



UNIVERSIDAD DE LA REPUBLICA

**FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS Y DE ADMINISTRACION**

Instituto de Economía, Administración  
y Contabilidad de Haciendas Públicas

Selección de Temas sobre Administración Pública  
TOMO V

**Presupuesto - Administración**

**Planeación**

NILO BERCHESI

MONTEVIDEO  
1958



## I N D I C E

	Pág.
— Prólogo .....	5
— Capítulo I	
Sistema Presupuestal en las Constituciones Anteriores . . . . .	9
— Capítulo II	
Antecedentes del Sistema Presupuestal de la Constitución Vigente .....	14
— Capítulo III	
Texto Constitucional vigente en materia presupuestal .....	21
— Capítulo IV	
Presupuesto General de Gastos y Planeación de la Economía Nacional .....	33



## P R O L O G O

Se ha afirmado con razón que una de las bases esenciales para la eficiente organización de la administración pública, está constituida por una adecuada estructura del presupuesto general de gastos del Estado y por la existencia de una definición clara de la naturaleza de la ley de presupuesto y de los efectos jurídicos de su aprobación o rechazo.

Las deficiencias del sistema presupuestal del Uruguay han sido señaladas por varios autores en diversas obras, conferencias y proyectos.

Es útil destacar las conclusiones a que arribó el Dr. John O. Hall, Asesor de Administración Pública del Instituto de Asuntos Interamericanos, después de estudiar el sistema del presupuesto general de gastos del Estado vigente en nuestro país.

En su obra "La Administración Pública en el Uruguay", publicada en Diciembre de 1954, el Doctor Hall expresa conceptos que compartimos y que es útil difundir.

Dice el Doctor Hall: "El Presupuesto del Uruguay es inadecuado en varios aspectos importantes.

"En esencia, de muy poco sirve a la República en cuanto se refiere a orientaciones gubernamentales. Además, presta escasa ayuda en el cumplimiento de programas de gobierno, luego que éstos se han trazado. Es lamentable que así ocurra. Una presupuestación basada en procedimientos modernos es un medio valioso para señalar los problemas, y, al mismo tiempo, una ayuda eficaz para la solución de los mismos.

"El Uruguay no ha adoptado, todavía, el concepto de que un presupuesto debe ser un plan de acción. Se le considera solamente como un documento para ejercer el contralor financiero. No suministra suficiente información, técnica o financiera, ni al Ejecutivo ni al Parlamento, para que éstos puedan juzgar en qué forma las distintas reparticiones cumplen con su cometido. La forma de presupuesto actualmente en uso no clasifica las estimaciones según cometidos o funciones, excepto en los casos en que los encabezamientos de las partidas especifican. Por otra parte, no existe forma alguna de relacionar el importe de los fondos con la magnitud del trabajo presentado.

"El actual presupuesto consiste principalmente en una lista de denominaciones de cargos con los sueldos correspondientes, y muchos de esos

“ títulos no son exactos. Al estudiar el presupuesto actual, de 1953, varios “ legisladores expusieron quejas sobre el hecho de que muchas denominaciones de los puestos no coinciden con las tareas de los empleados.

“ Se hizo notar asimismo, que muchas denominaciones idénticas estaban retribuídas con sueldos muy desiguales. Estas listas se hallan agrupadas bajo rubros que corresponden a las reparticiones más importantes del gobierno, tales como ministerios u otras dependencias. Otros “ gastos “ se alistan en forma global y sin discriminación exacta de los artículos o servicios a adquirirse. Algunas veces estos gastos se cargan a ítems que corresponden a partidas globales de un ministerio, de modo que se establezca la proporción calculada para cada oficina. Esta manera inadecuada de elevar el Presupuesto al Parlamento, puede ser una de las causas por las cuales éste no aprobó ningún nuevo presupuesto nacional entre los años 1944 y 1953. Actualmente, en el Uruguay no se le da el proceso de presupuestación el carácter de continuidad que correctamente debe atribuírsele. Luego de su aprobación en las Cámaras, no se le utiliza como un mecanismo eficaz para desempeñar la dirección administrativa. Sirve sólo para contralor del personal y de la contabilidad. No se aprovecha en toda su extensión el valor del presupuesto como medio de planificación y de administración. Debería adoptarse el criterio que hace del presupuesto un instrumento de administración siempre disponible para ser empleado en la dirección de las distintas reparticiones del gobierno”.

Estas deficiencias que el Doctor Hall destacó en su trabajo publicado en 1954 ya habían sido señaladas antes. También se habían estudiado y concretado soluciones, entre las que menciono el proyecto de 1950 que tuve el honor de redactar y propiciar.

El proyecto de 1950 perseguía como finalidad sustraer de la discusión legislativa anual del Presupuesto General de Gastos ,todas las planillas de sueldos y gastos de carácter permanente, las que serían incluídas en la sección especial del presupuesto o presupuesto consolidado.

La preparación, discusión y sanción del presupuesto anual quedaba circunscripta a las grandes líneas de la acción de Gobierno y a las nuevas autorizaciones para efectuar gastos.

El proyecto de 1950 no tuvo andamio y la Constitución aprobada en 1951 estableció un sistema que no aportó cambio favorable alguno, fuera de la eliminación de la práctica de los presupuestos parciales.

Después de sancionada la Constitución de 1951, el presupuesto general de gastos del Uruguay presenta, pues, las mismas deficiencias que fueron señaladas hace ya varios años. Para corregir estas deficiencias son aplicables las mismas ideas y proyectos ya mencionados. Por esta razón he considerado útil reunir en una sola publicación una síntesis de los principales trabajos y estudios especiales sobre el tema que he venido publicando desde el año 1950

Los capítulos I, II y III no constituyen novedad, porque contienen tra-

bajos ya publicados, a los que he introducido ligeras correcciones con la finalidad de adaptarlos a las circunstancias presentes. Se refieren al problema administrativo y legal del presupuesto de gastos corrientes.

El capítulo IV contiene en cambio un trabajo inédito hasta la fecha, trabajo que preparé para la discusión en mesa redonda que organizó la Asociación Uruguaya de Administración Pública y que se realizó el año pasado en la Facultad de Ciencias Económicas.

El tema de este capítulo final está vinculado con la orientación de la política económica y fiscal. Deja de lado el aspecto administrativo del presupuesto general de gastos, para poner énfasis en las relaciones de éste con la planeación de la actividad económica, especialmente en lo que se refiere al presupuesto de inversiones públicas.

La política del gasto público destinada a mantener estables el gasto total adecuado y el nivel de ocupación, exige la existencia de mecanismos presupuestales adecuados y de estudios estadísticos serios, además de los órganos técnicos de investigación y planeación.

Desde que se acepta sin discusión la existencia de la responsabilidad del Estado en la orientación de la política del gasto destinada a lograr y mantener la ocupación plena, empiezan a surgir los problemas de la adaptación de las normas presupuestales clásicas.

La primera solución que se concibe y se aplica es la división del presupuesto general de gastos del Estado en dos sectores: presupuesto de gastos corrientes y presupuesto de capital o de inversiones. Ambos sectores requieren normas legales y administrativas diferentes.

Pero el problema de la unidad total del presupuesto o su división en los dos sectores mencionados puede ser considerado secundario frente a las implicaciones de la política fiscal compensatoria.

El aspecto esencial está constituido por la naturaleza de la autorización y las normas para la ejecución o empleo de las partidas para efectuar gastos corrientes e inversiones.

La autorización para los gastos corrientes puede ser de carácter permanente en el caso de los gastos que son de repetición anual y su ejecución es prácticamente obligatoria, porque los pagos deben realizarse necesariamente.

La autorización para las inversiones públicas es generalmente por una sola vez y su ejecución está en muchos casos condicionada a las necesidades de la economía nacional. Fuera de las inversiones en obras públicas imprescindibles e impostergables, que deben ser puestas en marcha cualquiera sea el nivel de ocupación, existen obras cuya ejecución se proyecta para combatir la desocupación y compensar la disminución del gasto del sector privado y puede ser acelerada o postergada según las necesidades del país.

La ejecución de estas inversiones depende pues de las necesidades de la economía nacional y exige un estudio permanente del nivel de ocupación y de inversiones públicas y privadas.

En muchos países se han organizado oficinas de investigación y planeación en materia económica. Con esta misma finalidad, el decreto de 27 de diciembre de 1950 estableció las primeras bases de una oficina de planeación económica central.

Como lo expresa Hartog, la Oficina Central de Planeación de Holanda tiene por cometido el estudio y evaluación anual del desarrollo económico para el año entrante y se completa con un análisis de los cambios en la política económica, con la finalidad de que el desarrollo económico se acerque lo más posible al grado óptimo.

Estos estudios se concretan en documentos conocidos corrientemente bajo la denominación de presupuestos económicos nacionales.

En los Estados Unidos de América existe el sistema organizado por la denominada ley del empleo, de 20 de febrero de 1946.

En virtud de las disposiciones de esta ley, el Presidente de los Estados Unidos debe presentar al Congreso un informe sobre la situación económica del país, al comenzar cada período ordinario de sesiones. Este informe es preparado por el Consejo de Asesores Económicos del Presidente, Consejo creado por la misma ley. Responde a la orientación antes expuesta y constituye, en términos generales, al documento conocido por presupuesto económico nacional.

El presupuesto económico nacional, tal como se concibe y se conoce actualmente, no tiene, desde el punto de vista legal, los alcances y efectos de la sanción o rechazo de los presupuestos de gastos corrientes.

Pero nada impide que se establezcan sistemas jurídicos por los que la ejecución de las obras públicas destinadas a mantener el nivel de empleo esté condicionada a la presentación periódica por el poder administrador, al poder legislativo, de estudios y estimaciones relacionadas con las necesidades de la economía, a los efectos de la ejecución de las obras públicas autorizadas por las leyes ordinarias.

La presentación de estos documentos al Poder Legislativo o su aprobación por éste, constituiría el acto de cumplimiento imperativo para la ejecución de las inversiones públicas destinadas a mantener estable el nivel del empleo.

Este es el tema que se desarrolla en la parte final del Capítulo IV.

*El Autor.*

## CAPITULO I

### SISTEMA PRESUPUESTAL EN LAS CONSTITUCIONES ANTERIORES

#### 1) ANTECEDENTES. — LA CONSTITUCIONES DE 1934 Y DE 1942 Y LA LEY DE ORDENAMIENTO FINANCIERO DE 1935

El estudio de las disposiciones de la Constitución de 1951 en materia presupuestal, exige el análisis previo del sistema presupuestal que rigió en nuestro país desde el año 1934 y de los resultados de su aplicación.

El sistema presupuestal del Uruguay, anterior a la Constitución de 1951, estaba concretado en las disposiciones de los artículos 191, 194 y 195 de la Constitución de 1934.

Los artículos 191 y 194 establecían los principios de la anualidad y unidad del presupuesto general de gastos y facultaban al legislador a crear una sección del presupuesto que contuviera los gastos cuya revisión anual no fuese considerada indispensable.

“Artículo 191. — Todos los ingresos y erogaciones ordinarios del Estado serán previstos y fijados, para cada año económico, en un Presupuesto único, durante cuyo ejercicio sólo podrá ser modificado por una 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.

“Podrán ser de iniciativa del Poder Legislativo todos los gastos no previstos en el inciso anterior, con sujeción a lo establecido en la Sección V”.

“Artículo 194. — Podrá establecerse por Ley una Sección Especial en el Presupuesto General que comprenda los gastos ordinarios permanentes de la Administración cuya revisión anual no sea indispensable.

“No se incluirán en la Ley de Presupuesto General disposiciones cuya vigencia exceda la del ejercicio económico o que no se refieran exclusivamente a su interpretación y ejecución”.

Reglamentando la disposición del artículo 194 de la Constitución anterior, la ley de ordenamiento financiero de 1935, declaró permanentes los cuatro principales capítulos del presupuesto, cuando en realidad sólo debió declarar permanente el capítulo 5º que contiene los servicios generales (deuda pública; pensiones; subvenciones) que no requieren sanción anual por tratarse de compromisos votados por leyes especiales.

En virtud de la mencionada disposición legal del año 1935, el presupuesto general de gastos no requiere sanción anual, ya que todos los créditos presupuestales tenían vigencia automática el primero de enero de cada año. De ello se deduce que según la ley de 1935, los créditos presupuestales tenían carácter permanente y continuaban en vigencia mientras no fueran modificados por otra ley.

Se ha puesto en duda la constitucionalidad de la disposición legal del año 1935 que declaró permanentes los cuatro primeros capítulos del presupuesto, por entender que dicha disposición violaba el principio de la anualidad establecido por el artículo 191.

Sin embargo, es necesario tener presente que la disposición del artículo 191 de la Constitución de 1942, estaba vinculada a la disposición del artículo 195, que establecía:

“Artículo 195. — La forma a que deberá ajustarse el Presupuesto General y las fechas para su presentación y aprobación, serán fijadas por la Ley de Contabilidad, la que determinará también, los efectos a que dará lugar el incumplimiento de sus disposiciones”.

Esta última disposición recogió sin modificaciones el artículo 5º del proyecto de la Comisión respectiva de la Convención Nacional Constituyente, que previó expresamente la falta de aprobación del proyecto del Presupuesto General de Gastos. Es interesante destacar los siguientes párrafos del informe de la mencionada Comisión:

“El artículo propuesto deja a la ley la forma a que ha de ajustarse el Presupuesto, la fecha de presentación de los proyectos, etc., y los efectos que producirá su incumplimiento, con lo que queda previsto también la no presentación o no aprobación del Presupuesto en el tiempo señalado. Se deja establecido que la ley podrá reglamentar el efecto que aparejará la no presentación de los proyectos de presupuesto o su no aprobación en tiempo. De este modo, la ley podrá optar por las soluciones más convenientes que la experiencia imponga. Estas varían entre las prórrogas tácitas por períodos fraccionarios; la subsistencia del presupuesto o proyecto anterior, etc.”.

Otras disposiciones de importancia, de la Constitución de 1942 son las de los artículos 76 y 77.

“Artículo 76. — La creación y supresión de empleos y servicios públicos; la fijación y modificación de dotaciones, así como la autorización para los gastos, se hará ordinariamente mediante el Presupuesto General, con sujeción a lo establecido en la Sección XII”.

“Toda otra Ley que signifique gastos para el Tesoro Nacional, deberá indicar los recursos con que serán cubiertos; pero la iniciativa para la creación de empleos, aumento de dotaciones o retiros, asignación y aumento de pensiones o recompensas pecuniarias, corresponderá privativamente al Poder Ejecutivo”.

“Artículo 77. — Para sancionar impuestos se necesitará el voto conforme de la mayoría absoluta del total de componentes de cada Cámara”.

El inciso 1º del artículo 76 establecía la norma general que se interpretaba en el sentido contrario a la sanción de presupuestos parciales. Sin embargo, el inciso 2º del mismo artículo 76 se refería en forma expresa a las demás leyes que signifiquen gastos, fuera de ley de presupuesto. La Constitución de 1942, no hacía distinciones, de modo que el artículo 76 admitía expresamente la sanción de leyes parciales de presupuesto y establecía como única limitación la sanción de los recursos correspondientes.

## 2. — OFICINA DEL PRESUPUESTO Y ESTRUCTURA PRESUPUESTAL PROYECTOS DE 1949 Y 1950

El principio de la unidad presupuestal establecido por la Constitución de 1934 y ratificado por la Constitución de 1942 no fue cumplido. En el período 1935-1950 se crearon distintos fondos y cuentas especiales ajenos al presupuesto general de gastos.

En cuanto al principio de la anualidad, sólo fue cumplido en contadas oportunidades.

En un trabajo publicado a principios del año 1951 nos referimos a este aspecto de nuestro sistema presupuestal y expresamos:

Si analizamos la estructura actual del presupuesto observamos que ella responde a los principios de los decretos orgánicos de los Ministerios, de los años 1907 y 1914. Se trata de una estructura analítica, que obliga a presentar anualmente el proyecto de presupuesto con el detalle de todos los cargos de todas las oficinas de la Administración con sus respectivas dotaciones.

Esta deficiencia determina en los hechos la imposibilidad material del Poder Ejecutivo de proyectar un presupuesto después de cerrado el ejercicio anterior y dentro del plazo legal que establece la ley de 5 de enero de 1933 para la presentación de los Presupuestos. Determina además que

las Comisiones de Presupuesto de ambas Cámaras tengan que limitarse a aprobar los presupuestos en sus líneas generales o a no estudiarlos.

Esto último es lo que viene ocurriendo desde la ley de 23 de febrero de 1945, que fue la última ley completa de presupuesto y que rigió para el año 1944. Esto quiere decir que la ley de presupuesto para 1944 se dictó con casi 14 meses de atraso.

Existe otra ley de presupuesto que no es completa, sino parcial. Se trata de la ley de 14 de febrero de 1947, que se refiere al año 1946 y que fue promulgada con 13 meses y medio de atraso.

A partir de la ley de 14 de febrero de 1947 no fue aprobada ninguna nueva ley de presupuesto general de gastos. La prórroga del presupuesto se produce en forma automática, el primero de enero de cada año, en virtud de lo que dispone la ley de ordenamiento financiero de 1935.

Puede afirmarse, sin desconocer desde luego el factor político, que la imposibilidad de cumplir con el precepto de la sanción anual del presupuesto se debe casi fundamentalmente a su defectuosa estructura.

Las deficiencias de la estructura presupuestal dieron motivo a dos proyectos. El primero de ellos es de fecha 31 de agosto de 1949 y propicia la creación de la Oficina del Presupuesto, con el cometido de iniciar la obra de reorganización administrativa y de racionalización presupuestal. El segundo, el 30 de enero de 1950, propicia una nueva estructura presupuestal.

Es interesante transcribir los siguientes párrafos del mensaje de 30 de enero de 1950:

“Si bien es cierto que la Constitución estableció que los ingresos y erogaciones deben ser previstos para cada año económico, el propio constituyente admitió la posibilidad del incumplimiento del principio de la anualidad y dejó librado al criterio del legislador la determinación del procedimiento a seguir en los casos de falta de presentación o de aprobación del Presupuesto”.

“Para que la regla de la revisión anual pueda ser cumplida, es necesario que el Presupuesto General de Gastos posea una estructura que facilite su estudio y aprobación por la Asamblea General en el plazo que media entre la fecha establecida para la presentación del proyecto y el 1º de enero del año siguiente. La estructura actual del Presupuesto General de Gastos de la Nación constituye la mayor dificultad que se opone al cumplimiento del principio de la revisión anual. En virtud de lo expuesto, el Poder Ejecutivo propicia una serie de disposiciones que tienden a introducir una modificación sustancial del Presupuesto General”.

“De acuerdo con dichas disposiciones, los gastos serán clasificados en capítulos e incisos, y dentro de éstos en cuatro grandes rubros que comprenden los conceptos más importantes. Dentro de cada inciso, el monto

“correspondiente al rubro “Retribución de Servicios Personales”, se incluirá en forma global, estableciéndose, además, el número total de funcionarios que comprende, así como su clasificación”

“Esta clasificación se ajustará a las nuevas normas que se proyectan con la finalidad de incorporar desde ya, a nuestra legislación, las bases de la ley General de Sueldos y facilitar así la aplicación del sistema de aumentos progresivos para cada categoría de funcionario”.

“Las disposiciones del Capítulo I del proyecto adjunto, facilitarán el estudio del Presupuesto por las dos ramas del Cuerpo Legislativo, ya que lo miembros de las Comisiones y los legisladores en general, no tendrán que estudiar todos los años doscientas planillas presupuestales, como ocurre en la actualidad. Su estudio se concretará a la revisión de 26 incisos que serán presentados en forma comparativa con el presupuesto vigente y con una memoria explicativa de las modificaciones. La distribución de los funcionarios de cada inciso será incorporada a la “Sección “Especial” del Presupuesto General de Gastos, establecida por el artículo 194 de la Constitución, Sección que no requiere revisión anual y que, en su estructura fundamental, sólo será modificada por la ley general de sueldos y por leyes especiales”.

“En cuanto a la distribución de los rubros de gastos entre las oficinas incluidas en cada inciso, será realizada por las autoridades respectivas. Esta nueva forma de distribución de los gastos de funcionamiento y de inversión, está estrechamente vinculada a la necesidad de efectuar en conjunto la mayor parte de las adquisiciones de las oficinas con la finalidad de obtener economías”.

“La nueva estructura presupuestal que se proyecta, contempla el espíritu del constituyente y está de acuerdo con las disposiciones del inciso 1º) del artículo 194 de la Constitución, que responde exactamente al artículo 4º del proyecto de la Comisión respectiva de la Convención Nacional Constituyente. En dicho informe, la Comisión expresa: “El artículo 4º deja abierta la posibilidad de que la ley establezca un presupuesto de gastos ordinarios y permanentes que no requiera necesariamente la revisión anual, salvo que se propongan modificaciones de los mismos. Facilita de este modo la preparación, estudio y voto del presupuesto. La posibilidad de adopción de este sistema será acrecentada, si se llegare a sancionar la ley general de sueldos”.

## CAPITULO II

### ANTECEDENTES DEL SISTEMA PRESUPUESTAL DE LA CONSTITUCION VIGENTE <sup>(1)</sup>

#### 1. — PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL DEL AÑO 1951

Las disposiciones de la Constitución vigente en materia presupuestal tienen un origen en el proyecto redactado al comienzo del año 1951 por una Comisión Especial encargada de proyectar la reforma de la Constitución.

El proyecto de la Comisión Especial fue hecho suyo por el Poder Ejecutivo y sometido a la consideración de la Asamblea General en el mes de Agosto de 1951.

Las disposiciones del proyecto primitivo son:

“Artículo 208. — El Poder Ejecutivo y los Concejos Departamentales sólo prepararán un presupuesto de sueldos en los cuatro años de su administración, el que presentarán dentro de los dieciocho meses del ejercicio de su mandato de gobierno.

“El presupuesto de gastos, incluídas las partidas globales para pago de jornales o contrataciones, así como el proyecto de inversiones, podrá ser presentado conjunta o separadamente del presupuesto de sueldos.

“En el transcurso del mandato no podrán proponerse otras adiciones o correcciones en los gastos, contrataciones o inversiones, que las que se estimen estrictamente indispensables”.

“Artículo 209. — El Poder Legislativo y las Juntas Departamentales no podrán crear empleos por su iniciativa, ni aumentar las asignaciones de sueldos y gastos de los proyectos de presupuesto remitidos por el Poder Ejecutivo o los Concejos Departamentales”.

“Artículo 210. — Podrá por Ley establecerse una Sección Especial en

---

(1) Estudio redactado y publicado en setiembre de 1951, en la Revista “Economía Finanzas Administración”. — Organó del Colegio de Doctores en Ciencias Económicas y Contadores del Uruguay.

“ los presupuestos que comprenda los gastos ordinarios permanentes de la Administración, cuya revisión periódica no sea indispensable.

“No se incluirán en los presupuestos disposiciones cuya vigencia exceda la del mandato del Gobierno o que no refieran exclusivamente a su interpretación o ejecución”.

“Artículo 211. — Todos los proyectos de presupuesto serán elevados a quien corresponda para su consideración o aprobación en forma comparativa con los presupuestos vigentes”.

“Artículo 212. — La vigilancia en la ejecución de los presupuestos y la función de contralor de toda gestión relativa a la Hacienda Pública, será de cargo del Tribunal de Cuentas”.

“Artículo 213. — Mientras no se aprueben los presupuestos, continuarán rigiendo los presupuestos en vigencia”.

“Artículo 214. — Los proyectos de presupuestos del Poder Ejecutivo, deberán ser considerados por el Poder Legislativo, dentro de los términos que a continuación se expresan.

“Si la Cámara a que se hubiere destinado en primer término, no lo sancionara dentro del plazo de cinco meses de recibido, pasará automáticamente a la otra Cámara, considerándose aprobado por la primera”.

“Si la Cámara a la que pase en segundo término el proyecto, no lo sanciona dentro de los cinco meses siguientes a su recibo, se considerará sancionado en definitiva y se comunicará al Poder Ejecutivo”.

“Si el proyecto aprobado por una de las Cámaras fuera modificado por la otra, aquélla deberá pronunciarse sobre las modificaciones dentro de los treinta días, y si así no lo hiciera, se tendrá por sancionado el nuevo proyecto. Si las modificaciones no fueran aceptadas, el proyecto pasará a la Asamblea General estándose a lo que ésta resuelva. Si la Asamblea General no tomara resolución definitiva dentro de los sesenta días de recibido, se tendrá por sancionado el proyecto enviado por el Poder Ejecutivo”.

Las principales características del proyecto de reforma constitucional de agosto de 1951, en lo que se refiere al sistema presupuestal son:

- 1ª) Se aparta del principio de la anualidad, estableciendo el presupuesto para cuatro años;
- 2ª) Admite la posibilidad de separar el presupuesto de gastos del presupuesto de sueldos;
- 3ª) Incluye dentro de las normas presupuestales el presupuesto de inversiones;
- 4ª) Establece el régimen de la sanción legislativa automática, por el

simple vencimiento de los plazos expresamente determinados para la consideración de los proyectos de presupuestos;

- 5ª) Dispone que los Gobiernos Departamentales se regirán por las mismas disposiciones relativas al Gobierno Nacional, en lo que se refiere al presupuesto.

## 2. -- PROYECTO SUSTITUTIVO

En mi opinión, el proyecto primitivo precedentemente comentado, adolecía de serias deficiencias. Por esta razón, en el mes de setiembre de 1951, sometí a la consideración de las autoridades un proyecto sustitutivo, cuyo texto, con su correspondiente exposición de motivos se transcriben a continuación.

Texto del Proyecto Sustitutivo:

Artículo 208. El Presupuesto General de Gastos Ordinarios del Estado será anual y el ejercicio presupuestal coincidirá con el año civil.

El Consejo Nacional de Gobierno presentará todos los años a la Asamblea General, al iniciarse cada período de sesiones (Artículo 103), el proyecto de presupuesto general de gastos ordinarios para el ejercicio, conjuntamente *con la rendición de cuentas y el balance de la ejecución presupuestal del año anterior.*

En el primer año de actuación de cada Consejo Nacional de Gobierno, el plazo para la presentación del plan presupuestal para el ejercicio vencerá el 30 de junio.

Artículo 209. — El proyecto de presupuesto anual deberá contener, la estimación del monto de las asignaciones para sueldos, gastos y demás obligaciones presupuestales, de conformidad con las leyes vigentes; el análisis de las modificaciones que se proyecten; el cálculo de la recaudación de los ingresos vigentes y los nuevos ingresos que proponga el Poder Ejecutivo. Deberá contener además el número de empleos a sueldo, jornal, dietas u honorarios de todas las planillas.

El proyecto de presupuesto será presentado en forma comparativa con el presupuesto vigente y comprenderá todos los gastos e ingresos ordinarios del Estado y de las cuentas y fondos especiales.

La estructura del presupuesto y la clasificación de los gastos e ingresos se ajustarán a las normas que establecerá la ley de contabilidad y administración financiera (Artículo 207).

Artículo 210. — Los sueldos y salarios de todos los funcionarios Civiles, policiales y militares y obreros de las oficinas y servicios del presupuesto general de gastos del Estado y de las cuentas y fondos especiales serán

fijados por la ley general de sueldos. Las disposiciones de dicha ley no podrán ser modificadas por la ley de presupuesto y formarán parte integrante de la Sección Especial del Presupuesto que establecerá la ley y que comprenderá los gastos ordinarios y las disposiciones de carácter permanente cuya revisión anual no es indispensable.

*La ley general de sueldos y las remuneraciones de los funcionarios y obreros no podrán ser modificadas en los años en que se celebran elecciones generales (Art. 76, apartado 9º). Igual prohibición regirá para las jubilaciones y pensiones.*

Artículo 211. — El Poder Legislativo no podrá crear empleos por su iniciativa ni aumentar las asignaciones para sueldos y gastos de los proyectos de presupuesto, de leyes aditivas o de modificación de la ley general de sueldos que le remita el Poder Ejecutivo.

Artículo 212. — Las leyes especiales o aditivas del presupuesto que autoricen créditos suplementarios; nuevos gastos o la creación de nuevos empleos o servicios o la modificación de los existentes, deberán indicar los ingresos con los cuales serán atendidas las nuevas obligaciones.

(Nota: Este artículo sustituye al art. 85 del proyecto presentado a la Asamblea).

Artículo 213. — El presupuesto general de gastos del Estado será proyectado por el Consejo Nacional de Gobierno siguiendo directivas técnicas que permitan lograr la mayor eficacia con el menor costo, mediante la racionalización presupuestal y administrativa del Estado; la coordinación y refunción de oficinas y servicios y el empleo útil de los funcionarios, bienes y recursos.

La preparación del proyecto de presupuesto general de gastos estará a cargo de la Oficina del Presupuesto, que funcionará bajo la dependencia directa del Consejo de Estado y actuará como organismo asesor en materia presupuestal.

Artículo 214. — Mientras la Asamblea General no sancione el proyecto de presupuesto general de gastos, continuará el presupuesto en vigencia.

Artículo 215. — La vigilancia en la ejecución del presupuesto y la función de contralor de toda gestión relativa a la Hacienda Pública corresponderá al Tribunal de Cuentas.

#### EXPOSICION DE MOTIVOS

El proyecto transcrito precedentemente fue acompañado con una exposición de motivos, que es útil para la interpretación de algunas de las disposiciones incorporadas al texto constitucional vigente. Dicho texto se incluye a continuación.

El principio de la anualidad presupuestal no se cumple en nuestro

país por varias razones, entre las cuales la principal de todas es la deficiente estructura del presupuesto.

El presupuesto, en su estructura actual, contiene el análisis minucioso de todos los cargos de la administración, con su denominación, categoría y sueldo. Esta estructura ha sido abandonada en todos los países que tienen una organización presupuestal eficiente, porque crea dificultades al P. E. y también al Poder Legislativo.

La experiencia demuestra que la preparación y publicación de un proyecto de presupuesto analítico presenta dificultades insalvables si se vincula con el principio de la anualidad presupuestal.

Con la estructura presupuestal actual de nuestro país las Comisiones de presupuesto de ambas Cámaras se ven imposibilitadas de realizar un estudio del aspecto financiero y se convierten, en los hechos, en verdaderas agencias de colocaciones, porque se ven sometidas a la prueba dura de los cientos de pedidos de funcionarios que pretenden obtener mejoras, cambios de denominación, ascensos y traslados mediante la ley de presupuesto.

La solución para este estado de cosas está en el perfeccionamiento de la estructura presupuestal y éste se logrará mediante la separación de la ley general de sueldos, que debe ser sancionada por ley especial, ajena a la ley de presupuesto.

El proyecto que estudia la Asamblea en estos momentos intenta corregir esta situación; pero comete el error de confundir el presupuesto de sueldos con la ley de sueldos, ya que propicia la solución de la separación del presupuesto de gastos e inversiones del presupuesto de sueldos.

A nuestro juicio, esta separación es innecesaria e inconveniente y puede establecer una fórmula que solucione el problema manteniendo la unidad del presupuesto, que constituye una regla fundamental en materia presupuestal.

Dicha fórmula consiste, como lo hemos expresado, en la sanción independiente de la ley de sueldos.

Existen en nuestro país varias leyes orgánicas de sueldos y entre ellas podemos citar la ley orgánica militar; la ley de sueldo progresivo de los maestros, de 1942 y el escalafón de los profesores de enseñanza secundaria de 1949. En el año 1947 se proyectó la ley de sueldo progresivo para los funcionarios públicos y ahora se proyecta un nuevo escalafón para los maestros de enseñanza primaria.

Todas estas leyes orgánicas contienen disposiciones cuya vigencia excede de un ejercicio económico (normas para el ingreso a la función, horario de trabajo, sueldos progresivos, ascensos, etc.). Estas disposiciones no requieren revisión anual y no tienen porque estar incluidas en la ley de presupuesto. Pero esta ley, que debe ser anual, tiene que prever y determinar el monto de gastos que insumirá en cada ejercicio el cumplimiento de dichas leyes orgánicas y demás obligaciones presupuestales vigentes.

En otras palabras, la ley orgánica o escalafón, que no tiene porque ser anual y ni siquiera cuatrional, es la que fija las remuneraciones y determina las normas para el ascenso, sueldo progresivo, etc.; y la ley de presupuesto estima los gastos probables que insumirá el cumplimiento de dichas leyes y también estima la recaudación probable de los impuestos vigentes.

Pero la ley de presupuesto puede ser de naturaleza mixta, como lo es en varios países, es decir que puede ser a la vez una ley propiamente dicha y un acto administrativo, tanto del punto de vista de los gastos como de los recursos. Por otra razón la ley de presupuesto puede incluir la autorización para realizar nuevos gastos y la creación de servicios y de nuevos impuestos, además de realizar una estimación de los gastos vigentes y fijar los montos máximos de ciertos créditos presupuestales, y una previsión de la recaudación de los impuestos y demás ingresos vigentes de carácter permanente.

Si las leyes de sueldos o escalafones administrativos y técnicos pueden ser permanentes y ser sancionadas por leyes generales o especiales ajenas a la ley de presupuesto, queda resuelto el problema de nuestro presupuesto y puede mantenerse el principio de la anualidad.

El adjunto proyecto recoge esta idea y mantiene los principios fundamentales de unidad y anualidad, resolviendo a la vez las dificultades que surgen de la práctica presupuestal de nuestro país.

El proyecto mantiene las disposiciones de la Constitución de 1942, que permiten la sanción de leyes aditivas a la ley de presupuesto que originen nuevas obligaciones presupuestales, siempre que estén debidamente financiadas.

De acuerdo con las disposiciones del adjunto proyecto, la ley de presupuesto será de naturaleza mixta, es decir, una ley propiamente dicha y un acto administrativo a la vez, tanto respecto de los gastos como de los recursos. Pero no será en ningún caso un acto condición. La falta de sanción de la ley anual no impedirá recaudar los impuestos vigentes ni podrá paralizar a la Administración, ya que las autorizaciones para gastar tendrán carácter permanente y sólo podrán ser modificadas o derogadas por ley expresa, ya sea la ley de presupuesto o una ley aditiva especial.

Otra modificación fundamental es la que se relaciona con la fecha de presentación a la Asamblea. El régimen vigente impone la presentación antes del 1º de agosto de cada año y esto significa que el P. E. debe iniciar la preparación varios meses antes, es decir, cuando todavía no tiene idea de cual será el resultado final del ejercicio en curso. Parece más lógico que la presentación del proyecto de presupuesto a la Asamblea se realice cuando el P. E. conoce el resultado final del ejercicio anterior y la utilización de todos los rubros de gastos. Podrá así presentar el balance y la rendición de cuentas y el nuevo proyecto de presupuesto calculado sobre bases ciertas.

Para que el cumplimiento de estas normas sea regular es necesario una buena organización administrativa de que carece en la actualidad nuestro país. A esta idea responde la creación de la oficina del presupuesto, que al igual que en los Estados Unidos, dependerá directamente del Consejo N. de Gobierno. En los Estados Unidos depende directamente del Presidente e integran la rama ejecutiva de la Presidencia de la República.

La Contaduría General tendrá a su cargo la registración y el control de toda la gestión financiera, mientras que la Oficina del Presupuesto realizará una función técnica de reorganización y racionalización administrativa, mediante la preparación de un plan racional que se irá cumpliendo en los distintos presupuestos anuales.

El proyecto sustitutivo elimina la disposición que establecía la sanción automática de los presupuestos (gastos e impuestos) dentro de ciertos plazos.

El nuevo régimen proyectado facilitará la sanción de los presupuestos anuales y hará innecesaria la disposición de la sanción automática de los proyectos de presupuestos de gastos e ingresos.

Podría admitirse la aprobación automática de ciertos proyectos de refuerzos de rubros de gastos, con plazos breves; pero eliminando a la vez la disposición del artículo 101 de la ley de 5 de enero de 1933.

En resumen, pues, el proyecto sustitutivo mantiene los principios de anualidad y unidad presupuestales.

En cumplimiento del principio de la anualidad se verá facilitado por la separación de la ley general de sueldos, cuyas disposiciones formarán parte integrante de la sección especial o presupuesto consolidado que no requiere sanción anual.

Se mantiene el principio de la unidad, porque se elimina la posibilidad de la existencia de dos presupuestos: el de gastos e inversiones y el de sueldos.

El presupuesto ordinario será único y comprenderá todas las cuentas y fondos especiales. La inclusión de estas cuentas y fondos especiales, en capítulos independientes del presupuesto, en la forma que preceptúa el artículo 209 no implica la supresión de las afectaciones y permite en cambio a la Asamblea General, tener todos los años un conocimiento completo de las finanzas ordinarias del Estado.

La creación de la Oficina del Presupuesto constituye uno de los aspectos más importantes de la reforma presupuestal. Será la Oficina que tendrá a su cargo el estudio permanente de la reorganización administrativa y de la racionalización presupuestal. Su independencia de los Ministerios y su dependencia directa del Consejo Nacional de Gobierno es conveniente según lo demuestra la experiencia de los Estados Unidos.

### CAPITULO III

## TEXTO CONSTITUCIONAL VIGENTE EN MATERIA PRESUPUESTAL

### 1. — DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCION VIGENTE

Del estudio del proyecto primitivo presentado por el P. E. a la Asamblea General en el mes de agosto de 1951; de los diversos proyectos sustitutivos y de la discusión del problema en ambas ramas del cuerpo legislativo, surgió el proyecto definitivo que fue sancionado por la Asamblea y sometido al plebiscito en el mes de diciembre de 1951.

Las principales disposiciones de la Constitución vigente son:

“Artículo 214. — El Poder Ejecutivo y los Concejos Departamentales prepararán los presupuestos de sueldos, de gastos y de recursos para su período de gobierno, y los presentarán al Poder Legislativo y a las Juntas Departamentales, respectivamente, dentro de los doce primeros meses del ejercicio de sus mandatos. El presupuesto de gastos, incluidas las partidas globales para el pago de jornales o contrataciones, podrá ser presentado conjunta o separadamente del presupuesto de sueldos”.

“Artículo 215. — El Poder Ejecutivo y los Concejos Departamentales presentarán al Poder Legislativo y a las Juntas Departamentales, respectivamente, dentro de los seis meses de vencido el ejercicio anual, que coincidirá con el año civil, la rendición de cuentas y el balance de la ejecución presupuestal correspondiente a dicho ejercicio. Conjuntamente podrán proponer las modificaciones que estimen indispensables para los presupuestos de sueldos, gastos y recursos.

“Artículo 216. — Podrá por ley establecerse una Sección Especial en los presupuestos, que comprenda los gastos ordinarios permanentes de la Administración, cuya revisión periódica no sea indispensable.

“No se incluirán en los presupuestos disposiciones cuya vigencia exceda la del mandato del Gobierno, o que no refieran exclusivamente a su interpretación o ejecución.

“Artículo 217. — Todos los proyectos de presupuestos serán elevados a quien corresponda para su consideración o aprobación, en forma comparativa con los presupuestos vigentes.

“Artículo 218. — El Poder Legislativo y las Juntas Departamentales no podrán crear empleos por su iniciativa, ni aumentar las asignaciones de sueldos y gastos de los proyectos de presupuesto remitidos por el Poder Ejecutivo o los Concejos Departamentales.

“Artículo 219. — Cada Cámara deberá considerar él o los proyectos de presupuesto dentro de los tres meses de recibidos”.

“Vencido dicho plazo, la Cámara será convocada a sesión extraordinaria y permanente para la aprobación o el rechazo”.

“Transcurrido quince días de la convocatoria, si la Cámara no se hubiere pronunciado, el o los proyectos se considerarán rechazados”.

“Artículo 220. — Cuando el proyecto aprobado por una de las Cámaras fuera modificado por la otra, la Cámara que originariamente lo aprobó, deberá pronunciarse sobre las modificaciones dentro del plazo de treinta días de recibido. Transcurrido este plazo o rechazadas las modificaciones, el proyecto pasará a la Asamblea General, la que dispondrá de treinta días para considerarlo”.

“Vencido este término sin que la Asamblea General se hubiese pronunciado ésta será convocada a sesión extraordinaria y permanente y si no decidiese dentro de los diez días se tendrá por rechazado el proyecto”.

## 2. — PRINCIPALES CARACTERISTICAS DEL SISTEMA CONSTITUCIONAL VIGENTE

De la lectura del texto sancionado se desprende de inmediato la conclusión de que el texto primitivo sufrió modificaciones fundamentales.

La primera modificación de importancia es la que se refiere a la vigencia del presupuesto. El proyecto definitivo mantuvo la fórmula primitiva del presupuesto para cada período de gobierno, que tiene una duración de cuatro años (Artículo 214 de la Constitución vigente). Pero esta fórmula ha sido suavizada, con la finalidad de evitar los inconvenientes de la anulación del principio de la anualidad. En efecto. A pesar de que el artículo 214 establece el principio del presupuesto cuatrienal, el artículo 215 sigue en los hechos, el principio de la anualidad, al admitir la modificación anual del presupuesto.

Otra innovación importante es la contenida en el artículo 215, por la cual se dispone que el P. E. al remitir anualmente los proyectos de modificaciones presupuestales, deberá elevar a la Asamblea, *la rendición de cuentas y el balance de la ejecución presupuestal del año anterior*. Esta disposición fue tomada de nuestro proyecto de setiembre de 1951 (artículo 208).

Por último, en el proyecto definitivo se incorporó el principio del rechazo del presupuesto por el simple vencimiento de los plazos expresamente determinados para su aprobación en cada una de las Cámaras.

En síntesis, las características del sistema presupuestal establecido por la Constitución de 1951, son:

- 1ª — Mantiene en los hechos el principio de la anualidad del presupuesto al admitir las modificaciones presupuestales anuales;
- 2ª — No exige el cumplimiento del principio de la unidad y admite, por lo tanto, la existencia de fondos extrapresupuestales y de cuentas especiales;
- 3ª — Divide el presupuesto general de gastos en tres presupuestos: presupuesto de sueldos; presupuesto de gastos y presupuesto de recursos;
- 4ª — Sustituye el principio de la sanción automática de los presupuestos por el simple vencimiento de determinados plazos, por el régimen del rechazo automático de los mismos si no son sancionados dentro de los plazos expresamente fijados por la Constitución;
- 5ª — Elimina toda referencia a los planes de inversiones, que habían sido incluidos en el proyecto primitivo.

La Constitución de diciembre de 1951, contiene disposiciones en materia presupuestal que han mejorado sensiblemente el proyecto primitivo de agosto de 1951. Pese a ello, el sistema incorporado a nuestra carta fundamental adolece a nuestro juicio de deficiencias de importancia. Entre ellas mencionamos la división del presupuesto general en tres **presupuestos** además de mantener el régimen de los presupuestos especiales o cuentas y fondos extrapresupuestales.

En vez de incorporar el principio de la separación de la ley general de sueldos del presupuesto general, la Constitución estableció el sistema de los tres presupuestos: de sueldos, de gastos y de recursos; pero sin crear una división lógica. En efecto, el artículo 214 permite la separación del presupuesto de sueldos del presupuesto de gastos; pero determina expresamente que las partidas globales para el pago de jornales o contrataciones deberán ser incluidas en el presupuesto de gastos.

Las deficiencias de las disposiciones constitucionales podrán ser corregidas mediante una adecuada ley de ordenamiento presupuestal y también por medio de los proyectos que deben ser presentados anualmente.

La experiencia del sistema permitirá ajustar la estructura de los proyectos de presupuestos al espíritu que inspiró a los autores del texto constitucional.

Como ya lo hemos afirmado en otras oportunidades, la reforma de la estructura presupuestal requiere un largo período de tiempo.

Si tuviéramos que juzgar el nuevo texto constitucional a través de las leyes de presupuesto y de recursos de marzo de 1953 y enero de 1957, tendríamos que emitir un juicio totalmente desfavorable.

Los vicios que hemos comentado en varias oportunidades, se han repetido durante la sanción de las leyes de presupuesto antes citadas.

La Comisión de Presupuesto de la Cámara de Diputados no ha hecho el estudio de la ley de presupuesto como ley de las finanzas, analizando el balance de la ejecución presupuestal del ejercicio anterior y la situación de la economía y de las finanzas, para luego aprobar las soluciones más adecuadas de un plan de gobierno en el aspecto económico financiero, sino que ha realizado un estudio minucioso de las distintas planillas, de los sueldos de cada cargo y de la situación particular de los funcionarios. Con ello se han acentuado aún más las deficiencias de nuestro presupuesto y se han hecho más difíciles las posibilidades de una racionalización presupuestal a corto plazo.

### 3. — PREPARACION, ESTUDIO Y SANCION DEL PRESUPUESTO

Estas deficiencias se deben a la falta de unidad con que se procede a la preparación de los presupuestos por el Ejecutivo y al procedimiento para su estudio y sanción por las Comisiones de Presupuesto de las Cámaras de Diputados y Senadores.

En lo que se refiere a la preparación del presupuesto en la rama administrativa, rigen todavía las disposiciones de los decretos orgánicos de los Ministerios, de 14 de marzo de 1907 y de 9 de marzo de 1911, disposiciones que fueron convertidas en ley en el año 1935.

Dichas disposiciones pudieron ser aplicadas sin dificultades en los tiempos en que no existían los organismos descentralizados y autónomos que existen en la actualidad y cuando el presupuesto general de gastos no era todavía el documento de extrema complejidad como lo es hoy en virtud de la actividad cada día más creciente del Estado y del aumento constante del intervencionismo en el campo económico.

Las disposiciones vigentes de los decretos de 1907 y 1911, ponen a cargo del Ministro de Hacienda la preparación del proyecto de presupuesto general sobre la base de los proyectos parciales de los distintos ministerios y organismos. Estos presupuestos parciales pueden ser estudiados y en la realidad son estudiados por nueve ministros, con criterio individual y, además, cambiante, porque generalmente cada Secretario de Estado hace su experiencia en materia presupuestal preparando un presupuesto y luego no tiene ocasión para aplicarla.

El Ministro de Hacienda se convierte por esta razón en el hombre de Gobierno que tiene que ordenar las planillas presupuestales. Es así cómo, en muchos casos los proyectos presentan soluciones que carecen de coordinación y que no se apoyan en principios racionales de conjunto.

En lo que se refiere al trámite que siguen las Comisiones de Presupuesto de las Cámaras de Diputados y de Senadores para el estudio y sanción de los presupuestos, podemos afirmar que constituye, a nuestro juicio, la negación más absoluta de lo que debe entenderse por estudio de un presupuesto racional y técnico. En los hechos, el estudio del presupuesto en la forma en que hoy es realizado por la Comisión de Presupuesto de la Cámara de Diputados, se traduce en el análisis de cada una de las oficinas de la administración y, en definitiva, da lugar a la creación de numerosas situaciones de privilegio; a verdaderos ascensos, cambios de funciones y de denominaciones, traslados de oficinas y cambios de categorías, que deben estar reservados al Poder Administrador.

#### 4. — CREACION DE LA OFICINA DE PRESUPUESTOS Y REFORMA DE LA ESTRUCTURA PRESUPUESTAL

No participamos de la opinión de muchos modernos tratadistas de finanzas que sostienen la necesidad de reducir las atribuciones del Parlamento en materia presupuestal.

La solución del problema no radica en un cercenamiento de las potestades del Poder Legislativo, sino en la creación de una oficina con el cometido exclusivo de preparar el proyecto de presupuesto general de gastos sobre bases técnicas y en una legislación especial en materia de sueldos.

En el proyecto de presupuesto deben concretarse los estudios de la reorganización administrativa y éstos deben ser realizados por una oficina independiente de todos los Ministerios y de la propia Contaduría General, cuyos cometidos son esencialmente distintos.

La creación de la Oficina de Presupuesto dependiente del Consejo Nacional de Gobierno y la modificación de la estructura presupuestal constituyen, a mi juicio, la base esencial para la iniciación de una política de reorganización administrativa.

El proyecto de 30 de enero de 1950, que tendía a crear la Oficina del Presupuesto y contenía las bases para la modificación de la estructura presupuestal, se refería también a otro aspecto de orden administrativo: la creación de las Contadurías de los Ministerios y Servicios Descentralizados del Presupuesto. Considero útil transcribir los siguientes párrafos del mensaje con que se acompañó el proyecto de 30 de enero de 1950:

“La creación de las Contadurías Centrales de los Ministerios facilitará la intervención preventiva en los gastos prevista por la Constitución. Bas-

tará para ello que el Tribunal de Cuentas designe funcionarios que intervinan en las registraciones de las Contadurías de los Ministerios”.

“En esta forma se establecerán las bases que permitirán realizar un contralor eficaz de la gestión financiera”.

“Pero además de la importante ventaja señalada precedentemente con la creación de las Contadurías de los Ministerios se obtendrá otras que es fundamental”.

“Al distribuir el trabajo primario de estudio de rubros, imputaciones previas, provisorias y definitivas y el contralor de la legalidad de gasto, entre las Contadurías Centrales de los Ministerios, la Contaduría General de la Nación podrá realizar una función de mayor jerarquía y trascendencia que en los últimos años no ha realizado con eficacia total, por exceso de tareas. Se trata de la función de asesoramiento en los problemas financieros, que debe basarse necesariamente en una minuciosa estadística de los gastos y rentas y en el cierre oportuno de todas las cuentas”.

“La demora en el cierre de las cuentas presupuestales y de las cuentas de las rentas efectuadas a favor de otros organismos perjudica las previsiones financieras que deben realizar el Poder Ejecutivo, los Municipios y los organismos de previsión social”.

“La nueva organización que podrá adoptar la Contaduría General de la Nación, una vez que estén en funcionamiento las Contadurías de los Ministerios, permitirá elaborar, en forma permanente nuevas series estadísticas de las finanzas nacionales, con evidente beneficio para la formulación de las previsiones financieras que debe realizar el Poder Ejecutivo y para la gestión financiera de los Municipios y de las Cajas de Jubilaciones”.

Corresponde destacar que la creación de las Contadurías de los Ministerios es una iniciativa de la Comisión Especial creada en el mes de octubre de 1944 que presidió el distinguido técnico Contador Fernando Otero Mendoza.

##### 5. — PROYECTO DEL AÑO 1952

Si bien el texto constitucional vigente presenta deficiencias notorias, creo que respetando sus disposiciones podría dictarse una ley que estableciera un sistema presupuestal más adecuado con el actual.

Una reforma de la Constitución no puede ser motorizada para obtener simplemente una reforma del sistema presupuestal.

Por esta razón, en el año 1952 proyecté y publiqué un nuevo proyecto que está basado en el anterior proyecto de enero de 1950 y se adapta a las nuevas disposiciones constitucionales.

El texto del mencionado proyecto de 1952 es el siguiente:

Artículo 1º — Créase la Oficina de Presupuestos, que tendrá el cometido de preparar los proyectos de presupuesto de sueldos y gastos de la Nación

y sus modificaciones (Art. 214 y 215 de la Constitución) y de estudiar los presupuestos de los Organismos Industriales y Comerciales que sean sometidos a la aprobación del Poder Ejecutivo (Art. 222 de la Constitución).

La Oficina de Presupuestos preparará los proyectos de presupuestos de sueldos y gastos de la Nación y propondrá las normas de coordinación de dichos presupuestos con los de los Entes Industriales y Comerciales del Estado apoyándose en planes técnicos que permitan lograr:

- a) La racionalización presupuestal y administrativa del Estado mediante la coordinación, refundición o supresión de oficinas y servicios similares;
- b) El empleo útil de los funcionarios, bienes y recursos del Estado con la finalidad de obtener la mayor eficiencia con el menor costo posible;
- c) La equiparación de la remuneración de todos los funcionarios dentro de los distintos capítulos de la ley general de sueldos, de modo que a iguales cargos, responsabilidades y jornadas, correspondan idénticas remuneraciones.

Artículo 2° — La oficina de Presupuestos dependerá directamente del Consejo Nacional de Gobierno. Tendrá la colaboración permanente de una Comisión Asesora y Coordinadora de la racionalización administrativa y presupuestal que presidirá su Director y que estará integrada por un representante designado por cada Ministerio y por cada uno de los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados comprendidos en las disposiciones de los artículos 221 y 222 de la Constitución.

Artículo 3° — Para el mejor cumplimiento de sus cometidos, la Oficina de Presupuestos podrá solicitar el asesoramiento y la colaboración de los Directorios de los Organismos Autónomos y Descentralizados, y de los Directores de todas las dependencias del Poder Ejecutivo.

Artículo 4° — El Consejo Nacional de Gobierno aprobará el reglamento interno de la Oficina de Presupuestos y de su Comisión Asesora y Coordinadora.

Artículo 5° — La Oficina de Presupuestos se regirán por la siguiente planilla de sueldos y gastos que será atendida por Rentas Generales.

Nota: (La Planilla de sueldos proyectada en 1952 no se ajusta a la realidad actual y por esta razón se suprime).

Artículo 6° — El cargo de Director de la Oficina de Presupuestos será amovible.

Artículo 7° — Los proyectos de presupuestos de sueldos y de gastos, así como sus modificaciones, serán presentados por el Consejo Nacional

de Gobierno a la Asamblea General en las fechas que determinan los artículos 214 y 215 de la Constitución.

Artículo 8º — El proyecto de presupuesto general de gastos será presentado en forma comparativa con el presupuesto vigente, en estados demostrativos que comprenderán:

- 1º) La clasificación del total de gastos por rubros;
- 2º) La distribución del total de gastos por capítulos, incisos e Item.

Artículo 9º — El proyecto de presupuesto general de sueldos será presentado en forma comparativa con el presupuesto vigente, en estados demostrativos que comprenderán:

- 1º) Número total de funcionarios y obreros y monto global proyectado para pago de sueldos, dietas, honorarios, compensaciones, jornales y aportes jubilatorios a cargo del Estado;
- 2º) Clasificación de los funcionarios y obreros;
- 3º) Distribución de los funcionarios y obreros y del monto de las asignaciones, por capítulos, incisos e Item.

Artículo 10º — Los funcionarios y obreros del presupuesto general de sueldos serán clasificados en las siguientes categorías: electivos, civiles del servicio exterior, militares y policiales.

Los funcionarios civiles serán clasificados en los siguientes grupos:

- 1) Magistrados;
- 2) Personal de dirección;
- 3) Personal técnico profesional;
- 4) Personal especializado;
- 5) Personal administrativo;
- 6) Personal docente;
- 7) Personal secundario y de servicio.

Al estructurar el proyecto de presupuesto general de sueldos, la Oficina de Presupuesto establecerá las subclasificaciones de los funcionarios dentro de cada grupo y asignará igual denominación, categoría, grado y remuneración, para todos los funcionarios civiles que desempeñen cometidos iguales y posean jerarquía similar.

En el grupo del personal técnico profesional, se incluirán todos los cargos cuyo desempeño requiera título profesional de abogado, agrimensor, arquitecto, contador o doctor en ciencias económicas, escribano, ingeniero

agronomo, médico, médico veterinario, odontólogo, químico farmacéutico o industrial, expedido por la Universidad.

En el grupo del personal especializado, se incluirán los cargos cuyo desempeño exige título, diploma o certificado especial de capacitación, expedido por las autoridades competentes, con excepción de los incluidos en el inciso anterior.

El personal obrero común o especializado, será clasificado por categorías.

Artículo 11º — Los “Item” del presupuesto general de sueldos contendrán el detalle pormenorizado de los funcionarios y obreros que comprenden con sus respectivas denominaciones; categorías, grados; asignaciones mensuales y anuales; jornadas de trabajo y demás especificaciones que correspondan de acuerdo con las disposiciones de las leyes de presupuesto; de la ley general de sueldos y de las leyes que establecen escalafones especiales para determinados núcleos de funcionarios.

Los “Item” del presupuesto general de sueldos quedan incluidos en la Sección Especial cuya revisión periódica no es indispensable (Art. 216 de la Constitución).

Artículo 12º — Las modificaciones a los presupuestos de sueldos y gastos (Art. 215 de la Constitución, inciso final) que el Poder Ejecutivo proponga a la Asamblea General, serán acompañadas con una memoria explicativa de las causas que las determinan y con la indicación de los “Item” en los cuales se introducirán las mismas.

Artículo 13º — Los Ministerios y los organismos del artículo 221 de la Constitución, incluidos en el Presupuesto General de Gastos, que no posean en la actualidad servicios propios de contaduría, quedan autorizados para crear de inmediato un cargo de contador que tendrá la asignación correspondiente al grado 16 de la Categoría I del escalafón.

Al propiciar las modificaciones a los presupuestos de sueldos y gastos (Art. 215 de la Constitución) el Consejo Nacional de Gobierno incluirá las planillas presupuestales para los servicios de contaduría a que se refiere el inciso anterior.

Artículo 14º — Sin perjuicio de las obligaciones y responsabilidades del Contador General de la Nación, establecidas por las leyes vigentes, los Contadores de los Ministerios y organismos comprendidos en el artículo 221 de la Constitución, observarán, siendo responsables de las omisiones en que incurran, todo compromiso de gastos que consideren ilegal o que exceda de las autorizaciones presupuestales.

Los Contadores de los Servicios Descentralizados y Entes Autónomos incluidos en el Presupuesto General de Gastos, ejercerán sus cometidos bajo la superintendencia del Tribunal de Cuentas y de acuerdo con las ordenanzas que éste dicte (art. 211 de la Constitución, inciso F.).

Los Contadores de los Ministerios actuarán bajo superintendencia de

la Contaduría General de la Nación. El Poder Ejecutivo reglamentará los cometidos de las Contadurías de los Ministerios; su vinculación con los cometidos de la Contaduría General de la Nación y la forma en que ésta ejercerá la superintendencia sobre aquéllas, en todo lo que se refiere a la facultad de observar, que se establece por el inciso 1°.

La reglamentación se ajustará a las normas de la ley de Ordenamiento Financiero en lo referente a las obligaciones y responsabilidades del Contador General, que corresponderán también a los Contadores de los Ministerios (Art. 86 de la ley N° 9.539).

Artículo 15° — Las Contadurías de los Ministerios y las Contadurías de los organismos incluidos en el artículo 221 de la Constitución, tendrán además de lo dispuesto por el artículo 14°, los siguientes cometidos.

- A) Registrar todos los compromisos de gastos y todos los pagos que se efectúen con cargo a los rubros de gastos correspondientes a los respectivos incisos e ítem del presupuesto y asesorar en materia de imputaciones y disponibilidades de rubros;
- B) Organizar la contabilidad del patrimonio, de acuerdo con las normas generales que aprobará el Poder Ejecutivo;
- C) Colaborar en el perfeccionamiento de la recaudación de los proventos y rentas especiales;
- D) Rendir cuenta mensual a la Contaduría General de la Nación de los movimientos de fondos.

#### 6. — CARACTERÍSTICAS PRINCIPALES DEL PROYECTO DE 1952

A los efectos del análisis de las características del proyecto, me remito a los siguientes párrafos del estudio que publiqué entonces: <sup>(1)</sup>

Esta nueva organización proyectada permitirá, además, coordinar en forma eficiente la política presupuestal de todos los organismos del Estado, organismos que, en virtud de sus funciones específicas, requieren en muchos casos regímenes especiales en materia de jornadas de trabajo, remuneración de los funcionarios, etc. Permitirá además la incorporación al plan presupuestal de todos los presupuestos y cuentas especiales que todavía tienen carácter de extrapresupuesto y no fueron incorporados al proyecto de ley de presupuesto de 31 de mayo de 1952.

Dichos presupuestos y cuentas o fondos especiales son: Cuenta de Be-

---

(1) Véase mi publicación: "Algunas soluciones para los Problemas económicos" — Montevideo, 1952

neficios de Cambio; Administración de los Ferrocarriles ex Británicos; Soyp; Instituto de Viviendas Económicas; Fondo de Pensiones a la Vejez; Fondo para la Lucha Antituberculosa; Fondo de Cultura Física; Fondo de Arte y Cultura; Fondo para el Abaratamiento de la Leche; Fondo para los Funcionarios Destituídos con Violación a las Normas de Derecho; Fondo para Amas y Cuidadoras; Comisión Pro Industria Vitivinícola; Fondo para el Arsenal de Guerra, etc., etc.

El proyecto del Poder Ejecutivo de 30 de enero de 1950, propició una nueva estructura presupuestal, sobre la base de la ley general de sueldos y su inclusión en la Sección Especial del Presupuesto, que no requería sanción anual, como fórmula tendiente a evitar la creación de situaciones especiales por la vía legislativa.

Inspirándome en las disposiciones del proyecto de enero de 1950, el adjunto proyecto de ley establece las normas generales a que deberá ajustarse la estructura de los presupuestos de sueldos y de gastos.

Por el artículo 11º dispone que los "Item" del presupuesto de sueldos serán incluidos en la Sección Especial del presupuesto cuya revisión periódica no es indispensable. Con esta disposición se tiende a evitar que en el futuro se repitan las situaciones que se han producido con motivo del estudio de los presupuestos. Se evitarán los ascensos y cambios de denominación y de jerarquías de los cargos presupuestales por la vía legislativa y los presupuestos podrán ser estudiados en forma impersonal, en sus grandes lineamientos y en la política de conjunto, sin entrar al análisis exhaustivo de las necesidades de cada oficina y de cada planilla y sin reducir en lo mínimo, las potestades del Parlamento.

Además de las ventajas señaladas precedentemente, que facilitarán la sanción de los presupuestos de sueldos y gastos que se estructuren sobre bases racionales, el sistema proyectado, al hacer prácticamente imposible la creación de situaciones administrativas de privilegio por la vía legislativa, introducirá un factor de orden en la Administración. En adelante se tendrá la seguridad de que la carrera administrativa deberá hacerse exclusivamente en las oficinas, en base al trabajo; la dedicación y la eficiencia, porque quedarán cerradas definitivamente las puertas que hasta hoy tenían abiertas los malos funcionarios. Está probado que los funcionarios que menos rinden en las oficinas, son los que generalmente hacen los más grandes esfuerzos ante las Comisiones de Presupuesto de ambas Cámaras para lograr mediante los simples cambios de denominación, de categoría o de oficina, los ascensos y situaciones de privilegio que no han sabido lograr con su trabajo.

El adjunto proyecto de ley, al estructurar un régimen que impedirá en el futuro la repetición de estos hechos, introducirá un factor de orden en la Administración y librerá a los legisladores que integran la Comisión de Presupuesto, de una pesada e improductiva labor.

La aprobación de la planilla presupuestal para hacer posible el funcionamiento de la oficina proyectada, con la consiguiente creación de cargos, puede constituir en estos momentos, un obstáculo para la sanción de esta iniciativa.

Si bien el monto de la planilla del artículo 5º del adjunto proyecto de ley, puede ser considerado reducido en relación con los beneficios que reportará la nueva oficina, podría adoptarse una solución sustitutiva, que evitara la creación de nuevos cargos. Esta solución está constituida por la supresión simultánea de cargos técnicos del presupuesto de la Secretaría del Ministerio de Hacienda y de la Contaduría de la Nación que ocupan en la actualidad los antiguos funcionarios de la Secretaría de la Comisión Asesora de la Racionalización Administrativa y Presupuestal en el mes de setiembre de 1949.

Dicha Comisión contó con la colaboración de varios funcionarios que adquirieron experiencia en los planes de racionalización y reforma de la estructura presupuestal y que luego ampliaron su preparación en el extranjero. El Ministerio de Hacienda gestionó y obtuvo varias becas en el año 1950 para especialización de funcionarios en materia presupuestal. El Secretario de la Comisión hizo estudios en el Brasil y en el Canadá y tres funcionarios estudiaron durante un año en Estados Unidos la organización y el funcionamiento de la Oficina del Presupuesto del Gobierno Federal de ese país.

Los actuales cargos de esos funcionarios podrían ser suprimidos de sus respectivas planillas, en forma tal que la nueva oficina contaría con personal especializado sin necesidad de propiciar nuevas creaciones.

La solución precedente fue aceptada en el año 1949 por la Comisión de Presupuesto de la Cámara de Representantes, al aprobar el proyecto de ley de creación de la Oficina del Presupuesto y la incorporación a ella de funcionarios de otras oficinas con la finalidad de evitar el aumento de los gastos.

Capítulo IV

PRESUPUESTO GENERAL DE GASTOS  
Y  
PLANEACION DE LA ECONOMIA NACIONAL (1)

En primer término debo agradecer las palabras tan amables que acaba de pronunciar el Presidente de la Asociación Uruguaya de Administración Pública. Debo agregar, además, que cuando tuve conocimiento de la creación de esta Asociación, pensé de inmediato que podría actuar en colaboración con el Instituto especializado de nuestra Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, para encarar conjuntamente el estudio y la solución de muchos problemas de la Administración Pública. Pero las previsiones que hice en aquel momento fueron superadas por la realidad y las dos reuniones públicas que ya ha realizado "ASUAP" fueron la demostración más cabal del éxito que ha coronado los esfuerzos desinteresados que realiza este grupo numeroso de funcionarios dignos de distintas reparticiones de la Administración Pública nacional.

Colaborando con nuestro modesto esfuerzo en esta obra que ha emprendido "ASUAP", he propuesto a sus Directores el estudio de los diversos temas dentro del conjunto que puede ser denominado "Técnica Presupuestal".

Dentro de este tema, que comprende numerosos y complejos problemas, he elegido para la disertación de hoy uno de carácter general que se titula: "*Presupuesto General de Gastos y Planeación de la Economía Nacional*".

No voy a entrar en los detalles de los numerosos problemas que puede abarcar el tema, sino que voy a hacer un simple planteamiento de carácter general con relación al presupuesto general de nuestro país, a los

---

(1) Conferencia pronunciada en la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, en la "Mesa Redonda" sobre "Técnica Presupuestal", organizada por la Asociación Uruguaya de Administración Pública (ASUAP).

efectos de que luego puedan ser analizados en detalle por quienes me sucedan en el uso de la palabra, en las conferencias del día de mañana y en reuniones y estudios posteriores.

## 1. -- NATURALEZA DEL PRESUPUESTO GENERAL DE GASTOS

En su concepción tradicional, el presupuesto fue siempre considerado un plan de gobierno por los tratadistas de las ciencias de las finanzas y de la administración.

Si analizamos la naturaleza jurídica del mismo, podemos señalar dos extremos opuestos en la doctrina: en primer término la concepción que dice que el presupuesto es una ley material y en el otro extremo, la concepción del presupuesto como acto condición. Entre estos dos extremos se pueden señalar sistemas intermedios defendidos por prestigiosos tratadistas de la ciencia de las finanzas públicas.

Teniendo en cuenta los efectos de la falta de aprobación o del rechazo por el Parlamento del proyecto de presupuesto general de gastos, podemos clasificar los sistemas presupuestales en dos grupos. En el primero se encuentran aquellos sistemas en los que la no sanción de la ley de presupuesto significa la paralización de la administración pública y el cese de la recaudación de las rentas públicas. En el segundo grupo se encuentran los países en los que la no sanción de la ley de presupuesto significa simplemente la no entrada en vigencia de las nuevas disposiciones y la continuación de disposiciones anteriores. Se trata del sistema de prórroga automática.

Entre los dos sistemas extremos pueden existir regímenes intermedios, en los cuales la no sanción de la ley de presupuesto paraliza solamente la parte relacionada con la ejecución del gasto, continuando en cambio toda la actividad relacionada con la recaudación de las rentas. En nuestro país la fórmula adoptada por el artículo 228 de la Constitución vigente es de prórroga total y automática del presupuesto general de gastos en los casos en que dentro de los términos fijados por la Constitución no sea sancionado el nuevo presupuesto. Los impuestos son de recaudación permanente y su vigencia no está vinculada con la sanción de la ley de presupuesto.

Debe tenerse presente que la Constitución de nuestro país se refiere a los presupuestos de sueldos, de gastos y de recursos, permitiendo la ruptura del principio de la unidad presupuestal en su aspecto formal.

Desde el punto de vista del pago de los sueldos y gastos del Estado, puede afirmarse que la prórroga automática por vencimiento de los plazos constitucionales establecidos para la sanción del nuevo presupuesto, es una solución aceptable para el problema que se creaba anteriormente en nuestro país con la sanción repetida de prórrogas de los presupuestos, por pe-

riodos mensuales o bi-mensuales, con el objeto de evitar la paralización de los pagos de la administración.

En lo que se refiere a la vigencia permanente de las leyes que crean recursos para cubrir el presupuesto general de gastos del Estado, puede afirmarse que también constituye una solución acertada. No sería posible admitir la prórroga automática de las autorizaciones para efectuar gastos, sin la correspondiente vigencia permanente de las facultades para recaudar los tributos.

## 2. — ¿ES EL PRESUPUESTO GENERAL DE GASTOS DEL URUGUAY UN PLAN DE GOBIERNO?

Nuestro presupuesto general de gastos del Estado tiene, pues, carácter permanente. Su modificación puede operarse mediante nuevas leyes de presupuesto o mediante nuevas disposiciones que sean sancionadas conjuntamente con la rendición anual de cuentas.

Dejando por un momento este aspecto, es útil formular la siguiente pregunta: ¿constituye nuestro presupuesto general de gastos del Estado un plan de Gobierno? La respuesta es negativa y a continuación analizaremos porqué no es un plan de Gobierno.

Dejando de lado el aspecto legal para entrar al análisis de su contenido, podemos decir que el denominado presupuesto general de gastos del Estado en nuestro país no es general. Sólo comprende los gastos ordinarios de la administración central —sueldos y gastos de oficinas y servicios de interés y amortización de la deuda pública.

No están incluidos en nuestro presupuesto general de gastos del Estado, las inversiones en obras públicas, las jubilaciones y pensiones en general, las asignaciones familiares, las pensiones a la vejez, los seguros por desocupación y por enfermedad, ni los gastos a cargo de las rentas afectadas a las cuentas o tesoros extrapresupuestales de Beneficio de Cambio; de Vialidad, de Viviendas Económicas, etc.

En un total de gastos públicos nacionales e inversiones del gobierno nacional que alcanza a la suma de 1.400 millones de pesos anuales, el presupuesto general de gastos asciende a una cifra aproximada a los 700 millones.

En síntesis, el presupuesto del Estado sólo comprende aproximadamente el cincuenta por ciento de los gastos públicos nacionales. Y su contenido demuestra que estos gastos son los que pueden ser considerados fijos o permanentes y que no ofrecen posibilidad alguna de variaciones de entidad dentro de un plan de Gobierno destinado a actuar sobre la economía nacional mediante una adecuada política de gastos públicos.

El artículo 216 de la Constitución vigente dispone que la ley podrá

establecer una sección especial de los presupuestos que comprenda los gastos ordinarios permanentes de la administración, cuya revisión periódica, no sea indispensable.

El legislador no ha dictado aún la ley que reglamenta la aplicación de esta disposición constitucional.

Si se estudiara una ley de esta naturaleza se llegaría a la conclusión de que, por la índole de los gastos incluidos en sus planillas, todos los capítulos de nuestro presupuesto podrían ser declarados permanentes. Partiendo de este supuesto que no concuerda ni con el espíritu ni con la letra del texto constitucional, no sería necesaria la revisión periódica del presupuesto general de gastos y sus disposiciones mantendrían en vigencia mientras no fueran modificadas por otra ley.

La solución de la inclusión de todo el actual presupuesto general de gastos en la "Sección Especial" de carácter permanente no estaría en abierta contradicción con el texto de la Constitución actual, por tres razones:

- 1ª) Porque el presupuesto no es anual, como lo era en la Constitución anterior;
- 2ª) Porque todas las planillas del presupuesto comprenden gastos cuya índole indica que no pueden sufrir reducciones sustanciales, salvo en el caso de que se decidiera la supresión de ciertos servicios o de partidas para gastos de funcionamiento de oficinas;
- 3ª) Porque la Constitución actual establece en su artículo 228 la vigencia permanente del presupuesto general de gastos.

### 3. — PRESUPUESTO GENERAL DE GASTOS Y PRESUPUESTO DE SUELDOS

El artículo 214 de la Constitución se refiere a la preparación de los presupuestos de sueldos, gastos y recursos para cada período de gobierno y luego establece que el presupuesto de gastos, en el que deberán incluirse las partidas para el pago de jornales o contrataciones, podrá ser presentado conjuntamente con el presupuesto de sueldos o en forma separada.

Si dejamos de lado la labor de preparación del presupuesto a cargo del Poder Ejecutivo y la forma de su presentación a la Asamblea General, para referirnos a las leyes de presupuesto sancionadas durante la vigencia de la actual Constitución, debemos expresar que a pesar de la innovación que introduce el artículo 214, en la realidad nada se ha modificado en nuestras prácticas en materia presupuestal.

En efecto. Las leyes de presupuesto de 27 de marzo de 1953 y de 31 de enero de 1937, han seguido la práctica anterior, concretada en las leyes de 1935, 1936 y 1945, por ejemplo. El denominado presupuesto general

de gastos comprende las disposiciones legales referentes a sueldos y gastos así como todas las planillas de sueldos y gastos. La ley de recursos comprende la modificación de los tributos o la creación de nuevos tributos y es sancionada, como ocurría anteriormente, por ley separada de la ley de presupuesto de sueldos y gastos, o en la propia ley de presupuesto.

En resumen, nos encontramos con un texto constitucional erróneo en su artículo 214, que introduce una innovación con relación a la Constitución de 1942; pero en los hechos, esta errónea innovación no se ha concretado en modificación alguna, fuera del estudio del presupuesto general para períodos de cuatro años.

Nos preguntamos entonces: ¿Cuál es el fundamento de la modificación que introdujo el artículo 214?

Podemos decir que al establecer la posibilidad de presentar los presupuestos de sueldos y de gastos en forma separada, el Constituyente interpretó en forma equivocada los principios en que se apoyó el proyecto de 1950, por el que se intentó terminar con la práctica de incluir del estudio anual de la ley de presupuesto, la revisión de todas las situaciones personales.

La experiencia demuestra que las Comisiones de Presupuesto de la Cámara de Representantes y de la Cámara de Senadores, al considerar los presupuestos entran al análisis minucioso de las situaciones personales de los funcionarios; modifican denominaciones y dotaciones y efectúan ascensos y cambios de oficinas. Esta práctica era la que entorpecía el estudio de lo sustancial de una ley anual de presupuesto general. El trabajo se perdía en los detalles, en lugar de ir a las grandes líneas de una política, y perjudicaba evidentemente a la administración, al configurar una práctica que además de ser inconstitucional, en los hechos beneficiaba siempre a los funcionarios con mayores influencias y posibilidades y no a los mejores funcionarios.

El proyecto de 1950 tendía a sustraer de la ley de presupuesto, el estudio y la aprobación de planillas analíticas de cargos burocráticos y dejaba para la ley ordinaria la aprobación de las clasificaciones de cargos; escalas de sueldos y remuneraciones en general, así como las disposiciones relacionadas con ingreso y ascenso en las diversas categorías de funcionarios.

En síntesis, el proyecto de 1950 pretendió circunscribir el estudio del presupuesto anual a las líneas generales de una política del gasto a seguir dentro de una política económica general, dejando para las leyes ordinarias todo lo relativo a la organización del servicio civil y el estatuto de los funcionarios.

La interpretación errónea de las finalidades del proyecto de 1950 determinó a su vez la equivocada redacción del artículo 214 de la Constitución vigente. Y por esta razón nos encontramos frente a una realidad en la que el presupuesto general de gastos, según las leyes de 1953 y 1957, comprende un conjunto de disposiciones de carácter permanente que se rela-

cionan con el ingreso y el ascenso de los funcionarios y las escalas de remuneraciones para las diversas categorías de funcionarios; con la creación y funcionamiento de determinadas oficinas, etc., etc.

El presupuesto general de gastos, según la experiencia de los años 1953 y 1957 no es un plan de gobierno.

Las disposiciones de las leyes de presupuesto de 27 de marzo de 1953 y de 31 de enero de 1957, tienen en su mayoría, una vigencia que excede en el tiempo a la del mandato de cada Gobierno y que no se refieren ni a su interpretación ni a su ejecución. Se viola así el texto expreso del inciso 2º del artículo 216 de la Constitución. Pero esta violación de un texto constitucional expreso no es más que la consecuencia de la falta de orientación y de coordinación que existe entre los diversos artículos del capítulo XIII de la Constitución, que se refiere a la hacienda pública.

Es evidente que el inciso 2º del artículo 216, está en contradicción con la disposición del artículo 218, que establece la prórroga automática de los presupuestos y da a sus disposiciones una vigencia permanente mientras no sea derogada o modificada por otra ley.

#### 4. — DISTINCION ENTRE LAS LEYES QUE AUTORIZAN GASTOS Y CREAN SERVICIOS Y TRIBUTOS Y LA EJECUCION DE LAS LEYES DE ACUERDO CON LAS NECESIDADES DE LA ECONOMIA NACIONAL

Expresé hace unos instantes que nuestra ley de presupuesto general de gastos no concreta ni constituye un plan de gobierno. Constituye una ley general para la administración que contiene normas que pueden ser materia de leyes especiales para los funcionarios civiles, militares, policiales, técnicos, docentes, etc. Contiene, además, normas relacionadas con una variedad inmensa de problemas que no se vinculan en absoluto con la ejecución y/o con la interpretación del presupuesto.

Pero además de no constituir un plan de gobierno, para concretar en los hechos una ley esencial para el funcionariado y para la organización y funcionamiento de las oficinas y servicios de una parte de la administración, en este aspecto es una ley incompleta, porque no se refiere a las obras públicas nacionales ni a las pensiones, jubilaciones y seguros sociales en general.

La experiencia demuestra que corrientemente se dictan leyes que establecen el sistema jubilatorio y determinan las causales para el retiro y el monto de las asignaciones de las clases pasivas y que autorizan la realización de obras públicas y otorgan recursos para dichas obras. Estas leyes no tienen en su esencia ninguna distinción con las disposiciones de nuestras leyes de presupuesto que crean oficinas y servicios y dictan normas para la administración central crean recursos para cubrir los gastos; establecen

normas para el ingreso y el ascenso para los funcionarios, crean sus obligaciones y establecen sus derechos y escalas de remuneración.

¿Cuál es entonces la razón por la que las disposiciones relacionadas con las obras públicas y con los seguros sociales no son incluidas en la ley de presupuesto?

No existe razón de fondo y ello ocurre sólo por costumbre.

Tomando la realidad actual podemos distinguir dos aspectos bien diferenciados:

- 1º) las leyes nacionales relacionadas con la emisión de empréstitos y pago de sus servicios; con los funcionarios civiles, militares, policiales, docentes, técnicos administrativos y de servicio en todas sus categorías; la organización de oficinas y servicios en general, las jubilaciones, pensiones y asignaciones familiares a cargo del presupuesto, la autorización para la construcción y reparación de obras públicas nacionales; la recaudación de impuestos, tasas y contribuciones de toda índole;
- 2º) las normas que se relacionan con la ejecución y aplicación de dichas leyes.

En el primer grupo encontramos las leyes materiales que crean obligaciones a cargo del Estado, y autorizan al poder administrador a recaudar tributos; a contratar empréstitos y a aplicar los fondos en el pago de los gastos ordinarios, inversiones, obras públicas y seguros sociales.

##### 5. -- VERDADERO CONCEPTO DEL PRESUPUESTO

Estas leyes son en nuestro país de carácter permanente o por una sola vez; pero en ambos casos su ejecución puede ser realizada dentro de los marcos de la ley, mientras otras leyes no las deroguen o modifiquen.

Si analizamos nuestra legislación general así como la de otros países, vemos que la mayoría de las leyes tienen vinculación con el presupuesto general de gastos, porque crean nuevas obligaciones presupuestales a cargo de la colectividad o porque crean, modifican o suprimen tributos.

Sería imposible incluir dentro de una ley de presupuesto, ya sea anual o periódica, todas las disposiciones relacionadas con los gastos y tributos.

La verdadera concepción del presupuesto general de gastos es aquella que nos dice que el presupuesto debe ser la estimación de todos los gastos a realizar en un período determinado, en función del cumplimiento de las leyes vigentes y la estimación de todos los recursos que serán percibidos en el mismo período por aplicación de las leyes también vigentes.

Ajustándonos estrictamente a esta concepción, el presupuesto puede y debe ser anual y puede y debe ser un instrumento de la política del gasto.

La administración pública tiene un funcionamiento permanente con gastos fijos que no pueden experimentar variación sensible para cooperar en una política económica general. Existen además ciertos gastos que es imprescindible realizar cualquiera sea la faz del ciclo económico.

Pero existen gastos autorizados por leyes que bien pueden ser postergados cuando la ocupación y el gasto privado son suficientes o que pueden y deben ser acelerados cuando el gasto y la inversión del sector privado declinan y son insuficientes para mantener la ocupación plena.

El estudio anual o semestral de la situación económica de un país a través de sus estadísticas de ocupación, gastos e inversiones públicas y privadas; ingreso nacional, comercio exterior, balance de pagos, etc., permite al poder administrador, que es el responsable de la política económica, orientar una política de gastos públicos adecuada a las necesidades del país.

Esta orientación puede y debe concretarse en planes anuales y aún semestrales.

En estos casos el presupuesto, sea una ley que autoriza expresamente una política, sea un acto administrativo por medio del que las previsiones son sometidas a título ilustrativo al Parlamento, como condición sin cuyo cumplimiento no se pueden realizar ciertos gastos autorizados por las leyes ordinarias, no puede referirse a la administración pública, al personal, a las compras y suministros, etc.

El presupuesto debe ser una simple estimación de gastos y recursos de las leyes vigentes y previsión de la política a realizar, apoyada en estadísticas completas de la evolución de la economía de mi país.

#### 6. — EL PRESUPUESTO SIMPLE ESTIMACION, PREVISION Y ACTO CONDICION, EN RELACION CON LOS ARTICULOS 216 Y 228 DE LA CONSTITUCION.

Admitiendo esta posición como la más racional para que el presupuesto constituya el acto por medio del que se concrete el plan del Gobierno en materia de gastos que pueden influir en la actividad económica, el artículo 216 de nuestra Constitución no puede tener aplicación. No es posible implantar una política general invariable para períodos de cuatro años, porque la realidad nos dice que en los países como el nuestro, vinculados estrechamente a la demanda exterior de sus productos básicos, generalmente se hace necesario introducir cambios sustanciales en cortos períodos de tiempo, en la política económica general, y en especial en la política del gasto público destinada a amortiguar los efectos de los factores de origen externo.

Dentro de esta misma concepción, el inciso primero del artículo 216

de nuestra Constitución, que admite la creación de una sección especial y permanente del presupuesto, sería lógico, si dicha sección comprendiera en realidad en el análisis de las planillas y disposiciones del conjunto de las leyes que autorizan gastos e inversiones y regulan la actividad de la administración; de los funcionarios y de los seguros sociales y obras públicas. Siendo estas leyes de carácter permanente y de vigencia integral mientras otras leyes no las modificaran o derogaran, el presupuesto general de gastos, de carácter anual, sería el acto mediante el cual el Poder Administrador, presentaría al Parlamento su estimación de los gastos e inversiones a realizar y de los tributos y demás ingresos públicos a percibir, en función de las leyes vigentes y teniendo en cuenta las necesidades de la economía nacional.

Al presentar su presupuesto anual, el Gobierno indicaría la política a seguir en materia de ejecución de los gastos que por su naturaleza no son imprescindibles para la marcha corriente de la administración y que pueden influir en la actividad económica del país.

Si se llegara a la aplicación de este sistema, el artículo 228 de la Constitución, que establece la prórroga automática de los presupuestos, no tendría sentido alguno.

Tendría en cambio plena validez, para este concepto del presupuesto anual, la disposición del inciso final del artículo 216, que prohíbe la inclusión en los presupuestos, de disposiciones cuya vigencia exceda del período de ejecución del mismo o que no se refieren exclusivamente a su interpretación y ejecución.

## 7. — PRESUPUESTO Y PLANEACION DE LA ECONOMIA NACIONAL.

Esta concepción, cuya aplicación impondría un cambio total en la estructura y en el contenido de la ley de presupuesto o del acto de presentación del presupuesto y de sus efectos jurídicos, tiene mayor importancia en los países y en los períodos en los que los gastos fijos y permanentes de la administración, son porcentualmente reducidos frente al volumen de las obras públicas e inversiones destinadas a cumplir planes de desarrollo económico.

Las erogaciones en obras públicas y las inversiones en planes de desarrollo económico no tienen necesariamente por qué ser de repetición anual. Por otra parte, la ejecución de los planes de obras públicas y de desarrollo económico no es generalmente imperiosa dentro de períodos determinados, como ocurre con el presupuesto general de gastos corrientes. En su mayor proporción estas inversiones pueden ser postergadas o deben ser aceleradas en su ejecución en función de las necesidades de la economía nacional.

Lo expuesto no constituye una idea propia, sino la adaptación del

contenido de la ley de presupuesto y el planteo de sus efectos jurídicos y de sus posibilidades en la aplicación de la denominada política fiscal compensatoria.

## 8. — LA NUEVA CONCEPCION DEL PRESUPUESTO Y SUS POSIBILIDADES DE APLICACION EN NUESTRO PAIS

Entre la realidad que existe en nuestro país en materia de presupuesto general de gastos y la concepción que acabo de sintetizar siguiendo la opinión de diversos tratadistas y la reciente legislación de otros países en materia de planificación de la economía nacional, existe una amplia brecha, un extenso campo por recorrer.

Fijada esta nueva concepción como meta final de un plan de perfeccionamiento de nuestras prácticas en materia de contenido, estructura, trámite, naturaleza y efectos del presupuesto, es evidente que para llegar a dicha meta será necesario proceder por etapas. Ningún plan de esta naturaleza puede ser logrado un solo día y por medio de una sola ley.

En nuestro país tenemos ya cierta experiencia en lo que se refiere a la adopción de medidas preparatorias y a ellas me voy a referir muy brevemente.

Podemos dividir estas medidas o pasos preparatorios en dos grupos. Uno de ellos se refiere exclusivamente al contenido y estructura del presupuesto. El segundo se vincula con la organización de estadísticas y servicios esenciales para una planificación de la actividad económica, a los efectos de la adopción de una racional política fiscal compensatoria.

Refiriéndome al primer aspecto debo mencionar el proyecto de ley de enero de 1950, que tuve el honor de estructurar, por el que se segregan de la ley de presupuesto anual todas las disposiciones relacionadas con el nombramiento, ascenso, remuneración, derechos y obligaciones de los funcionarios y se transfieren a la sección permanente. En el aspecto de las planillas para retribuciones personales, el presupuesto se convierte por este proyecto en la simple estimación formal de las erogaciones a realizar en función de la aplicación de las leyes permanentes.

En lo que se refiere a la organización de estadísticas y servicios esenciales para una planificación racional de la actividad económica y la adopción de una adecuada política del gasto, debo mencionar los decretos del año 1950 que organizaron la estadística de los salarios y de la ocupación; el estudio de la renta nacional y del potencial económico del país y el estudio de la planificación de la construcción pública y privada.

Considero útil distraer la atención de Vds. por unos instantes, dando lectura al decreto que creó la comisión de planificación mencionada en último término, en esta reseña muy sintética.

El mencionado decreto dice:

“Montevideo, 27 de diciembre de 1950.

“Vista la necesidad de planear la ejecución de las obras públicas proyectadas por el Gobierno Nacional, los organismos autónomos y el Gobierno Municipal de Montevideo, por su vinculación con la capacidad de absorción de nuestro mercado de títulos; con las disponibilidades de obreros comunes y especializados, con la situación de la industria privada de la construcción y con las existencias de materiales esenciales.

“El Presidente de la República, Decreta:

“Artículo 1º — Créase la “Comisión Asesora de Planificación de la Construcción Pública y Privada”, que tendrá a su cargo el estudio de la planificación de la ejecución de las obras públicas que realizan el Gobierno Nacional, los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados y el Gobierno Municipal de Montevideo, teniendo en cuenta las necesidades del país, la situación de la industria privada de la construcción; la capacidad de absorción del mercado de títulos; las disponibilidades de obreros y la existencia de materiales. La Comisión emitirá sus dictámenes con anterioridad a los llamados a licitación”.

“Art. 2º — La Comisión estará integrada por un representante del Ministerio de Hacienda; dos representantes del Ministerio de Obras Públicas; dos del Ministerio de Industrias y Trabajo y uno de la Intendencia Municipal de Montevideo”.

“Art. 3º — Créase la Sección Estadística de la Desocupación; del Ministerio de Industrias y Trabajo, que tendrá el cometido de realizar encuestas y censos con la finalidad de conocer el número de trabajadores desocupados por ramas de la industria y del comercio y por especialidades. Los censos y encuestas serán realizados con la colaboración de los Ministerios de Obras Públicas y del Interior y de los Gobiernos Municipales, de conformidad con las normas que apruebe el Poder Ejecutivo previo informe del Consejo General de Estadísticas”.

“Art. 4º — La Sección Estadística de la Desocupación enviará a la Comisión Asesora de la Planificación, que se crea por el artículo 1º una información periódica del estado de la desocupación por ramas de la industria y por especialidades”.

Por el Decreto que acabamos de leer y que también tuve el honor de redactar y propiciar, no sólo se asegura la planificación de las obras públicas, sino que también se inicia la organización de la estadística de la desocupación, índice fundamental para determinar el ritmo en la ejecución de determinadas obras públicas.

El propósito inspirador de este decreto radicaba en la necesidad de realizar estudios que permitieran encarar una política fiscal compensatoria sobre bases serias.

En nuestro país, la realización de obras públicas está a cargo del Gobierno Central, de los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados y de los Municipios.

Una racional política fiscal compensatoria debe referirse a la inversión pública en general y no solamente las obras a cargo del Gobierno Central. En este aspecto la nueva concepción del presupuesto que planteamos como meta final de una gran reforma a realizar en varios años y en varias etapas, es quizás la más importante desde el punto de vista de sus efectos jurídicos. Ella deberá respetar las autonomías municipales y los entes autónomos y servicios descentralizados.

El plan que aconsejamos es perfectamente compatible con el mantenimiento de dichas autonomías; pero su enfoque debe ser realizado cuidadosamente.

Este primer punto, revela ya la importancia y la complejidad que tiene la adopción del nuevo sistema presupuestal, en sus múltiples aspectos, hasta llegar a la planificación total de la política del gasto público.

No deseo distraer más la atención de los distinguidos asistentes a esta primera reunión de la "Mesa Redonda" sobre técnica presupuestal. Repito que sólo tenía el propósito de plantear el problema en sus líneas generales.

Quienes me sucedan en el uso de la palabra habrán de referirse a varios de los aspectos mencionados, indicando las soluciones aconsejables para cada uno de los problemas concretos.

Sólo me resta agradecer nuevamente a las autoridades de "ASUAP" por el honor que me han dispensado al invitarme para iniciar las disertaciones en esta "Mesa Redonda".