio es AGEV, OPP a través de AGEV.

Alumno. Y tampoco se ha hecho capacitación.

Entrevistada. No, se han hecho pero muy básicas. El sistema de articulado que es todo por web, hasta ahora estamos trabajando a mail y Word y va para economía y vienen, hasta el día de hoy nosotros no tenemos cargados ni un artículo, o sea, los vamos a cargar para ya enviarlos pero toda la negociación previa, ese sistema de articulado que dijeron que era bueno que íbamos a poder hacer un seguimiento y todo fue imposible porque los tiempos no dan para aprender.

5. ¿A su entender el proceso del Sistema del Presupuesto Nacional actual en todas sus etapas (elaboración, autorización o aprobación, ejecución y

control) es adecuado o cree que sería conveniente realizarle modificaciones?

Entrevistada.No, yo creo que para el próximo, o sea, que van a ser 5 años de aceptar este proceso nuevo, me parece que están buenas las incorporaciones que se crearon y todo, pero ha sido todo muy de golpe, en cuatro o tres meses todo. Después lo otro me parece bien, después el tema de las discusiones y todo lo demás si son los plazos legales que establece la Constitución y hay que cumplir.

6. ¿Los lineamientos establecidos para este Inciso están en concordancia con las políticas que se pretenden desarrollar?

Entrevistada. En realidad hay un Área que es Desarrollo Productivo y en esa entra el 80% de las Unidades Ejecutoras, después tenemos Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente donde tenemos la RENARE, y después hay otros que es mucho más chico el porcentaje donde está Desarrollo Rural, en Desarrollo Productivo si y los programas los tuvimos que adecuar un poco a esos que estaban definidos.

Alumno. ¿Los programas tampoco los definieron ustedes?

Entrevistada. No, tampoco.

Alumno. En las otras 6 Unidades Ejecutoras que son iguales no habría problema, el problema estaría en las otras 2.

Entrevistada. Si pero dentro del Área Programática Desarrollo Productivo usamos como tres o cuatro programas, el Fortalecimiento de la base productiva que son la 1,4 y 5 (Unidades Ejecutoras) y después las otras están en Motores de Crecimiento, Cadena de Valor, dependiendo un poco de las descripciones de cada programa, pero bueno más o menos ajustándose si, siempre lo mismo al principio todo el mundo quería participar en todas las cosas porque yo entiendo que políticamente y en función de lo que se quiere hacer es probable que el Ministerio pueda tocar un poco en cada lado pero después para ejecutar y con toda esta complejidad se iba a complicar, es un poco difícil también transmitirle al otro que después se nos va a complicar todo.

Alumno. Y más sin un sistema contable.

Entrevistada. Se dice que para el próximo Presupuesto se va hacer un sistema de contabilidad, un SIIF más de costos y patrimonial para toda la administración.

Alumno. El de contabilidad patrimonial recién ahora se está implementando.

Entrevistada. Bueno está la ordenanza hace como 6 años pero estamos todos omitiéndola. La Universidad está desarrollando un software que algunas oficinas

centrales que ya lo están utilizando, tienen las tres contabilidades en una, patrimonial, presupuestal y financiera.

7. Dado el enfoque de Gestión por Resultados que se ha venido implantando en el Estado, ¿piensa usted que el Presupuesto es una herramienta útil para visualizar las políticas estratégicas que se pretenden realizar?

Entrevistada. Es la idea de este cambio, poder mostrarle a la gente a donde se destinan los dineros públicos, en realidad a grandes rasgos está bien, va a decir que el MGAP Contribuye a la Base Productiva, es como un árbol, tenés las Áreas Programáticas, luego los programas, las Unidades Ejecutoras y así todo. Yo pienso que es bueno para mostrarle a la gente, ahora también creo que teniendo Unidades Ejecutoras en un programa vos sabías lo que destinabas, por ejemplo a ganadería, a agrícola, pesca y forestal, estos están asociados a un programa solo, pero lo ves más global vos sabes que destinaste tanto para los servicios ganaderos, ahora entre estas idas y vueltas en las cuales subimos y bajamos programas, porque OPP quería abrir más la información, luego eso se distorsiona un poco y se va a mostrar la información desde otro punto de vista, pero no vas a tener tan directamente reflejado, yo no sé cómo será en otros Incisos y cuáles serán las aperturas que tienen de Unidades Ejecutoras, a nivel global sí, pero los

lineamientos estratégicos también lo mostraban, no sé como exponían pero a eso tienden y si después tenés un buen sistema de contabilidad luego vas a poder tener mejor desagregada la información,

Alumno. Y ahí si vas a poder mostrar más programas.

Entrevistada. Sí, yo igual creo que a la gente no le interesa saber puntualmente cuanto gaste ganadería, capaz que si la Base Productiva, la Salud, Educación, Vivienda, que esas son Áreas Programáticas entonces en definitiva está bien, vos vas a tener las 17 Áreas y vas a decir gaste en esto, esto y lo otro. A nivel más micro vas a tener otras fuentes de información que al público tampoco se le dan mucho no.

Alumno. Y a la gente quizá no le interese tener la información tan al detalle tampoco.

8. ¿Dadas las condiciones actuales se puede evaluar la gestión y obtener conclusiones acerca del cumplimiento de los objetivos?

Entrevistada. Para mí no, los del quinquenio pasado no tuvieron mucha utilidad. Esto es una concepción nueva de la Administración Pública, de ponerle objetivos, todo tipo de indicadores, ahora yo no sé si tiene mucha utilidad, yo me acuerdo

que en la Universidad los indicadores los ponen los técnicos de las divisiones o de las facultades según sea el caso y después cuando viene la Rendición de cuentas y vos tenés que rendir y llenar los cuadritos, el técnico se olvidó y el que tiene que ingresar todo es el Contador o los que trabajan en Contaduría y se vuelven locos buscando información, que no sé hasta qué punto es tan redituable a efectos de medir la gestión. Para mí son procesos, que esta bueno que se haya iniciado con una concepción nueva pero hoy que ya tenemos los indicadores desde hace 5 a 10 años, no sé si en el anterior ya había, a nivel de ellos también tienen dificultades a la hora de transmitirnos a nosotros que es un indicador de gestión, un ejemplo y cosas así, y ellos que están en eso, digo la gente de OPP y AGEV, entonces me parece que esta bueno el tránsito hacia eso, ahora si los del quinquenio pasado sirvieron para algo no sé.

Alumno. ¿Y ahora se van a volver a definir o quedan los mismos?

Entrevistada. Si, ya están los objetivos del Inciso y los de la Unidad Ejecutora y después Indicadores de resultados, de gestión asociados a esos objetivos.

Alumno. La idea sería que esos Indicadores sirvieran para evaluar.

Entrevistada. Claro, está bueno, pero hay que definirlos más macro, más genérico, no tan específico de la Unidad Ejecutora porque entonces no se puede, es muy complicado.

9. En relación a la pregunta anterior, ¿los indicadores definidos actualmente son una herramienta útil para evaluar la gestión? ¿Qué otras herramientas serian útiles para dicha evaluación?

Entrevistada. Esta ya más o menos la contesto con la respuesta anterior.

10. El enfoque a Resultados que se pretende implantar en el Presupuesto, ¿qué nuevos desafíos le exige al Ministerio desarrollar para poder lograrlos?

Entrevistada. Yo creo que no es al Ministerio en realidad sin una contabilidad de costos en la cual podamos cargar la información que a la luz de un reporte, permita tomar decisiones o decir si cumpliste un objetivo. Es difícil, por ejemplo con el SIIF que es una herramienta buenísima, para esto no sirve para nada, tiene otro fin, que es el que tuvo hasta ahora. Bueno si vamos a orientarnos hacia eso no podemos andar con que cada uno tenga un sistema paralelo que define como quiere, que hace como quiere que saca los resultados que quiere, entonces tenemos que trabajar en pro de tener un sistema contable único. Como el SIIF pero patrimonial o sino es patrimonial porque es una cosa demasiado pretenciosa

por lo menos algo de costos y ahí si poder medir, poder distribuir y asignar de una mejor manera. Si vos tenés poca gente haces lo que podes y a penas podes con el SIIF y si tenés un sistema paralelo haces lo que podes pero como eso no es exigible si está mal está mal y si está bien está bien o si no lo queres hacer en una unidad no lo haces porque a nivel del Ministerio tampoco se exige o se tiene algo, ni si quiera eso, entonces me parece que eso es muy importante.

11. ¿Qué opinión le merece la Reforma del Estado que se piensa instaurar?

Entrevistada. Yo en particular creo que la Reforma de Estado no son solo los recursos humanos, eso es lo primero, porque todo el mundo habla de que es mucha gente, poca gente, la inamovilidad.

Alumno. El borrador hace referencia exclusivamente a los recursos humanos.

Entrevistada. Si, es que todo el mundo habla de recursos humanos, pero para mí no porque en realidad para ser más eficientes hay que tener mejores procesos para comprar, topes más altos, modificar el TOCAF, me parece que hay mucho más cosas para hacer. Y bueno el tema de Recursos Humanos no sé porque todo el mundo habla de los 280.000 funcionarios públicos pero si sacas a los Médicos, Policías, Defensa quedamos unos pocos, yo no sé si no eran 18.000 o 20.000 los

que estamos en el debate público porque los Médicos son Médicos, los Policías tienen que estar, maestros tienen que haber y defensa también, por lo tanto todo el debate se reduce a unos pocos. Llama la atención, entonces el tema de qué grande es el Estado y achicar no sé, como yo digo si seguimos achicando vamos a tener que cerrar, porque realmente no abunda la gente, es escasa. A mí me parece bien la ventanilla única pero que no tranque porque si ya hoy un ingreso demora un proceso de 6 a 8 meses una ventanilla única para toda la Administración Central va a estar complicado, no sé cómo se instrumentará.

Alumno. ¿Por qué entran todos por el mismo lugar y de ahí se distribuyen?

Entrevistada. Claro si, esta bueno para ser más transparentes pero que no sea más tranca todavía. Se tendrían que trabajar el tema de las remuneraciones porque el SIRO, que a través de un Decreto que avaló la no ejecución, esta trancado, una reforma lleva muchas cosas y también mucha plata, entonces es fundamental el tema económico. La disparidad que hay en toda la Administración, no hay una persona que gane lo mismo en un lugar y en otro haciendo lo mismo, eso habría que ajustarlo porque la plata no es lo único pero es desmotivante para una persona. Tampoco hay capacitación yo que sé, no hay motivación para la gente sobre todo para la que hace 20 o 25 años que trabaja en la Administración Pública entonces para mí hay que sentarse y revisar todo eso, establecer un sistema uniforme para todo el mundo ya que no es justo que por trabajar en un lugar u otro donde se asigne más o menos recursos puedas ganar más o menos por hacer lo

mismo, más ahora con el concepto de servidores públicos y que no sos funcionario del MGAP sino del Estado, bueno con más razón todavía.

12. ¿Qué piensa de los controles que realiza el Tribunal de Cuentas en cuanto a oportunidad y eficacia?

Entrevistada. Pienso que es importantísima la participación del TC ya que vos también tenés a alguien que te controle y que te ayuda, porque en la realidad todo el mundo se equivoca y es un filtro que es importante, me parece que está bien que estemos sujetos a controles. En cuanto a la eficacia, lo es porque realiza sus controles. Ahora la eficiencia esta el tema del tiempo no, particularmente el Ministerio es enorme entonces tenemos muchos cuellos de botella nosotros, en cuanto poder hacer la ejecución, pagar y todo eso porque claro la asignación del tribunal o del Contador y la gente que trabaja con él es igual para todos pero acá somos tres o cuatro veces más grandes que otros Ministerios, entonces hay veces que se tranca un poco sumado a que cada vez son más controles. Porque ahora tenemos el sistema nuevo de gestión humana, que es una base de datos de personal, y todos los meses suben y bajan y se hacen modificaciones y todo eso va hacia el control del Tribunal, entonces es cada vez más lo que demandamos de ellos y el tiempo para ellos es el mismo. Pero está bien que existan.

Alumno. Muchas gracias.

¿Tiene algún comentario que quisiera agregar?

ANEXO 3

**ENTREVISTA A LA CRA. BEATRIZ ARCE COMO RESPONSABLE DEL
AREA FINANCIERON CONTABLE DE LA UNIDAD EJECUTORA 005
(DGSG)**

Montevideo 16 de Agosto 2010

PRESUPUESTO

1. Dada la importante actividad económica que representa para el país la actividad regulada por esta unidad, ¿usted piensa que el Presupuesto destinado a la misma es acorde?
2. De acuerdo a su experiencia en la Administración Pública, ¿qué diferencias encuentra en el actual Sistema de Presupuesto Nacional con relación a los anteriores?
3. En relación a la pregunta anterior, ¿dichas diferencias representan nuevas exigencias para la Unidad Ejecutora?
4. ¿Cuales diría que son las principales ventajas y desventajas del Presupuesto actual?
5. ¿A su entender el proceso del Sistema del Presupuesto Nacional actual en todas sus etapas (elaboración, autorización o aprobación, ejecución y control) es adecuado o cree que sería conveniente realizarle modificaciones?

6. ¿Cuáles serían para usted las principales limitantes a la hora de ejecutar el Presupuesto?
 7. ¿Existe concordancia entre los objetivos definidos para la Unidad Ejecutora en relación a los del Inciso?
 8. ¿Cómo han ido cambiando los objetivos planteados por esta Unidad Ejecutora en el correr de los consecutivos Presupuestos en relación a las metas que se pretenden alcanzar?
 9. Dado el enfoque de Gestión por Resultados que se ha venido implantando en el Estado, ¿piensa usted que el Presupuesto es una herramienta útil para visualizar las políticas estratégicas que se pretenden realizar?
 10. ¿Dadas las condiciones actuales se puede evaluar la gestión y obtener conclusiones acerca del cumplimiento de los objetivos?
 11. En relación a la pregunta anterior, ¿los indicadores definidos actualmente son una herramienta útil para evaluar la gestión? ¿Qué otras herramientas serían útiles para dicha evaluación?
 12. ¿Qué opinión le merece la Reforma del Estado que se piensa instaurar?
 13. ¿Qué piensa de los controles que realiza el Tribunal de Cuentas en cuanto a oportunidad y eficacia?
- ¿Tiene algún comentario que quisiera agregar?

PRESUPUESTO

- 1. Dada la importante actividad económica que representa para el país la actividad regulada por esta unidad, ¿usted piensa que el Presupuesto destinado a la misma es acorde?**

Entrevistada. Los recursos siempre son escasos, por lo tanto nosotros tenemos un Presupuesto, el PEG que es de ejecución que fija objetivos, metas e indicadores. Justamente estamos en el peor momento para contestar esto. Una cosa son los 2 quinquenios anteriores del 2000 al 2004 y el de ahora 2005 al 2009 que se empezó a introducir un poco el modelo de Nueva Zelanda con respecto a la herramienta de planificación estratégica, fijación de indicadores. Los indicadores eran de gestión y ahora estamos en un proceso de cambio de la gestión con bastantes dificultades, entonces es complicado como para poder decir algo del de ahora, tendría que hablar de los 2 quinquenios anteriores. De este Presupuesto tengo algunos comentarios pero hasta fin de mes (agosto 2010) no vamos a saber qué pasa con cada una de las dimensiones. Entonces si es acorde, en realidad a diferencia de cualquier otra empresa privada la Administración Central y todas las Unidades Ejecutoras tenemos cometidos y son muy amplios, entonces no podemos dejar de cumplir los mismos aún con recursos escasos y se trata de hacer lo mejor posible.

Y difícilmente podamos llegar al 100%, entonces cada vez que hay un cambio de la Administración lo que se fijan son los lineamientos estratégicos; como los recursos son escasos se definen los objetivos y metas que las nuevas autoridades priorizan y consideran que pueden alcanzar con ese Presupuesto. Porque en el caso de una meta tengo que saber si puedo alcanzarla en tiempo y con el personal que tengo e infraestructura veo hasta dónde puedo llegar. En este caso puedo decir y puedo hablar de esta Unidad Ejecutora (005), tanto en los 2 quinquenios anteriores los recursos fueron totalmente insuficientes, eso es bien claro y lo hemos vivido. Se ha tenido que trabajar muchísimo en refuerzos de crédito. Yo estoy desde el 2007 en esta unidad pero mirando hacia atrás lo vemos de esa manera. Debido al Presupuesto quinquenal anterior que no atendía los requerimientos básicos de funcionamiento se tuvo que trabajar mucho en tener que solicitar refuerzos de crédito y fundamentar eso y dichos refuerzos se obtenían entre mayo y setiembre de cada ejercicio por lo tanto generaban muchas dificultades de funcionamiento, o sea, no estaba acorde. ¿Porque fue? En el caso de los Presupuestos como en cualquier actividad de la Administración Pública los incentivos para el retiro que se dieron en distintas oportunidades implicó que los mandos más altos hasta los mandos medios, se retiraran y no hubiera una etapa de formación de quienes quedaron a cargo de las unidades, de las divisiones, de los departamentos más allá de que el cargo del Director General es un cargo de particular confianza que obviamente puede cambiar. En este caso eso no ha pasado pero en otras Unidades Ejecutoras sí. Entonces puede venir algún director

que no conozca la Administración Pública entonces implica que no conozcan las limitaciones de la regulación y por lo tanto pretende hacer cosas que no son posibles por los tiempos que la Administración tiene fijados. Entonces hay varias dimensiones, para mí uno de los temas de si es acorde o no tiene que ver con los recursos humanos, tanto en cantidad, como en retribuciones. En cantidad totalmente insuficientes y con los retiros incentivados 2006 - 2008 hubo un impacto muy fuerte en cada oportunidad. No hubo tiempo de poder conseguir el entrenamiento de los nuevos encargados de áreas en materia presupuestal. Se buscó la mayor participación posible en la revisión de metas e indicadores 2007-2009. Entonces del 2007 en adelante estuvimos revisando todos los procesos, analizando que indicadores se aprobaron en el Presupuesto 2005 y encontramos algunos errores en la construcción, tanto en el numerador y denominador. Entonces no eran representativos de los objetivos que se habían propuesto, tratamos de mejorarlos, eliminar algunos conjuntamente con los asesores de OPP. El Presupuesto acompaña esos objetivos y esas metas y bueno si yo no me defino bien los objetivos las metas y los indicadores y puedo demostrar año a año que realmente estoy cumpliendo con el desempeño de la unidad y es muy difícil que ello vaya acompañada de una mejora en la parte presupuestal. Estamos hablando de gastos de funcionamiento, de inversiones y de retribuciones personales, entonces en general lo que venía pasando es que se aprobaban las partidas tal cual estaban, entonces de la parte de RRHH había problemas de cantidad no había normativa para el ingreso en esos 2 quinquenios. Si lo hubo para este último

quinquenio, un poco tardío, porque ingreso personal en noviembre (2008) hasta mayo del 2009, eso permitió empezar a trabajar un poco mejor en la revisión de procesos, en gestión de la calidad para cada una de las unidades. Pensando en este nuevo Presupuesto, en el caso de DILAVE (División de Laboratorios Veterinarios) fue bastante fortalecido, por lo menos en términos relativos, con la idea de certificarlos (en gestión de la calidad). Por lo menos tenía que tener dos técnicos en cada una de las áreas. Parcialmente se consiguió eso y ahora se está buscando seguir en ese camino en este Presupuesto. En cantidad no es acorde para las actividades, en retribuciones personales está claro que hay grandes inequidades entre las distintas divisiones en especial en relación a las partidas que recibe la División Industria Animal, hay permanentes reclamos de las otras divisiones. Desde el 2007 está en conflicto la División Sanidad Animal (DSA). Es muy difícil desarrollar una actividad estando en conflicto tanto personal. Estamos hablando de 480 funcionarios de acuerdo a las planillas actuales sobre 1250. Solamente que sean menos de 500 que estén relativamente conformes con sus retribuciones y sus formas de trabajo que son los de la División Industria Animal (DIA) es bastante complicado y que todo el resto no lo esté, a pesar de que son parte del proceso. El otro problema tiene que ver con la cultura organizacional, de las divisiones. Es muy difícil por eso mismo se separa y se considera el personal de DIA que trabaja en los establecimientos controlándolos y que también tiene poco personal y se tiene que ir rotando. Sería lo más sano, que estuvieran rotando pero muchas veces por la falta de personal no es posible así que se necesitarían aumentar los

controles sobre el desempeño del personal, hay que tener más personal a nivel de dirección para poder realizar esos controles y mejorar el desempeño y evaluarlos. El tema de la cultura organizacional con respecto a ser evaluado más allá de que hay un instructivo, el n° 1 del 97 que es el que rige el tema de las evaluaciones para toda la Administración, se ha intentado revisar bastantes veces, y ahora aparte de ser evaluados van a ser calificados de acuerdo a ese instructivo. Con respecto al personal hay varias formas de contratación, tenemos los funcionarios que son funciones contratadas que pasado el plazo se evalúa y se incorpora como presupuestado, los tiempos son largos en estos procesos, mientras tanto hay cierta estabilidad de esos funcionarios. El otro caso son los presupuestados que es mi caso, hay otras formas de contratación que son zafrales en la Administración. Son muchas, siempre están dentro del Presupuesto como los servicios personales el 0. Después también hay reclamos de quienes están prestando servicios como el arrendamiento de servicios y contratos a término, que por ejemplo en el MEF la gran mayoría son contratados de esa manera, no es el caso de nuestra unidad que son pocos para este Presupuesto. Este personal ha sido capacitado y se ha invertido mucho en ellos por lo que se generó mucha incertidumbre de que va a pasar con ellos. Una cosa es contar con todo ese personal y otra cosa es que no se resuelva su situación, renovación o los llamados para proveer esos cargos, la mayor parte de nuestros casos son gente de Sanidad Animal del interior del país y el impacto sería cerrar esas oficinas en las 7 regiones, el impacto sería bastante grave. Estas formas de contratación a las que se recurrió porque no se podía hacer

llamados, distorsiona el relacionamiento con el resto del personal y obviamente nos afecta en el desempeño. En la medida que se incorpora personal, ese personal tiene que ir acompañado del equipamiento, la parte de infraestructura, o sea gastos de funcionamiento e inversión y el Presupuesto a la fecha que entro ese personal no acompañaba. No es un Presupuesto flexible y cada vez hay que gestionar y pensar de que la fecha que entre ese personal tiene que ir acompañado de toda la estructura que requiere. La parte de inversión es la más complicada, está ahora estuvo enfocada a la parte de equipamiento informático y de laboratorio. Recién con la firma del convenio MTOP/MGAP, la Dirección Nacional de Arquitectura está proyectando y ejecutando refacciones y mantenimientos fundamentales. El MGAP no cuenta con un equipo de Arquitectos. Con esto se pudo enfocar en realizar mejoras edilicias que en la Administración Central hace muchos años que no hay mantenimiento de edificios entonces por eso las mejoras son muy importantes. Sobre todo en el caso de DILAVE que es bastante grande, tiene 35 hectáreas que requiere mucho para refaccionarlo y adecuarlo sobre todo a las nuevas exigencias de los mercados a los laboratorios. Por ejemplo, en el caso de Colombia pudieron obtener recursos para fabricar vacunas para la aftosa que nosotros compramos, cambiaron las exigencias de bioseguridad y construyeron nuevos laboratorios. Nosotros tenemos el predio... Tenemos y necesitamos un proyecto para poder llegar a construirlos. Ellos construyen el laboratorio y lo distribuyen en un año, o sea, el costo lo trasladaron al precio de la vacuna contra la fiebre aftosa del mismo ejercicio. Y te cobran el incremento en el precio, sería

la construcción y el alinearse con los requerimientos internacionales. Si esos requerimientos cambian para la UE 005 en la mitad del Presupuesto, ¿cómo podemos adecuarlo? Bueno, paulatinamente y ahora a través del convenio con el MTOP. Es difícil con esta forma de aprobar el Presupuesto irnos alineándonos a las nuevas exigencias, que para el caso nuestro vienen del exterior. Hay que armonizar normas, hay que cumplir con esos regímenes de control para mantener los status que es el objetivo nuestro y adaptar los laboratorios es complicado. Se podría cambiar y hay que ver la estrategia, y cuáles son las propuestas de esta administración con respecto a habilitar nuevos laboratorios. Nosotros tenemos que mantener nuestra acreditación como autoridad sanitaria, eso es para nosotros fundamental, la certificación y la acreditación e ir cumpliendo con todas las secciones y ensayos requeridos. Todo eso implica un costo adicional que en el Presupuesto anterior no estaba pensado, en este estamos trabajando para mantenerlo en estas aéreas e ir incorporando las otras. En principio las de DILAVE. En cuanto a gastos de funcionamiento en este Presupuesto se estaría contemplando y se está cargando en este nuevo sistema los gastos de funcionamiento e inversión que se requieren para llevar adelante estos objetivos con este alcance que estamos proponiendo. No así la parte de personal tanto en cantidad como de retribuciones, pero estamos hablando de lo que estamos cargando al sistema, después viene la ronda de la macroeconomía y no se sabe. Una cosa es la voluntad de la superioridad de presentarlo, de respaldar y con toda la documentación que pidieron y no sabemos cuánto va a quedar de lo solicitado.

Hay cosas que ya están muy trabajadas, de si por ejemplo viene una misión hay que mostrarlo y hay que hacerlo, todo el tema de Residuos, la Aftosa, Vaca Loca, y es permanente el incremento de las exigencias año a año. Eso va a requerir seguir trabajando con los refuerzos de crédito pero en principio por lo menos lo que hemos recogido de las autoridades es que sería aceptable el tema de funcionamiento e inversiones.

2. De acuerdo a su experiencia en la Administración Pública, ¿qué diferencias encuentra en el actual Sistema de Presupuesto Nacional con relación a los anteriores?

Entrevistada. En los anteriores Presupuestos en cuanto a la difusión de los mecanismos que se iban a utilizar hubo una mejor comunicación, capacitación y difusión a todos los participantes en el proceso, en este caso se utilizó un nivel jerárquico que no fue masivo y que para mi gusto ha enlentecido bastante el proceso. Si se hubiera colectivizado la información hace unos meses de cómo se iba a trabajar, sobre todo lo perceptivo de cómo se había trabajado en otros casos, no que estuvieran todos los desarrollos informáticos prontos, si hacia donde se iba se hubiera podido trabajar con más tiempo, más calidad y transmitir a todo ese personal de mandos medios los nuevos requerimientos. Tuvimos un caso claro de que, como no teníamos los elementos, trabajamos con los que veníamos e hicimos

una presentación acá, mostramos algunas cosas y a la semana llego el cambio del sistema por lo tanto fue totalmente contraproducente, o sea, sirvió para analizar lo que eran los objetivos pero fue completamente contraproducente por las fechas en que llegaban los requerimientos del nuevo sistema con plazos perentorios y poco asesoramiento. Llegaban los plazos y nos decían en que fechas hacer entregas y no se sabía con claridad que era exactamente lo que se debía entregar y menos para lograr que los mandos que ya tienen una resistencia normal a cosas que desconocen puedan informar o puedan hacer lo propio. Luego de la presentación trabajamos con cada una de las divisiones porque no había otra. Para mí fue muy contraproducente. Sí sirvió el trabajo que se realizó el año pasado con respecto a la planificación estratégica, trabajar sobre todo con DILAVE y el trabajo que se hizo con el BID (Banco interamericano de Desarrollo dos años atrás) que sirvió como herramienta y eso sirvió porque la mayor parte de las administraciones negocia con el BID, el banco mundial y tienen un formato de presentación bastantes parecidos y aceptan esa herramienta y esa forma de presentar los proyectos y entonces bueno no es que haya sido impuesto pero era más sencillo y se estaba trabajando en un proyecto así que era razonable trabajarlo con todos los servicios, se había trabajado 2 años con este marco pero llegaba solamente a la parte de actividades. Ahora hay un cambio de formato y el proyecto lo está manejando el programa 01 lo que ha desestimulado bastante, porque es un trabajo que llevo 2 años y ahora no se puede trabajar con esos recursos para fortalecer las actividades que se habían trabajado, sobre todo para el laboratorio de

bioseguridad. Entonces hay cosas que afectan mucho al personal porque acá impacta mucho y los grupos son bastantes fuertes en cada una de las divisiones entonces eso se apoya mucho y por lo tanto un esfuerzo de tanto tiempo que no haya dado resultado hace caer bastante la moral y recuperar eso lleva mucho tiempo y estimularlos para que vengan a trabajar después de que aquello ya quedo en nada, es difícil. De cualquier manera como ahora se está considerando en el Presupuesto el tema de inversiones y los gastos de funcionamiento esperamos que se motiven nuevamente para volver. Tampoco no había mucha cultura de licitaciones y de que participaran directamente los responsables en las licitaciones y en las especificaciones técnicas, se trabajo durante estos años en estos aspectos, es complicado para un químico o veterinarios interiorizarse en estos aspectos ya que no cuentan con un perfil para estar en esos temas pero son los usuarios y estamos tratando de que los que tienen una vocación por estos temas se incorporen como representantes de lo que ellos mismos están solicitando.

3. En relación a la pregunta anterior, ¿dichas diferencias representan nuevas exigencias para la Unidad Ejecutora?

Entrevistada. En algunos sistemas que todavía no los conocemos con exactitud y estamos cargando en algunos la información, me parece que es mejor en relación a los anteriores, se orienta más hacia los resultados, aunque no vimos, no está

pedido. Ahora lo que tiene que estar es el módulo de producto e indicadores de gestión, no está habilitado y en realidad no sabemos si se habilitara este año y que fue lo que se trabajo mucho más. Pero el Presupuesto Nacional está orientado a resultados y en un principio antes del 2000 los resultados planteados eran todos financieros y algunos de capacitación del personal, personal capacitado sobre total de personal, ahora se abriría un poco más, el personal capacitado en gestión, y capacitación de áreas técnicas específicas, químicos, veterinarios. Eso en la parte de personal y después en la parte de gastos de funcionamiento era ejecución sobre crédito y nada más. En la medida de que a partir del 2000 se aprobó un sistema integrado de información financiera bueno esos indicadores no tuvieron ya más sentido porque estaba cargado todo el sistema allí, en una cuenta única nacional entonces se empezó a conocer y a tener más información y se hizo más hincapié en el tema del Presupuesto en la parte estratégica porque esa información ya estaba cargada a nivel de toda la administración. Antes cada oficina llevaba sus recursos y las partidas de rentas se trabajaban centralizados, entonces uno trabajaba llevaba su contabilidad emitía sus cheque para pago y después hacia rendiciones trimestrales y eso era lo que luego se iba cargando hacia el Presupuesto Nacional. Hoy cada UE tiene su cuenta dentro de la cuenta única nacional. No se manejan fondos, sino que se cliquea en el SIIF y las transferencias bancarias son realizadas por la Tesorería General de la Nación también a través del Sistema. Se aprueba el Presupuesto y con eso se sabe cuánto se aprueba para cada año en todo el quinquenio. Los refuerzos de crédito figuran también, o sea,

que podemos acceder a mejor información. Pero esto es desde el 2000, antes no porque había que estar informando trimestralmente, se hacia el cierre trimestral y había 60 días para rendirlo por lo que la información estaba totalmente desfasada en el tiempo. Era muy difícil presentar datos en caso de solicitar refuerzos de crédito, no tenían los datos, eso mejoro bastante, mejoro para la toma de decisiones financiera. Dio lugar a que se pudiera trabajar un poco más en la gestión y en la mejora de la gestión, de lineamientos estratégicos de cada una de las unidades para el quinquenio. Entonces sí, se puede ver hacia donde se pretende ir y sobre qué cosas quieren ir cada una de las administraciones tanto a nivel del Poder Ejecutivo como de los Incisos y de los Directores Generales en las Unidades Ejecutoras, que es lo que nos ocupa. Eso tiene que estar enganchado en cascada y tiene que estar lo más rápido posible a nivel de todos los actores porque es imposible recibirlo en los plazos que se pretenden si no se puede hacer una discusión como la que se hizo en Presupuesto anteriores, que fue mucho más abierta, más participativa entonces había mucha más gente al mismo tiempo capacitada. Para la diferencia es esa pero si me parece mejor este desarrollo informático, no era un tema contextual, es más un tema de desarrollo informático y en realidad los pasos anteriores eran ir trabajando hasta obtener resultados, indicadores de resultados. Yo de cualquier manera no veo que hayan elegido un modelo para la Administración Central, que nosotros por ahora sí estamos aproximándonos a algo que es el Modelo de Mejora Continua Uruguayo de INACAL. Que para nosotros el caso de éxito tiene que ser DILAVE, que va por la

vía de la certificación, que prácticamente en el proceso de obtención tuvo que trabajar mucho, implantar un sistema propio como lo habían hecho algunas de las unidades después pasar a la certificación con lo que se puede obtener mucha documentación. Se han hecho las preguntas, ya pasaron las observaciones, las levantaron, después es bueno saber cómo estamos en base a algún modelo y como el modelo Uruguayo es este del Instituto Uruguayo Nacional de Calidad que para mí se aproxima bastante. Yo he trabajado allí como evaluadora como para poder transmitir, difundir e ir trabajando y hacer el reporte que si permite evaluar la empresa en todas sus dimensiones, planificación estratégica y operativa, el desarrollo del personal, de procesos, responsabilidades sociales -empresarial no, social-, que se está haciendo en el tema del medio ambiente, o sea, es muy amplio, trata todos los temas y no trata solo la ISO-9001. Que se está haciendo en cada una de las áreas y permite evaluar cómo va madurando o avanzando y exige y sugiere indicadores o formas de demostrar esos resultados, los de gestión en cada una de esas áreas y los de resultados entre 5 los financieros, o sea, no esta tan enfocado a una cosa sola. Pide resultados en cada una de esas áreas. Como se va avanzando, según lo que se muestre se le asigna un porcentaje y se va viendo cómo va avanzando, uno de los beneficios de este modelo que venimos proponiendo y difundiendo en los talleres que hemos realizado es que permite ver cómo va evolucionando, permite definir indicadores que capaz no son solamente los que se piden a nivel del Presupuesto –más macro como otros países como Nueva Zelanda, Unión Europea, EEUU- son más a nivel de ministerio, más arriba,

no a nivel de Unidad Ejecutora, no encontramos ejemplos como para poder medirnos y en general esos indicadores tienen que ver con la parte agropecuaria, ganadera y la parte de la pesca. Y nosotros acá somos uno de esos componentes, entonces tenemos que hacer nuestros propios indicadores y me parece que este es el mejor modelo para nosotros y hay que irlo trabajando y ver que podemos ir desarrollando. Lo que hace el Presupuesto es que obliga a pensar a mejorar a trabajar sobre estos resultados y no sobre indicadores de gestión como se estaba trabajando antes. Los indicadores de resultados que nos solicitan me parece que es mejor trabajarlo con un modelo, porque hoy está totalmente libre la selección, lo único que tenemos es el apoyo de un asesor de OPP pero es libre y cada unidad puede resolver como desarrollarlos. Este modelo es propiciado por el Premio Nacional de Calidad y bueno el premio implica trabajar sobre esto y poder llegar a tener alguna mención que también motiva y sigue el círculo de la gestión y de mejora continua. Siempre es importante obtener algún premio o alguna mención para motivar a la gente a seguir adelante para sostener esto porque después que uno empieza tiene que mantenerlo. Yo diría que si las exigencias tienen que ver más que nada en los resultados, en enfocarse a indicadores de resultados y no tanto indicadores de gestión o sea, además de los indicadores de gestión y por lo tanto para la construcción esa hay que capacitar más y difundir los conceptos, entonces la exigencia es esa. El problema es el poco tiempo y el poco apoyo para realizar los mismos, de cualquier manera es un cambio, y es una primera etapa, seguramente el año que viene para la rendición de cuentas y para el ingreso de los

indicadores, bueno se va a trabajar y se va a ver esto no fue bien construido, no es representativo de dicha actividad y entonces se le da de baja y se lo cambia por otro.

4. ¿Cuales diría que son las principales ventajas y desventajas del Presupuesto actual?

Alumno. Me parece que esta pregunta de alguna manera ya fue respondida en las preguntas anteriores.

Entrevistada. En todo, y en la parte financiera también.

5. ¿A su entender el proceso del Sistema del Presupuesto Nacional actual en todas sus etapas (elaboración, autorización o aprobación, ejecución y control) es adecuado o cree que sería conveniente realizarle modificaciones?

Entrevistada. Y bueno eso es lo que estuve tratando, como todavía no lo hemos terminado en cada una de las Unidades Ejecutoras, estaríamos terminando ahora no más.

Alumno. Más que nada en la etapa de elaboración de los plazos...

Entrevistada. Es lo que ya hablamos, en el anterior fue participativo se tuvo apoyo en ese sentido, era otra época también, bien o mal veníamos de una crisis por lo que también estaba complicado obtener recursos o partidas, o sea, los refuerzos de crédito que se solicitaban eran bastante complicados. El reparto del total era otro.

Alumno. ¿Con otras prioridades?

Entrevistada. Con otras prioridades pero además con otros montos para repartir, que no es el de un nivel creciente de actividad que es el que hemos venido teniendo hasta ahora. Estamos en otras condiciones.

6. ¿Cuáles serían para usted las principales limitantes a la hora de ejecutar el Presupuesto?

Entrevistada. Es algo que nos piden que no incorporemos ahora.

Alumno. ¿Por qué?

Entrevistada. Porque una limitante son las demoras en los procesos licitatorios, fundamentalmente. Lleva meses, hay poca agilidad en los procesos que tienen que ver con plazos ya estipulados. Eso por un lado, estamos hablando ahí de las contrataciones y los gastos de funcionamiento; en las contrataciones de personal bueno los plazos son muchísimos mayores, entonces los cronogramas son más difíciles.

Alumno. Se pierden de ejecutar algunas cosas por no contar con el personal.

Entrevistada. Por ejemplo, en casos anteriores teníamos refuerzos de crédito que los recibíamos entre mayo y setiembre.

Alumno. ¿Esa sería otra limitante? Recibir tarde los refuerzos de crédito.

Entrevistada. Si claro, recibir tarde los refuerzos de crédito en los casos en que el Presupuesto es insuficiente, teniendo u Presupuesto acorde aprobado no habría problema con los recursos y el 2 de enero de cada año se contaría con los recursos, que pasa, en octubre ya se puede tener armado todo para que se adjudique y en enero se realice el contrato con los nuevos créditos. Pero si no contamos con los créditos o tenemos que hacer gestiones para los refuerzos o trasposiciones de crédito que nos habilite el programa 01 u otro programa que puede tener exceso, en ese caso tendrías que esperar los recursos para aplicarlos. Hemos iniciado licitaciones con una reserva mínima para hacer todo el proceso, bueno es una estrategia que la iniciamos hace 2 años. La iniciamos con una reserva de 1 peso y después al momento de la adjudicación el resto. Eso nos ha dado un buen resultado, el año pasado ejecutamos en gastos de funcionamiento el 97% y en inversiones el 99%. La línea de base para este Presupuesto estuvo en función de lo ejecutado en el 2009, otras Unidades Ejecutoras no pudieron ejecutar tanto y a nivel de inciso quedaron unos 28 millones de pesos que no se ejecutaron en el 2009, transferidos a rentas por no ejecutarse. Fue por demoras en procesos licitatorios o algunas otras razones, pero en general fueron créditos que no se pudieron ejecutar en el ejercicio y bueno esos 28 millones que no se pudieron

ejecutar iban de menos en este Presupuesto. Por lo que la partida inicial del crédito total del inciso era menor que el crédito de apertura del ejercicio 2009. Ya en esa cantidad, entonces había que pelear para obtener lo mismo que se había obtenido antes, fundamentar, es bastante complicado. Siempre pasan estas cosas, nosotros pudimos conseguir ese nivel, porque empezamos los procesos y reservamos, porque el sistema exige poner un importe, lo iniciamos con 1 peso. Cuando llego el momento de la adjudicación, teníamos el refuerzo de crédito que había llevado unos meses y en algunos casos teníamos que demorar los procesos hasta que llegaran los recursos. En el caso de los bienes, los bienes tienen que estar dentro del servicio –en almacenes o distribuidos- antes del 31 de diciembre de cada año.

Sobre los bienes al 31 de diciembre aunque los créditos todavía se puedan ingresar o las facturas se pudieran ingresar hasta enero o febrero dependiendo de cuando economía establezca el cierre del ejercicio. En el caso de los bienes no es posible adjudicarlos si al 31 de diciembre no está en territorio nacional, queda como crédito del ejercicio siguiente, sin perjuicio del trámite, pero se ejecuta y la facturación va a ser en el ejercicio siguiente aunque sea el 2 de enero. Entonces qué pasa con esos créditos que ya los tenía reservados, a muchas unidades les paso que tenían esos créditos y no tuvieron forma de reaccionar y poder adjudicar esos montos y que no se pudieron concretar, porque puede ser mobiliario que se esté importando y no llega por distintas razones y lo tenían reservado y no pudieron

ejecutarlo y ahí le quedaron esos importes. Era por un proceso licitatorio lento y/o de importaciones, si no tengo los créditos y/o demoran en llegar bueno es difícil.

Alumno. ¿Y habría solución o algún método para solucionar eso o ya es así? O tal vez la iniciativa de hacer la reserva por 1 peso que sea algo más generalizado.

Entrevistada. Bueno, nosotros lo transmitimos y otras unidades lo han recogido para utilizarlo pero eso no quita lo lento de los procesos licitatorios. A nosotros nos pasó que por la forma en que cotizan los proveedores la licitación puede quedar desierta si las ofertas no cumplen con las formalidades exigidas. Si las licitaciones que quedan vivas son por montos que son manifiestamente inconvenientes para el Estado también puede quedar desierta, eso implica iniciar un proceso, en caso de que no se cambien las especificaciones puede llamarse a una compra directa por excepción (literal B Numeral 3 Artículo 33 TOCAF) y depende de la fecha en que ocurra eso de que te entreguen los bienes y se pueda ejecutar en el mismo ejercicio. Como nosotros teníamos en el caso de las inversiones el convenio con el MTOP, pudimos ejecutar el convenio que implica que se transfieran los fondos para transporte y obras pública y con la estimación primaria y con eso se está ejecutando, porque eso se hizo sobre diciembre. Por lo que lógicamente la ejecución se está haciendo en este ejercicio y eso es lo que estamos haciendo con ellos. Pero eso surgió en nuestro caso porque teníamos un proyecto que permitía hacer las mejoras edilicias y mejorar las condiciones de los puestos de trabajo. Ahora tenemos licitaciones de informática que están un poco demoradas porque no contamos aún con los recursos para poder adjudicarlas, una

cosa es el crédito de rentas generales que tenemos el crédito a partir de 2 enero y los fondos de acuerdo a los cupos que se dan a partir del 15 a fin de cada mes, mensualmente se habilitan los cupos y hasta ese monto es que se puede ejecutar para la Unidad Ejecutora, para eso tiene que haberse contratado y tiene que haber ido a la intervención de la auditoria delegada de acá y se entregan los documentos a la unidad contabilidad y finanzas que lo que hace es priorizar esos documentos. Si el cupo es suficiente o hasta donde el cupo da para priorizar, lo que no queda va para el mes siguiente, es un poco complicado para los proveedores sobre todo en los casos de licitación que nosotros pretendemos que ofrezcan un descuento pronto pago. Entonces en esos casos para no tener problema del cupo lo que hacemos es adjudicar con recursos propios que no pasa por el tope mensual del cupo de economía de rentas generales, entonces siempre tenemos que ir viendo cuando conviene y cuando no. En el caso de las inversiones son atendidas con recaudación propia, o sea, con recursos con afectación especial, eso es lo que nos ha dado más flexibilidad. Lo que si no podemos es empezar el ejercicio adjudicando porque al 31 de diciembre de cada año los saldos que hay en esas cuentas pasan a rentas generales, por lo tanto atendemos primero los gastos de funcionamiento con la recaudación de los primeros meses y recién a mediados de año estamos en condiciones para poder ejecutar las inversiones. En el Presupuesto está todo al igual que en cualquier empresa, luz, agua, seguros, absolutamente todo. En esta pregunta esta también el tema de la intervención del Tribunal de Cuentas (relacionado con la pregunta 13)

El tema de la oportunidad, no está mal que sea previo el control. Podría ser a posteriori, consumado el hecho como en el resto de los servicios, eso sería para mí lo más razonable y en el tema de la eficacia también. Pero como tienen intervención, con respecto a la conveniencia, existen muchas solicitudes de información de porque se compra tal cosa y porque tal otra. Es bastante complicado estar haciendo permanentemente aclaraciones de muchas de las cosas que se compran y como ellos (los contadores delegados) rotan, más allá de que guarden archivo, cada vez hay que estar explicando nuevamente los criterios sobre todas las cosas. Por ejemplo, ¿porqué se compra azúcar?, y bueno se compra azúcar porque hay uno de los laboratorios que necesita eso. ¿Por qué se crían conejos o ratas? y bueno es el uso de los animales como recursos biológicos y así con muchos temas. Está bien pero es bastante complicado y como rotan cada 2 años y toca uno o toca el otro y depende de quien vaya a controlar.

Alumno. Hay que estar haciendo todas esas explicaciones.

Entrevistada. Y si, una cosa es el control a posteriori y otra es poder ejecutar.

Alumno. Y eso también saca tiempo y de alguna manera atrasa.

Entrevistada. Y si, tenemos a la subjefa que va (a auditoria) continuamente, hay días que me dice: hoy fui pocas veces 4 o 5 veces nada más. Y nosotros somos una de las unidades y la más grande pero hay que tener en cuenta también que tiene (el auditor) otras 7 unidades ejecutoras para controlar y eso que nosotros estamos en el mismo edificio, hay otras unidades que están más lejos, en ese sentido nosotros tenemos la ventaja de que estamos cerquita y que con subir

podemos solucionar los problemas que surjan. Eso para mí es una de las limitantes, el pedido de la información en cuanto a la conveniencia, todas esas cosas a priori porque tendría que tener más libertad la dirección para fundamentar a posteriori pero no entretener los procesos de contrataciones.

(Relacionado con pregunta 13) En cuanto a la oportunidad bueno va de la mano, porque a priori es una cosa o a posteriori como tienen los entes es otra. Le daría más libertad al ordenador para estar contratando y armar su estructura de gastos para la fecha, ya que tenemos que luchar con muchos procesos además están estos temas.

En cuanto a la eficacia de los controles, yo no puedo opinar sobre la eficacia de los controles de como se evalúan, ellos tendrán sus indicadores de gestión y en todo caso tendrían que preguntarles a ellos.

7. ¿Existe concordancia entre los objetivos definidos para la Unidad Ejecutora en relación a los del Inciso?

Entrevistada. Si, para mi están completamente alineados, además el trabajo de nuestro Director General –que se mantuvo- fue plantear de que los objetivos se trabajaran y lo primero que se hizo fue presentar los objetivos de la Unidad Ejecutora al Ministro que lo hizo el Director directamente con un equipo de asesores, así que estaba alineado digamos la ida y la vuelta, desde abajo ya para

informar que era lo que hacíamos, nuestros cometidos, los pro y los contra para informar el estado de situación en que tomaba el Ministro a la Unidad Ejecutora y estaban alineados y el detalle de la situación de la Unidad Ejecutora tanto de personal de cantidad de reclamo de las remuneraciones así como de gastos de funcionamiento e inversiones.

8. ¿Cómo han ido cambiando los objetivos planteados por esta Unidad Ejecutora en el correr de los consecutivos Presupuestos en relación a las metas que se pretenden alcanzar?

Entrevistada. Siempre han tenido que estar perfectamente alineado, por lo menos desde el 2000. El sistema obliga digamos a que lo que se cargue se encuentre alineado y además tiene que estar vinculados a los cometidos del servicio.

Alumno. Pero se definen de acuerdo a los del inciso y se trata de asociar los objetivos de la Unidad Ejecutora pero no sé si queda plasmado el objetivo de la Unidad Ejecutora solo por el hecho de estar asociado con alguno de inciso o se hacen los objetivos para alinearse con eso, o es al revés entonces.

Entrevistada. Lo que pasa es que los objetivos del inciso tienen que estar vinculados a los cometidos de los servicios, no es una empresa privada, los cometidos del ministerio, la misión. Por ejemplo la misión de cada Unidad Ejecutora está claramente definida y está vinculada a la misión del ministerio, es

bajar un nivel y abrirla en cada uno. En cada período de Presupuesto o de rendición se puede trabajar sobre la visión (la misión está definida por ley), como pretende ver en los 5 años la autoridad a esa UE, esa UE recibe las pautas y a su vez baja para poder plasmarlas, cada unidad sabe sus cometidos, cuales son las propuestas y se trabaja sobre qué proyectos nuevos pueden existir y como mejorar y que recursos se necesitan para llevarlos adelante. Sobre esos adicionales es sobre lo que se trabaja. Esto en sentido genérico. Esto se ha ido trabajando así, yo antes estaba en otra Unidad Ejecutora así que todo ese período hasta el 2007 estuve en otra unidad donde se trabajaba así y fue digamos como un plan piloto de todo este sistema (UE 004 Dirección General de Servicios Agrícolas plan piloto PEG-SEV en 1999), entonces lo conozco desde que se implantó, desde la construcción hasta el desarrollo informático que tuvo. Estas modificaciones también tuvieron a otras Unidades Ejecutoras como plan piloto, por ejemplo el caso del Ministerio de Industria que trabajo mucho en este sistema de Presupuesto para evaluar la gestión con las modificaciones del SIP, PEG-SEV y SISI. Lo más importante ahora es establecer la parte estratégica hacia donde se va, la parte operativa queda plasmada y las distintas unidades van controlando la ejecución. También está el trabajo de AIN que tiene un equipo de auditores en cada ministerio y que van haciendo un seguimiento de la gestión y bueno van tomando distintas áreas o distintas divisiones según el cronograma que se prepara para trabajar en cada Unidad Ejecutora o en cada proceso si les parece. Entonces hay muchos organismos que están trabajando o apoyando y tratando de mejorar la

gestión, haciendo sugerencias de en qué temas se puede trabajar o mejorar. Algunos de estos resultados yo los tengo ahí, OPP analiza la parte macro, por abajo la parte operativa quien la ve, bueno la ve AIN que analiza los documentos, busca las evidencias y hace los informes y las sugerencias de mejora que va más hacia la parte operativa, porque estábamos viendo lo que se carga a un sistema, solamente datos estadísticos digamos que nos puede mostrar si vamos bien o no.

9. Dado el enfoque de Gestión por Resultados que se ha venido implantando en el Estado, ¿piensa usted que el Presupuesto es una herramienta útil para visualizar las políticas estratégicas que se pretenden realizar?

Entrevistada. Si, se ve claramente como se prioriza, se ve como se aprueban las partidas desde el punto de vista financiero eso va acompañado en cantidad de personal como en creación de cargos o mejoras en la parte de retribuciones o como se aporta en inversiones. O en algunos casos como se hizo para ANEP cuanto aporta con abatimiento de partidas de cada una de las Unidad Ejecutora para apoyar un determinado programa o proyecto, también se puede ver que habiendo transferido esas partidas el nivel de ejecución como está situado, las Unidad Ejecutora han hecho un sacrificios y bueno que paso con eso, se pueden

visualizar las dos cosas. El nuevo sistema desde el 2000 muestra cómo está ingresado el Presupuesto.

Alumno. ¿Ya sirve?

Entrevistada. Y bueno si, si ustedes ingresan lo pueden ver y si tienen las herramientas para poder analizarlo si, lógicamente la herramienta sirve hay que conocer cómo funcionan la herramienta para poder sacar conclusiones.

10. ¿Dadas las condiciones actuales se puede evaluar la gestión y obtener conclusiones acerca del cumplimiento de los objetivos?

Entrevistada. Con el sistema que estamos trabajando ahora creo si aunque reitero no he visto el modulo de productos estratégicos y de indicadores de gestión que todavía no lo hemos tenido que cargar y es el que veníamos trabajando antes y para mí los indicadores que teníamos antes podían estar razonablemente diseñados los que seleccionamos al final para el informe cualitativo realizado. Pero sin duda de que hay que conocer la unidad, el negocio de la unidad y el sistema, este que estamos viendo ahora para mí se aproxima más a lo que debería manejarse como información para poder evaluar el desempeño y también fue lo que nos transmitió OPP y estaba claro que los indicadores que se venían cargando eran de gestión y bueno era una aproximación porque esto es un cambio cultural hacia los controles y comprometerse y hacerse responsable.

Alumno. Con esto tendríamos una mejor evaluación digamos.

Entrevistada. Para mí sí, no solamente una mejor evaluación, está obligando a que las Unidad Ejecutora trabajen en su propia evaluación al definir cuáles son los indicadores de resultados, hacia donde quieren llegar y como están identificados, y metas y resultados esperados tienen que ser alcanzables. Entonces tienen que ser cosas que dependan de cada una de las unidades o divisiones. La herramienta me parece buena para Unidades que cuentan con personal que puede influir y que está capacitado sí, pero en el resto de las Unidades han existido problemas graves, entonces si no hay información es muy complicado

Alumno. El problema a veces es difícil definir cuál es el objetivo indicado y el indicador adecuado que realmente lo muestre.

Entrevistada. Y si, se trabaja mucho y hay que hacer de abogado del diablo para ver que algo no define o no es claro y ver qué pasa con ese indicador que a simple vista parece que sirve pero puede tener una falla o depender de algún elemento o situación externa que no permita llegar a eso. Y que no pasa por que yo me pueda apurar en alguna licitación, no estamos hablando de ese tema. Puede ser que tenga alguna falla en la construcción del indicador y que algunos de los elementos no dependan de la unidad y que puede hacer una caída o un error clave para evaluar el desempeño. Por eso la propuesta del marco lógico es muy interesante porque hay que analizar las amenazas todo lo que tiene que ver con la parte externa y todo lo que puede impactar entonces ahí sí puedo definir algunos indicadores y

que cosas están en nuestro alcance y que cosas no entonces seguramente sobre eso lo voy a poner como problemas externas que están fuera de nuestro manejo.

Alumno. ¿Que lo afectan?

Entrevistada. Y bueno, el ejemplo de Botnia al colocarse los piqueteros allí el nivel de actividad del área bajo tremendamente y tuvimos que cambiar personal del área. Si voy a evaluar cómo funcionaba y que actividad tenía el ingreso por Fray Bentos era nulo entonces y porque aumentan los costos, porque había que fortalecer por donde iban a entrar todos esos bienes, personal, viáticos y traslados a otros departamentos Salto, Paysandú, entonces una cosa como esa puede cambiar totalmente la forma de trabajar, el personal, el estado anímico de las personas del área. Entonces hay cosas que tienen que ver con cosas que uno puede manejar y bueno siempre hay lugar a comentarios observaciones de porque hubo que hacer tal cosa que permitan explicar. Es importante esos picos o bajas de actividad que no son las normales, que por unos años se convirtieron en normales pero que van más allá de lo que uno puede prever para estos 5 años.

11. En relación a la pregunta anterior, ¿los indicadores definidos actualmente son una herramienta útil para evaluar la gestión? ¿Qué otras herramientas serian útiles para dicha evaluación?

Entrevistada. Para mí la propuesta, lo que venimos trabajando difundiendo pero ya para trabajarlo este año es la implantación del modelo de mejora continua de INACAL que ya tiene en las dimensiones una idea. Tiene varios módulos, liderazgo, estrategia, el planeamiento estratégico y el operativo que se está haciendo en esos casos, el desarrollo de personas, el enfoque al cliente externo, está totalmente alineado con la ISO-9001 (de gestión de la calidad), entonces para nosotros este sería el modelo, tiene un modulo para la información y el análisis y los modelos que se aplican. La gestión de procesos, el impacto del medio ambiente y después resultados, los resultados están vinculados con las 7 áreas anteriores y tiene una tabla de evaluación donde se analizan los 7 ítems anteriores, cada uno tiene un grado de avance del 5% hasta el 95% según cada uno. Por otro lado el capítulo 8 tiene los resultados y un análisis de cada lugar. Permite ver anualmente en que franja se encuentra uno. Sería bueno trabajar los indicadores a nivel de la Unidad Ejecutora con este modelo.

Alumno. ¿Se usaría como una herramienta interna para hacer el Presupuesto?

Entrevistada. Para nosotros sí, para elaborar el Presupuesto. Para elaborar todo, porque en todos los casos, en cada una de las áreas hay que trabajar, poner indicadores, ver documentos, entonces eso permite ver cómo vamos y propone en algunos casos ejemplos para que uno pueda decidir usar los indicadores más apropiados. Entonces para mí este acompañamiento es el más indicado. Cada servicio para mí debería tomar la decisión de cuál es el mejor modelo. Para mí este es bueno para nosotros y lo venimos difundiendo, luego veremos que tan

bueno es. Para otras unidades puede ser y para otras tal vez no sea el más apropiado. Cada uno tiene que ver cuál es el mejor modelo de mejora de la gestión, de control de la gestión, de evaluación. Con la dirección hemos trabajado en esto y estuvieron de acuerdo y hemos empezado a difundirlo y vamos de a poco como han empezado otras oficinas del Estado como UTE u otros servicios, primero se implanta un sistema, se difunde, luego prueban con la certificación, ver los documentos, los resultados y tengo que ver dónde puedo mejorar e impactar más. Para mí una herramienta tiene que haber, un modelo que se elija, no tiene que ser esto, lo que importa es que se elija algún modelo de mejora de gestión que acompañe eso. Hoy está libre y a mí lo que me parece es que tiene que haber algo donde uno elija. Porque sin eso es muy difícil construir indicadores sin un modelo a seguir, pero tampoco se puede imponer un modelo, eso no. Debería poder seleccionarse a cual es que uno se ajusta más.

12. ¿Qué opinión le merece la Reforma del Estado que se piensa instaurar?

Entrevistada. No tengo opinión formada todavía, yo no tengo elementos suficientes como para hacer una opinión al respecto. Para mí faltan muchos elementos y en el momento que este más claro hacia donde van las cosas entonces recién ahí podría tener una opinión formada.

13. ¿Qué piensa de los controles que realiza el Tribunal de Cuentas en cuanto a oportunidad y eficacia?

Pregunta respondida con anterioridad.

¿Tiene algún comentario que quisiera agregar?

Alumno. Comentario extra que quisiera aportar.

Entrevistada. Tiene que ver con la incorporación del personal, creo que debería fortalecerse el enfoque en las personas, en el desarrollo de las personas y hay algo que eso no se visualiza sino que se trata más en cuanto a números y no se hace un análisis para mi gusto de las necesidades tanto del personal para realizar esas actividades, porque a nosotros nos han pedido gastos de funcionamiento e inversión, para las personas sí, pero no en el marco de una propuesta de trabajo. Lo hemos hecho nosotros pero no porque lo hayan solicitado, armamos y dijimos cuanto se necesita para tales actividades, que trabajamos muchísimo. También las necesidades del ingreso de personal y la capacitación permanente, nosotros planteamos la situación de emergencia que vamos a tener en cuanto a la cantidad de personal la capacitación, la competencia del personal que podemos llegar a tener en 2 años. Porque de 1250 funcionarios, 348 están con vocación de

jubilación en los 5 años y eso implicaría un problema gravísimo de personal, un cuarto de personal se podrá jubilar. Entonces la propuesta era crear cargos para que se puedan ir capacitando e ir recibiendo un entrenamiento.

Alumno. ¿Y eso fue lo que en principio se rechazó?

Entrevistada. Si, parece que tal vez no llegamos a explicar con suficiente claridad la real urgencia de personal con la que contamos en la unidad. Pero bueno no quiere decir que se vayan todos ahora, este Presupuesto tiene ejecución a partir del 2011 y tenemos la etapa de rendición de cuentas y esperamos poder transmitir dicha necesidad. En realidad se debe efectuar una reestructura completa en función de la definición de actividades a realizarse directamente por el servicio y las cuales deberían ser transferidas al sector privado con auditorías del servicio. Nosotros contamos con un detalle de los funcionarios y como llegan en tal período a tener vocación de jubilación y que lugares son los que se van a impactar más fuertemente y en nuestro caso el que se verá más afectado es la División Industria Animal con el personal de los establecimientos. O sea que va a ser muy complicado pero se va a tener que atender porque no se puede cerrar un establecimiento, por un lado se dejó para otra instancia pero me parece que se tendría que hacer un poco más de foco en el personal, en la necesidad, en las cantidades necesarias para poder llevar adelante los proyectos y no tanto en la parte de gastos de funcionamiento o inversión porque a las empresas las hacen sus funcionarios, con la estabilidad con la motivación, con el liderazgo que se necesita y por su puesto con las condiciones de trabajo aptas para poder desarrollarse.

Cuando yo llegue existían 2 equipos para el trabajo de 6 personas, lo cual es imposible hoy en día donde todos tienen 1 equipo y todo se debe cargar en el sistema. También hay limitaciones de infraestructura del edificio, hay varios problemas en cuanto a los cometidos, nosotros tenemos una limitante a los cometidos que tiene el programa 01, sobre todo la parte informática que se resolvió que la estructura fuera esa y tenemos que lidiar con esta estructura organizativa.

Alumno. Muchas Gracias.