

INSTITUTO DE ADMINISTRACION PUBLICA

SELECCION DE TEMAS SOBRE ADMINISTRACION PUBLICA

Tomo XX

LA OFICINA DE PRESUPUESTO AL NIVEL MUNICIPAL:
EL EJEMPLO DE LA OFICINA ADMINISTRATIVA DE LA CIUDAD (O.A.C.)
CIUDAD DE LOS ANGELES, ESTADO DE CALIFORNIA
ESTADOS UNIDOS DE AMERICA

Cr. Carlos W. MAISONNAVE

Montevideo

Uruguay

1965

UNIVERSIDAD DE LA REPUBLICA

Facultad de Ciencias Económicas y de Administración

Instituto de Administración Pública

Selección de Tema sobre Administración Pública

Tomo XX

LA OFICINA DE PRESUPUESTO AL NIVEL MUNICIPAL:

EL EJEMPLO DE LA OFICINA ADMINISTRATIVA DE LA CIUDAD (O.A.C.)

CIUDAD DE LOS ANGELES, ESTADO DE CALIFORNIA

ESTADOS UNIDOS DE AMERICA

Cr. Carlos W. Maisonnave

Montevideo

URUGUAY

1965

N O T A D E L A U T O R:

Corresponde dejar constancia que en los capítulos I al VIII inclusive y parte II. del X de este trabajo, en ciertos aspectos se ha caído en anglicismos y aún se ha sacrificado la forma gramatical correcta del idioma español, en aras de un rigorismo técnico emanado de la traducción literal del texto original en inglés.

I N D I C E

Prólogo

<u>Capítulo</u>		<u>Página</u>
I	- Organización del gobierno de la Ciudad de Los Angeles .	1
II	- Organización de la Oficina del Oficial Administrativo de la Ciudad. (O.A.C.) .	8
III	- Responsabilidades de la Oficina del O.A.C.	13
IV	- Conceptos de operaciones generales de la Oficina del O.A.C.	25
V	- Formulación presupuestaria: requerimientos legales .	35
VI	- Medición del trabajo y estandares de actuación o performance .	41
VII	- Control presupuestario e informes .	46
VIII	- El programa de inversiones y el presupuesto de capital .	55
IX	- Informe final	63
X	- Conclusiones	69
XI	- Recomendaciones: A) Para el perfeccionamiento del sistema vigente para la preparación y sanción de los presupuestos de los municipios en el Uruguay .	82
	B) Para el Gobierno Departamental de Montevideo .	89
Apéndice	- Ante proyecto de decreto departamental	

PROLOGO

Este trabajo se ha realizado en base a una serie de visitas de estudio efectuada a la Oficina Administrativa de la Ciudad de Los Angeles, California, U.S.A., durante el mes de julio de 1961, bajo los auspicios del Programa de Becas de la Organización de los Estados Americanos (O.E.A.).

Previamente fue cursado el año académico 1960-61 en la Escuela de Administración Pública de la Universidad de California del Sur, en Los Angeles, completando así esos cursos teóricos con este entrenamiento práctico en la administración presupuestaria de la Ciudad.

Ha transcendido del ámbito local el prestigio de esta Oficina de Presupuesto de los Angeles, siendo un modelo de organización en todo el país. Se desarrolla allí el llamado "performance budget" o sea el presupuesto de actividades o por programas dotado de un alto grado de tecnificación, realizándose un bien planificado y meticuloso estudio de costos, en base a la medición del trabajo y estándares de actuación o performance, calculando la hora-hombre por unidad de trabajo. Una contabilidad de costos perfectamente estructurada y estadísticas básicas permiten por lo tanto que esta Oficina Administrativa desarrolle sus cometidos presupuestarios con total eficiencia técnica.

Además, en aquellos períodos del año en que el trabajo presupuestario es de menor intensidad, esta Oficina se ocupa de realizar estudios e investigaciones de gerencia y administración (organización y métodos) en los departamentos y oficinas del gobierno de la Ciudad, como complemento de sus funciones específicas de índole presupuestaria.

El estudio realizado se presenta en varios capítulos:

El Capítulo I se refiere a la organización del gobierno de la Ciudad de Los Angeles; el Capítulo II, trata la organización de la Oficina del Oficial Administrativo de la Ciudad (O.A.C.); el Capítulo III, las responsabilidades de la Oficina del O.A.C.; el Capítulo IV, los conceptos de operaciones generales de la Oficina del O.A.C.; el Capítulo V, la formulación presupuestaria y sus requerimientos legales; el Capítulo VI, la medición del trabajo y estándares de actuación o performance; el Capítulo VII, el control presupuestario e informes; el Capítulo VIII, el programa de inversiones y el presupuesto de capital; el Capítulo IX, contiene las conclusiones acerca del sistema presupuestario de la Ciudad de Los Angeles y sus ventajas; por

último, el Capítulo X se refiere a la realidad nacional en materia de presupuestos municipales y del sistema presupuestario vigente para los municipios. Se analizan en él algunas de las deficiencias y se proponen las normas legales para corregirlas.

Cabe agregar que este trabajo no ha sido presentado con anterioridad por haberse estado a la espera del Informe de la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE), "Estudio económico del Uruguay - Evolución y perspectivas", cuyos comentarios y conclusiones en lo relativo a este tema consideramos de indispensable inclusión por su trascendental importancia e indiscutible objetividad, como también a la espera de la aprobación de la Rendición anual de cuentas municipal, que incluía sensibles modificaciones presupuestarias a las cuales hacemos referencia en el último capítulo, sancionada según decreto No. 12.900 de fecha 12 de noviembre de 1963.-

EL AUTOR

Montevideo, noviembre de 1963.

Fe de erratas

<u>Página</u>	<u>línea</u>	<u>dondo dice</u>	<u>debe decir</u>
8	22	Petróleo	Petróleo-
14	31	gierno	bierno
16	32	reveer	rever
20	7	h ²⁷ son	hay, son
21	15	aquí su	aquí sin su
21	21	También	también
21	22	interdepartamentales	interdepartamenta- les.
21	23	pueen	pueden
29	37	s rá	será
29	37	por la mecanografía, la	por la
30	2	inemdiata	inmediata
30	6	leerá esta	leerá en prueba esta
30	11	será,	será
41	24	operación	operación.
41	31	comparar	compara
43	16	efectiva ente	efectivamente
44	29	estandaedes	estándares
45	5	Qué	¿Qué
45	6	¿a medición?	a medición?
45	7	Departamento	Departamentos
47	15	Equipos	Equipo
48	32	calles, gastadas	calles gastadas
49	15	esfuerzos	esfuerzo
54	1	somete	someten
55	26	mejoramiento tal	mejoramiento, tal
55	33	cinco a seis	cinco o seis
56	20	"pay-as-yuo-go"	"pay-as-you-go"
57	8	Planta	Plan
57	11	maestro el	maestro, el
57	22	financia	financiación
57	23	o a las	o las

<u>Página</u>	<u>línea</u>	<u>donde dice</u>	<u>debe decir</u>
60	6	de la	en la
60	16	financiación, por <u>pres</u> tamos	financiación por <u>prés</u> tamos
60	26	previsto	provisto
60	32	serían	sería
63	26	están sobre	están <u>basados</u> sobre
65	29	interesante	interesantes
66	8	tesorero	Tesorero
66	14	mantiene	mantienen
66	15	informarles	informales
67	10	retiro	retiro,
67	32	recaudador	recaudador
70	7	y de	y
71	17	1. Son	Son
71	18	Relación	: 1. Relación
71	19	nización para	nización total, cómo organizar para
71	31	figura	Figura
73	14	cercano o inti-	cercano e inti-
73	27	no presentan	no representan
73	30	así	a sí
74	16	concurren su	ocurren con su
74	27	Rol	2. Rol
74	34	como, puede	como puede
76	26	técnica	técnico
78	16	tanb	tan
78	22	Va figura N°4	(ver Figura 4)
79	17	informacionen	información en
79	20	valoriza-	valora-
79	23	realizar	realzar
79	27	cuándo	cuánto
79	29	e excesivo	es excesivo
80	15	que	qué
80	21	decentralización	descentralización

<u>Página</u>	<u>Línea</u>	<u>donde dice</u>	<u>debe decir</u>
82	7	Capítulo	Capítulos
82	13	de	del
82	15	departamentales y al	departamentales al
82	18	conceuentemente la	conceuentemente, la
82	31	Concejos	Consejos
84	1	; y en	; en
84	9	Estado;	Estado:
84	33	como	cómo
85	9	refiere	refiera
87	25	ciones, presupuestarias,	ciones presupuestarias
88	1	responsable	responsable.
88	2	8 sumisión	8. sumisión
88	7	<u>capital</u> , que	<u>capital</u> que
88	8	responsabilidad	responsabilidades
89	6	describir	descubrir
90	23	dan	den
90	25	solicitó,	solicita
90	27	modifique	modifiquen
91	11	calsifica	clasifica
91	12	programas	programa
92	4	esta	está
92	14	presupuestales	presupuestales.
92	33	" ga:	ga:
93	3	su nidad	subunidad
93	15	" blemas	blemas
93	16	" te	te
93	17	" mo	mo
93	22	cas s	casos
93	22	deficien as	deficiencias
94	13	da	dar
94	28-29	<u>Concejo Departamental</u>	Concejo Departamental
94	30	3) Modificación	3. Modificación
95	6	que	qué
95	18	tema en	tema, en

<u>Página</u>	<u>línea</u>	<u>donde dice</u>	<u>debe decir</u>
95	22	Ver su...presupuestaria". (Ver su...presupuestaria").	
95	26	Investigaciones	Inversiones
95	29	66, el	6, El
98	1	" hasta	" hasta"
98	2	previstos	provistos
98	14-15-16	No.....departamentales	<u>No.....departamentales.(el subrayado es nuestro)</u>
98	16	bierno departamentales	biernos departamentales
98	18c)	".....c)
100	19	toman; o	toman o
100	21	entranados	entrenados
100	22	la	las
100	29	"Como	como
100	29	enjuncioso	enjundioso
100	30	"mente	mente
100	31	"giere	giere
100	32	"estructura	estructura
100	33	"con	con
101	12	estal...r	establecer
101	23	"para	para
102	14	grandamente	grandemente
102	24	vigentes	vigente
103	7	servicios;...modificaciones:	servicios:
103	11	inmuebles.	inmuebles,
103	27	si	sí
103	28	mesa	mesa
103	31	a la	la
104	1	Estadísticas	Estadística
104	2	definitiva	definitivo
104	9	deberá	deberán
104	10	Municipal.	Municipal
104	11	Y la	y la
104	19	últimos,	último
104	20	administrativa	administrativa

<u>Página</u>	<u>línea</u>	<u>donde dice</u>	<u>debe decir</u>
105	3	estado	Estado
105	5	pensando	pesando
105	21	operatividad,	operatividad.
105	26	absorber	absorber
105	27	lø	les
105	33	requerimiento	requerimientos
106	16	tencisa	técnica
107	16	capacitación	capacitación,
108	17	previstos	previsto
108	32	propuestal;	propuesta
108	32	es fundamental	es la fundamental
109	7	a la	a
109	8	proceso en	proceso, en
109	20	com	como
110	1	da	do
110	18	atículo	artículo
110	19	impuesto;	impuesto,
110	33	so	no
111	3	administració	administración
111	9	poderes	poderes
1 (Apéndice)	3		Fundamentos
1	" 10	realizarlo	realizarla
1	" 14	específicos	específicos.
1	" 18	comunales	comunales.
1	" 27	lizadas entre	lizadas, entre
1	" 34-35	<u>encargada...costos;</u>	encargada...costos;
2	" 5	cargo la	cargo de la
2	" 14	consireamos	consideramos
3	" 9	aquellos	aquéllos
3	" 25	programa	programas
3	" 27	posibles	possible
5	" 1	Capítulo	Capítulo
5	" 31	procedimiento	procediendo
5	" 33	de la	a la
6	" 32	demostrado	demostrada

<u>Página</u>	<u>línea</u>	<u>donde dice</u>	<u>debe decir</u>
7 (Apéndice)	5	Departamental	Departamental
7 "	6	Departamenta	Departamental
7 "	12	caso	caso,
7 "	13	Secretario	Secretario
8 "	14	Táquigrafo Jefe	Táquigrafo Jefe XX
8 "	15	Táquigrafo principal XX	Táquigrafo principal
8 "	28	prueba	pruebas
9 "	22	esperimental	experimental
9 "	25	Gastos	gastos
9 "	27	Junt	Junta
10 "	4	hacienda	Hacienda
10 "	9	de presupuesto	del presupuesto
10 "	20	general	General
10 "	21	junta	Junta
11 "	9	de, presupuesto	de presupuesto
11 "	30	principalmnte	principalmente
15 "	12	Espetáculos	Espectáculos
15 "	26-27-28-29-30	Inspección de Hacienda Estadística, etc. Admi- tración Hoteles y Casinos Recaudaciones)	(en la columna de Dirección de Hacienda)
15 "	31	Departamento de Arquitec- tura y Urbanismo,.....	(en la columna de Departamento de Hacienda)
15 "	32-33	Dirección del Plan	(en la columna de Dirección de Re- caudaciones)
16 "	4	conservación	Conservación

Gráfico

Carta de personal y tareas - Grupo 1	Fondo:	fondos
Carta de personal y tareas - Grupo 3	Consejo	Concejo
Carta de personal y tareas - Grupo 3	Oficial....Estandares Renovación.....	Oficial.... Estandares... Renovación.....
Carta de personal y tareas - Grupo 4	Compita	Compila

<u>Página</u>	<u>línea</u>	<u>donde dice</u>	<u>debe decir</u>
Carta de personal y tareas -			
Grupo 5		principal	senior
Fases en el ciclo presupuestario			Figura 4
Fases en el ciclo presupuestario	¿Cué, tipos de progra-	¿qué tipos de progra-	
	mas?	mas?	
Fases en el ciclo presupuestario	Voto del Ejecutivo	Veto del Ejecutivo	
Evolución .	fué	que	
Figura 2	"el acercamiento de	"el acercamiento fiscal"	
	Fiscal"		
Figura 2	Departamento	Departamentos	
¶.D. de M.			
Carta....proyectada	Bienes inmuebles	Bienes muebles	
Carta....proyectada	Dirección de abaste-	Dirección de abasteci-	
	cimientos frigoríficos	mientos y frigoríficos	
Carta....proyectada	Expendios Municipales?	Expendios municipales	
Carta....proyectada	Direc. de las Viv. Econón y Municip.	Direc. de la Viv. (Econ. y Municip.)	
Carta....proyectada	Ente autónomos	Ente autónomo	

CAPITULO I

ORGANIZACION DEL GOBIERNO DE LA CIUDAD DE LOS ANGELES

Antecedentes históricos

La organización actual del gobierno de la Ciudad de Los Angeles fue formulada bajo los requisitos de la Carta de 1925 que fue redactada por una junta de propietarios de acuerdo con la ley del Estado. El documento legal básico de la Ciudad es esta Carta y sus enmiendas y la mayor parte de los actuales departamentos fueron organizados bajo los requisitos de esta Carta. La Carta de este modo sirve como la base legal para el Gobierno de la Ciudad y el Concejo aprueba ordenanzas y resoluciones que suplementan y cumplen la Carta.-

La Carta como la base legal de la Ciudad

La Ciudad de Los Angeles es una corporación municipal. Su Carta corresponde a la de una corporación comercial dictada bajo el código de la corporación, en eso expone los objetivos y funciones de la corporación.-

Poderes concedidos por la Carta de la Ciudad

La Carta hace algunas muy amplias concesiones de poder para hacer cualquier cosa que sea necesaria para gobernar la Ciudad. En particular, está permitido a la Ciudad ejercitar las máximas medidas de gobierno propio local no en conflicto con la Constitución y leyes del Estado de California y ejercitar cada uno de todos los poderes que una corporación municipal pudiese o podría ejercer bajo la Constitución de California. El electorado de la Ciudad corresponde a los accionistas, teniendo control final a través de la elección, iniciativa, referendum y revocación.-

Orígenes de las Cartas municipales

Las Cartas municipales comenzaron en la Inglaterra feudal. Pueblos y poblaciones con municipio existieron antes del gobierno central de Guillermo El Conquistador y con eso alcanzaron algo de un señalado interés en el gobierno local. Cartas fueron contratos personales entre los hombres libres de una población con municipio y un rey. Fueron generalmente confirmadas por reyes subsiguientes en retribución a la recaudación real de impuestos, control real de los tribunales y admisión de los negociantes rurales en días de feria.-

Origen de las disposiciones locales

En América, todos los poderes residen donde las Constituciones de la Nación y Estado los ubican. Los Estados antiguamente interfirieron en un amplio margen en los detalles de la administración municipal por la imposición de impuestos, adoptando localmente ordenanzas efectivas, etc. Esto llevó a descontento entre las ciudades y a la introducción de secciones de gobierno local dentro de las Constituciones de los Estados.-

Definición de "regla interna"

Regla o regulación interna generalmente significa que, cuando se trata de ciudades, el Estado está limitado a leyes de aplicación general las cuales son efectivas de acuerdo con alguna clasificación lógica de ciudades y confirmando las Cartas y enmiendas a ella.-

Ejemplos de ciudades con poderes otorgados bajo "regla interna"

La Constitución del Estado otorga el Poder Legislativo soberano del Estado a cada Concejo de ciudad con Carta con respecto a los asuntos municipales y otorga ciertos poderes directamente a las ciudades con Carta, de California.-

- La Sección 6 permite al Condado contratar con ciudades para realizar servicios.-

- La Sección 8 fija procedimientos para el encuadramiento y adopción de una Carta. La Carta es la única limitación para la Ciudad con respecto a los asuntos municipales. Si un poder municipal no está incluido en la Carta, la Ciudad puede ejercerlo de todos modos. Los asuntos del Estado son gobernados por ley general. Si un poder del Estado está incluido en la Carta, la Ciudad puede ejercerlo hasta que el Estado ocupa el asunto.-

- La Sección 11, permite a las ciudades hacer todas las leyes locales, policiales, sanitarias y otras que no estén en conflicto con la ley general.-

- La Sección 12, otorga a las ciudades el poder para imponer impuestos.-

- La Sección 18, requiere un ingreso de la ciudad para compensar sus gastos en cada año, a menos que los 2/3 de la población de la ciudad apruebe exceder esa cantidad.-

- La Sección 19, permite a las ciudades operar obras públicas para luz, agua, energía, calefacción, transporte y comunicación. Esta Sección permite al Departamento de Aguas corrientes y Energía existir como una cor-

poración privada bajo las leyes del Estado vecino de Nevada; es dueño de una gran parte de los Condados de Mono y de Inyo.-

Autoridad legislativa de la Ciudad

Está determinada en un Concejo compuesto de 15 miembros, quienes son electos por distritos. Además de sus poderes legislativos, el Concejo ejerce poder administrativo a través de su aprobación de nombramientos del ejecutivo, control sobre apropiaciones presupuestarias y adopción de varias resoluciones y ordenanzas. El Concejo debe aprobar la mayoría de los nombramientos y remociones hechas por el Alcalde por una mayoría de votos.-

Autoridad ejecutiva de la Ciudad

Está señalada en un Alcalde que actúa como cabeza ejecutiva. El supervisa los procesos administrativos del gobierno de la Ciudad y participa con el Concejo de la Ciudad en asuntos relativos a la legislación, el presupuesto y las finanzas.-

La forma de comisión de gobierno

Es evidente en Los Angeles desde que la mayoría de las funciones lineales y algunas de las funciones de asesoramiento, están ubicadas en departamentos encabezados por juntas ciudadanas de comisionados, de cinco miembros, designables. La mayoría de esas juntas, en los hechos y en la ley, son las actuales cabezas de los departamentos, exceptuadas o eximidas de las disposiciones del Servicio Civil relativas a nombramientos y remociones y son nombradas por el Alcalde, sujeto a la aprobación del Concejo.-

Sistema de Servicio Civil de la Ciudad

La Carta de 1925 proveyó para un sistema de Servicio Civil. En la mayoría de los casos, posiciones de autoridad bajo el nivel de comisionado, están sujetas a este sistema. Este incluye las posiciones de Secretario o Procurador de la Ciudad (City Clerk), Agente de Compras, Tesorero y Defensor Público, cuyas posiciones son designables por el Alcalde, sujetas a la aprobación del Concejo.-

Oficiales de la Ciudad

La Carta establece los siguientes como oficiales de la Ciudad:

- Un Alcalde
- Los Miembros del Concejo
- Un Abogado de la Ciudad
- Un Procurador o Secretario (City Clerk)

- Un Contralor o Interventor
- Un Ingeniero de la Ciudad
- Un Oficial Administrativo de la Ciudad (O.A.C.)
- Un Agente de Compras
- Un Secretario de la Junta de Obras Públicas
- Un Tesorero
- Los Miembros de la Junta de Educación
- Un Superintendente de la Escuela de la Ciudad
- Los Miembros de las Juntas de los Departamentos y el Oficial Jefe Administrativo de cada departamento
- Todos los otros oficiales que deban ser nombrados por ordenanza

Departamento de Educación

La Carta establece que el gobierno del departamento escolar de la Ciudad de Los Angeles sea determinado en la Junta de Educación. El Departamento de Educación es así distinguido de otros departamentos del Gobierno de la Ciudad y los miembros de la Junta de Educación son considerados oficiales del distrito escolar con respecto al ejercicio de sus deberes y funciones y oficiales municipales sólo para asuntos relativos a su elección, tenencia del cargo, compensación y remoción.-

Posiciones electivas de la Ciudad

Además del Alcalde y Concejales, las posiciones de Fiscal, Contralor y miembros de la Junta de Educación son electivos. El Fiscal sirve como el consejero legal a oficiales y departamentos de la Ciudad y prosigue los delitos derivados de la violación de las ordenanzas de la Carta y leyes del Estado. El Contralor interviene recibos y gastos y es el Oficial Jefe Contador de la Ciudad.-

Departamentos de la Ciudad establecidos por la Carta

La Carta establece los siguientes como departamentos del Gobierno de la Ciudad:

- Aeropuertos
- Construcción y seguridad
- Planificación de la Ciudad
- Servicio Civil
- Fuego (Bomberos)
- Puerto

- Salud
- Humanitario
- Biblioteca
- Arte Municipal
- Pensión
- Policía
- Consumos públicos y transporte
- Obras Públicas
- Recreo y parques
- Servicio social
- Tránsito
- Agua y Energía
- Sistema de retiro de empleados de la Ciudad

Departamentos exentos o libres

De este grupo de departamentos, la Carta exceptúa de la mayoría del control administrativo general y presupuestario del Alcalde y Concejo, los siguientes:

- Aeropuertos
- Puerto
- Biblioteca
- Pensión
- Recreo y parques
- Agua y Energía
- Sistema de retiro de empleados de la Ciudad

El presupuesto de cada uno de estos departamentos es independiente-mente adoptado por la Junta de ciudadanos encargada con la administración de cada uno.-

Departamento de la Ciudad encabezados por oficiales

Además de la lista anterior de departamentos de la Carta, algunos de los oficiales de la Ciudad designados por la Carta son cabezas de oficinas o juntas las cuales, para propósitos prácticos, pueden ser también consideradas departamentos de la Carta. Estos son como siguen:

- Abogado
- Procurador o Secretario
- Contralor

- Oficial administrativo de la Ciudad (O.A.C.)
- Agente de compras
- Tesorero

Departamentos creados por ordenanza

Dos departamentos de la Ciudad, el Defensor Público y el Hospital de Recepción (Primeros Auxilios) están más distinguidos de los anteriores desde que ellos fueron establecidos por ordenanza más que por provisión o disposición específica de la Carta.-

Creciente control de los departamentos exentos o francos

En la actualidad, el Alcalde y Concejo están asumiendo alguna autoridad sobre los Departamentos de Biblioteca y Recreo y Parques a través de la necesidad por estos departamentos de fondos operacionales además de aquellos conferidos por la Carta. La creación de la Carta de la Oficina del Oficial Administrativo de la Ciudad ha limitado más el grado de independencia ejercitado por aquellos departamentos con control dado de sus propios fondos especiales desde que el Oficial Administrativo de la Ciudad está encargado de planificar y dirigir un sistema de administración presupuestaria, investigación en gerencia administrativa y procedimientos y formas establecidas, en todos los departamentos con la excepción de Agua y Energía, Puerto y Aeropuertos. Los Departamentos de Aeropuertos, Puerto y Agua y Energía permanecen virtualmente libres del control del Concejo o Alcalde excepto en el nombramiento y remoción de comisionados. El Hospital de Recepción es otra excepción para la regla general. Cuando la ordenanza creando esta unidad fue pasada, fue hecha la provisión que será responsable directamente al Concejo.-

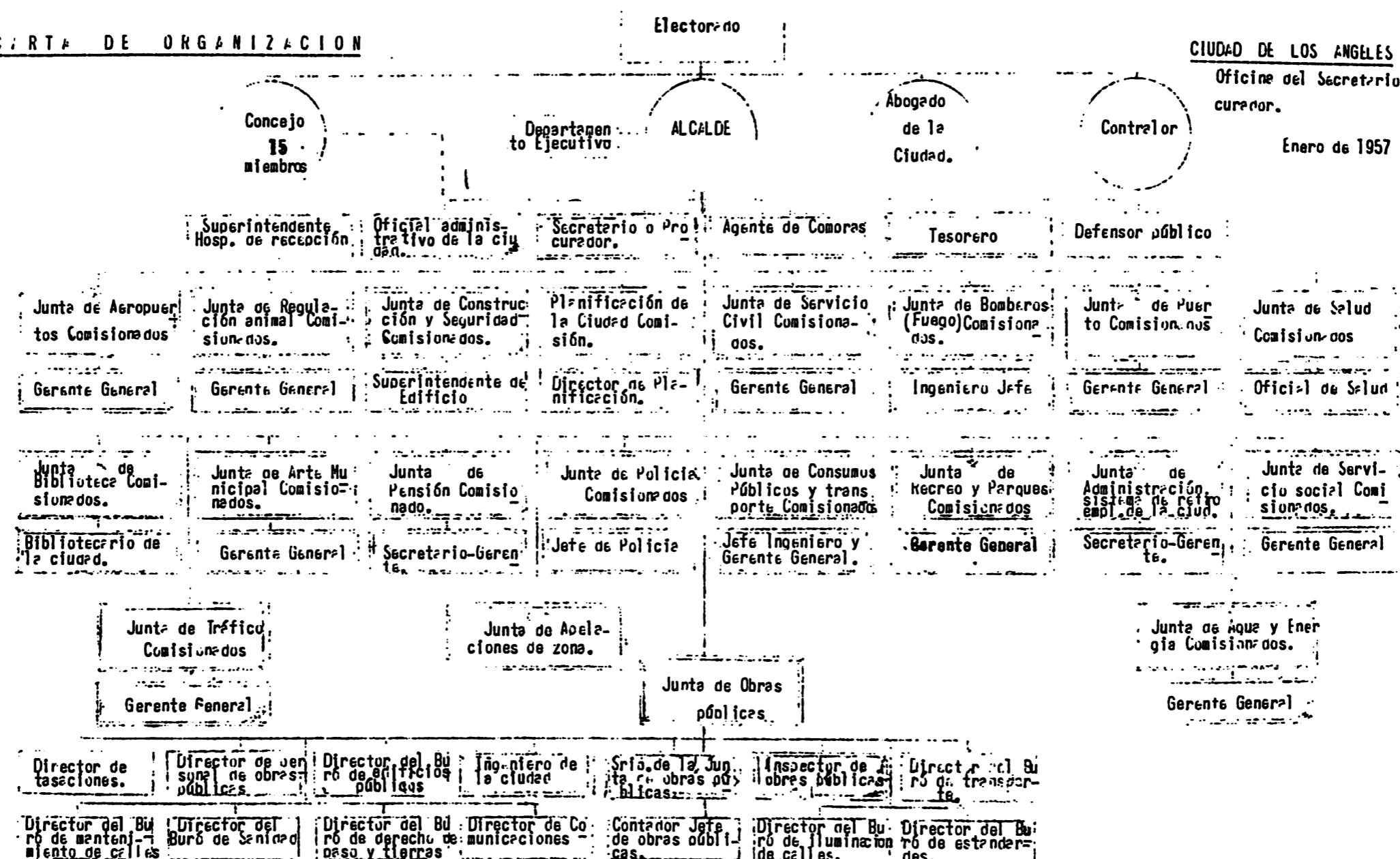
Departamentos Presupuestarios

La mayoría de los departamentos presupuestarios, así llamados porque ellos están sujetos al control general administrativo y presupuestario del Alcalde y Concejo, están bajo la responsabilidad de comisiones cuyos miembros fijan la política general del departamento. En algunos casos, esta influencia se extiende a las funciones administrativas de los departamentos, pero en la mayoría de las ocasiones, un gerente o administrador general, sujeto al Servicio Civil, maneja los deberes administrativos del departamento. Los Comisionados en la Junta de Obras Públicas son distintos de otros, en que ellos sirven a dedicación total (full time).-

Carta de Organización

La siguiente carta define la organización general del Gobierno de la Ciudad y proporciona una breve descripción de las funciones de los departamentos.-

C I R T A DE ORGANIZACION



Oficina electiva

— creado por carta

- creado por ordenanza

- exento del Servicio Civil

- departamento autónomo que controla sus propios fondos
- 3 miembros por término de 6 años.

- 3 miembros por término de 6 años.

Referencias :

NOTA : 1) Todos los nombramientos del Alcalde sujetos a confirmación por el Concejo.
2) Todas las juntas y comisiones excepto las asecciones de zona, tienen 5 miembros uno designado cada año por un término de 5 años, todos eximidos del Servicio Civil.

CAPITULO IIORGANIZACION DE LA OFICINA DEL OFICIAL ADMINISTRATIVO
DE LA CIUDAD. (O.A.C.)El Oficial Administrativo de la Ciudad.-

Encabeza la Oficina del O.A.C., la Administración del Petróleo, el Búro de Presupuesto y Eficiencia y el Servicio de Información y asiste al Alcalde en su función como el Oficial Ejecutivo de la Ciudad y al Concejo en su función como el cuerpo gubernativo de la Ciudad.

Oficiales asistentes administrativos de la Ciudad. (Establecidos por la Carta)

Como está establecido en la Carta, el O.A.C. nombra dos Oficiales asistentes, quienes sirven a su satisfacción y supervisan todas las funciones de la organización excepto Administración del Petróleo, Servicios Especiales y Control de Sueldos y Salarios.

Oficial asistente administrativo de la Ciudad. (Planificación a priori)

Actúa en la ausencia del O.A.C. y es responsable por programación a priori, análisis de gerencia y coordinación de mejoramiento de capital.

Oficial asistente administrativo de la Ciudad. (Oficial Ejecutivo)

Actúa como Coordinador de Presupuesto y Oficial Ejecutivo y es responsable por la administración presupuestaria, control de presupuesto y costo, el Servicio de Información (centro general de información pública ubicado en el Palacio Municipal) y servicios de oficina de dependientes.

Oficial asistente administrativo de la Ciudad. (Administración del Petróleo Establecido por Ordenanza)

Fué establecido por ordenanza para coordinar la acción de la ciudad referida a la exploración y producción de petróleo, recomendar reglas y procedimientos para arrendar propiedad perteneciente a la Ciudad para producción de petróleo y gas y administrarlos arrendamientos en propiedad no de otra manera expresamente asignada.

Servicios Especiales.

La función de Servicios Especiales es concerniente con asuntos tales como asignación de espacio y proyectos fiscales como son asignados por el O.A.C.. El personal asignado a la función varía de acuerdo a las necesidades.

Administración de sueldos y salarios

Es encabezada por el Analista de sueldos y salarios. Durante Enero y

Febrero de cada año, varios del personal de la Oficina Administrativa de la Ciudad y del Departamento del Servicio Civil son asignados para participar con representantes de la Autoridad de Habitación, Distrito Escolar, Condado y Departamento de Agua y Energía en un estudio de salarios de los negocios locales. El Analista de sueldos y salarios prepara recomendaciones al Oficial Administrativo de la Ciudad en todos los salarios, anualmente y como sea requerido durante el año para mantener relaciones equitativas entre las clases.

Variación o cambio del modelo organizacional del Buró de Presupuesto y Eficiencia.

Para mantener el máximo de efectividad del cuerpo asesor mientras se concentra el esfuerzo del cuerpo asesor en responsabilidades mayores, la Oficina de Presupuesto y Eficiencia varía su modelo organizacional dos veces cada año.

Organización de la formulación del presupuesto (Marzo hasta Junio).

Está en efecto desde aproximadamente Marzo hasta Junio, durante la formulación y adopción del presupuesto fiscal. Durante este periodo, los analistas investigan los petitorios de los presupuestos departamentales y preparan recomendaciones que son la base de las recomendaciones del presupuesto del O.A.C. al Alcalde y Concejo. El Oficial Ejecutivo se vuelve el Coordinador del Presupuesto, supervisando todo personal no específicamente exceptuado. A los analistas son asignados aproximadamente dos presupuestos departamentales para investigar. Las recomendaciones de los analistas son revistas por sus supervisores y por Coordinadores asistentes de Presupuesto.

Organización del control presupuestario.

Está en efecto por el resto del año. A los analistas son asignados aproximadamente dos departamentos, generalmente los mismos como durante la temporada presupuestaria. Bajo esta organización, son preparados mensualmente informes de control presupuestario, son manejados petitorios de todos los días de departamentos y son realizados estudios de operaciones departamentales. El Presupuesto de Capital es preparado por analistas asignados a esa función anteriormente a Marzo.

Responsabilidades adicionales de los Oficiales asistentes administrativos de la Ciudad.

El Oficial Ejecutivo encabeza el cuerpo técnico de control presupuestario y el Oficial asistente administrativo de la Ciudad (Planificación a priori) supervisa el proceso de trabajo del presupuesto de capital.

Jerarquías o niveles del cuerpo asesor profesional.

Las jerarquías o niveles profesionales del personal superior son Jefe, Principal y Mayor (Senior) analista administrativo; Analista de sueldos y salarios (en la misma jerarquía o nivel como el analista principal); Analista administrativo; Analista Junior administrativo; Asistente Junior administrativo y Analista adiestrado administrativo.

Asignaciones de trabajo y de mejoramiento de capital.

Las Asignaciones de trabajo de petitorios departamentales son hechas por el Oficial Ejecutivo, usualmente para el analista asignado al departamento. Las asignaciones de trabajo internas son también hechas por el Oficial Ejecutivo o por Analistas Jefes. Las Asignaciones de mejoramiento de capital son hechas por el Oficial asistente administrativo de la Ciudad (Planificación a priori), mientras que los archivos críticos pueden ser asignados por el O.A.C. El Despacho de control prepara un Registro de Asignación de trabajo (Formulario O.A.C. -1) en por lo menos cuatro copias, mostrando las iniciales del analista y del supervisor a quienes la asignación completa va a ser enviada. Los archivos funcionales y departamentales son mantenidos en asignaciones, una copia del OAC-1 es retenida por el supervisor y una copia es adelantada para el analista recipiente de la asignación. Copias adicionales pueden ser preparadas, dependiendo de la situación. Cuando la asignación está completada, el analista escribe sus iniciales y las de su supervisor al pie del formulario de asignación para dirigir la asignación para revisación. El trabajo completo del cuerpo asesor es revisado primero por el supervisor y finalmente por el oficial que originó la asignación.

Correspondencia entrada.

Toda la correspondencia dirigida al O.A.C. es abierta por el recepcionista, que envía señalados tipos de correspondencia sin más instrucción. Toda otra correspondencia es revisada por el Oficial Ejecutivo, quien la asigna a los correspondientes grupos.

Información de tiempo

Como parte del sistema de presupuestación de actividades, todo el tiempo del cuerpo asesor es informado en tarjetas de horario IBM de acuerdo con los números de asignación de trabajo y otros que han sido designados por memorandum. Las tarjetas de horario son recogidas a las 8 de la mañana cada día subsiguiente.

Política de marcar.

Además de marcar para los períodos de descanso, los analistas son esperados que marquen un destino específico siempre que ellos dejen la oficina en misiones. Esto es para permitir a la oficina llamar al analista en el campo de trabajo si es necesario.

Programas de entrenamiento.

Las series de conferencias están intentadas para orientar nuevos miembros del cuerpo asesor con las funciones y procedimientos de esta oficina. Todos los analistas están continuamente recibiendo entrenamiento por la naturaleza de su trabajo. Más allá de un mínimo de rutina, muy pocas asignaciones son similares, y todas requieren investigación antes que una recomendación inteligente pueda ser hecha. Sobre esta base, un fondo de información útil es muy rápidamente desarrollado.

Responsabilidades personales de los miembros del cuerpo asesor técnico o personal superior.

En la Oficina del O.A.C., como en la mayoría de las organizaciones, hay una necesidad por flexibilidad. La flexibilidad es construida dentro de la entera organización para proveer un favorable procedimiento de cumplimiento del trabajo. Cada individuo es, sin embargo, responsable de hacer saber a su supervisor inmediato de su asignación. Las asignaciones de empleo pueden venir directamente desde el O.A.C.

Los analistas se espera sean personalmente responsables por la eficiente terminación de todas las asignaciones que ellos reciben y por presentar trabajo completo de asesoramiento. La habilidad para sacar a luz todos los hechos de un problema, alcanzar una conclusión razonable y presentar un completo y convincente informe es muy importante.

Las asignaciones departamentales son rotadas periódicamente para ampliar el conocimiento del individuo y para desalentar cualquier identifica-

oción de afinidad entre analistas y departamentos. Los analistas se espera que se vuelvan completamente enterados con sus funciones y necesidades departamentales.

Los analistas nuevos o junior pueden ser asignados para analistas mayores o senior para entrenamiento y supervisión general. Sin embargo, cada analista es un miembro del equipo de alta gerencia y se espera que funciones en su propia iniciativa. Esta oficina se adhiere al moderno concepto que el solo propósito de organización es hacer el trabajo o desempeñar el cometido de la manera más efectiva. Porque el énfasis es puesto en el desarrollo individual de todos los miembros asesores (personal superior) y desde que el control presupuestario debe continuar mientras la formulación del presupuesto para el próximo año está en proceso, un analista algunas veces informa para un diferente supervisor por cada uno de varios cometidos o asignaciones. El debe racionar su propio tiempo de manera que el trabajo más importante sea dado con prioridad.

La eficiencia de cualquier organización depende de la gente que llena sus posiciones. Diferentes clases de empleos demandan diferentes tipos de individuos y las habilidades y personalidad del individuo puede cambiar la naturaleza del trabajo o empleo. Las específicas habilidades de los analistas es un criterio usado al ir haciendo asignaciones o cometidos.

CARTA DE ORGANIZACION
OFICINA DEL OFICIAL ADMINISTRATIVO DE LA CIUDAD

**OFICIAL ADMINISTRATIVO
DE LA CIUDAD (O.A.C.)**

Oficial administrativo asis-
tente de la Ciudad
Auditoría de Gerencia

Oficial administrativo asis-
tente de la Ciudad
Procesamiento de datos

Oficial administrativo asis-
tente de la Ciudad
Oficial Ejecutivo

Oficial administrativo asis-
tente de la Ciudad
Administración de petróleo

Analista jefe adminis- trativo Grupo 1	Analista jefe adminis- trativo Grupo 2	Analista jefe adminis- trativo Grupo 3	Analista jefe adminis- trativo Grupo 4	Analista de Sueldos y Salarios Grupo 5	Jefe de Secretaría Grupo 6
----------------------------------------------	----------------------------------------------	----------------------------------------------	----------------------------------------------	----------------------------------------------	-------------------------------

Control presupuestario y de costo	Programación de capital	Administración de sue- dos y salarios.	Servicios de Secretaría
<ul style="list-style-type: none"> - Informe de control mensual - Análisis financieros - Control de costo - Transferencias de dinero - Acciones de personal - Control de equipo - Control de asignaciones - Contratos y arriendos - Apropiaciones 	<ul style="list-style-type: none"> - Revisiones de presupuesto - Utilización de espacio - Salidas de ausencia - Especificación y análisis de ofertas - Control de formularios y registros - Investigación administrativa - Control de ocupación - Proyectos de investigación especial - Informes anuales 	<ul style="list-style-type: none"> Proyectos de capital: Coordinación Apropiaciones Transferencias Lista maestra de pro- yectos de capital. Emisión de bonos Análisis Asistencia técnica al Comité de prioridad de obras públicas. 	<ul style="list-style-type: none"> Oficina ejecutiva Archivos centrales Despacho de control Servicios de oficina Servicio taquigráfico Servicio de dependien- tes. Mantenimiento de for- males de archivo. Registro de tiempo. Lista de pago Contabilidad Publicaciones Servicio de información: Mostrador público Información pública

Aprobada agosto 13, 1963
(firma)

Oficial Administrativo
de la Ciudad.

Leyenda

 - exento del Servicio Civil

 - creado por Carta municipal

 - Ordenanza

CARTA DE PERSONAL Y TAREAS

CONTROL PRESUPUESTARIO Y DE COSTO

Analista jefe administrativo

Coordina la revisión presupuestaria trimestral
Atiende las reuniones del Comité de Finanzas
Estimaciones de ventas
Análisis del Fondo General
Comité de protección contra el fuego

Grupo 1

Analista principal administrativo

Bomberos

Puerto

Mantenimiento del manual del O.A.C.

Analista principal administrativo

Mantenimiento de calles

Defensa civil

Agua y energía

Uso de autos ocasional durante la noche
Coordinar autoridad para uso de autos durante
la noche

Analista principal administrativo

Recursos públicos y parques

Tesorero

Analisis de lista de ofertas y especificaciones
Enlace de estudio de gerencia de parques y re-
creos públicos.

Coordinar adiestrados

Programa de entrenamiento de la O.A.C.

Analista principal administrativo

Contralor

Aqua y electricidad

Mantiene información del flujo de caja

Analista principal administrativo

Contabilidad
Secretario de la Ciudad y elección

Coordinar el programa de gastos informando con
el Contralor.

Analista principal administrativo

Abogado de la Ciudad
Servicios públicos y transporte

Establecimiento de medida del trabajo y estándares.

Preparación de informes de especial ejecución
o performance

Analista principal administrativo

Estado mensual comparativo de ventas
Estado de gastos de fondo: con fin especial
Mantiene estadísticas del libro negro
Control de fondos federales de igualación

Analista principal administrativo

Suministros

Procedimientos generales de la Ciudad

CARTA DE PERSONAL Y TAREAS
CONTROL PRESUPUESTARIO Y DE COSTO

Analista jefe administrativa

Grupo 2

Analista principal administrativo.
Policía
Consolidación de cárcel Ciudad-Condado
Coordina enmiendas al Código municipal
Comité de trabajos suplementarios
Comité de estacionamiento
Subcomité de estacionamiento-Comité de estacionamiento del Centro Cívico.

Analista principal administrativo
Biblioteca
Junta de Obras públicas
Personal
Control de equipo
Control de certificaciones

Analista principal administrativo
Aeropuertos
Ingeniería
Revisión de descripciones departamentales y de actividades.
Coordina la lista aprobada de actividades y sub actividades.
Informes anuales.

Administración de contrato
Iluminación de calles

Analista principal administrativo
Regulación de animales
Servicio social
Proceso de salidas de ausencia
Contratos y arrendamientos

Analista principal administrativo
Salud
Estacionamiento fuera de calle
Sistema de retiro de empleados de la Ciudad
Pensiones de bomberos y policía

Analista principal administrativo
Defensor público
Gerencia de registros
Coordina la preparación de informes mensuales.

Analista principal administrativo
Servicio civil
Tránsito
Control de formularios y registros

CARTA DE PERSONAL Y TAREAS
CONTROL PRESUPUESTARIO Y DE COSTO

<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-bottom: 10px;"> Analista jefe administrativo Junta de coordinación </div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-bottom: 10px;"> Analista principal administrativo Edificios públicos Comité en la reorganización de permisos e inspección. Coordinación de mejoramientos Subcomité de facilidades municipales Utilización de espacio </div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-bottom: 10px;"> Analista principal administrativo Saneamiento </div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-bottom: 10px;"> Analista principal administrativo Hospital de primeros auxilios Derecho de paso y tierra </div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-bottom: 10px;"> Analista principal administrativo Construcción y seguridad Revisión de servicios administrativos Resúmenes de Comité Mantiene la lista de aprobadas: Desviaciones del standard Procedimientos de estimación presupuestaria Coordina el programa de trabajo informando con el Contralor </div>	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-bottom: 10px;"> Analista principal administrativo Alcalde Coordinación de visitantes Consejo Arte municipal </div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-bottom: 10px;"> Analista principal administrativo Planificación Transporte </div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-bottom: 10px;"> Analista principal administrativo Oficial administrativo de la Ciudad Estándares Renovación urbana </div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-bottom: 10px;"> Agencia de desarrollo de la comunidad Mantiene el sistema de numeración para subactividades de la O.A.C. e información de tiempo. </div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-bottom: 10px;"> Analista principal administrativo Tasaciones Saneamiento (asiste) </div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-bottom: 10px;"> Analista principal administrativo Edificios públicos (asiste) </div>
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

CARTA DE PERSONAL Y TAREAS

G R U P O 4

Programación de capital

Analista jefe administrativo

Consejero técnico del programa de prioridades de obras públicas.
Comite el programa experimental de gastos de mejoramiento de capital.

Analista principal administrativo

Enlace de proyectos de capital
Coordina, mantiene y revisa la lista maestra de proyectos de capital.

Analista principal administrativo

Enlace de proyectos de capital

Analista principal administrativo

Enlace de proyectos de capital

G R U P O 5

Administración de sueldos y salarios

Analista de sueldos y salarios

Administración de sueldos y salarios
Estudio de salarios
Recomendaciones de salarios

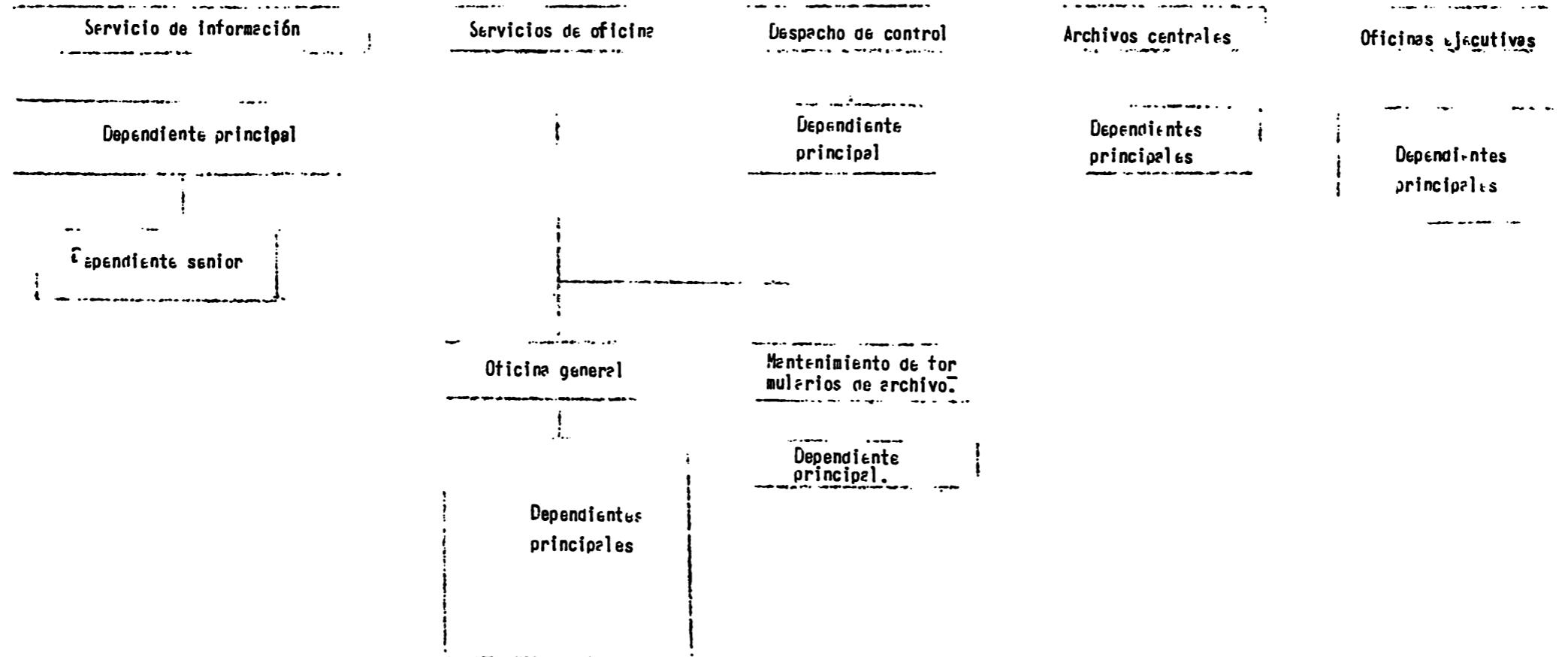
Analista principal administrativo

Analisis de sueldos y salarios

CARTA DE PERSONAL Y TAREAS
SERVICIOS DE OFICINA Y CENTRO DE INFORMACION

Jefe de Secretaría

GRUPO 6



CAPITULO III

RESPONSABILIDADES DE LA OFICINA DEL O.A.C.

El concepto de Oficial Jefe Administrativo

Antecedentes

Una mayor tendencia gubernamental mientras las ciudades han aumentado en tamaño y complejidad ha sido la institución del administrador de la ciudad profesional a tiempo completo (full-time). En ciudades con poblaciones bajo los 500.000 esto ha llevado generalmente al empleo del plan de Administrador-Gerente de la Ciudad. En ciudades más grandes el plan de Oficial Jefe Administrativo ha sido invariablemente usado (ninguna ciudad con más de 1:000.000 de población ha tenido nunca un Administrador-Gerente de la Ciudad).

Conceptos generales

El concepto de Oficial Jefe Administrativo es fundamentalmente, el de un agente administrativo. El Oficial Jefe Administrativo es el agente designado de la junta de gobierno. El actúa por ella y en su nombre lleva a cabo deberes administrativos asignados. En lugar de actuar directamente, hace recomendaciones las cuales son sujetas a revisión por la junta de gobierno. Bajo la teoría de la forma de administrador-gerente, el administrador-gerente tiene autoridad individual directa sobre todos los asuntos administrativos de la unidad gubernamental que él está sirviendo.

El Oficial Jefe Administrativo, sin embargo, solamente hace recomendaciones que son sujetas a revisión por la junta de gobierno.

Deberes del Administrador-Gerente de la Ciudad y del Oficial Jefe Administrativo comparados

Los deberes del Administrador-Gerente de la Ciudad son los siguientes:

- Supervisar todas las partes del gobierno.
- Ver que todas las leyes y ordenanzas, incluyendo franquicias y permisos sean ejecutadas.
- Designar, disciplinar y remover, de acuerdo a las reglamentaciones del servicio civil y otras leyes del gobierno, los jefes de departamento y empleados subalternos.
- Preparar el presupuesto anual para someterlo a la junta de gobierno y administrarlo después de su adopción.
- Aconsejar a la junta de gobierno sobre necesidades y condiciones financieras.

- Hacer informes y recomendaciones a la junta de gobierno como sea requerido por ella o como el Administrador-Gerente pueda juzgarlo conveniente o deseable.
- Controlar o hacer adquisiciones.
- Llevar a cabo cualesquiera otras responsabilidades asignadas por la Carta o la junta de gobierno.

Por contraste, los deberes asignados al Oficial Jefe Administrativo están más limitados en alcance. En general, ellos son los siguientes:

- Supervisar, coordinar e informar en actividades y operaciones señaladas.
- Llevar a cabo políticas administrativas y reglas adoptadas por la junta de gobierno.
- Hacer sugerencias sobre actividades departamentales para aumentar la eficiencia en general.
- Recomendar cambios en las estimaciones de los presupuestos anuales departamentales.
- Administrar el presupuesto adoptado.
- Supervisar gastos.
- Controlar adquisiciones.
- Desarrollar y colaborar en el cumplimiento de los programas de mejoramiento público.
- Servir como oficial de relaciones públicas.
- Cooperar con organizaciones de la comunidad.
- Detallar toda propiedad poseída por el gobierno local empleador.
- Recomendar la compra, transferencia y disposición de equipos y abastecimientos.
- Sugerir la abolición o consolidación de posiciones.
- Manejar negocios rutinarios administrativos.
- Desempeñar otros deberes como sean asignados por la junta de gobierno.

Establecimiento del Oficial Administrativo de la Ciudad en Los Angeles.

Por muchos años el Buró de Presupuesto y Eficiencia de la Ciudad de Los Angeles fué encabezado por una Director quien informaba al Alcalde y Concejo y daba asistencia a ellos. En los últimos años de la década del 40, Los

Angeles instaló la "Pequeña Comisión Hoover" siguiendo la dirección del Gobierno Federal. Una de sus mayores recomendaciones fué que la Oficina del O.A.C. sea establecida y que él tenga poderes un poco más amplios que los que tenía el Director del Buró de Presupuesto y Eficiencia. La enmienda de la Carta creando la oficina del O.A.C. fué aprobada por votación mayoritaria del electorado en Mayo 29 de 1951. Se hizo efectiva en Junio 12 de 1951. Por esta enmienda la posición de Director del Buró de Presupuesto y Eficiencia fué abolida. Sus deberes u obligaciones fueron asumidos por el O.A.C. quien también asumió otros deberes como los delegados para él por el Alcalde, el Concejo y la Carta.

Responsabilidades de la Carta

Enmienda 5: establecimiento de la Oficina del O.A.C.

La enmienda presentada a los votantes fué como sigue: "Enmienda No.5 de la Carta. Las Secciones 5 y 355 de la Carta deberán ser enmendadas y nuevas Secciones 50,51, 52 y 354.1 agregadas proveyendo por un O.A.C.; prescribiendo sus poderes y deberes; proveyendo para transferencia de personal temporaria y transferencia de fondos destinados en el Presupuesto general de la Ciudad, cambiando el método por medio del cual los fondos pueden ser transferidos desde un ítem destinado o apropiado a otro ; el O.A.C. para ser sucesor del Director de la Oficina de Presupuesto y Eficiencia, tal oficina para ser abolida; la posición de O.A.C. y dos asistentes para ser exceptuados de las disposiciones del Servicio Civil de la Carta".

Secciones de la Carta afectadas.

Las abajo listadas secciones de la Carta son aquellas afectadas (ya enmendadas o agregadas) por la Enmienda de la Carta No.5 más otras secciones pertinentes a la Oficina del O.A.C. Las secciones están parafraseadas.

Sección 5: Oficial de la Ciudad.

"Un Director del Buró de Presupuesto y Eficiencia" fue suprimido de y "Un O.A.C." agregado a los oficiales de la Ciudad.

Sección 50: Designación, remoción y sueldo; nombramiento de Oficiales asistentes administrativos de la Ciudad.

- El O.A.C. es designado por el Alcalde, confirmado por el Concejo y exceptuado del Servicio Civil.
- El O.A.C. debe tener habilidad administrativa y ejecutiva, igual-

mente demostrada por 5 años de experiencia dentro del período de 10 años precedente de su designación.

- El sueldo del O.A.C. será proporcionado con sus responsabilidades.
- El O.A.C. puede ser removido por el Alcalde con el consentimiento del Concejo o por 2/3 de votación del Concejo entero, sin el consentimiento del Alcalde. El O.A.C. puede apelar su remoción exigiendo una audiencia pública dentro de los 5 días después del recibo del aviso de su remoción. La audiencia deberá ser fijada por el Alcalde o Concejo, cualquiera que realizara la remoción, de 10 a 20 días después del recibo de la demanda escrita del O.A.C. Dentro de los 5 días después de la audiencia, el Alcalde o el Concejo registrará o archivará una orden escrita con el Secretario o Procurador de la Ciudad para la remoción del O.A.C. De otro modo, el aviso de remoción será ineficaz.
- El O.A.C. deberá tener el poder para designar dos Oficiales asistentes administrativos de la Ciudad, exceptuados del Servicio Civil.

Sección 51: Responsabilidades presupuestarias y organizacionales.

- El O.A.C. deberá mantener al Alcalde y Concejo aconsejados de la condición, finanzas y necesidades futuras de la Ciudad y deberá hacer recomendaciones concernientes a las mismas. El deberá auxiliar al Alcalde en la preparación del presupuesto anual y deberá dirigir el desarrollo de programas de trabajo y estandares requeridos para su adecuada planificación.
- El O.A.C. deberá suceder a los poderes y deberes del Director de la Oficina de Presupuesto y Eficiencia.
- El O.A.C. deberá planificar y dirigir un sistema de administración presupuestaria e investigación en gerencia o dirección administrativa para mejoramiento de la organización política y práctica de la Ciudad. El deberá planificar y dirigir procedimientos y deberá establecer formas las cuales proveerán eficiencia y economía en la conducción de los negocios ciudadanos.
- El O.A.C. deberá revisar petitobios por permisos de ausencia para personal y hacer recomendaciones a la Junta de Comisionados del Servicio Civil.

- El O.A.C. con la aprobación del Alcalde deberá establecer reglas y estandares gobernando asuntos bajo su jurisdicción y todos los oficiales y departamentos deberán cumplir con ellos.
- Los poderes del O.A.C. no se deberán extender o aplicar a los Departamentos de Agua y Energía, Puerto o Aeropuertos.
- El Concejo deberá fijar por ordenanza los sueldos del O.A.C. y sus dos asistentes.
- El O.A.C. deberá desempeñar otros deberes como sean requeridos por el Alcalde o el Concejo por ordenanza.

Sección 52: Transferencias temporarias de personal.

El O.A.C. puede hacer transferencias temporarias interdepartamentales de personal por períodos de hasta 120 días por año con el propósito de aliviar una temporaria escasez de personal o exigencias estacionales.

Sección 354.1: Transferencias interdepartamentales de fondos.

Las transferencias de fondos destinados en el presupuesto a cualquier oficial, junta o departamento para cualquier propósito pueden ser hechas a cualquier otro oficial, junta o departamento para cualquier propósito sobre recomendación del O.A.C., aprobación por el Alcalde y la votación mayoritaria del Concejo o la votación mayoritaria del Concejo, con la aprobación del Alcalde o votación de 2/3 del Concejo sobre el voto del Alcalde.

Sección 355: Transferencias intercuentas de fondos.

En departamentos no teniendo control de sus propios fondos el O.A.C. puede aprobar un petitorio escrito del jefe de departamento para la transferencia de cualquier monto no excediendo a U\$S.5.000 de un ítem apropiado para otro en ese presupuesto departamental. Bajo autorización el Contralor deberá realizar la transferencia. Montos excediendo U\$S.5.000 deberán ser investigados por el O.A.C. e informados y hecha la recomendación al Alcalde y Concejo. Tal transferencia requiere la aprobación del Alcalde y una votación mayoritaria del Concejo. (Departamentos teniendo control de sus propios fondos no necesitan obtener la aprobación del O.A.C. para transferencias).

Sección 123: Comité de estandarización de sueldos

El Concejo y cada otra autoridad autorizada para fijar sueldos o sa-

larios deberá nombrar o designar uno de su cuerpo para actuar como un representante en el Comité de standardización de sueldos. El O.A.C. deberá ser también un miembro de ese comité. Graduará y regraduará, de tiempo en tiempo, los sueldos de los empleados para que semejantes sueldos deban ser pagos para semejantes deberes. (Nota: esta Sección está invalidada y ha sido ineficaz en los años recientes).

Sección 343: Estimaciones presupuestarias departamentales.

En tal momento en que el Alcalde deberá prescribir pero no más tarde que el primer día de Mayo cada año, cada junta u oficial de cualquier departamento no teniendo control de sus propios fondos, deberá someter al Alcalde, con copias para el Concejo y O.A.C., una estimación detallada de dinero requerido para la correcta dirección del departamento para el próximo año fiscal. Esta información deberá ser sobre formularios y en la manera y con información justificativa, según prescripta por el Alcalde o por ordenanza.

Sección 346: Formulación presupuestaria.

En preparación del Presupuesto el Alcalde deberá llamar por asistencia los jefes de todos los departamentos. El deberá llamar al O.A.C. para asistencia de dependientes, técnica y de asesoramiento o consojo.

Sección 400: Deberos gonorales del O.A.C.

El Director del Buró de Presupuesto y Eficiencia deberá proveer al Alcalde o Concejo tal ayuda, información o recomandación según deba ser requerida de él por escrito por el Alcalde o Concejo.

Sección 401: Apoyo financiero de la Oficina de Presupuesto y Eficiencia.

Para el apoyo financiero de la Oficina de Presupuesto y Eficiencia hay, por la presente, apropiada o destinada una suma anual no menor que 1/4 de un costo sobre cada U\$S 100 del valor estimado de propiedad gravable en la Ciudad (Enmienda 1927).

Relaciones con el Alcalde, Concejo y Jefes de Departamento.

La relación con el Alcalde

– Formulación presupuestaria. De acuerdo con la Sección 51, el O.A.C., asiste o ayuda al Alcalde en la formulación del presupuesto. La formulación de la política presupuestaria es la única responsabilidad del Alcalde. En la ejecución de la función presupuestaria del O.A.C., dos conferencias son celebradas previamente a la sumisión al Concejo.

jo del presupuesto del Alcalde. La primera implica el jefe de departamento y el O.A.C. con su Coordinador Presupuestario, Coordinador presupuestario asistente y el analista asesor asignado al pectorio presupuestario del departamento involucrado. En esta conferencia la mayoría de los desacuerdos son resueltos. La segunda conferencia es conducida por el Alcalde y es atendida por el O.A.C. y los mismos miembros asesores indicados arriba, el jefe de departamento y selectos miembros de su cuerpo asesor, miembros del Concejo de la Ciudad, así como representantes de la prensa y organizaciones de contribuyentes. En esa conferencia, el O.A.C. presenta sus recomendaciones al Alcalde como para el presupuesto departamental bajo consideración. Donde el jefe de departamento está de acuerdo con las recomendaciones, no ulterior discusión es celebrada. Solamente aquellos items en los cuales todavía existe desacuerdo, son discutidos por ambas partes ante el Alcalde que hace la decisión final.

- Formulación de reglamentos.- El segundo campo mayor de la relación O.A.C.- Alcalde es el de prescribir reglamentos de acuerdo con la Sección 51. Estos reglamentos son prescriptos por el O.A.C., sujetos a la aprobación del Alcalde, y aplicados para aquellas actividades que están incluidas dentro de la jurisdicción del O.A.C. Al presente, 14 reglamentos han sido establecidos y ellos están referidos como Reglamentos y Estandares. Estos reglamentos y estandares se aplican a todos los departamentos excepto los Departamentos de Agua y Energía, Puerto y Aeropuertos. También el O.A.C. ha preparado un Manual Presupuestario que fué aprobado por el Alcalde previamente a su distribución a los departamentos.

La relación del O.A.C. con el Concejo

- Administración financiera.- La Sección 51 de la Carta establece que el O.A.C. deberá actuar como asesor financiero para el Concejo y será responsable por la administración financiera. En el presente, el O.A.C. y el Comité de Finanzas del Concejo están trabajando en estrecha coordinación y muchas preguntas o interrogantes son referidas al O.A.C. para información y recomendación.

- Examen de sueldos.- Otro campo de actividad es el examen anual de sueldos que es emprendido cada año por el O.A.C. En el presente, este examen es hecho en conjunción con el Condado de Los Angeles, la Junta de Educación, la Autoridad de Vivienda y el Departamento de Agua y Energía. La base formal para este estudio es Sección 5.1 de la Ordenanza de estandarización de sueldos Número 89,100. El informe de estudio y recomendaciones, si alguna hay son transmitidos al Concejo para aprobación y ejecución o vigencia.
- Recomendaciones generales.- El tercer campo de actividad está basado sobre la Sección 400 de la Carta en la cual el O.A.C. está autorizado a recoger información y hacer recomendaciones en cualquier tema cuando sea pedido o solicitado a hacerlo por el Concejo por escrito. Esta sección ha sido usada para ampliar el alcance de los deberes del O.A.C. y mayor confianza, seguridad o importancia está siendo puesta sobre su oficina en otros campos que la administración presupuestaria.

Relaciones en el campo de mejoramientos de capital

En el campo de mejoramientos de capital el O.A.C. prepara y sostiene o mantiene la lista principal (Master List) de todos los mejoramientos (calle, alcantarillas y bocas de desagüe) recomendados por los varios departamentos para construcción en el año fiscal entrante y dados años subsiguientes. Su oficina también investiga petitorios sometidos después que el presupuesto ha sido aprobado por el Concejo y hace subsiguientes recomendaciones a ese cuerpo. El O.A.C. es un miembro del Comité de Prioridad de Obras Públicas que determina el relativo orden de prioridad de proyectos y recomienda al Alcalde y Concejo sobre el Programa anual de gastos de mejoramiento de capital para su inclusión en el presupuesto anual.

Relaciones con los departamentos

- Al influjo de poderes presupuestarios.- No hay una base formal por la cual el O.A.C. pueda ejercer control administrativo sobre los departamentos en la Ciudad. Aún así, él ha extendido su esfera de influencia a través de la aplicación de sus poderes presupuestarios. Como se menciona arriba, estas funciones son la preparación del presupuesto y control de su ejecución. El ha preparado y de tiempo en

tiempo revisa, un Manual Presupuestario que informa a los departamentos del programa a ser seguido y el formulario en el que presentan sus petitorios presupuestarios. La influencia sobre la ejecución del presupuesto es alcanzada a través de la necesidad de los departamentos sometiendo informes mensuales de utilización de personal y otra información para permitir al O.A.C. informar al Concejo y Alcalde cómo los departamentos están cumpliendo sus programas de trabajo en línea con sus autorizaciones presupuestarias de personal y financieras. Los Reglamentos o Reglas y Estandares prescriptos por él restringen la libertad de los departamentos en el gasto de sus fondos y otras políticas departamentales tales como salidas de ausencia y uso de automóviles de propiedad privada sobre negocios de la Ciudad (Reglas Nos. 5 y 6). Transferencias de fondos entre cuentas son sujetas a escrutinio o averiguación por el O.A.C. y ninguna ha sido hecha hasta aquí su aprobación.

- Al influjo de Recomendaciones hechas al Concejo y Alcalde. Una segunda forma de influencia sobre los departamentos surge de las recomendaciones hechas al Concejo y Alcalde bajo la Sección 398 de la Carta. Si el departamento involucrado es omiso en poner alguna o todas de estas recomendaciones en efecto o vigencia, el O.A.C. puede ejercer influencia en la época presupuestaria. El También actúa como coordinador e intermediador en relaciones interdepartamentales.
- Comités de coordinación y Estudios. Los departamentos pueden ser incluyidos de varias otras maneras. El uso de comités para coordinación entre departamentos y niveles de gobierno es un ejemplo. El O.A.C. generalmente sirve o actúa como presidente y proporciona asistencia asesora y sentido de dirección. Otro ejemplo es a través de estudios de organización y gerencia.

Actividades comprometidas por el O.A.C.

Planificación adelantada y Presupuestación de mejoramiento de capital.

- Mantiene y coordina la Lista Principal (Master List) de Proyectos de Capital.
- Revisa anualmente la Lista Principal (Master List) de Proyectos de Capital.

- Recomienda un Programa tentativo de gastos de mejoramiento de capital para el Comité de Prioridad de Obras Públicas.
- Actúa como miembro del Comité de Prioridad de Obras Públicas.
- Informa y recomienda sobre varios aspectos del Programa de gastos de mejoramiento de capital tales como:
 - a. Apropiaciones y transferencias proveyendo fondos adicionales para proyectos de capital.
 - b. Nuevos proyectos de mejoramiento de capital.
 - c. Prioridad de petitorios para proyectos de mejoramiento de capital.
 - d. Revocación de calles y cambios de nombre de calles.
 - e. Mejoramientos de calles y alcantarillas.
 - f. Dedicaciones voluntarias.
 - g. Condenación y posesión inmediata.
 - h. Demolición de edificios.
 - i. Reapropiación de saldos no gastados para proyectos incompletos y de años viejos.
- Informa de tiempo en tiempo al Alcalde y Concejo sobre el status financiero de la Ciudad.

Administración Presupuestaria.

- Revisión de dietas de período de descanso departamentales.
- Emisión de reglas y órdenes bajo la Carta, Sección 51.
- Revisión de formularios departamentales.
- Transferencias de personal.
- Informe sobre uso ocasional durante la noche de automóviles propiedad de la Ciudad.
- Uso durante la noche de automóviles asignados permanentemente.
- Control de equipos (Regla 11, desviaciones)
- Investigar y recomendar sobre salidas de ausencia, a la Comisión del Servicio Civil.
- Autorizar llenar posiciones sustitutivas.
- Aprobar transferencias intercuentas no superiores a U\$S 5.000.
- Vinculación general con los departamentos controlados por el Concejo para asistencia en el cumplimiento del programa de trabajo y asegurar el gasto adecuado de fondos. Esto ha involucrado informes

mensualmente por departamentos sobre:

- a. Rentas e ingresos
- b. Gastos
- c. Cumplimiento del programa de trabajo
- d. Utilización de personal

Sueldos y salarios

- Investigación permanente sobre:
 - a. Tendencia de los cambios de sueldos y salarios en los sectores privado y de gobierno
 - b. Beneficios marginales
 - c. Comparación con otras jurisdicciones gubernamentales de trabajos peculiares de gobierno.

Varios u otros

- Coordinación de perforación de petróleo y asuntos de arriendo.
- Membrecía sobre el Comité de Facilidades Municipales.
- Membrecía sobre el Comité de estacionamiento municipal.
- Actuar como Secretario de la Comisión de estudio de plagas.
- Auditoría de revista de los departamentos de la Ciudad.
- Preparación de "Información comparativa y análisis" del presupuesto propuesto (Libro Azul)
- Contestar peticiones por información desde fuentes exteriores, particularmente sobre asuntos de sueldos y salarios.
- Informar y recomendar sobre Revisiones de la Carta.
- Informar y recomendar sobre cambios del Código Municipal.
- Investigación y recomendación sobre asuntos varios de personal y sueldos y salarios tales como:
 - a. Sueldos de nuevas clases
 - b. Tasas o precios fijos vs. escalonados
 - c. Posiciones exentas
 - d. Asalariar a otro que no sea el primer escalón
 - e. Posiciones de reemplazo por licencias de enfermedad
 - f. Tasas postales
 - g. Horas extraordinarias

- Colaboración al Alcalde y Concejo en la preparación del presupuesto anual incluyendo preparación de información para:
 - a. Ordenanzas y resoluciones de personal
 - b. Resolución de horas extraordinarias
 - c. Resolución de abono de viaje
 - d. Resolución de boletos o tickets de transporte
 - e. Resolución de exención
 - f. Itinerario de viaje
 - g. Programa de equipo consolidado.
 - Informar y recomendar en todas las transferencias intercuentas excepto diendo los U\$S 5.000.
-

CAPITULO IV

CONCEPTOS DE OPERACIONES GENERALES DE LA OFICINA DEL O.A.C.

Formulación presupuestaria: procedimientos del O.A.C.

Carta del Alcalde.

La formulación del presupuesto puede decirse que comienza con la distribución de la Carta política del Alcalde a los distintos departamentos, exceptuando Aeropuertos, Puerto y Agua y Energía, exigiendo la elevación de los programas de trabajo propuestos y estimaciones presupuestarias para el próximo año fiscal. Esta comunicación, preparada por el O.A.C. para elevarla a través de la firma del Alcalde y usualmente distribuida durante Enero, esboza la política general presupuestaria e indica la fecha para someter las estimaciones del presupuesto de operaciones u operacional. Los pedidos para Proyectos de mejoramiento de capital y para Alteraciones y Mejoramientos son manejados diferentemente de las estimaciones del Presupuesto Operacional y son discutidas más tarde.

Calendario Presupuestario.

En la ejecución de la responsabilidad de la preparación del presupuesto del O.A.C., un plan de operación que culmina en el documento del presupuesto formal ha sido desarrollado y está en constante uso diariamente durante todo el procedimiento de formulación de asistencia al Alcalde en la preparación del presupuesto propuesto. Este plan operacional es único en aquello que contesta las preguntas de cuándo, quién y qué de cada proceso requerido para completar el documento presupuestario. Este plan de operación, referido como el Calendario Maestro de Coordinación Presupuestaria, consiste de un inventario de procesos esenciales para los procedimientos de formulación y ejecución expuestos en orden cronológico. A cada proceso ha sido asignado un número y en total, al presente, hay 148 (1 a 148) en uso en el momento actual.

Presentación de documentos.

Las estimaciones del presupuesto operacional son preparadas y sometidas por los departamentos en dos partes: las estimaciones de nivel corriente sometidas en o antes de Febrero 15; las estimaciones de mejoramiento de servicio sometidas en o antes de Marzo 1º.- Estimaciones presupuestarias adicionales cubriendo los requerimientos para el siguiente año fiscal son

sometidas.-

Proyecto de mejoramiento de capital y alteraciones y petitorios propuestos.

Los petitorios para proyectos de mejoramiento de capital son preparados y sometidos en Formularios O.A.C. - 39 de acuerdo con Ordenanzas e instrucciones separadas emitidas por el O.A.C. Los petitorios para alteraciones y mejoramientos son preparados y sometidos en Formularios O.A.C. - 42 de acuerdo con instrucciones separadas emitidas por el O.A.C.-

Estimaciones de nivel corriente vs. estimaciones de mejoramiento de servicios.

Los petitorios para items de presupuesto operacional son preparados y sometidos como sigue, de acuerdo con detalladas instrucciones contenidas en el Manual Presupuestario:

Estimaciones de nivel corriente cubren requerimientos departamentales para realizar los servicios estimados necesarios durante el año fiscal venidero pero excluyendo cualesquier mejoramientos en el alcance o naturaleza de los servicios realizados o corrección de deficiencias de servicios.

Estimaciones de mejoramientos de servicios cubren petitorios departamentales para mejoramientos en el alcance o naturaleza de servicios realizados o corrección de deficiencias de servicios.

Formularios del O.A.C.

Cinco formularios han sido designados y publicados por el O.A.C. para el propósito de mantenimiento de uniformidad en la presentación del presupuesto por los distintos departamentos:

Formularios de nivel corriente son:

- Programas de trabajo - O.A.C. - 9
- Requerimientos de personal - O.A.C. - 10
- Estimaciones de cuentas - O.A.C. - 11

Formularios de mejoramientos de servicios son:

- Recapitulaciones - O.A.C. - 12
- Mejoramientos de servicios - O.A.C. - 41

Información justificativa.

Información adicional de nivel corriente en cuanto a aumentos o disminuciones en programa de trabajo, posiciones y diferencias adicionales entre los Formularios de Programas de trabajo (O.A.C. - 9) y de Requerimientos de

personal (O.A.C. - 10); y programas justificativos de nivel corriente en cuanto a tributos y suscripciones, gastos de viaje, de transporte, reuniones de gobierno, cuentas de equipamiento, cuentas especiales y cuentas adaptables para itemización, son sometidas en triplicado con las estimaciones presupuestarias. Siete copias de la carta de organización de los departamentos son requeridas para ser sometidas por el 1º de Marzo, mostrando la organización propuesta con el personal requerido incluido.

Procedimiento del Analista.

Al recibo de los documentos presupuestarios, el Analista asignado procede como sigue:

- Registra la fecha de recibido en un registro cronológico mantenido para estimaciones de nivel corriente y mejoramiento de servicios.
- Controla para asegurar que todos los documentos fueron recibidos.
- Verifica la integridad de las estimaciones.
- Sella la ruta en la copia N° 3 de estimaciones y coloca números de archivo en todas las copias.
- Controla y corrige todos los detalles pasados para conformar con los detalles mostrados en el formulario detallado de control presupuestario.
- Somete la copia N° 3 de todas las estimaciones presupuestarias al Operador del Contómetro para controlar la exactitud matemática de todas las cifras.
- Distribuye los documentos presupuestarios.

Distribución de estimaciones presupuestarias.

Las estimaciones presupuestarias son sometidas en 4 copias y son distribuidas como sigue:

- Encuadernador del Alcalde.
- Analista del presupuesto (copia no corregida)
- Operador del Contómetro.
- Concejo (copia no corregida)

Otros formularios requeridos.

Además de las estimaciones presupuestarias, otros formularios son requeridos para ambos petitorios de nivel corriente y mejoramiento de servicios. Los formularios y sus disposiciones son:

- Programa de horas extras (3 copias) para el Analista.

- Declaraciones de deberes, 3 c/u (nuevas posiciones y reclasificaciones). Copia 1 al Analista y copias 2 y 3 al Servicio Civil.
- Abono para viaje y precio de pasajes (3 copias) al Analista.
- Programa de equipo (3 copias) al Analista.

Los Analistas del presupuesto hacen correcciones de cualesquiera errores sobre las respectivas copias.

Audiencias realizadas.

Después de la terminación de la fase investigativa del procedimiento de formulación presupuestaria, una serie de conferencias es celebrada para adelantar la ejecución de la función presupuestaria del O.A.C. Cuatro conferencias son realizadas como sigue:

- La conferencia del Analista Presupuestario y del Coordinador Asistente Presupuestario sirve como punto de verificación para el Coordinador Asistente Presupuestario en cuanto es concerniente a la adhesión por el Analista Presupuestario a la política prescripta. Además, es en este punto que el Coordinador Asistente Presupuestario se familiariza con los detalles de presupuestos bajo su supervisión.
- La conferencia del Analista Presupuestario, Coordinador Asistente Presupuestario, Coordinador Presupuestario y O.A.C. es donde el Analista Presupuestario presenta sus recomendaciones. El propósito de esta conferencia es para informar al O.A.C. del programa de trabajo propuesto y del monto requerido para llevar a cabo dicho programa. Además, una determinación es hecha como lo que será propuesto al jefe del departamento en la conferencia subsiguiente.
- La conferencia del Analista Presupuestario, Coordinador Asistente Presupuestario, Coordinador Presupuestario, O.A.C. y Jefe del Departamento es donde el jefe del departamento es informado de la propuesta presupuestaria y es dada la oportunidad para presentar "el lado o posición departamental de la historia". Su propósito es para resolver tantos más desacuerdos como sea posible.
- La conferencia del Alcalde, O.A.C., Coordinador Presupuestario, Coordinador Asistente Presupuestario, Analista Presupuestario y Jefe de Departamento es conducida por el Alcalde. El procedimiento general es para el O.A.C. presentar sus recomendaciones al Alcalde en lo que se refiere al presupuesto departamental bajo consideración. Donde

el jefe de departamento está de acuerdo con las recomendaciones, no más discusión es mantenida. Solamente aquellos items en los cuales el desacuerdo todavía existe, son discutidos por ambas partes ante el Alcalde, que toma la decisión final. Miembros de la prensa, el Concejo de la Ciudad y organizaciones de contribuyentes también asisten a esta conferencia.

- Programas especiales, los datos para los cuales son determinados por el O.A.C., son preparados inmediatamente precediendo cada una de las conferencias arriba mencionadas exceptuando aquella entre el Analista Presupuestario y el Coordinador Asistente Presupuestario.

Impresión del presupuesto.

El proceso de impresión es el recurso mecánico por el cual las distintas propuestas presupuestarias son formalizadas dentro del presupuesto propuesto del Alcalde. Los procedimientos de impresión del presupuesto están indicados en el siguiente itinerario. Este itinerario es diseñado para facilitar el proceso de impresión y para esbozar la responsabilidad individual de cada miembro del cuerpo asesor en conexión con tal proceso. Un Coordinador de Impresión es designado en conexión con las taras presupuestarias. El es directamente responsable por llevar a cabo los distintos procedimientos. Es la responsabilidad de cada Analista Presupuestal ver que sus datos presupuestarios son sometidos por medio de su Coordinador Asistente Presupuestario, de conformidad con el programa.

- Abril 10-26.

Sobre la terminación de la revista de cada presupuesto por el O.A.C. con el jefe del departamento, todas las correcciones necesarias serán hechas en los títulos de cuentas, números de código, gastos estimados y apropiaciones presupuestarias recomendadas en la copia N°2. El Analista Presupuestario recibirá del Jefe de Secretaría (Chief Clerk) copias incompletas de los siguientes programas: Fuente de fondos, Distribución de Apropiaciones por actividad y Estadísticas de programa de trabajo. El Analista Presupuestario recibirá también un programa de posiciones y sueldos que ha sido preparado por el Jefe de Secretaría y el cual refleja la última información disponible. Estos programas deberían ser completados y corregidos por el Analista Presupuestario y conjuntamente con la copia N° 2 del petitorio de presupuesto, debería ser sometido al Jefe de Secretaría para mecanografía. El Jefe de Secretaría será responsable por la mecanografía, la

mecanografía, la lectura de prueba y la computación de la copia de presupuesto mecanografeada e inmediata transmisión al Analista Presupuestario.

- Abril 12-26

Sobre la recepción, el Analista Presupuestario controlará, pondrá en cinta magnética y leerá esta copia mecanografeada, indicando cualesquier agregados, supresiones o correcciones necesarias. Cualesquier cambios tendrán que ser hechos por el Jefe de Secretaría.

La copia modificada será devuelta al y mantenida por el Analista Presupuestario hasta el fin de la conferencia del Alcalde en ese presupuesto. El Analista Presupuestario será, responsable por la exactitud de los datos pero no por el estilo de impresión.

- Abril 26 - Mayo 10.

A la conclusión de la conferencia del Alcalde en cada presupuesto, el Analista Presupuestario hará cualesquier correcciones necesarias en la copia del presupuesto mecanografeado en lápiz rojo, inicialará (asumiendo responsabilidad por la integridad y exactitud de los datos) y dará la copia corregida a su Coordinador Asistente Presupuestario para aprobación de las cifras de apropiación total. La copia aprobada y corregida debería ser entregada al Coordinador Impresor.

- Mayo 2.

Los Analistas Presupuestarios comenzarán a recibir la prueba impresa de la Impresora, El Analista Presupuestario verificará, leerá en prueba, encintará en tape, corregirá y llevará a cabo cualquier otro procedimiento necesario para asegurar la exactitud e integridad de la prueba. Los cambios serán marcados en lápiz rojo.

El Analista Presupuestario inicialará la prueba final impresa como visto bueno para imprimirla como quedó corregida (asumiendo la responsabilidad por la exactitud e integridad de la prueba como quedó marcada para corrección) y la transmitirá a su Coordinador Asistente Presupuestario, quién hará cualesquier cambios necesarios, inicialará y enviará al Coordinador de Impresión.

- Mayo 3.

El Coordinador Presupuestario comenzará a recibir la prueba final del Coordinador de Impresión.

El Coordinador Presupuestario indicará su aprobación de la prueba final impresa inicialando tal prueba como "para impresión" y retornándola al Coordinador de Imprenta.

El Coordinador de Imprenta supervisa la impresión final de los documentos del presupuesto propuesto. Sobre la terminación del proceso de impresión, el Coordinador de Impresión asegura 100 copias adelantadas de los documentos del presupuesto propuesto para distribución como sea determinado por el Coordinador Presupuestario.

- Junio 1.

Es el límite absoluto de la Carta para el Alcalde para someter su presupuesto propuesto al Concejo.

Material justificativo.

Es la política del O.A.C. preparar cierto material justificativo para el Presupuesto propuesto del Alcalde para la ayuda del Concejo de la Ciudad en su consideración de tal presupuesto. Cada Analista Presupuestario teniendo un presupuesto departamental como tarea tiene la responsabilidad por la preparación de este material justificativo concerniente a sus departamentos. Este material departamental es consolidado en volúmenes los cuales son reproducidos y destinados no más tarde que el 1º de Junio.

Los Libros Azul y Marrón son una gran parte de este material.

Libro Azul.

El Libro Azul es compilado para uso general en las audiencias del Concejo y en general, muestra por actividad el monto presupuestado para tal propósito durante el año fiscal previo y los gastos estimados de tal año fiscal, junto con cantidades requeridas y propuestas para el año fiscal bajo consideración. También son mostrados los datos pertinentes relacionados con personal y comentarios significativos sobre las bases para recomendaciones presupuestarias.

Libro Marrón.

El Libro Marrón es compilado primariamente para técnicos y no es para distribución general. El propósito primario del libro es proporcionar un registro histórico de los factores considerados en el logro de apropiaciones de sueldos recomendadas y las adiciones y eliminaciones de las autoridades de personal presentes o actuales.

Resoluciones compiladas.

Para que el presupuesto aprobado pueda volverse operativo, eficaz, ac
tivo, al 1º de julio de cada año fiscal, es necesario que ciertas resolu
ciones sean pasadas por el Concejo. El trabajo de compilar estas resolu
ciones es ejecutado por el cuerpo asesor técnico del O.A.C.

Resolución de autoridad de personal.

La Resolución de autoridad de personal provee autoridad para llenar
posiciones aprobadas en el presupuesto pero no autorizadas en ninguna au
toridad existente de personal u ordenanza.

También provee autoridad para llenar todas las posiciones regulares
con pasaje pendiente de una ordenanza departamental de personal. Los Ana
listas Presupuestarios determinan cuáles autoridades existentes deberían
ser extendidas, incluyendo sustituciones por enfermedad, posiciones de sus
titución, y el número de nuevas posiciones en el presupuesto que deberían
ser llenadas al 1º de julio o antes de la fecha efectiva de la nueva orde
nanza de personal. Esta información es transmitida a través del Coordina
dor Asistente Presupuestario para el Analista asignado encargado de la pre
paración de la resolución, quien arregla la información en la forma apro
piada. Después de la aprobación por el Coordinador Presupuestario, es so
metida a la oficina del Analista Jefe Legislativo no después del 25 de ju
nio.

Resolución permitiva o desafectante.

La Sección 15 de la Ordenanza de estandarización de sueldos prohíbe
la ocupación de cualquier posición dejada vacante, de cualquier modo, de
cualquier persona empleada en cualesquiera de las clasificaciones decretadas
en la ordenanza, sin específica autorización por el Concejo de la Ciudad.
En vista de esta prohibición, es necesario que el Concejo pase una
Resolución permitiva o desafectante para permitir a los departamentos lle
nar posiciones vacantes durante todo el año. A la inversa, pueden haber
posiciones que el Analista asignado puede considerar deseable para ree
ncima de su transformación en vacantes. Tales posiciones pueden ya no ser
necesarias a causa de cambios de personal o reorganizaciones. En este ca
so, el Analista transmitirá a través del Coordinador Asistente Presupuestario
una lista de estas posiciones al Analista asignado encargado de prepa
rar la resolución para inclusión allí dentro. Estas posiciones son enton
ces

ces incluidas en la resolución como excepciones y permanecerán congeladas o sujetas a la Sección 15. El Analista asignado somete esta información, después de la aprobación por el Coordinador Presupuestario, a la Oficina del Analista Legislativo.

Resolución de horas extras.

La Sección 12.1c de la Ordenanza de estandarización de sueldos establece que, cuando un jefe de departamento conoce que será necesario trabajar horas extras, él deberá obtener autoridad adelantada para tales horas extras, del Concejo de la Ciudad. El propósito de la Resolución de horas extras es proveer autoridad para horas extras razonablemente aguardadas por los jefes de departamento a través de todo el próximo año fiscal. Los Analistas Presupuestarios destinados para los distintos departamentos presupuestarios deberían investigar todos los pétitorios para horas extras para determinar si ellos son razonables y requeridos para llevar a cabo el programa de trabajo propuesto. Después de tal determinación, el Analista Presupuestario prepara una lista de cada clase de posición, incluyendo posiciones de sustitución y la transmite a través del Coordinador Asistente Presupuestario al Analista asignado encargado de la preparación de la resolución.

Las listas combinadas son entonces arregladas en la debida forma y aprobadas por el Coordinador Presupuestario previamente a ser presentadas a la Oficina del Analista Jefe Legislativo.

Resolución de autoridad de abono para viaje y precio de pasajes (o tickets de transporte).

Las resoluciones de autoridad de abono para viaje y precio de pasajes son usualmente preparadas por el mismo Analista. La Ordenanza N° 86.626 provee que el Concejo de la Ciudad deberá autorizar a ciertos oficiales o funcionarios y empleados de la Ciudad para usar sus automóviles de propiedad privada en asuntos de la Ciudad. La Ordenanza N° 95.400 provee que el Concejo de la Ciudad puede autorizar el reembolso para gastos de precio de pasajes incurridos en viajar directamente entre la casa y un lugar de misión temporaria de empleados de la Ciudad. El Analista Presupuestario prepara una lista de las posiciones requiriendo tal autorización para pago de abono de viaje o precio de pasajes, incluyendo posiciones de sustitución.

Ordinariamente, estas posiciones serán comparadas con la resolución pasada para el año previo, y el Analista indicará solamente los cambios a ser hechos. Las listas de cambios son entonces transmitidas a través del Coordinador Presupuestario para el Analista asignado encargado de la preparación de las resoluciones. Después de la aprobación por el Coordinador Presupuestario, la lista es sometida a la Oficina del Jefe Analista Legislativo.

Resolución de exención.

La Sección 351 de la Carta provee que cada junta, oficial (o funcionario) o empleado deberá tener autoridad para desembolsar y hacer contratos implicando los gastos o desembolsos de un duodécimo de cualquier ítem apropiado repartido por el presupuesto general de la Ciudad durante cada mes del año fiscal. Tales juntas, oficiales o empleados no pueden exceder esta suma a menos que de otra manera esté especificado en el presupuesto o especialmente autorizado para hacer eso por el Concejo de la Ciudad. En muchos casos se vuelve necesario para los distintos departamentos exceder esta limitación de desembolso del duodécimo. Por lo tanto, una Resolución de exención es preparada, autorizando a ciertos departamentos para exceder a esta limitación en cantidades específicas. A este respecto, el Analista Presupuestario recibe con los departamentos su plan mensual de desembolsos con el propósito de determinar cantidades específicas a ser exentas. En años recientes todas las cantidades suministradas para equipo han sido liberadas de la restricción de desembolsos. Las exenciones mensuales requeridas y sus justificaciones serán transmitidas a través del Coordinador Asistente Presupuestario al Analista asignado encargado de la preparación de la Resolución de exención. Después de la preparación de la resolución propuesta y de la aprobación por el Coordinador Presupuestario, es sometida a la Oficina del Jefe Analista Legislativo.

CAPITULO VFORMULACION PRESUPUESTARIA: REQUERIMIENTOS LEGALESGeneralidades.

La Carta contiene muchas provisiones o precauciones relativas al presupuesto. Ellas pueden ser divididas, sin embargo, en cuatro grandes temas, aunque cualquier Sección dada de la Carta puede cubrir más de una materia.

Año fiscal.

La Sección 341 establece que el año fiscal deberá comenzar en Julio 1º y terminar en Junio 30.

Fechas para presentación de petitorios.

La Sección 343 requiere la sumisión de petitorios de presupuestos departamentales no más tarde de Mayo 1º o a cualquier época más temprana como sea prescripta por el Alcalde. La sumisión debe ser hecha al Alcalde, Concejo y Oficina de Presupuesto y Eficiencia. El Alcalde puede referir de vuelta el petitorio al departamento para revisión. El Alcalde ha establecido Febrero 15 como la fecha para la sumisión de los petitorios de nivel corriente y Marzo 1º para petitorios de mejoramiento de servicios.

Estimación del Contralor.

La estimación del Contralor de ingresos y fondos requeridos para la deuda de la Ciudad es debida al Alcalde antes de Mayo 1º. Esta estimación no incluye el impuesto sobre la propiedad.

Sumisión al Concejo.

El Alcalde es requerido por la Sección 344 para someter su presupuesto al Concejo en Junio 1º.

Adopción.

La Sección 348 requiere al Concejo adoptar el presupuesto según sea propuesto o modificado al 20 de junio. La Sección 347 requiere una audiencia pública previa a la adopción. Bajo la Sección 349, el presupuesto como sea adoptado por el Concejo es transmitido por el Procurador o Secretario de la Ciudad al Alcalde, sobre cuya aprobación y firma se vuelve efectivo. Si el Alcalde falla para actuar en el presupuesto dentro de cinco días después de su adopción por el Concejo, es firmado por el Secretario o Procurador de la Ciudad y por consiguiente se vuelve efectivo. Si el Al-

calde desaprueba cualquier ítem cambiado por el Concejo, él puede vetar todo el presupuesto o cualquier ítem de él o aumentar o disminuir cualquier ítem del monto originalmente propuesto por él, para lo cual él devuelve el presupuesto al Concejo con una declaración de su acción.

Excediendo el voto del Alcalde.

Dentro de los tres días, el Concejo puede exceder el voto del Alcalde por una votación de dos tercios de todos sus miembros. En ese caso, el presupuesto es firmado por el Secretario o Procurador de la Ciudad y se vuelve efectivo. La Sección 350 provee que cualquier ítem en el presupuesto que es cambiado por el Alcalde y que no es readoptado por el Concejo, queda como fue modificado y es firmado por el Secretario o Procurador de la Ciudad para hacerlo efectivo. Bajo la Sección 353, si el Concejo falla para adoptar un presupuesto por el 28 de junio, entonces el presupuesto como sea sometido por el Alcalde al Concejo o como sea modificado, deberá estar en vigencia.

Provisiones financieras.

La Sección 343 requiere al Contralor para someter al Alcalde, con duplicados para el Concejo y el O.A.C., una declaración detallada del dinero que él estima será requerido para el interés y los fondos de amortización, para todo el endeudamiento garantizado impago y para otras obligaciones legales de la Ciudad o de sus distritos especiales; y también una estimación del ingreso a ser derivado de multas, licencias y otras fuentes, con exclusión de impuestos sobre la propiedad. (Los Impuestos sobre la propiedad son ahora estimados por el O.A.C.).

Acciones del Contralor en lugar de la acción del Concejo.

La Sección 353 establece que, si el Concejo falla en imponer una tasa de imposición para financiar el presupuesto, el Contralor agrega al presupuesto la cantidad requerida para enfrentar los requerimientos de capital e interés de la deuda garantizada, distritos especiales y cualesquiera impuestos especiales requeridos por la Carta. El Contralor entonces calcula la tasa de imposición no excediendo el límite de la Carta el cual, con otras fuentes de renta, será suficiente para llevar las rentas necesarias para el año fiscal corriente. El Contralor da aviso público de su acción por publicación de por lo menos tres veces en un periódico de circulación general en la

Ciudad. La tasa de impuesto calculada por el Contralor es entonces la tasa oficial de imposición y tiene plena fuerza y efecto como si fuera fijada por el Concejo y aprobada por el Alcalde. El Contralor está investido con todo el poder legislativo necesario para llevar a cabo esta tarea.

Fondo de Reserva.

La Sección 382 provee que al cierre de cada año fiscal el Contralor y el Tesorero transfieran todo el dinero sobrante, restante en cada fondo sobre y por encima de la cantidad de exigencias impagadas y obligaciones pagables fuera del fondo, para el "Fondo de Reserva", con la excepción del dinero sobrante en bonos, interés y amortización; crédito, pensión de bomberos y policía, rentas del puerto, biblioteca, parque, mejora permanente, campo de deportes y recreación y fondos de renta de energía y agua, los cuales están exentos de este requerimiento.

El Concejo puede dirigir esos sobrantes o en el fondo de renta del puerto, el fondo de reserva de energía o el fondo de renta de agua ser transferido al fondo de reserva con el consentimiento de la junta encargada del fondo.

Preparación y formato del presupuesto.

La Sección 80 requiere que los gerentes generales de departamentos gobernados por comisiones para recomendar a sus juntas previo al comienzo de cada año fiscal un presupuesto anual departamental cubriendo rentas y gastos anticipados. Bajo la Sección 343, la clasificación de estimaciones departamentales debe ser tan casi uniforme como sea posible, mostrando las funciones realizadas por cada departamento, buró u oficina y los objetos y servicios necesitados para conducirse en tales funciones. Con las estimaciones, son sometidos resúmenes, programas e información o datos justificativos según sean prescriptos por el manual de presupuesto. Todos los peticiones para aumentos sobre la apropiación del año previo deben ser clasificados en prioridad. Después de consultar con el jefe de un departamento, el Alcalde puede referir la estimación presupuestaria de vuelta al departamento con instrucciones para preparar una estimación revisada en la base de una suma máxima para el departamento, según sea fijada por el Alcalde o con tal ulterior calificación como él pueda determinar. El departamento debe presentar la estimación revisada al Alcalde, con un duplicado para el Concejo y el C.A.C., en una fecha fijada por el Alcalde.

El O.A.C. asiste al Alcalde.

La Sección 346 provee que en su preparación del presupuesto el Alcalde deberá llamar sobre los jefes de todos los departamentos por asistencia. En particular, él llama sobre el O.A.C. para asistencia de dependientes, técnica y de asesoramiento o consejo.

Contenido del Presupuesto.

La Sección 344 establece que el Presupuesto propuesto del Alcalde deberá exponer en resumen y en detalle los siguientes ítems:

- Estimaciones de los gastos y apropiaciones necesarios a su juicio para el mantenimiento del gobierno de la Ciudad para el año fiscal, incluyendo fondos de interés y amortización o pagos de capital en las deudas garantidas de la Ciudad y distritos especiales;
- Estimaciones detalladas de los ingresos del gobierno de la Ciudad durante el año fiscal siguiente bajo las leyes existentes al tiempo que el presupuesto es transmitido y las propuestas de rontas, si las hay, contenidas en el presupuesto;
- Los gastos e ingresos del gobierno de la Ciudad durante el último año fiscal completado;
- Estimaciones de los gastos e ingresos del gobierno de la Ciudad durante el año fiscal corriente;
- El monto o cantidad de apropiaciones anuales, permanentes u otras, incluyendo saldos de apropiaciones para años fiscales previos, disponibles para gastos durante el año fiscal en curso, como de 30 de Junio de tal año;
- Declaraciones de saldos de:
 - a. La condición del tesoro al final del último año fiscal completado,
 - b. La condición estimada del tesoro al final del año fiscal en curso,
 - c. La condición estimada del tesoro al final del año fiscal siguiente si las propuestas financieras contenidas en el presupuesto son adoptadas;
- Todos los hechos esenciales respecto a los endeudamientos garantizados y otros del gobierno de la Ciudad;
- Tales otras declaraciones y datos como en la opinión del Alcalde son

necesarios o deseables para hacer conocidas en todos los detalles prácticos las condiciones financieras del gobierno de la Ciudad.

La Sección 345 provee que las cifras requeridas para los diferentes años deberán ser establecidas en columnas paralelas.

Saldo no apropiado.

El Presupuesto contiene un ítem para ser conocido como el "saldo no apropiado" el cual es disponible para apropiaciaciones posteriormente en el siguiente año fiscal para enfrentar contingencias según ellas sobrevengan.

El presupuesto está también respaldado por una declaración de recursos del fondo de reserva románente para el siguiente año fiscal para enfrentar los requerimientos de caja de la Ciudad para la porción de ese año preventivamente a la recopilación de impuestos o para apropiaciaciones para el saldo no apropiado.

Presupuestos de departamentos independientes.

Las Secciones 345 y 356 establecen que el presupuesto deberá ser impreso con un número razonable de copias para distribución pública. El presupuesto no cubre las operaciones de los departamentos del gobierno de la Ciudad teniendo control de sus propios fondos especiales; es decir, los Departamentos del Puerto, Biblioteca, Recreo y Parques y Agua y Energía, pero copias impresas de sus presupuestos departamentales son incluidas.

Distribución de presupuestos.

El presupuesto adoptado es archivado en la Oficina del Contralor, y bajo su dirección es imprimido y distribuido a los oficiales del gobierno de la Ciudad y no menos de 500 copias para ciudadanos interesados.

Provisiones presupuestarias de retiros de la Carta.

El retiro para empleados de la Ciudad es gobernado bajo la Carta por el Sistema de pensiones de Bomberos y Policía para el personal jurado de bomberos y policía y el Sistema de retiro de empleados de la Ciudad para todos los otros empleados.

El Sistema de Agua y Energía no está incluido bajo esas provisiones presupuestarias.

Los procedimientos de apropiaciación de la Carta para los sistemas de retiro están contenidos en las Secciones de la Carta 506 y 186.

La Sección 506 se refiere a la financiación del Sistema de retiro de los empleados de la Ciudad. Requiere al Concejo de la Ciudad o al Contra-

lor, imponer, además de otros impuestos, un impuesto suficiente para proveer el monto requerido para mantener el sistema en una base actuarial, proveyendo, sin embargo, que el Congreso pueda apropiar de fondos disponibles todo o cualquier parte del arriba monto total, en cuyo caso la imposición del impuesto deberá para la diferencia entre la cantidad de esa manera apropiada y la cantidad total necesaria.

La Sociedad 186 se refiere a la financiación del Sistema de pensiones de Bomberos y Policía.

CAPITULO VIMEDICION DEL TRABAJO Y ESTANDARES DE ACTUACION O PERFORMANCEPropósito.

El propósito de la medición del trabajo es establecer una relación equitativa entre el volumen de trabajo realizado y el tiempo de empleados gastado. El propósito de los estándares de performance es determinar el número de horas-hombre o días-hombre necesarios para llevar a cabo unidades de trabajo dadas de tal manera que tales estándares puedan ser usados en presupuestación, analizar necesidades departamentales y potitorios de personal, comparar presente con pasada performance, comparar la eficiencia relativa de unidades geográficas y medir el monto de acumulación departamental en términos del tiempo necesario para eliminar esta condición. Sin estándares de performance, el análisis de requerimientos departamentales es mayormente subjetivo.

Métodos de medición.

Donde el trabajo es repetido y rutinario e igualtrio trabajo es realizado por un gran número de empleados, el método de ingeniería industrial es empleado para lograr estándares de tiempo para realizar el trabajo. Un estudio de una operación puede ser hecho como realizado por un solo individuo. Cada elemento en la operación es identificado y el tiempo requerido para realizar cada elemento es registrado. Cada elemento es entonces analizado para determinar la manera más efectiva por la cual puede ser realizado. Separados tiempos estándar son desarrollados para cada elemento, y su combinación producirá un tiempo estándar para el ciclo de la operación. Tal análisis del estudio de tiempo puede ser de valor para:

Determinar cuales partes del sistema actual son pobremente ejecutadas, esto es dónde existe movimiento malgastado.

Proveer medios de estimar los ahorros de trabajo y tiempo los cuales podrían ser razonablemente esperados como un resultado de un método improvisado.

Comparar el tiempo consumido por empleados individuales con estándares aceptados, para determinar la efectividad de la performance de los empleados.

Estandares de actuación o performance.

El método estadístico y derivación de estándares ha sido lojos más

extensamente usado en el gobierno que el método de ingeniería industrial, porque el gobierno generalmente trata con una extensa variedad de servicios más bien que en la producción de productos específicos de una naturaleza semejante.

Estandares de performance derivados de información estadística son un resultado de medición del trabajo. Cuando la correcta información es registrada por un período extendido, digamos por un año, las horas-hombre requeridas por unidad realizadas como promoción sobre el año deberían ser legítimamente dignas de confianza. El tiempo trabajado debería ser informado en una base neta para reflejar el tiempo actualmente trabajado en cada subactividad, pero el tiempo no productivo debería ser también informado de manera que esa combinación pueda ser hecha con el tiempo total informado en los registros de listas de pagos y para establecer relaciones entre tiempo productivo y no productivo.

De los muchos estandares disponibles, el promedio de la pasada actuación o performance ha sido usado pero este puede ser basado en un logro mediocre.

El cuartillo superior o promedio de la mayor performance es una selección posible desde un punto de vista incentivo.

Unidad de trabajo.

Para ser de valor, los estandares de performance deben reflejar el trabajo ejecutado por el departamento. Las fallas departamentales y de actividad son demasiado amplias en alcance y el trabajo debe ser dividido en subactividades para el uso efectivo de los estandares de performance. Una unidad de trabajo debería ser establecida que mejor indicara el tipo de trabajo cumplido por los empleados ocupados en la subactividad. Un valor de horas-hombre por unidad basado en el trabajo de un grupo por un año o más es un experiencia estandar de performance el cual puede ser aplicado en una variedad de maneras. En presupuestación, el número de unidades de trabajo estimadas para ser realizadas multiplicadas por las horas-hombre por unidad deberían proveer una aproximación razonable del número de horas-hombre que serán requeridas para el año entrante. Considerando petitorios para requerimientos no anticipados durante el año, el mismo principio puede ser aplicado.

Comparando la actuación

Comparando la actuación e performance de grupos que están ocupados en trabajo similar en una base de área geográfica, el examen puede ser hecho de aquellos grupos cuya performance en horas-hombre por unidad excede aquella de otros grupos. La actual performance de cualquier grupo puede ser comparada con la pasada actuación para notar aumentos o disminuciones en requerimientos de hora-hombre por unidad. Si es estudiado o tabulado en una base mensual, un modelo de fluctuación estacional puede volverse aparente y haciendo comparaciones-cruz con la actuación de otros grupos dentro o sin el departamento para similares fluctuaciones, una base puede ser establecida para la transferencia temporaria de personal como sea necesario. El uso del método estadístico alienta la acumulación de información o datos en su condición natural para comparaciones de volumen de trabajo mes a mes o año a año.

Para propósitos presupuestarios u otros mayores, tal información puede ser más efectivamente presentada por el uso de cartas. El efecto de cambios de procedimientos u organizacionales pueden ser reflejados por proporciones de realización logradas subsiguiente e subsecuentemente a la instalación de tales cambios como comparados con previos estándares de actuación. Los estándares también proveen una base para estimar las horas-hombre y el costo de eliminar una existente acumulación de trabajo y proveer una base común sobre la cual los oficiales departamentales y presupuestarios pueden considerar las necesidades departamentales lo cual es superior para expresiones subjetivas de opinión personal.

Estandares sencillos vs. estándares de grupo de volumen.

Los estándares estadísticos discutidos a este punto son conocidos como estándares sencillos; esto es, están basados en la división de horas-hombre por unidad de trabajo a pesar del volumen de las unidades de trabajo implicadas. Debería ser reconocido que es posible en algunas operaciones que trabajo adicional puede resultar en declinante tiempo por unidad, independiente de cualesquiera otros factores. Esto puede ser probado graficando las horas verticalmente y las unidades de trabajo horizontalmente. Si el trazado produce una línea recta, el estándar sencillo es aplicable. Sin embargo, si una línea curva resulta, parece que un estándar de grupo de volumen sería más apropiado para lo cual los estándares debe-

rfían ser derivados para niveles cambiantes de trabajo.

Tasas de eficiencia.

Estandares válidos pueden proveer la base para el establecimiento de tasas de eficiencia. La tasa corriente de actuación o performance a cualquier período dado dividida por el standard y expresada como un porcentaje ilustrará el grado de efectividad al cual puede ser útil para re-paso o examen de gerencia y como un aporte incentivo.

Limitaciones.

Mientras hay muchas decididas ventajas para la aplicación cuidadosa de la medición de trabajo y estandares estadísticos de actuación, ellos están sujetos a algunas limitaciones como sigue:

Están confinados al análisis de utilización de personal y no se extienden directamente al análisis de gusto, equipo y otros costos.

Sin embargo, los costos de listas de pago normalmente constituyen el 70 al 80 por ciento de los gastos corrientes totales.

Los estandares de actuación o performance son estrictamente una medida de valores de cantidad no generalmente relacionada a la calidad del trabajo realizado aunque bajo ciertas circunstancias, puede reflejar en valores numéricos el efecto de un aumento autorizado en la calidad del servicio prestado.

Como ya se indicó, hay algunos tipos de actividades las cuales, como un asunto práctico, no pueden razonablemente estar sujetas a medición. Algun descontento puede ser encontrado cuando requerimientos de personal indicados por estandares desarrollados son desatendidos por razones de necesidades políticas o económicas.

Enfasis por demás puede llevar la medición al o más allá del punto de disminución de retribución.

Evaluación.

Cuando se investiga la posibilidad de mayor uso de estandares de actuación o se evalúa su uso presente, es necesario considerar cada subactividad desde los siguientes puntos de vista:

¿ Es la unidad de trabajo siendo usada la más lógica unidad que puedo ser usada ?

¿ Es la unidad de trabajo la que tiene la confianza de gerencia ? Si

~~Se~~ ¿gerencia tiene una mejor sugerión ?

¿ Que precauciones han sido tomadas para asegurar que solamente horas actualmente trabajadas en la sub-actividad son cargadas a la sub-actividad ?

Qué sub-actividades no están sujetas a medición pueden ser sujetas a medición ?

Requerido de los Departamento.

La presupuestación por actividades o performance requiere a cada departamento y buró u oficina preparar un programa de trabajo mostrando las actividades y sub-actividades dentro de las cuales el trabajo es dividido; basar el potitorio de personal en el número de horas-hombre requeridas para ejecutar el número de unidades estimadas; y hacer informes mensuales como del número de unidades realizadas y el número de horas utilizadas.

Estudios previos.

En 1955 un análisis y tabulación fue preparado de los informes mensuales por un período de dos años. El promedio de la mejor mitad de la actuación fue seleccionada como un estandar experimental. Los analistas asignados a los distintos departamentos para recomendación presupuestaria fueron acnsejados de los estandarres pertinentes a sus respectivos presupuestos. Un estudio ha sido también conducido en la Oficina Administrativa de la Ciudad para averiguar los distintos tipos de tareas completadas sobre un período de seis meses y el tiempo promedio que tarda procesar tales tareas. Tabulaciones adicionales han sido preparadas para los años fiscales 1954-55, 1955-56, 1956-57, 1957-58 y 1958-59. Sin embargo, la medición del trabajo ejecutado en la Ciudad de Los Angeles no puede ser mirada como completada. Hay todavía algunas sub-actividades para las cuales la medición debería ser aplicada o mejorada a las cuales son actualmente inmedibles. Esto indica que consideración periódica debería ser dada para la validez de unidades de trabajo en uso, el método de registración de tales unidades y las horas-hombre a las cuales están relacionadas, de tal manera que confiables y significativos estandares pueden ser asegurados.

CAPITULO VII

CONTROL PRESUPUESTARIO E INFORMES

Autorización

La Sección 51 de la Carta, en esencia, provee que el Oficial Administrativo de la Ciudad deberá planear y dirigir un sistema de administración presupuestaria y que él también deberá planear y dirigir procedimientos y establecer formularios o formas los que proveerán eficiencia y economía en la conducción del negocio de la Ciudad. Esta sección de la Carta provee al Oficial Administrativo de la Ciudad con autorización para conducir un sistema de informes por los distintos departamentos.

El concepto de control presupuestario.

El propósito de control presupuestario como es operado por el Oficial Administrativo de la Ciudad es asegurar que el dinero de los contribuyentes está siendo gastado correctamente por los departamentos y agencias del gobierno de la Ciudad. El fin específico del control presupuestario es el llevar a cabo del presupuesto departamental como fue intentado por los que hacen la política y la eficiente y directa gerencia de los fondos departamentales. Hay tres distinguibles pasos en la operación del presupuesto:

Elaboración del presupuesto (enero-junio)

Adopción del presupuesto (mayo-junio)

Control del presupuesto (año redondo)

Estas tres actividades son realizadas durante el año fiscal (julio 1ro.- junio 30). El control del presupuesto se superpone a la elaboración y adopción del presupuesto de tal manera que hay un continuo control el año redondo.

Formas de apropiación presupuestaria.

Hay tres formas típicas de apropiación presupuestaria:

—"Suma montón" (suma global)

Bajo esta forma, una suma no itemizada es apropiada para la operación del departamento. La ausencia de control cuando se aplica a la presupuestación de la Ciudad es completamente clara.

—"Item línea" (información detallada)

Este es el método tradicional de apropiación presupuestaria. Bajo esta política, las apropiaciones son divididas por el objeto del gasto. Un

ejemplo de este método es la forma bajo la cual los "Gastos y Apropiaciones" de los departamentos de la Ciudad de Los Angeles aparecen en el manual presupuestario.

Ilustración:

- Sueldos	ABC
Gastos	HIJ
Equipo	<u>LMN</u>
Total	XYZ

—"Presupuesto de actuación o actividad" (performance budget)

Esta política envuelve apropiaciones para funciones específicas. Un ejemplo de su división aparece en el presupuesto bajo el cabezal de "Datos o información justificativa". En la división las apropiaciones de sueldos, gastos y equipo son itemizadas por cada actividad.

Ilustración:

<u>Actividad</u>	<u>Sueldos</u>	<u>Gastos</u>	<u>Equipos</u>	<u>Total</u>
Administración presupuestaria	A	B	C	ABC
Gerencia administrativa	H	I	J	HIJ
Control de sueldos y salarios	L	M	N	LMN
Total				XYZ

Presupuesto de la Ciudad de Los Angeles

Un tipo de presupuesto de performance modificado es usado en Los Angeles por su preparación preliminar en esa manera, seguido por su conversión en la forma de presupuesto de objeto de línea para los propósitos de contabilidad. Ambos el presupuesto de performance y el presupuesto de objeto de línea son usados por la Oficina Administrativa de la Ciudad para el propósito de control presupuestario. Bajo un presupuesto de tipo de performance, un departamento debe contabilizar para su uso de su dinero asignado por actividad en lugar de simplemente por clasificación contable. Por estos medios, los que hacen la política pueden ver más claramente para qué el dinero de los ciudadanos está siendo gastado.

Informes de control presupuestario

De qué porción del dinero y energía de la Ciudad debe ser dedicado a una actividad específica, es determinado por los que hacen la política a un nivel distinto, aún en cooperación con la administración. Es el propósito de control ver que la política presupuestaria es llevada a cabo. Estadísti

cas de programa de trabajo son usadas para ambos, la estimación de necesidades departamentales y el propósito de control. La medición básica de cualquier programa de trabajo es la unidad de trabajo. Esta medición cuantitativa del programa de trabajo es informado en diversos formularios o formas O.A.C.; por ejemplo, el O.A.C.-25 y O.A.C.-26.

Programa anual de trabajo

El O.A.C.-25 es llamado el programa anual de trabajo. Este formulario alista tres items:

Personal

Horas-hombre

Unidades de trabajo.

El item de información que es derivado de este formulario o forma es una razón o proporción. Es la proporción de unidades de trabajo producidas a horas-hombre gastadas por un número fijo de personal. Dicho simplemente, la proporción de unidad de trabajo a hora-hombre para el año presente y su subdivisión mensual (OAG-26) es comparada a las proporciones de años anteriores y sus subdivisiones mensuales para el propósito de proveer una verificación en consistencia.

Ahora para que la proporción de la hora-hombre del año actual sea aceptable como una verificación, debe primeramente haber una estandarización aceptable dentro del departamento en cuestión. Quizá un departamento dado no tiene una unidad de trabajo estandar. En este caso, una proporción de unidad de trabajo a hora-hombre es sin sentido como una verificación y por lo tanto, otras verificaciones deben ser usadas en el control presupuestario de ese departamento.

Trabajo medible y no medible.

Un departamento no tiene una unidad de trabajo estandar si sus actividades no están sujetas a medición cuantitativa. Las actividades del Departamento de Policía, por ejemplo, no están generalmente sujetas a medición cuantitativa. La Oficina o Buró de Conservación de Calles, en contraste, puede informar un cierto número de millas de calles barridas por un número dado de horas de barrido de calles, gastadas como una proporción consistente. Un barredor de calles barrerá más probablemente la misma área de calles en una hora en Lunes como en Martes. Está claro que no hay analogía de unidad de trabajo entre el barredor de calles y un patrullador de radio. Un barredor de calles rinde el servicio de barrer una calle, el cual es matemáticamente medible. El policía rinde el servicio de protección, el cual no

es todavía matemáticamente medible.

Es obvio entonces que la proporción de unidad de trabajo provee una verificación digna de confianza y consistente solamente en servicios que son medibles. En los servicios no medibles, un medio diferente de asignación y control presupuestarios debe ser empleado. Frecuentemente, este otro medio es una decisión por los que hacen la política de exactamente qué porcentaje del dinero disponible debería ser invertido en ese especial servicio no medible.

Criterio para unidades de trabajo

Es importante recalcar que una unidad de trabajo que no puede ser usada para apoyo en una base de tiempo directa, debería ser desdenada como siendo sin sentido. Para ser significativa, una unidad de trabajo debe:

- ser contable
- ser expresada en terminología familiar
- reflejar esfuerzos de trabajo
- expresar capacidad de trabajo
- tener consistencia

Procedimiento de informes:

Los departamentos informarán los logros o realizaciones para la organización en términos de unidades de trabajo u horas-hombre, más el número de personal utilizado para realizar el trabajo. De esta información, el analista puede estimar el costo por unidad de trabajo; averiguar que un trabajo o empleo está progresando como fue programado; determinar que la utilización correcta de personal (como fue presupuestada) está sucediendo; y hacer una comparación mes a mes usando un mes cualquiera como base.

Gastos legales.

Dicho en pocas palabras, el usual objetivo contable del control presupuestario es ver para él, que la apropiación presupuestaria está siendo gastada dentro de la clasificación contable presupuestada. En general, este tipo de control presupuestario es regularmente efectivo. Hay, sin embargo, una excepción a esta regla general. Es posible que un departamento pueda gastar fondos presupuestarios dentro de la cuenta correcta y todavía no gastar el dinero para el propósito que intentaron los que hacen la política. Esto es posible en una ciudad que opera en un presupuesto de objeto de línea. Por ejemplo, un departamento de salud puede tener fondos presupuestados en su cuenta de sueldos para ocuparlos en un programa de polio

y puede en lugar de eso ocuparlos en un programa de control de tuberculosis. De este modo, el departamento habría hecho frente su compromiso de item línea gastando el dinero en sueldos, y todavía no habría ejecutado la actividad que fue intentada. En tal situación, el control presupuestario demandaría que el departamento haga sus gastos para "los propósitos propuestos" más bien que hacer un "gasto legal". Una desviación tal como en el hipotético ejemplo de arriba sería improbable en una ciudad operando en un presupuesto de actuación o performance. Aquí el gasto está marcado para una actividad específica tal como el cumplimiento de un contrato exterior.

Control de autoridad de personal.

Cada departamento tiene autoridad para contratar o asalariar un número limitado de empleados. Una resolución especial del Concejo es necesaria para aumentar la autoridad de personal durante el año. Esta restricción es un control por si misma. Sin embargo, es concebible y algunas veces es probable, que un departamento necesitará más personal que el que está autorizado. La limitación de la autoridad de personal parece demasiado rígida para un departamento en tal posición. Sin embargo, hay una provisión que presta flexibilidad para el control de las necesidades de personal departamentales.

Posiciones sustitutivas

En adición a una autoridad fija de personal, al departamento se le da autoridad para llenar una necesidad de emergencia con posiciones sustitutivas. Sin embargo, el uso de posiciones sustitutivas no es indiscriminada. Está sujeta a aprobación por el Oficial Administrativo de la Ciudad. Esto es donde el control y control que es flexible, es introducido.

Autoridad de horas extras

Un control muy similar al exactamente descripto es la autoridad de horas extras. Una resolución del Concejo es necesaria.

Desviación de equipo.

En el mismo tren general de pensamiento, el Oficial Administrativo de la Ciudad debe aprobar cualquier petitorio para un cambio en la lista de equipo de un departamento.

Transferencias

A veces un departamento necesita más dinero para llevar a cabo sus funciones eficientemente. Una apropiación adicional es difícil de obtener y requiere una acción del Concejo aprobada por el alcalde. Es una acción de alto nivel. También, el hecho de que la mayor parte del dinero de la Ciudad ha sido ya presupuestado o de otra manera comprometido hace una apropiación adicional muy difícil de concertar. Sin embargo, algunas veces un departamento es permitido a transferir dinero desde una cuenta dentro de su propio presupuesto para otra sobre aprobación por el Oficial Administrativo de la Ciudad de un petitorio formal desde el departamento. Esta es aún otra faceta de control presupuestario.

Controles presupuestarios por otros departamentos.

Contralor

Debe aprobar gastos. Los gastos propuestos deben ser de las cuentas correctas. Sin embargo, estos controles contables no son siempre adecuados desde que, por ejemplo, Conservación de Calles tiene U\$S 2:000.000 para materiales de construcción. Fuera de esto nada, de clavos a grava, puede ser comprado ilegalmente. El Contralor tiene también control de personal puesto que los departamentos pueden solamente pagar sueldos para posiciones que han sido correctamente autorizadas.

Agente de compras

Realiza la compra y de este modo ejercita algún control. Usa el procedimiento de ofertas y constantemente intenta adquirir ítems de calidad satisfactoria a bajo costo.

Araratos de control "Último recurso"

En contestación a la pregunta, "¿ qué si un departamento rehusa afrontar sus compromisos?", está siempre disponible el poder del alcalde y Concejo de la Ciudad para retirar autoridades requeridas desde un departamento y transferir fuera sus fondos para forzar a un departamento obstinado a enfrentar sus compromisos. Tales acciones extremas de control presupuestario son innecesarias tanto tiempo como el poder para crearlas existe.

Resultados

Los resultados de presupuestación por performance y control presupuestario, hacen el esfuerzo pues que vale la pena. El control presupuestario a veces revela una duplicación de esfuerzo, en ambos niveles departamental e interdepartamental. Aquí, por eliminación o por combinación, el control

presupuestario puede efectuar un ahorro del dinero de los contribuyentes. La misma contabilidad específica que revela duplicación, da información importante a los que hacen la política. Las estadísticas muestran claramente cuánto dinero está siendo apropiado para actividades específicas. De este modo, aquellos que hacen la política pueden ver más claramente qué actividades para acentuar en sus asignaciones del dinero de los ciudadanos. En términos de filosofía política, las ventajas están claramente dichas. La presupuestación por performance capacita al Alcalde y Concejo para ver el bien departamental en relación al bien común de la Ciudad y el control presupuestario es el medio de asegurar que el bien común es mantenido por encima del bien departamental.

Vinculación o enlace departamental

La espina dorsal del programa de control presupuestario del O.A.C. es su uso de enlace departamental, el cual es el mantenimiento de contacto continuo con los departamentos. El O.A.C. tiene un pequeño control formal o autoridad sobre las operaciones de los distintos departamentos de la Ciudad. Sin embargo, él realmente ejercita influencia considerable en las operaciones departamentales por virtud de sus responsabilidades en la preparación del presupuesto, control presupuestario, recomendaciones de sueldos, prescribiendo reglas y estándares en materias bajo su jurisdicción, transferencias de fondos y transferencias temporarias de personal. Desde que el O.A.C. básicamente deriva sus poderes indirectamente, es particularmente necesario que la lazación departamental sea establecida en una base cooperativa y efectiva.

El O.A.C. debe, por necesidad, delegar la mayoría de los contactos diarios con los departamentos operacionales a su cuerpo técnico asesor. Sin embargo, él personalmente maneja o supervisa de cerca el enlace con comisiones, jefes de departamentos y ejecutivos mayores de departamentos operacionales en asuntos que requieren alto nivel de consideración y discusión. Para ubicar la vinculación departamental en una base sistemática y ordenada, la responsabilidad por lazación departamental para cada departamento o división mayor es asignada a un analista específico del cuerpo técnico asesor del O.A.C. La vinculación departamental, como es discutida aquí, es la relación trabajando entre los departamentos operacionales y el O.A.C. Es un

proceso continuo y es de la más alta importancia para el éxito del O.A.C. que esta relación trabajando sea establecida y mantenida en la base más cooperativa y efectiva posible.

Relaciones de los analistas con los departamentos

Cada analista es responsable por asistencia de departamentos asignados en la preparación de sus petitorios presupuestarios de acuerdo con las instrucciones en el manual presupuestario y las políticas anunciadas del alcalde. Es esperado que el analista conteste u obtenga contestaciones concerniendo interpretación y aplicación de instrucciones presupuestarias y políticas.

Después que el presupuesto es sometido, el analista es responsable de investigar y analizar los petitorios y preparar un presupuesto recomendando de acuerdo con instrucciones presupuestarias y políticas básicas. El analista debe establecer una relación de trabajo cooperativa y efectiva con los representantes de los departamentos operacionales y debe adquirir un conocimiento completo de las operaciones del departamento. El analista debería observar y discutir actividades departamentales para mejor entendimiento del qué, por qué y cómo de las operaciones departamentales. Debe conducir sus investigaciones en una forma que no deje duda de que están siendo llevadas a cabo en una manera razonable y justa.

Administración presupuestaria.

Después que el presupuesto es adoptado, el analista trabaja con el departamento para ver que sus compromisos presupuestarios son enfrentados. Es esperado que esté en tales términos cercanos con el personal departamental que él conozca los menores problemas y ayude a resolverlos antes de que se transformen en mayores problemas. El analista es responsable de preparar informes mensuales los cuales también indican si o no el presupuesto está siendo administrado de acuerdo con los planes. Para llevar a cabo esto, es necesario que el analista asegure que los informes departamentales son sometidos de acuerdo al programa.

El analista es responsable de analizar y preparar informes indicando el progreso del departamento con respecto a la utilización de personal, realizaciones de programas de trabajo y condición de las apropiaciones, gastos e ingresos. Es necesario que el analista discuta con el departamento las razones para desviaciones en el plan presupuestario y sus métodos pro-

puestos de manejar los problemas. Además, los departamentos someterán distintos petitorios y propuestas para desviaciones en el plan presupuestario con respecto a cambios en personal, equipo y gastos para materiales y abastecimientos. El analista es responsable de investigar estos asuntos y preparar informes y recomendaciones.

Servicios de ayuda técnica.

Por política, el Alcalde y Concejo envían muchos petitorios departamentales y propuestas sometidas a ellos, al O.A.C. para investigación, informe y recomendación. Estos asuntos son asignados al analista asignado para manejar el enlace departamental por el departamento o división iniciador del petitorio. Para mantener el status del O.A.C. como consejero profesional y consultante al Alcalde, es de extrema importancia que esos informes sean preparados en la base de los estándares profesionales más altos.

CAPITULO VIII

EL PROGRAMA DE INVERSIONES Y EL PRESUPUESTO DE CAPITAL.

Proyectos de capital.

Los proyectos de inversiones de capital comprenden todas aquellas erogaciones destinadas a inversiones con una vida útil, teniendo una vida estimada de no menos de diez años e incluyen adquisición de tierras, derechos de paso e edificios y la construcción de trabajo de mejoramiento de calles, estructuras u otro trabajo público o mejoramientos de beneficio general los cuales son disñados para proveer un seguro, más económico y conveniente servicio para el público. Los proyectos de capital son mejoramientos que se agregarán a las inversiones de la Ciudad en permanentes y útiles facilidades públicas. Los proyectos de capital están separados en dos categorías: proyectos de plantas de funcionamiento y proyectos de plantas físicas.

Ejemplos de proyectos de plantas de funcionamiento son:

Centros de agencias administrativas - Edificios (estaciones de policía, de bomberos) - Patios para trabajos públicos - Parques y campos de deportes - Bibliotecas.

Ejemplos de proyectos de plantas físicas son:

Calles - Carreteras - Puentes - Bocas de tormenta - Sistemas de agua - Plantas de disposición de residuos - Plantas de energía.

El equipo puede ser considerado como un proyecto de capital, pero no es ordinariamente considerado así en el presupuesto de la Ciudad de Los Angeles.

Ejemplos de equipo cuando son así considerados son:

Equipo de bomberos, tal como camiones de bomberos.

Equipo instalado en conexión con la construcción de un mejoramiento tal como elevadores, escalas, etc.

Programa de mejoramiento de capital.

Un programa de mejoramiento de capital implica proyectos propuestos de capital arreglados en serie de prioridad. Los proyectos son entonces agrupados en programas anuales de tal manera que el costo total de cada año es como el equivalente al financiamiento estimado disponible para ese año. Un programa de capital cubriendo un período de cinco a seis años es acerca de todo aquello que debería ser planeado. Desde que las prioridades puedan cambiar

como las condiciones y situaciones cambian, el programa debería ser flexible y los ajustes hechos como sea necesario.

La determinación final de prioridades debería ser hecha por el cuerpo legislativo o un comité especial y los proyectos para ser incluidos en el presupuesto de capital financiado deberían ser aprobados por el cuerpo legislativo.

Presupuesto de capital

El presupuesto de capital de la Ciudad es una lista de proyectos de capital y sus costos y medios propuestos de financiamiento de esas costos. La mayoría de los presupuestos de capital son para un período de un año, pero en el caso de emisiones de bonos el presupuesto de capital puede extenderse por un período de varios años. El presupuesto de capital provee un programa para ser usado por los departamentos para la construcción de los proyectos. El presupuesto de capital programado ha incrementado el orden y método en la selección de proyectos de capital para financiación.

Los objetivos de un presupuesto de capital son:

- Reducir o estabilizar la tasa de impuesto por un período de tiempo. Esto es logrado cuando una planificación cuidadosa hace posible efectuar un cambio completo desde la costosa "política de bonos" de financiación de proyectos de capital a la política "pay-as-you-go": pagar los gastos como vayan surgiendo.
- Acomodar proyectos de capital en el orden de sus necesidades.
- Proporcionar a los administradores de la Ciudad un sentido de dirección.

Reducir la efectividad de los grupos de presión

- Coordinar proyectos de capital con los desarrollos de trabajos públicos del condado y otras jurisdicciones gubernamentales.
- Prevenir indebida expansión de costos de operación y mantenimiento.
- Estabilizar la actividad de construcción.
- Determinar el alcance para el cual tasaciones especiales deberían ser usadas para financiamiento de mejoras.
- Hacer cierto que el dinero está disponible cuando sea necesario.
- Evitar errores costosos.
- Fijar una meta para desarrollo cívico la cual enseñará al contribuyente que es lo que va a recibir por su dinero.
- Tener un programa pronto el cual puede ser adoptado cuando sea nece-

sario. Un ejemplo exitoso de este objetivo es el programa de la Autoridad de Agua y Energía el cual fue adoptado en el período crítico de la depresión.

El lugar de la política

Una decisión de política es necesaria a cada etapa en el desarrollo de un programa de capital y esas decisiones forman la base de pasos subsiguientes.

Planta Maestro

Primero en orden es la preparación de un programa maestro. Este es preparado inicialmente por el Departamento de Planificación de la Ciudad. En la preparación de un plan maestro el departamento puede usar:

- Mapas de "uso de la tierra".
- Un estudio de la población (estos mapas y estudios son compuestos para todas las zonas del área: agrícola, residencial, comercial, industrial)
- Unidades más pequeñas de planes maestros de calles, carreteras, facilidades de trabajos públicos y terrenos de servicio, edificios públicos, parques y campos de deportes.

Después de la preparación del plan maestro, los proyectos de capital son seleccionados basado en la necesidad de los mejoramientos propuestos para completar el desarrollo según sea propuesto en el Plan Maestro.

Entonces a los proyectos propuestos se les da una clasificación de prioridad de acuerdo al año recomendado para financiamiento. Esta clasificación es hecha por los distintos departamentos o a las oficinas de la Junta de Obras Públicas.

Ordenanza 103.047

El establecimiento del Programa de gastos de mejoramiento de capital es cubierto por la Ordenanza No. 103.047 adoptada por el Concejo en abril 7, 1954. Esta Ordenanza prescribe el procedimiento para el desarrollo del Programa de gastos de mejoramiento de capital.

La Sección 2a. de esta Ordenanza provee brevemente como sigue:

- Cada departamento prepara anualmente una lista de prioridad de proyectos de acuerdo con las instrucciones del O.A.C.
- Las listas de prioridad departamental son sometidas al O.A.C.
- El O.A.C. prepara un programa experimental de gastos de mejoramiento de capital de proyectos de plantas físicas y de operaciones teniendo un costo total estimado de aproximadamente el doble de la cantidad de fondos estimada a ser disponible.

- La lista experimental es sometida al Comité de Prioridad de Obras Públicas.
- El Comité de prioridad de obras públicas prepara la lista final y somete al Alcalde el o antes de abril 30. Las listas incluyen desde 5 % a 10 % para "Proyectos para ser designados por Ordenanza".
- Los Fondos de los cuales las apropiaciones pueden ser hechas incluyen el Fondo General, el Fondo permanente de mejoras, el Fondo de Seguridad del Tráfico, fondos de bonos y otras fuentes.
- En Julio 1^{er}, los jefes de departamento tienen autoridad para desembolsar fondos apropiados en el Programa de gastos de mejoramiento de capital para la preparación de planes y adquisición de derechos de paso.
- La transferencia puede ser hecha desde un ítem apropiado a otro.
- La reapropiación de fondos desafectados al término del año fiscal.

Comité de prioridad de Obras Públicas

Está compuesto de siete miembros, cuatro de los cuales son Concejales que son Presidentes de los siguientes Comités del Concejo:

- El Comité de asuntos del Estado, Condado y Federales que es Presidente del Comité de prioridades de obras públicas.
- El Comité de finanzas.
- El Comité de Obras Públicas.
- El Comité de la Carta y del Código administrativo.

Los otros tres miembros son:

- El Presidente de la Junta de Obras Públicas.
- El O. A. C.
- El Ingeniero de administración.

El Comité de prioridad de obras públicas en una época fue inefectivo. En 1954, sin embargo, recibió reconocimiento oficial y ahora es un engranaje vital en la determinación de prioridad. La más alta prioridad es dada para aquellos proyectos cuya demora sería perjudicial para los mejores intereses de la Ciudad. La Lista Maestra de proyectos, clasificados por prioridad, es mantenida por el O.A.C. desde las listas de proyectos sometidas por los departamentos individuales.

Petitorios de proyectos

Las listas de proyectos de cada departamento clasifican primero aquellos proyectos que ya están parcialmente financiados. Todos los petitorios

de proyectos son sometidos en el Formulario O.A.C. - 39.

El O.A.C. - 39 completo contiene la siguiente información:

- Título del proyecto y descripción.
- Justificación del proyecto.
- Costo estimado, itemizado y totalizado.
- Fuente sugerida de financiación.
- Año sugerido de financiación.
- Estimación de costo de mantenimiento.
- Cantidad de equipo adicional y personal necesario.

Lista de doble valor

El O.A.C. entonces prepara de la lista general, la lista de doble valor. Esta lista es compuesta de los proyectos de más alta prioridad y es estimada a ser dos veces tan grande como sea capaz de ser financiada. El razonamiento detrás de la lista de doble valor es la provisión de alternativas suficientes en el caso de que algunos proyectos probaren ser inaceptables. El O.A.C. somete esta lista experimental al Alcalde antes del 1^o de Mayo de tal manera que pueda ser incluida en "Presupuesto propuesto". El Alcalde puede hacer cambios en la lista. Después de sometida al Concejo, está nuevamente sujeta a la aprobación o modificación (o ambas por supuesto). Cuando ha sido finalmente aceptada, ya no es más experimental, pero es el actual "Presupuesto de capital de la Ciudad de Los Ángeles".

"Balanceando" el Presupuesto de capital

El presupuesto de capital para el año corriente debe recibir consideración para balancear en tres aspectos importantes:

- Balanceado financieramente.
- Balanceado por tipo de mejoramiento.
- Balanceado por área y prioridad.

Balance financiero

El balance financiero es logrado financiando los programas de capital en cualquiera de dos bases, contado o pidiendo prestado.

Las fuentes de la base de contado pueden ser:

- Tasación especial.
- Impuesto general o sobre la propiedad.
- Impuesto de gasolina.

- Fondo de seguridad del tránsito. Este fondo está compuesto de ingresos de multas por violaciones del Código de Vehículos del Estado. Es usado principalmente por los Departamentos de Obras Públicas y de Tráfico.

- Otras fuentes de agencias gubernamentales:

El Estado de California financia la construcción de la Ciudad de autopistas.

El Condado de Los Angeles provee dinero para conservación de ca-
llles y control de inundaciones.

Algunos de los proyectos son tan grandes que el préstamo es la úni
ca forma de financiación. No es factible bajo las presentes condiciones
financiarlos al contado. Ejemplos de tales grandes proyectos son:

- El Sistema de disposición de residuos - Tratamiento de plantas Hype
rion, edificios municipales.

- Los edificios de Policía y Salud.

La base común de financiación, por prestamos es la emisión de bonos. La
desventaja de los bonos es que el interés que debe ser pagado reduce el to
tal de dinero disponible para construcción o para otros usos. Algunos pro
yectos pueden ser hechos autofinanciados. Por ejemplo, el sistema de agua
de Los Angeles. Otr's ejemplos serían:

- Peaje de carreteras, rutas o caminos.
- Piscinas.
- Zoológicos.

También son tomados en consideración en el balance financiero del
programa de capital los costos futuros de operación y mantenimiento para
los cuales puede ser previsto en el presupuesto anual.

Balance por tipo de mejoramiento.

El programa de capital puede ser también balanceado por tipo de me
joramiento; particularmente los proyectos de plantas físicas y los proy
ctos de plantas de operación. Si el programa fuera recargado a cualquier
departamento en particular, cualquier proyecto en particular o cualquier
función en particular, serían desbalanceado por tipo de operación.

Balance por área y prioridad.

Finalmente, el programa debe ser balanceado por área y prioridad rela-
tiva. Debe ser una distribución razonable de proyectos sobre las distintas

áreas de la Ciudad, tan bien como debida consideración a la prioridad relativa de cada proyecto por aquello de todos los otros proyectos.

Procedimiento de tasación especial

- Deberían los propietarios de inmuebles desear ciertos mejoramientos (alcantarillas, veredas, etc.) los cuales no serían normalmente financiados por los fondos generales de la Ciudad; ellos pueden peticionar al Concejo de la Ciudad para tales mejoramientos. Si el 50 % o más de los propietarios de inmuebles firman la petición para mejoramientos, es sometida al Concejo de la Ciudad.
- El Concejo en cambio remite la petición al Ingeniero de la Ciudad para determinar si una mayoría de los propietarios de inmuebles quieren el mejoramiento. Si su informe es favorable, el Concejo de la Ciudad le ordena preparar planes y diseñar una Ordenanza de Intención y un diagrama de tasación esbozando el área a ser tasada para el mejoramiento. Esto es determinado en una base de beneficio para cada propietario de inmueble y es generalmente calculado sobre una base de frontes.
- El Ingeniero de la Ciudad somete esta información al Concejo, la Ordenanza de Intención, el área específica y los costos de tasación. El Concejo fija una fecha 45 a 60 días desde ese momento para escuchar protestas contra el mejoramiento. Si menos del 50 % de los propietarios de inmuebles protestan, entonces una ordenanza final es adoptada y las ofertas otorgadas.
- A la terminación del trabajo, la Oficina de Tasaciones determina costos para cada propietario de inmueble y una fecha de protesta es fijada. Después de la confirmación de la tasación por el Concejo, el Buró de Tasaciones recibe pagos de tasaciones de los propietarios de inmuebles por 30 días para envío al contratista.

Resumen del Programa de mejoramiento de capital

El programa de mejoramiento de capital está representado en el presupuesto anual de la Ciudad de Los Angeles por el presupuesto de capital. El presupuesto de capital está compuesto de un número de proyectos de capital para el mejoramiento y la expansión de servicios prestados por la Ciudad a sus ciudadanos y la introducción de tales nuevos servicios como sean considerados

en el mayor interés del bien común. Estos proyectos son originalmente sugeridos por los departamentos existentes, los administradores de la Ciudad y en algunos casos, por los mismos ciudadanos. Estos proyectos son seleccionados y organizados por el Comité de prioridades de Obras Públicas. Ellos son investigados y controlados por la oficina del O.A.C. y el presupuesto de capital es subsiguentemente aprobado por el Alcalde y el Concejo. Aquellos proyectos de gran escala que requieren préstamos deben ser finalmente aprobados por los votantes. El presupuesto de capital es el producto de pensamiento cuidadoso, ordenado y sistemático, y está enteramente balanceado de manera que pueda ser rápida y eficientemente llevado a cabo hasta el fin.

- - - - -

OAC - 39 (Revisada 9-59)

CIUDAD DE LOS ANGELES

PETITORIO DE PROYECTO DE MEJORAMIENTO DE CAPITAL

Departamento

Bureau 6
Division

Título y descripción del proyecto:

Justificación del Proyecto

Custos estimados del proyecto	Monto	Año Fiscal Requerido	Financiación sugerida
Planes	\$		
Adquisición de tierra			
Construcción			
Equipo			
Otros costos			
Total costos estimados	\$		
Fondos disponibles o ya gastados			
Saldo requerido	\$		

Costos estimados de operación y mantenimiento	Año Fiscal Requerido	Monto requerido	
	Jac. año		Años subsiguientes
Mantenimiento, reparación y operación		\$	\$
Cuerpo asesor adicional (si hay)			
Equipo adicional - no indicado arriba			

Recomendado por:

Para uso del Alcalde

(Gerente General o Jefe de Bureau o División)
Pedido por:

(Jefe de Departamento)

Fecha

Transmitir en triplicado - Carta de envío no necesaria

CAPITULO IX
INFORME FINAL

Elevado en Agosto de 1961 al Consejero para Estudiantes Internacionales del Centro Internacional de Administración Pública de la Universidad de California del Sur de Los Angeles, California.

Estimado Profesor Pak:

Tenemos el agrado de informarle acerca de los resultados para los cursos de Investigación dirigida y de Trabajo en el campo práctico y de las experiencias en la Oficina administrativa de la Ciudad, de la Ciudad de Los Angeles y otras agencias en el Condado durante el mes de Julio de 1961, actividades que fueron comprometidas bajo su supervisión y asistencia.

El programa en la Oficina administrativa de la Ciudad fue de acuerdo al siguiente itinerario:

Julio 1^a.

Discusión preliminar con el Jefe Analista Administrativo, relacionada con la organización del Gobierno de la Ciudad con particular énfasis en las responsabilidades del O.A.G. en la preparación del presupuesto de actividades y el rol de consejero para el Concejo y el Alcalde de la Ciudad de Los Angeles. Nuestro mayor interés era el proceso presupuestario y el lado de los gastos durante la ejecución tan bien como todas las fases concernientes con los sistemas usados en el pago de obligaciones y los procedimientos de contabilidad y auditoría.

Julio 3.

El estudio fue sobre los petitorios de presupuestos departamentales, analizando el caso del Buró de mantenimiento de calles bajo la Junta de Obras Públicas donde los petitorios están sobre estadísticas de programa de trabajo y unidades de trabajo de las actividades desarrolladas.

Julio 5.

Esta reunión fue dedicada al estudio del Departamento de Salud, su estructura de organización, analizando el proceso de desembolsos en relación con listas de pagos, abonos para viaje y drogas con particular énfasis en el análisis de los petitorios presupuestarios. Fue señalado el problema de duplicación con el Departamento de Salud del Condado de Los Angeles el cual provee servicios similares.

Visitamos la Oficina de Estadísticas y Análisis del Departamento de Salud, habiendo sido informados acerca de las diferentes estadísticas (vital, morbilidad, programa), basadas en informes diarios que son empleados para planificación administrativa, preparación presupuestaria y supervisión.

Julio 7.

Visitamos la Organización de gerencia de negocios y el Buró de contabilidad del Departamento de Salud. Tuvimos la oportunidad de observar el sistema de contabilidad y los procedimientos usados para gastos, el plan presupuestario de gastos para el año fiscal anterior, las asignaciones mensuales, las exenciones, las peticiones, las demandas internas y las órdenes de compra.

El Asistente del O.A.C. condujo esta sesión comenzando con los antecedentes históricos de la O.A.C., la implantación de la presupuestación por actividades en Los Ángeles, las ventajas de este sistema. Discutimos los prerequisitos para una presupuestación por actividad, habiendo concluido que la contabilidad de costos y la medición del trabajo de todas las actividades y subactividades no son esenciales para la adopción del presupuesto en un baso de actividades desarrolladas. Fue también establecido que la O.A.C. dedica la mayoría de su tiempo al trabajo presupuestario y durante el tiempo restante a los exámenes y estudios de gerencia en los Departamentos y Burós del Gobierno de la Ciudad.

Julio 10.

Fuimos informados acerca del Programa de gastos de mejoramiento de capital, estimado para un período de seis años y que representa las prioridades finales recomendadas por el Comité de prioridades de obras públicas, incluyendo una lista de proyectos de capital de planta física y planta operativa, el método de financiación, agrupado de acuerdo al año fiscal en el que la financiación ha sido recomendada por los departamentos y arreglada de acuerdo al tipo de proyectos y la secuencia numérica de los números de proyecto dentro de cada año fiscal. Después que el Alcalde sometió su presupuesto propuesto al Concejo de la Ciudad, en o antes de Junio 1^{er}, el Concejo tiene la oportunidad para considerar, junto con todos los otros items presupuestarios, los proyectos individuales incluidos en el Programa de gastos de mejoramiento de capital anterior a la adopción final del presupuesto.

Pasamos la tarde en la O.A.C., estudiando el análisis de los petitarios presupuestarios para el desarrollo del Programa de edificios públicos y el Departamento de policía y tráfico.

Julio 12.

Esta sesión fué dedicada a la visita del Buró de edificios públicos bajo el Departamento de obras públicas encargado de mantenimiento y reparación de todos los edificios de las oficinas del Gobierno de la Ciudad. Su presupuesto está dividido en dos grandes pilares: 1) Operación general y mantenimiento y 2) la construcción de proyectos presupuestarios. La mayoría de los proyectos de construcción son llevados a cabo por constructores privados y solamente pocos proyectos son construidos por elementos de la Ciudad. En resumen, el departamento prepara planos y especificaciones de proyectos a ser hechos por fuerzas de la Ciudad y prepara diseños preliminares para edificios nuevos y supervisa planos por arquitectos privados teniendo un control permanente de los proyectos por constructores privados, estudiando y recomendando las propuestas de los ofertantes de acuerdo a las estimaciones previas.

Julio 12 y 14.

Durante este lapso visitamos la oficina de contabilidad para el Departamento de obras públicas el que mantiene cuentas presupuestarias y de costo para el mencionado Departamento y cuentas para fondos especiales atendiendo actividades de obras públicas; prepara y mantiene un registro de toda información o dato de lista de pagos de obras públicas y provee servicios de tabulación y facturación para el departamento y prepara y emite declaraciones e informes para uso por gerencia para controlar gastos y operaciones. Estudiamos muy cuidadosamente los procedimientos para desembolsos concernientes a las órdenes de compra y los contratos. Encontramos los diferentes informes producidos por este Buró y su uso práctico hecho por la Junta de obras públicas, como para gerencia muy interesante.

Julio 17.

Visitamos la Oficina del tesorero, depositario oficial de la Ciudad de Los Ángeles y encargado por ley estatal de emitir bonos de mejoramiento de calles y del servicio para el público en ese respecto. El tesorero es el custodio de todas las cauciones adquiridas como inversiones de los Fondos generales de la Ciudad tan bien como aquellos comprados por ciertos

departamentos autorizados para invertir sus fondos sobrantes y la inversión hecha por las Juntas de pensiones y retiros. Todos los dineros públicos recaudados por cualquier oficial o empleado de la Ciudad están para ser inmediatamente pagados en el Tesoro de la Ciudad sin ninguna deducción en cuenta de cualquier demanda o reclamación para honorarios o gratificaciones, comisiones o cualquier otra causa o pretexto. Todos tales depósitos deben ser autorizados por el Contralor tan bien como las demandas o reclamaciones o garantías movidas en el tesorero de la Ciudad.

Dospués de visitar el Tesorero fuimos a la Oficina del Jefe Analista Legislativo, el cual trabaja estrechamente con el Comité de Finanzas del Concejo de la Ciudad y otras comisiones especializadas. Ellas proveen de asistencia técnica en los análisis del presupuesto sometido por el Alcalde al Concejo por medio de informes. Ellas trabajan como en capacidad de cuerpo técnico o asesor para el Concejo, mantienen independientes pero muy buenas relaciones informando con la O.A.C.

Julio 18.

La Oficina del Contralor: es un oficial electivo y es el jefe de contabilidad y oficial de auditoría de la Ciudad ejerciendo supervisión general sobre todas las cuentas de oficiales y juntas y prescribiendo el sistema de contabilidad. El registra y examina todos los ingresos y desembolsos; examina y aprueba todas las reclamaciones antes de los pagos. Prepara listas de pagos y mantiene registros de deducciones de listas de pagos para la participación del empleado en el seguro de grupo o colectivo, servicio médico y otras actividades de bienestar. El Contralor actúa como custodio de todos los bonos oficiales, excepto lo suyo.

El Contralor también provee las estimaciones de rentas para el presupuesto entrante desde todas las fuentes, excepto el impuesto sobre la propiedad. La contralización de demandas escribe en la oficina del Contralor, con la utilización de equipo electrónico, ha facilitado la preparación y registro de demandas. El uso de tarjetas de verificación ha sido un paso progresivo en reconciliación en esta oficina y la oficina del tesorero. El sistema de contabilidad de Fondo y Apropiación es utilizado efectuando el control sobre los varios fondos de la Ciudad, y en el detalle de todas las apropiaciones hechas en los presupuestos de los distintos departamentos.

Julio 20.

El Departamento de Agua y Energía es una agencia independiente dentro de la administración de la Ciudad, llamada "departamento exento", como el Aeropuerto, el Puerto, la Biblioteca, etc.

Pasamos todo este día visitando este Departamento el cual es responsable por el abastecimiento de la Ciudad y sus habitantes con agua y energía eléctrica construyendo, operando y manteniendo para ese propósito sistemas de agua y energía. También fija tasas para agua y servicio eléctrico sujetas a la aprobación del Concejo; controla sus propios fondos; fija los sueldos de sus empleados y mantiene un plan de beneficios de retiro invalidez y muerto. Estudiamos cómo el Departamento estaba trabajando con su sistema de contabilidad de costos, costos estimados de una manera muy cuidadosa. Visitamos también su unidad de Proceso electrónico de datos la cual está ahora mejorando sus funciones por el uso de nuevos aparatos electrónicos.

Julio 21.

Como paso final de nuestro itinerario, fuimos recibidos por el Concejo de la Ciudad en sesión regular y presentados a él por el O.A.C. Tuvimos también una última conferencia con el O.A.C., basada sobre las vías políticas a ser seguidas por él como recién designado O.A.C.

Julio 24.

Habiéndolo solicitado, visitamos la Oficina de tasación del Condado de Los Ángeles como parte suplementaria para tomar conocimiento con la administración de los impuestos sobre la propiedad de todo el condado. Tuvimos una discusión general con el Jefe de la División administración y después pasamos algún rato en la División Tierra, la División Edificios incluyendo audiencias de la Junta de igualación.

Julio 26.

Fuimos a la División de Proceso electrónico de datos de la Oficina de tasación, recibiendo información concerniente con su trabajo.

Julio 27.

Visitamos la Oficina del recuadador de impuestos, incluyendo la División contabilidad y la División bienes raíces. Es el deber del Recaudador de impuestos preparar declaraciones de impuestos y contabilizar para la recaudación de impuestos corrientes y negligentes en las listas de impues

tos garantizados y no garantizados. La División contabilidad registra e informa de todos los ingresos de impuestos en las listas de propiedades garantizadas y no garantizadas. La División de bienes raíces tiene las siguientes funciones: servir al público, facturación de declaraciones de impuestos garantizados, preparación de la lista de negligentes, preparación de la copia de impresión para la publicación anual de propiedades negligentes, preparación del índice o tabla de la propiedad inmueble y la tabulación o indización de potitorios de mostrador y principales, preparación del informe al Contralor del Estado.

Julio 28.

La última visita fué a la Oficina del Auditor-Contralor, incluyendo la División contabilidad. El Auditor del Condado recibe la lista de tasación del Secretario o Procurador de la Junta de Igualación y extiende los impuestos encima, después de lo cual la lista de tasación es entregada al Roraudador de impuestos para rocaudación o cobro.

Descamos expresar nuestro sincero agradecimiento para todos los integrantes del cuerpo asesor de la O.A.C. de la Ciudad de Los Ángeles y para aquellos del Condado por su permanente disposición y buena voluntad durante nuestro programa.

También queremos expresarlo a Ud., Profesor Pak, nuestra gratitud por su eficiente dirección y útil asistencia.

Sinceramente suyos,

Harold Zúñiga
(Colombia)

Carlos W. Maisonnave
(Uruguay)

CAPITULO XCONCLUSIONESI. Resumen de los beneficios de la organización presupuestaria de la Ciudad de Los Angeles

1. Organización política adecuada.

Más que un efecto es una causa, ya que la organización política e institucional de la Ciudad ofrece el marco adecuado para el desarrollo de la administración presupuestaria.

Tal como está establecido en el primer capítulo, el régimen electivo de las autoridades municipales de la Ciudad, asegura una eficaz representación de la población en las ramas del gobierno.

La Carta municipal establece concretamente las limitaciones de los poderes municipales con respecto a la Constitución estatal. Fija además los poderes y atribuciones de las Ciudades dentro del Estado.

La forma de comisión de gobierno (juntas), el sistema de Servicio Civil, los oficiales de la Ciudad, las distintas posiciones electivas y departamentos, son consecuencia de la clara delimitación de funciones que establece la Carta municipal y forman parte de una organización político-administrativa modelo.

2. Oficina de presupuesto altamente especializada.

Crea la misma una eficaz organización presupuestaria, centralizando todas las etapas del proceso presupuestario en forma permanente. El presupuesto llega así a ser el instrumento vital para la administración de la Ciudad.

Se estudian en el segundo capítulo la organización de la Oficina del O.A.C., sus oficiales asistentes, con su cuerpo asesor técnico, los servicios especiales, la administración de sueldos y salarios, las asignaciones de trabajo, los programas de encajeamiento, etc.

Como columna vertebral de la O.A.C., resulta de vital importancia dicho cuerpo asesor técnico (staff) formado de unos 42 analistas de todas las jerarquías y funciones y con sus responsabilidades personales claramente establecidas.

- Realidad concreta del O.A.C. Carta Municipal.

La Carta de la Ciudad establece por todo la programación presupuestaria

una serie de des tas l Est utivo o localde -

riamente, del Cuerpo Deliberante o Concejo de la Ciudad. Se fijan también las responsabilidades del O.A.C. (deberes y atribuciones), haciendo una ilustrativa comparación de los deberes y antecedentes del administrador-gerente y del oficial jefe administrativo.

El O.A.C. mantiene relaciones funcionales con el Alcalde en cuanto a formulación presupuestaria y de reglamentos, con el Concejo en cuanto a la administración financiera, el examen de sueldos y de recomendaciones generales y con los jefes de departamento, al influjo de poderes presupuestarios, de recomendaciones hechas al Concejo y Alcalde y por comités de coordinación y estudios.

Las actividades comprometidas por el O.A.C. en concreto se refieren a la planificación adelantada y presupuestaria de mejoramiento de capital, a la administración presupuestaria, a los sueldos y salarios y varias más.

4. Operaciones generales predeterminadas.

En la formulación presupuestaria, el proceso comienza con la llamada Carta política del Alcalde. El calendario presupuestario, tal vez una de las necesidades mayores en la preparación del presupuesto, fija las fechas de presentación y las audiencias para discusión y comentario, con la antelación debida. Por medio de un calendario presupuestario racional para todos los sectores de la administración de la Ciudad, se cumplen eficazmente todas las etapas y cuando el presupuesto pasa a estudio del Cuerpo Deliberante, ya es un todo orgánico, incluyendo las necesidades financieras de los departamentos cuidadosamente expuestas, estudiadas, comentadas, discutidas y finalmente aprobadas. El factor coordinación prevalece, a la vez que se permite al Concejo de la Ciudad un estudio de algo elaborado sobre bases programadas, no sólo en lo estrictamente técnico, sino en cuanto a cálculos estadísticos, base fundamental de cualquier proyecto de presupuesto elaborado con sentido racional.

A su vez, los análisis ~~análisis~~ proceden de acuerdo a este calendario, realizando las audiencias en fechas fijas establecidas.

Continuando con el proceso ~~proceso~~ . . . presentan los documentos de estimaciones de nivel corriente y de mejoramiento de servicio, los peticiones de mejoramiento de capital y de presupuesto operacional, en los formularios adecuados.

Se hace posteriormente la distribución de estimaciones, la impresión del presupuesto, con su material justificativo (Libros Azul y Marrón). Existen una serie de resoluciones compiladas por el Concejo: resoluciones de autoridad de personal, descongelante, de horas extras, de autoridad para viaje y de exención.

En cuanto a los requerimientos legales, se establecen fechas precisas en la fase final del proceso y se concretan las funciones del Contralor; asimismo hay una referencia al contenido del presupuesto.

5. Formulación del programa de inversiones y el presupuesto de capital.

Después de esbozados los proyectos de capital, se confeccionan los programas de mejoramiento de capital, con la definición, objetivo, Plan Maestro, etc., del presupuesto de capital. Entonces actúa el Comité de prioridad de obras públicas en los petitorios de proyectos presentados.

El presupuesto de capital es balanceado financieramente, por tipo de mejoramientos y por área y prioridad, efectuándose tasaciones especiales.

II. Problemas corrientes de la presupuestación en los E.E.U.U.

1. Son tres los problemas estrechamente relacionados entre sí en la actual práctica y teoría de presupuesto: Relación del presupuesto con la organización para hacer el trabajo de presupuesto.

Mientras que la cuestión de organizando para emprender la función presupuestaria puede parecer relativamente importante, la naturaleza de la organización presupuestaria nos dice mucho acerca de la filosofía del presupuesto en una situación particular.

Aquí nosotros podemos notar tres modelos de organización general que se desarrollan desde el acercamiento filosófico tomado en una jurisdicción particular. En la primera de esas posibilidades, el presupuesto no es mirado como una faceta importante de las operaciones gubernamentales, en cuyo caso es probable que no será formalizado en ningún mayor grado. Bajo tales circunstancias, podemos esperar que el cuerpo legislativo, como la agencia apropiadora, se asombrará grandemente en el cuadro presupuestario.

La figura 1, que representa la evolución de la organización presupuestaria en el Gobierno Federal de los E.E.U.U., es ilustrativa. Aquí nosotros vemos que cada uno de los departamentos de la rama ejecutiva tenía contacto directo con los diversos comités del Congreso. No había realmente intento de

usar el presupuesto en ninguna de sus capacidades diversas como un aparato de planificación o control.

Desde que el presupuesto es concerniente con dinero -cómo conseguirlo y cómo gastarlo- una bastante comprensible tendencia ha sido verlo en términos fiscales. Los resultados han sido pensar de presupuestación como propiamente relacionado a contabilidad, recaudación de rentas, gerencia o administración de deuda, adquisiciones y desembolsos. Organizacionalmente, esta actitud ha significado ubicación del presupuesto como una unidad subordinada en la agencia concerniente con esos asuntos. La Figura 2 muestra la naturaleza de esta relación; y podemos notar también que la segunda fase en el desarrollo del presupuesto en el gobierno de los EE.UU., el período entre 1921-39, fue un reflejo organizacional de presupuestación como un proceso fiscal.

Sin embargo, como lo señalamos anticipadamente, este acercamiento no convino a las necesidades de reforma administrativa en los EE.UU. Desde los poderes de comando formal de los ejecutivos fueron en la mayoría de los casos débiles, hubo una necesidad de desarrollar otros aparatos por los cuales los cabezas gerentes pudieran descargar sus responsabilidades. Muy interesantemente, el presupuesto fue visto como teniendo este potencial. Bajo el sistema de presupuesto ejecutivo, el cabeza de gerencia podría o fomentar o impedir la búsqueda de fondos por las agencias individuales. Y no toma imaginación ver que aquellas agencias fallando para cooperar con el ejecutivo estaban más probablemente a recibir un corte en sus recursos.

La elevación del interés ejecutivo en el presupuesto como un medio de planificación y control tenía que ser reflejado en modelos organizacionales.

Esto trae en juego el modelo tercero, ilustrado en la Figura 3, donde el presupuesto es visto como un aparato de gerencia. Puede ser también observado que el Buró de Presupuesto de los EE.UU., en la Figura 1, movido en su tercera fase a una posición como brazo de apoyo para el Presidente de los EE.UU. La exacta posición del presupuesto en este tercer modelo variará un poco de acuerdo a la dimensión de la agencia. En pequeñas jurisdicciones el jefe ejecutivo lo hará su negocio preparar el presupuesto. En grandes organizaciones, tales como el Gobierno de los EE.UU.,

el presupuesto tiene una relación de apoyo especial al Presidente. En el Estado de Nueva York, también, el modelo es un poco similar. La División de Presupuesto es directamente responsable al Gobernador; y el director es algunas veces considerado como gerente general de los asuntos internos del Estado.

Casi todo el pensamiento en EE.UU. ha sido en la dirección de remoción del presupuesto de otras operaciones financieras tradicionales, con los siguientes tipos de argumentos adelantados:

1. La gente en operaciones financieras no tiene ordinariamente la amplia comprensión de gerencia necesaria para explotar el potencial del presupuesto como un instrumento de planificación y control donde, 1) los programas son cuestionados y 2) el grado de eficiencia es evaluado.
2. Explotación del presupuesto como una herramienta del cabeza o alto ejecutivo requiere que el oficial de presupuesto tenga un cercano o íntimo contacto con el jefe. Esto se vuelve dificultoso cuando el hombre de presupuesto está en una posición subordinada para uno de los jefes de departamento. Y aún si el jefe de departamento tomase un interés unusual en el presupuesto como un instrumento de gerencia, él también tiene el problema que él está en el mismo nivel de status como otros jefes de departamento.
3. La ubicación de la oficina de presupuesto en una relación de apoyo especial para el ejecutivo provee el ejecutivo con nuevas e importantes fuentes de información. Desde este punto de ventaja, el cuerpo técnico asesor de presupuesto puede mirar los problemas de la organización en su totalidad, como debe el cabeza o alto ejecutivo. De este modo el ejecutivo puede tener confianza que las recomendaciones de la oficina de presupuesto no presentan los intereses de solamente una parte de la organización.
4. Desde que el presupuesto es tan importante como un aparato de planificación y control, el ejecutivo se lo debe así mismo para mantenerse en contacto inmediato con las operaciones presupuestarias. La interposición de un Director de Finanzas disminuye la implicación del cabeza o alto ejecutivo en el proceso presupuestario.

En los últimos años una variante en los modelos arriba sugeridos ha sa-

lido. Esto involucra ubicar juntamente todas las funciones del cuerpo técnico asesor en un departamento de administración, mucho en el orden de D.A.S.P. en el Gobierno brasileño. En realidad, sería razonable decir que D.A.S.P. ha sido una clase de modelo para este tipo de acercamiento organizacional. En los EE.UU., encontramos tales unidades administrativas operando en muchos de los grandes departamentos federales, en ciertos gobiernos estatales y en unas pocas ciudades. Es un modelo con el cual muchos han estado enamorados.

Sin embargo, es interesante notar que en las propuestas de reorganización hechas para los Estados de Nueva York y California-cada una jurisdicción con más de 100.000 empleados y un presupuesto de más de U\$S 2.000 millones la idea de incluir el presupuesto en un departamento de administración fue específicamente rechazada. Las bases para este rechazo reposan en la importancia atribuida a la creación de una extremadamente cercana relación de apoyo entre el ejecutivo y su gente del cuerpo asesor técnico de presupuesto. Se siente que un Departamento de Administración, si bien orientado en gerencia, tendría muchos de los mismos defectos que concurren su ubicación en un Ministerio de Hacienda. El estudio de Nueva York sugirió que el presupuesto permanezca en su actual cercana relación al Gobernador. En California, donde el presupuesto esta situado en el Departamento de Finanzas o Hacienda, fue propuesto que sea trasladado directamente dentro de la Oficina del Gobernador.

Desde este estudio puede ser visto que el problema de organizar la función presupuestaria involucra mucho más que estrechas consideraciones estructurales. Levanta cuestiones de filosofía gerencial, envolviendo el concepto de la función ejecutiva, la naturaleza del ambiente gubernamental y otras opciones de control disponibles, y el grado de interés en mejorar la performance o acción gubernamental.

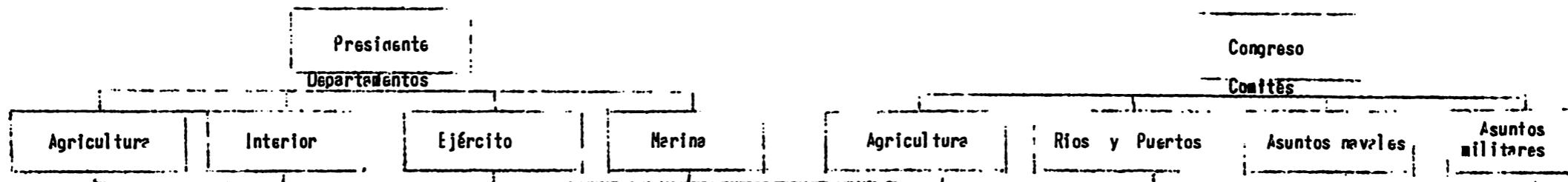
Rol del legislativo en la presupuestación bajo un sistema de separación de poderes: cómo establecer la relación apropiada que debería existir entre el ejecutivo y el legislativo.

Como sabemos muchos de nosotros que vivimos bajo un sistema de separación de poderes, hay muchos problemas para una apropiada relación entre las ramas ejecutiva y legislativa. Desde que ellas comparten poder y ninguna de las dos es completamente dominante, hay inevitablemente áreas de colisión. Muchas de esas están en el área del dinero, como, puede ser visto en las cu-

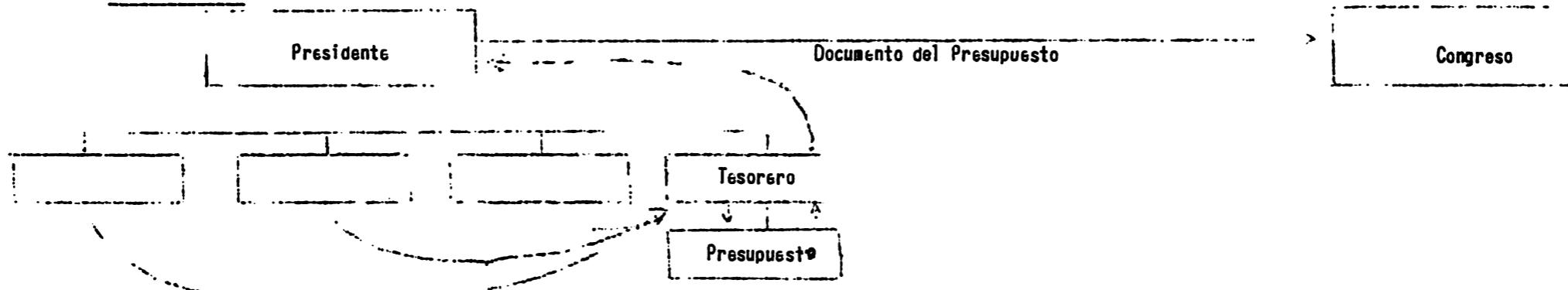
EVOLUCION DE LA ORGANIZACION PRESUPUESTARIA EN EL GOBIERNO DE LOS E.E.U.U.

FIGURA 1

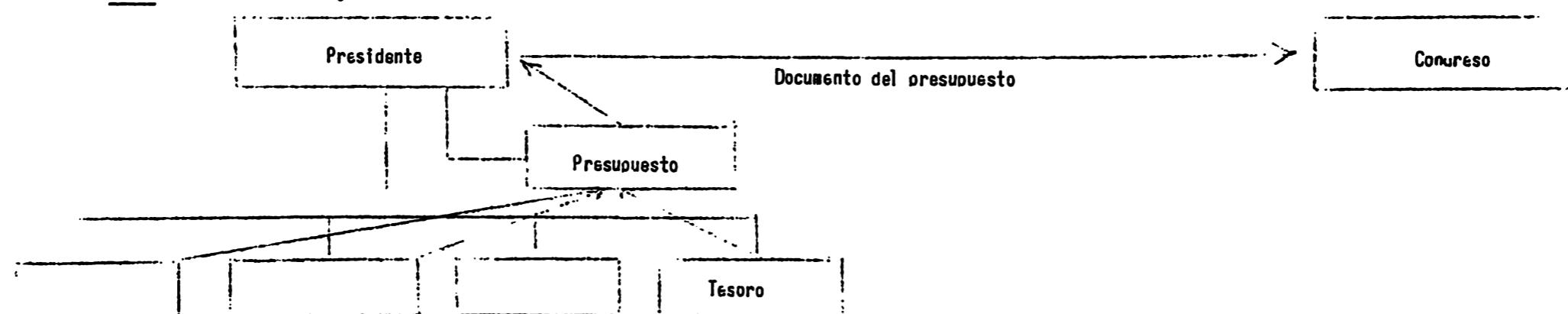
1) Hasta 1921 : sin presupuesto



2. De 1921 a 1939 : acercamiento fiscal



3. 1939 : acercamiento de gerencia actual



Nota : mientras fué un unificado documento del presupuesto es sometido al Congreso por el Presidente, la consideración por varios sub-comités de apropiaciones del Congreso está altamente fraccionizada y ni el Presidente ni su director de presupuesto actualmente presenta o defiende el presupuesto como un todo al cuerpo legislativo.

FIGURA 2

ORGANIZACION CUANDO EL PRESUPUESTO ES VISTO
PRIMARIAMENTE EN TERMINOS FISCALES
(" el acercamiento de **Fiscal**")

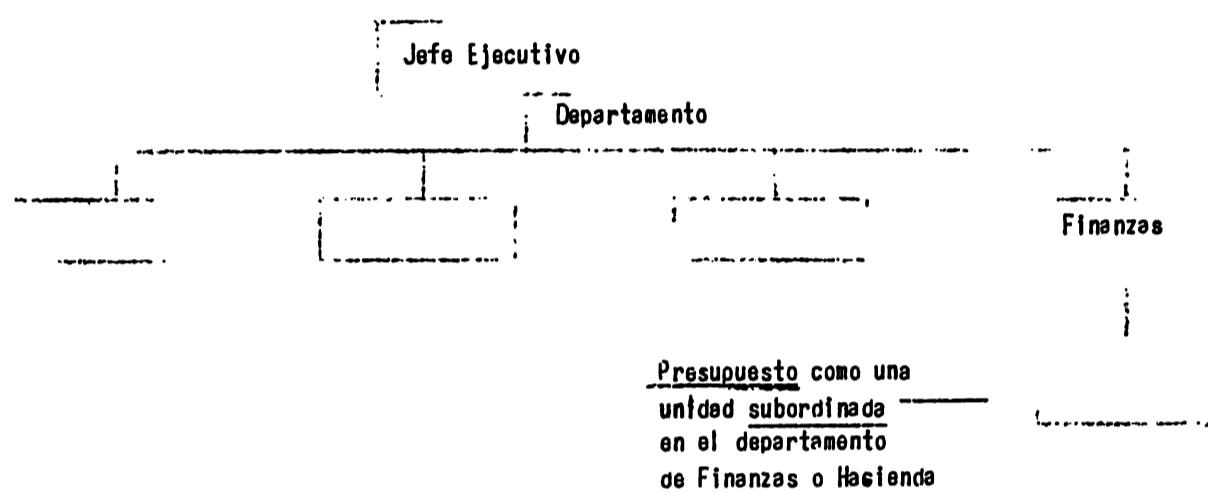
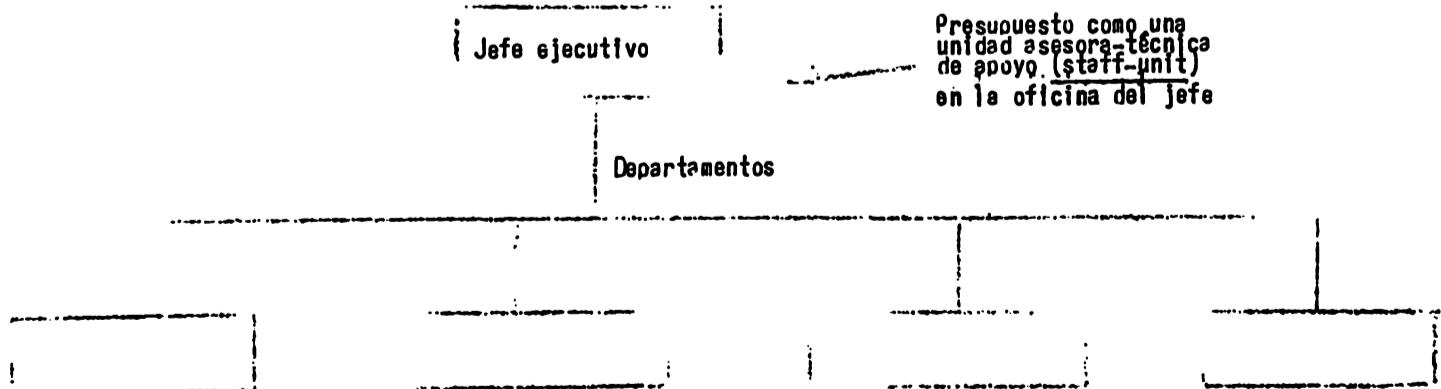


FIGURA 3

ORGANIZACION CUANDO EL PRESUPUESTO ES VISTO
PRIMARIAMENTE EN TERMINOS DE GERENCIA
("el acercamiento de gerencia")



tro fases clásicas del ciclo presupuestario, ilustradas en la Figura 4. Pero en una democracia, no puede ser de otra manera. La legislatura debe en último término decidir en el monto y tipos de gastos y debe asegurarse que los dineros han sido gastados correctamente y de acuerdo con el programa aprobado.

De este modo la cosa más importante para entender es que ambas ramas de gobierno tengan un legítimo interés con el proceso presupuestario.

Para la legislatura esta inquietud se expresa en dos áreas del problema general:

1. La calidad y objetividad de la información o de los datos aportados por la rama ejecutiva.
 2. El grado de control que la legislatura debería lógicamente esperar de ejercer sobre el ejecutivo mirando que las políticas han sido propiamente cumplidas.
1. El problema de investigación.

Las políticas son solamente tan buenas como los juicios sobre los cuales están basadas; y los juicios giran por lo menos en parte sobre la información o datos que son hechos disponibles a los que elaboran las decisiones. Así sopesando las cuestiones de presupuesto, como con otros asuntos de política, el legislador se está preguntando constantemente si él tiene toda la información apropiada.

Si toda su información viene de la rama ejecutiva el legislador comprende siblemente se pregunta si los datos han sido sesgados para favorecer un particular punto de vista mantenido por el ejecutivo. En el sistema parlamentario, este problema no ocurre tan frecuentemente porque el ejecutivo es realmente una parte de la legislatura, con intereses tendientes a coincidir más estrechamente.

En los EE.UU. ha habido una demanda creciente de parte de los legisladores por investigación independiente en presupuesto y otras cuestiones de política. En este contenido, debería ser notado que parte de este movimiento probablemente venga de una creciente realización del significado de información como un recurso de poder. Como resultado, la Oficina de Analista de presupuesto de analista legislativo se ha vuelto una bastante familiar instalación en muchos de los gobiernos estatales, la primera de tal Ofici-

cina habiendo sido creada en el Estado de California en 1945. Este analista que mantiene su propio cuerpo técnico asesor (staff), informa típicamente a un Comité de Presupuesto compuesto de miembros de ambas cámaras del legislativo. El analista reeve las propuestas presupuestarias del ejecutivo y recomienda sobre ellas al Comité. Durante todo el año, conduce estudios y vigila cuidadosamente sobre la ejecución del presupuesto. En la mayor parte de las ocasiones, los analistas para la legislatura son gente profesional que trabaja en íntimo contacto con la gente de presupuesto de la rama ejecutiva.

La presencia de este tipo de asistencia de cuerpo técnico a la legislatura tiene no solamente hacer a los creadores de leyes sentirse más confortables en la descarga de sus responsabilidades. Ha también tenido a estabilizar el entero proceso presupuestario. El legislador, ahora confiado que él está obteniendo los objetivos, está algo menos inclinado a agitar salvajemente a cualquier ejecutivo en la suposición que algo puede "golpear la marca". El ahora tiene a alguien que puede ayudarlo a escoger sus blancos más deliberadamente. El movimiento de gente profesional dentro de esas posiciones de cuerpo técnico asesor ha sido también importante desde el punto de vista educacional. El legislador, encontrándose él mismo incapaz para comprender las complicaciones del Presupuesto y así volviéndose inclinado a reaccionar emocionalmente, ahora tiene la chance de aprender de alguno o de alguien cuya lealtad él no hace cuestión.

Aunque ha habido un número de propuestas de este tipo, el Congreso de los EE.UU. no ha creado la posición de analista presupuestario.

Una de las razones, sin embargo, es que informalmente mucho del mismo tipo de trabajo de cuerpo técnico es hecho en cada Comité de apropiación de las dos cámaras por gente de calibre profesional. De este modo, la posición de analista presupuestario está informalmente presente. Como ha sido señalado, la formal posición tiende a ser encontrada en los gobiernos estatales y también en algunas de las mayores ciudades. Ciudades que operan bajo la forma de Concejo-Gerente, donde el Gerente sirve a la satisfacción del Concejo, no tiene el imperativo para crear tal posición.

Es probablemente razonable decir que el rol del Analista presupuestario no ha sido todavía bien racionalizado. Hay una duplicación con el trabajo de la gente de presupuesto en la rama ejecutiva. Pero tal super-

posición no nos disturba grandemente. Mientras puede haber un pequeño costo extra en personal, parece completamente claro que este gasto es más que compensado por el mejoramiento en la conducta legislativa.

2. El problema de control

El sistema de separación de poderes asume o supone una distinción aguda entre política y administración. Actualmente, por supuesto, tal abismo no existe.

Hay muchos caminos para cumplir una política, uno de los cuales es no hacer nada de ninguna manera. La legislatura está en la difícil posición de no tener control sobre aquellos que están para llevar a cabo la política. Como consecuencia tiende a poner su fé en el detalle de las leyes para mantener control sobre el ejecutivo. Lo que esto hace en el otro lado es reducir la discreción y flexibilidad de la persona en una posición ejecutiva.

Todas esas presiones son vistas en el proceso presupuestario. La legislatura quiere decretar un presupuesto detallado donde cada item de gasto es especificado en la ley. El ejecutivo, por otro lado, quiere más libertad en la que cambie sus dineros disponibles para hacer frente a nuevas necesidades y hacer más eficiente sus operaciones. De este modo la legislatura favorece una apropiación "item-línea" y el ejecutivo una apropiación "suma montón", en la cual solamente las mayores categorías de gastos son escritas en la ley. Típicamente una apropiación "suma montón" mostrará una suma para servicios personales en un departamento y otro mon ton para materiales y abastecimientos. Un más detallado presupuesto es pre sentado como el plan; pero el ejecutivo puede hacer tales cambios en el plan como él sienta son necesarios para hacer frente a nuevos requerimien tos.

Es claro que no hay fácil solución para este problema. En el último análisis mucho depende en el grado de confianza que existe entre legislatura y ejecutivo. En California hay un sistema de apropiaciones "suma montón"; pero no ha grandemente expandido el grado de discreción ejecutiva. La razón es que el ejecutivo teme que cualquier gran uso de su discreción causará que la legislatura lo separe o remueva. Muchos gobiernos, más notablemente el Gobierno federal de los EE.UU. se han movido en la dirección de "suma montón" pero no al grado de hacer solamente

una o dos apropiaciones departamentales. Esta es un beneficio, por supuesto, porque no hace muchos años que una agencia Federal en el área de Los Angeles estaba haciendo llamadas telefónicas transcontinentales porque había agotado su presupuesto de telégrafo.

Podemos encontrar que el movimiento hacia la asistencia de cuerpo técnico asesor para las legislaturas apresurará en algo el movimiento hacia apropiaciones "suma montón". En el Estado de Colorado, por ejemplo, hay una estrecha relación entre la gente del cuerpo asesor técnico de las ramas ejecutiva y legislativa. Es interesante que en este ambiente de íntimo y cordial contacto, el sistema de apropiaciones de "suma montón" ha también sido usado más extensivamente que en la mayor parte de las jurisdicciones.

Mirando a esas relaciones ejecutivo-legislativo como manifestadas en el proceso presupuestario es por supuesto más vital que nosotros seamos lo suficiente sofisticados para comprender las causas de tensiones que se desarrollan. En una sociedad democrática necesitamos fuertes instituciones legislativas tan bien como fuertes instituciones administrativas. Una sociedad saludable no puede ser lograda sacrificando los intereses de una por la otra.

Así, creo que es importante que tales desarrollos en los EE.UU. como la posición de analista presupuestario están no solamente fortaleciendo la institución legislativa sino que el entero proceso presupuestario también.

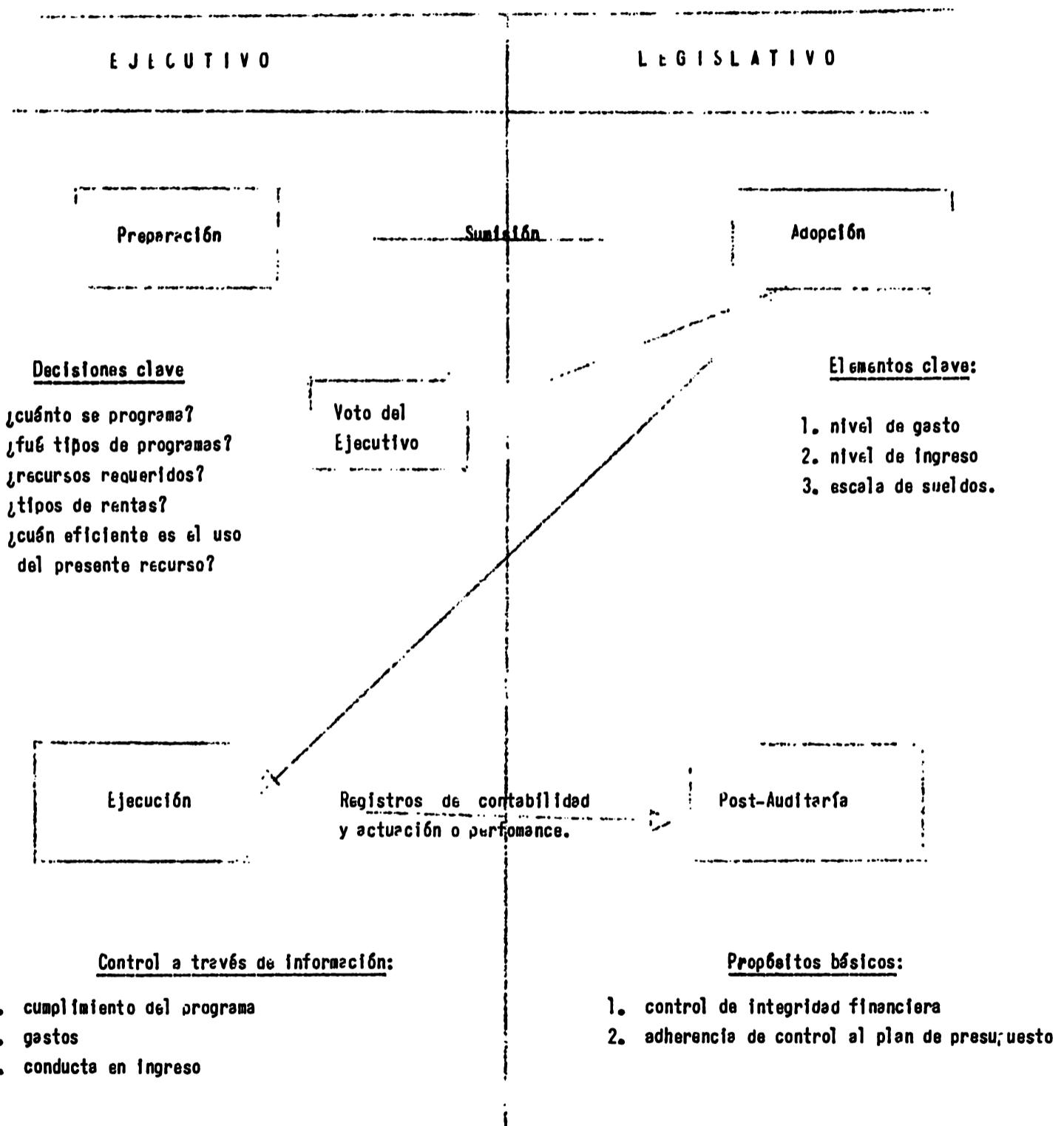
Va figura No.4

3. Relación de la presupuestación con el problema general de descentralización.

Estrechamente relacionada con las interrogantes surgidas hasta aquí es aquella de descentralización. Nuestros sistemas de comunicación modernos han hecho posible para nosotros juntar grupos de seres humanos en organizaciones de pleno propósito en una escala que nunca fue imaginada antes. Ha sido un problema continuo para aquellos en la cima mantener cierta clase de control sobre estas operaciones mammut y esto ha sido particularmente verdadero en gobierno. El problema ha sido dificultoso en los EE.UU. porque ellos tienen una tradición de pérdida de orden de la organización pública, con pequeño poder dejado al cabeza o alto ejecutivo.

Como hemos indicado, el presupuesto puede ser una poderosa arma por la

FASES EN EL CICLO PRESUPUESTARIO
 (bajo el sistema de presupuesto ejecutivo)



cual el cabeza ejecutivo puede lograr o alcanzar control sobre su organización, como está particularmente dado en el caso de presupuestación por "performance" o actividades en la Ciudad de Los Angeles, California. En el Estado de Nueva York, también, el presupuesto ha sido usado para traer más o menos un alto grado de centralización.

Sin embargo, está siendo crecientemente realizado que demasiado control en la cima produce las peores evidencias de burocracias -inflexibilidad, rigidez y una preocupación más por los medios que por los fines. ¿Cómo evitamos ésto? ¿Puede el presupuesto ayudar? Parece generalmente aceptado que el mejor antídoto para esos tipos de tendencias burocráticas es dotar a los oficiales de operación de línea con más flexibilidad para enfrentar sus problemas.

Hay básicamente dos caminos por los cuales el cabeza o alto ejecutivo puede alcanzar control :1) él puede retener poder sobre los medios de la organización, esto es, qué deberá ser comprado, quién deberá ser empleado y cómo el trabajo deberá ser hecho; o 2) él puede obtener poder a través de información el grado por el cual las metas de la organización y sus sub-unidades están siendo logradas, comparadas con los recursos usados.

En esta última instancia, el cabeza ejecutivo deja los detalles a sus oficiales de operación y se interesa solamente con la revisión y valorización de resultados. En el caso anterior, él se envuelve o implica en la manera que el trabajo está siendo hecho.

El presupuesto tradicional tiende a realizar el control del cabeza o alto ejecutivo sobre los medios, a través de sus sistemas de clasificaciones de objetos.

Las agencias son instruidas de cuánta gente ellas pueden contratar, en qué clasificaciones, cuándo puede ser gastado en materiales y abastecimientos, y qué equipo puede ser comprado. Donde este control sobre los medios es excesivo, el oficial de operación está confrontado con innumerables categorías de gastos y es incapaz de mover dinero de una cuenta para otra para enfrentar necesidades cambiantes. En suma, control a través de un tipo de presupuesto de objeto puede casi completamente destruir cualquier oportunidad para flexibilidad de gerencia o administración.

El movimiento de presupuestación funcional sugiere un camino afuera

de este problema sin la completa abdicación de control por el cabeza o alto ejecutivo

Si las metas pueden ser identificadas y el trabajo a ser cumplido puede ser ubicado en términos cuantitativos, entonces es posible para el cabeza o alto ejecutivo tener información continuada en el grado por el cual las realizaciones están de acuerdo con los recursos usados. Con este control por encima de todo, el ejecutivo no necesita más estar interesado acerca de insignificantes detalles de operación. De este modo el presupuesto funcional es la más importante avenida por la cual el cabeza o alto ejecutivo puede llegar a controlar en la base de resultados.

Pero esto no es fácilmente logrado. Verdaderamente sería quizá razonable decir que no ha sido logrado en ninguna parte. Aquí nosotros podemos notar solamente dos razones para esta dificultad:

1. Hay inmensos problemas técnicos. Tenemos dificultad estableciendo que son las metas de nuestra organización y aún mayor dificultad estableciendo unidades válidas de medición para el trabajo hecho.
2. Hay muchos obstáculos humanos para la exitosa instalación de tal programa. Mucha gente de bajo nivel no quiere ver información de objetivo de gerencia comunicada hacia arriba porque ellos pueden actualmente zafarse más bajo el viejo sistema.

Como con muchas otras cosas, decentralización parece engañosamente simple,

No lo es y esto es particularmente cierto en el área de presupuesto. Ningún cabeza o alto ejecutivo puede abdicar completamente; él debe tener control sobre su organización en una forma u otra. En un Estado de los EE.UU., por ejemplo, el Gobernador ha dicho que él está yendo a dar mucho más flexibilidad a los departamentos para hacer gastos con ciertas limitaciones. Si ellos permanecen dentro de las limitaciones, ellos pueden comenzar nuevos programas. ¿Pero cómo está él para conocer que los viejos programas no están siendo despreciados para comenzar los nuevos programas? El no tiene realmente sistema efectivo de análisis de performance e informes.

Inevitablemente, su gente del cuerpo asesor técnico volverá para controlar el número de personal y otros gastos para estar seguro de que los viejos programas no están siendo despreciados o descuidados.

Para resumir, descentralización es una meta laudatoria. Si ellos están para evitar estrangularse ellos mismos en "cinta roja", debe llegar a nuestros gobiernos. Todavía es tanto hacer un gesto dramático que no puede ser posiblemente logrado en la práctica. El hecho es que nuestro conocimiento de la técnica de presupuestación, más notablemente en análisis de programa y medición, es no suficiente para permitirnos aventurarnos muy lejos proveyendo discreción de gerencia o administración a través de la relajación de los controles presupuestarios tradicionales.

CAPITULO XI

RECOMENDACIONES

- A) Para el perfeccionamiento del sistema vigente para la preparación y sanción de los presupuestos de los municipios en el Uruguay.

1. Normas vigentes sobre presupuestos municipales.

La Constitución de la República en su Sección XIII "De la Hacienda Pública", Capítulo I, IV y V, establece concretamente todo lo relativo a la presentación, consideración, sanción, vigencia y contralor de los presupuestos municipales y modificaciones y la rendición anual de cuentas y el balance de ejecución presupuestal correspondiente.

Y la ley orgánica de los municipales del año 1935, en sus Secciones V y VI, arts. 44, 50 y 51, establece en forma totalmente incompleta, la presentación, información, contenido y vigencia de presupuesto municipal.

La Constitución vigente transformó sustancialmente la estructura de los gobiernos departamentales y al sustituir las intendencias unipersonales por concejos pluripersonales y al alterar de manera importante las competencias, especialmente las que corresponden a la materia financiera.

Ello trajo aparejado, consecuentemente la revisión de la ley orgánica citada, basada en una organización institucional diferente a la actual.

La ley de Juntas Económico-Administrativas de 1903, estructurada de acuerdo a la organización del Gobierno Departamental impuesta por la Constitución de 1830, establecía como órgano único la Junta Económico-Administrativa concentrando todos los poderes o sean las funciones normativas y las administrativas departamentales, no existiendo diferenciadas orgánicamente las funciones ejecutiva y legislativa. Recién en 1908 se consagra esa diferenciación por la ley de creación de las Intendencias de 1907. Viene luego la reforma constitucional de 1918, sancionándose en 1919 la ley orgánica, que distribuye no muy bien las funciones ejecutiva y legislativa entre las Asambleas Representativas y los Concejos de Administración, siempre basándose en la vieja ley de Juntas de 1903.

Posteriormente, la nueva reforma constitucional de 1934, trae apa-

rejada la sanción de la hoy vigente ley orgánica de 1935, sustituyéndose los citados Concejos por los Intendentes y las Asambleas Representativas por las Juntas Departamentales. Se sigue el modelo de la ley de 1919, la que, como ya vimos, a su vez tomó como base, la ley de Juntas de 1903.

Esta ley requiere ser totalmente reelaborada, debiéndose abocar el Poder Legislativo a la tarea de estudiar y sancionar un estatuto orgánico debidamente actualizado y ajustado cabalmente a las normas constitucionales implantadas en el año 1951, a fin de despojarla de vicios congénitos que están íntimamente ligados a sus antecedentes según hemos visto.

Encontramos totalmente defectuoso el sistema legal vigente en cuanto a preparación, contenido y forma de presentación de los presupuestos municipales. No solamente la arcaica ley de 1935, que prácticamente nada establece por esos conceptos sino que la propia Constitución tampoco prevee concretamente que la ley de contabilidad y administración financiera del Estado a ser proyectada por el Tribunal de Cuentas contenga disposiciones por los conceptos precedentemente enunciados.

2. Proyectos existentes en la materia.

Con fecha 29 de diciembre de 1954, el Poder Ejecutivo designa una Comisión Especial a fin de proyectar la nueva ley orgánica, elevándose este proyecto el 13 de abril de 1956, a consideración de dicho cuerpo colegiado.

La Sección VIII, Capítulo IV, "El Presupuesto", se redactó reproduciendo los textos constitucionales aplicables, con las modificaciones requeridas por referirse muchos de ellos simultáneamente a los gobiernos nacional y departamental. Se incorporan a la ley dichos textos ordenándolos con un sentido lógico, por figurar algunos en diferentes capítulos de la Constitución.

Se agrega un inciso en el artículo 78, resolviendo un problema práctico planteado al Tribunal de Cuentas cuando solicita ampliación de antecedentes presupuestarios, con la solución ya admitida en nuestro derecho.

El Capítulo V, "Contralor Financiero" reproduce el texto consti-

tucional, agregando la referencia al Contador General; y en cuanto a éste, repite sustancialmente disposiciones de la ley del 35, con simples modificaciones gramaticales y ajustes de redacción, previendo la posibilidad de que el Tribunal de Cuentas pueda y decida realizar el controlor preventivo en los gastos y pagos, por intermedio de sus funcionarios, prescindiendo del Contador General, el que podrá continuar realizando la misma función de fiscalización a efectos puramente internos, conforme a las reglas que la Junta Departamental disponga.

La ley de contabilidad y administración financiera del Estado; desde que se sancionó la Constitución de 1934-y la norma pasó luego a las ulteriores de 1942 y 1952- se previó que el Tribunal de Cuentas de la República, creado por la citada Carta, debía presentar al Poder Ejecutivo dicho proyecto de ley, para su ulterior remisión al Parlamento. Este tiene a su estudio el proyecto respectivo elaborado por el Tribunal de Cuentas en cumplimiento del mandato constitucional, elevado con fecha 24 de marzo de 1958 y presentado por el Poder Ejecutivo el 13 de enero de 1960, con ciertas observaciones.

La Comisión de Hacienda integrada con representantes de la Comisión de Constitución y Legislación de la Cámara de Senadores aprobó un proyecto sustitutivo con fecha 7 de setiembre de 1961 que posteriormente se aprobó en el Senado, pasando a la Cámara de Representantes para su consideración.

Tanto el proyecto original como el aprobado por el Senado contienen capítulos relativos a los proyectos de presupuesto en los Gobiernos Departamentales y a las rendiciones de cuentas.

Consideramos estas normas relativas a presupuestos municipales, tanto del proyecto de ley orgánica municipal como del proyecto de ley de contabilidad y administración financiera, totalmente insuficientes y por lo tanto, desacertadas. No se han previsto normas relativas a la preparación en sí del documento presupuestario ni tampoco relativas a su contenido y forma de presentación. Solamente se refieren al proceso presupuestario de un documento ya elaborado, fijando plazos, etc., pero no estableciendo concretamente como se debe elaborar, qué debe contener en particular y de qué forma se debe presentar.

Corresponde agregar que existe una notoria deficiencia en cuanto al programa de inversiones y presupuesto de capital se refiere. Deberían incluirse en el Presupuesto General Municipal los montos anuales del presupuesto de capital, ya que son inversiones con ejecución mayor de un año naturalmente. Debería incluirse la respectiva partida anual y no realizar un doble presupuesto de gastos y de capital.

Sería conveniente entonces complementar los capítulos respectivos de ambos proyectos con disposiciones relativas a lo comentado precedentemente, a fin de que el sistema legal se refiere concretamente a la elaboración, contenido y forma de presentación de los presupuestos de los municipios del Uruguay.

Además, cabe señalar que debe preverse en esta ley fundamental de administración de la Hacienda Pública, la puesta en práctica de las amplias competencias constitucionales que tiene el Tribunal de Cuentas en los Gobiernos Departamentales, competencias que, en lo que se refiere a la tecnificación y legalización de la administración de la hacienda departamental, no han sido todavía objeto de ordenanzas especiales por dicho Tribunal.

Compartimos plenamente entonces las conclusiones del Capítulo X del trabajo del doctor Nilo Berchesi "Contralor de los Gastos Públicos", del año 1957, que expresan: " . . . debe expresarse que resta aún mucho "por hacer en materia de contralor de la gestión financiera de los municipios. Las Ordenanzas del Tribunal de Cuentas y la ley de contabilidad y administración financiera pueden completar la obra útil que viene desarrollando el Tribunal en esta materia".

3. Recomendaciones

De acuerdo a lo antedicho en los numerales 1 y 2 de este Sub-Capítulo, surgen las siguientes conclusiones y por lo tanto, recomendaciones:

- a. Debe preverse en el sistema legal y más concretamente, en los proyectos de ley orgánica municipal y de contabilidad y administración financiera del Estado, todo lo relativo a la formulación presupuestaria, o sea la preparación o elaboración, contenido y forma de presentación de los presupuestos municipales, siendo aplicable en este caso lo visto sobre los procedimientos del O.A.C. y los requerimientos legales en la formulación presupuestaria, en los Capítu

los IV y V de este trabajo. « tal respecto, resulta de indudable importancia la transcripción de algunos párrafos de la publicación de la Agencia para el Desarrollo Internacional (A.I.D.), "Modernización de la Administración de los Presupuestos Gubernamentales", de Junio de 1962, que dicen, en el Capítulo de los fundamentos esenciales de un sistema presupuestal efectivo:

" Un elemento esencial de la administración presupuestal moderna y efectiva es que tenga base legal sana y objetiva. Esta base es particularmente necesaria en la mayor parte de los países en desarrollo, donde la introducción de un sistema efectivo de administración presupuestal es fácil que perturbe la norma existente de gobierno. Esta norma suele ser de índole personal y jurídica, más que institucional y administrativa.

Y más adelante agrega:

" En el proceso de la preparación del presupuesto se da meticulosa atención a la forma en que se reúnen las estimaciones, sin que el poder ejecutivo tenga ningún interés real, y a veces, ni siquiera conocimiento, de las relaciones que guardan las estimaciones con las necesidades, programas o trabajos.

" Una sana ley de procedimientos presupuestarios, que haya sido examinada, considerada y aprobada por los líderes políticos responsables, puede contribuir grandemente a vencer los obstáculos que se oponen a la presupuestación efectiva que hemos descrito antes.

" Muy a menudo dará fundamento y norma para la modernización del presupuesto. Aunque las buenas prácticas y técnicas presupuestales no nacen de la nada, por la mera virtud de legislarlas, el enfoque y la práctica institucionales que las hacen operantes y efectivas necesitan fundarse en la estructura legal y constitucional del país.

En el Capítulo de la organización y personal de la agencia presupuestaria, establece en las funciones administrativas de la presupuestación:

" El punto importante es que hay varias funciones que necesitan asociarse. En este contexto, las funciones primarias de la administración presupuestaria han de incluir:

" 1. Prescripción, dentro de la estructura de la ley del control, naturaleza, contenido y forma de las estimaciones presupuestales anuales,

" incluso instrucciones adecuadas sobre el formato, materiales auxiliares, gráficas y estadísticas.

" 2. Preparar solicitudes anuales de las estimaciones y otras directivas e instrucciones relativas a la preparación del presupuesto; ayudar a los varios departamentos a la preparación del presupuesto y revisar y repasar las demandas y las estimaciones.

Y continúan varios numerales más sobre dichas funciones.

Por último, en el Capítulo de las técnicas de administración del presupuesto, expresa:

" Los procesos de formulación presupuestaria necesitan planearse minuciosamente, de forma que todos los puntos se basen en adecuada documentación o en un juicio suficiente de los requisitos operativos y de las demandas de programa. Es necesario un calendario presupuestario fijo (el subrayado es nuestro), estrictamente apegado a dichas normas. La legislación suele especificar la fecha en que el presupuesto ha de someterse al cuerpo legislativo y la pauta presupuestaria ha de estar preparada de forma que se ajuste a dicha fecha.

" Los pasos habituales para formular el presupuesto son:

" 1. Preparación por parte de la oficina de presupuesto central de formas e instrucciones de estimaciones.

" 2. Distribución a los ministerios o departamentos de las formas de estimaciones, instrucciones y, por lo regular, orientaciones políticas.

" 3. Preparación de estimaciones por las unidades donde tales estimaciones, presupuestarias, tienen su origen, de las cuales se envían resúmenes al ministerio o a la agencia de nivel superior para estudio.

" 4. Transmisión de las estimaciones a la oficina central de presupuesto para su recapitulación, análisis y revisión preliminares.

" 5. Conferencias entre el personal de la agencia del presupuesto y los funcionarios ministeriales y de otra índole, para la revisión final de las estimaciones.

" 6. Clasificación y ordenamiento de las estimaciones y preparación del documento presupuestal.

" 7. Revisión formal del presupuesto por parte de la corporación eje-

"cutiva responsable

"8 Sumisión formal del presupuesto al cuerpo legislativo.

"9. Aprobación del presupuesto, después de estudiado, y de las leyes

"complementarias sobre ingresos y egresos y las que fueren necesarias

"para poner el presupuesto en vigor.

b. Debe preverse también, la inclusión en el presupuesto anual, de las partidas correspondientes al presupuesto de capital, que, como hemos visto en el Capítulo de las responsabilidad de la Oficina del O.A.C., en las relaciones en el campo de mejoramientos de capital, recomienda al Alcalde y Concejo sobre el programa anual de gastos de mejoramiento de capital para su inclusión en el presupuesto anual.

En el Capítulo relativo al Programa de inversiones y el presupuesto de capital, cuando habla del programa de mejoramiento de capital, expresa que los proyectos son agrupados en programas anuales de tal manera que el costo total de cada año es como el equivalente al financiamiento estimado disponible para ese año.

Y en el resumen final, expresa: El programa de mejoramientos de capital está representado en el presupuesto anual de la Ciudad de los Angeles por el presupuesto de capital.

c. Correspondría una última recomendación general y es la referente a la implantación de la técnica de los presupuestos por programas, incluyendo alguna disposición en los proyectos de ley ya comentados anteriormente, que establezca que los presupuestos municipales deberán establecer un sistema de administración presupuestaria acorde con la planificación del desarrollo económico y social del país. Dice al respecto la publicación comentada de la A.I.D., en el Capítulo del presupuesto y desarrollo económico, en cuanto a las especificaciones mínimas para un presupuesto de desarrollo:

"Los requisitos mínimos del sistema presupuestario, en su relación con

"el desarrollo económico, son:

"1. Debe hacer posible formular programas de gastos, en forma que ayuden a revisar sus propósitos, costos de habilitación, y su conformidad con la política y objetivos de la nación.

- " 2. Debe abarcar todos los ingresos que puedan utilizarse para formar la ejecución de los planes presupuestarios aprobados o ajustarlos cuando esto parezca deseable y factible.
- " 3. Debe prevenir la formación de una agencia presupuestaria central con responsabilidades claramente definidas para componer el presupuesto, supervisar su cumplimiento y describir la necesidad de introducir cualquier modificación que pudiera hacerse necesaria durante su habilitación.
- " 4. Debe crear un sistema de administración de presupuesto que produzca los datos y análisis necesarios para tomar decisiones informadas.

En las Recomendaciones que sugerimos para el Gobierno Departamental de Montevideo, la tercera se refiere a la modificación de su estructura presupuestaria, aplicando esta moderna técnica presupuestaria.

Como referencia, diremos que en los años 1949 y 50, el Ministerio de Hacienda de nuestro país se abocó a la tarea de reorganizar el Presupuesto General de Gastos en su formulación, ejecución y estructura.

A tal fin, fueron enviados tres distinguidos técnicos asesores de dicho Ministerio, a los Estados Unidos de América a efectos de realizar estudios sobre la organización presupuestaria y administrativa de ese país, en la Oficina de Presupuesto Federal, dependiente de la Oficina Ejecutiva del Presidente. Dichos técnicos elevaron su informe en 1951, titulado "El Presupuesto Federal de los Estados Unidos de América", haciendo referencia al presupuesto de actividades, en ese caso al nivel federal o nacional.

Diremos también que en las Islas Filipinas se realizó en el período 1953-57 una sustancial reforma presupuestaria adoptando esta técnica presupuestaria y en el Estado de Nueva York en el período 1955-59, debiendo ser abandonado en 1960 por presiones políticas internas.

B) Para el Gobierno Departamental de Montevideo:

1. Creación de la Oficina de Presupuesto y Organización y Métodos.

Recomendaciones:

La creación de dicha Oficina, dependiente directamente del Concejo Departamental, asesorando al Concejo y Junta Departamentales acerca de la condición, finanzas y futuras necesidades del Departamento, haciendo recomen-

daciones sobre ello a ambos cuerpos.

Serán sus cometidos:

- a) asistir al Concejo y Junta en la preparación y estudio del proyecto de presupuesto de sueldos y gastos y sus modificaciones y de los proyectos de presupuesto de los entes comerciales, industriales y culturales municipales;
- b) planificar y dirigir la administración presupuestaria;
- c) dirigir el desarrollo de programas de trabajo y estándares;
- d) dirigir la investigación en gerencia administrativa, organización, métodos, procedimientos y modelos o formularios para promover eficiencia y economía;
- e) conducir un estudio anual de sueldos y salarios y hacer recomendaciones sobre el mismo;
- f) proveer asistencia técnica en el proceso de petitorios departamentales para transferencia de fondos;
- g) todos aquellos otros deberes requeridos por el Concejo o la Junta.

En la publicación citada y comentada anteriormente de la A.I.D., en el Capítulo del presupuesto para un gobierno moderno, se refiere al papel de la administración presupuestaria, expresando:

" . La competencia de la agencia presupuestaria del gobierno moderno se extiende a todo el amplio campo de los asuntos presupuestarios. Su responsabilidad comienza con la compilación de los informes que ayudan a los dirigentes gubernamentales a establecer el curso general de acción y la política presupuestaria. De acuerdo con las orientaciones así establecidas, se solicitó, el concurso de los analistas expertos y de los examinadores de la agencia presupuestaria para que repasen, y de ser necesario, modifique, las demandas de gastos de las agencias individuales, de manera que se pueda cumplir con la política, objetivos y limitaciones fiscales de la nación.

En el Capítulo de la Organización y personal de la agencia presupuestaria, en cuanto a la creciente importancia del análisis de los programas, dice:

" Un proceso de análisis de programa ha de permitir definir los problemas, separarlos de acuerdo con su importancia e indicar a las autoridades de la jerarquía superior las ramificaciones y consecuencias que

" tendrán los distintos cursos alternativos de acción dentro del complejo
" de las acciones y la política agregadas. El cumplimiento de este propósi
" to no se logra exclusivamente por medio del análisis anual de las estim
" ciones presupuestarias, sin que importe cómo éstas están presentadas y or
" denadas y cuán avanzados sean los métodos y técnicas del análisis. Es po
" sible únicamente cuando la agencia presupuestal cuenta con la experiecia y
" competencia que se obtienen gracias a un servicio continuado en los proce
" sos de decisión relacionados con el planeamiento financiero. El éxito del
" análisis de programa está tan realacionado con la posición estratégica de
" la agencia presupuestaria y su enfoque como lo está con lo avanzadas que
" sean sus técnicas y la forma en que se calsifica la información. El análi
" sis de programas se logra por medio de conferencias informales con los fun
" cionarios departamentales y del gabinete y de muchas otras maneras, y gra
" cias a ellas se configuran en el cursò del año los programas gubernamenta
" les que han de emprenderse y apoyarse. La efectividad de la agencia presu
" puestal, en lo que respecta a contribuir a decisiones informadas respecto
" a prioridades, contenido y alternativa de los programas, depende del cre
" cimiento de muchas fuerzas y factores. De primera importancia entre ellos
" es el mejoramiento general de la administración pública en todo el apara
" to gubernamental. La competencia del departamento de presupuestos ha de
" crecer en un servicio civil responsable y desarrollado. La información
" respecto a las operaciones gubernamentales y su influencia ha de ser fácil
" mente asequible.

" Tiene particular importancia que los países en desarrollo que inicien o
" amplíen programas presupuestales centrales reconozcan la inmensa parte
" que las agencias operantes juegan en el proceso del presupuesto.

" Una tarea principal de la agencia central de presupuesto ha de ser la de
" ayudar a desarrollar y mejorar la administración pública. Los esfuerzos
" para trasplantar métodos y técnicas de planeamiento y evaluación de pro
" gramas desarrollados en los países que poseen administración pública avan
" zada serán infructuosos, a menos que los departamentos operantes estén pre
" parados y equipados para cumplir sus funciones indispensables y que la agen
" cia presupuestal tenga la experiencia y competencia necesaria para juzgar
" sobre los programas.

En la organización y funciones de la agencia central de presupuestos, dice:

" La literatura de los Estados Unidos sobre los métodos y técnicas de presupuesto acepta la premisa de que la agencia presupuestal está relacionada con los asuntos administrativos generales.

Y cuando se refiere a las funciones administrativas de la presupuestación,

" dice:

" El punto importante es que hay varias funciones que necesitan asociarse.

" En este contexto, las funciones primarias de la administración presupuestaria han de incluir:

" 1. (ya transcripto en la recomendación a.)

" 2. " " " " "

" 3. Mantener el control sobre la distribución o asignación de partidas, con base temporal o por proyectos, y manejar las reservas presupuestales

" 4. Realizar un análisis continuo de programa de todas las operaciones gubernamentales, incluyendo las empresas autónomas; desarrollar normas para recoger los datos e informar sobre los mismos.

" 5. Mantener estrecha vinculación con las oficinas de planeamiento y económicas del gobierno.

" 6. Revisar los planes de reorganización de los departamentos; realizar estudios administrativos sobre las operaciones gubernamentales, con el fin de mejorar la organización, métodos y procedimientos, tomar las medidas necesarias para ajustar los presupuestos cuando las mejoras aumenten su efectividad o reduzcan los gastos.

" 7. Desarrollar programas de adiestramiento para la instrucción de los funcionarios de los departamentos en administración de presupuestos y ayudarles a crear unidades de presupuesto y administración en los varios ministerios y departamentos.

" 8. Proporcionar ayuda especial al cuerpo legislativo, comités especiales de presupuesto, jefe ejecutivo o gabinete ejecutivo y hacer estudios e informes especiales, tal como se ordene.

Y cuando habla de la organización de una administración eficiente, agrega:

"...La principal cuestión organizativa es si el sistema ha de ser dominado
 " do por este factor funcional o por los varios procesos presupuestarios
 " Bajo el primer acceso, una subunidad relacionada con los servicios so-
 " ciales, la salud y el bienestar, por ejemplo, sería responsable de las
 " estimaciones de gastos, de la revisión administrativa y de la ayuda
 " administrativa, de la revisión de programa y evaluación de la ejecución
 " presupuestaria y control de los departamentos servidos.
 " Bajo el segundo acceso, las principales subdivisiones constan de unidas
 " des tales como la sección estimaciones, la sección de organización y
 " métodos y la sección de control presupuestal, responsable de los as-
 " pectos particulares de su presupuesto en todas las agencias guberna-
 " mentales, pero posiblemente con subunidades asignadas a particulares
 " funciones de las operaciones gubernamentales.

En el trabajo del doctor Nilo Berchesi " Algunas soluciones para los pro-
 " blemas económicos y financieros ", del año 1952, en el capítulo referen-
 " te a la estructura presupuestal y reorganización administrativa, habla co
 " mo verdaderas causas de las deficiencias presupuestarias, ".... la falta de
 " un órgano competente encargado de estudiar los presupuestos sobre bases
 " técnicas y principios de racionalización administrativa; la defectuosa
 " estructura presupuestal existente en la actualidad y el procedimiento
 " que siguen las Cámaras para el estudio y sanción de los proyectos,
 " procedimiento que en muchos casos acentúa las deficiencias actuales del
 " presupuesto general.

Con respecto a la creación de la Oficina de Presupuestos, obviamente aplicable
 " a los gobiernos departamentales como lo anterior, dice:
 " No participamos de la opinión de muchos modernos tratadistas de finan-
 " zas que sostienen la necesidad de reducir las atribuciones del Parla-
 " mento en materia presupuestal.
 " La solución del problema no radica en un cercenamiento de las potesta-
 " des 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 Presupuestos, dependiente del Consejo Nacional de Gobierno, con los cometidos y organización que se detallan en los artículos 1º al 6º del adjunto proyecto de ley, constituyen a nuestro juicio la base esencial para la iniciación de una política de reorganización administrativa y de racionalización de los presupuestos.

" Además de la mencionada conquista, la creación de la Oficina de Presupuestos, conjuntamente con la creación de las Contadurías de los Ministerios, permitirá da a la Contaduría General una organización eficiente.

2. Creación de secciones de presupuesto y contabilidad en los Departamentos del Concejo Departamental.

Recomendamos la creación de las Secciones de Presupuesto y Contabilidad en los departamentos administrativos del Concejo Departamental, con las siguientes funciones: 1) formular el presupuesto del departamento de acuerdo a las instrucciones impartidas por la Oficina de Presupuesto y Organización y Métodos; 2) ejecutar el presupuesto de acuerdo a las normas legales vigentes; 3) contabilizar los gastos, obligaciones y los bienes patrimoniales de cada una de las direcciones de acuerdo a lo especificado por las normas legales vigentes y ordenanzas del Tribunal de Cuentas conjuntamente con la Oficina de Presupuesto y Organización y Métodos y la Contaduría General Departamental; 4) preparar la rendición mensual de cuentas del departamento y someterla a la Contaduría General Departamental, para su compilación y presentación a la Junta Departamental al final de cada año fiscal y para el control de gastos por el Concejo Departamental.

3) Modificación de la estructura presupuestaria, aplicando la técnica del presupuesto por programas.

El presupuesto a base de programas es sencillamente un presupuesto que tiene como base funciones, actividades y proyectos. Significa en otras palabras, la autorización de fondos para hacer cosas, más bien que para

las personas y los materiales necesarios para hacerlas.

Como ventajas principales, tenemos:

- 1) Da una información más comprensible y digna de confianza al jefe ejecutivo, al cuerpo legislativo y al público en general en cuanto a la política de gobierno se refiere;
- 2) Ayuda a los legisladores individualmente a entender que está haciendo el gobierno y cuáles son los costos;
- 3) Mejora el examen legislativo de los requerimientos presupuestarios y capacita a los comités legislativos de finanzas a decidir más fácilmente el número de gastos básicos cada año;
- 4) Hace posible la sumisión y consideración del presupuesto por una más corta duración de tiempo;
- 5) Capacita a los administradores a ubicar responsabilidades sobre los oficiales subordinados para la clara ejecución de las previsiones hechas por el cuerpo legislativo y finalmente;
- 6) Permite una efectiva actividad en información sobre presupuestación y gerencia administrativa.

Existen extensos trabajos sobre el tema en especial de los técnicos de CEPAL (Naciones Unidas), Profesores Jiménez y Martner, habiendo dado una conferencia éste último en Montevideo, sobre el tema "Problemas de la implantación de un sistema de presupuesto por programas en el Uruguay" Ver su curso " La técnica de la programación presupuestaria".

Además, el Profesor Jiménez dictó el curso correspondiente durante el año 1962 en el Curso intensivo de capacitación en problemas de desarrollo económico, del cual tuvimos el honor de ser participantes.

Pero el Informe de la Comisión de Investigaciones y Desarrollo Económico (CIDE), "Estudio Económico del Uruguay", en el Capítulo II " La evolución económica, los sectores sociales y el marco institucional", subcapítulo "Las corrientes físicas", apartado 66, el consumo privado y del gobierno, dice:

" En cuanto al consumo del gobierno, débese tener presente que su incremento no constituye por sí mismo un elemento adverso al desarrollo sano. " En efecto, hay una demanda de servicios del gobierno que crece con la po

" blación - y aún más que ella - en educación, sanidad y otros campos. Si se partiera de un nivel de adecuada satisfacción de esta demanda, y si la productividad de las oficinas gubernamentales en la producción de dichos servicios fuera adecuada, el gasto tendría que crecer por lo menos un 1.3% por año en estos campos.

" Pero ocurre que, ni la satisfacción de las necesidades sociales es plena en la actualidad, ni el nivel de productividad en la prestación de los servicios es el más elevado que se puede lograr. Por razón de lo primero habría que incrementar el gasto a tasa mayor que la de crecimiento de la población; esto es un dato en el problema. Como consecuencia de lo segundo, se podrían lograr importantes ahorros de costos.

" Se advierte, pues, como conclusión para la acción futura, la necesidad de establecer los verdaderos niveles de productividad y de costos unitarios a que opera cada una de las oficinas públicas.

" Ello es obvio, habida cuenta de que, en definitiva, el gobierno es una verdadera fábrica de servicios, en la cual el futuro del País impone la necesidad de bajar costos, como en cualquier empresa, contando con una demanda de servicios amplia, creciente y no satisfecha hoy debidamente.

" Es hoy consenso general en el País el hecho de que la organización administrativa del gobierno dista mucho de operar a los niveles de eficiencia requeridos. Para el futuro, el aumento de la productividad del sector público es inseparable del que se requiere lograr en el sector privado. A fin de no equivocar el camino y lograr que, al mismo tiempo, los servicios prestados a la colectividad sean eficientes y se produzcan a productividad creciente, se hace necesario empezar por medir el nivel de su productividad actual. Para ello, el procedimiento de establecer presupuestos por programas- fórmula ya adoptada por una serie de países, algunos latinoamericanos entre ellos - permite no sólo establecer estas bases de análisis y de orientación de la política administrativa sino, además hacer del presupuesto el instrumento auténtico de ejecución de los programas, en la parte de responsabilidad que compete al sector público.

En el mismo capítulo, subcapítulo "Las corrientes financieras", en el apartado 4, Evolución financiera del sector público, dice lo siguiente:

" Pero el volumen relativo de cada uno de los gastos no es, con todo, un índice de bondad o de distorsión en el elemento que se juzga. El sector público debe considerarse como una verdadera fábrica de servicios que se prestan a la colectividad y, desde este punto de vista, los gastos son requerimiento para producir el servicio. Por lo tanto, no puede realizar se un juicio adecuado del nivel de los gastos sin tener bases numéricas y cualitativas que permitan precisar el nivel de productividad al cual estos insumos y mano de obra se transforman en servicios. Estas referencias surgen acabadamente de un presupuesto por programas. Cuando un presupuesto por programas llega a ser en un país el instrumento de ejecución presupuestaria, es posible que los objetivos que se señalen para un campo particular de tareas sean convertidos en programas y sub-programas concretos, a partir de los cuales se pueden identificar las actividades necesarias para su cumplimiento.

" Realizando una adecuada distribución de responsabilidades para el cumplimiento de estas tareas, se puede asignar a cada uno de los entes del sector público la parte que a ellos les compete, y orientar al sector privado en el mismo sentido, a fin de que aquellos objetivos sean logrados. Esta asignación de responsabilidades implica para los entes del sector público una verdadera " orden de hacer ", para cuyo ejercicio deben poseer medios adecuados. Estos medios tienen una exteriorización financiera, expresada al nivel de actividades y proyectos, que constituye la formulación presupuestaria.

" Pero al mismo tiempo, un presupuesto por programa, establece niveles de ejecución física y, en consecuencia, quedan fijados los niveles de productividad y de costos a los cuales el sector público ha de producir cada servicio.

" La transformación del actual sistema presupuestario en un sistema de presupuesto por programas habría de introducir dos variantes significativas en los procedimientos presupuestarios. La mas importante reside en que, puesto que contendrá verdaderas órdenes de ejecución, los monitos presupuestarios previstos no constituirán autorizaciones para gastos

" tar " hasta los niveles establecidos, sino, por el contrario, verdaderas
 " órdenes de insumir todos los fondos previstos para cumplir determinadas
 " metas, fijadas a su vez, sobre bases cuantitativas. En el diagnóstico
 " se señala que la administración pública del País tiene niveles de efi-
 " ciencia bajos. Se considera que estos niveles de eficiencia podrán ser
 " elevados en la medida en que la gestión pública sea organizada con el mis-
 " mo criterio con que se racionaliza una fábrica, y, para ello, el primer
 " instrumento necesario reside en medir los niveles de productividad actuales
 " y fijar metas cada vez más ambiciosas para su incremento. Para ambas tareas
 " solamente la experiencia acumulada a través de la instrumentación presu-
 " puestaria sostenida por años dentro del sistema de presupuesto-programa
 " permite brindar aproximaciones satisfactorias. Es concibible que en una
 " primera aproximación este sistema fuera establecido solamente en el go-
 " bierno central. No existen inconvenientes y, por lo contrario, se dan se-
 " ñaladas ventajas en su extensión a todos los institutos autónomos y go-
 " bierno departamentales.
 " En el mismo capítulo, en el subcapítulo "Marco Institucional", dice:
 ... c) En cuanto a la ejecución eficiente de las tareas que compete a
 " cada uno de los entes, existen una serie de obstáculos, siendo los más
 " importantes:
 " iv) los presupuestos son cuatrienales y en su estructura responden a
 " los cánones clásicos, sin ordenamiento todavía en la forma de presu-
 " puestos por programas.
 " Consecuentemente, como hasta ahora no han existido programas en función
 " de los cuales fueran formulados los presupuestos, la previsión para tan
 " largo plazo introduce ciertas rigidic平ces que no siempre pueden ser salva-
 " das por vía de las correcciones que se realizan en oportunidad de la
 " presentación de las rendiciones anuales de cuentas. En períodos de ex-
 " pansión de los ingresos fiscales estas rigidic平ces pueden ser no demasia-
 " do relevantes; pero en períodos en que se imponen economías en los gas-
 " tos públicos, ellas llevan a desbalances de distintas naturaleza, aún en-
 " tre los gastos en personal y los otros gastos en bienes y servicios,
 " necesarios para que los gastos en personal rindan todos sus frutos.
 " ...d) Finalmente en materia de control, caben dos niveles de trabajo:

" ..ii) al nivel de cada uno de los entes del sector público a quienes
" cabe cierta responsabilidad en el proceso, existe un contralor contable
" clásico; pero no se da el contralor del cumplimiento real de la gestión,
" entendiéndose como tal el contralor que confronta la responsabilidad
" asignada con la labor cumplida. Ello deriva del hecho de que la asignación
" de responsabilidades es puramente jurídica, y los mecanismos de
" registración contable de la ejecución presupuestaria están adaptados a
" un contralor meramente formal, sin recoger datos estadísticos y elementos
" cualitativos que permitan un juicio acabado sobre la marcha de la
" gestión del ente.

" La ejecución tendría que ser descentralizada, pero coordinada al
" mismo tiempo. Además, estableciéndose una Oficina de Programación y Proyectos
" al máximo nivel de cada ente de la administración central y descentralizada
" del Estado, se habrá de dar estabilidad institucional al
" sistema y se dispondrá, en cada organismo de un equipo de técnicos que
" trabajarán para el futuro, mientras las ramas corrientes de la administración
" se ocupan de la realidad inmediata. Estas oficinas también deberán
" trabajar en el contenido básico del presupuesto por programas, sin
" abarcar la administración presupuestaria, que quedaría en manos de la
" dirección corriente.

" La misma operación de establecimiento de un presupuesto por programas
" tendría que ser hecha en oportunidad de presentarse el nuevo presupuesto
" ya que, de lo contrario, habría que esperar prácticamente cuatro años
" para realizarlo. En su contenido, dicho presupuesto tendría que introducir
" todas las reformas en la organización ministerial necesarias para
" dar aptitud operativa a los entes.

" ... Finalmente, es dable establecer en el presupuesto por programas un
" presupuesto de capital integrado por el programa de reinversiones públicas
" y su financiamiento, y, además, establecer un Servicio Estadístico
" Nacional, que opere sobre la base de un Plan Nacional de Estadística,
" formulado para servir al proceso de planificación y control de la ejecución
" de los programas, así como a la información del sector privado;
" con un sistema de ejecución descentralizada de manera de aprovechar el
" conocimiento íntimo que cada oficina sectorial de estadística posee de
" la realidad del campo en el que le toca operar; y con una Dirección

" Nacional de Estadística- la existente, cuyas funciones deberían am
 " pliarse- vinculada a la Oficina Central de Programación y que cubra
 " adecuadamente los servicios de censos, series estadísticas permanen
 " tes y un centro de muestreo, unidad dinámica ésta última que es im
 " periódicamente requerida para ir pulsando la realidad inmediata a un
 " bajo costo de relevamiento.

" f) Sobre estas bases, y merced a una labor que necesariamente habrá
 " de requerir años, durante los cuales deberá realizarse un incansable
 " trabajo de capacitación en muy diversas especialidades técnicas y ad
 " ministrativas, podrá disponerse de un sector público que sea una enti
 " dad cuya eficiencia se adapte acabadamente a las necesidades expansivas
 " de la economía en su conjunto. Si esta adaptación no se produjera, el
 " País acabaría pagando en términos de desarrollo o de justicia distri
 " butiva, el desajuste entre la aptitud del sector público que su econo
 " mía necesita y la que dicho sector le brinde en la realidad.

" Algunos de los mecanismos sutiles a través de los cuales se concluye
 " pagando este precio son la pérdida de horas de los hombres de gobier
 " no en problemas de mero trámite; la demora en el cumplimiento de las
 " decisiones; la existencia de decisiones que no se toman, o que se toman
 " tarde o equivocadamente por falta de información; las decisiones que
 " caen en el vacío por falta de elementos humanos suficientemente entranados
 " que la ejecuten; y el hecho de que, al igual que en una empresa mal ad
 " ministrada, ciertos problemas terminan conociéndose una vez que el balance
 " nacional del año se ha cerrado, cuando ya es tarde para introducir los
 " correctivos.

" El presente marco institucional, pues, señala una gran insuficiencia e
 " inadaptación del sector público a las necesidades de una buena administra
 " ción del desarrollo económico-social.

" Por último, Como si estos párrafos de tan enjuncioso informe no fueran lo suficiente
 " mente elocuentes, en el Capítulo VI, " Puntos de decisión política que su
 " giere el diagnóstico ", se establece el esquema de reformas básicas y de
 " estructura económica e institucional, con medidas relacionadas, entre otras,
 " con el sistema presupuestario, que dicen así:

" 1. El 28 de febrero próximo se deberá presentar el presupuesto general de la Nación para 1965 y 1966. De hecho este presupuesto se prorrogaría hacia 1967 y 1968, dentro de las normas vigentes.

" 2. Puesto que la planificación de los gastos del Estado es parte esencial de cualquier acción futura, el instrumento de ejecución presupuestaria " debería asumir la forma de " presupuesto por programas". Si se perdiera " la oportunidad de realizar este cambio en la presente oportunidad, habría " que esperar cuatro años para realizarlo. En tal caso, la posibilidad de " que los planes elaborados sean verdaderamente operativos en lo que al " sector público concierne, se vería grandemente limitada.

" 3. Dentro de las facultades legales que se poseen, podría el Poder Ejecutivo establecer " instrucciones presupuestarias" que, en forma preceptiva, instituyeran el sistema de presupuesto por programas para las entidades del Gobierno Central. Los entes descentralizados y autónomos, incluyendo las empresas del Estado, igualmente podrían ser requeridos para presentar sus presupuestos en forma programática, dentro de las facultades que posee el gobierno central y sin que ello vulnere las autonomías que dichos entes poseen.

" 4. La introducción del presupuesto por programas como instrumento de ejecución presupuestaria deberá ser hecha con urgencia, dada la labor preparatoria que exige y la necesaria capacitación de los funcionarios encargados de la tarea. Y medidas relacionadas con las bases institucionales para el montaje de un sistema de programación del desarrollo:

" Será de primera importancia incorporar en este proceso a los Consejos Departamentales del País. Existe una sentida necesidad de apoyar la gestión económica, social y administrativa de los Municipios del Interior con toda la asistencia técnica necesaria, así como su integración a un esfuerzo nacional en el que deben participar.

" Este tipo de vinculación con el Interior puede producir grandes resultados, en particular en materia de política de vivienda y de desarrollo de la comunidad. Ello constituirá, además, la antesala de una acción en materia de programación de la localización de la actividad económica que se deberá encarar en el futuro.

Cabe agregar que en la última Rendición de cuentas municipal, decreto No. 12.900, por el artículo 73 se autoriza al Concejo Departamental a efectuar una clasificación de los gastos presupuestarios, atendida su índole y naturaleza. Lamentablemente, no se especificó claramente la expresión "programa", si es que hubo la intención de dar el primer paso en la reestructuración presupuestaria del Gobierno Departamental de Montevideo.

Creemos, que cualquier comentario a este respecto está demás, después de haber leído el parágrafo 2 de las reformas básicas relacionadas con el sistema presupuestario, que decía que "si se perdiera la oportunidad de realizar este cambio en la presente oportunidad, habría que esperar cuatro años para realizarlo. En tal caso, la posibilidad de que los planes elaborados sean verdaderamente operativos en lo que al sector público concierne, se vería grandemente limitada".

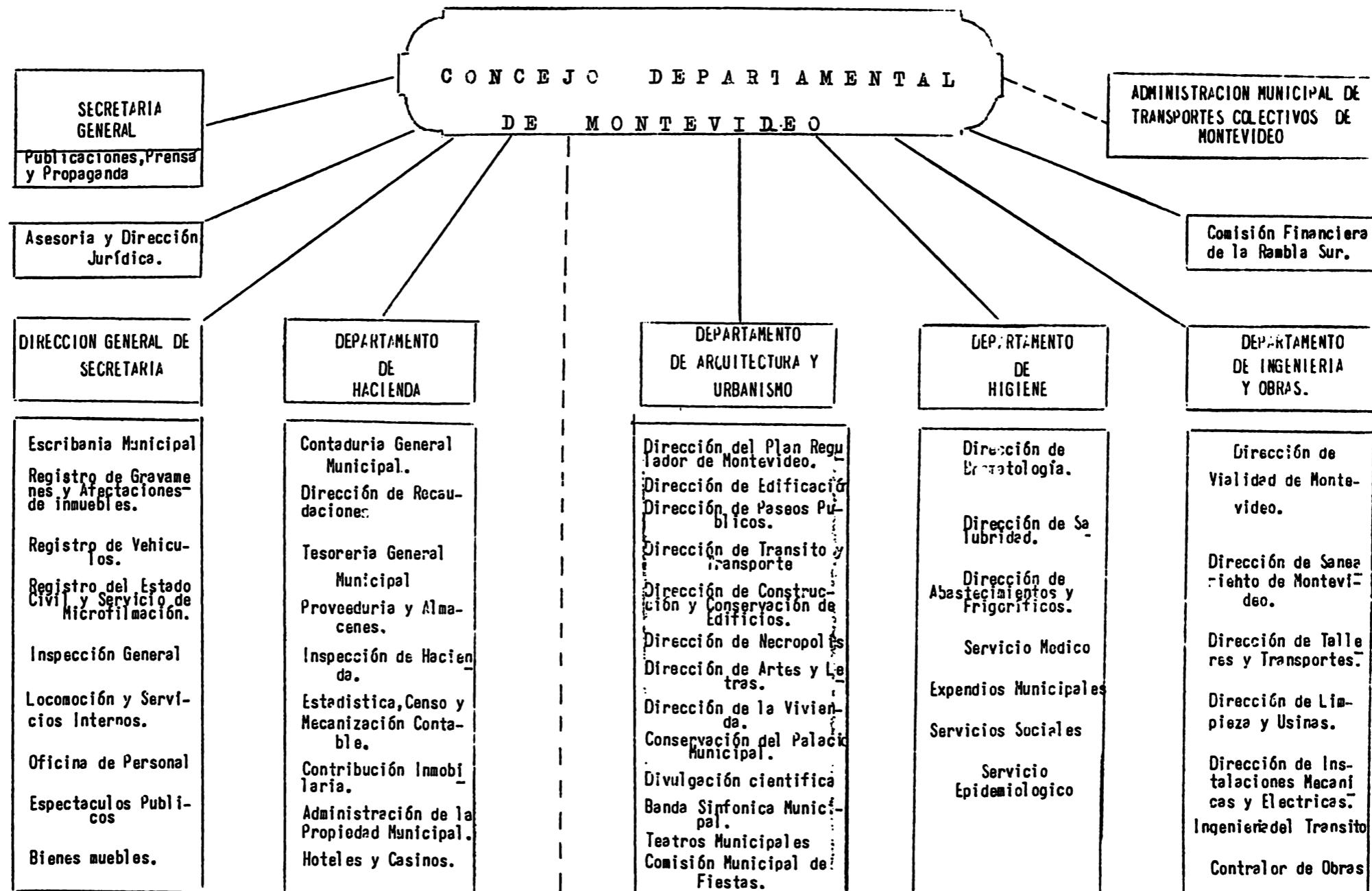
Para terminar, por lo menos cabría la posibilidad todavía de una coordinación con el gobierno nacional en lo que respecta a los programas de capital o inversiones, como podría ser, en el Plan nacional de viviendas, lo que correspondería al área de la capital, que abarca como es notorio, prácticamente la mitad de la población del País.

4. Modificación de la organización funcional.

Recomendamos consecuentemente la modificación sustancial de la estructura presupuestaria vigente desde el 15 de setiembre de 1960. Adolece a nuestro juicio de fallas técnicas fundamentales, fallas que ya existían en la estructura anterior vigentes desde el 10 de agosto de 1956, aunque en mucho menor grado y gravedad.

Primariamente, además de la creación de la Oficina de Presupuesto y Organización y Métodos, entendemos que ante todo, hayq que darle la jerarquía que les corresponde a la Contaduría General, a Proveeduría y Almacenes y a la Tesorería General, haciéndolas depender directamente del Concejo Departamental. En cuanto a la Asesoría y Dirección Jurídica, debe formar parte conjuntamente con la Escribanía Municipal, del Departamento Jurídico o Asesoría Jurídica.

Suprimimos la denominación de Secretaría General, unificando tareas en la



Concejos Locales

Manga, Toledo y Mendoza-Sgo. Vazquez - Cerro - Sayago-Melilla-Colon-Malvin-Carrasco y Punta Gorda-Paso de la Arena-Peñarol-Pueblo Victoria-La Teja, Nuevo París
Paso del Molino y Prado.

Dirección General de Secretaría, de dependencia directa del Concejo, como es natural. Proponemos también la supresión de la Comisión Financiera de la Rambla Sur, cuyos cometidos quedarían a cargo de la Dirección del Plan Regulador de Montevideo.

En cuanto a los Departamentos y Direcciones proponemos las siguientes modificaciones, en base a consultas realizadas a jerarcas de los distintos servicios, proponemos las siguientes modificaciones:

El Registro de Vehículos, la Dirección de Tránsito y Transporte e Ingeniería del Tránsito se unifican en una sola Dirección de Tránsito y Transporte, del Departamento de Ingeniería y Obras.

El Registro de gravámenes y afectaciones de inmuebles. Contribución Inmobiliaria y la Dirección de Recaudaciones, se fusionan en una Dirección de Recaudaciones, con tres divisiones: Impuestos sobre la propiedad inmueble, Impuestos sobre la propiedad mueble e Impuestos sobre las actividades industriales y comerciales. Las tasas de pavimento y saneamiento como asimismo los demás tributos municipales no comprendidos en las tres divisiones anteriores, pasarian a ser recaudados por la Tesorería General, la cual dejaría de ser una simple pagaduría e intervendría activamente no sólo en los egresos sino también en los ingresos municipales, incluida la administración y custodia de la Deuda Pública Municipal.

Locomoción se separaría de Servicios internos, unificándose con la Dirección de talleres y transportes, llevándose al mínimo las unidades locomotoras del Concejo Departamental, en pos de una economía en tan oneroso servicio, que no arroja prácticamente ninguna utilidad como servicio propiamente dicho a la colectividad y administración departamentales y si se concreta en factor psicológico negativo de insospechado efecto en la mesa ciudadana, como dilapidación de los dineros municipales.

A la Inspección de Hacienda deberán dársele en los hechos todos los cometidos inherentes a la misma o de lo contrario suprimirla radicalmente, ya que, con la debida jerarquía funcional, adquiriría a la enorme importancia de que debe gozar, como oficina de contralor intermitente de la hacienda municipal.

A Estadísticas, Censo y Mecanización contable también deberá dársele un empuje definitiva a fin de lograr la mecanización máxima de la administración departamental (Ver Recomendación No.5).

La Dirección del Plan Regulador de Montevideo deberá coordinar con la división de impuestos sobre la propiedad inmueble de la Dirección de Recaudaciones, el relevamiento catastral del Departamento de Montevideo, tarea que ha quedado a cargo del Gobierno Departamental de acuerdo a lo estipulado por la última Rendición de cuentas municipal (decreto No.12.900). Se deberá fusionar también la Dirección de construcción y conservación de edificios con Conservación del Palacio Municipal.

Y la Dirección de la Vivienda, deberá abarcar tanto las viviendas económicas como las municipales.

El Servicio médico se deberá fusionar con el Servicio epidemiológico, pasando al Departamento de Higiene la Dirección de limpieza y usinas. Proponemos la creación del Departamento de Arte y Cultura Municipales, que incluiría: Dirección de Artes y Letras, Divulgación Científica, Banda Municipal, Teatros Municipales, Comisión de Fiestas, Servicios Sociales y Espectáculos Públicos.

Por últimos, la Oficina de Personal deberá adaptarse a las exigencias administrativas a establecer por la División Gerencia administrativa la Oficina de Presupuesto y Organización y Métodos así como a ejecutar las resoluciones que adopte la Comisión de Servicio Civil, de la cual dependerá y cuya creación proponemos en forma muy especial, con la aprobación del Concejo Departamental.

Al respecto, serían además muy provechosas y de útil aplicación las Conclusiones referentes al tema I "Organización técnico-administrativa municipal" del 1er. Congreso Profesionales Universitarios Municipales celebrado en octubre de 1962.

En cuanto al problema en sí de organización y métodos y del Servicio civil en la función pública, el CIDE en su informe ya citado, en el capítulo I " Los problemas básicos de la economía nacional", cuando se refiere a la ocupación de la población activa y las clases pasivas, dice lo siguiente: "...concluir que:

" c) El sector público no puede por lo demás, continuar en su papel de " refugio de mano de obra redundante. Esta función- que podría concebirse como un papel tutelar del estado- deja de tener sentido práctico cuando la ocupación nueva en dicho sector público opera a productividades muy bajas, pensando negativamente con ello sobre todo el " sistema económico, que debe "financiarla" en fin de cuentas. Por ello " se piensa que la función - desde luego más difícil - requerida al Estado reside en crear estímulos básicos necesarios al desarrollo, para " que la población se incorpore a la actividad en sectores de mayor productividad. De todas maneras, el sector público ya no podría financiar " incrementos adicionales en la ocupación, su función tutelar, a menos " que se sacrifiquen determinados principios sustantivos y el propio " crecimiento futuro del País.

En el capítulo II, cuando se refiere al marco institucional, dice:

" 2. En el sector público es concebible que la labor que le toca realizar en materia económica, puede agruparse así:
" c) en cuanto a la ejecución eficiente de las tareas que compete a cada " uno de los entes, existen una serie de obstáculos, siendo los más importantes:

" i) la organización y los métodos administrativos no se han adaptado a " las necesidades de una mayor operatividad, Los ejecutivos de los distintos departamentos constituyen en la práctica, puntos intermedios, " en un proceso en el cual no deciden, sino que elevan los elementos " para la decisión de los ministros, o, según los casos, del propio " Consejo de Gobierno. En su consecuencia, los despachos de los ministros y del propio Consejo deben absorber una parte sustancial de su " tiempo en asuntos de mero trámite, que le impiden consagrarse en la " práctica la suficiente cantidad de horas a la conducción superior de " los problemas. Además, el costo económico de cada decisión meramente " burocrática se hace extremadamente alto.

" ii) la propia organización de los ministerios requeriría modificaciones " sustantivas, aún en la mentalidad de sus agentes, para adaptarse a los " requerimientos de un sector público dinámico.

iii) no existe al presente una política global de personal. En consecuencia, los sistemas de reclutamiento, adecuación del hombre a la tarea para la cual posee mejor capacidad, capacitación, promoción por mérito, etc.- elementos éstos que integran una eficiente administración de personal- no se dan orgánicamente en el País.

Y más adelante agrega:

" Por el otro lado, es totalmente necesario modificar los procedimientos administrativos, graduando los niveles jerárquicos a los que compete decidir en cada tipo de problema, de manera de hacer que al Ministro y al Consejo de Gobierno solamente lleguen los problemas sustantivos, pero en manera alguna los formales, como no sea por vía de excepción o de alzada.

" Además, es posible establecer al nivel del Consejo de Gobierno sendas oficinas que constituyan el Servicio Civil de la Nación y un servicio de Organización y Métodos, encargados en ambos casos de establecer normas de aplicación general y brindar la asistencia técnica directa, que aproveche los grandes avances que en estas ramas se vienen haciendo en los últimos años. Estas instituciones no son nuevas y ya varios países, latinoamericanos entre ellos, han instituído estos entes con buen éxito, como asimismo centrales de Abastecimiento, en oficinas unificadas que logran interesantes ahorros de costos.

En el Capítulo V, " Principales aspectos de síntesis", dice:

" 3. Empero, existen serios obstáculos para el avance. Pueden citarse, entre los más importantes que han sido identificados:
" o) las limitaciones administrativas, que se acentúan por la falta de un servicio civil, de una oficina de organización y métodos y de formas de coordinación ministerial; la burocratización de la administración pública; el mal funcionamiento de sistema de incentivos, que impide retener técnicos a tiempo completo en la administración, etc.

Por último, en el capítulo VI, " Puntos de decisión política que sugiere el diagnóstico", en el esquema de reformas básicas y de estructura económica e institucional, dice:

" ...1) Reformas en la Administración Pública

" Ha sido señalado repetidamente el bajo nivel de productividad de la administración pública del País y su escasa capacitación para cubrir las múltiples exigencias de una economía en desarrollo. En tal sentido se requieren decisiones que permitan la instalación en el País de:

" 1) un servicio civil

" 2) una oficina de administración que comprenda:

- i) organización y métodos
- ii) abastecimiento;

" Las posibilidades en este sentido son múltiples y por ello requieren decisiones previas para operar. No obstante, ciertos puntos de la acción han de ser lentos en producirse, lo que llama precisamente a la necesidad de acelerar el proceso por vías laterales encarando un rápido programa de capacitación.

Y en el refuerzo del personal técnico al servicio del Estado y esfuerzo masivo por la capacitación dice:

" La iniciación de un proceso de desarrollo económico requiere disponer de gran cantidad de personal especializado en las modernas técnicas de programación económica y social y de producción a los distintos niveles. Actualmente el País carece de especialistas suficientes para impulsar el desarrollo de algunos sectores en forma dinámica.

" En muchos casos el País dispone de un excelente potencial no aprovechado, pero no funciona el sistema de estímulos para atraerlos o mantenerlos en funciones claves. Se atribuye a este problema fundamental importancia pues ningún esfuerzo de programación y desarrollo es realizable sin personal capacitado.

" El País debería proponerse de inmediato la incorporación de personal especializado y el aprovechamiento de aquel con que cuenta actualmente, en tareas propias y necesarias para poner a andar toda la maquinaria de promoción y planeamiento. Sin ello, todo podría quedar reducido a simples manifestaciones de deseos.

" En esta política de creación de oportunidades, debería actuarse en forma audaz y vigorosa rompiendo, en muchos sentidos, tradiciones buro-

" críticas que desalientan toda especialización y dedicación de los técnicos y, por el contrario, estimulan traslados hacia el sector privado o, lo que ya es serio para el País, hacia el exterior.

" Esta función de creación de oportunidades ocupacionales bien remuneradas debe acompañarse con la de preparación acelerada de técnicos económicas para alimentar sus respectivas dependencias en la administración central y en las administraciones autónomas.

" En este último cabe proponerse un Programa de Capacitación acelerada de personal, para el cual podrán utilizarse los servicios que puedan prestar la Universidad de la República, los organismos técnicos del Estado y el propio CIDE.

" Esta tarea de capacitación debería estar orientada hacia:

" 1) los actuales funcionarios del Estado vinculados a su política económica. (1) (A este respecto son de valioso aporte los cursos intensivos de Capacitación en desarrollo organizados por CIDE y la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, con la cooperación del Grupo Asesor de Planeamiento, así como los Seminarios que se han previstos para funcionarios de alto nivel.)

" 2) los técnicos de las reparticiones públicas que trabajan en ramas especializadas (seminarios de capacitación "ad hoc").

" 3) los universitarios en general, que desean especializarse en las modernas técnicas de la programación económica. (1) idem

" 4) los técnicos que asisten al sector privado de la economía, en materia de formulación y evaluación de proyectos de inversión y en técnicas para el incremento de la productividad.

" Es también esencial acelerar la capacitación de personal en el exterior, utilizando para ello en forma coordinada y coherente y con vistas a las especialidades necesarias, las múltiples ventajas que presenta la asistencia técnica internacional proveniente de los distintos organismos internacionales y de los países más desarrollados.

De adoptarse la técnica del presupuesto por programas, habría que hacer tal vez algún ajuste en la estructura propuesta, que entendemos es fundamental reorganización que debe llevarse a cabo, sin perjuicio de entender que pue

den haber creaciones de otros departamentos, fusión, eliminación y/o creación de nuevas Direcciones, etc.

En resumen, la carta de organización del Gobierno Departamental de Montevideo, de acuerdo a la reestructuración presupuestaria que proponemos, sería la siguiente:

5. Mecanización de la administración en el mayor grado posible.

De acuerdo a la información obtenida y haciendo una relación cronológica del proceso en el año 1950 se produjo la primera instalación de equipos de contabilidad mecanizada, arrendando la Contaduría General Departamental, equipos IBM y en el mismo año, la Dirección de Recaudaciones también arrienda sus propios equipos IBM.

Posteriormente, en los años 1953 y 54, nace la idea de mecanizar las liquidaciones de sueldos, en la Contaduría General. Se hacen consultas a los departamentos, un estudio primario acerca de la implantación de los sistemas mecanizados, un diseño definitivo de fichas, formularios y del proceso de trabajo en sí. Se llega inclusive a la perforación de datos de planillas. Ya en pleno 1954, se realiza también la llamada codificación o clave, en un total de 5.800, para 12 o 13.000 funcionarios aproximadamente. Se hace también el listado por cada Dirección para control y agregado de otros datos, com fecha de nacimiento, de ingreso, última promoción, etc.

En 1955 se crea la Dirección de Estadística, Censos y Mecanización contable, fusionándose en 1956 los equipos de la Contaduría General y de la Dirección de Recaudaciones. Se hacen trabajos relativos al impuesto de edificación inapropiada y a la tasa de conservación de red de afirmado, trabajos que absorven totalmente los equipos mecanizados, dejándose de lado totalmente todo lo realizado a la fecha en cuanto a sueldos, que era en principio la tarea primordial y justificativa del arrendamiento y uso de estos equipos IBM.

Recién en el año 1962, se realiza nuevamente la mecanización de los sueldos, creándose la División de contabilidad mecanizada de la Contaduría General. Han pasado entonces seis años, que pudieron ser de muy provechosa experiencia y de logro de eficiencia administrativa jamás imaginada.

GOBIERNO DEPARTAMENTAL DE MONTEVIDEO

Carta de organización funcional proyectada

Electorado

J.D.

C.D.

A.M.D.E.T.

Concejos locales

Oficina de Presupuesto y O & M	División General de Secretaría	Adquisiciones y Abastecimientos	Contaduría General	Tesorería General	Asesoría Jurídica
Dirección General de Secretaría	Departamento de Hacienda	Departamento de Arquitectura y Urbanismo	Departamento de Higiene	Departamento de Ingeniería y Obras	Departamento de Arte y Cultura
Registro del Estado Civil y Servicio de Microfilmação	Dirección de Recaudaciones (+ Registro de gravámenes y afectaciones de inmuebles)	Dirección del Plan Regulador de Montevideo (+ Comisión Financiera de la Rambla Sur)	Dirección de Bromatología	Dirección de Vialidad de Montevideo	Dirección de Artes y Letras
Inspección Gral.	+ Contribución Inmobiliaria	+ Dirección de Edificación	Dirección de Salubridad.	Dirección de Sanidad de Montevideo	Divulgación Científica.
Servicios Internos	Inspección de Hacienda	Dirección de Paseos Públicos	Dirección de abastecimientos frigoríficos	Banda Sinfónica Municipal.	(Oficina de Personal)
Bienes Inmuebles	Estadística, Censo y Mecanización Contable	Dirección de construcción y conservación de Edificios (+ Conservación del Palacio Municipal)	Servicio Médico + (+ Servicio Epidemiológico)	Dirección de Talleres y Transportes (+ Locomoción)	Asesoría y Dirección Jurídica
Publicaciones, Prensa y Propaganda.	Administración de la propiedad municipal.	Expedios Municipales?	Dirección de Expendios Municipales?	Teatros Municipales	División de Planes y procedimientos
	Hoteles y Casinos	Direc. de Necrópolis	Dirección de limpieza y usinas	Comisión Municipal de Fiestas	Escríbanía Municipal.
		Direc. de las Vv. Económ. y Municip.		Servicios Sociales.	División de administración
				Espectáculos Públicos	División de clasificación y retracción
				Ingeniería del Tránsito (+ Registro de Vehículos + Dirección de Tránsito y Transportes.	División de Reclutamiento
				Contralor de Obras	División de adiestramiento
					División de nombramiento y cambios.
					División de retiro

Referencias:

Cargo electivo

El Director exceptuado del Servicio Civil

Ente autónomos, con control de sus propios fondos.

da en una administración tan importante como la del Municipio capitalino. En 1963, se adquieren los equipos Bull, con el cometido específico de revisión y actualización de sueldos, trabajo parcial a cargo también de la Contaduría General, por intermedio de su división de contabilidad mecanizada.

En cuanto a intentos de lograr una mecanización casi total de la administración municipal de Montevideo, se realizó en este año 1963 una licitación, por 87 trabajos diferentes. Se declara desierta y queda entonces en pie un nuevo llamado, a realizar a la brevedad.

Entre los problemas básicos que resolvería la mecanización racional de la administración, estaría relacionado con la contribución inmobiliaria, primer recurso municipal y pilar básico de las rentas sobre la propiedad inmueble del Departamento. Por el último decreto de rendición anual de cuentas municipales, se establece que este impuesto "se recaudará por el "Concejo Departamental en la forma y demás condiciones y a partir de la "fecha que el mismo establezca, debiendo comenzar no después del Ejercicio "1965." Y agrega en el artículo siguiente "A los efectos de lo dispuesto "en el inciso 1º. del artículo anterior, facúltase al C.D. para disponer "lo necesario a fin de efectuar la recaudación del impuesto; la que podrá "llevar a cabo incluso por intermedio de instituciones bancarias "públicas y, asimismo para concertar con el Poder Ejecutivo y sus dependencias la forma y condiciones de efectuar, además, la percepción de los " adicionales y recargos nacionales de dicho impuesto y los que se perciben "en conjuntamente con el mismo, y adoptar todas providencias necesarias "a dicho objeto."

Más adelante, se refiere a dos aspectos fundamentales de dicho impuesto: el empadronamiento y el registro del mismo y de planos, y el catastro del Departamento, que conjuntamente con la liquidación y recaudación del impuesto propiamente dicho, configuran los tres aspectos básicos de la primera fuente de recursos de los gobiernos departamentales.

Recomendamos por lo tanto, la mecanización de la administración no ya como medida de incremento de la eficiencia administrativa sino como necesidad imperiosa so sólo en la faz de egresos de una administración departamental de más de 15.000 funcionarios, sino indispensablemente

en la faz de ingresos, por haber pasado a administrar todos sus recursos al nuevo gobierno departamental, según ya hemos visto.

6. Confección del calendario y del manual de administración presupuestarios. Cabría como última recomendación, la confección del calendario relativo al proceso presupuestario, al cual nos hemos referido al hablar de los beneficios de la organización presupuestaria de la Ciudad de los Angeles. En cuanto al manual de presupuesto, hay una referencia concreta en el capítulo de las responsabilidades de la Oficina del O.A.C. en las relaciones con los departamentos, al influjo de poderes presupuestarios. Es un manual que contiene instrucciones permanentemente actualizadas, informando a los departamentos del programa a ser seguido y de los formularios en que deberán ser presentados sus petitorios presupuestarios, entre otras cosas.

Entendemos que este manual debería contar, por lo menos, con el visto bueno del Tribunal de Cuentas, estando su preparación y actualización a cargo naturalmente de la Oficina de Presupuesto y de Organización y Métodos, oficina clave de cualquier administración de gobierno con el sentido de eficiencia y economía administrativas que dictan las prácticas modernas de la programación presupuestaria.

APENDICE

ANTE PROYECTO DE DECRETO DEPARTAMENTAL

Este proyecto de decreto establece primeramente la creación de la Oficina de Presupuesto y de Organización y Métodos, oficina clave de cualquier administración municipal de la índole de la de Montevideo y cuya necesidad en la misma es obvio destacar.

Todo el proceso presupuestario requiere una planificación previa, desde su preparación y presentación, pasando por su ejecución, hasta la fiscalización a posteriori o auditoría del mismo. Solamente puede realizarlo una oficina técnica de presupuesto, altamente especializada y contando con un personal previamente adiestrado en sus tareas específicas de analista de presupuesto, entrenamiento a nuestro juicio estrictamente indispensable para el buen suceso futuro de esta oficina en sus cometidos específicos

No se trata de una oficina más dentro de la organización funcional del gobierno departamental, sino del pivot de su administración presupuestaria en todas sus fases, buscando la máxima eficiencia y economía a través de una racionalización administrativa de las funciones comunales

Las operaciones generales de la oficina se predeterminarán a través de un calendario presupuestario, que fija las fechas de presentación de los presupuestos parciales de cada Dirección elaborados de acuerdo al manual presupuestario, y las audiencias para su discusión y comentario, con la debida antelación. Se realiza una coordinación general de todo proceso de elaboración, constituyendo entonces sí el presupuesto presentado al Cuerpo Deliberante un todo orgánico elaborado sobre bases programadas en forma técnica y en base a cálculos estadísticos de recursos, gastos y obras realizadas entre otros.

Debe destacarse de manera muy especial la importancia del cargo de Director de esta Oficina con responsabilidades concretamente establecidas y que deberá ser elegido por su experiencia ejecutiva probada preferentemente en administraciones privadas. Será amovible y gozará de todas las garantías para ejercer su cargo y aún en el caso de su remoción.

Esta Oficina estará compuesta de cinco divisiones:
i) División de administración de presupuestos, encargada de todo el aspecto presupuestario y costos;

División de gerencia administrativa, encargada de todo lo relativo a organización y métodos de la administración;

División de procesamiento de datos, a cargo de la planificación de la mecanización administrativa;

División de programación de capital, a cargo la formulación y control del programa de inversiones y el presupuesto de capital;

División de sueldos y salarios.

Cada una será dirigida por un analista jefe, supervisado por los directores asistentes de presupuesto.

En el 2º capítulo y como consecuencia de la creación de la Oficina de Presupuesto y de O y M; se propone la creación de las Secciones de presupuesto y de contabilidad en cada departamento administrativo, cuyos cometidos están claramente expuestos en el articulado proyectado.

En el 3er. capítulo, que consireamos de vital importancia, se propone la implantación de la técnica del presupuesto por programas, cuyas ventajas las podemos enumerar de la siguiente manera:

- 1) mejor planeación de trabajo
- 2) mayor precisión en la confección de los presupuestos
- 3) determinación de responsabilidades
- 4) mayor oportunidad para reducir los costos, basándose en decisiones políticas
- 5) mejor comprensión por parte del Ejecutivo, del Legislativo y del público, del contenido del presupuesto
- 6) identificación de las funciones duplicadas
- 7) mejor control de la ejecución del programa

Podemos definir un programa como un instrumento para definir objetivos a las actividades u obras que se van a realizar y para calcular los recursos humanos y materiales, además de los financieros, para alcanzar los objetivos.

Los administradores han encontrado en el sistema un medio racional de justificar detalladamente sus actividades y para poder mostrar su tribución a la comunidad. Los economistas han visto en él un método de reducir el desperdicio en el uso de los recursos gubernativos y de maximizar los resultados, logrando una movilización expedita de los medios en función

de los fines trazados.

Los ciudadanos han sido seducidos por la posibilidad de introducir economías que el sistema representa y un medio de ver rebajada su carga tributaria. El gobierno ha encontrado en el sistema grandes ventajas para conocer a fondo las diversos programas que impulsa, para fijar prioridades para evitar duplicaciones y hacer economías en los gastos.

Sintetizando, diremos que:

- a) crea en la mente de las personas que confeccionan presupuestos y en aquellos que deben aprobarlos, la necesidad de elaborar un método de planificación ya que necesariamente deben hacer estimaciones para el año siguiente de la cantidad de actividad que se realizará en cada programa y proyecto. Es decir, en vez de copiar el presupuesto anterior, los funcionarios deben decidir sobre la cantidad de servicios que deben prestar en el próximo ejercicio presupuestario y determinar el costo de dichos servicios.
- b) el sistema de presupuestos-programa acumula sistemáticamente una valiosa información indispensable para la formulación de planes y su permanente revisión.
- c) al formular descentralizadamente el presupuesto se crean las bases y la organización necesarias para una planificación que se debe hacer desde la base de la pirámide organizativa y fluir coordinadamente hasta su cumbre.
- d) permite evaluar la eficiencia con que operan las diferentes entidades ejecutoras de programa y proyectos, ya que el presupuesto-programa contiene una serie de índices de rendimiento, unidades físicas y precios, que hacen posibles la comparación entre proyectos similares y determinar el grado de aprovechamiento de los recursos y de los precios que se pagan por ellos.

Proponemos también la creación del Comité de Prioridad de Obras Públicas integrado por concejales y directores de departamento. Esta comisión selecciona y organiza los proyectos de capital para el mejoramiento y la expansión de servicios municipales, como asimismo para la creación de los nuevos.

Por último en el Capítulo 4º, proponemos la reestructuración de la organización funcional del gobierno departamental, dándole cometidos específicos a la Contaduría General, a la Tesorería General y a la Oficina de Adquisiciones y Abastecimientos. A través de la lectura general del articulado pueden captarse claramente las modificaciones propuestas, pero debe destacarse en forma muy especial la creación de la Comisión del Servicio Civil, a fin de poder lograr en este aspecto del elemento humano, la racionalización de los servicios municipales.

CAPITULO I

OFICINA DE PRESUPUESTO Y DE ORGANIZACION Y METODOS

Artículo 1º.-

Créase la Oficina de Presupuesto y de Organización y Métodos con los cometidos de preparar el proyecto de presupuesto de sueldos y gastos del Gobierno Departamental y sus modificaciones (arts. 214 y siguientes de la Constitución de la República) y de estudiar los presupuestos de los entes autónomos municipales.

Esta Oficina preparará el proyecto de presupuesto de sueldos y gastos del Gobierno Departamental y propondrá las normas de coordinación de dicho presupuesto con el de los entes comerciales y/o industriales municipales basándose en planes técnicos que permitan lograr:

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

Artículo 2º.-

Esta Oficina funcionará con personal técnico y especializado en la materia de acuerdo a lo establecido en el art. 8º y tendrá por funciones:

- 1) Dar normas a las diferentes dependencias del Gobierno Departamental referentes a la formulación del Presupuesto según el calendario y manual presupuestarios, por intermedio de su División de administración de presupuestos;
- 2) Controlar la formulación del mismo y estudiar, modificar o aprobar los proyectos sometidos a su estudio, procedimiento finalmente a su compilación a efectos de la presentación del Mensaje Presupuestario de la Junta Departamental, por intermedio de su División de administración de presupuestos;

- 3) Dar normas generales de organización y métodos a las dependencias del Gobierno Departamental referentes a mejoras en los servicios del Departamento por medio de instrucciones estandard que se apliquen a todas las oficinas, por intermedio de su División de gerencia administrativa, la que impartirá instrucciones a la Oficina de Personal;
- 4) Planificar, ejecutar y controlar la mecanización de todas las dependencias del Gobierno Departamental por intermedio de su División de procesamiento de datos;
- 5) Preparar el proyecto de presupuesto quinquenal (Plan Piloto o Maestro o Lista Principal) de inversiones y mejoramientos de capital, con el asesoramiento de los departamentos encargados de ejecutar tales funciones presupuestarias, por intermedio de su División de programación de capital y presentar anualmente al Comité de Prioridades de Obras Públicas las modificaciones indispensables a este presupuesto de inversiones;
- 6) Estudiar, investigar y recomendar conjuntamente con la Comisión del Servicio Civil, la que impartirá las instrucciones a la Oficina de Personal, el plan anual de sueldos y salarios de acuerdo a las oscilaciones del costo de vida en el Departamento, por intermedio de su División de administración de sueldos y salarios.

Artículo 3º.-

La Oficina de Presupuesto y de Organización y Métodos dependerá directamente del Concejo Departamental, asistiendo al mismo en su función como cuerpo ejecutivo del Departamento y a la Junta Departamental en su función legislativa y de contralor cada vez que ésta lo solicite.

Artículo 4º .-

El Director de la Oficina de Presupuesto y de Organización y Métodos será designado previo concurso abierto de méritos y/o de oposición, por el Concejo Departamental y confirmado por la Junta Departamental.

Deberá tener competencia técnica, administrativa y ejecutiva, igualmente demostrado por 5 años de experiencia dentro del período de 10 años precedente de su designación.

Su sueldo será proporcionado con sus responsabilidades, no pudiendo ser menor al de los Directores de los departamentos administrativos.

Artículo 5º.-

El Director de la Oficina de Presupuesto y O. & M. podrá ser removido por el Concejo Departamental con el consentimiento de la Junta Departamental o por 2/3 de votación de la Junta Departamental, sin el consentimiento del Concejo Departamental. Podrá apelar su remoción dentro de los cinco días hábiles después de recibido el aviso de remoción. La audiencia deberá ser fijada por el Concejo o Junta Departamentales, cualquiera que realizara la remoción, de 10 a 20 días después del recibo de la demanda escrita del Director. Dentro de los 5 días después de la audiencia, el Concejo Departamental o la Junta Departamental en su caso registrará una orden escrita por el Secretario para la remoción del Director. De otro modo, el aviso de remoción será ineficaz.

El Director de esta Oficina tendrá el poder para proponer dos directores asistentes administrativos exceptuados del Servicio Civil, cuyos sueldos también serán fijados por el Concejo Departamental.

Artículo 6º.-

Para el mejor cumplimiento de sus cometidos, la Oficina de Presupuesto y O. & M. podrá solicitar el asesoramiento y la colaboración de los Directores de los Organismos autónomos municipales y de los Directores de todas las dependencias del Concejo Departamental. Los poderes del Director de la Oficina de Presupuesto y de O & M no se deberán extender o aplicar a los entes autónomos municipales.

Artículo 7º.-

El Concejo Departamental con el consentimiento de la Junta Departamental, aprobará el Reglamento Interno de la Oficina de Presupuesto y de O. & M..

Artículo 8º.-

La Oficina de Presupuesto y de O. & M. se regirá por la siguiente planilla de sueldos y gastos, la que será atendida por Rentas Generales municipales:

<u>Cantidad de</u>	<u>Denominación</u>	<u>Mensual</u>	<u>Asignaciones</u>	<u>Anual</u>
<u>DIRECCION</u>				
1	Director			
2	Directores asistentes (Contadores)			
5	Analistas-Jefes (Contadores)			
<u>PROFESIONAL</u>				
2	Analistas principales (Cres.)		x	
2	Analistas de sueldos y salarios (Cres.)	x)	-
4	Analistas senior (Cres.)			
3	Analistas (estud. Ciencias Econ.)			
6	Analistas junior(" " ")	xx		
<u>TECNICA</u>				
1	Taquígrafo Jefe			
1	Taquígrafo principal	xx		
2	Taquígrafo senior	xxx		
<u>ADMINISTRATIVA</u>				
2	Dactilógrafos senior	xxx		
1	Oficial			
1	Auxiliar			
33				

Referencias: x) iguales sueldos
 xx) " "
 xxx.) " "

Este personal, excepto el Director y los dos Directores asistentes, deberá cumplir un entrenamiento técnico previo a fin de poder tomar posesión de su cargo conociendo en qué y de qué forma va a trabajar, además de las exigencias y prueba que establezca la Comisión del Servicio Civil para su ingreso.

Artículo 9º.-

- El Director en general deberá:
- 1) Mantener al Concejo y a la Junta Departamentales aconsejados de las tareas y necesidades actuales y futuras del Departamento y deberá hacer recomendaciones concernientes a las mismas;

- 2) Auxiliar al Concejo Departamental en la preparación del Presupuesto cuatrienal y dirigir el desarrollo de programas de trabajo y esttándares requeridos para su adecuada planificación;
- 3) Planificar y dirigir un sistema de administración presupuestaria e investigación en gerencia o dirección administrativa para mejoramiento de la organización, de las políticas y prácticas del Departamento;
- 4) Planificar y dirigir procedimientos y establecer formas las cuales proveerán eficiencia y economía en la conducción de la Administración Departamental;
- 5) Hacer recomendaciones a la Comisión del Servicio Civil;
- 6) Proponer a la aprobación del Concejo Departamental, reglas y estandardes gobernando asuntos bajo su jurisdicción, debiendo cumplir con ellos todos los departamentos;
- 7) Desempeñar otros deberes según sean requeridos por el Concejo o la Junta Departamentales, por Resolución.

Artículo 10º.-

El Director en especial deberá:

- 1) Mantener y coordinar la Lista Principal (Plan Piloto o Maestro) de proyectos de capital;
- 2) Revisar anualmente la Lista Principal de proyectos de Capital;
- 3) Recomendar un programa tentativo o experimental de gastos de mejoramiento de capital para el Comité de Prioridad de Obras Públicas;
- 4) Actuar como miembro del Comité de Prioridad de Obras Públicas;
- 5) Informar y recomendar sobre varios aspectos del Programa de Gastos de mejoramiento de capital;
- 6) Informar al Concejo y Junt Departamentales sobre el status financiero de la Ciudad y la administración presupuestaria;
- 7) Investigar permanentemente sobre sueldos y salarios;
- 8) Colaborar con el Concejo y Junta Departamentales en la preparación del presupuesto cuatrienal y sus modificaciones;
- 9) Informar y recomendar en las transferencias intercuentas y/o interdepartamentales;
- 10) Informar sobre las transferencias interdepartamentales temporarias de personal.

CAPITULO II.**SECCIONES DE PRESUPUESTO Y CONTABILIDAD DE LOS DEPARTAMENTOS**Artículo 11º-

Créase en los Departamentos de hacienda, de Arquitectura y Urbanismo, de Higiene, de Ingeniería y Obras y de Arte y Cultura del Concejo Departamental una Sección de Presupuesto y Contabilidad dirigida por un Contador con título expedido por la Universidad de la República, cuyas funciones serán las siguientes:

- 1) Formulación de presupuesto de cada una de las Direcciones de acuerdo a las normas legales e instrucciones impartidas por la Oficina de Presupuesto y de O. & M.;
- 2) Ejecución del presupuesto de acuerdo a las normas legales nacionales y departamentales vigentes;
- 3) Contabilización de los gastos, obligaciones y el patrimonio de cada una de las dependencias de acuerdo a lo que especifiquen las normas legales vigentes y resoluciones u ordenanzas del Tribunal de Cuentas de la República conjuntamente con la Oficina de Presupuesto y de O. & M. y la Contaduría General Departamental;
- 4) Preparar la rendición mensual de cuentas del departamento y/o dirección y someterla a la Contaduría general Departamental para su compilación final y presentación a la junta Departamental al final de cada período fiscal, así como también, para el control de los gastos por el propio Concejo Departamental.-

CAPITULO III.

ESTRUCTURA PRESUPUESTARIA

Artículo 12º.-

Los proyectos de presupuestos de sueldos y gastos y sus modificaciones, serán presenteados por el Concejo Departamental a la Junta Departamental en las fechas que determinan los arts. 214 y 215 de la Constitución de la República.

Artículo 13º.-

El proyecto de presupuesto de sueldos y gastos será presentado a base del sistema de "presupuesto por programas", cuya característica principal es que en todas las fases del proceso, la atención se concentra en el trabajo a realizar o en los servicios a prestar y se determinan las asignaciones para lograr los objetivos de cada programa, en términos del volumen de trabajo y los costos de la producción.

Este sistema deberá considerar los siguientes elementos básicos:

- 1) Qué se va hacer, cuáles servicios se van a brindar o qué producción se desea lograr;
- 2) En qué nivel de calidad y cantidad operará el programa;
- 3) Cual es el costo de la producción o de los servicios a prestar.

Artículo 14º.-

Para desarrollar este sistema y llegar a la correspondiente determinación será necesario:

- 1) Identificar los programas y subprogramas que lleva a cabo o en los cuales participa cada Dirección;
- 2) Identificar las unidades de organización en cada oficina y su responsabilidad con relación a cada programa, subprograma y actividad;
- 3) Determinar las actividades llevadas a cabo en cada programa y subprograma;
- 4) Identificar la unidad que sirva para medir la labor realizada en cada actividad, principalmente en términos de cantidad, calidad y costo;
- 5) Determinar todos los costos aplicables a cada programa, subprograma y actividad;
- 6) Desarrollar y establecer normas de funcionamiento para evaluar la cantidad y calidad de la labor realizada en cada programa, subprograma y actividad.

Artículo 15º.-

Créase el Comité de Prioridad de Obras Públicas, integrado por tres miembros, el Presidente de la Comisión de Obras Públicas del Concejo Departamental, el Director de Presupuesto y de O. & M. y el Director del Departamento de Ingeniería y Obras.

Tendrá como cometido el estudio del programa experimental de gastos de mejoramiento de capital presentado anualmente por el Director de Presupuesto y la preparación de la Lista final o Plano piloto que somete el Concejo a la Junta Departamental para su aprobación final e inclusión en las modificaciones anuales del presupuesto cuatrienal.

CAPITULO IV.

ORGANIZACION FUNCIONAL

Artículo 16º.-

Deberá adaptarse la organización funcional del Gobierno Departamental a las exigencias del sistema de presupuesto que se formule conforme a los principios técnicos en la materia y a las necesidades de los servicios municipales, adecuándose la estructura de los departamentos a las distintas funciones encaradas por la Administración Departamental. Para ello, la Oficina de Presupuesto y de O & M asesorará al Concejo y Junta Departamentales en la reestructuración funcional del Cuerpo Ejecutivo Departamental.

Artículo 17º.-

La Contaduría General Departamental dependerá directamente del Concejo Departamental y será un instituto de centralización y supervisión de las contabilidades de los departamentos y demás reparticiones incluidas en el Presupuesto, debiendo colaborar en la planeación de normas de contabilidad y hacerlas cumplir, tarea que realizará actuando conjuntamente con el Tribunal de Cuentas de la República y la Oficina de Presupuesto y de O & M.

Se encontrará autorizada a efectuar, en todos los órganos comprendidos en el Presupuesto General Departamental, investigaciones de los sistemas contables a fin de proponer reformas al Tribunal de Cuentas, para que éste de acuerdo con el art. 211, inc. F) de la Constitución de la República, dicte las ordenanzas de contabilidad del caso. También podrá realizar investigaciones en las contabilidades de todos los departamentos, como órgano de control del Cuerpo Ejecutivo.

Además, preparará la rendición anual de cuentas a la Junta Departamental, que será presentada en la misma época del Mensaje Presupuestario. En especial, deberá formular series estadísticas de las finanzas departamentales.

Artículo 18º.-

Dependerán directamente del Concejo Departamental, además de la Oficina de la Oficina de Presupuesto y O.& M., las siguientes oficinas: Asesoría Jurídica, proveniente de la fusión de la Asesoría y Dirección Jurídica con la Escritanía Municipal;

Adquisiciones y Abastecimientos, por transformación de la Dirección de Proveeduría y Almacenes;
 Contaduría General Departamental (art. 17º);
 Tesorería General Departamental (art. 22º);
 Dirección General, de Secretaría, que fusionada con la Secretaría General, quedará integrada por las siguientes oficinas:

Registro del Estado Civil y Servicio de microfilmación
 Inspección General
 Servicios Internos
 Bienes muebles
 Publicaciones, Prensa y Propaganda

Artículo 19º.-

Reestructúrase la Oficina de Personal, la quedará integrada por las siguientes divisiones:

División de planes y procedimientos
 " " administración
 " " clasificación y retribución
 " " reclutamiento
 " " adiestramiento
 " " nombramientos y cambios
 " " retiro

Deberá coordinar sus actividades de acuerdo a las exigencias administrativas implantadas por la División de gerencia administrativa de la Oficina de Presupuesto y O. & M. y asimilar en sus caudros presupuestarios a la actual Oficina de Personal.

Artículo 20º.-

Créase la Comisión del Servicio Civil dependiente del Concejo Departamental, la que estará integrada por tres miembros nombrados por el Concejo Departamental y será responsable en general de las necesidades de personal y de mantener el sistema de méritos del Servicio Civil.

En especial, será responsable de la administración del sistema de clasificación de cargos, del reclutamiento, selección y ubicación del personal, de la coordinación del entrenamiento, consejo y evaluación de los empleados y del mantenimiento de registros centrales de empleados.

Deberá proponer al Director de la Oficina de Personal y a los análisis de personal, al Concejo Departamental.

Artículo 21º.-

Créase el Departamento de Arte y Cultura, compuesto de las siguientes oficinas:

Dirección de Artes y Letras
Divulgación científica
Banda sinfónica municipal
Teatros municipales
Comisión municipal de fiestas
Servicios sociales
Espectáculos públicos

Artículo 22º.-

Reestructúranse los departamentos administrativos, suprimiéndose la Comisión Financiera de la Rambla Sur, de la siguiente manera:

Departamento de Hacienda, integrado por:

Dirección de Recaudaciones, a la que se incorporan el Registro de gravámenes y afectación de inmuebles y la Contribución Inmobiliaria, dividida en:

Impuestos sobre la propiedad inmueble
Impuestos sobre la propiedad mueble
Impuestos sobre las actividades comerciales e industriales
(Los demás tributos municipales como asimismo la administración y custodia de la Deuda Pública Municipal quedarán a cargo de la Tesorería General Departamental)
Inspección de Hacienda (con la jerarquía que le corresponde)
Estadística, Censo y mecanización contable
Administración de la propiedad municipal
Hoteles y Casinos

Departamento de Arquitectura y Urbanismo, compuesto por:

Dirección del Plan Regulador de Montevideo,, incluída la Comisión Financiera de la Rambla Sur

Dirección de edificación

Dirección de paseos públicos

Dirección de construcción y conservación de edificios, incluida conservación del Palacio Municipal

Dirección de Necrópolis

Dirección de la Vivienda (económicas y municipales)

Departamento de Higiene , compuesto por:

Dirección de Bromatología

" " Salubridad

" " Abastecimientos y Frigoríficos

Servicio Médico, incluido el Servicio epidemiológico

Expendios municipales

Dirección de limpiezas y usinas

Departamento de Ingeniería y Obras, integrado por:

Dirección de Vialidad de Montevideo

" " Saneamiento de Montevideo

" " Talleres y Transportes, incluida Locomoción

" " Instalaciones mecánicas y eléctricas

Ingeniería del Tránsito, incluidos Registro de Vehículos y Dirección de Tránsito y Transporte

Contralor de Obras