



**UNIVERSIDAD DE LA REPUBLICA**

FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS Y DE ADMINISTRACION  
INSTITUTO DE ADMINISTRACION

**SELECCIÓN DE TEMAS SOBRE ADMINISTRACION**  
**T O M O 5 0**

**PROGRAMACION PRESUPUESTARIA  
EN EL GOBIERNO DEPARTAMENTAL  
DE MONTEVIDEO**

**Cr. Roberto Méxigos Vitale**  
**Cr. Carlos W. Maissonave**

**MONTEVIDEO**  
**1 9 6 7**

Universidad de la Republica  
Facultad de Ciencias Economicas y de Administracion  
INSTITUTO DE ADMINISTRACION

SELECCION DE TEMAS DE ADMINISTRACION

TOMO No. 50

LA PROGRAMACION PRESUPUESTARIA

EN EL GOBIERNO DEPARTAMENTAL DE MONTEVIDEO

CONT. ROBERTO MEXIGOS VITALE

CCNT. CARLOS W. MAISSONAVE

\_\_\_\_\_ooo000ooo\_\_\_\_\_

Montevideo  
1967

La presente investigación integra un plan general elaborado por el Instituto, cuyo objetivo intenta cubrir las áreas de diagnósticos y correctivos en materia de programación presupuestaria, dentro de la realidad nacional. En forma semejante, se están preparando similares enfoques para la Administración Central, haciendas públicas industriales, etc, de cuyos resultados se irá informando oportunamente .

Este aporte titulado "La programación presupuestaria en el gobierno departamental de Montevideo", tiene no sólo un interés histórico, que emerge del análisis crítico de una cosa juzgada. En la dinámica de su conformación trasciende una motivación psico social, entroncada con las nuevas corrientes que sistematiza la ciencia del comportamiento administrativo. Asimismo anotamos un enfoque técnico-humano de los problemas municipales, una opinión sincera de "Lo que debió ser y no fue", y, finalmente, un juicio institucional, acerca de los caminos estructurales que debe recorrer el Municipio para atacar la inercia administrativa.

SANTOS E. FERREIRA

Director

Dejamos expresa constancia de la colaboración recibida de varios funcionarios municipales. De ellos, cabe destacar la gestión del Dr. Mario Tissoni, asesor económico financiero de la comuna, en el sector relativo a recursos. En igual sentido a los Directores C. Scasso, Cr. Mario Garbarino e Ing. Navatta, en Presupuesto de Funcionamiento, conjuntamente con el grupo de funcionarios administrativos en la fase de preparación del P.P.P. Finalmente deseamos señalar la dedicación y el celo funcional expuesto por el grupo de trabajo asignado a Presupuesto de Capital, Arqs. Miguel Canale y E. Faget, e Ing. Ricella. A todos ellos, nuestro agradecimiento.

Montevideo, diciembre de 1967.

Roberto Mexigos  
Carlos W. Maissonave.

PROGRAMACION PRESUPUESTARIA EN EL GOBIERNO DEPARTAMENTAL DE MONTEVIDEO.

Una experiencia piloto en la formulación del Presupuesto Departamental.

S U M A R I O

I.- INTRODUCCION. A) Potestades constitucionales. (Intendencia Municipal y Junta Departamental)

B) Metodología empleada (plan de trabajo)

C) Reorganización administrativa (líneas asesora, Honoraria y ejecutiva).

II.- PRESUPUESTO DE FUNCIONAMIENTO.

A) Jornadas de divulgación. Comunicación, Psicología y Participación.

B) Organigrama de funcionamiento

C) Relevamiento de personal, su aplicación a las unidades de trabajo

D) Relevamiento de gastos y requerimientos, (formulario N°4) Evaluación.

E) Codificación y tabulación del organigrama de tareas.

F) Cuantificación por tareas (actividades y trabajos) y por programas. (suma de funciones afines).-

G) Mecanización y procesamiento de información. Presupuesto tentativo.-

H) Establecimiento de líneas de prioridades.

I) Síntesis programática: 1) Descripción literaria del programa

2) Unidad ejecutora responsable del programa.

3) Gastos de personal. Clasificación por categoría.

4) Asignación de gastos. Clasificación por objeto.

5) Costo de programa (global y unitario)

III.- PRESUPUESTO DE RECURSOS.-

- A) Generalidades y perspectivas.
- B) Reunión de hechos, análisis de antecedentes y seminarios de participación.
- C) Relevamiento integral de recursos tributarios y no tributarios.
- D) El problema de la mecanización. Sus objetivos en el corto plazo.
- E) Simplificación tributaria y evaluación de nuevos recursos.
- F) El análisis financiero. Valores reales inmobiliarios y mobiliarios; reorganización de recaudaciones, ajuste de materias imponibles y tasas.
- G) Clasificación y producidos.
- H) Juicio crítico acerca de las finanzas municipales.

IV.- PRESUPUESTO DE CAPITAL.-

- A) Organigrama de inversiones y obras.
- B) Relevamiento de proyectos. (formulario de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto).-
- C) Plan de necesidades. 1) Costo complejo (egresos)
  - 2) Carpetines de proyectos.
  - 3) Clasificación de Programas.
  - 4) Líneas de prioridades (cuadros sintéticos).
  - 5) Financiación (Fondo de Obras Públicas; Fondo de Vivienda; Uso del crédito).
- D) Incidencia en el presupuesto de operaciones (incremento en el costo de mantenimiento).

V.- RELACIONES PUBLICAS Y COMUNICACIONES.

- A) Divulgación interna.
- B) Participación a nivel político.
- C) Apertura a la comunidad.

VI.- APORTES FINALES.

La tecnificación administrativa

- 1) Organización y métodos
- 2) Administración de Personal y Relaciones Humanas.
- 3) Oficina de Presupuesto (técnica presupuestal)
- 4) Contaduría General, registros contables y administración contable.
- 5) Departamento Administrativo y de Servicios Generales (Central de Abastecimientos).

- 6) Departamento de Tránsito y Transporte.
- 7) Comité de evaluación de Obras Públicas.
- 8) Conclusiones.

R E S U M E N

<u>CAPITULO</u>	<u>DESCRIPCION</u>	<u>PAGINA</u>
I.-	INTRODUCCION.	5
II.-	PRESUPUESTO DE FUNCIONAMIENTO.	17
III.-	PRESUPUESTO DE RECURSOS.	57
IV.-	PRESUPUESTO DE CAPITAL.	101
V.-	RELACIONES PUBLICAS Y COMUNICACIONES.	109
VI.-	APORTES FINALES.	113

CAPITULO I.

INTRODUCCION.

A) Potestades constitucionales.

El régimen constitucional, aprobado en plebiscito el 27 de noviembre de 1966 otorgó a los Gobiernos Departamentales un sistema de conformación presupuestaria similar al del gobierno nacional, emergente de la aplicación de las disposiciones insertas en la Sección XIV "De la hacienda pública".

La Intendencia Municipal debe proyectar el Presupuesto Departamental a regir en su período de gobierno y presentarlo en forma comparativa con el vigente, a la Junta Departamental dentro de los seis primeros meses del ejercicio de su mandato. En realidad el presupuesto iría más allá de la finalización del período de gobierno pues mientras el nuevo Gobierno Departamental proyecta y sanciona su presupuesto, continúa rigiendo el vigente. Aún abreviando los plazos al máximo, siempre existe un lapso del período de gobierno departamental en el cual hay que aplicar el presupuesto vigente, mientras se prepara y tramita el nuevo presupuesto. No es del caso entrar a considerar si la expresión del texto constitucional ha sido la más adecuada o no, pero sí conviene precisar los términos, por las dificultades que se han hallado en la práctica al establecer los años límite de este presupuesto departamental, del 1° de marzo de 1967 al 28 de febrero de 1972 o del 1° de enero de 1968 al 31 de diciembre de 1972. Nos volcamos por la segunda interpretación por ser el quinquenio de aplicación del presupuesto, sin dejar de reconocer que la aplicación literal del texto de los artículos constitucionales fundamentaría la elección del primer período señalado.

Este Presupuesto Departamental deberá proyectarse y aprobarse con una estructura determinada, que comprenda los gastos corrientes e inversiones del Municipio y los escalafones y sueldos funcionales, distribuidos en cada inciso por programa, los recursos y la estimación de su producido y las normas para la ejecución e interpretación del presupuesto,

según la letra del artículo 222 que se refiere al 214.

Al establecer el artículo 222 la aplicación, en lo pertinente, de las disposiciones de la Sección de la hacienda pública a los Gobiernos Departamentales, no obliga a éstos a interpretar en forma literal y estricta estas disposiciones. O sea que no cabría aplicar en este caso la expresión inciso, que se refiere en el Presupuesto Nacional a los ministerios según el ordenamiento presupuestal vigente desde la ley N° 11.923 (27/3 53) implantando la clasificación administrativa.-

La Intendencia Municipal puede enviar mensajes complementarios o sustitutos, dentro de los veinte días a partir de la entrada oficial del proyecto a la Junta Departamental, que por ser un organismo unicameral daría lugar obviamente a un solo mensaje.

Dentro de los cuatro meses de su presentación, la Junta Departamental deberá expedirse exclusivamente sobre montos globales por inciso, programas y sus objetivos, escalafones y número de funcionarios y recursos. Las modificaciones que realizará no pueden significar mayores gastos que los proyectados, ya sea aumentando los recursos o disminuyendo los gastos, pero no prestando aprobación a ningún proyecto deficitario ni tampoco creando empleos por su mera iniciativa.-

Este presupuesto quinquenal podrá ser ajustado anualmente por medio de la rendición anual de cuentas, y el balance de ejecución presupuestal a ser presentados en el primer semestre del ejercicio siguiente, aunque deberá circunscribirse al monto global de gastos, inversiones y sueldos o recursos, efectuando creaciones, supresiones y modificaciones de programas por razones debidamente justificadas.-

Antes de la sanción, la Junta Departamental debe recabar preceptivamente informes del Tribunal de Cuentas, el que dispondrá del plazo de veinte días pudiendo unicamente expedirse sobre los recursos en cuanto a errores en su estimación, sobre obligaciones presupuestales emitidas o sobre disposiciones constitucionales o leyes aplicables violadas.

Posteriormente a este informe, ya la Junta Departamental no puede introducir otras modificaciones.-

Se presentan entonces dos alternativas, ya que si no hay observaciones del Tribunal de Cuentas, o en el caso de haberlas la Junta Departamental las acepta, ésta ya está en condiciones de sancionar en forma definitiva el proyecto presupuestal. Pero si la Junta Departamental no aceptara esas observaciones del Tribunal de Cuentas, se remite el proyecto a la resolución de la Asamblea General que dispone de cuarenta días, la que por el solo hecho de no tomar decisión, lo deja sancionado automáticamente. No sucede así en el caso de la Junta Departamental ante el proyecto presentado por la Intendencia Municipal, ya que de no expedirse en el plazo antedicho de cuatro meses, rechazaría automáticamente el proyecto.-

En el Manual de Programas de Funcionamiento exponemos, en un sumario conceptual, todas las disposiciones constitucionales que se refieren directa o indirectamente a los Gobiernos Departamentales.- (1)

(1) Como apartado de la revista N° 28, de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, se ha publicado un trabajo del Dr. Nilo Berchesi, sobre "Presupuestos del Sector Público del Uruguay en la Constitución de 1967". El Capítulo VI se refiere a los Presupuestos de los Gobiernos Departamentales. Asimismo en la pág. 107, se expone el Anteproyecto de Decreto del Presupuesto Quinquenal de los Gobiernos Departamentales.-

Con respecto a las normas constitucionales aplicables a los Gobiernos Departamentales, un exhaustivo trabajo del Dr. Mario Tissoni, ha permitido la recopilación de todas las disposiciones vigentes, complementadas con un sumario sintético, que se ha agregado al Tomo 51, de publicaciones de este Instituto.-

B) Metodología empleada. (plan de trabajo).-

CALENDARIO Y PROCESO CRONOLOGICO DE ELABORACION.-

Constituye el primer escalón, dentro de la planificación operativa. Su objetivo: Cumplir con el precepto constitucional (art. 223) de formalizar el Presupuesto del Gobierno Departamental de Montevideo en un plano de coherencia nacional, desarrollado por aproximaciones sucesivas, que impongan un proceso dinámico de revisión, con el acopio y uso de la indispensable información y posterior discusión, que propendan al máximo alcance de los objetivos prefijados.-

RUBROS Y PASOS DE PROGRAMA	MESES PREVISTOS (AÑO 1967)							
	O	1	2	3	4	5	6	7
<u>I.- INVESTIGACION PRELIMINAR.</u>	F	M	A	M	J	J	A	S
1.- Cambios de ideas con el grupo informal de Trabajo.	X							
2.- Reuniones de Consulta del grupo	X							
3.- Acopio de información técnica	X							
4.- Contacto con experiencias de otros países.	X	X						
5.- Cursillo de Capacitación al nivel del grupo de Trabajo	X							
6.- El ataque a la organización Formal	X	X	X	X	X	X	X	
<u>II.- CALENDARIO DE ACTIVIDAD.</u>								
1.- Designación oficial del grupo de trabajo y responsabilidades.		X						
a) Equipo de trabajo		X						
b) Oficina de Planeamiento Municipal.		X						
c) Personal asignado: Técnicos y Auxiliares..		X	X					
2.- Reunión del grupo con los distintos eslabones jerárquicos del Municipio a efectos de interiorización de objetivos y con la bancada de Ediles del Partido.	X							

RUBROS Y PASOS DE PROGRAMA	MESES PREVISTOS							
	F	M	A	M	J	J	A	S
3.- Diseño de formularios básicos y remisión a los Departamentos y demás unidades ejecutoras responsables.-		X						
4.- Elaboración de los planes								
A) Presupuesto de operación		X						
B) Presupuestos de Capital		X						
5.- Recepción de los planes por el grupo			X					
6.- Discusión por el grupo			X					
7.- 1a. Reunión con el Sr. Intendente sobre avance a la fecha y examen de objetivos			X					
8.- Preparación tentativa de:								
a) Presupuesto de operación:								
Programas			X	X				
Sub-Programas			X	X				
) Proyecto								
b) Presupuesto de								
Capital			X					
) Trabajo								
) Suministros								
9.- Elaboración del Plan de Sueldos y su afectación a los Presupuestos de operación y Capital				X				
10.-2a. Reunión con el Sr. Intendente				X				
11.- Conformación del Proyecto				X	X			
12.- Estudio de los Ingresos de Operación y sus respectivos Capítulos y fuentes de financiación			X	X	X			
13.-3a. Reunión con el Sr. Intendente				X	X			
14.-2a. Reunión con la bancada de Ediles del Partido.-					X			

RUBROS Y PASOS DE PROGRAMA	MESES PREVISTOS							
	F	M	A	M	J	J	A	S
15.- Discusión por el grupo y reajuste.					X			
16.- 4a. Reunión con el Sr. Intendente y Aprobación.					X	X		
17.- Propaganda y Relaciones Públicas.				X	X	X		
18.- Contacto con la Oficina de Planeamiento Nacional.						X		
19.- Terminación y revisión del Proyecto (planillado y encuadernación) y su revisión al Sr. Intendente.							X	
20.- Sometimiento del Presupuesto a la consideración de la Junta Departamental.							X	
<b>III.- ASPECTOS FINALES.</b>								
1.- Exámen resultados obtenidos.								X
2.- Confección del Manual de Presupuesto por Programas								X
3.- Contralor de la Ejecución del Presupuesto.								

Este plan de trabajo, no solamente se refiere a la confección de un primer Presupuesto por Programas. Sus apartados tienen vigencia permanente, en ocasión de cada modificación presupuestal

El mismo parte de una estructura determinada, que no es otra que la organización formal del Municipio, o sea, siguiendo a Ch. Barnard, la con junción de esfuerzos cooperativos, deliberados y conscientes, con el objetivo de alcanzar el cumplimiento de las funciones municipales.-

Por eso, este trabajo, comienza por el análisis de esta organización, incursionando continuamente en su sustento psicológico: la organización informal.-

C) Reorganización administrativa. (línea asesora, delegada honoraria y ejecutiva).- Un organograma constituye la visión estática del cuerpo social de una institución. En el Municipio, esa estructura burocrática fué objeto de una primera aproximación técnica elaborada con el fin de proceder a una paulatina racionalización de los servicios prestados por el Gobierno Departamental de Montevideo y definir unidades ejecutoras responsables de programas. Más adelante exponemos la nueva carta que no constituye una muestra acabada en materia técnico-humana instrumental, sino que, básicamente, trata de armonizar las distintas opiniones de personas directamente interiorizadas en los problemas de la Hacienda Municipal y con diferentes niveles de responsabilidades a efectos de arribar a una percepción global que concilie la mayor parte de las divergencias y que integre la mayor parte de las opiniones comunes. Por lo tanto, esta primera aproximación debe ser adaptada en su mecánica, una vez que se disponga de un acopio razonable de experiencia en el funcionamiento de las distintas jerarquías y eslabones que se han estructurado y una vez que se emita un juicio integral sobre las funciones y responsabilidades que están reservadas a cada uno de los Departamentos y servicios.-

Desde el punto de vista teórico, primero deben definirse las grandes finalidades; luego describir y asignar las funciones para cumplir esas finalidades; para, en tercer lugar, plantear y resolver los medios necesarios para que esas funciones se concreten en metas. De hecho, esta primera etapa trata de en global las grandes finalidades; debe ser enseguida de un minucioso análisis en materia de funciones asignadas a cada uno de los Departamentos, es decir, que debe activarse la descripción analítica de las funciones, deberes y responsabilidades que corresponden a los distintos Departamentos que han sido creados, a los Departamentos que pretenden ser racionalizados, y a los Departamentos, también existentes, que no son objeto de ninguna modificación. En otros términos, corresponde enunciar la necesidad de una evaluación de tareas para lo cual habrá que seguir algunos de los distintos métodos que la técnica comparada aconseja, con el fin de medir el peso que tiene cada uni-

-12-

dad operativa, sea Departamento, División o Dirección, con relación a la organización municipal total. Esto debe traducirse en definir y aplicar un patrón de medición con base en la descripción de funciones con la finalidad de determinar el puntaje básico en función del cual se deberá, siempre en el plano teórico, aplicar la remuneración correspondiente, en mérito al principio; para igual trabajo, igual salario.-

Un criterio de justicia impone que los diferentes Departamentos sean remunerados conforme a su posición en escala jerárquica; existen, y el análisis lo va a demostrar, diferentes responsabilidades (exigencias teóricas), diferentes categorías de funciones y no es justo remunerar unas y otras en la misma forma. Los métodos que comúnmente se aplican impondrán una terapéutica adecuada de elección de los mismos, de relaciones humanas en el manejo de un instrumental adecuado para llevar esos objetivos a la práctica y de un período de asentamiento a partir del cual se van a obtener los resultados.-

En concreto, nuevamente aquí debe irse por aproximaciones.

Enunciadas las seis grandes unidades ejecutoras responsables, creemos que la próxima labor debe ser encarar su descripción de funciones.

La meta fijada para el/año<sup>1er.</sup> es la evaluación de tareas y la elección del método por lo cual esas tareas van a ser evaluadas, es decir, van a ser mensuradas con un criterio coherente, uniforme y en función del cual deben surgir los niveles de salarios correspondientes. Esto es importante, ya que la evaluación de tareas deberá ser aplicada no solamente a los cargos de dirección (entendemos por tales a la categoría de los cargos que ocupan personas responsables que dirigen el trabajo de otros) sino también a los eslabones auxiliares, ejecutivos, etc., sean estos calificados o elementales. Las mismas razones de justicia validan que se elija el mismo camino. Pero esto debe ser reservado para una etapa posterior.-

Tal como se explicita en los diferentes programas, se han definido tres sectores de aplicación básica: una línea ejecutiva, una línea delegada honoraria y una línea asesora.-

- La Línea ejecutiva tiene por finalidad establecer el proceso de acuerdos y decisiones que desde el punto de vista jerárquico emanan del órgano superior, la Intendencia y que por los canales directos fluyen hacia los ejecutores medios personales (empleados o agentes).-

- Una línea asesora cuya finalidad es informar a la Intendencia en problemas específicos y, a su vez, instrumentar ciertos sectores que deben tener, por su estructura y su ámbito de actuación, una independencia funcional que impone una relación directa con el Intendente. En el primer caso de asesoramiento de tipo consultivo, tenemos el sector de Relaciones Humanas, de enorme importancia, con el fin de crear una imagen, dentro del Gobierno Departamental, de armónica relación entre la administración y sus agentes. En el mismo sentido la Oficina de Presupuesto, cuya meta es preparar anualmente, conforme a los artículos constitucionales, las Cartas Presupuestales, y en el terreno operativo, analizar y perfeccionar los programas y su ejecución y sus modificaciones y preparar las respectivas Rendiciones de Cuentas.- Todo esto desde un punto de vista técnico-funcional.-

Y completando esta trilogía tenemos Organización y Métodos cuya gravitación en el proceso de racionalización determina la institucionalización y la asignación de funciones específicas, con el fin de mantener en una dinámica y permanente eficiencia todo el organograma elaborado, evitando su obsolescencia.-

Dentro de la línea asesora funcional, la Comisión Asesora del Plan Integral, cuyo objetivo es la confección del Plan Director en su aspecto social, económico, cultural y de vivienda.-

- El tercer sector corresponde a la línea delegada honoraria que, conforme a la nueva Constitución, adopta la jerarquía de Comisiones Delegadas del Intendente para la práctica de determinados actos específicamente delimitados: Comisión Municipal de Fiestas, Comisión de Teatros Municipales, Comisión Financiera de la Rambla Sur, Comisión del Velodromo, Comisión del Estadio Municipal.-

La línea ejecutiva opera a través de seis Departamentos; es decir que se agregan dos Departamentos a las actuales estructuras.-

Debemos anotar aquí varios aspectos: en primer lugar se da a la Carta una organización jerárquica basada en Departamentos, Divisiones y Direcciones y en segundo lugar, los distintos Departamentos han sido homogeneizados en funciones afines, buscando la delimitación de responsabilidades y una racionalización y coherencia con los diferentes programas que deben estar a cargo del Municipio de Montevideo.-

En cuanto a los Departamentos existentes en realidad tienen modificaciones de tipo formal, ya que no existe en los mismos ninguna transformación de fondo. Se han ubicado las distintas Direcciones bajo la dependencia de una División, la cual está totalmente alejada del concepto burocrático, ya que simplemente trata de dotar a funciones afines, de una unidad de dirección que, desde el punto de vista humano será representada o ejercitada por una persona y su asistente, cuya provisión deberá operarse dentro de los actuales cuadros municipales.-

En el Departamento de Hacienda tenemos cuatro Divisiones, una de las cuales se reserva para Hoteles y Casinos.-

Las Divisiones del Departamento de Hacienda son: División Egresos, que comprende la Tesorería y la Auditoría; la División Ingresos, que comprende Ingresos Territoriales, Comerciales, por Vehículos y de Cobranza Domiciliaria; División Hoteles y Casinos, que comprende la Dirección de Hoteles Municipales y la Dirección de Explotación de Casinos; y, finalmente, la División Servicios, que comprende la Procuraduría Fiscal, Documentación y Archivo, Catastro, Administración de la Propiedad Municipal y Mecanización.-

El Departamento de Arquitectura y Urbanismo, con tres Divisiones: Planeamiento, Arquitectura y Cultura.-

La primera comprende las Direcciones del Plan Regulador de Paseos Públicos, de la Vivienda, y de Contralor de Obras.-

La segunda, con las Direcciones de Edificación, de Construcción y Conservación de Edificios, de Necrópolis, y de Conservación del Palacio Municipal.-

Y la tercera División, Cultura, con las Direcciones de Artes y Letras, de Divulgación Científica, de Espectáculos Públicos y de Cultura Musical.-

El Departamento de Higiene, con tres Divisiones: Salud y Asistencia Social, Higiene Ambiental y Servicios de Alimentación.-

La primera División comprende las Direcciones de Servicios Médicos, de Epidemiología, de Servicios Sociales, de Laboratorios de Higiene y las Unidades de Educación Sanitaria.-

La División Higiene Ambiental, con las Direcciones de Salubridad, de Bromatología y de Contralor de la Leche.-

Y la División Servicios de Alimentación, con las Direcciones de Abastecimientos y Frigoríficos y de Distribución de expendios. Se elimina la función de proveeduría, que pasa a la División Abastecimientos del Departamento Administrativo de Servicios Generales.-

Por último, el Departamento de Ingeniería y Obras está dividido en los dos sectores clásicos: División Obras y División Servicios.-

En la primera tenemos las Direcciones de Vialidad, de Saneamiento, de Instalaciones Mecánicas y Eléctricas, incluida la de Alumbrado.-

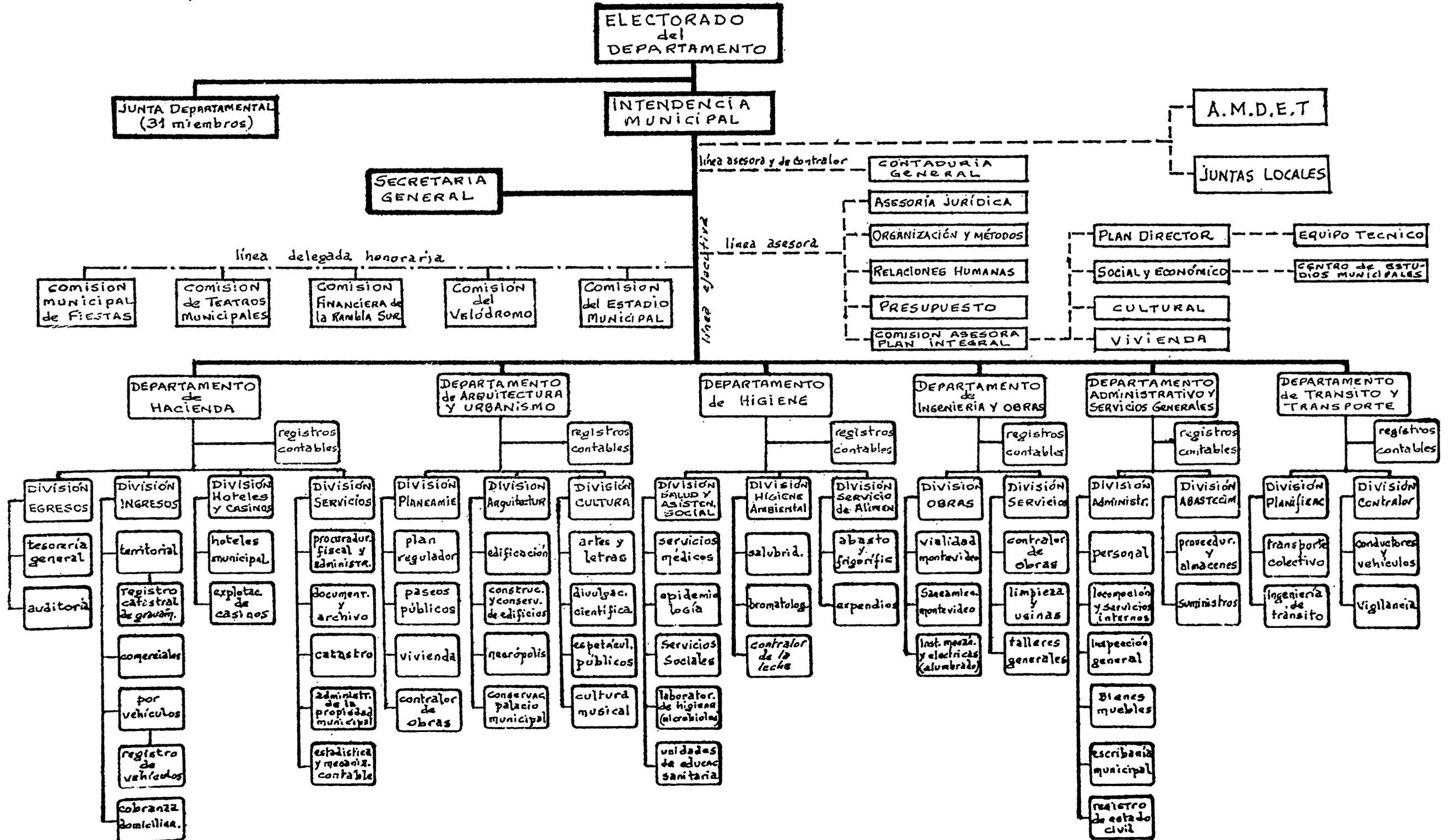
En la segunda, División Servicios, tenemos Contralor de Obras, Limpieza y Usinas, y Talleres Generales.-

En todos los Departamentos funcionará una oficina de Registros Contables.-

Este organógrama está naturalmente coordinado con los Programas definidos para el Ejercicio 1968, y con las metas fijadas con carácter prioritario por el Ejecutivo para el mismo lapso.-

A continuación se expone el organograma sugerido para la I. M. de Montevideo, El mismo fue estructurado, reiteramos por métodos prácticos, más que técnicos. Constituye la base de discusión, o punto de arranque para O.y.M., en armonía con el Servicio Civil para confeccionar una carta definitiva en la que se consolide la evaluación de tareas, en función de un método por puntaje, de carácter flexible, que otorgue una dinámica permanente a los cargos existentes.-

# ORGANOGRAMA DEL GOBIERNO DEPARTAMENTAL DE MONTEVIDEO



II.- PRESUPUESTO DE FUNCIONAMIENTO.-

A) JORNADAS DE DIVULGACION, PARTICIPACION, COMUNICACION Y PSICOLOGIA.-

En toda organización o cuerpo social advertimos como cimiento una plataforma humana; es decir, que tenemos que enfocar su integración al complejo administrativo desde un punto de vista social, La actitud implica el desarrollo, claro de, una percepción colectiva de todas las disposiciones y reacciones, que los integrantes de las respectivas comunidades van a adoptar ante la introducción de determinadas técnicas, que implican cambios en las estructuras, que fundamentan las organizaciones.-

En tal sentido se impone una planificación estratégica y táctica con el fin de lograr el objetivo de la comunicación multilateral hacia los distintos jefes, de todas las decisiones que se refieran al problema en estudio.-

La planificación estratégica se refiere a la adopción y explotación de planes de acción en el campo humano-delineados en el ámbito municipal por el Intendente y sus asesores - y la planificación táctica, a la ejecución de esos planes, por los diferentes eslabones ejecutivos hacia abajo; es decir, hacia las direcciones y, por ende, hacia los ejecutores y responsables de las diferentes políticas.-

Las Jornadas de Divulgación, deben ser encaradas con una mentalidad colectiva; debemos solicitar y obtener de cada una de las unidades ejecutoras, directas o indirectas, su adhesión a los diferentes programas, y una clara fijación de la función que, con relación al éxito de los mismos, van a desempeñar.-

Esta interpenetración lateral, superior e inferior y también en profundidad va a llenar en el Presupuesto por Programa una necesidad imperiosa y, por ende, uno de los elementos en los cuales se va a edificar su eventual éxito. Hemos puesto primordial énfasis en analizar todo el programa municipal con una mentalidad de campo colectiva; es decir, un enfoque general de la situación; a los efectos de dotar a las

distintas unidades humanas que lo integran, de un lenguaje común, cuyo objeto es estrechar una colaboración en todas las organizaciones formales que consolide una verdadera fusión con la organización grupal a los efectos de que esta última no representara un obstáculo en la conquista de los objetivos trazados.-

Las Jornadas de Divulgación en un principio tuvieron un éxito muy considerable, ya que, por primera vez, dentro del campo municipal se llamaba al diálogo a los distintos Directores exponiéndoles que es lo que el Municipio esperaba de ellos, con que medios se contaba para el alcance de los objetivos y cual era la contribución que dichos eslabones podían aportar para el alcance del éxito común. Se notó, incluso, en esta primera etapa una colaboración que, en principio, no se había registrado dentro de los planes, ya que era menester evaluar el comportamiento humano y su elasticidad para hacer frente a los cambios que evidentemente reclamaban una nueva mentalidad, no solamente técnica, sino, fundamentalmente, social.-

Las reuniones organizadas y realizadas en esa primera instancia, sumamente efectivas, tuvieron por finalidad explorar y determinar personalidades positivas y analizar cuales eran aquellas realidades en el campo del material humano existente, que podían contribuir a lograr el éxito dentro de la gestión emprendida. Se dio el caso de que muchos de los Directores que asistieron a las reuniones por primera vez, durante muchos años, eran escuchados, Tenían la oportunidad de establecer sus puntos de vista sobre problemas que realmente habían estado al alcance de los mismos y que no habían alcanzado la posición, no solamente de interpretarlos sino fundamentalmente de exponerlos y dar la opinión sincera de su parte para la mejor forma de solucionarlos.-

Queremos enfatizar que en los albores se trataba de obtener una mentalidad capaz de otorgar a toda la problemática municipal de una percepción global de su situación, lo que equivale a pretender que ante la exposición de los distintos problemas que se iban a suceder en los próximos meses, existiera una recepción y una comprensión por todas aque-

llas personas que debían ejecutar los programas y fundamentalmente, pudieran a su vez transmitir hacia abajo un lenguaje común que fuera claramente comprendido. En otros términos, se buscó facilitar la colaboración global de todos los sectores que se encontraban integrados en la resolución de la ecuación que, en los primeros tiempos significaba el presupuesto por programas.-

Evidentemente, no podíamos nosotros hacer la prognosis de esas Jornadas de Divulgación y determinar el éxito de las mismas, sin antes ver cuáles eran las diferentes personalidades. Por eso, establecida esta primera etapa, poco a poco se fueron determinando y encasillando todos aquellos comportamientos humanos que positivamente podían contribuir a formar un equipo de trabajo. Este, al surgir de la organización informal, aportaría el conocimiento propio, el entusiasmo y la tangible realidad de situación de hecho que implicaba no desaprovechar la oportunidad de diálogo que se le había brindado y que, en principio, había sido tan favorablemente acogida.-

Esta planificación estratégica contaba con múltiples aspectos: Primero, un análisis, como expresamos, de las diferentes personalidades, sus conductas de adaptación y su capacidad para aprovechar las enseñanzas. En segundo lugar, el establecimiento de un lenguaje común. Tercero: Una clarificación de metas y objetivos, es decir, a dónde se pretendía llegar, y comunicar esta finalidad claramente hacia abajo, para que fuera fácilmente comprendido por todas las capas del escalafón municipal. En cuarto lugar, evaluar la reacción del medio interno y externo, en este caso burocrático, ante esta solicitud sincera de colaboración y, a su vez, hacer una predicción del eventual éxito que se tendría en la gestión emprendida. En quinto lugar, elaborar un plan estratégico integral que comprendiera un plan de operaciones, repetimos, visualizado en la cúspide y proyectado hacia abajo de donde emergieran claramente las metas, los plazos, los medios y también, que es lo que quería el ejecutor principal, el Municipio, en cuanto a resultados en esta primera etapa.-

Toda esta ecuación se encontraba limitada, fundamentalmente, por el factor técnico. De allí que si en una primera instancia estas Jornadas de Divulgación pudieron representar un aspecto positivo, el mismo se vió en cierto modo afectado por la carencia del tiempo suficiente, ya que el equipo técnico debió dedicar su actividad a, por un lado, el asesoramiento a los grupos de trabajo y, por otro lado, a la interpenetración de las distintas necesidades, y a la solución de los distintos problemas y fallas en el contacto con los eslabones jerárquicos que debían ejecutar esos programas.-

Se trataba, repetimos, de lograr el máximo de comprensión y de reclamar, a su vez, el máximo de colaboración para que, partiendo de un lenguaje común, se lograra, si no comprender que era técnicamente el presupuesto por programas, por lo menos reducir las trabas que existían y que evidentemente estaban dentro de nuestros cálculos preliminares. La reducción del ambiente refractario tendió a un mínimo compatible con el esfuerzo y con la disponibilidad de tiempo con que se dispuso para encarar el éxito de esta primera etapa. Pero las Jornadas de Divulgación no solamente tuvieron un alcance interno dentro del municipio; también se realizaron a nivel político. En tal sentido, dentro del calendario que se había estructurado, se esbozaron entre 4 y 5 encuentros de tipo político-técnico, con el fin de crear, también dentro de este sector, una mentalidad adecuada para captar toda la trascendencia que implicaba esta nueva técnica que, en forma preceptiva y perentoria, había impuesto nuestra Constitución.-

Estas 4 jornadas fueron realizadas íntegramente, y debemos puntualizar, con relación a las mismas, que se anotó, en los primeros momentos un eco favorable que infortunadamente, fue luego desdibujándose y, en cierto modo, resquebrajó todos los objetivos que en materia de participación política se había trazado el equipo técnico.-

Ante todo, cabe expresar que por primera vez en este campo, vimos actuar a un cuerpo colegiado con la avidez de conocer los problemas y de aportar sinceramente soluciones para encarar el mismo, en un plano

de factible realización positiva.-

Las primeras jornadas realizadas a nivel político, encontraron sumamente dispuestos a los Señores legisladores departamentales, en dar una respuesta favorable a los requerimientos del equipo técnico. Sin embargo, sólo puede quedar como sedimento el aporte de una concepción global del problema y una comprensión, en cierto modo positiva, de las dificultades que se iban a encarar, en la búsqueda de las diferentes soluciones. Pero no hemos advertido, en estas primeras reuniones, otras situaciones favorables, que permitieran delinear medios, instrumentos y aportes que encuadren en la línea positiva y en la ardua tarea que se debió enfrentar en el corto plazo, para solucionar el problema presupuestal del Municipio.-

Uno de las características de la personalidad humana es su resistencia al cambio. Tanto los individuos como los grupos son refractarios al cambio de actitudes arraigadas en sus senos.-

Estas reuniones políticas tentaron vencer esas resistencias y participar a los legisladores departamentales de todos los pasos que se pensaban dar para resolver la ejecución del presupuesto por programa. A su vez que requerir la colaboración grupal para la solución o para el enfoque de los mismos problemas.-

La estrategia empleada fue poner sobre las mesas de las discusiones los limitados medios de que se disponía para el alcance de los objetivos y reclamar el máximo de colaboración y el máximo de comprensión de los mismos, en un tren de armonía entre la parte técnica y la parte política.-

Si hacemos un análisis retrospectivo y comparativo de las primeras Jornadas y de las últimas, en las cuales se integró y comunicó el problema del Presupuesto tentativo a los legisladores departamentales, podremos apreciar que aquella mentalidad rindió sus frutos, que aquel esfuerzo de dotar al Cuerpo de medios para el análisis del presupuesto por programa, fue sumamente fructífero. Pero si medimos por los resultados que luego se validaron, una vez establecidos los plazos que la Constitu-

ción de la República otorgaba para la discusión a nivel político, evidentemente debió cundir en este equipo técnico una frustración evidente ya que de nada valió aquel esfuerzo sincero, aquella interpenetración técnico-política, aquella coordinación de esfuerzos, consolidada en esperanzas ciertas que se habían traído al recinto departamental: desde el punto de vista técnico, nada se salvó del naufragio político del presupuesto por programa. Lo real es que aquella estructura creada, en su aguda problemática, comunicada y captada por los señores Ediles, fue prácticamente desechada. No sabemos o no estamos capacitados para abrir opinión sobre la forma en que se manejó el problema, aunque eso sí, resulta un hecho negativo la estructuración de un presupuesto que difiere esencialmente del presupuesto técnico e indiferente a los aportes de planificación administrativa.-

Es evidente que este juicio no representa un toque de agresividad ni de resignación en cuanto a la reacción de una conducta frustrada, sino que implica una meditación sobre la forma como deben en el futuro estructurarse estas Jornadas de Divulgación. De nada vale crear una plataforma de mentalidades propicias para captar los problemas que emanan de una técnica, si simultáneamente no se impone un despojo total de todo tipo de prejuicios que puedan existir, ya que de todas formas resulta prácticamente imposible lograr el éxito. Así, la reacción resignada o apática, sin esfuerzos hacia una nueva meta, es el resultado lógico por consecuencia de quienes han encarado sinceramente la solución de estos problemas.-

Resumiendo: la participación que se realizó en estas Jornadas de Divulgación fue de una apertura muy amplia hacia todos los sectores; en el campo humano, en el campo social, en el resorte de las unidades ejecutoras de los programas, especificando e insistiendo acerca de cuáles iban a ser sus realidades dentro de ese instrumento.- No olvidar bajo ningún concepto que el presupuesto por programas es un presupuesto de costos y que el costo es una suma de insumos materiales y personales y

que, por lo tanto, como instrumento debe ser canalizado a través de órganos. La organización del Municipio adolece de determinados defectos básicos en su estructura formal, por la carencia de una unidad de acción mínima en el universo de la formalización que penetre, interprete y comunique las decisiones que emanan del órgano superior. La transmisión hacia abajo niega - a través de canales deformados y estereotipados - el esfuerzo, y distorsiona la vigencia con que las mismas han sido dictadas.-

Nos encontramos con que planes e ideas sobre desarrollos técnicos que en la materia eran conscientemente delineados, sufrían cambios de naturaleza aguda cuando llegaban al terreno de la emisión. El tránsito por las jerarquías formales, sin el suficiente apoyo, en los escalones de comunicación que debían cumplir las unidades ejecutoras, se sumaba a la incidencia de factores de naturaleza espúria.-

Por ello, los deseos o aquellas inquietudes enunciadas y transmitidas al órgano ejecutivo superior, al canalizarse en la formulación de los acuerdos y decisiones de la cúspide hacia abajo, se distorsionaban y llegaban en cierto modo deformadas hacia quienes debían cumplirlas.- Esta situación es propia de todas aquellas organizaciones, con tendencia natural a la escisión, en las cuales no existe una fusión de metas entre el individuo, el grupo y la organización. Los conflictos entre los exogrupos, algunos con tendencia naturalmente agresiva, lleva a la segmentación. Además el grupo secundario es prevalente y la suma de grupos primarios, donde existen, no llena los vacíos que deja la organización formal.-

A vía de ejemplo, debemos expresar que esta segmentación existió incluso, en la formación del equipo de trabajo que se estructuró para llevar a la práctica el presupuesto por programa. La coordinación técnica intentó crear una unidad de dirección imprescindible al equipo técnico, con el fin de elaborar toda la información a recibir de los distintos sectores especializados. Pero ocurrieron problemas de integración que, en la faz final del proceso surgieron a luz y conmovieron las bases

mismas de propio presupuesto por programa. Originalmente, en el campo de la planificación táctica o ejecutiva, se integraron una serie de equipos, con el fin de llevar a la práctica el presupuesto de funcionamiento. Su composición, evidencia el alto grado de participación, que se buscó a través de los grupos formales e informales.-

En esos equipos se dió intervención básica a los directores de dpto, como unidades ejecutoras responsables de los diferentes programas y como nexos obligados con las distintas direcciones que jerárquicamente dependían de ellos.-

La programación primaria que debía adoptar un carácter realista, evaluando las eventuales limitaciones de tipo económico, financiero y social en que se movía el presupuesto municipal, tentaba obtener, en el lapso previsto por la Constitución, las metas fijadas, a través de los medios con los cuales se iba a contar para la resolución del presupuesto por programa. Igualmente se tuvo precaución de incluir en la programación primaria a un sector jurídico-funcional, con el fin de precisar las funciones municipales, analizarlas, examinarlas y coordinarlas con la dinámica actual que había impreso cambios sustanciales a la Ley Orgánica Municipal, -Nº 9515 del año 1935- la cual prácticamente se encontraba obsoleta. Reconocido que era necesario actualizarla, a efectos de que los programas que se crearán como integrantes de las funciones municipales, pudieran tener cierta realidad y a su vez identidad y semejanza con el medio circundante de la problemática municipal. Asimismo, se tuvo especial precaución en crear un sector de auditoría, con la finalidad de revisar la programación, analizar los programas administrativos no evaluables en productos físicos, sino que tenían por objeto producir servicios y actividades para otros sectores responsables.-

El sector de la programación primaria fue dividido, en cuanto al equipo de trabajo, en 22 centros formales auxiliares de analistas, todos ligados entre sí, con atribuciones de funciones finales y con responsables en cada sector de trabajo.-

Como puede observarse la integración de los grupos de trabajo revelaba disciplina, control social y lógica formal.-

A su vez, en cuanto al análisis de los ingresos, se analizaron desde el punto de vista de la exploración en materia de ingresos tradicionales y su racionalización. En el Capítulo III, se comenta el análisis de toda la información existente, el enfoque de la última rendición de cuentas, la consulta a la técnica financiera en materia de tasas, tarifas y precios, la versión y consulta de las distintas direcciones recaudadoras, con el fin de estructurar cambios en la materia. Asimismo, se encargó a otro equipo nuevas fuentes de financiación, o sea, explorar en la programática comparativa, la existencia de fuentes no utilizadas por los gobiernos departamentales, a efectos de complementar los trabajos clásicos en la materia. Igualmente, tanto en el sector de presupuesto de funcionamiento como en el de presupuesto de capital, en estas jornadas de divulgación, bajo la misma atmósfera de participación, se estudió todo el trámite relativo a la recepción de la información, análisis, consulta, preparación de planillas, formularios, plazos para la entrega, etc. El trámite a que hacemos referencia se concretó en la confección de un organigrama de funcionamiento, que debía captar toda la estructura institucional municipal, clasificarla en programas, estos, a su vez, en actividades y trabajos, reservando la primera expresión para aquellos sectores productores de servicios administrativos no cuantificables físicamente y la segunda, para la producción de resultados finales medibles en unidades físicas, significativos, tangibles y mensurables.-

A grandes rasgos, las jornadas de participación, adquirieron las siguientes:

ETAPAS:

OBJETIVO:

- |                              |  |
|------------------------------|--|
| 1.- Participación jerárquica | - Conocimiento de la organización, líneas de autoridad y comunicaciones formales.- |
| 2.- Participación técnica    | - Formación de un lenguaje común en las técnicas del PPP.                          |

- 3.- Participación informal.      - Estudio de los patrones de comunicación espontánea con los grupos de formación libre o informal.-
- 4.- Participación política      - Interacción con los grupos políticos a efectos de exponer los lineamientos técnicos de los especialistas.-
- 5.- Participación social.-      - Diálogo con la comunidad para evaluar la sensibilidad de reacción y la tasa de adaptación ante los cambios proyectados.-

Adquirió gravitación, en la etapa de divulgación y comunicación, el relevamiento de todo el personal que existía en las distintas Direcciones. La finalidad fue tener una visualización primaria de los problemas emergentes de la aplicación de ese personal a los diferentes programas, a partir de las unidades de trabajo.-

En las Jornadas de Divulgación también se comunicó, tanto al sector político como al sector técnico jerárquico o informal de todos los pasos que, una vez recogida la información y analizada, debían ejercitarse con el fin de llegar a una síntesis programática que contuviera los aspectos fundamentales del Presupuesto por Programa. Incluso se tuvo especialmente en cuenta la intervención que iba a tener cada unidad ejecutora en materia de gastos. Predecir la limitación en la evaluación de los mismos cual sería la clasificación que se adoptaría para imputar los gastos a los diferentes programas. Finalmente, se comunicó cómo se haría la cuantificación por tareas, (actividad y/o trabajo) y la valuación de los diferentes programas, (o sea, la suma de las funciones municipales que administrativamente, con el aval jurídico, debía realizarse en esta etapa del trabajo).-

Concretando, entonces, las Jornadas de Divulgación tuvieron amplias y múltiples facetas. No solamente en el campo de la psicología social,

buscando las fuentes del problema, sino satisfacer una técnica de participación, de comunicación y de Acuerdos y decisiones. También, integrado este campo, descubrir, en el aspecto interno municipal, personalidades deseosas de colaboración, un estado mental positivo que esperaba la oportunidad del diálogo con las jerarquías a los efectos de proporcionar y aportar todo lo que la experiencia de muchos años les había dispensado. A su vez enfrentar la segmentación de grupos y tendencia a la escisión que es fuente de recelos y resentimientos hacia la Dirección.-

Podemos expresar que en este sentido las reuniones efectuadas, no solamente en el aspecto inicial de preparación de mentalidades para el Presupuesto por Programa, sino también las que se realizaron posteriormente para la confección de los diferentes planes que componían los programas en materia de capital y en materia de funcionamiento, sentaron nuevas bases dentro del Municipio. En la compulsa de opiniones, fueron, evidentemente positivas, ya que llevaron tras de sí la esperanza de que, de continuar en esa política de participación integral, era factible lograr la armonía y la coordinación que, desgraciadamente, la organización formal del Municipio no poseía y que obraba como un factor negativo en la fusión de metas entre grupo humano, las direcciones y la organización.

En el campo político los resultados solamente podemos admitirlos en la primera etapa en cuanto a la avidez de obtener información que permitiera a los legisladores departamentales encarar la discusión parlamentaria en ambientes positivos y prácticos. No encontramos, en cambio, resultados favorables en la adhesión del Legislativo Comunal a determinados regímenes técnicos en los cuales se hizo hincapié y que constituyeron el nervio motor de muchos de los diálogos que se desarrollaron en este nivel. Medido el Presupuesto por su organización y por sus frutos, en el mismo fueron eliminados organismos que el equipo técnico estaba totalmente convencido de la necesidad de su creación, maxime con la aceptación unánime de todos los sectores de la organización informal.-

La institucionalización de la consulta, el diálogo y, fundamentalmente la participación a todos los niveles para integrar un lenguaje común que luego flexibilizara el camino hacia la conquista de objetivos técnicos, constituyen los resortes primordiales que motivaron la conducta del equipo técnico en las primeras Jornadas de trabajo.-

3) Organigrama de funcionamiento.-

Con el objeto de identificar las finalidades, funciones, programas, tareas y unidades administrativas ejecutoras responsables de llevar a cabo la programática de la Intendencia Municipal de Montevideo para este período de gobierno, se recabó por medio de formularios, la opinión descriptiva de las distintas direcciones, de las tareas específicas que tenían a su cargo.-

- 1) Por intermedio del formulario N° 1 (Anexo Tomo III, se realizó un relevamiento primario de tareas, solicitándole a cada Dirección que en el futuro sería la encargada de ejecutar los correspondientes programas, tanto la descripción de las tareas a su cargo como la unidad de medida de las mismas.-
- 2) Se establecieron plazos perentorios para la entrega de la información solicitada que, naturalmente, debió de ser depurada para poder armonizar y unificar denominaciones y formar así una nomenclatura homogénea en la literatura descriptiva.-
- 3) Es así entonces que al dorso de este formulario, se operó en la racionalización de la información recibida, sintetizando las descripciones y a su vez codificándolas en trabajos, las tareas mensurables, y en actividades, las no mensurables, o específicamente administrativas.-
- 4) Con esta información se esbozó y estructuró el denominado Organigrama de funcionamiento, el cual delineado en su columna vertebral de tareas ya informada, estaba en condiciones, además de poder ya asignarlas a las unidades ejecutoras responsables, y agruparlas en programas afines de acuerdo a las finalidades y funciones de la administración municipal.-

- 5) Consecuentemente se codificaron todas las funciones, programas, tareas por medio del formulario N° 2 (Anexo Tomo III), Acto seguido se realizó la definición con mayor precisión de las tareas, desglosándolas conceptualmente, midiéndolas unitariamente y cuantificándolas en metas, de acuerdo esto último, a lo realmente cumplido en el ejercicio 1966 y, a los efectos de salvar la transición que significaba el año 1967, una meta primaria como primera aproximación tentativa.-
- 6) Dado que este presupuesto comenzaría a regir en el ejercicio 1968, resultaba irreal hacer estimaciones en base solamente al ejercicio 1966, por lo que se consideró útil hacer el puente uniendo la estimación en metas del ejercicio que corría (1967) con lo que había que proyectar (1968).-  
Por razones de alza de los costos de funcionamiento o de operación, esa meta del año 1967 fue oportunamente considerada con posibilidades de necesitar personal suplementario, justificándolo debidamente, al dorso de este formulario.-
- 7) Paralelamente a este proceso, se hicieron los ajustes el organigrama de funcionamiento con la idea de, en esta primera etapa de trabajo en el presupuesto por programas, adecuarlo por aproximaciones sucesivas, a la realidad existente, dejando que en el futuro proceso de ejecución fueran apareciendo sus imperfecciones técnicas para así automáticamente ir conjugando el esquema teórico ideal con la puesta en práctica del mismo.-
- 8) Se distinguieron en el campo de funcionamiento tres finalidades básicas, denominadas administración general, promoción de servicios e inversiones para el desarrollo económico y social, traducidas en funciones directivas, de contralor, de funcionamiento, de gestión ejecutiva, de higiene urbana, de técnica sanitaria, de seguridad, de fomento de bienestar social, de planeamiento físico, técnico-patrimonial, de educación y cultura, que se llevarían a cabo por medio de la ejecución de 28 programas.-

Ha quedado evidenciado en estos ocho apartados que en el proceso de elaboración presupuestaria, el grupo de trabajo de Presupuesto por programas dió una tónica de enfoque distinta, ya que hizo intervenir a las direcciones administrativas en la conformación del esqueleto o estructura básica del proyecto. Recabada la opinión del grupo, por medio de este procedimiento de aproximaciones sucesivas, se delineó el futuro proyecto. Cada dirección entonces pasaba a formar parte del trabajo de preparación o elaboración del presupuesto, como una pieza mas del engranaje, hecho que resultó lógico y positivo pues sería dicha dirección la encargada de ejecutarlo y elevar oportunamente la información sobre la misma ejecución del presupuesto.-

Más adelante insistimos sobre la fiscalización jurídica a que fué sometido el proceso administrativo. En efecto, el organigrama se sometió a un exámen desde el punto de vista del derecho, pues, la Constitución, la ley básica municipal, (aunque obsoleta), y los proyectos de actualización, reclamaban una identidad entre las funciones definidas en un sentido administrativo, y las reservadas a la hacienda Municipal, por el ordenamiento legal del país. Resulta interesante exponer el informe en esta materia, que se adjunta al enfocar el Manual de Programas de Funcionamiento.- (Tomo 51)

C) Relevamiento de Personal. Su aplicación a las unidades de trabajo.-

Una vez fijadas las metas y siguiendo un proceso de lógica coherencia, se procedió a realizar un inventario de los recursos humanos de que disponía el Municipio a fin de afectarlos a las tareas y programas ya esbozados. A través del formulario N°3 (Anexo Tõmo III) se hizo el relevamiento total del funcionario municipal de las unidades ejecutoras o direcciones administrativas, en un primer esfuerzo de tabulación en el listado de programas ya codificado. La descripción del personal, con los respectivos nombres y detalles de identidad funcional en el presupuesto, tales como N° de planilla, categoría funcional, N° de cargo presupuestal, N° de cargos y denominación, esca-

En esta forma se dispone del material con participación de los interesados, y pleno conocimiento de los mismos de los objetivos perseguidos, y se le somete a un proceso primario de racionalización, antes de su integración al cuerpo del Presupuesto por Programa.-

E) Codificación y tabulaciones del organigrama de tareas.-

Este apartado analiza los pasos realizados una vez que se efectuó el relevamiento de la información desde el punto de vista personal como material. Retrospectivamente, el esquema es el siguiente:

Estructurado el organigrama del Departamento de Montevideo, sobre la base de las tareas asignadas a las Direcciones, se preparó una clasificación conceptual basada en el criterio de la homogeneidad. En tal sentido operativamente se abrió un ítem para cada una de las tareas realizadas por el Municipio de Montevideo. Sobre la base de una encuesta efectuada en cada una de las Direcciones, se trazó un formulario básico en el cual constaba la descripción pormenorizada de cada Departamento, la unidad ejecutora responsable del origen de la información, el canal que la misma seguía, las estadísticas disponibles y una clasificación de conceptos en actividades y en trabajos. Correspondía, entonces, efectuar una codificación de los diferentes apartados teniendo en cuenta que se iba a proceder a una mecanización en el proceso de la información. La codificación debía tener gravitación en lo referente al control de la ejecución presupuestal, es decir, permitir por la influencia de los códigos la determinación exacta de los costos reales y los análisis que en tal sentido se desearan efectuar una vez que el p. por p. estuviera en funcionamiento.-

Tanto las actividades como los trabajos que resultaron de la clasificación de las funciones que realizaban las distintas direcciones se imputaron a los distintos centros de trabajo con el fin de correlacionar la función con la unidad ejecutora responsable. Inmediatamente se procedió a correlacionar la tarea con el análisis en profundidad de primer y segundo grado en relación a los gastos y a los sueldos.-

Es decir, que cada actividad o cada trabajo fue codificado con relación a su posibilidad de apertura en servicios personales y gastos de funcionamiento. De inmediato se analizó con una visión global la organización municipal: la clasificación de tareas (actividades y trabajos) en funciones siguiendo el análisis administrativo-jurídico efectuado en donde constaban las distintas funciones del Gobierno Departamental de Montevideo fundamentadas en el relevamiento administrativo de las mismas, es decir, la realidad desde el punto de vista práctico y el aval que el análisis jurídico efectuado dió a esta clasificación administrativa.-

Las funciones fueron agotadas igualmente por homogeneidad en grandes finalidades siguiendo en esto último, la estructura presupuestal que presentaba el Municipio de Mar del Plata.-

Desde el punto de vista numérico la codificación adoptada fue la decimal ya que la misma por su elasticidad y expansión ilimitada era la única que facilitaba, dado los equipos mecanizados disponibles del Municipio de Montevideo, el procesamiento de la información con vista a la obtención de estadísticas y la formulación del presupuesto tentativo.-

En tal sentido se asignó un número para cada una de las tres finalidades en que se dividió la gestión municipal. Corresponden a los registros maestros o Mayor General; Dos (2) números para abarcar las funciones; tres (3) para describir los diferentes programas incluyendo, en los casos en que se presentaran los respectivos sub-programas; 2- para las tareas enumeradas naturalmente en forma creciente del 1 al 9 y finalmente, 3-unidades para describir el código de sueldos o gastos.-

Una codificación determinada de un programa, por ejemplo, Planificación Operativa del Tránsito y Transporte, codificada con el número 390 se identificó con una codificación global 2.30.390 adjuntando en esta última un código de tarea que en el caso de estos programas tenía 6 items correspondiendo 10 para la Administración, 20 para Técnica del Tránsito y Transporte, 30 para Vigilancia, 40 para Inspección Técnica de Rodados, 50 para contralor de señales luminosas, 60 para Marcas y signos;

En tal sentido el programa 3.45.570.70 significaba que el programa N° 570 Vialidad correspondía a la finalidad Inversiones para el desarrollo económico social dentro de la función técnica patrimonial reservada al Municipio y para la tarea Conservación de la red vial por contrato.-

Evidentemente esta clasificación facilitó enormemente la mecanización ya que una vez efectuada la codificación total del organigrama era fácilmente comprensible que el procesamiento de la información iba a adoptar una línea coincidente con la misma.-

En igual sentido se codificó todo el personal del Municipio investigado persona por persona para lo cual se siguió un trámite muy simple basado en tomar el padrón municipal en el cual constaba todo el personal integrante de la nómina y se codificó asignando cada persona a la tarea respectiva, formulando un padrón básico.-

Nos encontramos en esta situación con una serie de problemas a resolver, fundamentalmente basados en que la imputación del personal a los programas podía realizarse en base ya sea a las planillas del Departamento de Contaduría, que era la sección responsable del pago de las mismas, a la planilla presupuestal, que difería de la anterior, y a la situación actual de trabajo, -es decir a donde el personal revistaba realmente.- Finalmente se adoptó una situación teórica combinada que especificó el órgano ejecutivo mayor, conforme a la cual el personal de ciertos programas sería el real actual, y para otros el que correspondía a las planillas presupuestales. Es decir que para ciertos programas se asignó y aceptó imputar un personal mayor conforme a las metas que se fijaron para ese programa y a las exigencias que para la realización de esas metas también se hubieran especificado. En cambio, para otros programas, debía imputarse el personal necesario, de acuerdo a los camones presupuestales.-

Este trabajo fué asimismo clasificado y controlado con los distintos padrones existentes en el Municipio, trabajo que se realizó mecánicamente sobre la base de la codificación antes delineada y codificando también sobre la base de un formulario especial las altas y bajas del

personal que figuraba en Comisión dentro del Municipio. En tal forma era fácil obtener, en cualquier momento, el costo real de cada programa sobre una base realista y, también, sobre una base teórica, es decir considerando la situación original en la materia, interesante, desde el ángulo estadístico, pero alejada de la práctica, ya que existía un alto porcentaje del personal municipal que se encontraba realizando trabajos fuera de las secciones a las cuales estaban asignados conforme a la estructura presupuestal.-

La codificación, en síntesis, se realizó con un carácter flexible, facilitando la función de mecanización y, también, permitiendo el control de la ejecución. Estuvo dentro de nuestros cálculos la necesidad de que la codificación permitiera el análisis programático en los diversos grados en los cuales se deseara llegar en profundidad y, también, la utilización de equipos electro-mecánicos, de registro directo, con la posibilidad, en el corto plazo, de usar computadoras para el procesamiento de la información y el análisis de las variaciones.-

Asimismo la codificación tuvo en cuenta la evaluación de actividades que, una vez que el Municipio tuviera en marcha activa su Presupuesto por Programa, debería efectuarse para las distintas unidades de organización. Con ese fin se determinarían experimentalmente los costos unitarios cada programa y, en los casos de trabajos, es decir productos finales mensurables físicamente, introducir las observaciones adecuadas para que las mismas tuvieran una aproximación máxima con la realidad, otorgando al costo unitario también una equidad considerable.-

En tal sentido, si se requieren observaciones, por ejemplo dentro de una tarea determinada efectuada por una unidad de organización, como la Dirección de Limpieza, sea "barrido con medios mecánicos", desde el punto de vista físico, se da lugar a la verificación de la cantidad de cuadradas barridas, al análisis de métodos de barrido manual, levantado de residuos, limpieza de papeles, a los camiones ocupados, personal ocupado, a la limpieza de baldíos, a las toneladas de basura recogidas.-

Se examinaron en secuencia todos los trabajos que implican la necesidad de una observación total. Para ello es necesario contar con la gama de información estadística que el Municipio no poseía en el momento en que se realizó el P.P.P.-

En fin, la codificación de la información establecida y manejada en esta forma origina la realización de una tabulación de los datos, es decir una sumatoria de rubros para controlar si las cantidades imputadas a cada uno de los programas y, dentro de los programas a las tareas (actividad y trabajo), se encontraban dentro de las previsiones que, en tal sentido, se habían efectuado.-

Esta tabulación efectuada por equipos convencionales proporcionó una unidad de contralor muy importante y sirvió de base a la formulación del Presupuesto tentativo, tal como veremos en el ítem siguiente:

F) Cuantificación por tareas (actividades y trabajos) y por programas (suma de funciones afines).-

Con todos los datos relevados entramos entonces en la etapa de la cuantificación por tareas cuya simple adición dará el costo de los programas.-

La original información obtenida de las direcciones administrativas por medio de los cinco formularios emitidos, se destinó a ser procesada mecánicamente por los equipos de la Contaduría General Municipal. Ya el propio encabezamiento de cada formulario automáticamente nos iba tabulando la información, pues se emitieron siguiendo fielmente la codificación y ordenamiento del organigrama de funcionamiento.-

Y de este modo se fué salvando la etapa de transición a través de este eslabonamiento. Se había transformado un presupuesto estructurado en forma tradicional, o sea objeto del gasto, en un presupuesto que nos mostraba la índole del trabajo a realizar dentro del programa.

O sea que no solamente sabíamos, cuanto había costado hasta la fecha, el monto invertido en personal y el tipo de gastos a realizar,

sino también la índole del trabajo que se iba a realizar con los recursos disponibles de personal, materiales, etc.-

Esquemáticamente, el fluxograma de operaciones del P.P.P., adquiere las siguientes etapas:

<u>Etapas</u>	<u>Objetivo</u>
1.- Consulta a las Direcciones.	Relevamiento integral de datos.
2.- Confección de formularios.	Evaluación de información.
3.- Proyección operativa y organigrama de trabajo.	Visión planificado del P.P.P. y participación global.-
4.- Racionalización Primaria.	Evaluación de tareas.
5.- Clasificación y agrupación de Tareas.	Determinación de Programas y Sub-Programas.
6.- Recepción de información.	Costeo y valorización de Programas.
7.- Mecanización.	Presupuesto Tentativo.
8.- Definición de Prioridades.	Presupuesto político - Técnico.
9.- Ajuste de estructuras.	Verificación Jurídico-Técnica-política.-
10.-Paquete Presupuestal.	Sometimiento al órgano deliberante.

G) Mecanización y procesamiento de información. Presupuesto tentativo.-

Hemos reiterado en el transcurso de esta investigación que el P. por P. constituye, en su estructura un sistema de contabilidad de costos, que entronca con el llamado Presupuesto Flexible, con sus costos predeterminados de producción, distribución y administración.

Profundizando más, diríamos que semeja un sistema de costos standard, a través del cual se busca obtener la suma de los insumos personales y materiales relativizados al cumplimiento de determinadas metas especificadas en instrumentos que se llama programas. Estos constituyen la "conciencia del costo", que opera por medio de proce-

sos que persiguen eliminar los excesos y la ineficiencia.-

De hecho se presta esta técnica en forma muy especial para su tratamiento por medios de sistemas mecanizados.-

El análisis de la mecanización y el presupuesto por programa puede ser encarado en un triple aspecto.-

En primer lugar en lo que tiene atinencia con la preparación integral de la información a efectos de que la misma se recoja, se alimente a nivel periférico y sin errores y se tramite en tiempo, para el tratamiento posterior. La finalidad es actuar oportunamente con los resultados de esta primera etapa de corte histórico-documental y que los mismos guarden armonía con las etapas que siguen.-

En segundo término, durante el proceso de formulación del presupuesto por programa analizando los registros y las imputaciones y, finalmente, en tercer lugar, en el ex post, es decir, en el control de la ejecución de los programas.-

Los sistemas de costos, en realidad entran a tallar, fundamentalmente, en esta última etapa que se ha abordado en el análisis del P. por P. considerando la enorme trascendencia que la misma tiene. En otros términos: se hace una estructura programática acorde con las exigencias reconocidas en materia internacional, pero, por sí solo, este andamiaje no funciona si no está dotado de los accesorios e instrumentos adecuados que permitan, a posteriori, el control integral de su ejecución. El sistema operativo debe proporcionar los medios para que, al producirse los desequilibrios lógicos entre las previsiones y la realidad, se pueda automáticamente investigadas las causas volver al punto de equilibrio.-

En realidad, las posibilidades para el enfoque de la mecanización pueden ser canalizadas a través de medios electromecánicos, como, también de sistemas electrónicos, o sea las modernas computadoras que permiten el procesamiento en línea de la información.-

En el primer aspecto es de suma importancia recalcar que los sistemas electro-mecánicos, sean ellos registros directos o de fichas

perforadas, permiten llegar adecuadamente a la preparación en el ex-  
ante y en el proceso de la formulación del P. por P.-

Las ventajas de los sistemas electrónicos estriba básicamente en  
la posibilidad de formular un presupuesto por programa acorde a los  
sistemas económicos-sociales, al ciclo económico por el que atravie-  
sa un país y a las modernas técnicas científicas, fundamentalmente,  
a la investigación operativa en el campo de la programación lineal.-

En el primer aspecto, tanto las máquinas convencionales como las  
de registro directo recogen los hechos, en muchos casos, reduciendo  
al mínimo la intervención humana; califican los datos, los codifican,  
establecen una secuencia homogénea de los mismos, los procesan y fi-  
nalmente editan los resultados a través de informaciones históricas  
que permiten, a los diferentes órganos ejecutivos y colegiados, tomar  
las decisiones acordes a las especialidades de cada uno de ellos.-

En tal sentido puede expresarse que no hay ventajas de los siste-  
mas electrónicos sobre los equipos convencionales. Estos últimos per-  
miten obtener el costo real de un programa desglosado en sus elemen-  
tos integrantes. En tal sentido en el Municipio de Montevideo se hi-  
zo la experiencia con un sistema convencional al cual se le suminis-  
tró determinada información, codificada, de los diferentes programas  
discriminados en sus costos por tareas, es decir, actividades y tra-  
bajos.-

A tal respecto el tratamiento se asentó sobre la base del organi-  
grama estructurado para el Gobierno Departamental de Montevideo, una  
codificación que comprendía desde la finalidad perseguida al prestar  
los diferentes servicios hasta el análisis del gasto, codificado, es-  
to último conforme al desglose vigente con las modificaciones estruc-  
turadas por la Oficina Nacional de Planeamiento y Presupuesto.-

Estos últimos llegaron cuando prácticamente el trabajo se encontra-  
ba avanzado, resultando la adaptación un problema de ajuste ya que  
hubo que efectuar sobre la marcha determinados cambios, que produje-  
ron un retraso dentro del calendario esbozado al respecto.-

El costo de un programa resulta así codificado y calculado desde la finalidad, la función, el programa, el sub-programa, la actividad y el trabajo, estos últimos discriminados en servicios personales y en gastos de funcionamiento.-

En cuanto a los servicios personales el desglose efectuado por el equipo convencional permitió conocer el costo clasificado de las diversas categorías funcionales que de acuerdo al Estatuto vigente en el Municipio de Montevideo comprende a todo el personal del mismo, no solamente en cuanto a su asignación básica, sino también en cuanto a sus complementos, progresivos y todos los adicionales que componen el salario social del funcionario municipal.-

En tal forma se calculó por medios mecánicos el presupuesto tentativo: una base de discusión conteniendo todos los elementos que conformaban el punto de partida para las aproximaciones sucesivas que luego, a través de las discusiones a nivel Ejecutivo y político iban a conformar la versión definitiva del P. por P. del Municipio de Montevideo.-

La técnica seguida en cuanto a la preparación por medios convencionales del P. por P., en realidad, no difiere de la que puede adoptar cualquier Organismo que estructure la contabilidad de costos sobre estas bases.-

Es evidente que si nos limitáramos en registrar, una vez aprobado un presupuesto, los movimientos de gastos llevándolos a los rubros correspondientes por medio de una simple ficha de control presupuestal en la cual se indicara la imputación, el movimiento, la disponibilidad, la imputación previa y la imputación definitiva, clasificado por programa, estaríamos minimizando el esquema y prácticamente condensando en una versión muy simplista un proceso que tiene complejidad.-

Podemos afirmar que el trabajo comienza con la preparación del presupuesto y que transita por un largo camino, en cuyo transcurso deben hacerse todo tipo de equilibrios, medidas de ajuste para que

pueda en su versión final, tener una aproximación con los objetivos que con esta técnica se persigue.-

La contabilidad de costos no solamente busca dar costos sino también obtener lo que se llama el análisis de las diferencias o el análisis de las variaciones de los costos. El P. por P., en este sentido, tiene exigencias de un proceso de formulización a través del cual el costo debe desglosarse, por un lado, en el costo standard.-

Su determinación se reserva a la administración, pero sobre la base de un presupuesto flexible de metas, definidas por el organismo ejecutivo superior. No puede correlacionarse el costo standard del Presupuesto por Programas con el presupuesto flexible de metas, que equivale en la técnica fabril al volumen de producción. En efecto, si para un volumen determinado, por incidencia de los costos fijos se tiene un costo unitario medio, de carácter armónico, para un plan de metas específico existe un costo standard en íntima correlación que es deducible, se encuentra en contacto estrecho. Es decir, que por un lado, tenemos el patrón de medición aprobado por los órganos colegiados legislativos y, por otra parte, las variaciones que la dinámica de la inflación y los principios económicos, imponen a este costo básico, para transformarlo en una realidad muchas veces totalmente diferente a la que originalmente se había previsto.-

Y esta última situación, es decir, el control y manejo de las variaciones, el análisis de las variaciones y/<sup>sus</sup> causas, la determinación de costos unitarios, medidos por programas, subprogramas, por trabajos, -productos finales mensurables, cuantificables y valorables en unidades físicas-, resulta muy difícil de concretar a través de los medios electromecánicos, a los que aludíamos al comienzo de este capítulo.-

Aquí se hace necesaria la intervención de los medios electrónicos, los cuales van a transformar la esencia del presupuesto por programas en un problema de optimización, es decir, en un resorte avanzado de la programación lineal que trata justamente de optimizar la hacienda municipal, instrumentada por medio de programas, evidenciando, al mismo

tiempo, los costos unitarios y globales de ejecución, el análisis de las variaciones y la posibilidad de alcanzar las mediciones fijadas con sentido realista, a través de una utilización racional de los medios materiales y personales disponibles.-

En la mecanización electromecánica, la labor comenzaba con el relevamiento de la información, la reunión de los datos, la codificación, los impulsos eléctricos, el registro mecánico y la edición de los resultados.-

Aquí debemos ante todo, formular el presupuesto por programas como un problema de optimización, es decir, como la búsqueda de una solución integral a los problemas municipales, tentando la obtención de un máximo del cumplimiento de las metas fijadas en un mínimo de costos, sobre la base de una tecnificación de toda la hacienda municipal.-

En todo problema de optimización procede ante todo, la formulación del problema, la reunión de los hechos, su análisis, comprobar el valor de las soluciones; de allí que resulte fundamentalmente la aplicación a la organización administrativa en los sistemas electrónicos, que permitan las máximas automatizaciones entre la periferia y los centros de procesamiento. Actúan, en ese caso como periferia las máquinas de registro directo, que permiten obtener la información, utilizando unidades modulares, sencillas y flexibles, con un mínimo de controles operativos y transmitiendo los resultados de cintas perforadas a fichas perforadas o cintas magnetofónicas, adecuadas a las características de los electrónicos utilizados. Es decir, que las máquinas de registro directo, actúan entonces como un auxiliar de enorme importancia para la ejecución del presupuesto, ya que permiten, ante todo, la utilización de las fichas de costos y la emisión, al mismo tiempo, de bandas perforadas que, transformadas en fichas perforadas, son enviadas a los centros de procesamiento y luego del tratamiento permiten a través de un programa homogéneo, obtener todos los análisis que deseen efectuarse. Se facilita una integración funcional entre la periferia y el centro, alcanzando el máximo de rapidez, tanto en las fases de toma, como en la preparación y tras-

misión de datos, que se necesitan elaborar.-

Los equipos electrónicos, entonces, resultan una especie de organismo de alzada que facilitan el análisis integral de los costos y proporcionan los medios adecuados para la toma de decisiones y la interrelación de factores, otorgando al proceso, de la confección del presupuesto por programas, una validez que, en otra forma, resulta muy difícil de reconocer y admitir.-

Para ello, el presupuesto por programas debe ser encarado como una técnica, como un eslabón mas, dentro de los problemas de la programación lineal. Sin embargo, delineado el objetivo, aclarado que es lo que se espera del presupuesto por programas, cabe destacar que existen factores que restringen y limitan a ecuación y que hacen sumamente difícil en la práctica la consolidación del presupuesto sobre bases eminentemente técnicas. Cabe destacar, la aparición y la vigencia de principios económicos que tienen una influencia considerable, en la preparación de estos presupuestos. Por un lado, tenemos metas y programas a realizar por medio de instrumentos formados por una suma de funciones sujeta a desigualdades lineales restrictivas. Desde el punto de vista matemático, se trata de determinar una matriz en función de posibles decisiones de programas. Se estima, por el computador, el resultado probable, en el camino de los objetivos, con el ensayo de cada política de decisión y se evalúa la dispersión en los resultados.-

En el enfoque del gobierno departamental de Montevideo la simulación de un proceso de gestión con sus factores restrictivos y limitativos a nuestra prognosis, parte de la carencia de estadísticas, que en tal sentido impidió formalizar proyecciones adecuadas en los distintos rubros, hacer un análisis global del sector y permitir la determinación del volumen de gastos de inversiones y de capital. Aquí hubo que esperar la información que proporcionara la Oficina Nal. de Planeamiento, la cual fue aportada, también, cuando los trabajos en materia de cálculos y en materia de desarrollo económico con ~~la~~ relación sector municipal de Montevideo, ya estaban avanzados.-

Asimismo debemos expresar, dentro de las estadísticas, que en cuanto al análisis de los gastos como elemento restrictivo, no se tuvieron a mano antecedentes sobre precios que permitieran calcular los gastos adecuados a los programas, en una forma fehaciente que facilitara la correlación de los mismos con la inflación en sus tasas previstas o esperadas, una vez que se operaran modificaciones en el valor de nuestra moneda.-

En fin, las estadísticas con relación al sector público municipal obraron como un elemento refractario en la búsqueda de una solución integral en el problema. En cierto modo resultó muy difícil hacer predicciones sobre crecimiento, cambio en las magnitudes y perspectivas de los cuatro años, que facilitarían una proyección global de las finanzas municipales y la obtención de determinadas variables económicas necesarias en el problema de la optimización del Presupuesto por Programas-

Pero el computador debe conocer otros datos en el proceso de simulación. Como otro factor restrictivo, hay que analizar la incidencia que sobre la economía municipal tiene toda la tributación nacional, ya que no debemos olvidar que cada vez más, las finanzas municipales están integrando el área de las finanzas nacionales y hoy resulta prácticamente imposible establecer un muro entre ambas categorías financieras.-

Igualmente en el análisis de la programación del financiamiento, no se dispuso de elementos que facilitarían el análisis de la incidencia de la tributación nacional, sobre el nivel de ingresos del Departamento de Montevideo, a efectos de determinar la presión fiscal adecuada y resistible por la población del Departamento y la posibilidad psicológica y real de absorción de nuevas cargas.-

Asimismo las técnicas de proyección que se emplearon, constituyeron, dada la premura, factores de distorsión. Así hubo que emplear técnicas promedios de evaluación directa y de determinación de información, en base a las fuentes responsables de la recaudación de los tributos, todo lo cual constituyó en cierto modo obstáculos para la obtención de valores adecuados para la formulación de verdaderas cifras en mate-

ria de Presupuesto por Programas.-

En tercer lugar, en la determinación de las relaciones entre gasto e ingreso, se hizo un intento de analizar dinámicamente el gasto y el ingreso municipal, investigando que mas del 40% de los ingresos proyectados, no se cobraban, resultando en cierto modo totalmente inadecuado toda estadística o dato, tan necesario para el proceso a simular en el computador.- Muchos tributos figuraban con cifras proyectadas y recaudadas disímiles y totalmente diferentes ambas de las cifras esperadas, resultando en todos los casos prácticamente imposible determinar la cifra correcta a colocar en el Presupuesto por Programas, en el capítulo correspondiente. En el Capitulo sobre Recursos, volvemos sobre este tema.-

También como elemento restrictivo, en la técnica del presupuesto por Programas y su optimización, se estudiaron los mecanismos de resistencia del sector político, compendiados en una evidente falta de coherencia en el enfoque de los problemas y, en cierto modo, en la ausencia de una unidad de enfoque y armonía, entre las metas sustentadas por el Ejecutivo Comunal y la gravitación de esas mismas metas en los distintos integrantes de la bancada. En el Presupuesto por Programas es imprescindible que exista una interpenetración social y económica entre el Ejecutivo y el Legislativo. Si el Ejecutivo adopta planes prioritarios, luego en la Lucha hermenéutica de la discusión, no son aprehendidos por el Organo Colegiado, va a resultar en los hechos el Presupuesto por Programa un mosaico numérico, Emergerá absoluta intrascendencia y un aporte totalmente negativo al fenómeno de la optimización de los procesos que se buscan, por medio del empleo los computadores electrónicos. Por tanto es menester un mínimo de identidad de opiniones y sentimientos, acerca de los grandes problemas que atañen a una comunidad y el grado de urgencia en su resolución.-

En cuarto lugar se analizó la programación global del gasto público.

En el análisis del modelo global partiendo de la identidad de que los gastos totales son la suma de los gastos corrientes, mas los gastos de inversión, se esperó en este campo, las informaciones de la Oficina

Nacional de Planeamiento. Es menester ~~conocer~~ el monto que corresponde al Gobierno Departamental de Montevideo como cuota de gastos de inversión, para de esa manera determinar, sobre la base de la participación o incidencia del Gobierno Departamental de Montevideo, en los gastos totales del país, la imputación de los gastos corrientes. Partiendo de la base de la programación global del G.Pco. se pasó<sup>a</sup> la programación sectorial, separando los gastos corrientes y los gastos de capital. Todos estos factores obran como restricciones, operando incluso como verdaderas limitaciones a la formulación tentativa de los presupuestos por programas.

Finalmente, en quinto lugar, debemos indicar que la propia preparación del Presupuesto - los plazos que se dispusieron - "cronometrados" en base a un calendario municipal de fechas, impuesto por la premura que la propia Constitución de la República había establecido, sumado a la dificultad de comunicaciones internas, basadas en la presencia de una organización informal, mucho mas poderosa de lo que era vaticinable esperar, sobre todo en los niveles jerárquicos superiores, impidió la toma de decisiones y la trasmisión de las mismas, con el fin de que los datos pudieran llegar completamente depurados a los órganos de recepción, a efectos de su procesamiento.-

Hemos analizado, pero vale la colación, la ausencia de responsabilidad del sector político, en cuanto a la unidad de mando indispensable para superar las dificultades operadas en esta materia. Cabe concretar entonces que todos estos factores tan heterogeneos, que debieron ser enfrentados para la formulación del PPP, como un problema de optimización, resultaran entonces elementos disociantes y escisivos, en cuanto a su consideración e integración, con una unidad que facilitara un enfoque global de todo el PPP a nivel Municipal.-

La optimización -cuantitativamente- es ~~si~~ fundamental en el análisis de los computadores. Un PPP sin un análisis que incluya las variables que hemos anotado en la reseña anterior, no resulta pasible formular para el tratamiento por un computador. En tal caso cualquier sistema de elaboración de datos quetienda al control de la gestión, puede

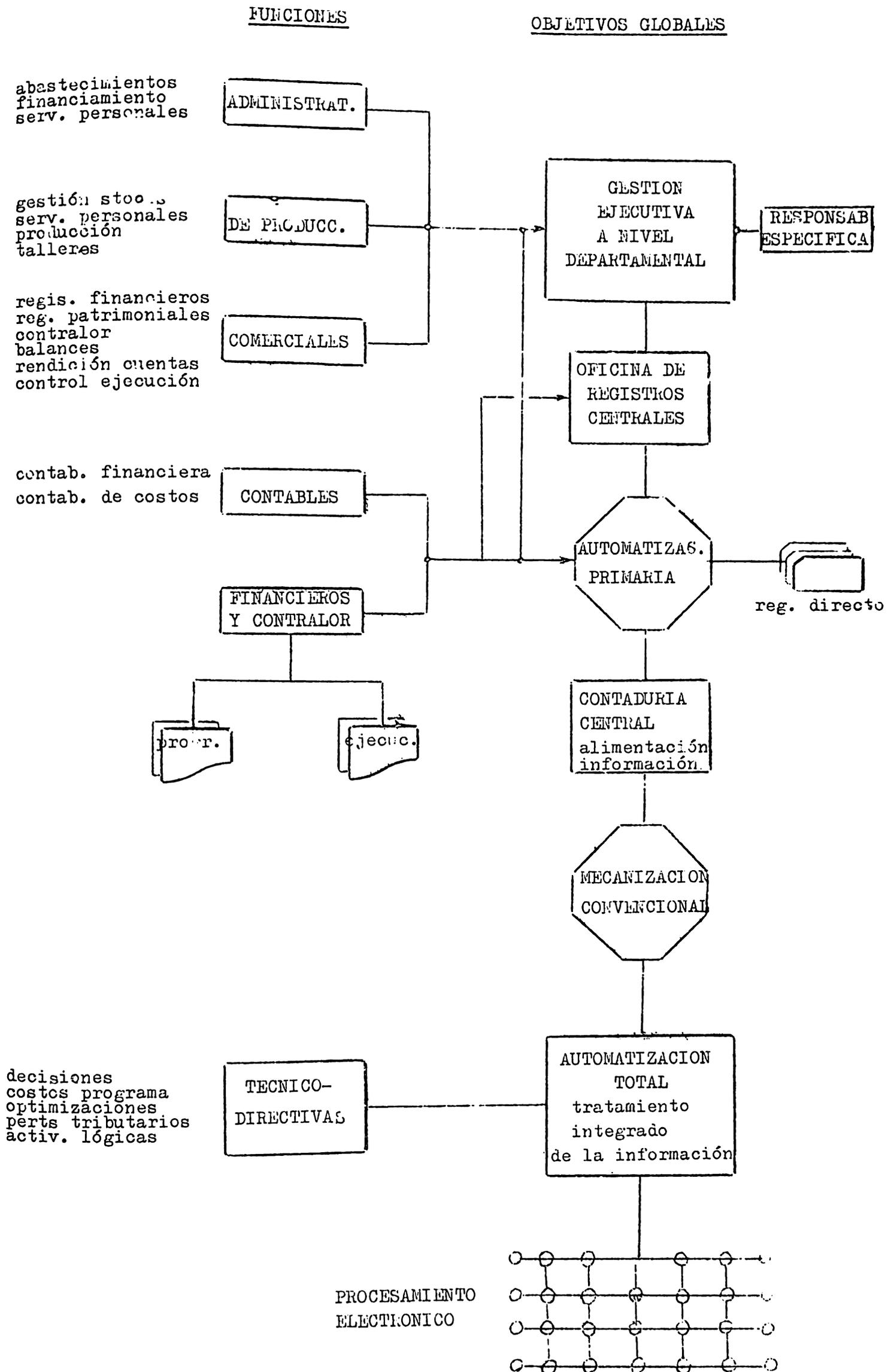
tener un efecto favorable y relativo, pero nunca constituir- científica- mente hablando- un aporte positivo en la consolidación de un modelo global. Por tal entendemos la simulación dinámica de un proceso, con estrategias y variaciones de programas y un control absoluto de las variaciones de los costos y la forma de volverlos al punto de equilibrio (cibernética) una vez que se han notado desviaciones entre los insumos proyectados y los reales.-

El complejo problema de la mecanización a nivel Municipal fue encarada solamente en la etapa de preparación del presupuesto. No se dispuso del tiempo adecuado para sentar las bases del tratamiento de los datos que remitiesen por medio de una combinación entre máquinas de registro de datos directos y sistemas electrónicos, organizar las secuencias homogéneas, que tiendan a obtener todo los objetivos que hemos enunciado en el campo de maximalización de metas y programas y minimalización de costos de funcionamiento en cuanto al PPP, como integrante de un problema mas general, que es la investigación operativa y la programación lineal.-

La etapa de producción de resultados, se basó fundamentalmente en trabajos realizados en el inicial período, efectuando las operaciones periféricas de registro de los movimientos, actualizaciones de programas, totalizaciones y control de imputaciones.-

El Municipio debe, en tal sentido, tomar inmediatas medidas, para coordinar todos los equipos que dispone, sean estos electro mecánicos, o electrónicos, procediendo a una coordinación total de los servicios, que los mismos prestan, a efectos de que cada uno de ellos pueda proporcionar la cuota parte de aporte en la integración del fenómeno de la mecanización. Una organización técnico-humana, facilitará la eliminación de todos los inconvenientes que actualmente existen y reducirá el costo administrativo de explotación. En las actuales circunstancias sobre la base operativa del block time para recaudación no resulta disponible el computador para los procesos del P.P.P. salvo a un alto precio, con un inadecuado servicio no constituyendo ninguna solución. En cuanto a la

VISION CONDUCTISTA DE LAS SECUENCIAS MECANIZABLES DEL P. P. P.



necesidad de correspondencia entre los registros de la periferia y el proceso de ejecución de los programas, resulta imprescindible proceder a la integración total del fenómeno administrativo, puesto que de otra forma el P.P.P. no pasará de una simple proyección de recursos, sin ninguna diferencia con las soluciones tradicionales que en la materia existen.-

En tal sentido es conveniente que se observe cómo se está procediendo en la ciudad de Mar del Plata, a efectos de registrar todas las operaciones y los hechos administrativos que se producen en esa municipalidad. Se aplica una combinación de sistemas electro mecánicos y electrónicos, con controles automáticos de los datos y el pasaje de los mismos a cintas perforadas y a bandas perforadas, para luego ser procesados en fichas que equipos electrónicos operan, procediendo a una racionalización de todo el proceso que constituye el PPP.-

La labor posterior que se realice en el computador, es un problema de programación, interpretación y traducción al lenguaje máquina de los principios de la contabilidad de costos standard, presupuesto flexible e investigación operativa. Para el alcance de las metas se recurrirá a la capacidad lógica y de memoria del computador.-

El éxito depende de una variada conjunción de factores a la interpenetración entre hombre y máquina, en sus grandes lineamientos.-

#### H) Establecimiento de líneas de prioridades.-

Evaluación prioritaria de la programación presupuestaria del G. D. de Montevideo - para el período 1968-72 y en especial para el ejercicio 1968.- Considerando que es una función de la Intendencia como órgano ejecutivo superior comandar, orientar y planificar la gestión hacendal del Departamento, y conforme a las normas en vigencia procede bajo su responsabilidad y control a la formulación de programas y la posibilidad racional de resolverlos en relación con los recursos disponibles.- El relevamiento de los hechos, el análisis de la información y la concepción programática moderna, imponen el planeamiento para el ámbito municipal la enunciación de los pro-

gramas que siguen: Dirección Superior-Planificación y Contralor Financiero- Desarrollo Fiscal- Servicios Financieros- Servicios Administrativos Generales- Relaciones Públicas- Automación y Racionalización Administrativa- Administración de Personal-Mantenimiento y Reparaciones- Abastecimientos Barrido, Recolección y Disposición de residuos Necrópolis -Salud y Asistencia Social- Planificación operativa - del Tránsito y Transporte- Contralor de Instalaciones Mecánicas y Eléctricas- Contralor de Edificación-Expendio y Suministros de artículos subsidiados de 1a. necesidad- Administración para el Desarrollo-Acondicionamiento urbano y rural-Vialidad-Saneamiento-Alumbrado Público-Viviendas- Paseos Públicos-Divulgación Cultural Científica y Deportiva.- Considerando que en la gama de programas referidos, existen algunos de mayor relevancia, por su cuantificación, magnitud, urgencia y significado social, por lo que es indispensable delinear un orden prioritario de resolución, en base a la experiencia, los recursos existentes, presentes y futuros, y los reclamos impostergables de la comunidad.- Visto la insuficiencia de recursos para financiar y desarrollar los elevados fines sociales reservados a la Administración del Departamento e integrados en una óptima programación de esfuerzos coordinados, armónicos en el tiempo y en la forma, se aconseja a las Intendencias la formulación de distintas líneas combinadas de programación siguiendo las finalidades y funciones que componen el Presupuesto de Funcionamiento.- En el ámbito técnico se debe incluir en el Presupuesto de Funcionamiento los servicios personales y solo los gastos de operación corrientes y no imputando inversiones de Capital, que deben ser atendidos con recursos extraordinarios.- Definimos, así el trazado de tres líneas de programación, conforme el grado de urgencia en el alcance de metas prefijadas en los programas respectivos.- A) 1a. Línea de programación con metas de alcance inmediato, integrada con un plan orgánico de limpieza de la ciudad, los programas de salud y asistencia social, los programas de ayuda a las clases necesitadas por medio del suministro al más bajo precio de artículos de 1a. necesidad, la conservación y recuperación de la red vial, la ilumi-

nación de la Ciudad y el programa de Gestión Financiera para materializar las previsiones en materia de recursos.- B) 2a. Línea de programación compuesta por los programas de planificación operativa del tránsito y del transporte; modernización y mecanización, en base a los Programas de Automación y racionalización administrativa, en especial en su perestructura, con la creación básica de la unidad asesora de planeamiento y presupuesto con sus divisiones especializadas de planeamiento, presupuesto y ejecución presupuestaria (Contaduría General) el campo de la organización estadística y evaluación, con la creación del consejo de planificación y coordinación, de las contadurías seccionales y del departamento de servicios administrativos con su división especializada como central de abastecimientos, ejecutora de la política de compras y suministros; los programas de relaciones humanas y públicas para que exista un armónica continuidad en el diálogo entre la autoridad política, los medios humanos de acción y la ciudadanía en general, especialidades cuya novedad requerirá la asistencia de expertos en la materia.- C) 3a. Línea de programación conteniendo el resto de los programas transitoriamente diferidos hasta el ejercicio 1969, una vez desterrados los problemas que emanan de las restricciones y limitaciones de la ecuación financiera.- Debe ser norma para toda Intendencia que el presupuesto de inversiones se sufrague con propios recursos extraordinarios que no graviten en las capacidades contributivas de las generaciones presentes, tales como aporte constitucionalmente incorporado del Presupuesto Nacional, el aporte del presupuesto de operaciones o de funcionamiento, el producto de empréstito u operaciones de préstamo interno o externo, los ingresos del dominio mobiliario y territorial, los reintegros, legados, donaciones, transferencias y otros ingresos, las contribuciones de mejoras así como también remanente del presupuesto de inversiones de ejercicios anteriores, constituyendo todo estos recursos el tesoro de obras públicas departamentales como única excepción a la unidad en la regulación del Tesoro General Departamental.- Se formalizarán así todos los programas de obras físicas permanentes, como las inversiones para el desarro-

llo económico y social, capital social y promoción de servicios, expresados en programas de adquisición y recuperación de áreas, de viviendas, espacios verdes, construcciones varias, vialidad, alumbrado público, artes y letras, divulgación científica; teatros municipales, festejos públicos, servicios culturales vecinales, de bienes de capital, limpieza, saneamiento, neorópolis, etc., todos ellos costeados por sus recursos humanos y materiales dentro de planes específicos.- En esta forma, el Gobierno Departamental intenta planificar para su desarrollo, basado en el concepto de que la programación constituye "un conjunto coherente de objetivos y medios relacionados con el desarrollo de una cierta unidad, conjunto que tiene en cuenta las prioridades fijadas por las autoridades responsables de su adopción y las dificultades técnicas y sociales existentes", siendo la administración el arte de lo posible.-

#### I) Síntesis programática.

##### 1) Descripción literaria del programa.

Ya en condiciones de costear globalmente los programas proyectados, se confeccionó el Resumen por Programa, con síntesis parciales tanto por concepto de gastos de personal como por gastos de especie.

En la hoja resumen N° I (Anexo Tomo III) encabezada con la codificación de cada programa, en primer término, se hizo su descripción literaria; la explicación del porqué de la existencia de ese programa, las tareas, su objetivo o meta en cifras o en porcentajes. Se anotará

en aquellos rubros mensurables su déficit real al presente y su correspondiente abatimiento, paulatino en caso de ser abultado, o diferido en el transcurso de los próximos años, de acuerdo a la meta fijada en base a las necesidades específicas de cada programa y, en ciertos casos, de los subprogramas. -

A efectos de una mejor ilustración del epígrafe, hemos elegido, una serie de programas, con las descripciones esbozadas para cada uno de ellos. Se trata de un programa administrativo (Administración de Personal) y 5 programas cuyas metas son perfectamente evaluables en términos físicos, y de complejidad, en cuanto, al análisis de sus costos, bastante considerable. Dichos programas se explicitan en el Tomo 51. -

2.- Unidad Ejecutora responsable.

La noción de responsabilidad, diluida en el presupuesto tradicional, adquiere en el P.P.P., una preponderancia inusitada. Constituye una rendición de cuentas ex ante y ex post, dentro de la programación y la ejecución. Por ello, su campo de acción debe ser concebido y determinado en forma técnica, emergiendo en forma natural y directa de un Plan de evaluación de cargos. De hecho existe una extrema correlación entre responsabilidad, unidad ejecutora y cargo.-

Como primera medida se diagramó el alcance de la unidad ejecutora de cada programa, fijando tres tipos de responsabilidades: la responsabilidad jerárquica o política del Intendente Municipal ante el organismo legislativo y de contralor, la responsabilidad genérica de la división administrativa que aglutina las direcciones afines de cada departamento y la responsabilidad específica o de eficiencia de cada unidad ejecutora. Gráficamente queda demostrada toda esta gradación de responsabilidades en la pirámide administrativa, desde la responsabilidad directa pasando por la intermedia, hasta la responsabilidad indirecta de la jerarquía máxima, el Intendente Municipal.-

Estimamos que aquí estriba uno de los pilares del Presupuesto por Programas, en su plataforma humana. La conjunción de factores que condicionan en el campo material a una organización abren los caminos para la explotación del campo psicosocial, en su cadena iterativa de acciones y reacciones. No se trata de un problema simplemente administrativo, sino que entronca con el modelo de fusión, último eslabón recorrido hasta el presente por los pioneros de la ciencia del comportamiento administrativo. Individuo, grupo y organización, deben integrarse en una unidad, para que las líneas de autoridad y su corolario, la responsabilidad, faciliten las decisiones que permitan el cumplimiento de las metas y el ajuste de los desequilibrios en la búsqueda de un nivel mínimo de eficiencia.-

### 3.- Gastos de Personal.

Partiendo del organigrama de tareas, se arribó al Formulario Resumen II - Gastos de personal (Anexo Tomo III), clasificando todas las remuneraciones de acuerdo a la estructura vigente: sueldos básicos presupuestales de todo tipo (dirección profesional, técnicos, administrativos etc.), las contrataciones, los complementos del sueldo (progresivo, aguinaldo, etc.), las participaciones en rentas, los declarados enfermos crónicos, los aportes del 17% por concepto de seguridad social, los beneficios sociales (hogar constituido, asignaciones por hijos, subsidios familiares, etc.) y los Varios (seguros de salud y por accidentes, etc.)

De este modo, en un cuadro de doble entrada, tabulado verticalmente por tarea y horizontalmente por tipo de remuneración, se obtiene el cuantum por tarea de cada programa y por ende, los totales de cada programa.

Esto demuestra que es posible lograr sin un esfuerzo técnico estimable, cuantificar más allá del nivel de los programas al subdividirlos en tareas y obtener esos totales.-

El equipo técnico de trabajo fue más lejos de la exigencia constitucional que requería totales por programa, profundizando más aún al tener cuantificadas también las tareas.-

Creemos de importancia destacar este hecho, en especial manera por lo que significa técnicamente a pesar de los obstáculos hallados de todo orden, además del factor tiempo. (más adelante se alude a la importancia de la organización informal, como barrera de las decisiones).-

Complementariamente, en el formulario-resumen II bis (Anexo Tomo III) se ubicaron todas las creaciones que demandarían las tareas a llevar a cabo de acuerdo a los programas trazados, destacando las características presupuestales y el costo de cada cargo.-

El grupo de trabajo entendió que la proyección del presupuesto programático debía también en este caso, ser claramente expuesta y lo suficientemente explicativa como para las autoridades, tanto ejecutivas como legislativas y de contralor constitucional, tuvieran un panorama concreto, del esfuerzo económico en más, que demandaría a los contribuyentes la solventación de este presupuesto.-

Por encima de todas las cosas, el técnico debe dar una referencia pormenorizada de todos los cargos que entiende necesariamente deben crearse.-

En base a tal enfoque en el M. de Mdeo, se hizo el detalle del personal necesario para la ejecución de las tareas.-

El Gobierno Departamental necesita el conocimiento a priori de lo que le va a costar financieramente la ejecución de lo programado. Y de ser insuficientes los recursos, poder en esta etapa de proyección, hacer los ajustes necesarios para seguir cumpliendo paulatinamente con todo el plan trazado, de acuerdo a la escala de prioridades fijada.- Se trata de un análisis de expectativas, imprescindibles, en un P.P.P. que impone, también, una visión conductista global del campo administrativo, es decir una prognosis visualizada de la incidencia económica del plan en la comunidad. Sobre este punto ya hemos hablado, al exponer el tema de Mecanización y P.P.P.-

#### 4.- Asignación de gastos. Clasificación por objeto del gasto.-

En forma similar a lo ocurrido con los gastos de personal, se resume el proceso en un cuadro de doble entrada, totalizando por tareas y por tipo de gastos, las asignaciones por este concepto. (Anexo Tómo III)

Manteniendo la terminología técnica vigente del clasificador de gastos, se tipificaron los gastos en, especies, con sus clases, grupos y rubros y en distribución, igualmente subdivididos. Se trataba siempre de la clasificación contable de gastos aplicada por el Gobierno Nacional desde el año 1937 y adaptada al Gobierno Departamental de Montevideo.-

Volcando la información relevada por los formularios N<sup>os</sup>. 3 y 5 y en el caso anterior de gastos de personal, el N<sup>o</sup> 4, se sintetizaba y tabulaba en estos cuadros de doble información según se leyera horizontal o verticalmente todos los programas. Habrían por lo tanto, tantas hojas-resumen cuantos programas existieran.-

En realidad no se trata de una clasificación por objeto del gasto, sino que cada programa, es relativizado, por el juego de las clasificaciones económicas en los insumos, desglosados contablemente, a efectos del análisis de primer y segundo grado y su control antecedente, concomitante y subsiguiente. En las operaciones de costos, tiene gran importancia el aspecto financiero, de allí que la especificación de gastos por su objeto sea complemento obligado en el Presupuesto por Programas, entre las clasificaciones modernas (económicas, funciones, trabajos, actividades, resultados) y las ortodoxas, institucional o administrativa y contable.-)

En concreto, la asignación de gastos por su objeto, se entrecruza con todas las clasificaciones, dando lugar a las consideraciones que al respecto sean adecuadas a las finalidades perseguidas.-

#### 5.- Costo de programas (global y unitario).-.

El costeo de las tareas y programas, por la simple adición aritmética de los gastos de personal y de las asignaciones de gastos, se compendia en el resumen total, con totales generales de doble información, por tareas y por tipo de gasto.-

Este valor representa, dentro del Presupuesto por Programas, el costo standard a lograr, o sea el que se espera alcanzar en el ejercicio presupuestal en una economía estática. Las variaciones sobre este costo se operarán no solamente por precios y volúmenes, sino por la inflación, máxime cuando la misma asume tasas descontroladas y de alcance imprevisible como en nuestro país. De allí que se fusionen tres aspectos, muy semejantes a la contabilidad clásica de costos standard:

- los precios que el Ejecutivo comunal espera pagar por materiales, mano de obra y gastos;

- la eficiencia como factor de empleo de esos elementos, en una óptima combinación;

- el volumen, traducido en una meta física a alcanzar y evaluada, en términos económicos, a través de un costo unitario medio. La unidad de medida depende de varios elementos y debe determinarse desde el punto de vista práctico. En el Tomo 51, Se exponen varios ejemplos.-

### CAPITULO III.- PRESUPUESTO DE RECURSOS.-

#### A.- GENERALIDADES Y PERSPECTIVAS.-

La evaluación de los recursos, dentro del Municipio de Montevideo, constituye la fase crítica de la programación sectorial.-

Puede afirmarse que, en los últimos años, la recaudación apenas ha cubierto el pago de sueldos y servicios personales, dejando un saldo ínfimo para el cumplimiento de los compromisos de obras y gastos de funcionamiento. La realidad de 1967, indica crudamente, en grandes cifras, que se han pagado salarios por \$ 70:000.- mensuales, retenciones por(nómina) por \$ 15:000.- y gastos de funcionamiento y obras (incluidos los pagos por contrato), por \$20:000.- mensuales.-

Estos tres conceptos sumaron, aproximadamente, el monto de la recaudación mensual promedio de 1967: \$ 106: millones.-

En concreto, pagados los servicios personales, apenas quedó un remanente inferior al 20%, para hacer frente a todos los demás egresos presupuestales.-

Como consecuencia al cierre de cada Ejercicio, se incrementa peligrosamente la deuda con los organismos de Seguridad Social, y los Pasivos a corto plazo, de contratistas, acreedores varios, retenciones sobre nómina, etc.-

Este panorama desolador, en el cual debió moverse el grupo de trabajo, se distorsionaba aún más por la ausencia de nuevas fuentes de imposición a donde recurrir, la recaudación deficitaria, la falta de acción en el campo de la procuraduría fiscal, la influencia de trámites burocráticos por la inexistencia de O. y M. ,el desajuste en los controles y las fallas en el sistema mecanizado del Municipio.-

Las posibilidades de atender las obligaciones impuestas por el P.F.P. radicaban fundamentalmente.-

- en un cambio de estructura impositiva.
- en un incremento de la recaudación en base a un creciente impulso de O. y M. y de los sistemas de mecanización clásica y electrónica.
- en la interdependencia entre las finanzas locales y las nacio-

nales ya que, es imposible deslindar hoy, el radio de acción de una y otra actividad, en el campo económico - social.-

En estos tres frentes, se centró la actividad técnica que en todos los casos fue guiada por el alto objetivo de la racionalización administrativa.-

Sin embargo es necesario recalacar que todas las medidas de orden administrativo conducentes a un más eficiente contralor y cobro efectivo de tributos, por sí solas, no son efectivas. Son los cambios estructurales adecuados que impongan una revisión de los jerarquías y responsabilidades y un aparato jurídico que permita la aplicación y consiguiente interpretación de las leyes tributarias sin dificultades para el Fisco, y sin posibilidad para el contribuyente de discusiones. A vía de ejemplo el caso de la Tasa de Contralor Bromatológico, tiene una historia de desinteligencias, sujetos pasivos y reclamaciones sobre prestación del servicio y fundamento jurídico. que como es notorio han impedido la percepción del tributo, afectando en montos millonarios las arcas municipales.-

Es decir que es menester, desde ya, proceder a una revisión total de todas las disposiciones fiscales en materia de obligación tributaria, en el terreno municipal. La búsqueda de la codificación, actualización y tecnificación jurídica que conduzca a una interpretación clara y precisa de los textos, al destierro de la evasión ilícita y resolviendo las dudas y los procedimientos de contralor existentes en la aplicación de las leyes tributarias.-

Por ello, como primera medida, se procedió a una recopilación de tributos y su posterior agrupación desde el punto de vista financiero, determinando el sujeto pasivo, objeto y hecho generador.-

#### B) PLAN DE TRABAJO.

Reunión de los hechos, análisis de antecedentes y reuniones de participación.-

Como primera medida para ordenar la tarea de programar el régimen de recursos del nuevo presupuesto municipal, se procedió a recopilar

las disposiciones legales, ordenanzas municipales y resoluciones del ejecutivo departamental, que establecieron los ingresos actualmente en vigencia. Se procedió a su puesta al día de acuerdo con las nuevas disposiciones legislativas, y unificándose los textos en los casos más complejos, como por ejemplo la tasa de alumbrado y salubridad, espectáculos públicos, como elemento base para dicho trabajo se contó con el Digesto Municipal, aunque el mismo llega sólo al año 1958, habiéndose introducido luego muy importantes modificaciones por los decretos 11.812, 12.200, 12.900, 13.490 y recientemente por el D.J.D. 13.878.- Todo sin contar las leyes que en el ámbito nacional influyeron sobre nuestros ingresos, tales como la 12.804 y la 13.032 que modificaron la participación municipal en ciertos tributos tales como la patente de giro y el impuesto al mayor valor, sustituidos luego por participaciones en el impuesto a las rentas de la industria y el comercio y a las transmisiones inmobiliarias y afines.-

En segundo lugar se procedió a realizar una encuesta entre las diversas Direcciones municipales con la finalidad de saber: a) los ingresos que las mismas percibían sea como impuestos, tasas o precios, b) los problemas que en el orden jurídico se le presentaban, c) los problemas de orden material, y d) por último, escuchar sus iniciativas en lo referente a como mejorar la recaudación.-

Salvo alguna Dirección aislada, las restantes respondieron rápida y eficazmente, con un verdadero deseo de colaborar, destacándose en este aspecto la Dirección de Ingresos por Vehículos que estructuró un completo plan de reordenamiento en su materia, y la Administración de Inmuebles Municipales, que produjo un pormenorizado informe, acompañando textos sustitutivos y una estimación de producidos para los años del presente gobierno departamental.-

En tercer lugar, se trató de llegar a una estimación realista de la situación actual, para lo cual, examinadas las cifras del Balance de 1966, realizamos una depuración de los ingresos, alguno de los cua-

les ha sido derogado , otros sustituidos por leyes nacionales, como los indicados de patente de giro y mayor valor, otros están suspendidos en su recaudación, como el impuesto a las guías de mercaderías, y algunos aun no han comenzado a ser percibidos por ser de reciente creación.-

De acuerdo a un trabajo realizado por el Sr. Sub-Director del Departamento de Hacienda, Sr. Carlos Scasso, las estimaciones de los diversos recursos ascienden a la fecha a \$ 1.548:173.230.00. (1967) De acuerdo a lo expuesto, corresponde deducir el estimado del 7% sobre las entradas brutas del transporte o sean \$8:660.000.00 lo que dá un ingreso estimado de \$ 1.539:513.230.- Los restantes tributos nacionales derogados (patente de giro y mayor valor), de los que el Municipio tenía una participación, fueron sustituidos por otros (rentas de la industria y el comercio y transmisiones inmobiliarias) sobre los cuales la participación se estima de igual cuantía, por tanto no sufre modificaciones numéricas la previsión por este concepto.-

No obstante, debe destacarse que de tal suma, existen ingresos por una sola vez que ascienden a \$ 216:832.900.00, lo que reducirá luego de completado su recaudación, en esa suma los ingresos aludidos.-

Restarán por tanto \$1:322.681.230 luego de recaudados los ingresos por chapas de matrícula de vehículos, venta de nichos, venta de inmuebles y otros. No obstante ese desnivel puede cubrirse con ingresos de igual carácter si el municipio pone en marcha un plan de construcción de viviendas y continúa el de nichos.-

En cuarto lugar y para iniciar una búsqueda metodizada de los nuevos recursos requeridos, se hizo un estudio de las fuentes reservadas por la Constitución a los Gobiernos Departamentales, del que resultó que por orden de importancia, las diversas fuentes establecidas por el artículo 297 de la Constitución, producen los siguientes ingresos:

- 1º.- Por tasas, tarifas y precios, (Inc.5º).....\$356:267.100.-
- 2º.- Por impuestos ya establecidos (Inc.3º)....."154:529.260.-

3°.- Por explotación de juegos de azar (Inc.8°)...	\$	98:960.000.-
4°.- Por impuestos sobre propiedad inmueble(1°)...	"	55:271.500.-
5°.- Por rentas y venta de bs.municipales (in.11)	"	22:026.440.-
6°.- Por imp. a los espectáculos públicos (in.6 )	"	11:200.000.-
7°.- Por imp. a la propaganda y avisos (in.7)	"	8:200.000.-
8°.- Impuesto a las carreras y comp.ap.mut.(9°)	"	6:607.000.-
9°.- Imp. a baldíos e inapropiada (ind.2°)	"	4:310.000.-
10°.- Multas (inc. 10°)	"	3:700.000.-

De los restantes rubros, o sea:

11°.- Contribuciones por mejora (Inc.4°) no existen previsiones por separado, aunque en el sistema actual, aplicable al pavimento y saneamiento, resultan prácticamente inútiles.- A tal respecto se previó la formación de una Comisión de distinguidos especialistas en la materia, para introducir las modificaciones pertinentes con la finalidad de que este tributo se transforme en un elemento eficaz de ayuda para el Ejecutivo comunal en el necesario plan de renovación vial.-

12°.- Donaciones, herencias y legados (inc.12).- Por su propia índole parecería no poderse realizar ninguna acción directa para intensificarlos; aunque sí la indirecta de que, en los casos en que se ofrecen al Municipio bienes en alguna de estas condiciones, se proceda con la necesaria diligencia.-

13°.- Por último, la nueva fuente creada por la Constitución del 66, la contribución de los fondos nacionales destinada a obras municipales, aún nada puede preverse (inc.13).-

Para finalizar, debe decirse que dos fuentes previstas por la Constitución no han sido utilizadas, a saber:

A.- Inc. 5° del art.297.- Contribuciones a cargo de empresas con cesionarias de servicios exclusivamente departamentales.- (Existió el 7% sobre el ingreso bruto de las empresas de transporte colectivo de pasajeros, derogado en 1964).-

B.- Inc. 6°.- Impuestos a los vehículos de transporte.-

En quinto lugar se realizaron diversas clasificaciones de los ingresos a saber: a) según enumeración hecha por la Constitución, b) según oficina recaudadora, lo que dado la nueva organización dada al Departamento de Hacienda por el D.J.D. 13.131. equivale a un agrupamiento por la fuente del ingreso. (V.gr. Ingresos por Vehículos, Ingresos Territoriales, etc.).-

En sexto lugar se examinaron detenidamente todos los ingresos actualmente existentes para determinar la posibilidad de obtener mayores rendimientos de los mismos.-

En este momento se encaran dos aspectos del problema, a) el que plantea desde un punto de vista material una mejor recaudación, a cuyos efectos todas las deficiencias constatadas por las diversas direcciones son comunicadas a los Departamentos respectivos, y b) el punto relacionado con el ordenamiento jurídico, a cuyo respecto se deben examinar los textos vigentes y propiciar su ampliación y/o modificación.- Esta segunda parte se ha realizado con la intervención de los propios funcionarios encargados de la percepción de los ingresos, destacándose la colaboración prestada por aquellos.- En algunos casos, tales como el de la Dirección de Ingresos por Vehículos, el Sr. Direct. estructuró y presentó en un breve lapso, un proyecto sustitutivo del régimen actual de patentes de rodados, completado con los cuadros de previsión de su producido.- Igualmente, y como consecuencia de un proyecto presentado en ocasión de la reunión de Intendentes de la zona Sur de la República, una Comisión integrada por representantes de aquellos Departamentos, dejó estructurado un proyecto que consagró un régimen común para todos ellos.-

También en el plano práctico, jefes de otras reparticiones, conjuntamente con técnicos municipales, están estudiando un proyecto modificativo del régimen actual de Contribución Inmobiliaria, está finalizando la actualización de su proyecto de modificación al régimen de

la Tasa de alumbrado y salubridad.- En todos lo casos la incidencia financiera debe distribuirse en el periodo de gobierno(25% cada año).

Al mismo tiempo, numerosas Direcciones han comunicado las modificaciones que consideran necesarias, y se proyectan los textos correspondientes.-

Al reseñar los pasos seguidos y los trabajos realizados, estimamos necesario destacar que en ninguna forma consideramos perfecta la solución propuesta, que por el contrario puede merecer reparos y es susceptible de mejoras.- No obstante cabe destacar la dificultad de la tarea emprendida por las circunstancias económicas y financieras de notoriedad, así como por la necesidad de obtener recursos de una parte de la población del país, que constituye a su vez, la productora de la mayor parte de los ingresos estatales.- Descontamos en que la labor de una Comisión especial a nivel municipal integrada por peritos en la materia, subsanará los defectos que los mismos puedan tener y completarán el plan trazado.-

C) Relèvement integral de recursos tributarios y no tributarios.-

1.- Análisis Institucional.- La diversidad de ingresos, se evidencia, en el análisis que sigue, al enumerarlos por cada Dirección.-

DIRECCION DE CATASTRO

- 1.- Acceso de vehículos y piso en los Mercados.-
- 2.- Alquileres y locaciones en los Mercados.-
- 3.- Alquileres de propiedades municipales.-
- 4.- Arrendamientos de viviendas económicas.-
- 5.- Locaciones en las ferias.-
- 6.- Locaciones en los espacios públicos.-
- 7.- Reserva de espacio para estacionamiento en la vía pública.-
- 8.- Ocupación de sub-suelo municipal.-
- 9.- Ventas de propiedades municipales.-
- 10.- Cuotas por venta de viviendas.- (Viviendas calle Santiago-Rivas).-
- 11.- Fraccionamiento de solares y amanzanamiento.-
- 12.- Contralor de remates de inmuebles y/o enajenaciones de bienes raíces.-

- 13.- Disposición de nichos y parcelas.-
- 14.- Proventos de Necrópolis.-
- 15.- Multas y sanciones.-
- 16.- Reconstrucción y Corte de Pavimento.-
- 17.- Varios.-

DIRECCION DE INGRESOS TERRITORIALES.-

- 1.- Contribución Inmobiliaria y recargos.-
- 2.- Adicionales municipales de Contribución Inmobiliaria.-
- 3.- Impuesto a los baldíos.- (Art. 25 Ord. 12.900).-
- 4.- Impuesto a la tierra improductiva.- (art. 16 Ordz.13.131).-
- 5.- Conservación de la red de afirmado.-
- 6.- Contribución de mejoras por pavimento y saneamiento.-
- 7.- Porcentaje de cobro de tributos no municipales.-
- 8.- Multas y sanciones.-
- 9.- Varios.-

DIRECCION DE INGRESO COBRO A DOMICILIO Y VARIOS.

- 1.- Impuesto a la Edificación Inapropiada.-
- 2.- Alumbrado y Salubridad.-
- 3.- Adicional Mercantil (Art. 46 Ordz.12.900).-
- 4.- Contralor de higiene ambiental.- (Art. 5º Ordz. 13.131).-
- 5.- Contralor de higiene y salubridad.- (Art. 82 Ordz. 13.501).-
- 6.- Contralor y habilitación de Casas de Huéspedes.-
- 7.- Contraste de pesas y medidas (Contadores).-
- 8.- Conservación de la red de saneamiento (Alcantarillado).-
- 9.- Multas y sanciones.-
- 10.- Varios.-

DIRECCION DE INGRESOS COMERCIALES INDUSTRIALES Y  
ACTIVIDADES LUCRATIVAS.-

- 1.- Propaganda y avisos caracterizados.- (Arts. 91 a 95 Ordz. 13501)
- 2.- Propaganda en vehículos.- (Arts. 55 y 56 Ordz. 13.131).-
- 3.- Publicidad en vidrieras.- (Arts. 51 y 52 Ordz. 13.131.)-.
- 4.- Publicidad en envases y envolturas.- (Art. 97 Ordz. 13.501).-
- 5.- Publicidad por proyección cinematográfica.-
- 6.- Espectáculos Públicos.-
- 7.- Carreras de caballos.-.
- 8.- Competencias con apuestas mutuas.- (s/n).-
- 9.- Papel timbrado.-
- 10.- Estampillas municipales.-
- 11.- Contraste de Pesas y Medidas.-
- 12.- Contralor de Higiene Ambiental en locales con aparatos de diversión.-
- 13.- Contralor sanitario de la leche.- (36)
- 14.- Contralor bromatológico de sustancias.- (28)
- 15.- Contralor bromatológico de útiles.- (art. 29 "d" Ordz. 11.812)
- 16.- Inspección de locales.- (67)
- 17.- Inspección de tanques de nafta.- (26)
- 18.- Contralor de seguridad de depósitos fijos de inflamables.- (Art. 81 Ordz. 13.501).-
- 19.- Autorizaciones a vendedores y fotógrafos ambulantes.- (19)
- 20.- Autorizaciones para expediciones.- (Art. 21 Dto. 13.131 13.464) y sus transferencias.-
- 21.- Autorizaciones para transferencias de permisos de carnicerías (69)
- 22.- Autorizaciones para rifas y sorteos.-
- 23.- Autorizaciones, edificación, reedificación y barrera.- (81)
- 24.- Tornaguías.-
- 25.- Multas y sanciones.-
- 26.- Porcentaje de cobro de tributos no municipales.-
- 27.- Varios.-

REGISTRO DE GRAVAMENES Y AFECTACIONES DE INMUEBLES.-

Certificado del Registro de Gravámenes y Afectaciones de Inmuebles.-

DIRECCION DE TESORERIA.-

Dirección del Registro de Estado Civil

Firmas de testimonios de registro civil.-

Servicio Médico

Proventos del servicio médico.-

Carnet de Salud.-

Comisión Municipal de Fiestas

Proventos generales.-

Higiene.-

Proventos por distribución de carne.-

Proventos por cámaras frigoríficas.-

Proventos por comercialización de artículos de primera necesidad.-

DIRECCION DE INGRESOS POR VEHICULOS.-

- 1.- Inscripción de vehículos.- (30).-
- 2.- Inspección de vehículos, reemplazos, certificados y otros. (31).-
- 3.- Transferencia de vehículos.- (29) (Art. 127 y ss Ordz. 5785).-
- 4.- Mutaciones de titulares fiscal de vehículos.- (Art. 11 Ordz. 12.900).-
- 5.- Certificados de Registro Fiscal.-
- 6.- Proventos de chapas de matrículas para vehículos.-
- 7.- Patente de Rodados.-
- 8.- Adicionales de Patente de Rodados.-
- 9.- Permisos para circulación de vehículos sin patente.-
- 10.- Permisos de Taxímetros.- Art. 5º Decreto 11.306.)

- 11.- Habitación de Taxímetros (Ejercicios anteriores) (s/n)
- 12.- Contraste (Pesas y Medidas) de medidores de tarifa de taxímetros).-
- 13.- Fiscalización de ómnibus interdepartamentales.-
- 14.- Contralor de seguridad de transporte de inflamables (Art. 80. Ordz. 13501).-
- 15.- Exámen para licencias de conductores de vehículos.-
- 16.- Licencia para conductores de vehículos.-
- 17.- Multas y sanciones.- (Art. 18 D.446)
- 18.- Varios.-

Casinos Municipales.-

Casinos Municipales.-

Entradas Casinos Municipales.-

Casinos Municipales.- Mínimo Punto y Banca y Ruleta.-

Participación Rentas Generales.

Participación impuesto nacional de Tablada.-

Participación patente de giro.-

Producido del 60% del aumento del 5% del impuesto al Mayor Valor (Art. 6° de la Ley 10.837).-

Ingresos Varios

Impuesto sustitutivo de herencias.-

1% de los pagos.-

Producido del 7% transporte.-

Varios Derechos y producidos.-

Administración General Usinas Eléctricas del Estado.-

Administración Nacional de Puertos.-

Concentración Nacional de Productores Agrícolas.- (Dtos. 1444 y 9602).-

Multas

- Inspección General.-
- Dirección de Edificación.-
- Dirección de Tránsito.-
- Dirección de Bromatología.-

2) BALANCE 1966- INGRESOS MUNICIPALES PROVENIENTES DE LAS FUENTES INDICADAS EN LA CONSTITUCION.-

Artículo 297.- De la enumeración tributaria, conforme al apartado anterior, se pasó, a una clasificación primaria, conceptual, de acuerdo al de la Constitución de la Rca.-

Inciso 1°.- Impuestos sobre la propiedad inmueble.-

- 20.- Contribución Inmobiliaria \$ 46:700.000.-
- 36.- Adicionales municipales " 8:300.000.-
- 81.- Impuesto tierra improductiva " 271.500.-
- 87.- C.I.Obras nuevas (sin recaudación)
- 88.- C.I. (emplazamiento) (sin recaudación)

---

\$ 55:271.500.-

Inciso 2°.- Impuesto a los baldíos

- 25.- Terrenos Baldíos .....\$ 3:838.000.-
- Impuesto a la edificación inapropiada.-
- 78.- Edificación inapropiada .....\$ 472.500.-

---

\$ 4:310.500.-

Inciso 3°.- Impuestos establecidos con destino a los Gobiernos Departamentales.-

- Ley 9515.- 1.- Patente de rodados .....\$116:000.000.-
- 3.- Descuento del 1% .....\$ 13:000.000.-
- 4.- Impuesto de Morgaguías .....\$ 17:500.000.-
- 7.- Derechos de rifas y sorteos....\$ 681.000.-
- 8.- Derechos de edificación, etc. \$ 1:764.000.-

	13.- Participación imp. nal. tablada.	430.000.-
	17.- Permiso circulación vehículos sin patente.-	\$ 430.000.-
	21.- Producido contraste pesas y medidas.-	\$ 3:860.000.-
(Sin recaudación)	26.- Participación patente de giro	-----
	29.- Derechos de necrópolis	" 777.260.-
	34.- Derechos firmas testimonio estado civil.-	" 87.000.-
		<hr/>
		\$ 154:529.260.-

Inciso 4°.- Contribución por mejoras.-

Inciso 5°.- a) Tasas, tarifas y precios obtenidos por utilización etc. por servicios prestados por el Gobierno Deptal.-

6.-	Estampillas y timbres.....	\$ 4:700.000.-
9.-	Tasa serv. hab. casas de huese.	" 4:936.000.-
11.-	Frac. solares y amanzamiento	" 28.000.-
16.-	Conductores de vehículos.....	" 1:973.000.-
18.-	Tasa contr. higiénico ambiental	" 17:500.000.-
19.-	Vend. y fotog. en paseos púb.	" -----
22.-	Tasa Alumb. y Salubridad	" 209:700.000.-
23.-	Tasa conserv. red saneamiento	" 37:800.000.-
24.-	Exámen méd. cond. de vehíc.	" 206.000.-
27.-	4% cobr. rentas no municip.	" 411.000.-
28.-	Insp. y contr. tanques naft.	" 138.000.-
30.-	Tasa municipal bromatológ.	" 11:700.000.-
		<hr/>
31.-	Transferencia de vehículos	" 6:430.000.-
32.-	Inscripción de vehículos	" 558.000.-
37.-	Administración cta. pav. y san.	" 725.000.-
38.-	Tasa servicio contr. leche	" -----
39.-	Producido servicio médico	" 760.000.-
40.-	Dros. exámen cond. vehículos	" 673.000.-

41.- Serv.fiscal.omnibus.interdep.	\$	:143.000.-
46.- Dros.vehfc.y piso mercados	"	123.000.-
49.- Prov.chapas matr.para vehfc.	"	58.000.-
50.- Produc.serv.mpal,dist.carne	"	7:660.000.-
52.- Reconst.y corte pavimento	"	1:300.000.-
62.- Estudio y contralor de obras	"	3:400.000.-
63.- Estudio y contralor ob.sanit.	"	1:040.000.-
69.- Prov.com.art.1era.neces.	"	-----
70.- Tasa insp.loc.industrial	"	850.000.-
71.- Entradas casinos	"	18:000.000.-
72.- Tasa hab.inmbles.en arrendam.	"	-----
73.- Tasa reg.de grav.	"	133.500.-
74.- Dros. transf.carnicerias	"	655.600.-
76.- Tasa contr.remates de inmbles."	"	-----
77.- Tasa conserv.red de afirmado	"	13:800.000.-
79.- Tasa alumbr.y salub.(iluminación	"	1:298.000.-
80.- Carnet de salud.	"	-----
82.- Reg.de puestos modelos.	"	-----
84.- Autorización para expediciones"	"	-----
85.- Tasa por perm.incorp.inp.Pro.Ho.	"	2:023.000.-
89.- Contr.seg.incend.y expl.	"	7:545.000.-
91.- Insp.loc.y viviendas.-	"	-----
93.- Higiene y salubridad.-	"	-----
95.- Loc.ind.y comerc.en infracción	"	-----
97.- Titularidad funeraria	"	-----
98.- Reg.de propietarios	"	-----
99.- 200 permisos taxímetros	"	-----
100.- Fotocopias y urgentes.-	"	-----
101.- Registro de contribuyentes.	"	-----
102.- Reg.obras sin permiso.-	"	-----
		<hr/>
	\$	356:267.100.-

b) Contribuciones a cargo de empresas  
concesionarias de servicios exclusi-  
vamente departamentales.-

43.-Producido 7% entr.brutas(derogado) -----

-----  
\$356:267.100.-

Inciso 6°.-a) Impuestos a los espectáculos públicos

10.- Espectáculos públicos \$ 11:200.000.-

92.- Entradas a Maroñas -----

b) Impuesto a los vehículos de trans-  
porte.

-----  
\$ 11:200.000.

Inciso 7°.- Impuestos a la propaganda y avisos

14.- Derechos de propaganda \$ 8:200.000.-

90.- Publicidad -----

-----  
\$ 8:200.000.

Inciso 8°.-Beneficios de la explotación de juegos  
de azar.-

64.- Casinos Municipales \$ 88:885.000.-

86.- C.M.mínimo P.y Banca y ru-  
leta. " 10:075.000.-

-----  
\$ 98:960.000.

Inciso 9°.-a) Impuestos a las carreras de ca-  
ballos.-

42.- Imp. a las jugadas de carre- 3:727.000.-

94.- Deuda Jockey Club -----

b) Competencias con apuestas mutuas.-

83.-Competenc.c.apuestas mutuas \$ 2:880.000.-

-----  
\$ 6:607.000.

Inciso 10°.- Producido de multas.-

35.- Multas.- " 3:700.000.-

-----  
\$ 3:700.000.

Inciso 11°.- a) Rentas de bs.de prop.del G.Deptal.

53.- Alquiler locaciones en mercados	\$ 2:051.000.-
54.- Alquileres prop.municipales	" 104.240.-
55.- Alquiler cámaras frigoríficas	" 431.700.-
57.- Locaciones en las ferias.	" 2:134.000.-
58.-Locaciones en los esp.públicos	" 1:742.000.-
59.-Arrendamiento viv.económicas	" 2:088.000.-
	<u>\$ 8:550.940.-</u>

b) Producto de venta de bs.municipales.-

56.- Venta parcelas y nichos necróp.	\$13:154.000.-
67.- Venta de inmuebles municipales.	" 321.500.-
	<u>"13:475.500.-</u>

---

\$ 22:026.440.-

Inciso 12°.- Donaciones, herencias y legados.-

Inciso 13°.- Cuota parte del porcentaje que sobre el monto total de los Recursos del Presupuesto Nacional, fijará la Ley Presupuestal con destino a obras públicas Departamentales.-

Artículo 298.- La ley podrá extender la esfera de aplicación de los gravámenes departamentales, o ampliar las fuentes sobre las cuales podrán recaer.-

Conclusiones.-

1.- Por orden de importancia, las diversas fuentes establecidas en el artículo 297 de la constitución producen los siguientes ingresos:

1°.- Tasas, tarifas y precios (Inc.5°)	\$ 356:267.100.-
2°.- Impuestos ya establecidos (Inc.3°)	" 154:529.260.-
3°.- Explotación juegos de azar(Inc.8°)	" 98:960.000.-
4°.- Imp.sobre propiedad inmueble (Inc.1°)	" 55:271.500.-

5°.- Rentas y venta de bienes municip.(Inc.11)	22:026.440.-
6°.- Espectáculos públicos (Inc.6°)	11:200.000.-
7°.- Propaganda y avisos (Inc.7°)	8:200.000.-
8°.- Imp. a las carreras y comp.apuestas mutuas (Inc.9)	6:607.000.-
9°.- Imp. a baldíos edific.inapropiada. (Inc.2°)	4:310.500.-
10°.- Multas (Inc.10°)	3:700.000.-
11°.- Contribuciones por mejora (Inc.4°)	-----
12°.- Donaciones, herencias y legados (Inc.12°)	-----
13°.- Contribución nacional para obras (Inc.13°)	-----

2.- Existen fuentes previstas por la Constitución que aún no han sido utilizadas, a saber:

A.- Inc. 5° del art.297, contribuciones a cargo de empresas concesionarias de servicios exclusivamente departamentales.-  
(Existió el 7% sobre el ingreso bruto de las empresas de transporte colectivo de pasajeros, hoy derogado).-

Inc. 6° " " " Impuestos a los vehículos de transporte.-

B.- Fuentes que no producen ingresos:

Donaciones, herencias y legados.-

Participación del Presupuesto Nacional para obras.-

C.- Idem que no producen lo suficiente:

Edificación inapropiada

Contribuciones por mejoras.-

Cabe colegir del empadronamiento tributario municipal, y el análisis del texto constitucional, en consonancia con las cifras históricas manejadas, que la multiplicidad y heterogeneidad, son factores altamente dispersivos. Solo cabe comenzar con el análisis de la mecanización, que en tronca con la recaudación; con el estudio financiero de la obligación tributaria, con vistas a una racionalización y una proyección de metas a efectos de la necesidad conductista y global en materia de ingresos.- Estos aspectos son objetivos de los próximos apartados de este capítulo.-

D) El problema de la mecanización. Sus objetivos en el corto plazo.

La mecanización de los ingresos municipales presenta varias facetas que es menester explicitar. A través de las diferentes dependencias se recaudan más de 100 tributos, lo que origina un primer obstáculo serio a un intento de racionalización administrativa, con vistas a un procesamiento integral de la información.-

Es decir que no es posible tomar el mejor computador y adaptarlo a la organización municipal con vistas a un incremento de la recaudación. La eficiencia del sistema tributario solo será factible de obtener si se produce un ataque a la hipertrofia tentacular impositiva vigente, por medio de una acción coordinada de O. y M. y un relevamiento integral de los recursos desde el punto de vista financiero.-

Las medidas deben tener un triple ángulo visual.

- reunificación impositiva y eliminación de tributos antieconómicos;
- reorganización institucional de los controles operativos de recaudación, con el fin de dotarlos de los medios personales y materiales que faciliten el alcance de los objetivos primarios;

- aprehensión y procesamiento, por medios electrónicos o combinados de la información definida y racionalizada conforme a los items anteriores.-

De nada vale el mejor equipo de elaboración automática de información, si O. y M. no actúa decididamente en la refractaria estructura administrativa. Por ende, no vemos adecuada la política de decidir la compra de computadores sin la fase fundamental de enfrentamiento a la dispepsia burocrática, que por contracción involuntaria reaccionará -psicológicamente hablando- con total indiferencia al esfuerzo económico de la implantación. Resulta entonces tristemente lamentable la eliminación, por el organismo deliberante, de la creación institucional de O. y M., acompañada de objetivos realistas y trascendentes.-

Es menester indicar que por el sesenta y tres se intentó en licitación pública - a la que se presentaron las principales compañías provee-

doras de conjuntos electrónicos- enfocar la solución del espinoso problema de la recaudación municipal. De allí que sea interesante recordar que los puntos no resueltos más importantes de entonces, subsisten aún con la misma intensidad:

a) El empadronamiento, contralor y registraciones a cargo de las Direcciones de Recaudación y fundamentalmente Cobranza Domiciliaria. Anotamos aquí un déficit absoluto en materia de flexibilidad de adaptación a los cambios en las bases de los tributos, y carencia de elementales normas de contralor interno.-

b) Falta de arqueos, sorpresivos y/o anunciados, de los saldos en poder de recaudadores a domicilio, para lo cual es necesario una organización contable-mecánica, que detecte automáticamente, cada 48 horas, la distribución de los recibos por radio y rubro, del mes corriente y acumulados a la fecha.-

c) Registro extra-contable y verificación en Tesorería de las cuentas corrientes de recibos y cobranzas de los recaudadores, permitiendo determinar al contribuyente moroso y una acción inmediata de la Procuraduría Fiscal.-

d) Correlación de la contabilidad central con la Tesorería y los medios de entrada y salida de información y datos;

e) Facilitar al contribuyente el pago de tributos ya sea de Contribución Inmobiliaria o Patente de Rodados, enviando a su domicilio los importes deudores, con la debida anticipación para que puedan cancelarlos ya sea por medio de Bancos u otras instituciones de retención (empresas, organismos públicos).-

f) Almacenar en cintas magnéticas, por el propio Municipio, luego de un intenso relevamiento de la información básica a todos los sujetos pasivos de obligaciones municipales, con los elementos que permitan, en cualquier momento, el cambio de las materias imponibles, los porcentajes y la aplicación de leyes financieras sin las odiseas que actualmente deben superarse.-

Estimamos que, como en todas las actividades, hay que comenzar por el cimiento, el cual no puede ser otro que:

- Completar la información sobre tareas que se realizan en las Direcciones de Ingresos, en materia de impuestos; tasas, contribuciones de mejoras, precios, etc., recopilando y clasificando los problemas de orden jurídico y material, y las modificaciones al régimen vigente, tendientes a mejorar la recaudación;

- enfatizar las tareas relativas a los contralores mínimos, cuya ejecución se estime imprescindible en el proceso de racionalización.-

Esto se compendia en términos de mecanización en tres aspectos:

- a) obtener en fichas, cintas, u otros medios, el volúmen de documentos que se deben emitir;
- b) analizar la frecuencia del tratamiento de la información ya sea sobre períodos quincenales, mensuales, semestrales y/o anuales;
- c) atribuir al proceso de sistematización el contralor administrativo en sus tres fases y en el computador los contralores internos y externos indispensables.-

Parece claro que cualquier licitación que se abra en el futuro en el Municipio de Montevideo, debe comprender entonces:

- a) el análisis de la estructura administrativa, mesa de entrada de información y la simplificación de tributos, en mérito a aspectos legales, económicos y financieros;
- b) El procesamiento integral de la información aprovechando los equipos convencionales ya existentes y ubicándolos en la integración racional en la fase que a ellos les corresponde (tratamiento de datos de poco volúmen y de entrega inmediata y periódica).-
- c) Aconsejar en lo referente a la fase jerárquica e institucional, es decir la unificación de los centros mecanizados, a efectos de mejor aprovechamiento de los recursos humanos (en algunos casos muy positivos) y materiales existentes;

Los computadores, ya lo hemos repetido, por otras vías, son instrumentos al servicio del técnico y del Ejecutivo.

El más eficiente y poderoso, estará fatalmente condenado al fracaso, si no se procede previamente a la racionalización técnica, jerárquica y administrativa de los servicios de Ingresos Municipales.-

Los apartados que siguen, constituyen los primeros ladrillos del edificio a levantar.-

B) Simplificación tributaria y evaluación de nuevos recursos.-

1.- Como factores, a tener en cuenta, cabe señalar:

a) El carácter taxativo de la enumeración realizada por las Constituciones de 1952 y actual, en lo que se refiere a las fuentes de recursos municipales.- (Art. 297).-

b) Las modificaciones introducidas por la actual Constitución al artículo 297. (Incs. 1° y 13°):

Los recursos del Presupuesto Nacional se pueden destinar sólo a obras públicas departamentales.- Por tanto este ingreso ya está afectado a un gasto que es la obra.-

c) Actualmente puede sostenerse que todas las fuentes de recursos enunciadas por la Constitución, han sido afectadas en forma que resulta muy difícil prever nuevos ingresos.-

d) Vuelve a luz, como solución propiciar del Gobierno Central, la extensión de la esfera de aplicación de los gravámenes departamentales o la ampliación de las fuentes sobre las cuales podrán recaer.- (Art. 298).-

2.- Situación Financiera del Municipio.- Aproximación global.-

1 -	Recursos autorizados hasta diciembre 1966	\$ 763:665.000.00
2 -	" recaudados " " "	" 731:129.000.00
	En menos	" 32:536.000.00
	Autorizado actual (Por 1967).	1.548:000.000.00
	Recaudación 1967	1.593:341.000.00

3 - Los tributos municipales efectivamente percibidos por el Gobierno Departamental, ascendieron a \$ 1:275.735, ya que debe deducirse de la suma global \$ 317: millones de Ingresos provenientes de la venta de Expendios Municipales.-

- |  |                    |
|--|--------------------|
| 1. - Erogaciones previstas para el próximo Presupuesto | \$ 4:360.000.000.- |
| 2 - Autorizado actual                                  | " 1:548.000.000.-  |
| 3 - Previsión de nuevos ingresos                       | " 2.812:000.000.-  |

Es decir que el Gobierno Departamental debe obtener nuevos ingresos por una cantidad equivalente a \$ 2:800:000.000.-

(Se excluye el Presupuesto de la Junta Departamental, estimados en \$ 80 millones).-

3) Formas de cubrir las nuevas erogaciones.-

Teóricamente, sólo caben dos formas:

Aumentando los ingresos.-

Disminuyendo los gastos.-

El aumento de ingresos puede hacerse:

a) Mejorando la recaudación de los actuales ingresos.-

a 1) - Dotando a las correspondientes Oficinas de personal competente y equipo moderno.- (Mecanización).-

a 2) - Estableciendo menos métodos de cobranza.-

a 3) - Legislando para cubrir las lagunas de los textos vigentes que no puedan ser llenados por la vía reglamentaria.-

a 4) - Fiscalizando en forma permanente la percepción de los ingresos, cosa que deberá hacerse en forma rigurosa en la nueva técnica de Presupuesto programático.-

b) Aumentando las tasas de los actuales tributos y adecuando los precios.- En tal sentido, deben evaluarse, previamente los problemas derivados de la inflación.-

c) Modificando los actuales tributos.-

- Facilitando su recaudación.

- Incrementando su producido.

- Evitando dilatorias por parte de los contribuyentes.
    - Por medio de contralores rigurosos (prueba de estar al día en los pagos para efectuar gestiones en el Municipio.-
    - Por medio de sanciones más rigurosas. (aumento de las sanciones por mora).-
  - Haciendo más rápido, seguro y sencillo su cálculo.-
    - Mediante una base imponible objetivamente determinable.-
    - Facilitando la operación de accertamiento.-
  - Ajustándolos a las nuevas circunstancias de hecho y modalidades. (Ej. DAR. 162 de 1920)
- d) Creando menos recursos.-
- d 1) - Condicionados a que respondan a las premisas anteriores de fácil cálculo y sencilla recaudación.-
  - d 2) - Que en lo posible puedan tener una finalidad extra fiscal conveniente para los intereses comunes.-
  - d 3) - Que se dirija a contribuyentes con capacidad contributiva.-
  - d 4) - Que deriven de nuevos servicios o de nuevos bienes prestados o aportados por el Municipio.-
- En cuanto a la disminución de gastos:
- 3 a) - Eliminando servicios innecesarios.-
    - Se logra así
      - a) Liberación de funcionarios a utilizar en otras reparticiones.-
      - b) Disminución de gastos.
      - c) Desocupación de locales.
      - d) Redistribución de máquinas y útiles.-
  - 3 b) - Modernizando los sistemas de: emisión y contralor de los Valores y de su recaudación.  
(Mecanización integral).-

3 c) Modificando la manera de percibir los recursos.-

- a) Agrupando la percepción de tributos que adeude un mismo contribuyente.
- b) Unificando los tributos que lo permitan;
- c) Facilitando al contribuyente la forma de aportar, evitándole trámites y esperas inútiles.-

3 d) Eliminando los recursos cuya recaudación resulta más onerosa que su producido.-

4) Fuentes de los nuevos arbitrios:

- a) Modificaciones a los tributos existentes.
  - 1.- Patente de Rodados.- Cambio de materia imponible.
  - 2.- Contribución Inmobiliaria. " "
  - 3.- Alumbrado y Salubridad.- " " "
  - 4.- Tasa Bromatológica.- " " "
  - 5.- Servicios de Contralor Higiénico. Creación.
  - 6.- Baldíos.- Concepto finalista.
- b) Tributos a crearse.-
  - 1.- Autorización por instalación nuevas casas de huéspedes.-
  - 2 - Timbre derecho firma Intendente.-
  - 3 - Tasa por contralor de seguridad de garajes colectivos.-
  - 4 - Tasa vigilancia y conservación de necrópolis (afectado a crematorio).-
  - 5.- Adicional festejos.-
- c) Ajuste general de precios.-

5.- Afectación de Recursos.-

En este campo, el objetivo fué delinear metas realistas cubriendo la necesidad de adecuar positivamente la relación entre sueldos y gastos.-

1ra. etapa: 1968 - 80% sueldos.-

1969 - 20% gastos.-

2da. etapa: 1970 - 70/75 sueldos.-

stes.- 30/25 gastos.

Sólo en esta forma, podrá el ejecutivo comunal evitar, cada año, que su pasivo se incremente y el Presupuesto de Recursos no represente sino un instrumento para el pago de la nómina.-

Resulta gravitante, conocer la posición financiera de los principales tributos municipales y posibilidades de racionalización, como paso, a una reestructuración total de sus bases, objetivo del mediano plazo. En el apartado siguiente se analizan estos aspectos.-

F.- Análisis Financiero. Exámen de los Ingresos municipales en el campo de la obligación tributaria.-

Este capítulo tiene por objetivo, exponer el análisis financiero efectuado sobre las principales categorías de tributos municipales.(de mayor recaudación).-

La programación de este exámen, se realizó con el fin de verificar cada uno de los sujetos pasivos, los hechos generadores, la materia imponible y la base de cálculo, a efectos de proponer modificaciones realistas en las estructuras unificaciones y supresiones.-

Se trata de un trabajo muy interesante en donde la intervención del Asesor Económico-Financiero del Municipio fue de inestimable valor.-

TRIBUTO	<u>Patente de Rodados</u>
SUJETO PASIVO	Propietarios de Vehículos (Decreto' N°10056 Art.1°)
HECHO GENERADOR	Tránsito y uso de la vía pública (Dec. cit. y Art. 64 del Dec.13490).-
LIQUIDACION Y CALCULO	Patente anual de acuerdo a la escala del Dec. 11812 Art. 3°)

---

TRIBUTO	<u>Tasas de alumbrado y salubridad</u>
SUJETO PASIVO	Habitante de los edificios. Responsables solidarios propietarios de los mismos (Dec. 162 Art.3°)
HECHO GENERADOR	Prestación de Servicios de alumbrado y salubridad.
LIQUIDACION Y CALCULO	Porcentaje según escala fijada por el Art. 171 del Dec.13490 sobre el monto del alquiler mensual que las propiedades produzcan o puedan producir.-

---

TRIBUTO	<u>Contribución Inmobiliaria</u>
SUJETO PASIVO	Poseedores de inmuebles y (propietarios) Art. 1° Ley 9189)
HECHO GENERADOR	Poseción de Inmuebles
LIQUIDACION CALCULO	Escala fijada sobre el valor oficial de la tierra y de las construcciones (aforo) con deducción de un 20% (Art.4 Ley cit.)

TRIBUTO Tasa Bromatologica  
SUJETO PASIVO Fabricante envasador o distribuidor de las sustancias alimenticias o bebidas sometidos al contralor y autorizaci3n Municipal.-  
HECHO GENERADOR Inspecci3n contralor bromatol3gico y autorizaciones para extender sustancias alimenticias.-  
LIQUIDACION Y CALCULO.- Por unidades embasadas o quilos o litros y sus subm3ltiplos a granel en cantidades fijadas (20 Cent. Seg3n Art. 59 y 57 del Dec. 13878).-

---

TRIBUTO Derechos de Propaganda  
SUJETO PASIVO Personas, firmas 3 Instituciones beneficiarias de la propaganda y solidarios responsables con ellas los concesionarios o permisarios de servicios o sistemas de publicidad, las empresas o instituciones organizadoras de espect3culos o bailes p3blicos, los due1nos de los comercios en que se realice la propaganda las empresas agencias oficinas de publicidad o casas instaladoras que hubieran realizado la publicidad sin la autorizaci3n correspondiente (Dec. 10194 Art. 14)  
HECHO GENERADOR Realizaci3n de propaganda con autorizaci3n Municipal (Art.105 del Dec. 10194).-  
LIQUIDAC. Y CALC. Seg3n clasif. del Art. 1º del Dec. 7453 y sus mod. Art. 54 del Dec. 13878.-

---

TRIBUTO Conservaci3n Red de saneamiento  
SUJETO PASIVO Propietarios de inmuebles  
HECHO GENERADOR Propiedad de inmuebles ubicados en arterias donde existan colectores de saneamiento.-  
LIQUIDACION Y CALCULO: Seg3n porcentajes sobre el valor que lleva de asiento para la tasa de alumbrado y salubridad en los casos de fincas y en los bald3os el 8% del valor del aforo del Mt<sup>2</sup> (Dec. 13131 Art.25)

TRIBUTO Impuesto a los Terrenos Baldíos.-  
SUJETO PASIVO Propietario del inmueble o promitente comprador si lo hubiere.  
HECHO GENERADOR Propiedad de terreno baldío situado en las zonas urbanas y suburbanas del Dpto. de Montevideo.-  
LIQUIDACION CALCULO Porcentaje calculado sobre el aforo para el pago de contribución inmobiliaria.-

---

TRIBUTO Derechos Ocupación Subsuelo en la vía pública.-  
SUJETO PASIVO Propietarios o titulares de las cañerías depósitos o canalizaciones.  
HECHO GENERADOR Ocupar subsuelo Municipal con cañerías depósitos o canalizaciones.-  
LIQUIDACION Y CALCULO \$ 2 .- por metro y por año.-

---

TRIBUTO DE Descuento del 1%  
SUJETO PASIVO Acreedores que reciben los pagos.-  
HECHO GENERADOR Percibir pagos de la Tesorería General u otras Oficinas del Estado.-  
LIQUIDACION Y CALCULO -1% sobre lo pagado. (Leyes N°1573 de 21/6/1882 Art. 1° y N° 2022 de 17/10/1888 Art.9°).-

---

TRIBUTO Impuesto de Tornaguías  
SUJETO PASIVO Código Rural Art. 235 y siguientes abastecedores de animales vacunos, ovinos y suinos.  
HECHO GENERADOR Comercialización de dicho ganado en Tablada  
LIQUIDACION Y CALCULO - Una cantidad fija por cabeza de ganado según escala fijada por el Dec. 13878 Art. 45.-

---

TRIBUTO Estampillas y timbres (Papel timbrado)  
SUJETO PASIVO Quien realice gestiones ante Dependencias del  
Gobierno Departamental.  
HECHO GENERADOR Realizar gestiones mediante exposición o peti-  
ción.-  
LIQUIDACION Y CALCULO De acuerdo a la cuantía del hecho o materia  
motivo de la gestión, según escala del Art.24  
del Dec. 13131 duplicada por el Art.32 del Dec.  
13878.-

---

TRIBUTO Derechos de Rifas y Sorteos  
SUJETO PASIVO Organizadores de las rifas.  
HECHO GENERADOR Obtención de un permiso para la realización de  
rifa.-  
LIQUIDACION Y CALCULO Porcentaje calculado sobre el valor total de  
los boletos de cada rifa y valor de los pre-  
mios de los concursos de carácter comercial.  
(Dec. 10194 Art. 104).-

---

TRIBUTO Derechos de Edificación Reedificación y Barre-  
ras.-  
SUJETO PASIVO Quien haya de edificar, reedificar, refaccio-  
nar edificios, cercar terrenos, etc.  
HECHO GENERADOR Obtención del permiso correspondiente.-  
LIQUIDACION Y CALCULO Según escala establecida por el Dec. 13878  
Art. 53 y Res. 26006 del 7/2/57.-

---

TRIBUTO Habilitación y contralor casas de huéspedes.  
SUJETO PASIVO Titulares del permiso.  
HECHO GENERADOR Explotación de dichos negocios de acuerdo a la  
autorización Municipal correspondiente.-

LIQUIDACION Y CALCULO Según características de los edificios, según escala establecida por el Dec. 13490 Art. 89.-

---

TRIBUTO Espectáculos Públicos  
SUJETO PASIVO Asistentes a espectáculos y diversiones públicas. (art. 18 del D.J.D. 11.812).-  
HECHO GENERADOR Adquisición de entradas a los espectáculos y diversiones públicas.-  
LIQUIDACION Y CALCULO Porcentaje sobre el valor de la entrada.-

---

TRIBUTO Impuesto fraccionamiento solares y amanzanamiento.-  
SUJETO PASIVO Propietarios de terrenos destinados a ser fraccionados.-  
HECHO GENERADOR Fraccionamiento de inmuebles y trazado de calles.-  
LIQUIDACION Y CALCULO De acuerdo a la escala vigente según la zona en la que está ubicado el inmueble.- (artículo 26 del D.J.D. 10.035)

---

TRIBUTO Licencias conductores de vehículos  
SUJETO PASIVO Aspirante a obtener la autorización para conducir vehículos en la vía pública.-  
HECHO GENERADOR Concesión de la autorización para conducir vehículos en la vía pública.-  
LIQUIDACION Y CALCULO Según escala fijada por el Dec. 13878 Art.38

---

TRIBUTO Permiso de circulación vehículos sin patente  
SUJETO PASIVO Usuario del vehículo  
HECHO GENERADOR Otorgamiento de servicio diario de circulación.

LIQUIDACION Y CALCULO Según escala del Art. 34 del Dec. 13878.-

---

TRIBUTO Vendedores y fotógrafos paseos públicos  
SUJETO PASIVO Vendedor o Fotógrafo  
HECHO GENERADOR Autorización para la venta en la vía pública.  
LIQUIDACION Y CALCULO Según categorías fijadas por la resolución Municipal de 27/4/56

---

TRIBUTO Contraste de pesas y medidas.-  
SUJETO PASIVO Comerciantes e industriales que utilicen útiles de pesar y medir o usuarios del servicio de luz o agua.-  
HECHO GENERADOR Contraste de útiles de pesar y medir, Cálculo Art. 30 Dec. 11812 y medidores de agua y luz. (art. 34 inc. 2 del 12900).-  
LIQUIDACION Y CALCULO Según escala del art. 20 del D. 12.900.-

---

TRIBUTO Edificación inapropiada  
SUJETO PASIVO Propietario del inmueble  
HECHO GENERADOR La propiedad de inmuebles ubicados en la Zona urbana, cuyo aforo de edificación no alcance al 1,25 del terreno.-  
LIQUIDACION Y CALCULO De acuerdo a la ubicación en las diversas zonas.-

---

TRIBUTO Conservación red de afirmado  
SUJETO PASIVO Propietario del inmueble  
HECHO GENERADOR Propiedad de inmuebles frentistas a zonas pavimentadas.-  
LIQUIDACION Y CALCULO Tasa anual calculada según la cuota por metro fijada para cada zona de la ciudad.-

TRIBUTO Tasa de contralor e higiene ambiental en general.  
SUJETO PASIVO Quienes exploten la actividad en los estableci-  
mientos y locales abiertos al público.-  
HECHO GENERADOR Explotar en establecimientos y locales abiertos  
al público, negocios de banco, financieros, de cré-  
dito, de transporte comerciales en general, indus-  
triales en general, casas o agencias de sport,  
casas de préstamos, cabarets, dancings, boites,  
etc.- (ver art. 5 del D.J.D. 13.131.)  
LIQUIDACION Y CALCULO Según la actividad desplegada, de acuerdo a la  
escala fijada por el mismo artículo.-

---

TRIBUTO Tasa por contralor de Higiene ambiental en loca-  
les en los que funcionen máquinas de entreteni-  
miento.-  
SUJETO PASIVO Los contribuyentes que detenten locales donde  
funcionen las máquinas, aunque estas sean explota-  
das por terceros.-  
HECHO GENERADOR Inspección y contralor higiénico ambiental de los  
locales donde se exploten máquinas y aparatos de  
entretenimiento.-  
LIQUIDACION Y CALCULO Según el número de máquinas existentes en cada  
local y sujeto a la escala del art. 3 del D.  
13.131)

---

TRIBUTO Tasa de higiene y salubridad.  
SUJETO PASIVO Titulares de barracas.  
HECHO GENERADOR Contralor e inspección de higiene y salubridad  
de locales destinados a barracas, depósitos, etc.  
de frutos del país.-  
LIQUIDACION Y CALCULO \$0,50 por metro cuadrado de superficie del lo-  
cal.-

TRIBUTO	<u>Contralor de seguridad inflamables.</u>
SUJETO PASIVO	- Dueño o remitente de la carga - Dueños de los depósitos.
HECHO GENERADOR	- Contralor de las condiciones de seguridad y circulación de los vehículos que transporten inflamables.- - Contralor de medidas de prevención de explosiones estragos e incendios y contraste de la capacidad de todo depósito fijo de inflamables para su comercialización.-
LIQUIDACION Y CALCULO	- Porcentaje del 1% del precio de venta de los productos transportados durante el mes. - \$0,03 por litro de capacidad de los depósitos, cada semestre.-

---

TRIBUTO	<u>Impuesto a la tierra improductiva</u>
SUJETO PASIVO	Propietario del inmueble.
HECHO GENERADOR	Posesión de inmuebles no cultivados o no sometidos a ningún tipo de explotación agropecuaria o ganjera.-
LIQUIDACION Y CALCULO	\$50,00 mensuales por hectárea (D.13.131.Art. 16).-

---

TRIBUTO	<u>Apuestas sobre carreras de caballos.-</u>
SUJETO PASIVO	Jockey Club
HECHO GENERADOR	Tomar jugadas sobre caballos de carreras.
LIQUIDACION Y CALCULO	Porcentaje sobre lo apostado en cada reunión.

TRIBUTO Competencias con apuestas mutuas  
HECHO GENERADOR Realización de apuestas mutuas.  
SUJETO PASIVO Lo pagará el receptor de las apuestas en calidad de agente de retención siendo solidariamente responsables los apostadores (art.19 del D.13.131.).-  
LIQUIDACION CALCULO \$ 1,00 por cada apuesta hasta \$5,00).-

---

TRIBUTO Inscripción en el registro de contribuyentes  
SUJETO PASIVO Los contribuyentes por concepto de tributos municipales mercantiles.-  
HECHO GENERADOR Inscripción o reinscripción en el Registro.-  
LIQUIDACION Y CALCULO \$10.00 por cada registraci3n.-

---

TRIBUTO Tasas de inspecci3n de locales industriales, instalaciones mecánicas y eléctricas y obras sanitarias.-  
HECHO GENERADOR Inspecci3n de locales e instalaciones.  
SUJETO PASIVO Propietario o solicitante.  
LIQUIDACION Y CALCULO Seg3n escala establecida por D.11.812 art.25.-

---

TRIBUTO Tasa de contralor de ascensores.-  
SUJETO PASIVO Propietario.  
HECHO GENERADOR Contralor de ascensores.  
LIQUIDACION Y CALCULO Seg3n escala establecida por el D.12.200 art.29

---

TRIBUTO Tasa por permiso de incorporación edificios propiedad Horizontal.-

SUJETO PASIVO Titular de la gestión o propietario del bien.

HECHO GENERADOR Contralor de exámen de planos y condiciones reglamentarias de los edificios a incorporarse al régimen de la Ley de propiedad horizontal.-

LIQUIDACION Y CALCULO- Porcentaje sobre el efectivo valor venal de cada unidad. (art. 23 del D.J.D. 13.131. y Art. 26 del D.J.D. 12.200).-

---

TRIBUTO Tasa inspección viviendas y locales industriales y comerciales.-

SUJETO PASIVO Locadores o sublocadores.-

HECHO GENERADOR Prestación del servicio de inspección y habilitación de todo local cualquiera sea su destino.-

LIQUIDACION Y CALCULO 40% sobre el aforo para el pago de la tasa de alumbrado y salubridad.- (Art. 69 del D.13.490 y art. 25 del D.12.200).-

---

TRIBUTO Tasa de Registro de Gravámenes

SUJETO PASIVO Solicitantes de certificados.

HECHO GENERADOR Expedición de certificados que expide la Dirección del Registro de Gravámenes y Afectación de inmuebles (Según escala del D.12.200 Art.9)

G) Clasificación de tributos y aproximación analítica de producidos.-

Hemos visto la prognosis bruta de ingresos y las estrategias de ataques a la organización municipal para obtener la homeostasis financiera. Por ello partiendo de los estudios efectuados, se asignó una meta realista de cada ingreso (racionalizado, en algunos casos en su base financiera), y se estructuró el cuadro que sigue, cuyo objetivo, es lograr una visión conductista analítica de la proyección de recursos municipales en el corto plazo.-

g) <u>CLASIFICACION Y PRODUCIDOS 1968</u> Visión conductista del campo Financiero Municipal.-	ESTIMADO D.J.D.13878	PRODUCIDO 1966	ESTIMADO 1968	AUMENTO SOBRE ESTIMADO	META ESTIMADA AJUSTADO
1.- Patente Rodados	\$ 105:500.000.-	\$ 116:090.545.-	\$ 240:000.000.-	\$ 135:000.000.-	\$ 260:000.000.-
2.- Impuesto Sustitutivo de Herencias	" 214.400.-	" 2.421.-	"	"	5.000.-
3.- Descuento del 1%	" 16:000.000.-	" 13:193.523.-	" 40:000.000.-	" 24:000.000.-	" 40:000.000.-
4.- Impuesto de Tornaguías	" 38:500.000.-	" 17:459.521.-	" 20:500.000.-	" 3:000.000.-	" 40:000.000.-
5.- Guías de Mercaderías	" 10.000.-	-----	10.000.-	-----	10.000.-
6.- Estampillas, Timbres y Papel Timbrado Mapl.	" 25:250.000.-	" 4:775.601.-	" 25:258.000.-	-----	" 25:000.000.-
7.- Derechos de Rifas y Sorteos	" 60.000.-	" 681.526.-	" 760.000.-	700.000.-	" 700.000.-
8.- Derechos de Edificación, Reedificación y Barreras.-	" 10:360.000.-	" 1:764.052.-	" 10:000.000.-	-----	" 10:000.000.-
9.- Tasa Servicio, Habilitación y Control Casas de Huéspedes.-	" 6:300.000.-	" 4:936.757.-	" 10:000.000.-	" 3:700.000.-	" 10:000.000.-
10.- Espectáculos Públicos	" 9:700.000.-	" 11:217.382.-	" 12:700.000.-	" 3:000.000.-	" 15:000.000.-
11.- Impuesto Fraccionamiento Solares y Amanzamiento.-	" 50.000.-	" 28.596.-	" 50.000.-	-----	50.000.-
12.- Pago de Tributos Municipales por Org. Púb.	" 14.000.-	" -----	" 14.000.-	-----	" 10.000.-
13.- Participación Impuesto Nal. de Tablada	" 615.000.-	" 429.627.-	" 615.000.-	-----	" 615.000.-
14.- Derechos de Propaganda	" 65:300.000.-	" 8:200.386.-	" 65:000.000.-	-----	" 40:000.000.-
15.- Derechos de Permisos Taxis Art.5° Dec.11306	" 10.000.-	" 163.980.-	" 210.000.-	200.000.-	" 200.000.-
16.- Licencias Conductores de Vehículos	" 3:450.000.-	" 1:973.623.-	" 3:450.000.-	-----	" 3:000.000.-
17.- Permisos Circulación Vehículos s/Patente	" 1:370.000.-	" 429.806.-	" 1:370.000.-	-----	" 1:000.000.-
18.- Tasa Contralor Higiene Ambiental	" 42:100.000.-	" 17:586.927.-	" 52:100.000.-	" 10:000.000.-	" 50:000.000.-
19.- Vendedores y Fotógrafos en Paseos Públicos	" 50.000.-	" -----	" 50.000.-	-----	" 50.000.-
20.- Contribución Inmobiliaria y Recargos	" 135:000.000.-	" 46:757.614.-	" 440:000.000.-	" 305:000.000.-	" 500:000.000.-
21.- Producido Contraste Pesas y Medidas	" 8:300.000.-	" 3:859.756.-	" 8:300.000.-	-----	" 8:000.000.-

22.- Tasa p/Retribución de Servicio Alumbrado y Salubridad	\$ 200:500.000.-	\$ 209:725.610.-	\$ 350:500.000.-	\$150:000.000.-	\$1:000.000.000.-
23.- Tasa p/Conservación Red de Saneamiento	" 29:700.000.-	" 37:806.976.-	" 70:000.000.-	" 32:000.000.-	" 70:000.000.-
24.- Exámen Médico Conductores de Vehículos	" 280.000.-	" 206.666.-	" 1:030.000.-	" 750.000.-	" 1:000.000.-
25.- Terrenos Baldíos	" 4:500.000.-	" 3:838.048.-	" 10:500.000.-	" 6:000.000.-	" 10:000.000.-
26.- Participación Patente de Giro	" 17:000.000.-	" -----	" 17:000.000.-	" -----	" 17:000.000.-
27.- 4% Comisión Cobranza Rentas no Municipales	" 10:800.000.-	" 411.174.-	" 10:800.000.-	" -----	" 3:000.000.-
28.- Inspección y Contralor Tanques de Nafta	" 130.000.-	" 138.939.-	" 500.000.-	" 370.000.-	" 600.000.-
29.- Derechos de Necrópolis	" 590.000.-	" 777.268.-	" 790.000.-	" 200.000.-	" 7:000.000.-
30.- Tasa Municipal Bromatológica	" 106:500.000.-	" 11:698.662.-	" 106:500.000.-	" -----	" 107:000.000.-
31.- Transferencia de Vehículos	" 5:280.000.-	" 6:430.749.-	" 12:280.000.-	" 7:000.000.-	" 12:000.000.-
32.- Inscripción de Vehículos	" 3:000.000.-	" 558.723.-	" 3:000.000.-	" -----	" 3:000.000.-
33.- Inspección de Vehículos, Reemplazos, Certificados, etc.	" 1:500.000.-	" 310.420.-	" 11:000.000.-	" 9:500.000.-	" 11:000.000.-
34.- Derechos Firma Testimonio Registro Civil	" 900.000.-	" 87.354.-	" 900.000.-	" -----	" 1:000.000.-
35.- Multas	" 6:500.000.-	" 3:699.112.-	" 6:500.000.-	" -----	" 6:500.000.-
36.- Adicionales Municipales Contribución Inmobiliaria	" 5:850.000.-	" 8:299.662.-	" 20:000.000.-	" 14:500.000.-	" -----
37.- Administración Cuentas Pavimento y Saneamiento	" 532.000.-	" 725.250.-	" 3:000.000.-	" 1:275.000.-	" 2:000.000.-
38.- Tasa Serv. Oficial Contralor de la Leche	" 200.000.-	" -----	" 200.000.-	" -----	" 200.000.-
39.- Producido Servicios Médicos	" 140.000.-	" 759.877.-	" 750.000.-	" 600.000.-	" 800.000.-
40.- Derechos Exámen Conductores de Vehículos	" 1:950.000.-	" 673.573.-	" 1:950.000.-	" -----	" 1:500.000.-
41.- Servicio Fiscalización Omnibus Interdepartamentales	" 130.000.-	" 143.787.-	" 530.000.-	" 400.000.-	" 550.000.-
42.- Impuesto a las Jugadas de Carreras	" 6:640.000.-	" 3:727.604.-	" 6:640.000.-	" -----	" 5:000.000.-
43.- Producido del 7% del Transporte	" 8:660.000.-	" -----	" 8:660.000.-	" -----	" -----
44.- Varios Derechos y Producidos	" 60.000.-	" 127.866.-	" 120.000.-	" 60.000.-	" 500.000.-
45.- Producido 60% Aumento 5% Impuesto al Mayor Valor	" 3:350.000.-	" -----	" 3:350.000.-	" -----	" 3:350.000.-
46.- Derechos Vehículos y Piso (Mercados)	" 148.000.-	" 123.312.-	" 1:300.000.-	" 1:000.000.-	" 1:300.000.-
47.- Proventos Comisión Municipal de Fiestas	" 100.000.-	" -----	" 100.000.-	" -----	" 100.000.-
48.- Proventos de Varias Direcciones	" 1:000.000.-	" 1:758.084.-	" 3:000.000.-	" 2:000.000.-	" 3:000.000.-
49.- Proventos Chapas Matrículas de Vehículos	" 20:132.000.-	" 58.210.-	" 20:132.000.-	" -----	" 100.000.-
50.- Producido Serv. Municipal Distribución de Carne	" 3:880.000.-	" 7:659.345.-	" 14:000.000.-	" 10:400.000.-	" 14:000.000.-
51.- Asociación Uruguaya de Football	" 20.430.-	" 20.430.-	" 20.430.-	" -----	" 20.430.-
52.- Reconstrucción y Corte de Pavimento	" 5.000.-	" 1:297.780.-	" 1:350.000.-	" 1:300.000.-	" 1:350.000.-
53.- Alquileres y Locaciones en los Mercados	" 1:480.000.-	" 2:051.787.-	" 3:500.000.-	" 2:500.000.-	" 3:500.000.-
54.- Alquileres Propiedades Municipales	" 22.100.-	" 104.241.-	" 200.000.-	" 100.000.-	" 200.000.-
55.- Proventos Cámaras Frigoríficas	" 660.000.-	" 431.734.-	" 1:000.000.-	" 340.000.-	" 1:000.000.-
56.- Ventas Parcelas y Nichos Necrópolis	" 6:500.000.-	" 13:154.980.-	" 40:500.000.-	" 34:000.000.-	" 40:500.000.-

57.- Locaciones en las Ferias	\$ 770.000.-	\$ 2:134.122.-	\$ 4:000.000.-	\$ 3:000.000.-	\$ 4:000.000.-
58.- Locaciones en los Espacios Públicos	" 1:360.000.-	" 1:741.790.-	" 4:000.000.-	" 2:300.000.-	" 4:000.000.-
59.- Arrendamientos Viviendas Económicas	" 1:100.000.-	" 2:088.087.-	" 2:500.000.-	" 400.000.-	" 2:500.000.-
60.- Administración General Usinas Eléctricas del Estado	" 340.000.-	" 340.000.-	" 340.000.-	" -----	" 340.000.-
61.- Derechos Ocupación Sub-suelo Vía Pública	" 16:100.000.-	" 102.536.-	" 16:100.000.-	" -----	" 1:000.000.-
62.- Estudio y Contralor de Obras	" 1:500.000.-	" 3:392.477.-	" 4:500.000.-	" 3:000.000.-	" 4:500.000.-
63.- Derechos Estudio y Contralor Obras Sanitarias	" 500.000.-	" 1:040.195.-	" 1:500.000.-	" 1:000.000.-	" 1:500.000.-
64.- Casinos Municipales	" 175:000.000.-	" 88:885.125.-	" 375:000.000.-	" 200:000.000.-	" 300:000.000.-
65.- Recaudaciones s/Discriminar e Imprevistas	" 1:000.000.-	" 6:188.973.-	" 6:000.000.-	" 5:000.000.-	" 10:000.000.-
66.- Administración Nacional de Puertos	" 150.000.-	" 150.000.-	" 150.000.-	" -----	" 150.000.-
67.- Venta de Inmuebles Municipales	" 1:900.000.-	" 321.529.-	" 10:200.000.-	" 8:300.000.-	" 10:200.000.-
68.- Concentración Nal. de Prod. Agr. Decs. 1444/9602	" 5.000.-	" -----	" 5.000.-	" -----	" 5.000.-
69.- Proventos Comerciales Arts. Pra. Necesidad	" 5.000.-	" -----	" 5.000.-	" -----	" 5.000.-
70.- Tasa Inspección Locales Industriales etc.	" 630.000.-	" 849.247.-	" 1:600.000.-	" 1:000.000.-	" 2:500.000.-
71.- Entradas Casinos Municipales	" 27:700.000.-	" 17:959.430.-	" 27:700.000.-	" -----	" 30:000.000.-
72.- Tasa Habilitación Inmuebles en Arrendamiento	" 200.000.-	" -----	" 1:200.000.-	" 1:000.000.-	" 1:200.000.-
73.- Tasa Registro de Gravámenes y Afect. de Inmuebles	" 50.000.-	" 133.527.-	" 650.000.-	" 600.000.-	" 1:200.000.-
74.- Derechos Transferencias Permisos de Carnicerías	" 160.300.-	" 655.658.-	" 2:000.000.-	" 1:340.000.-	" 1:000.000.-
75.- Derechos Reserva Espacio Estacionamiento	" 990.000.-	" 387.884.-	" 990.000.-	" -----	" 500.000.-
76.- Tasa Contr. Remates inmuebles y/o Enajenación Terr. y/o Edif.	" 12.000.-	" -----	" 12.000.-	" -----	" -----
77.- Tasa Conservación Red. de Afirmado	" 12:600.000.-	" 13:832.355.-	" 15:800.000.-	" 2:000.000.-	" -----
78.- Edificación Inapropiadas	" 4:200.000.-	" 472.526.-	" 4:200.000.-	" -----	" -----
79.- Tasa Alumbrado y Salubridad (Iluminación)	" 100.000.-	" 1:298.580.-	" 3:000.000.-	" 2:700.000.-	" -----
80.- Carnet de Salud	" 1:700.000.-	" -----	" 1:700.000.-	" -----	" 1:500.000.-
81.- Impuestos a la Tierra Improductiva	" 1:000.000.-	" 271.687.-	" 1:000.000.-	" -----	" 1:000.000.-
82.- Regularización de Puestos Modelos	" 1:000.000.-	" -----	" 1:000.000.-	" -----	" -----
83.- Competencias con Apuestas Mutuas	" 2:400.000.-	" 2:879.853.-	" 3:200.000.-	" 850.000.-	" 3:000.000.-
84.- Autorización para Expediciones	" 2:000.000.-	" -----	" 2:000.000.-	" -----	" 1:000.000.-
85.- Tasa Permiso Incorp. Edif. Propiedad Horizontal	" 27:200.000.-	" 2:023.089.-	" 27:200.000.-	" -----	" 5:000.000.-
86.- Casinos Municipales Mínimo Punto y Banca y Ruleta	" 11:000.000.-	" 10:075.625.-	" 15:000.000.-	" 5:000.000.-	" -----
87.- Contribución Inmobiliaria, Expedientes Obras Nuevas	" 15:000.000.-	" -----	" 15:000.000.-	" -----	" -----
88.- Contribución Inmobiliaria, Emplazamientos	" 10:000.000.-	" -----	" 10:000.000.-	" -----	" -----
89.- Contralor y Seguridad Incendios y Explosiones (12 c)	" 62:000.000.-	" 7:545.860.-	" 62:000.000.-	" -----	" 15:000.000.-
90.- Publicidad	" 20:000.000.-	" -----	" 20:000.000.-	" -----	" 10:000.000.-
91.- Inspección a Locales y Viviendas	" 250.000.-	" -----	" 250.000.-	" -----	" -----
92.- Entradas a Maroñas	" 3:000.000.-	" -----	" 3:000.000.-	" -----	" 3:000.000.-

93.- Higiene y Salubridad	\$ 3:000.000.-	\$	-----	\$ 3:000.000.-	-----	\$ 3:000.000.-
94.- Deuda Jockey Club	" 22:000.000.-	"	-----	" 22:000.000.-	-----	-----
95.- Locales Industriales y Comerciales en Infracción	" 60:000.000.-	"	-----	" 60:000.000.-	-----	" 500.000.-
96.- Construcciones en Zonas "nom edificandi"	" 40:000.000.-	"	-----	" 40:000.000.-	-----	" 1:000.000.-
97.- Titularidad Funeraria	" 23:000.000.-	"	-----	" 23:000.000.-	-----	" 23:000.000.-
98.- Registro de Propietarios	" 10:000.000.-	"	-----	" 10:000.000.-	-----	" 10:000.000.-
99.- 200 Permisos Taxímetros	" 4:000.000.-	"	-----	" 4:000.000.-	-----	-----
100.- Fotocopias y Urgentes	" 3:000.000.-	"	-----	" 3:000.000.-	-----	" 3:000.000.-
101.- Registro de Contribuyentes	" 1:750.000.-	"	-----	" 1:750.000.-	\$ 15:000.000.-	" 15:000.000.-
102.- Regularización Obras sin Permiso	" 1:000.000.-	"	-----	" 1:000.000.-	-----	" 1:000.000.-

1.548:173.230.- \$ 731:129.109.- \$1.010:035.000.- 2.804:210.430.-

Síntesis:

1) 10% crecim.s/731:	73:100.000.-	
2) Cons. y Vig.Necropol.	10:000.000.-	
3) Certf.Multas tránsito	1:500.000.-	
4) Tasa Contr.garage Col.	8:000.000.-	
5) Derecho firma Intend.	<u>1:000.000.-</u>	<u>93:600.000.-</u>
		2:897.810.430.-
6) Participación Finanz.Nacionales		<u>1:440.000.000.-</u>
		<u>4:337.810.430.-</u>

Aproximación Financiera Bruta

H) Juivio crítico, Perspectivas para 1968.

Trascienda de la incursión financiera efectuada al espinoso campo de los recursos, la persistencia de la aguda frustración en la materia. Si observamos la aproximación financiera bruta (pag. 95), es dable colegir la imperiosa urgencia de poner en marcha los mecanismos de recaudación, para una meta de \$ 220 millones mensuales. Y ello sólo para atender sueldos y gastos de funcionamiento.

De la simple inspección ocular del cuadro, emerge una

Primera perspectiva:

La Hacienda municipal debe prepararse de inmediato, para concretar en realidad la prognosis financiera que determina la necesidad del doble de ingresos mensuales de 1967.

Segunda perspectiva:

Si el Municipio se sumerge en la inercia y no ajusta los adormecidos mecanismos de recaudación, desde el primer trimestre de 1968, la asfixia financiera se multiplicará. En otros términos: los recaudadores municipales deben disponer y experimentar en los tres primeros meses los nuevos tributos, con sus materias imponibles modificadas.

He aquí los hechos, en forma sumaria:

-Servicios personales autorizados.....	\$ 3:225.000.000.-
-Servicios materiales autorizados.....	" 1:135.000.000.-
Sub- Total Municipio	" 4:360.000.000.-
-Prevision Junta Departamental .....	" 120.000.000.-
-Economías globales previstas .....	" 350.000.000.-
Total Presupuesto Operaciones	" 4:130.000.000.-

De estas autorizaciones, surge:

Promedio mensual Servicios Personales.....	" 248:000.000.-
Promedio mensual Servicios materiales.....	" 92:000.000.-
Compromiso mensual de Necesidades"	340:000.000.-

Si tomamos el período Enero a Julio de 1968 tenemos:

Recursos Municipales realizables: 220: x 6 = 1.320:000.000.-

Gastos autorizados: 342: x 6 = 2.052:000.000.-

Tercera Perspectiva:

Si contamos solamente con los recursos municipales no pueden atenderse los gastos aprobados.-

Teniendo en cuenta el aporte de \$ 720:000.000.- del Gobierno Nacional en 6 meses.-

Recursos municipales realizables: \$ 1.320:000.000.-

Recursos Nacionales: " 720:000.000.-

\$ 2.040:000.000.-

Gastos aprobados (6 meses);- \$ 2.052:000.000.-

Cuarta Perspectiva: La encrucijada de los gastos-

En los 6 primeros meses de 1968 sólo se podrán pagar los gastos autorizados si se recibe totalmente el aporte nacional de \$720:000.

Pero, aún en las condiciones expresadas corresponde preguntarse: el Municipio podrá en un corto plazo de un mes poner en marcha "in-totum" la recaudación de todos los recursos sancionados?.-

Desde ya debemos explicar la posible respuesta negativa.- En primer lugar el mes de enero ha corrido entre las dificultades de promulgación (9 de enero) y las dificultades de publicación del Decreto Presupuestal. Las recaudaciones de tributos de cobro fijado mensualmente no podrán realizarse desde enero.- La vigencia del decreto prácticamente comprende el plazo de publicación del mismo y recién se estará en condiciones de exigir los pagos a partir del mes de febrero próximo.-

Súmase a ello que los recursos de mayor recaudación tales como Alumbrado y Salubridad, Contribución Inmobiliaria y Patente de Rodados cambian totalmente su base de cálculo lo que está demandando por parte de las oficinas recaudadoras ingentes trabajos para preparar las respectivas emisiones, las cuales no obstante los esfuerzos que se realizan no estarán prontas, a nuestro juicio, antes del mes de abril, salvo la corres-

pondiente a Patente de Rodados.-

-----

Lo precedentemente expuesto refiere al pago normal del presupuesto de funcionamiento recientemente sancionado, por cuanto el presupuesto de Inversión tiene, de conformidad con el texto aprobado, su propia financiación que en principio se apoya en los \$ 600:000.000.- de aporte del propio Gobierno Nacional.-

Sin embargo cabe reseñar algunas otras obligaciones que el Municipio ha contraído con los funcionarios (algunas con anterioridad al Presupuesto, otras contenidas en éste) y, a la vez, el compromiso acordado recientemente con la Caja de Jubilaciones.-

Por estas causas es necesario señalar la falta de disponibilidad que el Municipio padece siendo de imperiosa necesidad contar con las disponibilidades que aporta el Presupuesto nacional así como de otras sancionadas con anterioridad a éste, tal el caso de aporte acordado al Municipio de Montevideo por la llamada Ley de Emergencia.-

En efecto son necesarias dichas disponibilidades para atender las siguientes erogaciones:

a)- Aumento de \$400.- mensuales en la Compensación Familiar (\$800.- a \$12.00.-) correspondiente al semestre julio-diciembre de 1967. Mejora acordada en el Presupuesto y que se paga en el 1er. semestre de 1968.-

\$ 24:000.000.-

=====

b)- Reestructura de Escalafones.- Retroactividad correspondiente al Ejercicio 1967.- \$ 70:000.000.- cantidad aprobada.-Decreto N° 13.878.-

c)- Eventual pago de las mejoras de sueldos del presupuesto desde el mes de enero.- Los aumentos deben pagarse a partir de abril de acuerdo al Presupuesto, pero todo adelanto en dicha liquidación implica la necesidad de disponer del efectivo con anterioridad a esa fecha.- Ésto sin perjuicio de nuevas reclamaciones de ajustes salariales, por el 1er. semestre de 1968.(Rendición de Cuentas 1967).-

d)- Convenio con la Caja de Jubilaciones.- \$40:000.000.- mensuales para pago del Aporte Patronal y pago regular del montepío que se deduce del sueldo de los funcionarios.-

e)- Liquidación de órdenes ya giradas a Contratistas y Proveedores. Hay un atraso de más de \$ 30:000.000.-

Quinta perspectiva: Los aportes del Estado desacompañados. De acuerdo con lo expuesto no sólo es necesario para un normal cumplimiento de las obligaciones la obtención de los \$120:000.000.- mensuales del Gobierno Nacional que cubrirían parcialmente el Presupuesto aprobado para 1968, sino que existen posibilidades de cubrir los atrasos mencionados de no mediar las versiones que el Gobierno Nacional, adeuda por así haberlo acordado la llamada Ley de Emergencia.- \$29:000.000.- mensuales para pago de sueldos.-

-----  
Versiones no realizadas del aporte establecido por la Ley de Emergencia:

Noviembre /1967 .....	\$	29:000.000.-
Diciembre/1967 .....	"	29:000.000.-
Enero/1968 .....	"	<u>29:000.000.-</u>
	\$	87:000.000.-
Versiones de: Febrero/1968	"	29:000.000.-
Marzo:/1968	"	<u>29:000.000.-</u>
	\$	145:000.000.-
Presupuesto Nacional Semestre Enero-Julio 1968"	"	<u>720:000.000.-</u>
	\$	<u>865:000.000.-</u>
		=====

-----  
Recursos Municipales

Semestre Enero-Julio 1968:	
<u>Recaudación total</u>	
220: x 6	\$ 1.320:000.000.-
Gobierno Nacional Total:	" <u>865:000.000.-</u>
Ingresos totales semestre:	\$ 2.185:000.000.-
	=====

Gastos Semestre:

Promedio gastos	342: x 6 =		\$ 2.052:000.000.-
Otros gastos:			
Compensación Familiar		\$ 24:000.000.-	
Reestructura		" 70:000.000.-	
Caja Jubilaciones		" 40:000.000.-	
Ordenes		" 30:000.000.-	\$ <u>164:000.000.-</u>
			<u>\$ 2.216:000.000.-</u>

Resumiendo:

La situación de recursos municipales es crítica. El corte efectuado por el Parlamento al Aporte Nacional al Gobierno Departamental tendrá consecuencias importantísimas en las finanzas del Municipio. Por otra parte, aún contando con la incuestionable positividad de los cambios efectuados en las bases de liquidación de algunos tributos, como Patentes de rodados, los ajustes inadecuados efectuados en la junta, a otros, determina que el desequilibrio será evidente y que, pese al avance efectuado, no se notará ningún efecto benéfico.-

Solo, con una reorganización de la recaudación en base a los sistemas mecanizados, un incremento de la fiscalización que conduzca a una apertura amplia de la base de contribuyentes, y una acción de O. y M., inexplicablemente anulada por el Colegiado Departamental, se podrá salir de un callejón sin salida. Por ahora, el Municipio apenas contará con recursos para hacer frente a los servicios personales y, desgraciadamente, sin correlación con la exigibilidad de los mismos, por lo que los desajustes serán permanentes.-

IV. / PRESUPUESTO DE CAPITAL. - C A P I T U L O IV.

A) Organigrama de inversiones y obras. -

Constituído un equipo especial de trabajo para la proyección del presupuesto de inversiones y obras (activos físicos y financieros) a realizar en el quinquenio, se procedió en un inicial trabajo técnico consistente en identificar sus finalidades, funciones, programas y sub-programas. (Anexo Tomo.III).-

Así, se distinguieron dos grandes finalidades: las Inversiones para el desarrollo económico y social y la promoción de servicios; dentro de la primera, se desglosaron las funciones de planeamiento físico, de Educación y cultura y de Adquisición de bienes muebles permanentes y dentro de la segunda, funciones de higiene urbana.-

De este modo, se constituyeron 16 programas de capital, subdivididos, cuando se consideró necesario, en los correspondientes sub-programas.-

Las etapas que se planificaron para el proceso de referencia, pueden sintetizarse, como sigue:

- 1.- Visión conductista total de la situación, evaluando en grandes volúmenes los gastos de inversión de los diferentes sectores de la Hacienda, analizando hacia el pasado las fuentes y uso de Fondos de Obras e Inversiones.-
- 2.- Conocimiento de la Programación global del gasto público, por parte de las Oficinas Nacionales. Se hicieron varias reuniones con representantes sectoriales de la Oficina de Planeamiento. Es decir del nivel global del gasto público, obtener la de gastos corrientes y gastos de Inversión y la asignación de este último al Sector Municipal.-
- 3.- La carencia de estadística determinó que se procediera, por parte del grupo de trabajo, a la determinación global del volumen de necesidades de Inversiones y obras, estimando el monto en forma de "Necesidades Proyectadas en Inversiones y Obras de mediano plazo".-

- 4.- Requerida la información, se procedió a su inventario, clasificada en Programas y Sub-Programas, los cuales como última etapa.-
- 5.- Se desglosan en unidades prioritarias de corto plazo.
  - B) relevamiento de proyectos (formulario de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto).-
    - Como expresamos, se procedió, ante el desconocimiento del valor global de la Inversión, a recabar datos a las direcciones administrativas por intermedio del formulario que facilitó la Oficina nacional de planeamiento y presupuesto, para cada proyecto. (Anexo Tomo III) El gobierno nacional, limitado por el tiempo, para su programación, pide un inventario total, exhaustivo de todos los proyectos de obras e inversiones de todos los niveles del sector público. Desde el primer momento se realizó la conexión, y en el caso del Gobierno Departamental de Montevideo, se hizo a través del equipo de trabajo de presupuesto, unificando esfuerzos, sin acudir a la misma fuente de información por dos vías distintas con las dilatorias que ello hubiera traído aparejado tanto para el equipo de trabajo nacional como municipal. No constituyó tarea nada fácil la estimación de todos los proyectos para el período de gobierno por lo menos, con todos los datos requeridos como veremos a continuación. El relevamiento constituyó la 1a. versión de las direcciones administrativas de sus necesidades en Inversiones, en base a los déficits y de esta manera, a través de este formulario único, informaban a ambos niveles de gobierno.-
    - Formalmente, se desglosaba el formulario, cinco páginas, conteniendo la primera, el resumen del proyecto de inversión (ente responsable, nombre del proyecto, unidad ejecutora, localización geográfica, modalidad de ejecución y etapa en que se encuentra) y la descripción y justificación del proyecto.-

En la segunda hoja, la relación con otros proyectos, tanto del Municipio como de otros entes del sector público o privado y el costo estimado del proyecto, ya sean los estudios técnicos, el valor del

terreno, las construcciones y mejoras y las maquinarias, equipos e instalaciones.-

En la tercera hoja, el calendario físico del proyecto, incluyendo las distintas etapas (estudios técnicos, etapas administrativas, financiamiento externo y ejecución física), prorrateados en el quinquenio.-

La cuarta hoja, las fuentes y usos de fondos o sea de dónde (ahorro interno o préstamos internos o externos) y en que se aplican (estudios, terrenos, construcciones, etc.) los fondos financieros, tanto en moneda nacional como en moneda extranjera.-

Por último, la quinta hoja, que preveía la estimación del costo anual de operación o mantenimiento del proyecto finalizado, de sueldos y salarios, insumos, depreciación y la información adicional necesaria.-

c) Plan de necesidades:

1) Costo complejo (egresos)

- Obtenido el inventario total de los proyectos de capital tal como ha sido reseñado anteriormente, se procedió a agruparlos de acuerdo al organigrama trazado, en hojas-resumen en las cuales se incluía y estimaba todo el costo de los proyectos o dicho en términos técnicos, el costo complejo. Además de ya tabularlos por finalidad, función, programa y subprograma, se señalaron específicamente las unidades administrativas que tendrían iniciativa en el proyecto o serían de asesoramiento o contralor en su caso y en ciertos casos, estas dos o tres funciones a la vez.-

- Se detalló en cada subprograma, el grado de prioridad de cada proyecto y los costos parciales por concepto de estudios, terrenos, construcciones y mejoras, maquinarias, equipos e instalaciones y otros conceptos no especificados, adicionando la estimación del costo anual de mantenimiento.-

-Se resumían de esta forma el paquete total de proyectos, totalizados por programas y subprogramas.-

En forma esquemática, entonces, tenemos:

PASO:

OBJETIVO:

- |   |   |
|---|---|
| 1.- Evaluación Global del problema.             | Visión conductista del Programa de Cap.   |
| 2.- Programación global del G.P.                | Programación del Desarrollo Económico.  |
| 3.- Determinación de los G. de I.               | Conocimiento de la proyección asignada al Sector Municipal.                       |
| 4.- Relevamiento de Planes de Cap.              | Inventario de necesidades a nivel Municipal.                                      |
| 5.- Clasificación en Programas y Sub-Programas. | Determinación del costo complejo de las necesidades (estimación de costos)        |
| 6.- Clasificación por Prioridad.                | Aproximación secuencial de la Programación del G. de Inversión en el corto plazo. |
| Prioridad 1                                     | De la Unidad Ejecutiva Primaria. (Dirección relevada).                            |
| Prioridad 2                                     | Del Departamento (unidad mayor responsable).-                                     |
| Prioridad 3                                     | Del Intendente (visión político ejecutiva del problema).-                         |

2) Carpetines de proyectos.

Con el fin de tener individualizados los proyectos, se crearon carpetines para su pronta ubicación, con todos los datos de cada proyecto, que emanaban de formularios iniciales emitidos por la Oficina nacional de planeamiento y presupuesto.-

De esta forma, en un solo documento de rápida ubicación como lo constituía ese carpetín por proyecto, se tenía al alcance de la consulta cualquiera de los proyectos que. Además de estar codificado según el organigrama estructurado, contenía su descripción, justificación, relación con otros proyectos, su calendario físico, el calendario de lo invertido, en moneda uruguaya y en dólares., En último término, su financiamiento, ya fueran fondos provenientes del sector público, de organismos de financiamiento y aún a través de los créditos otorgados por los mismos proveedores.-

3) Clasificación por programas.

La finalidad de costear los distintos proyectos e imputarlos a los Programas, tiene la trascendencia, luego de aprobados, de permitir un eficaz contralor de la ejecución de los mismos.-

Así las funciones, este sector, fueron clasificados, como sigue, en 16 programas:

<u>FUNCION</u>	<u>PROGRAMA</u>
A) <u>Planeamiento Físico</u>	1.- Adquisición y Recuperación de áreas.- 2.- Vivienda. 3.- Espacios Verdes. 4.- Construcción Varias. 5.- Vialidad. 6.- Alumbrado Público. 7.- Tránsito y Transporte. 8.- Talleres.
B) Educación y Cultura.	1.- Artes y Letras. 2.- Divulgación Científica. 3.- Teatros Municipales.
C) Adquisición de Bienes Muebles. Permanentes.	1.- Equipamiento para la Asistencia Social. 2.- Equipamiento para los Servicios Administrativos.- 3.- Equipamiento Plan Desarrollo.
D) Higiene Urbana	1.- Limpieza 2.- Saneamiento 3.- Necrópolis.

#### 4.- Líneas de Prioridades.

También se establecieron en este presupuesto de capital tres líneas de prioridades, resumidas según fuera la primera, segunda o tercera prioridad, que contaban con distinta financiación. La primera, con recursos provenientes del aporte del gobierno nacional (art. 297, inciso 13, de la Constitución de la República) con destino a obras públicas departamentales y de los tesoros municipales de vialidad y de vivienda y la segunda y tercera, con recursos provenientes del uso del crédito (constituidos por los fondos departamental de viviendas económicas y de vialidad y saneamiento).-

Es decir que, en esta materia distinguimos, por razones prácticas, dos diferentes prioridades:

- a) Para definir el grado de urgencia en la ejecución de la obra, en ámbito ejecutivo, de responsabilidad técnica y política;
- b) Para definir en los hechos la ejecución práctica de la obra. En éste sentido, clasificadas las Inversiones y obras, en tres tipos de prioridades, desde el punto de vista político:

Ejecución inmediata, a mediano y a largo plazo. Cabe dilucidar, - si con la financiación del Gobierno Nacional y los recursos derivados del crédito se permite un grado de realización total y/o parcial de esa primera línea de Prioridad.- En el Municipio de Montevideo, cada línea (grupo a), representó un  $\frac{1}{3}$  del total de Proyectos y en cuanto a financiación, el aporte del Gobierno Nacional apenas llega en el Ejercicio al 35% (grupo b). Por lo tanto, solo otras fuentes de financiación y recursos derivados del crédito nacional y/o internacional, permitirá alcanzar un plan mínimo de Inversiones y Obras, en el campo municipal.-

#### 5.- Financiación.

En la faz de financiamiento, se tabuló también por programas y sub-programas cada proyecto, indicando la correspondiente línea de prioridad y las fuentes de los fondos de financiación, con las respectivas relaciones porcentuales.-

En grandes cifras, el Plan Prioritario N° 1, en el corto plazo (quinquenal) del Gobierno Departamental de Montevideo, en el Presupuesto de Capital, ascendió a siete mil millones financiados:

- Con el aporte del Gobierno Nacional
- El reembolso de Préstamos
- La venta de activos.
- Recursos del crédito.
- Aporte del Presupuesto de operaciones.

Los planes Prioritarios N° 2 y 3°, constituyen necesidades vitales, dentro de un Plan decenal, para llenar vacíos fundamentales en materia de obras e inversiones.-

En resumen, los capítulos del funcionamiento abarcan:

- |   |   |
|---|---|
| A) - Fondos provenientes del Sector Público:    | a) Ahorro del Presupuesto de Capital (saldos no utilizados de obras);<br>b) Tesoro General Municipal;<br>c) Tesoro de Obras Ptas. municipales;<br>d) Aporte Nacional; |
| B) - Préstamos de organismos de Financiamiento. | a) Del país;<br>b) Del exterior;  |
| C) - Créditos de Proveedores                    | a) Del país<br>b) Del Exterior;   |

D) Incidencia en el presupuesto de operaciones.

Naturalmente que este plan de obras e inversiones traería aparejado un incremento en algunos casos de los recursos Municipales, y, casi siempre del costo normal de mantenimiento de obras e inversiones en el futuro, por lo cual se hizo la previsión del caso y se incluyó en el respectivo proyecto de presupuesto de funcionamiento para el quinquenio 1968-72.

A vía de ejemplo, dentro de la Finalidad de Inversiones para el Desarrollo Económico y Social, Función Planeamiento Físico, Programa Alumbr

do Público (Sub-Programa Extensión de la red), se encuentra:

- a) Los proyectos de producción de bienes de Capital del Sector, su costo (inversión bruta) desglosado en obras y trabajos y los insumos correspondientes;
- b) El costo del mantenimiento anual del Proyecto, constituido por una previsión para gastos de Depreciación, mantenimiento y reparación, en base a una tasa anual sobre la inversión bruta;
- c) La estimación del incremento de los recursos y sus incidencias en las arcas fiscales, como consecuencia de la extensión de la red y el nacimiento de la obligación tributaria (prestación efectiva del Servicio, en el caso de la Tasa de Retribución de Servicios de Alumbrado y Salubridad).-

En los anexos se adjuntan los formularios confeccionados en el marco del Presupuesto de Capital, en donde la labor técnica asumió una dedicación, seriedad y positividad, dignas del elogio más encendido.- (1)

-----

(1) Este equipo estuvo integrado por los esforzados funcionarios. Arq. Miguel Canale, Arq. Faget e Ing. Riella.- A ellos nuestra felicitación y agradecimiento.-

V) RELACIONES PUBLICAS Y COMUNICACIONES.-  
C A P I T U L O V

Este capítulo tiene por objetivo analizar los pasos en materia de Psicología Social efectuados una vez que se concretó el Presupuesto tentativo: las grandes cifras que en valores monetarias daban lugar a la formulación de una orientación económico-financiera que el órgano ejecutivo adoptaría para la concreción final del Presupuesto a presentar al órgano colegiado legislativo.-

La planificación efectuada en este campo abarcó tres aspectos básicos: uno, de divulgación interna destinado a la exposición de los principales planes y medios disponibles y necesidades, a través de simposios efectuados bisemanalmente. En ellos cada una de las Direcciones, conforme a los planes prioritarios trazados, efectuó una descripción analítica de sus programas en el campo de funcionamiento y en el campo de capital.-

La finalidad a prima facie era concretar un diálogo con todas las direcciones, que persiguiera, como aspecto fundamental, el conocimiento por parte de los ejecutivos municipales, de cuáles eran las metas que tenía el Ejecutivo Deptal. de Montevideo, a través de sus distintas unidades responsables.-

Asimismo, se trataba de obtener, por esa vía, sugerencias que permitieran el ajuste de esos planes un análisis más profundo de los aspectos constitutivos de los mismos; un nuevo ajuste en las escalas de prioridades originalmente delineadas, cambios en la fijación de metas, y, también, assimilar las críticas que se pudieran realizar, a efectos de que ellas redundaran positivamente en la consolidación de los planes.-

Esas reuniones, a las cuales asistieron todas las direcciones, fueron dirigidas, cada una de ellas, por un expositor que, sucesivamente, ponía en conocimiento del resto los planes que tenía su dirección como unidad ejecutora responsable. A su vez, informaba acerca de las necesidades personales y materiales y cuales eran las medidas que debía disponer para el alcance de esos planes. Fundamentalmente, el desarrollo incluía un desglose de los medios con que debía contar para el éxito de los

planes, determinando, en todos los casos, el déficit en la materia. En efecto, en los planes de metas cuantitativas, debía calcularse, concretamente la necesidad existente en la materia y cuál era la racional posibilidad de satisfacer esas necesidades en el corto y en el mediano plazo, que abarcaban el ejercicio presupuestal y período presupuestal de gobierno.-

Asimismo, se efectuó una participación a nivel político. Esa participación tuvo tres factores: la primera, que fueron las jornadas de divulgación a las que hemos aludido ya. La segunda, la integración al simposio de divulgación interna, de los Ediles de las distintas fracciones en que se dividía el Partido gobernante y, finalmente, reuniones directas con el Intendente, en las cuales se resolvían problemas administrativos de comunicaciones en la lucha contra la mentalidad refractaria. Con ello la consulta en el terreno de las alternativas de problemas, que factibles de varias decisiones, era fundamental la unidad en la materia, para dotar de coherencia básica todo el presupuesto emanado del ejecutivo superior.-

En los tres aspectos, se tentó, fundamentalmente, hacer llegar, desde el punto de vista político, las estrategias que debían seguirse luego en la J. D. para que este presupuesto pudiera ser discutido en un nivel técnico, sin cambios esenciales en las prioridades. Resulta axiomático que un presupuesto por programas no puede ser vulnerado ciegamente cuando no se dispone de recursos en una forma masiva. Es decir, si existe un déficit real en materia de recursos, que impida el alcance de todos los planes, un cort masivo de los mismos, en un porcentaje determinado que permita el equilibrio, inevitablemente conduce a un caos. Este hecho que prácticamente distorsiona la escala de prioridades establecidas por el Intendente, que también afecta considerablemente la responsabilidad de las distintas unidades ejecutoras fue anticipado y explicado a los Sres, Ediles. Estos asumiendo una actitud de este tipo dejarán prácticamente en libertad de delegar esa responsabilidad al Intendente. Está claro que les endosará la responsabilidad, participando que con los medios disponibles es imposible el cumplimiento de metas. Infortunadamente la J. D. más tarde caería en ese tremendo error, en contra de los intereses del país.-

En tal sentido, se hizo especial énfasis en las estrategias que debían seguirse, el entorno de la discusión el marco de análisis de los distintos programas, en la necesidad de comprender los objetivos de cada programa, de estudiarlos expresamente, ya que en el escaso tiempo con que se contaría luego en el órgano colegiado legislativo era prácticamente imposible concretar críticas positivas. Se aclaró que los ataques que afectarían la unidad que debía tener el presupuesto eran peligrosos, ya que la experiencia indicaba que las apreciaciones unilaterales concretadas en términos no fundados, sin especificar un análisis profundo de las metas globales, eran totalmente negativas y conducían fatalmente a una anarquía total de la estructura presupuestal presentada.-

Infortunadamente, todas esas previsiones, luego no resultaron. No se pudo concretar en la práctica la aprobación legislativa de variantes de tecnificación de una importancia fundamental para la marcha del Municipio de Montevideo y sin cuya vigencia resultará fácilmente predecible un resultado totalmente negativo en cuanto a eficacia, racionalización y cumplimiento de metas.-

En tal sentido, debemos expresar que la eliminación de instituciones como Organización y Métodos, Administración de Personal, Relaciones Humanas La ubicación de la Dirección de Presupuesto con independencia funcional de la Intendencia y la eliminación del departamento Administrativo de Servicios Generales, básicamente la Central de Abastecimientos, (necesidades técnicas explicadas exhaustivamente a los señores Ediles o sus representantes en los simposis de divulgación interna, en las mesas redondas de bancada y en las participaciones a nivel político) resultaron, infortunadamente arengas en el vacío, o sea que no fueron recogidas, en ninguno de los casos por el presupuesto que, en definitiva, fue aprobado por la J.D.-

Finalmente, un tercer aspecto en cuanto a relaciones públicas: la participación a la comunidad.-

Esta participación a la comunidad persiguió, explicar sinceramente y en forma paulatina a la sociedad, cuáles eran los cambios que se iban a producir en cuanto a estructura, presentación y, también, en cuanto a la formulación del Presupuesto por Programas del Municipio de Montevideo. La comunicación comprendía, al Presupuesto de funcionamiento, como, también a la fase de recursos, ya que, en tal sentido, se previó en el plan de trabajo, la existencia de una Secretaría de Relaciones que informase en forma progresiva a la opinión pública. De hecho se intentaba recoger, también en forma de encuesta, cuál sería la reacción y la sensibilidad de la comunidad hacia los distintos cambios que se proyectaban. En ese sentido informar acerca de los cambios en la base de liquidación de determinados tipos de recursos, por ejemplo: Patente de rodados, alumbrado y salubridad, en los cuales se procedió a cambios muy importantes. Se exploraba con una especie de sondeo a la opinión pública a efectos de ver si, en tal sentido, la modificación proyectada era positiva y permitía ajustar las y persistir con la línea de conducta trazada al respecto.-

En este orden, la gravitación de imponderables y, también, la asignación de determinadas funciones a la Secretaría de Relaciones, impidió que prosperara esa finalidad de información y recepción de mensajes. Incluso por la limitación del tiempo disponible, ocasional en esta oportunidad, ya que prácticamente una vez que se realizó el presupuesto tentativo, se contó con apenas un mes para la realización de este tipo de funciones, a las cuales, en un tanteo previo, se asignó una gran importancia. En cálculos previos se consideró que el éxito que se tuviera en esta etapa, representaría un adelanto en la ejecución del presupuesto, evitando reacciones populares que siempre son desagradables y que resultan muy difíciles de hacer frente, una vez que las decisiones tienen carácter de cosa juzgada.-

C A P I T U L O VI.-  
VI) APORTES FINALES.-

Tecnificación administrativa.- Una oportunidad infortunadamente desaprovechada.-  
Compendíamos en este Capítulo, los aportes fundamentales, al mejoramiento de la estructura municipal, en el campo institucional. Al respecto, cabe anotar que, conforme al plan trazado, los mismos fueron el producto de una participación conjunta de los grupos y eslabones jerárquicos municipales, los cuales vertieron sus puntos de vistas, sobre los diferentes sectores organizados, hasta llegar a una conjunción de ideas en la materia. Asimismo, esta estructura imprescindible para que la técnica del P.P.P., posea el par de muletas para caminar, fue analizada, explicada y aceptada a nivel político. Inexplicablemente, por la vigencia de factores que no entramos a analizar en profundidad, el cuerpo deliberante, echó por tierra el esfuerzo realizado en el campo técnico-institucional, determinando que la estructura municipal permanezca sumida en una estática, de la cual será muy difícil que se eleve.-

1.- Organización y Métodos.-

Con la determinación de las grandes finalidades departamentales buscamos proceder a una racionalización primaria del ente municipal. La efectividad no será factible de alcanzar, sino se comienza a trabajar al nivel técnico analizando los distintos Departamentos, sus funciones, los circuitos, los canales administrativos, buscando la existencia de labores duplicadas, investigando la superposición de funciones, la existencia de tareas innecesarias, en fin, racionalizando toda la Administración a efectos de que cada Departamento presente una fisonomía clara y precisa en cuanto a los objetivos que persigue a lo que se espera del mismo y una estructura que aproveche integralmente los medios de que dispondrá para el cumplimiento de esos objetivos.-

El plan para el año en curso en materia de O. y M., abarca los siguientes apartados:

- 1.- Organización institucional del Sector y asignación precisa de funciones, deberes y responsabilidades.-
- 2.- Establecer un orden de prioridades en el ataque a la hipertrofia administrativa que conceptuamos, debe comprender:

- a) Confeccionar de la diagramación del tránsito de documentos y Proceder a su crítica con fines de racionalización;
- b) Estudio y control de todos los formularios, con el objeto de
- uniformar y homogeneizar los existentes
  - clarificar su contenido
  - reducir formatos
  - intensificar controles y responsabilidades.-
- c) Análisis exhaustivo del campo de la Mecanización con el fin de que pueda constituir un instrumento técnico-humano, al servicio de la Administración.-
- d) Reglamentación del funcionamiento administrativo de los nuevos Departamentos y sus sectores básicos.-
- e) Por último, encarar el análisis de los puestos de trabajo conjuntamente con la Oficina de Personal, a efectos de describir funciones, racionalizar puestos, clasificar cargos y proceder a una evaluación tentativa de tareas.-

Esta última finalidad no podrá ser iniciada sino bajo un plan consciente y avanzado, que enfoque el espinoso problema con las participaciones y comunicaciones necesarias.-

2.- Administración de Personal y Relaciones Humanas.-

Como se apreciará no se crea, en esta etapa el Servicio Civil integrante del Programa Automación y Racionalización Administrativa. Sin embargo, cabe reflexionar acerca de las ventajas de contar con un Estatuto adecuado de protección y formalización de la carrera administrativa municipal. A través del Servicio Civil, se procederá a dar carácter práctico al programa de Administración de Personal, ya delineado y descrito en el organograma de funciones.-

Estimamos de oportunidad, diferir para el 3er. año del período presupuestal la institucionalización del Servicio Civil, una vez que se complete el enunciado de ciertos problemas que habrá que superar, en el campo de las Relaciones Humanas, que en los próximos dos años deberá preparar el camino para el advenimiento del Servicio Civil y su Comisión rectora, la Dirección de la Función Pública Municipal.-

Para la actividad de Relaciones Humanas están fijadas una serie de metas, en el campo de la psicología social-administrativa.-

a) Capacitación de las Direcciones en materia de dirección, personal y manejo de problemas humanos;

b) Asistir al Intendente en el diálogo con los grupos informales y sus gremiales representativos;

c) Organizar la Oficina de Personal, a efectos de dotar de los mecanismos modernos en materia de disciplina preventiva y represiva.-

### 3.- Creación de la Oficina Municipal de Planeamiento y Presupuesto.

Debe ser el órgano técnico asesor básico de la Intendencia Municipal y en base a la orientación fijada por las políticas y planes gubernamentales del Poder Ejecutivo, tener a su cargo:

a) Preparar las instrucciones y orientar a los organismos en la elaboración coordinada de planes y programas, mediante normas a las distintas dependencias del Gobierno Departamental, referentes a la elaboración del Presupuesto Departamental, según el calendario y manual presupuestarios;

b) Controlar su formulación, estudiar e incorporar, modificándolos o no, los anteproyectos de presupuesto sometidos a su estudio, procediendo finalmente a la compilación y centralización de la elaboración de los proyectos finales;

c) Preparar el proyecto definitivo de Presupuesto Departamental quinquenal de recursos, gastos corrientes e inversiones para el período de gobierno, a efectos de su presentación a la Junta Departamental, como asimismo las modificaciones anuales indispensables, aprobados ambos por el Consejo de Planificación y Coordinación;

d) Estudiar los presupuestos de los entes municipales y proponer las normas de coordinación con el Presupuesto Departamental;

e) Vigilar la ejecución presupuestal, evaluando el avance de planes y programas, comparando las metas fijadas y alcanzadas y los rendimientos con los costos, para información de la autori-

dad superior;

- f) Reunir y analizar los antecedentes, datos, estadísticas, informes y balances de situación e informando al respecto a la autoridad superior;
- g) Preparar el estado demostrativo del grado de cumplimiento de los objetivos y metas programadas, indicando las previstas y alcanzadas y su costo resultante coordinará y orientará la rendición de cuentas y el balance de ejecución presupuestal que prescribe el art. 214 de la Constitución de la República, en base al análisis administrativo de costos y rendimientos y la información sobre la eficiencia de los organismos y cumplimiento de programas.-

A tal efecto, la Contaduría General Municipal remitirá las informaciones relativas al costo y las unidades ejecutoras, las estadísticas de rendimiento;

- h) Dictaminar en los proyectos de decretos y resoluciones de carácter normativo, orgánico-funcional u operativo, previamente a su consideración por la asesoría jurídica, Participará de este modo en la implantación de estructuraciones, normas, métodos y procedimientos administrativos y en el adiestramiento del personal, contando a tal efecto, con unidades de planeamiento, de proyección presupuestaria, de organización, normas y métodos, de estadística y de evaluación;
- i) Dar normas generales en armonía con organización y métodos a las dependencias del Gobierno Departamental, referentes a mejoras en los servicios, por medio de instrucciones estándar que se apliquen a todas las oficinas, basadas en estudios de racionalización. Estos se instrumentarán en lo administrativo, mediante la coordinación, refundición o supresión de oficinas y servicios similares, y la planificación, ejecución y contralor de la mecanización de todas las dependencias posibles; y en lo económico: mediante 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;

j) Estudiar, investigar y recomendar conjuntamente con la Comisión del Servicio Civil, el plan anual de sueldos y salarios de acuerdo a las oscilaciones del costo de vida en el Departamento de Montevideo, para lograr 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;

k) En tal sentido tendrá también ingerencia en la Comisión de clasificación y Evaluación de Fuestos, en la que tendrá un representante cuya finalidad, en el mediano plazo, es arribar al Manual Descriptivo de Funciones y al Nomenclador General de Funciones.-

4.- La contaduría como órgano asesor.

Con carácter institucional se ubica a la Contaduría General Municipal órgano del contralor económico-financiero, lo que implica responder en forma directa, del Intendente: por la entidad de sus funciones, por la autonomía que las mismas han menester para llegar al objetivo y por el carácter de órgano de contralor municipal. Todo esto impone un tratamiento jerárquico de independencia con relación a los distintos eslabones ejecutivos que se crean en la presente Carta.-

Concomitantemente, dentro de cada uno de los Departamentos se anota la presencia de un sector de registros contables cuya finalidad es relevar todo lo concerniente con el Departamento a su cargo, en materia de documentación contable, estadísticas y registros de tipo analítico, enviando información sintética a la Contaduría General Municipal, con el fin de que la misma proceda a la estructuración de la información general que le corresponde como Departamento y, presentar en concordancia con la Oficina de Presupuesto, el control de ejecución programática.

En el ámbito contable, para el próximo período, se debe encarar un trabajo armónico:

a) De las Oficinas de registro contable, que actuarán en cada uno de los seis Departamentos, asistiendo al Director General departamental, en funciones de registro y estadística.-

b) De la Contaduría Central Municipal, como unidad de Contralor y Superintendencia técnica, emitiendo las ordenanzas y normas de contabilidad que deban regir las funciones del instituto creado en el apartado anterior.-

c) Oficina de presupuesto (técnica presupuestal) en funciones técnico-directivas, analizando la programática, dictando normas en materia de contralor y vigilancia presupuestal y analizando la información que en la materia reciba de la Contaduría General.-

5.-Creación de la Central de Abastecimientos.

En el análisis departamental, aconsejamos como innovación importante la creación de los Departamentos Administrativos y de Servicios Generales y el de Tránsito y Transporte.-

El primero de ellos tiene dos Divisiones fundamentales: la División Administrativa y la División Abastecimientos. En la primera se ubican las diferentes Direcciones que existían dispersas en la anterior carta, sin una unidad de dirección que atribuyera coherencia y formalización efectiva a las decisiones, con el fin de transformar las mismas en metas de efectiva aplicación: la Oficina de Personal, Locomoción y Servicios Internos, Inspección General, Bienes Muebles, la Escribanía Municipal, Registro Civil y su correspondiente Registro contable. La segunda División tiene especial entidad: es la División Abastecimientos.-

En esta primera etapa creamos la División Abastecimientos, a la cual competará como meta la unificación del complejo vineulado, directa o indirectamente, con la centralización de una política efectiva de compras, depósito y distribución, salvaguardando los standards de calidad, la continuidad de todos los servicios y la economicidad de las inversiones.-

Creemos importante, exponer la descripción que preparamos para el Programa Abastecimientos y que fue recogida íntegramente.-

Dicho programa tiene por finalidad proceder a una racionalización y coordinación de los servicios municipales en materia de abastecimientos, propendiendo a una centralización de los servicios por suministros a todas las reparticiones de la hacienda municipal. Por medio de los principios de la Unidad de dirección, centralización y comando, se busca en el período presupuestal una disminución de los costos, estandarización de los consumos y una política efectiva en materia de lotes óptimos de compra, depósito y distribución, salvaguardando los estándares

mínimos de calidad, la continuidad de los servicios y la economicidad de las inversiones.-

La Meta fijada para el ejercicio 1968 se concreta en la preparación del Presupuesto de Adquisiciones y en la paulatina absorción de todas las funciones de su especie realizadas por otras reparticiones, para completar en el ejercicio la asistencia a todos los Departamentos, en las tareas especificadas ut supra.-

En la asignación de responsabilidades, se tendrá en cuenta la asistencia que O. y M. proporcione a las líneas ejecutoras del programa y la coordinación con el Programa 240 sobre Mantenimiento y Reparaciones y 120 Servicios Administrativos Generales.-

Las ventajas de este Programa, constituye un intento contra el exceso de burocratización en el entendido de dotar a la organización formal de canales flexibles, por donde transiten las órdenes, definiendo grados precisos de responsabilidad en el cumplimiento de las mismas. Pero, el Departamento Administrativo conforma una necesidad impuesta por la nueva técnica del Presupuesto por Programa. Esta constituye una manifestación de los sistemas de determinación de costos. Dentro de ellos los insumos materiales implican un factor gravitante, y, por vigencia de la inflación, una variable muy difícil de optimizar dadas las enormes restricciones y limitaciones en que se mueve la Administración Municipal.-

El Municipio es un buen comprador y gasta más dinero en artículos de consumo, útiles y materiales, que la mayoría de las firmas industriales y comerciales del país. La práctica antieconómica, puede derivar de causas históricas, económicas o procedimentales. Pueden sintetizarse como sigue: 1) Falta de información estadística y de cálculo para prever las necesidades; 2) Aparente ausencia de relación detallada y precisa entre los artículos que se asignan a cada Dirección en el Presupuesto y lo que realmente se compra y gasta; 3) Consideraciones económicas, legales y presupuestales que incluyendo las asignaciones mensuales previstas, tienen por efecto repartir las solicitudes en órdenes

de compra de pequeño monto; 4) Falta de planeamiento comercial que con la anticipación debida asegure una corriente uniforme de artículos. Como resultado de relevamiento operado en el Municipio, se han clasificado las Unidades ejecutivas en actividades y trabajos (tareas). Todo el presupuesto de gastos del Municipio se ha confeccionado, por Programa y por tarea, lo que constituye una especificación efectiva y conceptual del gasto, y del lugar físico al cual se asigna. El programa de Compras es una combinación armónica de futuras necesidades, informes de gastos, documentos de previsión, orden de compra y formulario de pedidos; en una total integración (compras comunes, provisiones especiales, porcentajes de compras directas, compras especiales y pequeñas órdenes). Los abastecimientos o administración de suministros eficientes sistematizan las técnicas y métodos de las adquisiciones, el almacenaje y la distribución (especificaciones, estandarización, organización de almacenes), la redistribución de artículos sobrantes y obsoletos, la rehabilitación de artículos y elementos inservibles. Consiste entonces en la reducción al mínimo de las compras innecesarias, la prevención de los agotamientos o de las sobreinversiones de existencias con el objetivo básico de obtener una permanente prestación de los servicios a cargo del Municipio de Montevideo. A través del presupuesto programático, las actividades de almacén serán controladas en su eficiencia mediante la comparación de los costos estándar de las operaciones de preparación de pedidos, de almacenaje y de distribución con los gastos reales de ejecución de las mismas. Estos costos estándar podrán tomarse como porcentajes del valor total de los despachos mensuales de artículos. El consumo económico podrá ser también controlado, calculando al final de cada mes el consumo promedio durante el último mes de operaciones y comparándolo con el valor del consumo real correspondiente al mes inmediatamente anterior. Esta unidad de abastecimientos integrada por funcionarios especializados en la materia permitirá una política coherente en materia de adquisiciones a la vez que facilitará la elaboración de los futuros presupuestos por programa ya que el cálculo de los precios estándar futuros puede

ser tomado como base para el valor real de consumos futuros a ser ajustados anualmente. Como objetivos en el corto plazo, se alcanzará un abatimiento del costo de los productos, una reducción del costo unitario en base a la reducción del personal requerido, una reducción del volumen del expedienteo, una estandarización de las especificaciones, una supervisión centralizada sobre inspección de las entregas, almacenamiento y distribución de existencias y sobre transferencias entre distintas dependencias de los artículos excedentes o la venta de los mismos.-

Asimismo, se tenderá al empleo de una Comisión de Asesoramiento en materia de compras y una simplificación de los problemas de los proveedores. En la organización funcional de este Departamento, tal como se explicita en el Programa respectivo, tendrá urgencia muy estrecha, la nueva Dirección de O. y M. que se crea. En efecto, competará a la misma, en el próximo año.-

- a) Analizar la estructura de las Divisiones;
  - b) Analizar los puestos de trabajos y los medios operatorios más económicos;
  - c) El análisis de los circuitos administrativos, documentos e impresos;
  - d) Confeccionar el Manual de Compras y Procedimientos administrativos;
- 6.- En cuanto al Departamento de Tránsito y Transporte, creemos que su creación obedece a múltiples razones que pasamos a detallar seguidamente, siguiendo la opinión del Ing. P. Roda, uno de los expertos municipales en la materia.-

Los problemas del tránsito y el transporte constituyen una especialidad que no está dentro de los cometidos específicos de ninguno de los Departamentos actuales, a no ser por la presencia de las Direcciones de Ingeniería de Tránsito y de Tránsito y Transporte. Estimamos que dichas funciones deben extrapolarse de donde están para integrar un Departamento independiente al que se le dará la organización que las circunstancias exigen.-

Si bien se cuenta en el Municipio con secciones que, entre sus variadas funciones, en ocasiones tocan problemas muy particulares del trán-

sito, no así del transporte, como son la Sección Estudio de Vialidad, la Sección Alumbrado Público de la Dirección de Instalaciones Mecánicas y Eléctricas y la Sección Urbanización del de la Dirección del Plan Regulador, ello no constituirá una duplicación de funciones ya que al presente no ocurre así y la coordinación necesaria se logra a nivel de los respectivos Directores Generales.-

Pero el resto, lo más medular y complejo de la planificación y el contralor del tránsito y el transporte quedará íntimamente unificado y perfectamente definido dentro de la competencia de la Intendencia Municipal con una coordinación total, dentro de un mismo Departamento.-

En ocasión de las anteriores Intendencias ya existió y funcionó en el año 1943 un Departamento de Tránsito, pero la falta de organización técnica le impidió tener la estabilidad necesaria; no obstante, luego de desaparecer, la Dirección de Tránsito Público continuó realizando acuerdos directamente con el Intendente sin pesar como Departamento ya que la índole de los problemas así lo exigía.-

Recientemente, en el correr de los últimos tres años, considerándose que el ex-Concejo Departamental necesitaba un asesoramiento directo sobre transporte, lo que, dado lo especializado y particular del problema, no podía hacerse por medio de las oficinas afectadas a través de los Directores Generales de Departamento, se creó una Comisión Asesora del Transporte a la que, finalmente, se le dió un carácter permanente con cometidos específicamente contenidos en la Ley Orgánica Municipal.-

Lo dicho, y la profunda convicción de especialistas, a través de tantos años de experiencia, de la importancia y complejidad de los problemas del tránsito y el transporte, justifican que tenga su órbita propia dentro de un Departamento.-

Es evidente que nuestro Municipio no cumple, ni por cerca, con los cometidos que una ciudad como Montevideo exige en materia de tránsito y transporte. Y si es ahora el momento de empezar a hacerlo, hay que organizarse para ello.-

No es posible pensar en incluir toda una verdadera reorganización de esas funciones, dentro del Departamento de Ingeniería y Obras, por ejemplo. Ello obligaría a sus jefes a responder por una diversidad de temas, sin significar eso una mejora en la función municipal.-

La índole tan variada de los problemas del tránsito y el transporte-de tan grande repercusión en la vida diaria de la ciudad- no encuentra paralelismo con las demás dependencias del Departamento de Ingeniería y Obras, y menos aún con cualquiera de los demás.-

La organización que entendemos debe darse al nuevo Departamento de Tránsito y Transporte es la que se expresa en el organograma expuesto en el Capítulo I.-

#### 7.- Creación del Consejo de Planificación y Coordinación.-

##### A) Integración.

Será presidido por el Intendente Municipal e integrado por los Directores Generales de Departamento y el Director Municipal de Planeamiento y Presupuesto .-

##### B) Objetivos.

Se reunirá en forma periódica y sistemática para coordinar los asuntos trascendentes de proyección de actividades, presupuesto, normas y métodos y formulaciones de políticas, así como para un continuo intercambio de opiniones, coordinación de la acción y evaluación de la situación y avances en los programas, actividades y trabajos;

##### C) Otros cometidos.

En particular, formará la Comisión de prioridad de obras públicas, con el Intendente Municipal, los Directores Generales de los Departamentos de Arquitectura y Urbanismo e Ingeniería y Obras y el Director Municipal de Planeamiento y Presupuesto, con el fin de estudiar el programa de inversiones presentado anualmente por la Oficina Municipal de Planeamiento y Presupuesto. Debe preparar el Plan o proyecto definitivo de inversiones y mejoramientos de capital que somete anualmente la Intendencia Municipal a la Junta Departamental para su aprobación final e inclusión en las modificaciones anuales del Presupuesto quinquenal Departamental.

mental de inversiones.-

Este Consejo o Comité, es asimismo fundamental para asistir al Intendente, en las múltiples funciones y dotar a todo el proceso del P.P.P. de una Unidad de Dirección mínima, necesaria incluso, en el contralor de su ejecución.-

8.- Conclusiones:

En el transcurso de esta investigación hemos insistido en la comparación del P.P.P., con el sistema de costos standard. En su esencia formalista como técnica presupuestaria, semeja el plan de cuentas, de la contabilidad de costos. Es decir, que, por si mismo, no dice nada. Debe ponerse en funcionamiento a toda la organización y a través de ella, el instrumento o la técnica utilizada adquiere proyecciones. El P.P.P., solo tomará el sendero de las realizaciones, si, está dotado de la elasticidad motriz que le permita seguir la ejecución de los hechos administrativos, su aprehensión, registro y conservación en memoria, para su uso oportuno, como proceden los cerebros electrónicos.-

Pero, para ello, la organización debe dejar atrás los moldes caducos y proceder a dos cambios sustantivos.-

- De tipo institucional
- De carácter técnico-operativo.

En el primer campo, los cambios estructurales facilitarán al P.P.P., la definición de las líneas de responsabilidades, que, en última instancia, se trasmutarán en acuerdos y decisiones. La actual carta del Municipio de Montevideo, con las modificaciones y aprobados por la J. Departamental, no constituye el medio preciso para el alcance de los objetivos, puesto que la organización sobre la cual se asentará, carecerá del patrón mínimo de formalización y de los institutos necesarios para programar la ejecución del PPP. Si O. y M. no actúa, desaparece el objetivo de la racionalización administrativa; sin las técnicas de Adm. de Personal y Relaciones Humanas, seguirá el mismo caos por ausencia del Servicio del Mérito y carencia de una carrera administrativa visualizada desde el ingreso a la cúspide. Sin una Oficina a nivel de Staff de Técnica

Presupuestal la confección de presupuestos por programa no tendrá la independencia científica que necesita para su estructuración y en nada diferirá de los presupuestos tradicionales.-

Sin la descentralización de las contadurías y la creación, en cada Departamento o unidad especializada, de las oficinas de Registros Centrales, será imposible controlar la ejecución del PPP.- En fin, sin una central de Abastecimientos, la política de compras y suministros se distorsionará, y con ello, uno de los elementos básicos de la ecuación de costos del P.P.P: los insumos materiales.-

Y todo este sombrío panorama, por eliminar los aportes técnicos, persistiendo con una organización obsoleta, que semeja la imagen de un motor de carrera ubicado en un coche de principios de siglo.-

Pero, aquí no terminan los problemas que acarrea la introducción del P.P.P. Resta examinar, su fase operativa, con la secuencia de necesidades que allí se originan.-

Volviendo al símil del Plan de cuentas, cabe expresar que corresponde la actualización de los registros, la transformación de los sistemas de cuentas de base financiera, a gestión ejecutiva y patrimonial y las normas de control, dotándolas del máximo dinamismo. Y, todo ello, en un marco de utilización creciente de sistemas electromecánicos y/o electrónicos, que propenderán positivamente, en la conquista de los objetivos.-

La letra fría del artículo 214 de nuestra Constitución, impone preceptivamente el Balance de Ejecución del Presupuesto estructurado por Programa. De hecho se está reconociendo la vigencia de las fases institucional y técnica del P.P.P.-

Sin las mismas, será muy difícil predecir el éxito para la futura gestión municipal.-

"Para ejecutar las acciones programadas será indispensable contar con las organizaciones y con una dirección adecuada. Las organizaciones deberán estar estructuradas de manera conveniente: existir una división del trabajo racional, estar bien definidas las líneas de autoridad y

asesoria, tener precisadas las funciones de personal, hecha la descripción de puestos sistematizados los procedimientos y métodos, e instaladas convenientemente las oficinas..... Los directivos de programas, convenientemente respaldados por los supervisores deben movilizar la organización hacia la consecución de las metas del programa." (Gonzalo Martner, organización y Presupuestos para el Desarrollo Económico, pag.33).-

La coincidencia absoluta, de la cita, con los juicios vertidos en esta investigación, exime de todo comentario.-

Estimamos que el Instituto de Administración ha puesto; en este enfoque del Presupuesto municipal, la necesidad básica, de señalar los vicios en forma clara y sincera.- Lamentamos profundamente que se haya desaprovechado en dar el paso hacia adelante, persistiendo en darlo en el vacío con una organización formal rígida, carente de técnica y sujeta más a la providencia del factor humano, que a la contundencia de los sistemas modernos.-

\_\_\_\_\_oo00oo\_\_\_\_\_