

UNIVERSIDAD  
DE LA  
REPUBLICA

---

Facultad  
de  
Ciencias Económicas  
y de  
Administración



**Instituto de Administración**

**El proyecto de  
reforma administrativa  
y  
el nuevo ordenamiento  
institucional de 1967**

**Cuaderno  
Nº 54**

MONTEVIDEO - URUGUAY  
1968

UNIVERSIDAD  
DE LA  
REPUBLICA

---

Facultad  
de  
Ciencias Económicas  
y de  
Administración



**Instituto de Administración**

# **El proyecto de reforma administrativa y el nuevo ordenamiento institucional de 1967**

**Cr. C. Maisonnave**

**Cr. R. Branda**

**Cra. T. Delgado de Puppo**

**Cuaderno  
Nº 54**

MONTEVIDEO - URUGUAY  
1968

El Instituto programó entre sus actividades, un estudio sobre la nueva Constitución, vigente a partir de 1967, a efectos de analizar específicamente si lo que se incorporó con referencia a las distintas áreas de la Administración Pública, responde a las necesidades que en la materia son impostergables para un eficiente funcionamiento del aprato gubernamental.

De este modo, el Instituto a través de un grupo de trabajos: "Organización Administrativa" a cargo del Cr. C. Maisonnave, "Servicio Civil y Carrera. Administrativa" a cargo del Cr. R. Branda y "Sistema Presupuestal" a cargo de la Cra. T. Delgado de Puppo, que abarcan aspectos fundamentales de la temática administrativa, sitúa en sus verdaderos términos las modificaciones realizadas en el texto constitucional.

LA DIRECCION.

## I N D I C E

	<u>Pág.</u>
INTRODUCCION	1
ORGANIZACION ADMINISTRATIVA por Carlos Maisonnave	
I. GENERALIDADES.....	2
II. ORGANIZACION ADMINISTRATIVA.....	6
A. Modificaciones básicas.....	6
B. Innovaciones propuestas no tenidas en cuenta o eventual- mente modificadas.....	9
III. ORDENAMIENTO NORMATIVO.....	14
SERVICIO CIVIL Y CARRERA ADMINISTRATIVA por Ruben Branda	19
Introducción.....	19
A. Situación anterior a la Constitución de 1967.....	19
B. El Servicio Civil y la Carrera Administrativa, en la Re- forma Administrativa proyectada.....	27
C. Situación actual.....	33
SISTEMA PRESUPUESTAL por Teresita Delgado de Puppo	45
A. Consideraciones generales sobre aspectos teóricos de los presupuestos por programas.....	45
B. La realidad presupuestal uruguaya vigente en la Constitu- ción de 1952.....	53
C. Principales normas contenidas en la Constitución do 1967	62

-----0-----



ORGANIZACION ADMINISTRATIVA

por Cr. Carlos Maisonnave.

## INTRODUCCION

El nuevo texto constitucional aprobado por la Asamblea General Legislativa el 24 de agosto de 1966 y sancionado por el plebiscito del 27 de noviembre de 1966, ha traído aparejado una serie de modificaciones tanto en el orden administrativo como en el financiero, que deben ser analizadas a la luz de lo que ya significan para el ordenamiento institucional uruguayo.

A título introductorio, diremos que la organización político-administrativa ha sido racionalizada de manera trascendente, aunque entendemos que todavía queda bastante camino por recorrer. El primer paso ya está dado y por vía legal, se podría complementar paulatinamente esta primera consolidación de lo que fue exhaustivamente estudiado y proyectado por la Comisión de Administración Pública de la ex-C.I.D.E., en su trabajo titulado "Reforma administrativa - Diagnóstico de la Administración Pública" del año 1966, cuya primera parte constituyó el tomo referente a la descripción del actual régimen administrativo del sector público y la segunda parte, los problemas de la administración estatal y las soluciones viables para mejorar su eficiencia, todo ello sintetizado en la denominada "Separata de la reforma administrativa", incluida en el primer Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 1965-74, presentado por el Poder Ejecutivo al Parlamento nacional. Figura como antecedente inmediato al Pre-diagnóstico de la Administración Pública, elevado al Consejo Asesor de la Reforma Administrativa a comienzos del año 1965.

Debemos citar también las enmiendas constitucionales para el desarrollo propuestas por la ex-C.I.D.E. en el año 1966, que contienen recomendaciones muy valiosas para el mejoramiento de la administración pública y que analizaremos oportunamente.

Postergamos entonces, como complemento de este primer análisis de las repercusiones administrativo - financieras del nuevo texto constitucional, el estudio de las leyes orgánicas o en su defecto, de los respectivos anteproyectos, de la Administración Pública, del Presupuesto, de los Gobiernos Departamentales, de las administraciones descentralizadas como asimismo la de contabilidad y administración financiera, la del servicio civil y de carrera administrativa y los manuales de procedimientos administrativos del Estado y operativos de las distintas actividades estatales y los reglamentos orgánico - funcionales de los organismos estatales.

## I. GENERALIDADES

La ex-C.I.D.E. ha publicado en el transcurso del año 1966 y previamente la reforma constitucional, un documento destacando algunos de los problemas institucionales que generaba la Constitución anterior y las soluciones fundamentales a los mismos como asimismo las recomendaciones de enmiendas constitucionales para facilitar, sin trabas institucionales, el mejor desenvolvimiento socio-económico nacional.

Haremos entonces un análisis de lo propugnado por la ex-C.I.D.E. y de lo realmente incorporado y aprobado posteriormente en el nuevo texto constitucional. Señalaba fundamentalmente en cuanto a gobierno y administración como problemas institucionales importantes, los siguientes: la gran autonomía de decisión de los diversos entes, la confusión entre las funciones de decisión y de ejecución y la ausencia de mecanismos de coordinación. Mantenía que las normas constitucionales anteriores habían generado una descentralización en lo que más debía centralizar, centralizando su vez las decisiones intrascendentes.

En cuanto economía y finanzas, puntualizaba que las autonomías funcionales y territoriales y el régimen de la hacienda pública habían contribuido para distorsionar la política económico-financiera, dificultando el comando económico-financiero unificado del sector público.

En el servicio civil, sostenía que la Constitución propugnaba avanzados principios para la jerarquización del funcionariado y la administración del personal pero posibilitando la multiplicidad de estatutos. También creando un sistema rígido de inamovilidad, posibilitando designaciones de matiz político.

En lo referente control y evaluación, se señalaba el énfasis constitucional en el control parlamentario y en el control financiero de legalidad por el Tribunal de Cuentas de la República por medio del dictamen o de la intervención previa en la preparación y ejecución de los presupuestos.

Entrando a las soluciones fundamentales que propugnaba al ex-C.I.D.E., proponía en primer término, en problemas de gobierno y administración, la integración y eficiencia del sector público, atenuando el centralismo en aquellas decisiones de carácter secundario de los órganos ejecutivos y centralizando en un grado compatible con el objetivo señalado de integración y eficiencia, la planificación, conducción, financiamiento, coordinación y evaluación de las actividades del Estado.

Podría lograrse la unidad de dirección y la integración del sector público, centralizando en el Poder Ejecutivo tanto la orientación como la formulación de políticas (planificación) y descentralizando la ejecución o faz operativa, con una precisa delimitación de las competencias y atribuciones y una mayor delegación de autoridad en las decisiones.

En lo concerniente a los cuerpos legislativos, se lograría su tecnificación y agilitación, dotándolos del necesario asesoramiento.

Se establecía primeramente, la consideración por las Cámaras entre el 1º. de agosto y el 15 de setiembre, de aquellos proyectos de leyes necesarios para instrumentar la ejecución del plan de corto plazo, como dato previo a la consideración del presupuesto.

En segundo término, la dedicación exclusiva de la Asamblea General en la primer quincena de diciembre de cada año, a la votación y correspondiente sanción de la Ley de Presupuesto Nacional, asegurando de esta manera la sanción del presupuesto en tiempo y forma.

En cuanto a las autonomías funcionales y territoriales, se deseaba una delimitación precisa de las mismas, los efectos de garantizar aquella integración y eficiencia del sector público antedicho.

Se intentaría de esta manera unificar la conducción política y la coordinación con la administración descentralizada por materias, sin quitarle la autonomía operativa y administrativa para su gestión sustantiva.

En particular, se hacía referencia a las modificaciones estructurales del sistema educacional y la aplicación de los planes en todas las etapas de la enseñanza escolar, media y superior, postulando la creación de un Consejo Superior de Educación como órgano consultivo asesor.

En la administración descentralizada territorialmente, lograr una definición constitucional de su grado de autonomía tanto gubernamental como administrativa financiera, inclusive previendo el dictamen del Poder Central acerca de los proyectos presupuestarios aprobados por los respectivos cuerpos legislativos departamentales.

En forma muy concreta, se propugnaba por la despolitización de los cuerpos directivos de la administración descentralizada, en particular aquellos que requiriera determinada especialización y experiencia y aún representatividad, para un mayor coherencia y eficiencia. Y también, aunque genéricamente, la verdadera misión del Secretario de Estado o Ministro, consistente en la formulación política y la administración de su Ministerio y de todos los organismos con él relacionados. En este caso, el instrumento legal sería una ley orgánica de Administración Pública estableciendo la organización, competencias, atribuciones y responsabilidades ministeriales e internamente, cada uno por su reglamento orgánico - funcional, posibilitándose de manera muy especial la delegación de autoridad en las decisiones.

En segundo término, en problemas de economía y finanzas, la ex-C.I.D.E. sustentaba la sistematización de la planificación y el presupuesto y su financiamiento, propugnando la institucionalización de la planificación en forma obligatoria en lo que tiene que ver el sector público pero indicativa para la actividad privada; la concreción, título informativo, de objetivos y metas de desarrollo socio-económico por medio de planes de mediano plazo (período de gobierno) y de corto plazo, presentados al Poder Legislativo en forma conjunta con sus proyectos de ejecución.

También hacer posible en la práctica, el cumplimiento de los principios de esencia del presupuesto tales como el de unidad, universalidad, anualidad y exclusividad, unificando la administración financiera; contar con un régimen especial o distinto de aprobación de los presupuestos de los organismos descentralizados con recursos propios y eliminar la intervención del Tribunal de Cuentas en la administración económico - financiera departamental, variar la conformación y disminuir los plazos de presentación, estudio y sanción de los presupuestos anuales; legislar en lo normativo para su aplicación permanente, en lo referente a clasificaciones de gastos y recursos, etapas presupuestarias y administración y contralor financiero - patrimonial.

En lo impositivo, delimitar las jurisdicciones de los distintos niveles de gobierno, centralizando o canalizando todo el financiamiento externo en el gobierno nacional, por coordinar planes y financiación por medio de esta conducción unificada del sector público. La competencia tributaria de los Gobiernos Departamentales sería saludable para asegurar su autonomía financiera, siempre que no interfirieran o no influenciaron fiscalmente la política económica del gobierno nacional, como sucede con la imposición sobre la propiedad inmueble, en especial los inmuebles rurales, o sea la contribución inmobiliaria.

En tercer término, en problemas relacionados con la función pública, se debería buscar su jerarquización, uniformizando el régimen del servicio civil del Estado en una ley del Servicio Civil y Carrera administrativa aplicable a todo el sector público, en base al sistema de mérito, la carrera administrativa, la selección y capacitación, la estabilidad funcional, la política de remuneraciones y la descentralización de los movimientos de personal.

Por último, se propiciaba un cambio cualitativo en el sistema de información, control y evaluación. Se establecería legalmente un sistema estadístico nacional que pudier proporcionar oportunamente la información necesaria para un cumplimiento eficaz de las distintas etapas, tales como la de formulación de planes y programas, la de ejecución en su faz principal de contralor y la correspondiente de evaluación de los resultados por medio de una medición de los costos.

Se modificaría radicalmente el contralor, racionalizándolo de forma tal que, con el fin de evitar la duplicación y complejidad del mismo, se hiciera preventivamente, delegando tal función en las contadurías centrales de los ministerios o generales de los organismos descentralizados.

Y a posteriori, el contralor externo del Tribunal de Cuentas de la República, que no dictaminaría o intervendría previamente en materia de elaboración o ejecución de presupuestos, ni aún en el dictado de normas de administración financiero - patrimonial. De tal manera, el Tribunal de Cuentas actuaría como ente auditor de la administración estatal y no participando en la administración, tanto en aspectos presupuestarios como en el dictado de ordenanzas de contabilidad.

Las contadurías tendrían la intervención preventiva, ejerciendo el contralor de legalidad, en sus aspectos cuantitativos, cualitativos y temporarios y el encauzamiento, en caso de transgresiones, de los correspondientes juicios de responsabilidad así como también el registro analítico del movimiento financiero - patrimonial, que a su vez sería registrado en forma sintética por la Contaduría General, en funciones de supervisión y centralización de las registraciones contables del Estado.

## II. ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

### Modificaciones básicas.

La organización administrativa del Estado ha sufrido sustanciales modificaciones, debiendo citarse en primer término, la reforma política que ha significado la sustitución de cuerpos ejecutivos pluripersonales por ejecutivos unipersonales. Dejando de lado las implicaciones histórico - políticas que significa este cambio de régimen en los órganos de dirección, tenemos que el Consejo Nacional de Gobierno pasa a ser sustituido por la Presidencia de la República y los Concejos Departamentales por Intendentes Municipales. Se instituyen también nuevamente la Vicepresidencia, el Consejo de Ministros con once miembros y el período de gobierno se amplía en un año más o sea cinco años. Debemos destacar que la jefatura del Estado sí está en manos del Presidente de la República aunque la jefatura de gobierno recae en el Consejo de Ministros, ya que el art. 160 le otorga la competencia privativa en todos los actos de gobierno y administración y específicamente privativa en ciertos casos.

Otra modificación básica es que se disminuye el número de directores de los entes autónomos y servicios descentralizados, a tal punto que el art. 185 habla de Directorios o Directores Generales, éstos en el caso de los servicios descentralizados.

Esta racionalización significa que se intenta tecnificar la administración, a sea en la faz orgánica, modificando o creando diversos organismos, ya sea en la función, mediante un ordenamiento normativo más adecuado para poder efectuar una ágil administración.

Se han creado dos nuevos Ministerios, el de Transportes, Comunicaciones y Turismo y el de Trabajo y Seguridad Social. Se centralizan en el primero, varias direcciones generales que pertenecían a otros ministerios, tales como Telecomunicaciones, Aviación Civil y Meteorología del Ministerio de Defensa Nacional y Correos del Ministerio de Industrias y Trabajo que pasa a denominarse de Industrias y Comercio como asimismo el de Instrucción Pública y Previsión Social que se transforma en el de Cultura.

Se crea la Comisión de Planeamiento y Presupuesto integrada por ocho representantes de los Ministros vinculados al desarrollo y el Director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, que la preside. Quedan excluidos de la Comisión los tres ministerios restantes, Relaciones Exteriores, Interior y Defensa Nacional.

El antecedente inmediato de esta Comisión, referido en la propia Constitución de la República y como una continuación de una función de planeamiento nacional, es la propia ex-Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (C.I.D.E.), que la constituían ordinariamente casi todos

los ministerios de la anterior Constitución, con la excepción de Interior y Defensa Nacional. Corresponde entonces hacer un análisis del avance tecnológico que significa en el orden institucional la creación de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto. Entendemos que su creación le imponían las circunstancias y aún reconociendo que su constitucionalización le otorga mayor relevancia en el marco político - institucional de la República, creemos que esta tecnificación es demasiado rígida por lo que su implantación por ley hubiera sido suficiente. El Director de la Oficina podría ser considerado un ministro sin responsabilidad política o sea que equivale un ministro técnico, siendo su cargo de particular confianza del Presidente de la República, además de deber ser persona de reconocida competencia en la materia.

La Oficina deberá formar comisiones sectoriales con representantes de los trabajadores y de las empresas públicas y privadas y además asistirá al Poder Ejecutivo en la formulación de los planes y programas de desarrollo.

En materia presupuestaria, constituye la denominada línea asesora del Poder Ejecutivo preceptivamente en cuanto al Presupuesto Nacional, a los Presupuestos de los Entes Industriales o Comerciales del Estado y a los porcentajes que cada Ente podrá destinar a sueldos y gastos de dirección y de administración.

En cuanto a planeamiento, significa la constitucionalización y ampliación de los cometidos de la ex-C.I.D.E. al igual que los determinados por ley y asignados expresamente.

En cuanto a presupuesto, el antecedente inmediato es, en el Ministerio de Hacienda, la Dirección General del Presupuesto creada por la Ley Número 13.320 de 28 de diciembre de 1964 según los artículos 23 y siguientes, en el Ministerio de Ganadería y Agricultura, la Oficina de Política y Programación Agropecuaria (art. 170), en el Ministerio de Salud Pública, la Dirección de planeamiento presupuestario (art. 138) y en el ex-Ministerio de Instrucción Pública y Previsión Social, un cargo de Preparador presupuestal (art. 103).

Debemos expresar que no ha debido concentrarse en una sola oficina los cometidos, la planificación económica y el presupuesto, sino como dos oficinas técnicas funcionando al nivel del gobierno nacional, con competencias distribuidas entre la oficina central de planificación y la oficina central de presupuestos. Concordamos en este punto con lo expresado por el Prof. Berchesi en su publicación "Presupuestos del sector público del Uruguay en la Constitución de 1967" (1).

---

(1) Nilo Berchesi "Presupuestos del Sector Público del Uruguay en la Constitución de 1967" (Apartado de la Revista N° 28 de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración), Mdeo. 1967, en las páginas 82 - 86.



Se crea el Banco Central del Uruguay, como ente autónomo. Transitoriamente, hasta que la ley establezca la integración de su Directorio y sus competencias, lo dirigirá un Directorio de cinco miembros, con los cometidos y atribuciones del Departamento de Emisión del Banco de la República (emisión de billetes, custodia y administración de encajes, acuñación de monedas, dirección del régimen monetario, política crediticia, fiscalización de la banca privada, etc.). Se crea el Banco de Previsión Social, dirigido por un Directorio de siete miembros, con representantes del Poder Ejecutivo (cuatro), de los afiliados activos y pasivos y de las empresas contribuyentes. Aglutina tres Cajas de Jubilaciones y Pensiones: Civiles y Escolares, Industria y Comercio y Trabajadores Rurales y Domésticos y Pensiones al Vejez y sus funciones son muy diferentes a las clásicas de un banco por lo que inclusive puede denominarse Caja de Previsión Social.

Se transforma la integración del Consejo Nacional de Enseñanza Primaria y Normal, de cinco miembros, con tres por lo menos, maestros con una antigüedad mayor de 10 años; del Consejo Nacional de Subsistencias y Contralor de Precios; del directorio del Instituto Nacional de Viviendas (I.N.V.E.); de la Comisión Nacional de Educación Física y del Consejo Directivo del Servicio Oficial de Difusión Radioeléctrica (S.O.D.R.E.), todos ellos con tres miembros.

Pasen a ser administrados por directorios de cinco miembros, los cuatro Bancos Oficiales (Central, República, Seguros e Hipotecario), la U.T.E., la A.N.C.M.P. y la A.N.P.; la O.S.E. y la A.F.E., de tres miembros y el S.O.Y.F. y P.L.U.N.A. con Directores Generales.

El Instituto Nacional de Colonización modifica su Directorio, integrándolo con cinco miembros: un Presidente designado por el Poder Ejecutivo, delegados de los Ministerios de Ganadería y Agricultura y de Hacienda y dos también designados por el Poder Ejecutivo, de candidatos propuestos por las Universidades de la República y del Trabajo y por las organizaciones nacionales de productores, las cooperativas agropecuarias y las sociedades de fomento rural.

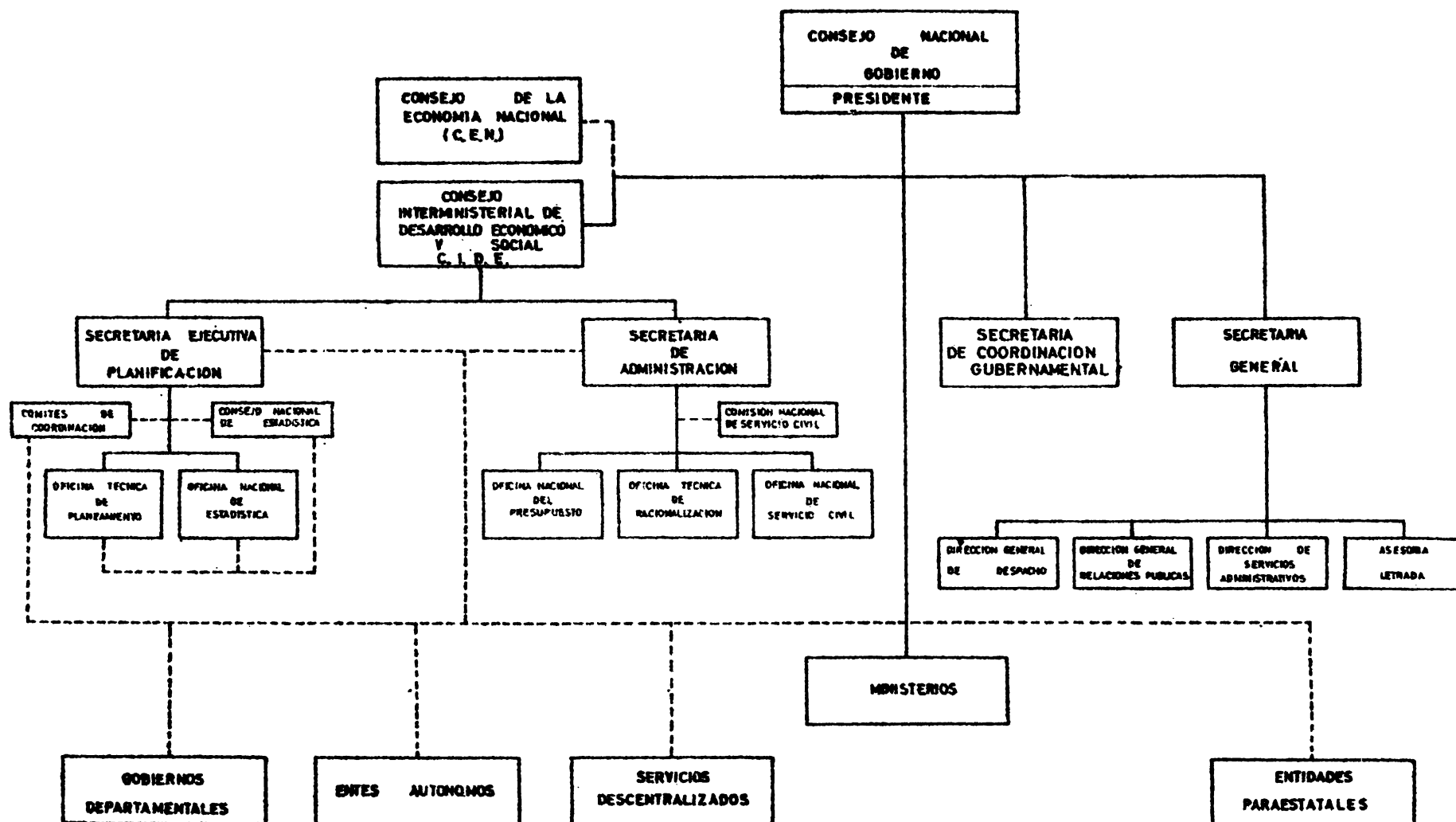
Corresponde citar solamente en este capítulo la creación cometida a la ley de una unidad del servicio Civil de la Administración Central, Entes autónomos y Servicios Descentralizados. Constituirá en los hechos la transformación de la Dirección del Estatuto del Funcionario en un ente con autonomía técnica - funcional.

En los Gobiernos Departamentales, las Intendencias Municipales se les señalan específicamente las funciones ejecutivas y administrativas.

Se vuelve a las Juntas Locales (centralizadas), con la posibilidad de poder ser incrementada su autonomía (Juntas Locales autónomas) y aún ser declaradas electivas (Juntas Locales electivas).

PROYECTO DE REESTRUCTURACION DEL PODER EJECUTIVO NACIONAL

ANEXO N° 1



Resulta destacable la cita constitucional de las Direcciones Generales de Departamento (ministerios municipales), cuyas competencias y denominaciones son potestad del Intendente Municipal.

**B. Innovaciones propuestas no tenidas en cuenta o eventualmente modificadas.**

En la separata de la reforma administrativa del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 1965 - 74, en su capítulo II "Organización", sub - capítulo C, Programa de reformas, la ex-C.I.D.E. señalaba la necesaria reorganización del Poder Ejecutivo, en primer término, de los organismos asesores. (Anexo N° 1).

Estepa fundamental es la constituida por la transformación de la propia C.I.D.E. en un Consejo Interministerial de Desarrollo Económico - Social, manteniendo inclusive la misma sigla de C.I.D.E., integrado por todos los Ministros y presidido por el Presidente del entonces Consejo Nacional de Gobierno, en su representación. Igualmente en todo aquello relacionado con los planes y programas de Entes Autónomos y Servicios Descentralizados, podrían integrarle los Presidentes de tales organismos. Y en todo lo atinente a la planificación y coordinación territorial, se reunirían periódicamente los Presidentes de los entonces Concejos Departamentales, con el Consejo Nacional de Gobierno y el C.I.D.E.

A su vez señalaba también, aunque este correspondería al ámbito legal o reglamentario y no constitucional por evitar así una rigidez innecesaria, la formación de comités especiales en el C.I.D.E., tales como los de financiamiento y coordinación de la política económica, de promoción agropecuaria, industrial, de viviendas y urbanismo, de comercio exterior, de seguridad social, de transporte, de comunicaciones, de energía.

También la reestructuración de la ex-C.I.D.E., mediante la creación de los órganos básicos, la secretaría ejecutiva de planificación y la Secretaría de Administración.

La primera estaría integrada por: la Oficina técnica de planeamiento, encargada de lo concerniente a planes y programas de desarrollo; la Oficina nacional de estadística, proveniente de la transformación de la Dirección General de Estadística y Censos del Ministerio de Hacienda, con el cometido primario de relevamiento y compilación de datos; los Comités de coordinación integrados por representantes de organismos públicos y privados, con el fin de promover la coordinación territorial; y el Consejo Nacional de Estadística, integrado por el Secretario Ejecutivo de planificación, el subsecretario de Economía (Ministerio a crearse), el Director Nacional de Estadística, el Estadígrafo - Jefe del Banco Central (a crearse) y un Estadístico matemático de la Universidad de la República, con la finalidad de planificar dicho campo específico.

La segunda, Secretaría de Administración, instituida con la Oficina Nacional del Servicio Civil, la Comisión Nacional del Servicio Civil, cuyas funciones y cometidos analizaremos en el capítulo respectivo, la Oficina Nacional de Presupuesto, ídem interior y la Oficina Técnica de Racionalización, con la atribución de analizar la organización, normas, métodos y procedimientos de la Administración Pública.

Se creaba dependiendo del Consejo Nacional de Gobierno, una Secretaría de coordinación gubernamental que oficiaría de agente centralizador de todas las gestiones ante el Poder Ejecutivo no encuadrables en las competencias específicas de los Ministerios afines o del propio C.I.D.E., promovidas por los demás poderes del gobierno, órganos autónomos y gobiernos departamentales. En particular esta Secretaría debería ocuparse de la coordinación territorial como asimismo de la problemática departamental.

Por último, se ampliaba la Secretaría del Consejo Nacional de Gobierno con una Dirección General de Relaciones Públicas con las funciones naturales a tal especialidad.

Esta superestructura administrativa proyectada reestructurando la línea asesora del Poder Ejecutivo, que ampliaba los cometidos de la ex-C.I.D.E., que fusionaba oficinas, creaba otras, pero que de todos modos racionalizaba cometidos afines en la órbita del Poder Ejecutivo, fue contemplada parcialmente en la reforma de la Carta constitucional. Como hemos visto (arts. 230, letra O), Disposiciones Transitorias y Especiales) fue creada una Comisión de Planeamiento y Presupuesto integrada con representantes de los ministerios vinculados al desarrollo, dirigiendo la Oficina de Planeamiento y Presupuesto con los cometidos de la ex-C.I.D.E. y con dependencia directa del Presidente de la República, para asistir al Poder Ejecutivo en la formulación de los planes y programas de desarrollo, en la confección del Presupuesto Nacional, en el estudio de los presupuestos de los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados y para demás cometidos asignados expresamente por disposiciones constitucionales y legales.

Por otra parte, el art. 60 prevé que, como lo veremos detalladamente en el capítulo relativo a este tema, la ley cree el Servicio Civil de la Administración Central, Entes Autónomos y Servicios Descentralizados con el fin de asegurar una mayor eficiencia en la administración.

En segundo lugar, en lo que respecta a aquellas instituciones de consulta, se consideraba imprescindible la constitución al más alto nivel, del Consejo de Economía Nacional cuya creación y cometidos por ley ya estaba prevista en la Sección XIV de la Constitución de 1952, presidida por el Ministro de Economía e integrada con representantes de los intereses económicos y profesionales y los Secretarios Ejecutivos de las unidades del C.I.D.E., de planificación y de administración. Esta Sección se mantuvo intocada, compuesta de un capítulo único.

En tercer lugar, se proponía una racionalización total de los ministerios, reubicando funciones, redistribuyendo cometidos, con el objeto de

mantener la unidad de especialización, asignando cada Ministerio la responsabilidad de todas aquellas actividades relacionadas con la materia de su denominación quedando su ejecución a cargo de los organismos jurisdiccionales correspondientes.

Concretamente, se proponía la creación de organismos específicos dependientes de los ministerios para la atención de cometidos tales como político económico - financiero, comercio exterior, turismo, comunicaciones, transportes, vivienda, urbanismo, abastecimientos, etc.

También la supresión de organismos con funciones duplicadas y de comisiones sin sujeción jerárquica ministerial; la reubicación de organismos de acuerdo a la afinidad con el respectivo ministerio; el aumento de la cantidad de ministerios por ampliación de los cometidos gubernamentales, con las siguientes alternativas de reestructuración. (ver anexo N° 2).

Surge del cuadro adjunto, en la 1a. alternativa, que Hacienda se transforma en Economía, para tener además a su cargo la orientación de la ejecución de la política económica y financiera; Interior tendría dentro de su jurisdicción las Procuradurías, Fiscalías e Institutos Penales; Instrucción Pública y Previsión Social, sería el de Cultura, pero con solamente la función de instrucción; Industria y Trabajo, sería de Industria y Comercio, con la salvedad de que el comercio exterior sería de competencia del Ministerio de Relaciones Exteriores; Trabajo y Previsión, aglutinaría ambas funciones de los dos ministerios antedichos; Transportes y Comunicaciones, con las funciones propias de estos campos, incorporando además las Direcciones de Aviación Civil y de Comunicaciones, del Ministerio de Defensa Nacional y la de Correos, del de Industrias y Trabajo. Al coordinarse las comunicaciones, U.T.E. se sub-dividiría en dos entes, de teléfonos y de energía, relacionándose éste con el Ministerio de Industrias y Comercio.

Y finalmente, se crearía también el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, como instituto planificador y coordinador en la materia de vivienda, de I.N.V.E. y del Banco Hipotecario.

La 2a. alternativa se basaba en simplemente redistribuir las funciones en los ministerios existentes entonces, sin creaciones, aunque con cambios de denominación al de Hacienda (Economía), Industrias y Trabajo (Industria y Comercio), Instrucción Pública y Previsión Social (Cultura, Trabajo y Previsión Social) y Obras Públicas (Obras y Servicios Públicos) entendiendo por servicios públicos, la vivienda y urbanismo, el transporte y las comunicaciones. Con el respectivo cambio de denominación de los ministerios, se buscaba además homogeneizar denominaciones de los niveles jerárquicos internos de organización, en Direcciones (General de Secretaría, Nacionales o Departamentales, Técnicas o Administrativas, Institutos, Centros) y Jefaturas (Departamentos, división, sección, sector).

Para los servicios comunes, se buscaba para su atención una uniformidad que consistiría, dependiendo de la autoridad superior, en un cuerpo

planificador y coordinador (Consejo de Planificación y Coordinación), comisiones o juntas asesoras para consultar con el sector privado, oficina para el planeamiento y la proyección presupuestarias (oficinas de planeamiento y presupuesto), una asesoría legal, una inspección general y dependiendo de la Dirección General de Secretaría de Estado o la Gerencia General, un servicio central de secretaría y comunicaciones (la secretaría general) y una administración central de personal, fondos, suministros y servicios (dirección o gerencia de servicios administrativos).

También esta racionalización ministerial fue contemplada en forma parcial, ya que de nueve ministerios se pasó a once, no creándose el de vivienda y urbanismo. Tampoco se transformó el de Hacienda en el de Economía, lo cual a nuestro entender hubiera sido de real trascendencia inclusive si se hubiera subdividido en dos, de Finanzas por un lado y de Economía por otro, aunque ésta no era exactamente la posición establecida por el proyecto de reforma administrativa. En lo que respecta a los demás ministerios, la racionalización de la estructura ministerial fue totalmente positiva, con la transformación del de Industrias y Trabajo en Industria y Comercio, el de Instrucción Pública y Previsión Social en el de Cultura, conformándose entonces el nuevo Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, denominado en el proyecto de reforma de Trabajo y Previsión Social. El propuesto Ministerio de Transportes y Comunicaciones, se le denominó de Transportes, Comunicaciones y Turismo, función ésta que en el proyecto era de competencia del Ministerio de Industria y Comercio, pero que también podría ser ubicada dentro de la jurisdicción de los ministerios de Relaciones Exteriores o de Obras Públicas.

Se agrega un nuevo inciso al art. 174, que tiende a atenuar la rigidez de las competencias específicas de los ministerios, facultando al Poder Ejecutivo para redistribuir por vía reglamentaria las atribuciones y competencias fijadas por ley.

Cabría agregar que toda esta reforma orgánico - funcional proyectada a fin de subsanar las deficiencias que presentaba el ejercicio de las funciones administrativas por el Poder Ejecutivo, tales como planificación, administración de personal, organización, dirección, coordinación, control e información, se instrumentaría mediante la puesta en marcha de leyes orgánicas de la Administración Pública (sustitutiva de las de los ministerios), del presupuesto, de los Gobiernos Departamentales y de las administraciones descentralizadas, de las leyes de contabilidad y administración financiera, del servicio civil y de carrera administrativa como así también los reglamentos orgánico - funcionales de los ministerios y demás organismos estatales y los manuales de procedimientos administrativos y operativos de las actividades estatales.

ANEXO N° 2

CUADRO COMPARATIVO DE LA ESTRUCTURA MINISTERIAL ACTUAL Y SUS ALTERNATIVAS DE ORGANIZACIÓN  
(1)

MINISTERIOS ACTUALES (1)	ALTERNATIVAS DE REESTRUCTURACIÓN	
	<u>Primera</u> (12 Ministerios con cometidos funcionales)	<u>Segunda</u> (9 Ministerios reestructurados)
	MINISTERIOS DE :	
Interior	Interior	Interior
Relaciones Exteriores	Relaciones Exteriores	Relaciones Exteriores
Defensa Nacional	Defensa Nacional	Defensa Nacional
Hacienda	<u>Economía</u>	<u>Economía</u>
Ganadería y Agricultura	Ganadería y Agricultura	Ganadería y Agricultura
Industrias y Trabajo	<u>Industria y Comercio</u>	<u>Industria y Comercio</u>
Instrucción Pública y Previsión Social	<u>Cultura</u> <u>Trabajo y Previsión Social</u>	<u>Cultura, Trabajo y Previsión Social</u>
Salud Pública	Salud Pública	Salud Pública
Obras Públicas	Obras Públicas <u>Vivienda y Urbanismo</u> <u>Transportes y Comunicaciones</u>	<u>Obras y Servicios Públicos</u>

### III. ORDENAMIENTO NORMATIVO

El proyecto de reforma administrativa incluye un capítulo referente a normas, métodos y procedimientos, proponiendo una racionalización de los sistemas, técnicas, métodos y procedimientos aplicables.

El programa de reordenamiento normativo prevé también la revisión constitucional, para:

- a) posibilitar la organización de un sistema coherente de planificación y presupuestos;
- b) poder consolidar la unidad de dirección de la política de gobierno, delegando autoridad operativo - administrativa con mayor o menor grado de descentralización y aún posibilitando el ejercicio de las autonomías, sin trabar la unidad de comando estatal;
- c) poder definir de modo más preciso las atribuciones del Poder Ejecutivo, Ministerios, Entes Autónomos, Servicios Descentralizados y Gobiernos Departamentales;
- d) posibilitar la delegación de autoridad y responsabilidad en las jefaturas de nivel intermedio;
- e) implantar un régimen de contralor eficiente que permita evaluar organismos y funcionarios.

Dentro de las correcciones constitucionales para el desarrollo propugnadas por la ex-C.I.D.E., propiciaban en esta materia como soluciones fundamentales, la integración y la eficiencia del Sector Público, atenuando o eliminando el centralismo en las decisiones secundarias en los cuerpos ejecutivos nacional, departamentales o autónomos y paralelamente, centralizando la planificación, conducción, financiamiento, coordinación y evaluación de la acción estatal.

De este modo se aseguraría la coherencia política y la coordinación gubernamental o intersectorial orientada por la planificación que facilitaría la unidad de dirección política y la correspondiente integración del Sector Público, centralizando en el Poder Ejecutivo, la formulación y orientación de las políticas, del financiamiento y de la información, supervisión y evaluación interna de las acciones y descentralizando la ejecución de las acciones del Sector Público, la promoción y apoyo del Sector Privado y la administración de los recursos humanos y materiales, por medio de una precisa delimitación de competencias y atribuciones y la mayor delegación de autoridad en las decisiones.



Se llegaría también delimitar de manera precisa las autonomías funcionales y territoriales, lo que garantizaría la integración y coherencia gubernamental y la complementación en la acción y posibilitaría la orientación, supervisión y evaluación de la gestión por el Poder Ejecutivo.

La administración descentralizada mantendría la prerrogativa de poder adoptar todas las decisiones necesarias a su gestión sustantiva con las lógicas limitaciones presupuestales y poder llevar a cabo todas sus actividades sin la sujeción que significa una previa autorización excepto en lo que respecta a planes, programas, presupuesto, financiamiento externo, precios, tarifas, leyes orgánico - funcionales, etc., a fin de encauzarla hacia una verdadera unidad de conducción política y la coordinación armónica de sus intereses con los de la comunidad.

De esta filosofía de reforma de las funciones administrativas, ¿qué ha tomado la nueva Constitución?

Debemos señalar básicamente dos aspectos: el incremento de las competencias ministeriales y la delegación de funciones, atribuciones o potestades administrativas. Lo referente al trámite de los presupuestos se verá en forma pormenorizada en el capítulo específico, aunque desde ya debemos señalarlo como un factor positivo no solamente como evolución tecnificadora sino también como racionalización en la materia.

Las competencias ministeriales indudablemente se han fortalecido, en primer lugar, al estipularse expresamente que el Poder Ejecutivo lo ejercerá el Presidente de la República actuando con el o los Ministros respectivos, o con el Consejo de Ministros, y en segundo término, con la reimplantación de este último órgano. Inclusive hay casos en que preceptivamente el Presidente debe actuar en Consejo de Ministros (art. 160).

De acuerdo a lo comentado en el capítulo de la organización administrativa, consideramos muy saludable administrativamente hablando, la reestructuración ministerial que se consolida en el artículo 174, señalando la ley las atribuciones y competencias en razón de materia, pudiendo redistribuirlas el Presidente de la República actuando en Consejo de Ministros.

Por su parte, los ministros vinculados al desarrollo integran o por medio de sus representantes, la Comisión de Planeamiento y Presupuesto.

Cabría puntualizar que este Consejo de Ministros tiene la jefatura de gobierno que, de estar integrado por personas que responden a la confianza política del Presidente de la República, le correspondería a éste, además de ser el jefe de Estado.

La delegación de funciones ha sido, de los cambios operados, desde el punto de vista de la flexibilización de la gestión administrativa, tal vez el más efectivo, descongestionando la función administrativa de los aspectos secundarios, de mero trámite, que ocupan y distraen los máximas jerarquías en cada nivel, quitándoles tiempo para ocuparse en sus ta-

reas más trascendentes, que es la razón por la cual ejercen el cargo específico que ocupan y para el que han sido particularmente nominados.

Estas funciones, atribuciones o potestades administrativas son las únicas delegables, no así las demás funciones cargo del Estado. Y sin entrar a hacer disquisiciones jurídico - doctrinarias sobre el tema, debemos dejar bien claro desde ya que el delegante delega en forma discrecional el ejercicio de la potestad o competencia, pero no la titularidad de la potestad misma o sea que no se modifica la competencia del delegante.

Y de tal modo la nueva Constitución preceptúa como delegantes al Poder Ejecutivo, los Ministros e Intendentes o sean las autoridades superiores con mayor poder de decisión política, en la jurisdicción del poder administrador y solamente dentro de la misma, y como delegatarios manteniendo la línea jerárquica y en un descenso gradual de la misma, los órganos subordinados inmediatos.

El delegante mantiene su responsabilidad jurídico - política y sus actos pueden ser impugnados con los recursos administrativos y jurisdiccionales y puede en cualquier oportunidad, reasumir la facultad o atribución delegada.

El Poder Ejecutivo puede delegar las atribuciones que estime convenientes, en primer término según el art. 168, inc. 24, actuando privativamente en Consejo de Ministros (art. 160), por resolución expresa y fundada y bajo su responsabilidad política. Esta delegación puede ser revocada por la mayoría absolut del Consejo de Ministros (art. 164).

Puede delegar en los Ministros de Estado, según el art. 181, inc. 8º, que se refiere a sus atribuciones y éstos a su vez, en otro delegatorio, o sea que subdelegan.

En segundo término, por las Disposiciones transitorias y especiales el Poder Ejecutivo puede delegar directamente sin pasar por el Ministro de la cartera, bajo su responsabilidad y por decreto fundado, las competencias que estime necesarias solamente varios organismos que pasan ser servicios centralizados del Ministerio de Transporte, Comunicaciones y Turismo, por asegurar la eficacia y continuidad del cumplimiento de esos servicios.

Por Resolución del Poder Ejecutivo de 6 de junio de 1968, se delega en los Ministros del ramo, determinadas atribuciones concernientes la Administración Pública y se establece que las atribuciones delegadas, no pueden ser objeto de delegación.

Los Ministros de Estado, por el art. 181, inc. 8º y 9º, pueden ser su vez delegantes y delegatarios de las atribuciones de su competencia por resolución expresa y fundada y bajo su responsabilidad política.

También en este caso, en las Disposiciones transitorias y especiales hay una excepción, que es la de que delegue su potestad de integrar la Comisión de Fomento y Presupuesto.

Los Intendentes Municipales pueden delegar a comisiones especiales las facultades necesarias para el cumplimiento de cometidos específicos y los Directores Generales de Departamento, en forma paralela diríamos, los cometidos que expresamente el Intendente Municipal delegue en ellos. Tanto las comisiones especiales como los Directores Generales de Departamento pueden su vez delegar estas atribuciones conferidas.

Para posibilitar la organización de un sistema coherente de planificación y presupuestos, se constitucionalizó la planificación para el desarrollo y los presupuestos por programas, formulando el Poder Ejecutivo los planes y programas de desarrollo y estructurando los presupuestos por programa, asistido y asesorado por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto. O sea que el organismo técnico asesor de máximo nivel, centraliza la programación tanto de largo como de mediano y corto plazos, asesorando al Poder Ejecutivo en la formulación de planes y programas y asistiendo en la estructuración o formulación de los presupuestos por programas, plan de corto plazo.

También en los presupuestos de los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados industriales y comerciales tiene intervención el Poder Ejecutivo que, previo asesoramiento de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, puede observarlos.

No así sucede con los presupuestos de los Gobiernos Departamentales, que no están sometidos preceptivamente a la aprobación de la Oficina Nacional de Planeamiento y Presupuesto, canalización que hubiera integrado totalmente todo el Sector Público dentro de una planificación global. Solamente por analogía se les aplica la presupuestación por programas, al estipular el art. 222 la aplicación, en lo pertinente, del art. 214 que implanta constitucionalmente la técnica del presupuesto por programas.

Por otra parte, queda como consecuencia de lo anterior que la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y eventualmente la Oficina del Servicio Civil, podrán implantar un régimen de control eficiente que permita evaluar organismos y funcionarios, quedando el Tribunal de Cuentas de la República con su control de legalidad de la ejecución presupuestaria y de toda gestión relativa a la Hacienda Pública, de acuerdo al art. 228.

Ampliaremos todos estos aspectos al tratar el capítulo referente los presupuestos.

Las atribuciones del Poder Ejecutivo, Ministerios, Entes Autónomos, Servicios Descentralizados y Gobiernos Departamentales han sido definidos de un modo más preciso al procederse a una sustancial reforma política.

Con respecto al Poder Ejecutivo, se fortalece notoriamente su posición política, al crearse el ejecutivo unipersonal, Presidente de la República e instaurarse nuevamente el Consejo de Ministros y desdoblarse de este modo la jefatura de Estado con la de gobierno, que eventualmente estarán en manos del Presidente en caso de no haber habido disolución de las Cámaras y haber tenido que nombrar a sus Ministros con apoyo del nuevo Parlamento constituido con mayoría del partido opositor, lo que conformaría un Consejo de Ministros de distinta filiación política a la del Jefe de Estado.

Además de poder disolver el Parlamento, puede remitir proyectos de ley con declaratoria de urgente consideración, aumentar su poder de voto, aumentar su iniciativa privativa, se le amplían sus facultades de contralor sobre la gestión económico - financiera de los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados, se le intensifica la responsabilidad por el orden económico y social al limitarse las prerrogativas impositivas de los Gobiernos Departamentales y al crearse dos organismos claves, cada uno en sus funciones técnicas específicas: la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y el Banco Central del Uruguay, coordinación en los planes y programas de desarrollo de todo el Sector Público y aún del privado.

Ya examinamos la tecnificación ministerial en el capítulo anterior y en lo que respecta a los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados, diremos que hubieron diversas finalidades para proceder a reformar la sección que trata de los mismos. Podemos citar la despolitización de sus directorios, las creaciones necesarias en la nueva estructuración, el menor número de directores, la participación del capital del Estado en actividades privadas, la ya comentada intensificación del contralor del Poder Ejecutivo sobre su gestión, la facultad de regular su descentralización por medio del Poder Legislativo y de tal modo aminorar las diferencias entre Entes Autónomos y Servicios Descentralizados (los servicios industriales y comerciales tanto para unos como para otros), etc.

Los Gobiernos Departamentales han visto ampliados sus recursos tributarios al implantarse una contribución del Presupuesto Nacional para sus obras públicas, ampliándose las funciones del ejecutivo departamental con las administrativas. Se implantan expresamente en la letra constitucional las Direcciones Generales de Departamento o ministerios municipales.

S E R V I C I O   C I V I L  
Y  
C A R R E R A   A D M I N I S T R A T I V A

por Cr. Raben Branda.

## SERVICIO CIVIL Y CARRERA ADMINISTRATIVA

### Introducción

Servicio Civil y Carrera Administrativa, son dos temas inseparables; esta última no es sino un sistema de organización de personal adoptado en nuestro país y, por lo tanto, resulta uno de los aspectos del Servicio Civil.

La denominación de éste, ha aparecido en una norma de la Constitución de 1967, por primera vez. Ninguna de las Cartas anteriores, ni las leyes dictadas hasta entonces, utilizaban tal término de origen anglosajón. Desde luego que un Servicio Civil ya existía en el Uruguay regido por diversas normas de orden constitucional, legal y parlamentario.

Nos proponemos en este trabajo exponer la situación del Servicio Civil y Carrera Administrativa en nuestro país, antes de las modificaciones de la Constitución promulgada en Noviembre de 1966; referirnos luego a lo contenido en la Reforma Administrativa proyectada por la ex-CIDE en esta materia y, finalmente, la situación actual.

Prendemos mantenemos sólo a nivel de normas constitucionales en nuestros comentarios, pero ello hasta donde sea posible, puesto que no podemos dejar de referirnos a la ley en cuanto ella complementa el concepto y aún al reglamento y comentarios ilustrativos con igual finalidad. Desde luego, la referencia a la ley N° 13.640 constituye el punto final del trabajo.

### A. Situación anterior a la Constitución de 1967

#### 1. Los principios fundamentales

Los principios fundamentales contenidos en la Constitución, orientadores de las relaciones entre el funcionariado y el Estado, pueden sintetizarse así:

a) Protección del derecho al trabajo de todo habitante de la República (art. 7) y paralelamente el deber de éste de aplicar sus energías intelectuales o corporales en forma que redunde en beneficio de la colectividad (art. 53).

b) Todo ciudadano tiene el derecho de ser llamado a los empleos públicos. Los ciudadanos legales requieren tres años luego de obtenida la Carta de Ciudadanía, excepto para profesor en la enseñanza superior (art. 76).

c) Responsabilidad civil de todo órgano público por el daño causado a terceros en la ejecución de los servicios públicos y la posibilidad del órgano de repetir contra el funcionario, lo que hubiera pagado en reparación, siempre que éste - en el ejercicio de sus funciones o en ocasión del mismo - hubiera obrado con culpa grave o dolo (arts. 24 y 25).

d) La obligación de que la ley reconozca - a quien se halle en una relación de trabajo o servicio - la independencia de su conciencia moral y cívica; la justa remuneración; la limitación de la jornada; el descanso semanal y la higiene física y moral (art. 54).

e) El establecimiento preceptivo de la carrera administrativa para los funcionarios presupuestados de la Administración Central (art. 60).

Por sentencia N° 145 del 8 de noviembre de 1956 del Tribunal de lo Contencioso - Administrativo, se declaró que la carrera estaba establecida para todos los funcionarios públicos.

No obstante, debemos aclarar que, texto expreso, la Constitución establece que están fuera de la misma los funcionarios de carácter político o de particular confianza, estatuidos con esa calidad por ley con mayoría especial.

En citas contenidas en la tesis del Dr. Deniel H. Martins, cuya publicación fue ordenada, titulada "Estatuto del Funcionario", se señala que la carrera administrativa es un sistema opuesto al norteamericano y al suizo de "positions", en el que el funcionario presta sus servicios a la administración en forma continuada y hace de este trabajo su profesión; que el funcionario comprendido en el sistema tiene derecho a la estabilidad en el cargo, a ser ascendido a los cargos superiores de la jerarquía, a una remuneración adecuada, a un sueldo de posividad para el caso de retiro, así como garantías y beneficios sociales.

Según el Dr. Martins, también los funcionarios amovibles, en nuestro sistema, están comprendidos en la carrera administrativa; sólo quedan excluidos de ella los funcionarios políticos o de particular confianza.

f) La inmovilidad de los funcionarios presupuestados de la Administración Central y de los Gobiernos Departamentales (arts. 60 y 62).

Para los Entes Autónomos Comerciales e Industriales, el Estatuto del Funcionario respetará esta garantía en lo que fuera conciliable con los fines específicos de cada Ente (art. 63).

La amovilidad de los cargos, debe ser establecida por ley con mayoría especial (art. 60). Así lo fue en varias oportunidades, de las que merece citarse las establecidas por los arts. 145 y 146 de la ley N° 12.802 del 39 de Noviembre de 1960.

g) La declaración de que los funcionarios están al servicio de la Nación y no de una fracción política.

La prohibición de realizar, en los lugares y horas de trabajo, toda actividad ajena a la función, reputándose ilícita la dirigida a fines de proselitismo de cualquier especie. Sobre este punto, el Dr. Justino Jiménez de Aréchaga sostiene que - al no estar definido "proselitismo" en la Constitución, la palabra debe tomarse en su sentido natural y obvio: "celo de ganar prosélitos" y por "prosélitos" se entiende: "partidario que se gana para una facción, parcialidad o doctrina" (1)

h) Al derecho de huelga: Cualquiera sea la opinión que se sustente al respecto, el caso es que - en los hechos - el derecho se ejercita sin limitaciones.

El inciso tercero del art. 57 dice: "Declárase que la huelga es un derecho gremial. Sobre esta base se reglamentará su ejercicio y efectividad".

El artículo 165 del Código Penal dispone: (Abandono colectivo de funciones y servicios públicos de necesidad o utilidad pública). Los funcionarios que abandonaren colectivamente la función, en número no menor de cinco, con menoscabo de su continuidad o regularidad, serán castigados con pena de tres a dieciocho meses de prisión".

---

(1) Justino Jiménez de Aréchaga, "Casos prácticos - Prohibición de proselitismo en la administración pública, La Revista de Derecho, Jurisprudencia y Administración, Año 52, Junio-Julio de 1954, N° 6-7.



La Ley N° 13.720 del 16 de diciembre de 1968 que creó la Comisión de Productividad, Precios e Ingresos, contiene normas muy importantes sobre reglamentación de este derecho cuando se trata de servicios públicos: no considera lícita ninguna medida de huelga si el problema que la origina y la decisión de recurrir a ella no han sido planteados con no menos de siete días de anticipación, a la Comisión; la Comisión podrá indicar los servicios esenciales que deberán ser mantenidos; otorga facultades a la autoridad pública para tomar las medidas necesarias a fin de impedir la interrupción de servicios esenciales; se establece la obligatoriedad de la votación secreta para la aprobación por las organizaciones gremiales de las medidas de huelga, su rechazo, o la aprobación de otras fórmulas.

La sanción de estas normas implica la aceptación de la solicitud de la huelga en los servicios públicos, cuando tal medida se ajuste a lo preceptuado en aquellas.

## 2. Estatutos del funcionario

a) La Constitución comete a la ley el establecimiento del Estatuto del Funcionario sobre la base fundamental de que el funcionario existe por la función y no la función para el funcionario. Establece asimismo el campo de aplicación de sus preceptos a los funcionarios dependientes:

Del Poder Ejecutivo y Poder Judicial

- Del Tribunal de lo Contencioso Administrativo
- Del Tribunal de Cuentas

De la Corte Electoral y sus dependencias

- De los Servicios Descentralizados

Este es el estatuto que podríamos llamar "general" y quedan exceptuados de él: los funcionarios militares, policiales, diplomáticos y los cargos de la judicatura (art. 59).

Por los funcionarios de los Gobiernos Departamentales, el Estatuto deberá ajustarse a las bases que la misma Constitución establece y los principios que inspiran el Estatuto que hemos llamado "general" (art. 62).

Para los funcionarios de los Entes Autónomos industriales y comerciales, también el Estatuto deberá respetar las reglas de garantía establecidas para el "general", pero: "en lo que fuera conciliable con los fines específicos de cada Ente" y, además, deberá contener "las disposiciones conducentes al normal funcionamiento de los servicios" (art. 63).

El Estatuto para los Entes de Enseñanza, debe ajustarse a la norma de prescindencia política del funcionario, prohibición de toda actividad ajena a la función y de la proselitista de cualquier especie, a lo que nos hemos referido antes; además este Estatuto debe recoger las bases establecidas para el "general" y "las reglas fundamentales que establezca la ley, respetando la especialización del Ente". (art. 204).

b) El artículo 64, prevé que la ley, con mayoría especial, pueda establecer "normas especiales que por su generalidad o naturaleza sean aplicables a los funcionarios de todos los Gobiernos Departamentales, y de todos los Entes Autónomos, o de algunos de ellos, según los casos".

Como sabemos, existe multiplicidad de estatutos y no hay normas generales de este tipo.

Finalmente, para los funcionarios del Poder Legislativo, el Estatuto deberá también respetar todas las bases y principios establecidos para el que hemos denominado "general" (art. 107).

c) Las bases que hemos mencionado, están contenidas en el art. 61. Ellas son:

- condiciones de ingreso a la Administración.
- reglamentar el derecho a la permanencia en el cargo, el ascenso, el descanso semanal y al régimen de licencia anual y por enfermedad.

- condiciones de la suspensión o del traslado.
- reglamentar las obligaciones funcionales.
- reglamentar los recursos administrativos contra las resoluciones que los afectan sin perjuicio de las normas que al respecto establece la propia Constitución en la Sección XVII que organiza la defensa del ordenamiento jurídico y de los derechos subjetivos consagrados y garantizados en la Constitución, con el establecimiento de la jurisdicción contencioso - administrativa.

d) La ley puede autorizar la constitución de comisiones representativas del personal en los Entes autónomos, con fines de colaboración para el cumplimiento de las reglas del Estatuto, el estudio del ordenamiento presupuestal y la organización de los servicios, reglamentación del trabajo y aplicación de las medidas disciplinarias (art. 65, inc. 1°).

En los servicios públicos administrados directamente o por concesionarios la ley podrá disponer la formación de órganos competentes para entender en las dosinteligencias entre las autoridades y los funcionarios y los procedimientos para mantener la continuidad de los servicios (art. 65, inc. 2°).

e) No encuadra dentro de nuestro propósito el análisis del Estatuto del Funcionario, establecido por el Decreto Ley N° 10.388 del 13 de febrero de 1943. Sólo haremos estas breves referencias:

- No son muchas las normas del mismo que quedan vigentes por cuanto han sido derogadas tácita o expresamente por normas legales posteriores; otras, han perdido su vigencia frente a la Constitución de 1952.
- Este Estatuto, de acuerdo a la disposición de su art. 40, era de aplicación obligatoria para los tres Poderes del Estado, Entes autónomos, Servicios Descentralizados y Municipios.

Sólo quedaban fuera de él los empleos diplomáticos, consulares, docentes, militares, navales, policiales, de Institutos Penales, bancarios y de judicaturas.

### 3. Creación y supresión de empleos públicos

La creación y supresión de los empleos públicos y la determinación de dotaciones y retiros, es de competencia de la Asamblea General, pero debe cumplirse mediante las leyes de presupuesto, y la iniciativa en esta materia pertenece al Poder Ejecutivo.

La determinación de las atribuciones de esos empleos, corresponde a la Asamblea General (art. 85, incisos 13 y art. 86).

Para los Gobiernos Departamentales, esta facultad radica en la Junta Departamental y la iniciativa pertenece al Ejecutivo departamental (art. 273, inc. 2 y 218).

En los Entes Autónomos comerciales e industriales, la facultad radica en los Directorios (arts. 185 y 222). En los demás Entes Autónomos y Servicios Descentralizados, Tribunal de Cuentas, de lo Contencioso Administrativo, Corte Electoral y Poder Judicial, en el Poder Legislativo, con iniciativa en la respectiva autoridad máxima de cada órgano (art. 221).

Para el propio Poder Legislativo, la iniciativa pertenece a cada Cámara y la facultad de creación en la Asamblea General (art. 108).

#### 4. Designación y remoción de funcionarios

a) Las facultades en estas materias, quedan centradas en:

- las autoridades de cada Cámara, para el Poder Legislativo (art. 107).
- en la Administración Central, el Poder Ejecutivo (art. 168, inc. 9).
- en los gobiernos departamentales, la facultad radica en el Ejecutivo Departamental (art. 274, inc. 5) excepto para el personal de las Juntas Departamentales, para el cual las atribuciones las tiene cada Junta (art. 273, inc. 7).
- en los Entes Autónomos la facultad radica en sus autoridades (art. 185 y 204). En cuanto a los Servicios Descentralizados se estaría a lo que en cada caso disponga la ley.
- en el Poder Judicial, la Suprema Corte de Justicia (art. 239, incs. 4, 5, 6 y 7).
- en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, Corte Electoral y Tribunal de Cuentas, la facultad radica en las autoridades supremas de cada uno de estos órganos (arts. 321, 221 y 211, inc. G, respectivamente).

b) En cuanto al nombramiento de las autoridades de los órganos, las atribuciones quedan delimitadas así:

- Para los Consejos o Directorios de los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados, excepto los Entes de Enseñanza, se establece una designación sujeta a un estricto criterio de cuotificación político - partidaria (art. 187) que se extiende aún a los Consejos, Directorios o Comisiones de carácter honorario de los órganos con función permanente, quedando exceptuados solamente los meramente asesores, los que actúan sin patrimonio propio, los que administren fondos de previsión, seguros o compensaciones formados principalmente con retribuciones de patronos y obreros (salvo los jubilatorios que son designados en la forma expuesta anteriormente) y en general también se exceptúa todo otro órgano al que la ley atribuya otra forma de designación, atendiendo a su naturaleza o a la especialidad técnica de las funciones que debe cumplir (art. 190).

La facultad la tiene el Consejo Nacional de Gobierno dando conocimiento a la Cámara de Senadores, la que podrá oponer observación fundada en las condiciones personales, funcionales o técnicas de los candidatos.

También podrá la ley, con mayoría especial, declarar electiva la designación de los miembros de los Consejos y Directorios indicando los cuerpos o personas interesados en el servicio que deberán ser electores (art. 191).

- Los Consejos Directivos de los Servicios Docentes serán designados o electos en la forma que establezca la ley con mayoría especial. El Consejo Directivo de la Universidad de la República será designado por los órganos que la integran y los Consejos de sus órganos, por docentes, estudiantes y egresados conforme a la ley (art. 205).

En este caso, la ley orgánica de la Universidad estableció la forma de designación.

- Las autoridades de los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados, pueden ser destituidos en caso de omisión, ineptitud o delito en el ejercicio del cargo o por la comisión de actos que afecten su buen nombre o el prestigio de la institución a que pertenecen, (art. 200). Y podrán ser removidos a propuesta del Poder Ejecutivo, con venia de la Cámara de Senadores, en el caso de que aquel Poder hubiera formulado observaciones en su gestión y éstas fueran desatendidas (art. 199).

- Los miembros de la Suprema Corte de Justicia, de la Corte Electoral, del Tribunal de lo Contencioso Administrativo y del Tribunal de Cuentas, son nombrados por la Asamblea General (arts. 236, 324, 308 y 208, respectivamente).

De acuerdo al art. 102, corresponde al Senado, después de haberse producido la acusación ante la Cámara de Representantes y ésta haber declarado haber lugar a la formación de causa, sentenciar en juicio político promovido (art. 93), separar de sus cargos a las autoridades señaladas precedentemente. Y el juicio político procederá en los casos de violación de la Constitución, de las leyes u otro delito grave; siempre a petición de parte o de alguno de los miembros de la Cámara de Representantes.

- Los Ministros son designados y cesan en sus cargos, por decisión del Consejo Nacional de Gobierno. Los Consejeros Nacionales, miembros de ambas Cámaras y los Ministros se les puede formar juicio político en los mismos términos que hemos visto (arts. 93, 102 y 174).

c) En lo que respecta a las causales de destitución de los empleados inamovibles, el principio general es que sólo pueden serlo en caso de ineptitud, omisión o delito y con venia de la Cámara de Senadores o Comisión Permanente. Los funcionarios diplomáticos y consulares, además, pueden ser destituidos por la comisión de actos que afecten su buen nombre o el prestigio del país y de la representación que invisten; en este caso, sólo puede otorgar la venia, la Cámara de Senadores.

Los empleados que ocupen cargos declarados anovibles por ley, no están amparados en estas causales y pueden ser destituidos por la misma autoridad administrativa que los designó.

El principio general antes mencionado rige también para los funcionarios de los Gobiernos Departamentales, con venia de la Junta Departamental.

## 5. Organismos de administración de personal

La administración de personal, en este sentido, está descentralizada. Hay multiplicidad de órganos a nivel no sólo de Ministerios, Entes Autónomos y Servicios Descentralizados, sino, incluso en Direcciones de servicios. Sus funciones se reducen más bien al registro de hechos ocurridos en la carrera del funcionario y a la conservación de la documentación pertinente. No existe coordinación, por otra parte.

Hay Juntas de Calificación y Juntas de Recursos, cuyos cometidos están regulados en distinta forma, según el órgano a que pertenezcan, por cuanto todo ello queda librado a normas reglamentarias.

El Registro General de Funcionarios (creado en 1935), dependencia de la Contaduría General de la Nación, ha funcionado deficientemente, habiendo sido necesario realizar un censo de funcionarios, en 1964, para actualizar la información.

El Directorio del Estatuto del Funcionario que creó el Decreto Ley de 1943 (Estatuto del Funcionario), carece de facultades de decisión y es solamente un organismo asesor del Poder Ejecutivo que sólo es "oído", pero que no ha gravitado en forma alguna en la administración de personal. La Ley N° 12.803 del 30 de noviembre de 1960, dispuso en su artículo 164 que el Poder Ejecutivo proyectaría la centralización de las oficinas de personal de cada Ministerio, disposición que no ha sido, hasta la fecha, cumplida.

## B. El Servicio Civil y la Carrera Administrativa, en la Reforma Administrativa Proyectada.

### 1. Fundamentos y medios

Uno de los objetivos de la Reforma Administrativa proyectada por CIDE, integrante del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social es el de: "Mejorar la operatividad estatal y jerarquizar la Administración Pública ante el consenso popular".

Entre los medios con que aspira a alcanzar los objetivos propuestos, se señalan: "Actualizar las normas jurídicas para concretar las reorganizaciones; jerarquizar la función pública y modernizar los procedimientos administrativos, presupuestarios y de control".

Al señalar los "instrumentos" de la reforma, se incluye entre ellos:

- Enmiendas Constitucionales.
- Ley del Servicio Civil y Carrera Administrativa.

Partiendo de la afirmación de que siendo el Estado el mayor empleador, la acción de sus funcionarios gravita en forma principalísima en la vida nacional, la reforma sostiene la necesidad de tecnificar la administración a fin de adecuarla a las modalidades operativas modernas.

De ello deriva, a su vez, la necesidad de que el Servicio Civil constituya una verdadera carrera administrativa, debiendo la Constitución y la Ley consagrar los principios fundamentales que posibiliten alcanzar esa meta. Si bien en nuestro país las normas recogen algunos de tales principios, se entiende necesario una reforma de aquéllas, para adecuarlas

a las nuevas orientaciones apoyadas principalmente en el mérito y en la motivación, que hagan viable la transformación del Servicio en un instrumento eficaz para el logro de los fines del Estado, al hacerlo capaz para la ejecución de los planes de desarrollo económico - social.

Esta adecuación, propone se haga mediante:

a) La máxima utilización de los recursos humanos de la Administración Pública, con el menor costo social, en función de relaciones satisfactorias entre el Estado y sus funcionarios.

b) La capitalización de la experiencia de los funcionarios, para el desarrollo de una Administración Pública moderna.

c) La profesionalización del Servicio Público y la jerarquización de la función pública.

d) Una adecuada clasificación y descripción de cargos, como base par la selección, ubicación y remuneración, capacitación y evaluación de los funcionarios y de las reestructuraciones orgánico - funcionales.

e) El ingreso a la función pública por mérito, mediante una correcta selección donde prime solamente la idoneidad y vocación.

f) La determinación precisa de los derechos, atribuciones, deberes, responsabilidades y régimen laboral, como base de eficiencia y disciplina.

g) Una justa política de remuneraciones, complementada con un adecuado régimen de seguridad social.

h) El establecimiento de la carrera administrativa

i) Capacitación sistemática del funcionario, mediante entrenamiento permanente, utilización de Escuelas de Administración Pública y otros centros de enseñanza, etc.

j) Organización de oficinas rectoras y coordinadoras del Servicio Civil y de la Administración de Personal, con procedimientos uniformes.

Un enfrentamiento de estos medios - aunque sea sin intención de profundizar cada aspecto - con el contenido del parágrafo I, nos conduce enseguida a afirmar que las normas constitucionales anteriores no eran obstáculo a su aplicación. Sin duda carecen de unidad; en algunos casos son vagas, con defectuosa redacción, pero ello no obsta la afirmación hecha al principio. La situación jurídica de los funcionarios fue, desde principios de siglo y aún antes, objeto de regulación a través de normas legales y reglamentarias, si bien todas ellas atendían a aspectos parciales que no es nuestra intención analizar.



El primer estatuto, desde el punto de vista formal, fue el Decreto - Ley N° 10.388 del 13 de febrero de 1943.

El régimen estatutario anterior a la Constitución de 1952 merece al Dr. Martins, en su trabajo ya citado, el siguiente juicio al cual adherimos:

- "1°. Que antes del Estatuto del año 1943, existía una legislación que había regulado en forma bastante eficaz, tanto para garantizar los derechos de los funcionarios como el mayor rendimiento de la Administración, los temas más importantes que debe contener un estatuto del funcionario".
- "2°. Que el Decreto - Ley de 1943 que quiso establecer formalmente un estatuto del funcionario, omitió regular temas fundamentales como el de las sanciones disciplinarias y el proceso administrativo previo su imposición, entre otros, y en algunas materias las normas que estableció configuraron un verdadero retroceso respecto de las disposiciones legislativas y reglamentarias existentes".

Esto, en cuanto al Estatuto que hemos llamado general; porque coexisten múltiples estatutos específicos, contenidos ya en leyes orgánicas, ya en diversas leyes; tales son, entre otros; por los militares, los navales, los policiales, los diplomáticos, los docentes, los bancarios, (parcialmente); por los cargos de judicatura rige el Código de Organización de los Tribunales; por los municipales (Gobierno Departamental de Montevideo, por ej.), etc.

Las normas constitucionales de 1952, fueron más ricas en cuanto a la consagración de principios fundamentales en la materia, los que hemos tratado de detallar anteriormente. Estas normas, han dejado muy atrás el Estatuto, constituyendo elementos valiosos para la ulterior reformulación del mismo o, de lo que hubiera sido mucho mejor, una ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa.

No obstante, el panorama no cambió: subsisten los estatutos parciales, una nutrida red de disposiciones reglamentarias consagrando regímenes dispares por Ministerios y organismos, en materias específicas tales como calificación, ascensos, ingresos, remuneraciones, etc.

## 2. Enmiendas constitucionales sugeridas

De acuerdo a nuestro propósito, nos cabe ahora enfrentar los reclamos de la Reforma Administrativa, con las conquistas - por lo menos en el orden normativo y a este nivel - posteriores a ella.

Veamos en qué consisten las enmiendas constitucionales sugeridas. Bajo el elocuente título de: "Soluciones fundamentales que debiera proveer una adecuada actualización constitucional", se incluye la "Jerarquización de la función pública", sosteniéndose que la reforma constitucional debería propiciar la uniformidad del régimen del Servicio Civil del Estado para esa necesaria jerarquización y la materialización de los modernos principios que consagra la Constitución para el funcionariado; (este significa, como vemos, que los principios ya existían y que sólo faltaba su uniformidad y su verificación en la realidad).

Se propugna para la consolidación de la actual multiplicidad de estatutos, en una Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa aplicable a todo el Sector Público, que garantice fundamentalmente:

a) La aplicación estricta del sistema del mérito para el ingreso y ascensos.

b) La motivación a través de carreras administrativas por especialidades y una justa política de remuneraciones.

c) La selección y capacitación orientadas por un organismo central especializado.

d) La estabilidad del funcionario, reemplazando el pronunciamiento de la Cámara de Senadores o de las Juntas Departamentales para la destitución por la decisión del organismo que designó el funcionario, previo sumario y dictamen de la respectiva Comisión Paritaria de Personal y de una Comisión Nacional de Servicio Civil integrada por autoridades y representantes del funcionariado y manteniendo los recursos de revocación y jerárquico y la acción de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, con lo que se brinda todas las garantías para aquellos que pudieran haber sido removidos sin causa justificada.

e) La descentralización de los nombramientos, promociones, remociones y retiros, en la forma que determinaría la Ley del Servicio Civil a dictarse.

Para el cumplimiento de estas proposiciones, se sugería:

1º. La sustitución de los artículos 59 a 64 por uno solo que estableciera que una Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa sustituyera los actuales estatutos y fuera aplicable a todos los funcionarios públicos, con excepción de los diplomáticos, militares, cargos de judicatura y docentes.

2º. Que el artículo 65 hiciera extensiva a todos los organismos públicos la participación de las comisiones representativas del personal en los estudios de las respectivas carreras administrativas, de la organización de los servicios, del ordenamiento presupuestal, y de las normas, métodos o procedimientos aplicables para una mayor motivación del funcionariado.

### 3. Contenido de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa

Esta ley desarrollaría los siguientes aspectos:

- a) Existencia del funcionario para la función y no de la función para el funcionario.
- b) Aplicación del sistema del mérito en toda la Administración Pública.
- c) Extensión de la carrera administrativa a todos los funcionarios pertenecientes al sector público (Poderes, Organos con autonomía funcional, Entes Autónomos, Servicios Descentralizados y Gobiernos Departamentales), conforme las respectivas reglamentaciones por especialidades.
- d) Derechos, deberes y responsabilidades fundamentales de los funcionarios de carrera (ingreso, capacitación, dedicación, estabilidad, calificación, promoción, traslados, procedimientos y recursos, etc.).
- e) Situaciones administrativas de los funcionarios de carrera (período de prueba, servicio activo, licencias, comisiones, disponibilidad y retiro).
- f) Régimen disciplinario.
- g) Garantías los funcionarios de carrera, en el caso de supresión de cargos.
- h) Atribuciones para nombramientos, promociones y destituciones.
- i) Excepciones al régimen general, para el personal político, de particular confianza, contratado, transitorio u ocasional.

Nuestro comentario sobre las enmiendas constitucionales sugeridas y sobre el contenido de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, no puede sino ser completamente favorable. Esta aprobación podemos concretarla en los siguientes puntos:

- 1º. Extrae de la Constitución una serie de disposiciones que, evidentemente, no deberían ser materia de la máxima jerarquía normativa. No creemos que su inclusión allí constituya una mayor garantía para el funcionario: no es la letra constitucional, legal o reglamentaria, la que da vida al sistema sino su dinámica en el funcionamiento administrativo, su cumplimiento en la realidad. La norma basta que se le asigne el papel de buen propósito y él puede existir cualquier nivel normativo.

- 2°. Al transferir los principios, hasta ahora constitucionales, al ámbito de una ley orgánica, reuniendo simultáneamente lo disperso, dota de la debida coherencia y uniformidad al sistema rector del Servicio Civil.
- 3°. Impide la proliferación anárquica de reglamentaciones sobre aspectos que, por su generalidad, deben ser aplicables a todo el sector público, sin perjuicio de que la misma ley reconozca las excepciones al régimen general para categorías de funcionarios.
- 4°. Llena vacíos, con lo que elimina la discrecionalidad, en aspectos tan olvidados como los deberes funcionales, la situación del personal contratado, transitorio u ocasional, etc.

Nos llama la atención, eso sí, que no se proponga la reglamentación del derecho de huelga en los funcionarios, con lo que se cumpliría el mandato constitucional, por lo menos en lo que tiene que ver con el sector público. Salvo que se entienda que este derecho no pertenece a los funcionarios públicos, aunque ya el camino recorrido parece indicar que, ~~éfectivamente~~, las autoridades lo vienen reconociendo ampliamente, como antes dijimos.

#### 4. Organismos que la reforma reputa necesarios

La reforma propicia la creación, organización y funcionamiento de los siguientes organismos:

##### a) Como asesores del Poder Ejecutivo:

Oficina Nacional del Servicio Civil, que estaría dirigida por una Comisión Nacional de Servicio Civil. Este Oficina se constituiría dentro de la Secretaría Administrativa de la CIDE (cuya reorganización se proyectaba) tendría su frente a un Director y estaría compuesto por los siguientes Departamentos:

- Selección
- Capacitación
- Clasificación y Remuneración
- Movimiento, Control y Registro

b) En cada Dirección o Gerencia de Servicios Administrativos (según la organización proyectada) de todo Ministerio, Ente, Servicio Descentralizado y Consejo Departamental, se creará un Departamento o Unidad Central

de Personal que conste de tres Divisiones o Secciones: Capacitación y Clasificación; Movimiento y Control y Registro.

La reforma también preveía que el Reglamento Orgánico de la Oficina Nacional del Servicio Civil, debería establecer un régimen uniforme de administración de personal, fundamentalmente para el cumplimiento de las normas sobre Servicio Civil.

Y, finalmente, la reforma también preveía la ejecución de los siguientes proyectos:

- Plan de Clasificación de Cargos.
- Plan de Selección para cargos del escalafón administrativo de la Administración Central.
- Plan General de información, seminarios y capacitación.

### C. Situación actual.

#### 1. Constitución de 1967

Trataremos de analizar qué cambios introdujo en la situación normativa anterior, la Constitución de 1967. Hablamos solamente de "situación normativa", pues la realidad, el funcionamiento administrativo, no ha sufrido cambios. Quizás haya un único ejemplo, en este caso, de un cambio: el Banco de Previsión Social. Al crearse este Ente Autónomo y simultáneamente transformarse totalmente el régimen de designación de las autoridades - que, por lo menos en este Instituto, significó una real "despolitización" - el funcionamiento comenzó a retomar un cauce normal, recuperando jerarcas administrativos atribuciones que, en los hechos, habían perdido, como paralelamente ello aumentaba su responsabilidad, hizo que las decisiones se meditaran, que las situaciones se resolvieran sin otras intervenciones ajenas a las funcionales.

Trataremos de descubrir qué sugerencias de la reforma administrativa, en especial de las enmiendas constitucionales, tuvieron cabida en la nueva Carta.

a) No varía absolutamente en nada el criterio mantenido por la Constitución anterior, es decir, sigue siendo materia de ella y no de la Ley - como sugería la ex-CIDE - los principios que se estiman fundamentales para la relación funcional.

b) El artículo 60 trae un agregado que dice textualmente: "La ley creará el Servicio Civil de la Administración Central, Entes autónomos y Servicios Descentralizados, que tendrá los cometidos que ésta establezca para asegurar una administración eficiente. La incorrecta redacción y la vaguedad de esta disposición, así como su amplitud, no obstan para apreciar su bondad.

Evidentemente, la ley no puede crear algo ya existente como el Servicio Civil. Lo que se quiso decir fue que la ley creará el o los órganos del Servicio Civil.

Esto último queda ratificado con las expresiones vertidas por el miembro informante de la Comisión que estudió el proyecto de reforma constitucional: "Creamos además, el Servicio Civil. La ley creará este organismo que permitirá racionalizar la administración Central, la administración de los Entes autónomos, la administración de los servicios Descentralizados, creando estatutos legales adecuados para los funcionarios, eliminando el criterio de política pequeña para juzgar la actividad de los funcionarios y sus derechos"(1).

También queda confirmado con lo dicho en la exposición de motivos al presentarse el proyecto de reforma en la Asamblea General: "Disponemos en el artículo 60 la creación del Servicio Civil como órgano dirigido a dar mayor eficacia a la actividad administrativa" (2).

Los primeros comentarios sobre la nueva Constitución incluyen esta norma entre las tendientes a una "tecnificación administrativa" (3). El Dr. Héctor Barbé Pérez (4) la señala como "Intensificación de ciertos caracteres", es decir, que considera que este aspecto ya estaba contenido en la Constitución anterior y, efectivamente, es así.

c) Lamentablemente, se mantiene la multiplicidad de estatutos, atentando contra la uniformidad del sistema de administración de personal. Pero la uniformidad puede lograrse sin esfuerzo, por otro camino; en efecto, ya dijimos que el art. 64 (que no ha sido modificado) comete a la ley la posibilidad de establecer normas especiales que por su generalidad fueran aplicables a todos los funcionarios públicos, incluso los de los Gobiernos Departamentales. Si a ello agregamos que la nueva norma sobre creación del órgano de Servicio Civil establece que la misma ley determinará sus cometidos, entre ellos puede figurar el de dictar aquellas normas generales.

Después veremos que los artículos de la última ley de Presupuesto Nacional que crearon la Oficina Nacional de Servicio Civil no le otorgan tal cometido, pero se remiten a los que también pueda determinar la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa.

---

(1) Diario de Sesiones de la Asamblea General. Tomo 47, pág. 609.

(2) Diario de Sesiones de la Asamblea General, Tomo 47, pág. 443.

(3) Julio M. Sanguinetti y M. Pacheco Seré. "La nueva Constitución".

(4) Dr. Héctor Barbé Pérez. "Aspectos Administrativos de la Reforma Constitucional Uruguaya".

d) En cuanto a la creación y supresión de cargos a que nos referimos bajo el título de "Situación actual", nada ha cambiado ni era necesario que ello ocurriera.

En cuanto a la designación y remoción el cambio ha sido fundamental:

Podemos sintetizar así, las innovaciones:

- La exigencia de respaldo parlamentario para la designación de los Ministros y la posibilidad de su caída por la censura.

Si bien esta modificación afecta fundamentalmente los aspectos políticos en la acción del gobierno, no por ello deja de repercutir en el ámbito de la Administración. La coherencia de opinión y homogeneidad que así se logra mejorar el trabajo de los órganos de gobierno.

- La eliminación de la cuota estrictamente partidaria en el nombramiento de los autoridades de los servicios del dominio industrial y comercial. Esto se agrega la obligación del Poder Ejecutivo de fundamentar su propuesta ante el Senado, en las condiciones personales, funcionales y técnicas de los candidatos, transformando un pronunciamiento negativo de este último cuerpo en uno positivo que se traslada al Poder Ejecutivo (ver arts. 185 y 187).

Esta norma, de una inmejorable calidad, llamada a ser una de los puntales de racionalización administrativa, no tuvo - salvo contados casos - su verificación en la realidad y el criterio político - partidario - ya no de reparto, eso sí - siguió ejerciendo su influencia.

La reducción del número de miembros de los Directorios y la introducción de Directores Generales, así como la participación de los interesados en la conducción de estos servicios, también deben señalarse como conquistas positivas, por lo menos y, por el momento, a nivel normativo.

- La descentralización en materia de nombramientos, promociones y remociones, que proponía la ex-CIDE no fue consagrada a texto expreso, pero al introducirse en la nueva Constitución el instituto de la delegación de atribuciones (arts. 168 inc. 24; 181 inc. 9; 278 y 280), ello se posibilita a nuestro juicio, cosa que no ocurrió bajo la Carta anterior.

- Nada varió en lo que respecta a la necesidad de venia de la Cámara de Senadores, Comisión Permanente o Junta Departamental para la destitución de funcionarios. La sustitución de este sistema por el más ágil, aunque conservando suficiente garantía, que sugería la ex-CIDE, no obtuvo cabida en la reforma constitucional.
- Tampoco se innovó en cuanto a la extensión a todos los organismos públicos de la norma del art. 65 sobre la constitución de comisiones representativas del personal con fines de colaboración. Pero, quizás pudiera interpretarse que el hecho de que la norma cometía a la ley la autorización del funcionamiento de estas comisiones en los Entes Autónomos, no signifique que puedan igualmente formarse en otros organismos.

En resumen, la nueva Constitución mantiene el marco para la posibilidad del funcionamiento de un adecuado sistema de Administración de Personal. No sólo lo mantiene, sino que lo mejora y la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, no tiene obstáculos insalvables para integrarlo, aunque no se haya extraído de la Constitución lo que debería ser materia de esta Ley.

## 2. Creación de la Comisión y la Oficina Nacional de Servicio Civil

La ley N° 13.640 de Presupuesto Nacional de Sueldos, Gastos e Inversiones, por sus artículos 35 al 45 crea la Oficina Nacional del Servicio Civil y la Comisión Nacional de Servicio Civil.

Sabemos que los artículos insertos en esta ley fueron proyectados en la Oficina de Planeamiento y Presupuesto. Es posible suponer que hayan procedido del Grupo de Trabajo constituido por Decreto 185/967 del 13/3/67. Este grupo estaba integrado por representantes del Ministerio de Hacienda, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y Oficina de Planeamiento y Presupuesto.

Se le asignaron los siguientes cometidos:

- A) Proponer las reformas necesarias para racionalizar el escalafón de sueldos de los funcionarios públicos, establecido por la ley N° 12.801 de 30 de Noviembre de 1960 y sus modificativas.
- B) Proponer escalafones de sueldos homogéneos para todos los organismos públicos.



- C) Proponer un sistema de remuneraciones de los funcionarios públicos justo y compatible con las posibilidades financieras de la Administración, el cual servirá de base para proyectar la Ley de Presupuesto Nacional.
- D) Proponer un anteproyecto de ley que organice la Oficina Nacional de Servicio Civil.

a) Oficina Nacional del Servicio Civil

Es de lamentar que el cumplimiento de la norma constitucional se haya verificado - en una materia tan trascendente - a través de unos pocos artículos de una ley presupuestal.

Incluso, su validez puede ser puesta en tela de juicio si nos atenemos a la disposición constitucional del artículo 216, inciso segundo, que dice textualmente: "No se incluirán en los presupuestos disposiciones cuya vigencia exceda la del mandato del Gobierno o que no refieran exclusivamente a su interpretación o ejecución". Aunque esta norma, prácticamente siempre ha sido desconocida por las leyes presupuestales.

Entendemos que se debió aguardar la sanción de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa; se optó, en cambio, por una solución cuya necesidad siempre repetida, no justifica el apresuramiento; se procedió como si la Constitución hubiera dado un plazo perentorio para su cumplimiento.

- Dependencia y Organización: La Oficina dependerá directamente de la Presidencia de la República. Recordemos que la ex-CIDE proyectaba ubicarlo dentro de su estructura orgánica. No obstante entendemos que esta es la ubicación más lógica. Quiere decir que queda en el mismo nivel de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto.
- Régimen de Organización: El Poder Ejecutivo procederá a organizar esta Oficina, llenando sus cuadros con personal tomado en comisión de los Ministerios, Entes Autónomos y Servicios Descentralizados.

El sistema de organización por el que se ha optado, podemos catalogarlo de "mixto" pues si bien existe este Órgano Central al más alto nivel, se reitera la norma que dispone la constitución de los Departamentos Centrales de Personal en las dependencias del Poder Ejecutivo, Entes Autónomos y Servicios Descentralizados (Art. 164, ley N° 12.803 del 30 de Noviembre de 1960).

- Cometidos: La ley le asigna los siguientes cometidos; "sin perjuicio de los que le asigne la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa".

- Asistir a la Administración Central, Entes Autónomos y Servicios Descentralizados en la organización y funcionamiento de sus dependencias. Igualmente asesorará en esta materia a los Gobiernos Departamentales que lo soliciten.
- Establecer los planes y programas de capacitación de los funcionarios en base a las necesidades de los diferentes organismos de que trata el inciso anterior y conforme a los principios de la carrera administrativa.
- Seleccionar al personal destinado a la Administración Central, Entes Autónomos y Servicios Descentralizados mediante concursos de oposición o de méritos para el ingreso a la función pública y su designación por aquellos.
- Formular y actualizar el sistema de clasificación y descripción de los cargos de la Administración Central, Entes Autónomos y Servicios Descentralizados.
- Asesorar al Poder Ejecutivo en la fijación de una política en las materias de remuneraciones y escalafones.
- Organizar un registro nacional uniforme de los funcionarios públicos; levantar y actualizar periódicamente un censo de empleados públicos en coordinación con la Junta Asesora de Estadística y Censos y la Dirección General respectiva.

estos cometidos deben agregarse los del Registro General de Funcionarios de la Nación, puesto que así lo dispone el art. 42 de la ley. Este Registro, creado por el art. 47 de la ley N° 9.461 del 31 de Enero de 1935 como dependencia de la Contaduría General de la Nación, tenía las siguientes tareas a su cargo:

- En él debía inscribirse "toda persona que por prestar servicios continuos o discontinuos al Estado abone el montepío correspondiente". Debe observarse que el Registro alcanzaba a todo funcionario público, incluso militares, docentes, obreros, etc.; y perteneciente a todo órgano público, incluso Municipios.
- Llevar una "carpeta personal" de cada funcionario que contendría los siguientes datos:
  - Documento de Identidad
  - Individualización
  - Aptitudes
  - Estado Civil
  - Datos Funcionales (Desde el ingreso a la Administración Pública)

- Constancias de méritos y felicitaciones
- Constancias de sanciones disciplinarias
- Resumen anual de inasistencias, entradas fuera de hora, multas, horas extra de trabajo, etc.

La finalidad de este Registro era, de acuerdo a la propia ley:

- Que sus datos sirvieran para informar rápidamente todos los asuntos relativos a jubilaciones, pensiones, cómputo de servicios, etc.
- Que sería el documento oficial que se tomaría como elemento de juicio, para el movimiento de personal al servicio del Estado.

Los cometidos del Registro fueron reglamentados por decreto del 31 de Octubre de 1935, que dispone el levantamiento de un censo inicial de funcionarios y su mantenimiento al día por parte del Registro; aprobó el modelo de "ficha censal", otorgándose a cada funcionario un número de ficha.

Pese a sus importantes cometidos, el Registro no alcanzó el propósito de su creación.

Respecto de los cometidos que - según señalamos la ley atribuye a la Oficina Nacional del Servicio Civil, - nos surgen los comentarios inmediatos siguientes:

- La asistencia en materia de "organización y funcionamiento" no parece una función de un órgano de Servicio Civil, sino de Organización y Métodos.

Claro que podríamos decir con Muñoz Amato: "... las cuestiones administrativas en última referencia se pueden y deben reducir siempre a sus elementos humanos" (1). Pero esto es una orientación inspiradora del tratamiento que debemos dar a cada aspecto de la Administración Pública, pues, como el mismo autor dice: "es imprescindible la insistencia contra la objetivación sin sentido ...".

---

(1) Pedro Muñoz Amato: "Introducción a la Administración Pública", Tomo II, pág. 11.

No obstante, entendemos que ante la inexistencia de una Oficina de Organización y Métodos, la del Servicio Civil puede tomar este cometido a su cargo y hasta ello es conveniente en el estado actual de nuestro funcionamiento administrativo.

En lo que se refiere a la selección del personal, no debemos olvidar la vigencia de los artículos 333 al 336 de la ley N° 13.318 del 28 de Diciembre de 1964 que dispusieron:

- El ingreso a los cargos del Escalafón Administrativo de la Administración Central, por concurso abierto de pruebas.
- La integración de los respectivos Tribunales, con un miembro, por lo menos, designado por la Escuela de Administración Pública.
- El ingreso a los Escalafones de Personal Secundario y de Servicio mediante llamado público a aspirantes, selección y sorteo entre los candidatos que reúnan las mejores condiciones.

En cumplimiento de la norma del art. 349 de la misma ley, el Poder Ejecutivo reglamentó las condiciones de las pruebas de oposición y la selección y sorteo, por decreto N° 12/967 del 4 de Enero de 1967.

Este decreto, en síntesis, estableció:

- Los requisitos que deberían acreditar los candidatos.
- Los plazos de las publicaciones y para la presentación.
- La integración de los Tribunales (tres miembros).
- El procedimiento a seguir por el Tribunal.

La misma ley 13.640 que crea la Oficina, al legislar sobre vacantes y redistribución de funcionarios instituye una Comisión con el cometido de dar asesoramiento obligatoriamente a la autoridad que debe decidir sobre cada vacante. Esta Comisión, entre otros miembros, está integrada por un representante de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto que se prevé sea sustituido por uno de la Oficina Nacional de Servicio Civil cuando ésta se organice y funcione. Entendemos que el cometido de la Comisión debió ser atribuido íntegramente a dicha Oficina y no asignarle a ella más que una simple representación en su seno. Vemos que, desde ya, se comienza a dispersar esfuerzos y duplicar atribuciones.

b) Comisión Nacional de Servicio Civil

Por el art. 37 de la ley N° 13.640, se crea esta Comisión que se integrará con cuatro miembros y sus respectivos suplentes, de reconocida competencia en la materia y el Director de la Oficina, que la presidirá.

Esta Comisión tiene los siguientes cometidos:

- Dictaminar sobre los proyectos de leyes, decretos y resoluciones que en materia de su competencia le presente el Director de la Oficina.
- Emitir opinión de oficio ó a requerimiento de órgano o persona interesados, respecto del cumplimiento de las normas del Servicio Civil y en particular de la Carrera Administrativa, de acuerdo con lo ordenado por la Constitución, leyes, decretos y demás reglamentaciones.
- Pronunciarse sobre las sanciones, disciplinarias más graves a funcionarios, antes de la resolución de la autoridad administrativa correspondiente.

Se le agregan los cometidos del Directorio del Estatuto del Funcionario, de acuerdo con el mandato del art. 43. Estos, están contenidos fundamentalmente en el art. 15 del Decreto-Ley N° 10.388 y el art. 26 de la ley N° 11.923 del 27 de Marzo de 1953:

- Velar por el cumplimiento del Estatuto.
- Proyectar la reglamentación pertinente.
- Expedirse en la sustanciación de los recursos administrativos que plantean los funcionarios.

Finalmente, la ley dispone que el personal, muebles, útiles y documentación del Registro General de Funcionarios de la Nación y del Directorio del Estatuto del Funcionario pasen a la Oficina Nacional del Servicio Civil. Los miembros del Directorio, cesarán en sus funciones, al tomar posesión de sus cargos los integrantes de la Comisión, los que conocerán y se expedirán sobre las gestiones en trámite.

Sorprende - dentro de las disposiciones que se refieren a la Oficina y Comisión de Servicio Civil - la lectura del artículo 37 que exige para los miembros de dicha Comisión, "reconocida competencia en la materia", mientras que no aparece esta exigencia para el Director de la Oficina y simultáneamente Presidente de la Comisión.

Lo que ha sucedido es lo siguiente:

- 1°. Las normas sobre Servicio Civil fueron introducidas por la Cámara de Diputados, en consecuencia no tenían iniciativa del Poder Ejecutivo.
- 2°. Al aprobarse el Proyecto definitivo y enviarse al Poder Ejecutivo para su promulgación, éste observó varias disposiciones por entenderlas inconstitucionales. Concretamente, ellas estaban en contradicción con los artículos 86 y 215 de la Constitución: el primero, en cuanto atribuye iniciativa exclusiva al Poder Ejecutivo para la creación de empleos, etc.; la segunda en cuanto establece que el Poder Legislativo no puede efectuar modificaciones que signifiquen mayores gastos que los propuestos.
- 3°. Una de las normas observadas fue el inciso segundo del artículo 35 que decía textualmente: "La Oficina será dirigida por un Director de particular confianza del Presidente de la República, quien deberá reunir las condiciones necesarias para ser Ministro y ser persona de reconocida competencia en la materia". O sea las mismas cualidades que el art. 230 de la Constitución exige para el Director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto.
- 4°. De esta manera quedó eliminada esta disposición, de la Ley; pero no se advirtió que en el art. 37 también se nombra este Director, al decir: "Créese la Comisión Nacional de Servicio Civil que se integrará con cuatro miembros titulares y sus respectivos suplentes de reconocida competencia en la materia y el Director de la Oficina, quien la presidirá. De manera, pues, que la Ley reconoce - en su texto - la existencia de un Director de la Oficina, pero no hay norma que diga que la Oficina será dirigida por un Director y tampoco la hay que establezca las condiciones personales que dicho funcionario deberá poseer.
- 5°. Al discutirse en la Asamblea General las observaciones del Poder Ejecutivo, un Legislador advirtió que si era inconstitucional la norma observada, también lo era el artículo 37 que creaba cuatro cargos, enunciable al Director y además disponía el cobro de dietas por reunión, por parte de los miembros.

El Sub-Secretario de Hacienda, presente en la Asamblea General, dio la siguiente explicación:

- a) La comunicación del Poder Ejecutivo sobre el Servicio Civil, llegó después de vencido el plazo constitucional para el envío de mensaje complementario.

- b) Que no se entendía era creación de cargos el nombramiento de los miembros de la Comisión, por cuanto estos suplataban a los miembros del Estatuto del Funcionario, ya existentes. Por lo tanto, se trataba de un cambio de denominación solamente.
- c) Que el Director de la Oficina sí, era creación.
- d) En cuanto a las dietas, los miembros del Estatuto del Funcionario ya gozaban de dietas presupuestadas.
- e) La intención del Poder Ejecutivo era la de poner en marcha de inmediato el Servicio Civil sobre la base del actual Directorio del Estatuto del Funcionario, cuyos miembros continuarían en sus cargos hasta que se creen los cargos correspondientes de la Comisión Nacional del Servicio Civil.
- f) Que también era intención del Poder Ejecutivo, presentar en ocasión de la Rendición de Cuentas, una reestructuración total de la Oficina con el Director General de la misma, estableciendo el planillado que corresponde.

El caso es que la propia Ley de Presupuesto establece los recursos necesarios para el funcionamiento de la Oficina, en el artículo 45, (Programa 05 del Inciso 2, Presidencia de la República).

El Poder Ejecutivo ya ha presentado el Mensaje y Proyecto de Ley de Rendición de Cuentas, pero él no contiene normas sobre el Servicio Civil; sólo hay un artículo del Proyecto, el artículo 152, que reconoce la existencia de la Oficina.

Se podría tentar un síntesis de lo expuesto en esta parte del trabajo, de la manera siguiente:

La Constitución de 1967 estableció la "creación" de un Servicio Civil con lo que, sin duda, - y así lo confirmó la Ley posteriormente - se refirió a la institucionalización del mismo a través de un órgano como la Oficina Nacional, pues un Servicio Civil ya existía en el Uruguay regido por normas constitucionales, legales y reglamentarias.

Las bases de los Estatutos del Funcionario están consagradas en la Constitución, lo que otorga el máximo respaldo normativo al establecimiento de una carrera administrativa, así como también están contenidos en aquélla los principios esenciales de la relación funcional.

Dentro de la jerarquización de la Administración Pública y el mejoramiento de la operatividad estatal que perseguía la Reforma Administrativa se destacan como instrumentos las enmiendas constitucionales, la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa y una serie de otros medios para logros efectivos tales como: una adecuada clasificación y descripción de cargos; el ingreso por mérito; la determinación precisa de los derechos, atribuciones y deberes del funcionario; una justa política de remuneraciones; el establecimiento de una carrera administrativa; organización de oficinas rectoras y coordinadoras de administración de personal, etc.

La Reforma sostenía que aquellos principios de la relación funcional, fueron materia de la Ley y no de la Constitución, fin de dotarlos de la flexibilidad necesaria para una modernización de la Administración Pública. No obstante, la nueva Constitución no se desprendió de ese contenido. Se refirió, en cambio, texto expreso, al Servicio Civil y dejó librado a la Ley la creación de sus órganos y la asignación de cometidos.

En forma indirecta, otras normas que aparecen en la nueva Carta favorecen los objetivos de la Reforma: delegación de funciones; eliminación de cuota estrictamente partidaria por el nombramiento de las autoridades de los Entes Comerciales e Industriales; transformación del pronunciamiento negativo del Senado, en uno positivo del Poder Ejecutivo en estos nombramientos respecto de las condiciones personales, funcionales y técnicas de los candidatos, etc.

Se dijo y que la nueva Constitución no sólo había mantenido sino mejorado las condiciones normativas necesarias para el funcionamiento de un adecuado sistema de administración de personal.

Finalmente, la ley Nº 13.640 creó la Comisión y la Oficina del Servicio Civil, con cometidos ambiciosos que fueron más allá de lo estrictamente referido a la administración de personal, para contener elementos de O. y M. Entendemos que esta creación, sus cometidos y su organización debieron ser materia de una Ley de Servicio Civil y no haber integrado una Ley de Presupuesto.

De todos modos, el funcionamiento adecuado de un sistema de administración de personal no descansa fundamentalmente en normas - si bien ellas deben constituir su marco - sino en hechos, en procedimientos. En el caso de nuestro país, podemos decir que en cuanto a principios y normas jurídicas hemos llegado casi a una situación ideal, pero es la verificación de estos en la realidad lo que hará viable una auténtica Reforma Administrativa tan necesaria.



S I S T E M A   P R E S U P U E S T A L

por Cra. Teresita Delgado de Puppo.

## SISTEMA PRESUPUESTAL

### A. Consideraciones generales sobre aspectos teóricos de los presupuestos por programas.

No es la primera vez, que además de cumplir su papel fundamental de atender a las necesidades públicas, el Presupuesto del Estado, asume fines específicos de contenido económico.

Desde este punto de vista, el Presupuesto del Estado se ha ajustado a diversos objetivos acorde con las concepciones y tendencias predominantes en el ámbito económico.

Durante el predominio del liberalismo económico, existe una visión mecanicista del todo económico, en el cual las distintas unidades atomizadas, actuando con criterios de racionalidad, conducen al sistema en su conjunto, al punto del óptimo equilibrio. Es el triunfo de la política del laissez-faire, que como consecuencia importante limita al máximo las posibilidades de actuación del Estado, la cual es más bien concebida como perturbadora del equilibrio económico. Se comprende entonces que limitada a sus funciones básicas primarias sea extremadamente sencilla y reducida la actividad estatal, y que en consecuencia, el presupuesto, documento en el cual han de reflejarse estas actividades no ofrezca mayores complicaciones de orden teórico práctico.

Pero a medida que el capitalismo se va desarrollando, la sociedad en su conjunto se hace día a día más compleja y el Estado, por influjo de este impulso va abandonando su mero papel de espectador del proceso económico.

Por otra parte la gran crisis que asola al mundo capitalista hacia fines de la tercera década de este siglo, destierra para siempre aquella concepción mecanicista de la economía.

Un nuevo enfoque que sea capaz de interpretar los profundos problemas del desempleo y del empobrecimiento se hace necesario entonces, así como el hallazgo de un instrumental de política, tal que, sea capaz de actuar eficazmente contra las que son denunciadas como anomalías del sistema.

Surge entonces el aparato de análisis teórico de inspiración keynesiana según el cual, son los excesos de ahorro que cronológicamente tienden a producir las economías capitalistas maduras, las causantes de tales desajustes.

Preocupados en el problema del crecimiento, los economistas ponen su acento en la forma de lograr la necesaria adecuación de ahorro e inversión, con el fin de evitar los movimientos cíclicos que caracterizan las economías. Complementariamente se busca interpretar la tendencia secular del sistema, la cual se manifiesta, para algunos economistas en una dirección descendente, hacia el estancamiento, que es explicada primordialmente por el desajuste entre la tasa efectiva de crecimiento y la tasa requerida para asegurar el pleno uso de la capacidad instalada.

Elaborado el aparato teórico capaz de captar y de explicar las anomalías propias del sistema, se construye paralelamente todo un cuerpo de política que desde diversos ángulos y con diversos medios procura compensar tales desajustes.

Por su enorme participación en la vida económica, el presupuesto, empieza a ser mirado y valorado como una útil herramienta para el logro de ciertos objetivos de índole económica, que se concreta dentro del enunciado de políticas económicas tales como la de pleno empleo, la de carácter anticíclico, la del déficit permanente.

Posteriormente la temática del desarrollo económico acentúa una concepción planificadora, que bajo distintos enfoques se extiende por los países de Europa, América, Asia y África; dentro de los sistemas sociales más dispares.

En este devenir histórico nos interesa destacar la posición relevante que han cumplido las Finanzas Públicas, especialmente a través de su instrumento de mayor significación: el presupuesto.

"Tales cambios tienen que ver con aspectos de fondo que hacen al sentido de la imposición y del gasto público como así también a los aspectos formales que se vinculan con las llamadas estructuras presupuestarias".

"Ambos aspectos - de fondo y formales - evolucionan como es natural al compás de los procesos sociales y políticos que inducen a los gobiernos a buscar soluciones planteamientos que se exteriorizan cada vez con mayor fuerza" (1).

En el aspecto político, el proceso se ha caracterizado por la polarización de los países en los dos sistemas ampliamente conocidos.

Esta diversidad de sistemas imprime rasgos diferenciales en la planificación, cuyos extremos oscilan entre la planificación centralizada propia de los países socialistas y la planificación de tono indicativo, que caracteriza a los sistemas de economía apoyados en la iniciativa privada.

---

(1) Alberto Marcelo Frangi: "Las tendencias actuales en las reformas presupuestarias - Críticas a las formas propiciadas por C.E.P.A.L." Revist. del Instituto Superior de Ciencias Administrativas. Universidad Nacional de La Plata. Año VI - Julio - Diciembre 1963, N° 15.

Nacida en la U.R.S.S., la planificación se extiende a los países capitalistas cuando el "boom" de la gran crisis económica de 1929 - 1933 hace perder la fe en el laissez faire y pone de manifiesto la necesidad de formular metas de carácter nacional. Pero fundamentalmente el enorme desarrollo de la producción que se opera luego de la Segunda Guerra Mundial, así como la enorme participación que en la vida de los países adquiere el Estado, imponen el concepto de que no es posible gobernar un país sin planes. Ello supone el trazado de una adecuada política económica, que por su parte exige el establecimiento de una conveniente conducción financiera, cuya instrumentación básica está dada por el presupuesto gubernamental. Pero es en los países subdesarrollados donde obviamente se hace sentir con mayor intensidad la necesidad de planificar la economía y de lograr el más óptimo aprovechamiento de los escasos recursos tanto a nivel nacional como local.

## 2. Técnica Presupuestal

### a) Consideraciones generales

La necesidad de adaptar el instrumental presupuestal a fines tales como los que han quedado expuestos, han determinado cambios de significación en las técnicas presupuestarias.

Desde largo tiempo, el presupuesto viene siendo aceptado como un plan de acción, aunque no constituye, salvo en los países socialistas, un plan total de economía.

Si se parte del principio de que el presupuesto forma parte de la programación general, cabe preguntarse en qué medida la instrumentación tradicional responde a dicho requisito y qué innovaciones aportan las técnicas modernas para resolver este importante aspecto. Ante todo no debe incurrirse en el error de creer que la sola forma o estructura programática materializan es finalidad. Debe quedar bien claro el concepto de que la programación presupuestal es última y sólo refleja los programas trazados previamente. También conviene destacar que las nuevas técnicas no desdénan totalmente el presupuesto tradicional, sino que agregan nuevas cuestiones que la teoría ha venido aconsejando en carácter de aditamento técnico.

Antes de entrar al análisis estricto de la técnica presupuestal, algunos salvedades debe establecerse:

1º) que las consideraciones que se hacen están referidas a un sistema capitalista, apoyado en la iniciativa y propiedad privadas. De este hecho se desprenden consecuencias muy importantes, que afectan la esencia y contenido del presupuesto.

En los países de economía colectiva - por ejemplo - el sistema presupuestal es el instrumento fundamental de la planificación económica y es al mismo tiempo el plan financiero básico. Estando estrechamente vinculado al plan económico nacional, el Presupuesto del Estado - caso U.R.S.S. - se elabora conjuntamente con aquél. La idea rectora, es que el carácter planificado de la economía se corresponde con la planificación paralela o correlativa de las finanzas.

En estos países existen una serie de planes financieros por cada rama de la economía y por núcleos separados del sistema financiero. De esta forma "se incorporan los balances de ingresos y egresos que se confeccionan por las empresas y ramas de los ministerios, las estimaciones de las organizaciones económicas que son financiadas enteramente por el presupuesto y también las estimaciones de los establecimientos de dirección estatal, de defensa, de los organismos de salud pública, de educación, etc.; los planes financieros de las direcciones de finanzas y de créditos (bancos, cajas de ahorros, establecimientos de seguros); los planes crediticios y de caja de los bancos centrales; el presupuesto del seguro social y el presupuesto estatal" (1).

Coordinando los planes financieros de las distintas ramas de la economía y de las direcciones generales, los presupuestos constituyen planes financieros básicos de estos países.

A diferencia de estos países, en los países capitalistas, el presupuesto, no es el presupuesto nacional o general de la economía, sino que es el plan del área de acción gubernamental.

Por otra parte, moviéndose el sector privado bajo el incentivo de la rentabilidad, se comprenderá que en el proceso de formación de capital - esencial para el desarrollo económico - el Estado, en forma conjunta con los grandes planes de educación, salubridad y saneamiento, debe también abordar aquellas inversiones en que las ganancias son remotas e exigen un capital verdaderamente cuantioso, como ser proyectos de irrigación, aprovechamiento hidráulico, conservación de tierras, etc. Desde este punto de vista, el Estado, aparece creando las estructuras básicas necesarias para que las actividades redituables de la actividad privada puedan desarrollarse.

2º) que aunque limitado el presente trabajo al aspecto exclusivo de los gastos, no debe olvidarse que el tónico para el desarrollo requiere además un mejoramiento y adecuación de los sistemas tributarios y de la administración tributaria.

Es indudable que el efecto del gasto público puede resultar disminuido o desvirtuado si no existe un política de ingresos correlativa. Por eso es aconsejable la adaptación de técnicas adecuadas relacionadas con el presupuesto de ingresos como medio de dirigir la percepción y fiscalización de tributos.

---

(1) Gonzalo Martner: "Planificación y Presupuesto por Programas", Siglo XXI, Editores S. A. Primera Edición, 1967.

b) Presupuesto tradicional

En el proceso presupuestario tradicional predomina el aspecto de control de aplicación de los recursos en la faz de formalidad legal. Estos presupuestos se caracterizan por ausencia de un plan político, o más concretamente de programas o proyectos específicos. Además de carecer de planes específicos, ocurre que tanto el nivel, destino y naturaleza de los gastos, como el nivel y estructura de la composición son más bien el resultado del juego de los distintos grupos de presión, antes que el fruto de un plan político presupuestario claro, definido, proporcionado a los medios existentes y consciente de los objetivos perseguidos. Ajeno a todo propósito de índice económico y de racionalidad administrativa y de programación de la propia actuación del gobierno, el presupuesto tradicional responde a los fines de la administración, contabilización y auditoría de las cuentas. El saldo final de esta falta de programación global y de coordinación entre las actividades y proyectos, es un elevado costo de operación de la administración y un desaprovechamiento de recursos.

Como instrumento de programación al servicio de un plan concreto de desarrollo, el presupuesto no puede quedar limitado a una simple estimación de ingresos y autorización de gastos por unidad administrativa, así como tampoco su control puede limitarse exclusivamente a los aspectos formales y contables. Es esencial que se muestre y se demuestre lo que el gobierno pretende realizar y el grado en que ha dado cumplimiento a los objetivos trazados.

Es común que estas deficiencias estructurales se agreguen otros inconvenientes no menos importantes, tales como el desconocimiento práctico de ciertos principios esenciales, así como lo inadecuado de ciertas clasificaciones presupuestales.

Señala Gonzalo Martner, que un relevamiento somero de los presupuestos en los países subdesarrollados permite apreciar que el apartamiento de los principios de universalidad y unidad, el de no afectación de recursos, así como la existencia de prácticas rígidas que conspiran contra la necesaria flexibilidad en el manejo presupuestal y el uso en límites distorsionantes de los presupuestos extraordinarios y complementarios, constituyen las anomalías más frecuentes de sus sistemas presupuestarios.

Una consideración independiente merece nuestro entender, la falta de adaptación al principio de equilibrio presupuestal. Ello, porque los distintos enfoques que sobre el particular sustentan la política fiscal, nos imponen una limitación de juicio.

Un breve recorrido por las distintas fuentes de opinión, nos ilustra que, la escuela clásica liberal se pronuncia en favor del equilibrio presupuestal, preconizando para ello, la restricción máxima de la acción estatal. En una estructura diametralmente diferente, la idea del equilibrio presupuestal se refleja en el pensamiento socialista y se busca alcanzarlo incorporando al presupuesto, los rendimientos de las empresas nacionalizadas.

Otras escuelas han sustentado posiciones diferentes: así, la corriente del pensamiento keynesiano postula un política fiscal compensatoria de las oscilaciones del ciclo económico y la escuela sueca preconiza una política fiscal tal que, procure la estabilidad económica a través de las variaciones de los gastos de capital.

En el momento actual, las concepciones de la llamada corriente estructuralista, consideran el déficit fiscal como el resultado de deficiencias estructurales básicas, que en el caso de América Latina, radican en su dependencia económica exterior, en las deficiencias estructurales de sus sistemas tributarios, en la inercia de sus fuerzas productivas. El déficit, no responde entonces en estos países a una concepción teórica predefinida.

Brevemente y en una pretada síntesis final, diremos que el presupuesto tradicional adaptado a las condiciones específicas de un cierto marco económico, político y social en el cual surgió, no permite dar cumplimiento a una serie de propósitos que hoy se consideran relevantes. Atendiendo exclusivamente al aspecto de centralizador de legalidad, no descubre los requerimientos funcionales y programáticos, así como tampoco permite determinar costos por actividad, ni da lugar a un análisis económico de la acción estatal.

El avance hacia nuevas técnicas ha quedado determinado por la necesidad de dar respuesta a propósitos múltiples, ampliando el margen de responsabilidad en el manejo de los fondos públicos más allá del mero marco de la legalidad del gasto.

### c) Clasificaciones presupuestales

Si los métodos tradicionales no son los más aptos para dar una solución adecuada a la conducción de los egresos fiscales, tampoco las clasificaciones presupuestales son las más convenientes para dichos efectos. Y que el presupuesto es en última instancia un plan de cuentas donde se tipifican los ingresos y egresos del Estado, resulta ser éste un punto de significación.

Las clasificaciones tradicionales basadas exclusivamente en un criterio institucional y apoyadas en la índole del gasto, no permiten alcanzar lo que en la literatura de hoy en la materia se consideran objetivos fundamentales de una clasificación presupuestal. Los requerimientos actuales de una clasificación presupuestal, son los:

1º) la necesidad de hacer viable el análisis de los efectos económicos y sociales de la actividad pública;

2º) la necesidad de hacer viable la formulación de programas;

3º) la necesidad de que se facilite la ejecución presupuestal y la contabilidad fiscal;

4º) 1. necesidad de servir un proceso de ordenación administrativa.

Para lograr cumplir con estos propósitos primordiales, Gonzalo Martner (1) estima que la clasificación puede efectuarse en función de cinco criterios básicos:

- Por instituciones
- Por objeto del gasto
- Por renglones económicos
- Por funciones
- Por programas y actividades

Complementariamente, y con el fin de dar unidad al sistema y de facilitar las comparaciones, se recomienda la uniformidad del plan de cuentas por los diversos organismos, sin que esto impida adaptarse a las particularidades que alguno de ellos pudiera ofrecer.

El esquema de clasificación enunciado, plantea además, tanto en el plano teórico como en el práctico, el problema de poder integrar las distintas clasificaciones en un plan de cuentas único.

Si bien desde el punto de vista teórico, lo ideal sería obtener una clasificación complexiva de los distintos criterios, existen sin embargo, razones de índole práctica, que son limitativas de una integración total.

Como una clasificación debidamente integrada, requiere generalmente una excesiva apertura de cuentas, conviene resaltar el inconveniente, cuando no el obstáculo, que una clasificación muy detallista significa para la ágil ejecución y entendimiento de un programa. Por ello se concluye que su estructura debe ser flexible y relacionada con la jerarquía administrativa que interviene en cada una de las distintas etapas del proceso.

#### d) Presupuesto de Funcionamiento y Presupuesto de Capital

En otro terreno, otro de los aspectos que se discute, es el de la conveniencia o no conveniencia de la división del presupuesto en dos: presupuesto de funcionamiento y presupuesto de capital.

Por encima de las discrepancias que el tema suscita, lo que parece evidente es una falta de identidad o si se quiere de imprecisión, en lo

---

(1) Gonzalo Martner, op. cit.



que respecta al contenido específico de tales presupuestos. A las fundamentaciones que en el orden técnico puedan corresponder en apoyo o rechazo de una u otra tesis, se agregan por algunos autores, por el caso de la división de presupuestos, algunas consideraciones de orden práctico, que se fundamentan en el uso indebido que de ellos han hecho algunos gobiernos, volcando verdaderos gastos de funcionamiento en el presupuesto de capital, con el fin de disimular los déficits fiscales.

#### e) Presupuesto por programas

Caracterizado como el instrumento que expresa la programación presupuestaria, resulta antes que nada útil ubicar las nuevas técnicas presupuestarias en el contexto general de la programación.

Sobre el particular, cabe señalar que la programación contempla una serie de aspectos básicos: la definición de una política; la preparación de planes; la formulación de programas de trabajo; la confección de presupuestos.

Con referencia a tan importantes aspectos, Gonzalo Martner (1) expresa: "La formulación del presupuesto es el acto de medir los costos de los medios para ejecutar una acción planificada. Esta debe ser discutida, pasada y aprobada en el presupuesto anual por los órganos legislativos existentes, y posteriormente ejecutada por la organización ejecutiva del Estado, llámense ministerios, empresas, etc., a través de las operaciones de organización, dirección y coordinación ejecutiva. Las operaciones financieras realizadas deben ser contabilizadas y la información utilizada en el análisis de los resultados de la acción".

"Los programas de corto plazo que no se formulan dentro del contexto de uno de largo plazo, sólo pueden representar la racionalización de las decisiones inmediatas, pero no garantizan su eficiencia y solidez si no tienen en cuenta objetivos conseguir en períodos de mayor alcance".

"La técnica de la programación presupuestaria tiene diversas características principales: 1) es una técnica auxiliar de la programación del desarrollo; 2) cubre principalmente el corto plazo; 3) es una técnica especializada en cuanto abarca el ámbito de un sector, como es el gobierno; 4) utiliza dimensiones reales y financieras a la vez; 5) abarca un campo interdisciplinario".

#### f) Aspectos prácticos de la implantación del presupuesto por programas

La importante transición que significa el pasaje del presupuesto tradicional al presupuesto-programa, tropieza con una serie de dificultades,

---

(1) Gonzalo Martner, op. cit.

cuando no de obstáculos, que deben ser superados progresivamente para el buen éxito en la implantación y funcionamiento del sistema.

Ante todo debe tenerse presente que se trata de un proceso íntimamente vinculado con una diversidad de niveles de autoridades que intervienen en las sucesivas etapas de preparación, revisión, aprobación y ejecución, por lo que surge una estrecha vinculación con los factores histórico - institucionales de cada país.

Las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo, el régimen institucional, la fuerza de la opinión pública, la composición y peso de la burocracia, conforman conjuntamente con los objetivos económicos y financieros, la peculiaridad de este proceso.

El reconocimiento de estos determinantes históricos, debe servir de freno a la errónea tendencia de trasladar y trasplantar métodos, técnicas y mecanismos extraídos de otras realidades, no siempre compatibles con nuestras realidades administrativas o políticas.

Si desde la primera etapa de preparación y presentación, se inicia todo un proceso administrativo, que exige la disponibilidad de medios y de mecanismos aptos, se comprenderá la necesidad de implantar previamente las modificaciones sustanciales para la puesta en marcha de cambios tan trascendentes.

La implantación en todos los niveles de la administración, de oficinas u organismos de programación con personal capacitado, la implantación de oficinas centrales de programación y presupuesto, la fijación de pautas o criterios de evaluación por parte del gobierno, la eliminación de las rigideces legales, el establecimiento de unidades técnicas asesoras permanentes, inclusive a nivel parlamentario, el establecimiento de una dirección central orientadora de la ejecución de los presupuestos y de los programas, la adaptación conceptual y práctica de las oficinas de administración, son algunos de los tantos requerimientos previos, que exige un cambio como el aludido.

## B. La realidad presupuestal uruguaya vigente en la Constitución de 1952

### 1. Diagnóstico de la situación en la Constitución de 1952

La reforma presupuestaria consagrada en la Constitución de 1967, tiene como antecedente el programa de reformas auspiciado por la ex-CIDE, que con relación a la administración pública, apunta hacia el logro de una ágil y armónica conducción administrativa dotada de los imprescindibles y modernos instrumentos de planificación, financiamiento y delegación de autoridad.

Sobre la situación de nuestra Administración Pública, extractamos del mencionado informe: "nuestra Administración Pública no reúne precisamente las necesarias condiciones de eficiencia, desde que no ostenta aptitudes jurídicas, orgánico -- funcionales, y económico financieras. En efecto, a la descoordinación gubernamental derivada de excesivas autonomías funcionales y territoriales, se agrega la ausencia de algunos órganos básicos de asesoramiento, coordinación y consulta; la inconveniencia de su régimen presupuestal; la ausencia de una sistemática capacitación y motivación de sus funcionarios, que supla su deficiente selección y la lentitud en sus trámites y decisiones, generada fundamentalmente por la insignificante delegación de autoridad y los procedimientos vetustos, complicados y dilatorios que aplica, por imperio de normas constitucionales, legales y reglamentarias envejecidas, contradictorias e incompletas que reclaman una imprescindible actualización".

Entrando al terreno propio del presupuesto, cabría hacer en primera instancia extensiva al caso uruguayo las consideraciones generales que sobre las insuficiencias del presupuesto tradicional hemos señalado en este trabajo. No obstante lo cual, el sistema presupuestario uruguayo, ofrecía deficiencias propias, que es menester ponerlas de manifiesto específicamente, por lo menos en sus facetas más visibles.

El rasgo predominante de esta realidad, ha sido su falta de sistematización, integración y dirección.

Si grandes fallas ofrecía el sistema presupuestal uruguayo por su falta de sistematización, integración y dirección, no menores reservas merecía su régimen jurídico, el cual se apartaba casi enteramente de aquellos principios que la teoría y la práctica ha venido consagrando como normas básicas de indudable valor. Así por ejemplo, en términos generales y entrando concretamente a las principales normas contenidas en la Constitución de 1952, cabe repetir que las mismas no eran lo suficientemente adecuadas para hacer del presupuesto un instrumento de ejecución crucial de los planes económicos.

Dicho cuerpo normativo denota la existencia de regímenes presupuestales distintos para los gobiernos central y departamentales y de los entes autónomos industriales y comerciales, con distintos períodos de vigencia, surgido por estos últimos de una ley de 1954; daba lugar a un tratamiento independiente de los presupuestos de inversiones y de funcionamiento, posibilitando dentro de éstos la consideración separada de los presupuestos de sueldos, gastos y recursos, lo cual se agregaba diversidad de procedimientos para su elaboración y aprobación. Consecuencia de tal heterogeneidad y de la carencia de un organismo rector, ha sido entre otras cosas incoherente, falta de unidad y de orientación, el régimen presupuestal comentado.

Sobre las deficiencias que en materia de principios presupuestales básicos dichas disposiciones ofrecían, mucho se podría comentar. Así por

ejemplo en lo que los principios de unidad y exclusividad se refiere el informe de la ex-C.I.D.E. se anota (1):

"La unidad presupuestal en una política financiera coherente no podría alcanzarse con el actual capítulo de la Hacienda Pública de la Constitución, por el cual distintos órganos de gobierno o de administración tienen atribuciones presupuestales que harían difícil que el Poder Ejecutivo pudiese asumir el comando financiero del Sector Público. El siguiente análisis así lo evidencia.

Cada Cámara del Poder Legislativo sanciona sus presupuestos de sueldos y gastos previamente al estudio y aprobación del presupuesto general, pudiendo modificarlos en cualquier momento y fijar las asignaciones de la siguiente legislatura, prescindiendo del Poder Ejecutivo y de cualquier relación con las previsiones del Sector Público en su conjunto.

El Poder Judicial, la Corte Electoral, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, el Tribunal de Cuentas, I.N.V.E. y O.S.E. formulan sus presupuestos, que el Poder Ejecutivo incorpora al general, con o sin modificaciones de su parte en función de la política presupuestal, que puede ser ignorada por el Poder Legislativo al no aceptar tales modificaciones.

Los entes de enseñanza, proceden de igual modo que los anteriores y en el presupuesto general se les asignan sendas partidas globales, cuya distribución comunica a la Asamblea General por intermedio del Poder Ejecutivo, recién en ocasión de presentar la rendición de cuentas del primer ejercicio financiero, es decir dos años después de la previsión.

Los presupuestos de funcionamiento de las Cajas de Jubilaciones, Pensiones y Compensaciones y los de O.S.E. e I.N.V.E., si bien constan en el Presupuesto General deben ser reintegrados Rentas Generales. En la realidad, estas cajas afrontan sus gastos corrientes con sus recursos y la Contaduría General contabiliza formalmente como ejecutados sus presupuestos de ingresos y egresos.

Los Entes Autónomos industriales y comerciales constitucionalmente presentan sus presupuestos al Poder Ejecutivo, previo dictamen del Tribunal de Cuentas. Si hay observaciones de uno de los dos no aceptada por el ente, la Asamblea General debe resolver las discrepancias y los presupuestos aprobados se deben incorporar a los generales con fines informativos, aunque ello sea difícil desde que estos son cuatrienales y aquellos anuales, según lo dispuso la ley N° 12.150 de 1954.

Las Juntas Departamentales aprueban sus presupuestos, que se incorporan a los de los Concejos Departamentales, en una forma similar a la que se comenta por las Cámaras".

---

(1) Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social, 1965/74. "Reforma Administrativa - Diagnóstico de la Administración Pública", 2a. parte, C.I.D.E., Octubre de 1966.

"La unidad presupuestal tampoco puede concretarse, ni en el ámbito del gobierno central o departamental por cuantos:

a) El presupuesto de sueldos y gastos no se complementa con el presupuesto de recursos que determina la Constitución, sino con una Ley de Recursos que crea o modifica las fuentes de financiamiento, pero que no permite un examen de la congruencia entre las políticas tributaria y del gasto público.

b) El presupuesto de sueldos y gastos, sólo comprende erogaciones de funcionamiento y algunos de equipamiento y las inversiones son proyectadas por períodos diferentes y en momentos distintos, lo cual impide su integración y el análisis de sus interrelaciones.

c) El presupuesto de sueldos puede presentarse junta o separadamente del de gastos, según el artículo 214 de la Constitución y en virtud del artículo 216 puede establecerse una sección especial para los gastos permanentes de la administración, cuya revisión periódica no sea indispensable.

Agréguese la existencia de numerosos recursos, proventos, etc. con afectación especial o administración propia, al margen de los presupuestos y se comprenderá que es imposible en nuestro régimen la unidad y universalidad presupuestales.

La exclusividad fue cercenada por la propia Constitución al permitir por su artículo 86 la creación de empleos y servicios públicos a través de las leyes de presupuesto, pero más aún lo ha sido en la práctica, pues estas leyes y sus modificatorias de rendiciones de cuentas contienen disposiciones de toda índole y en gran parte ajenas a la interpretación o ejecución del presupuesto, violando así la expresa norma del segundo párrafo del artículo 216 de la propia Constitución".

Otras deficiencias no menos importantes que las que acabamos de comentar son sin duda el apartamiento de los principios de sinceridad, flexibilidad, especificación y anualidad. Lo primero ha sido y es generalmente el resultado de móviles políticos que inducen a sobrestimar los recursos y/o a presentar estimaciones de gastos insuficientes, con el fin de presentar en la forma un presupuesto equilibrado.

En lo que a la flexibilidad presupuestal se refiere, han sido factores limitativos de la misma, tanto el carácter cuatrienal del presupuesto como las restricciones cuantitativas que en materia de trasposiciones de rubros emanaban de la ley N° 11.925.

En cuanto al principio de especificación, las diversas disposiciones que abordaron el problema de las clasificaciones de gastos, de manera más o menos uniforme, esto es, Decreto 17 de diciembre de 1937, Decreto 18 de agosto de 1959 y Ordenanza del Tribunal de Cuentas del 13 de setiembre de 1965, lo hicieron exclusivamente en función de un criterio institucional y por objeto del gasto, dejando de lado las clasificaciones económica y funcional.

Con excepción de los correspondientes a los entes autónomos industriales y comerciales, cuyo régimen quedó regulado por ley, se viene consagrando desde la Constitución de 1952 un régimen de vigencia plurianual para los restantes presupuestos. Esto que de hecho choca con el principio de anualidad, ha quedado atenuado por la vigencia anual de los créditos presupuestales y porque las leyes de rendiciones de cuentas permiten modificaciones anuales del mismo.

La razón de esta plurianualidad puede encontrarse seguramente en el deseo de evitar recurrir reiteradamente a sucesivas prórrogas tal como aconteciera durante largos períodos en los que su vigencia fue anual; en el afán de lograr que cada gobierno se diera su propio presupuesto; en la dificultad práctica que implicaba su confección debido a su irracional estructura y a la falta - hasta fecha muy cercana - de oficinas especializadas en tan importante materia. Pero ni el presupuesto anual ni las modificaciones anuales han resultado ni resultan ser el producto de un estudio concienzudo de la situación económica financiera ni de las necesidades públicas.

En cuanto a la seriosidad, claridad y equilibrio, podríamos decir que la exactitud se ha visto impedida por la falta de proyecciones técnicas, que la claridad ha sido imposibilitada no sólo por la falta de información y disposiciones adecuadas en la ley de presupuesto, sino fundamentalmente por la existencia de una frondosa y ambigua legislación que ha convertido al sistema presupuestal en algo heterogéneo y confuso y que los déficits presupuestales que desde largo tiempo se vienen produciendo en el país, son el resultado del caos reinante tanto en materia presupuestal como de otros factores de naturaleza extrapresupuestal y no el resultado de una política consciente y deliberada, dirigida en tal sentido.

Finalmente y para completar esta apretada síntesis sobre las peculiaridades del presupuesto uruguayo en los aspectos normativos de la Constitución de 1952, debemos hacer referencia a las disposiciones que en materia de impuestos en ella estaban contenidas y a las facultades de intervención que en materia presupuestal le atribuyó al Tribunal de Cuentas por los artículos 222 y 224.

En lo que a normas impositivas se refiere, dos aspectos nos interesa destacar: uno referente a las contribuciones impositivas de los Gobiernos Departamentales y otro referente al régimen para la creación y autorización de los recursos en el ámbito nacional. En el primer aspecto, lo que sobresale son competencias tributarias no siempre adecuadas a los Gobiernos Departamentales, especialmente cuando por su naturaleza tocan materias que por su repercusión coyuntural, debieran ser reguladas a nivel nacional.

El otro aspecto que queremos comentar es que tradicionalmente las Constituciones uruguayas no han condicionado la legitimidad de la recaudación a su inclusión en el presupuesto.

Estas facultades han dado lugar a la aprobación de leyes tributarias diversas, tanto en oportunidad de sancionarse las leyes de recursos y de rendiciones de cuentas, como en cualquier otro momento, ajenas en general a una orientación definida en materia de política fiscal, y desvinculada de toda posible política de gastos, por lo que el resultado final ha sido y sigue siendo un sistema impositivo inadecuado al par que regresivo.

Otro punto en el cual quisiéramos detenernos, es el relacionado con las competencias que en materia presupuestal eran y siguen siendo otorgadas al Tribunal de Cuentas de la República. Sobre el particular debe decirse que configura una función atípica de un Tribunal de Cuentas, la facultad de dictaminar previamente sobre los presupuestos de los Entes industriales y comerciales y sobre los presupuestos de los Gobiernos Departamentales, tal como lo establecía la Constitución de 1952 y lo mantiene la Constitución de 1967. Debe entenderse con carácter amplio esta facultad, en virtud de lo que surge del inc. A. del art. 211 de las Constituciones de 1952 y 1967. Esta facultad va más allá de su carácter de órgano de control externo y lo coloca en la situación de participar en previsiones, cuya ejecución luego ha de controlar.

## 2. Necesidad de la reforma presupuestaria

La realidad presupuestal uruguaya tal como lo acabamos de exponer, exige una revisión de fondo y desde diversos ángulos, guiada en los principios y orientaciones de aceptación en la materia.

En el logro de tales propósitos, juegan no sólo factores de orden técnico que tocan al proceso de estructuración, elaboración, ejecución, control y evaluación presupuestal, o de orden jurídico en cuanto condicionan el marco normativo adecuado, sino que en la misma medida o quizás preponderantemente actúan factores de orden político, puesto que en última instancia, el presupuesto no es sino un acto de voluntad política.

Aunque nuestro trabajo esté limitado exclusivamente a la reforma constitucional, el último de los señalados es un aspecto que sin embargo debe destacarse especialmente, ya que de no captarse que es justamente esa voluntad política la que da sustancia y contenido al presupuesto, se arriesgará confundir con la esencia lo que en el fondo no son sino letra muerta o formas vacías.

No perdiendo de vista la generalidad del problema, es que caben a nuestro juicio extraer las conclusiones en el tema que estamos tratando. Proceder de otra manera, aislarse en el análisis de lo que puedan expresar una serie de disposiciones de orden legal, es una abstracción inconveniente, cuando no peligrosa, que desvincula el problema del medio en el cual se sitúa y que por ende puede conducir a un juicio fuera de la realidad.

Siguiendo estos lineamientos daremos más adelante nuestra opinión, aunque ya adelantándonos a formular un juicio, diremos que la reforma presupuestal consagrada en la Constitución de 1967 es a nuestro modo de ver de relativo valor, no por las objeciones que por su contenido nos pueda merecer, sino porque fundamentalmente y los hechos así lo han demostrado, no asegura ello la concreción de un cambio en la realidad.

A esta altura parece adquirir carácter de profecía lo consignado en las "conclusiones" del "Seminario sobre presupuesto por programas", realizado por el Instituto de Administración en 1966, cuando al destacar la necesidad de que existiera una verdadera conciencia, tanto en los gobiernos, como en los agentes de la administración del carácter instrumental del presupuesto por programas se decía:

"La sobreestimación de esa técnica podría acarrear el grave y común riesgo de confundir los medios con los fines, con lo cual se trastocaría su finalidad instrumental, generando en los órganos de decisión la peligrosa sensación de que se trata en sí mismo de una solución a difíciles problemas económico - administrativos".

En principio y sin dejar de reconocer la necesidad de un cambio en la base legal presupuestaria, creemos que no era la Constitución de 1952, pese a todos sus defectos un obstáculo insalvable para permitir una reorientación más adecuada en la materia, asumiendo inclusive la forma de presupuesto por programas.

Sobre el particular y en apoyo de lo que sustentamos, recordamos que en su Estudio Económico sobre el Uruguay de 1963, realizado por el ex-CIDE, se expresaba en el capítulo VI, apartado C (1):

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

Más aún que la cita que acabamos de hacer, avala la posición que formulamos el hecho de que para el período 1964/67, el Poder Ejecutivo se propusiera implantar, aunque sin cuantificación de metas, el sistema de presupuestos por programas, elevando el Poder Legislativo sin éxito, el proyecto de presupuesto estructurado de esa manera.

Luego la Constitución de 1967 que procura recoger y plasmar una serie de reformas aconsejadas por el ex-CIDE, introduce legalmente el principio de presupuesto por programas. De esta manera ha quedado consagrada en la vida presupuestal uruguaya desde el punto de vista legal aunque no real - por lo menos hasta el presente -, una determinada técnica hoy considerada en pleno auge.

---

(1) Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social, 1965/74. Op. cit.



Aunque apreciamos los valores de esta técnica y mucho creemos en la necesidad de su implantación, discrepamos con la vía de su introducción, esto es, a través de la constitución, la vez que discrepamos con la forma mediante la cual pretendió ser implantada, y que un cambio tan radical a realizar en tan breve plazo exigía condiciones del medio que no estaban dadas.

Por tratarse de una técnica todavía en evolución y por el hecho de que la Constitución debe contemplar tan sólo normas básicas de cierta permanencia es que pensamos que el desarrollo de las disposiciones que tocan con los avances de la técnica presupuestaria y con las necesidades del desenvolvimiento económico del país debieron ser resorte de normas de menor jerarquía a las de la Constitución.

Nos parece pertinente que en el Cart Fundamental se legisle sobre aspectos básicos generales referidos a la institucionalización de la planificación en el largo, mediano y corto plazo, a los principios de unidad, universalidad, anualidad y exclusividad en materia presupuestal, la consagración del Tribunal de Cuentas como órgano exclusivamente de auditoría externa, al régimen de aprobación de los distintos presupuestos, a los términos para su aprobación, a las atribuciones de competencias entre los distintos órganos intervinientes, las facultades impositivas entre los distintos niveles de gobierno; pero los aspectos vinculados con la estructura y proceso, ejecución, control y evaluación de los presupuestos, los que tienen atinencia con el plan de contabilidad y registro de la ejecución de los presupuestos, deben ser resorte de disposiciones de menor grado jerárquico.

Desde el punto de vista de la adecuación del medio, o el allanamiento de ciertos obstáculos previos que condicionan el pasaje de un presupuesto a otro, muchas reservas nos caben. Los intentos anteriores habían demostrado una serie de insuficiencias o necesidades previas a llenar, dejando una experiencia que debió ser aprovechada. Retrotrayéndonos esas experiencias, cabe recordar que los principales defectos que quedaron de manifiesto fueron entre otros: la descoordinación, o mejor dicho la falta de referencia del presupuesto con un Plan Económico Nacional; la insuficiencia de la información estadística; la falta de oficinas técnicas especializadas; la formulación apresurada y demasiado ambiciosa y por encima de todo una gran indiferencia por parte de los órganos de gobierno, respecto al carácter programático del presupuesto.

Luego de este intento fallido, muy breve lapso de tiempo después, se impone su implantación por la vía que estamos comentando, sin prever sucesivas etapas para su puesta en marcha y adecuado funcionamiento. Si a ello se agrega la precariedad del plazo concedido para su entrada en vigencia y la amplitud con que debía ser aplicado, no resultaba arriesgado pronosticar que por lo menos en sus inicios, el presupuesto por programas en el Uruguay, no iba a resultar una empresa exitosa. Y en efecto, el presupuesto sancionado por ley N° 13.637 de 26/12/67, no puede ser considerado técnicamente un presupuesto por programas.

No debe tampoco perderse de vista cuando el campo de nuestra disciplina se desarrolla en el campo social, que el enfoque y la interpretación no son completos si no se les ubica en el contexto de los fenómenos que le acompañan.

Hemos transcripto a Gonzalo Martner diciendo que "la técnica de la programación presupuestaria tiene diversas características principales: 1) es una técnica auxiliar de la programación del desarrollo", y refiriéndonos a la programación en sí misma señalábamos que ésta contemplaba una serie de aspectos básicos, tales como la definición de una política y la formulación de planes.

Como reiteradamente se dice cuando de la reforma constitucional uruguaya se habla, es que se trata de una Constitución para el desarrollo económico y social, bueno es detenerse a meditar un poco sobre aspecto tan importante. Dentro de los medios que se introducen para hacer este objetivo viable, figuran la planificación y la técnica de los presupuestos por programas. Por consiguiente tanto como considerar la viabilidad de aquel objetivo, resulta igualmente útil delimitar la responsabilidad de la técnica, en cuanto al logro de fines tales.

Ante todo conviene insistir que la técnica es lo auxiliar y que la programación es lo medular. En última instancia reposa ésta en el trazado de una política y en toda política siempre subyace un determinado basamento teórico. Esto significa que el alcance de aquel objetivo ha de depender tanto de la adecuación de la técnica, como del acierto de la política a la cual aquella acompaña. Aceptada la conveniencia en cuanto a la adopción de la técnica, el centro del análisis se desplaza entonces hacia la política que ella busca expresar, lo que en última instancia significa ahondar en el pensamiento teórico que en esencia la sustenta, o al que se amolda.

Desde este punto de vista, es ampliamente conocido que la línea de pensamiento predominante de los gestores de la Reforma Constitucional, ha sido la corriente estructuralista de C.E.P.A.L., de tanto auge en América Latina.

En principio y como toda teoría, no constituye lo mencionado, una verdad que pueda resultar incontrovertible, así como también es de dudosa validez, dada la especificidad de las distintas áreas del mundo latinoamericano, la generalidad con la cual pretende ser aplicada.

El corolario de estas reflexiones resulta entonces ser el siguiente: existe acierto en la elección de la técnica; ello sin embargo no asegura el acierto en la ejecución de la técnica; pero ni el acierto en la elección de la técnica y en su aplicación, aseguran el acierto final de la empresa; ésta también depende del acierto en el trazado de una política y ésta finalmente se asienta en el acierto en cuanto a la interpretación de los hechos y de los fines a alcanzar.

## C. Principales normas contenidas en la Constitución de 1967.

El establecimiento de planes y programas de desarrollo y correlativamente de los presupuestos por programas, constituye una de las principales innovaciones de la Constitución de 1967.

Desde el punto de vista de la planificación, se incorpora a la Constitución uruguaya, una materia sobre la cual existen antecedentes en el derecho comparado en forma cada vez más generalizada partir de la Segunda Guerra Mundial.

Aunque el tema específico de nuestro trabajo está referido a la reforma en el aspecto presupuestario, no completaremos el tema, si no lo relacionamos con la planificación a la cual inexorablemente aparece vinculado. De ahí que previamente nos referiremos a las disposiciones sobre la planificación, para luego entrar en el estudio de las disposiciones sobre presupuesto.

### 1. Planificación

Por el artículo 230 de la Constitución se introduce la exigencia de planes y programas de desarrollo.

El Doctor Héctor Barbé Pérez, Profesor titular de Derecho Administrativo (1), se refiere a los aspectos doctrinarios que la constitucionalización de la planificación plantea. De él extraemos las siguientes partes:

"1) se refiere a la planificación en general, no limitándose sólo al aspecto económico.

"2) no se establece significado material y sustantivo de los planes y de los programas.

"3) el texto constitucional sólo realiza la determinación formal de los procedimientos por el establecimiento de los planes y programas de desarrollo.

"4) no se establece un plan nacional, sino que el texto constitucional habla en plural de los planes y programas de desarrollo.

"5) la finalidad de los planes está expresada pero muy genéricamente establecida: son planes de desarrollo pero sin ninguna especificación en cuanto al contenido de ese desarrollo.

"6) en cuanto al problema de si los planes requieren ley, para ser formulados, concluye: "por lo menos cuando se sanciona un plan que requiere la inversión de fondos públicos - se requiere ley".

---

(1) Dr. Héctor Barbé Pérez, op. cit.

De los señalados, dos aspectos fundamentalmente requieren consideraciones especiales: uno que toca con el carácter mismo de la planificación y otro que se vincula con la actuación específica del Poder Legislativo en cuanto a planes y programas.

Sobre el carácter de la planificación en nuestro país son muy importantes las conclusiones que se extraen en el trabajo aludido, completando el análisis visto, con lo que surge de los incisos 3° y 4° del artículo 188 de la Constitución, a través de los cuales se agregaría un nuevo modalidad concerniente a la actuación del Estado en lo comercial e industrial. Según estas disposiciones, el Estado podrá participar en actividades industriales, agropecuarias o comerciales y empresas formadas por aportes obreros, cooperativas o capitales privados cuando concurre por ello el libre consentimiento de la empresa y bajo las condiciones que se convengan previamente entre las partes. La ley por mayoría absoluta del total de componentes de cada Cámara autorizará en cada caso esta participación, asegurando la intervención del Estado en la dirección de la empresa. Sus representantes se regirán por las mismas normas que los Directores de los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados.

Por esta disposición se admite entonces la participación del Estado en actividades industriales, agropecuarias o comerciales, de empresas formadas por aportes obreros, cooperativas o capitales privados, cuando concurre por ello el libre consentimiento de la empresa y bajo las condiciones que se convengan previamente entre las partes.

Esto indica que se acepta un régimen de economía mixta donde la empresa es privada y no estatal y que además ha dejado de ser preceptivo que la actividad industrial y comercial del Estado se ejerza a través de Entes Autónomos, (art. 185).

Sin detenerse a analizar la enorme repercusión que esta norma puede ejercer, por no ser nuestro tema, cabe por lo menos expresar que puede operarse gracias a ella una virtual transformación en esta ínter, quedando libre la posibilidad de un cambio tan trascendente tan sólo al criterio político y a un acuerdo entre los sectores público y privado.

A través de estas normas, recoge la Constitución de 1967 la inquietud de la ex-C.I.D.E., sobre la necesidad de un esfuerzo de coordinación común entre el sector público y privado como medio de propender al desarrollo económico y social.

Estas disposiciones resultan relevantes en cuanto al carácter mismo de la planificación, ya que de ellas se desprende, como el Dr. Héctor Barbé Pérez, la concepción de "una acción conjunta del sector público y privado" (1).

---

(1) Dr. Héctor Barbé Pérez, op. cit.

Concordando con este criterio, puede mencionarse el art. 230 inc. 4 en cuanto prevé la existencia de Comisiones Sectoriales dentro de la Comisión de Planeamiento y Presupuesto en las que deberán estar representados los trabajadores y las empresas públicas y privadas.

La conclusión final a la cual se llega en el trabajo mencionado, es que si bien explícitamente no está definida la orientación de la planificación, implícitamente surge de las normas comentadas la conjunción del sector público y privado.

"De manera que hay, por una parte, una concepción que no es absorbente, de un solo plan nacional de desarrollo económico y social, como lo prevén algunas constituciones en el derecho comparado; y por otra parte una coordinación entre sí, o colaboración entre sí, según el caso entre el sector público y privado".

El reconocimiento de una estructura económica apoyada en la iniciativa privada es nuestro entender el primer elemento importante para poder interpretar el carácter que ha de tener la planificación en nuestro país, así como el rol que dentro de la misma ha de jugar el presupuesto.

Este aspecto aparece muy bien clarificado por el Dr. Nilo Berchesi (1), el cual vincula la función presupuestal a la particular estructura a la que sirve. Justamente, al exponer las bases doctrinarias del problema señala, pág. 65: "el presupuesto constituye un instrumento financiero global que puede ser utilizado como instrumento de política económica".

"Este rol fundamental del presupuesto fiscal como instrumento de política económica tiene mayor importancia en los países cuya estructura económica se apoye en la explotación privada de los medios de producción. Esta publicación se refiere concretamente a estos países. En estudios posteriores me referiré al rol del presupuesto fiscal en los países socialistas".

Más adelante, pág. 68, se transcribe con referencia al carácter instrumental del presupuesto:

"a) sirve para seleccionar los objetivos económicos de la actividad gubernamental y coordinar los esfuerzos del sector público y privado respecto a tales objetivos".

## 2. Presupuesto

Siendo en buena parte auspiciadas por la ex-C.I.D.E., las modificaciones al régimen presupuestal uruguayo, creemos interesante sintetizar con fines informativos los aspectos del plan de reformas estructurado por

---

(1) Dr. Nilo Berchesi, op. cit.

aquella, sin que ello deba ser interpretado como una toma de posición por parte nuestra, en favor de dicho plan.

Los aspectos básicos de la reforma presupuestaria, referidos a la base legal, debían concretarse para la mencionada ex-Comisión en los siguientes puntos:

a) inclusión de todos los recursos y erogaciones en algunos de los presupuestos, con absoluta prohibición de la existencia de fondos extra-presupuestales;

b) anualidad presupuestaria coincidente con el año civil, para todos los organismos del sector público;

c) simplificación al máximo y homogeneidad en todo lo posible, tanto en la estructura como en los procesos de los distintos presupuestos (Presupuesto Nacional, Presupuestos Departamentales, Presupuestos Especiales de los demás organismos del sector público);

d) sujeción al principio de exclusividad, dejando de lado toda disposición que no esté referida a la interpretación o ejecución presupuestal;

e) finalización del trámite presupuestal, incluyendo la sanción y publicación, antes del 31 de diciembre del año anterior al que deba regir;

f) elaboración previa de los presupuestos departamentales y de los organismos especiales a fin de permitir su inclusión a título informativo en el Presupuesto Nacional;

g) aprobación por parte de las Cámaras de Senadores y de Representantes y de las Juntas Departamentales de sus propios presupuestos, e inclusión posterior de los mismos, en el Presupuesto Nacional o Departamental, según corresponda;

h) reducción de la etapa de estudio y sanción de los presupuestos;

i) facultar la observación del Poder Ejecutivo, sobre los proyectos de presupuestos departamentales y de los organismos especiales, atribuyendo a la Asamblea General la dilucidación de discrepancias que pudieran suscitarse entre el Poder Ejecutivo y los organismos con mayor grado de autonomía, así como también las discrepancias que pudieran existir entre el Poder Ejecutivo y los órganos departamentales, cuando estas discrepancias recayeran sobre las formas de financiamiento y sobre la congruencia entre los objetivos del presupuesto departamental y la política presupuestaria nacional;

j) continuidad de los presupuestos vigentes, por el caso de que no se llegara a presentar nuevo proyecto;

k) aprobación previa por parte del Poder Ejecutivo, en la contratación del crédito externo, cualquiera fuere el organismo que proyectare hacer uso de él;

l) consulta previa al ministro del ramo, toda vez que el Parlamento trate proyectos de leyes que crearen, aumentaren o suprimiesen impuestos;

m) modificación de los presupuestos sancionados tan sólo en los casos de imposibilidad o extrema dificultad de atender los servicios públicos, requiriéndose el mecanismo legal, únicamente en aquellos casos en que existieran variaciones en el monto total del presupuesto aprobado o modificado, o se requiriese una modificación sustancial de los objetivos de un programa;

n) presentación de las rendiciones de cuentas y balances de ejecución dentro de los cuatro primeros meses de cada año.

Concomitantemente, se expresa en el referido plan de reformas, que deberán concretarse los aspectos relativos a:

- la estructura programática;
- la determinación de las distintas etapas y organismos responsables de su realización;
- la vinculación del presupuesto con los planes de desarrollo económico y social.

Con referencia a las oficinas del sistema presupuestal, la ex-C.I.D.E., preconizaba la puesta en marcha de la Dirección General del Presupuesto, así como la implantación y afianzamiento en todos los organismos del sector público, de Oficinas de Planeamiento y Presupuesto.

Las modificaciones más importantes que trae aparejada luego la Constitución de 1967, se refieren a la estructura. Existen además modificaciones en cuanto a la aprobación, mensajes complementarios y sustitutivos, régimen de los doce meses anteriores a la fecha de las elecciones ordinarias, régimen impositivo de los Gobiernos Departamentales, etc.

Nos referiremos a uno de los diferentes aspectos.

#### a) Base legal

En principio los instrumentos legales básicos en materia presupuestal, son en nuestro país, según la Constitución de 1967:

- Las leyes nacionales que aprueban los presupuestos nacionales.

- Los decretos del Poder Ejecutivo, que aprueban los presupuestos de los entes industriales y comerciales.
- Los decretos de las Juntas que aprueban los presupuestos de las Intendencias Municipales.

- Presupuesto nacional

Respecto al presupuesto nacional, es necesario distinguir dos grupos de leyes, en función de lo que puede interpretarse de lo dispuesto por los incs. 1 y 4 del art. 214: las leyes quinquenales, para cada período de gobierno y las leyes anuales modificativas de las quinquenales.

Uniendo a estas disposiciones el contenido de los artículos 85 y 86 se tendrá un panorama mucho más claro sobre la naturaleza y alcances de las leyes de presupuesto en nuestro país.

Antes de continuar, conviene no obstante ahondar un poco más en el contenido de los incisos antes citados del artículo 214, a los efectos de poder puntualizar con mayor claridad lo expresado al respecto.

De la lectura del inc. 4, que establece que el Poder Ejecutivo dentro de los seis meses de vencido el ejercicio anual que coincidirá con el año civil, presentará al Poder Legislativo la Rendición de Cuentas y el Balance de Ejecución Presupuestal correspondiente a dicho ejercicio, pudiendo proponer las modificaciones que estime indispensables al monto global de gastos, inversiones y sueldos o recursos y efectuar creaciones, supresiones y modificaciones de programas por razones debidamente justificadas, no se desprende con absoluta claridad, la existencia de un grupo de leyes que hemos calificado como leyes modificativas anuales de presupuesto.

El Dr. Nilo Berchesi en el trabajo al cual ya hemos aludido, tomando como referenci los antecedentes expuestos en la Asamblea General por los redactores del nuevo texto constitucional y tomando además como antecedente la Constitución de 1952, interpreta que la disposición transcripta permite reconocer la existencia de tres documentos diferentes:

- "1. La rendición de cuentas del ejercicio anterior;
2. El balance de la ejecución presupuestal de dicho ejercicio;
3. Las propuestas de modificaciones que estime indispensable al monto global de gastos, inversiones, sueldos o recursos y efectuar creaciones, supresiones y modificaciones de programas, por razones debidamente justificadas".

Más adelante, dando cabida a los fundamentos expresa:



"... consideramos útil la transcripción de lo dispuesto en la Asamblea General por los señores Representantes Nacionales Doctores Sanguinetti y Vaz.

El Doctor Sanguinetti expresó:

"... de modo que el Presupuesto Nacional se proyecte y apruebe cada cinco años como una eficaz programática, en la cual aparezcan las directivas generales sobre los gastos, sobre los escalafones y sueldos funcionales, sobre los recursos de ese Presupuesto, sobre las normas generales de ejecución e interpretación del mismo; pero que, al mismo tiempo anualmente, se pueda hacer la modificación del monto cuantitativo de ese Presupuesto, según lo vaya aconsejando el desarrollo de su aplicación".

"De los conceptos expuestos por el Dr. Sanguinetti, surge en forma clara que la intención de los redactores del nuevo texto constitucional, estableciendo la separación clara entre dos presupuestos o leyes:

1. Presupuesto Nacional, para ser proyectado y aprobado cada cinco años;
2. Modificaciones anuales, con ciertas limitaciones que analizaremos.

Teniendo en cuenta los antecedentes de la Constitución de 1952, puede afirmarse que el nuevo texto constitucional establece que el presupuesto nacional será quinquenal; pero admite las modificaciones anuales, modificaciones que deben ser claramente diferenciadas por su forma y contenido, de las rendiciones de cuentas anuales y de los balances de ejecución presupuestal.

La única distinción está vinculada al cambio de la estructura de los presupuestos. El art. 215 del texto de 1952, permitía las modificaciones anuales a los presupuestos de sueldos, gastos y recursos. La parte final del art. 214 de la Constitución de 1967, teniendo en cuenta la nueva estructura de los presupuestos, se refiere a las modificaciones anuales del monto global de gastos, inversiones, sueldos y recursos y a las modificaciones, supresiones y creaciones de programas por razones debidamente justificadas" (pág. 101 y 102).

Esta posibilidad de modificaciones anuales no es sin embargo ilimitada, ya que existen prohibiciones sobre determinadas materias en los doce meses anteriores a las elecciones ordinarias (art. 229).

Los ya citados artículos 85 y 86 agregarían un tercer grupo de leyes y son fuera de los ya mencionados, cualquier ley ordinaria mediante la cual se autoricen gastos para el Tesoro Nacional, aunque condicionando esta facultad a la cobertura financiera correspondiente.

La Constitución de 1952 que estableció una disposición de tipo semejante, había demostrado que a través de este mecanismo se había procedido reiteradamente a crear y suprimir empleos y modificaciones de dotaciones, pese a que el art. 86 en su inc. 1º disponía que tales modificaciones debían canalizarse a través de las leyes de Presupuesto.

Lo conveniente efectos de evitar que por est vía se repitiese un proceso distorsionante como el que acabamos de expresar, hubiera sido una modificación sustancial de la norma del art. 85.

Desde el punto de vista de vigencia de las leyes, debemos distinguir aquéllas que tienen carácter permanente de aquéllas que tienen carácter transitorio, ya sea porque su vigencia está establecida en la propia ley que aprueba el gasto o porque están referidas a la ejecución de una obra o proyecto.

Estos aspectos están generalmente vinculados con la naturaleza misma de las erogaciones autorizadas, es decir, gastos corrientes e inversiones. Los primeros son de carácter repetitivo en el presupuesto, los gastos correspondientes a obras públicas u otras inversiones, en cambio tienen una duración limitada que está vinculada al tiempo de realización de la obra o proyecto.

Lo importante a destacar es que las leyes de presupuesto, no constituyen totalmente en nuestro país un acto condición de la ejecución de los gastos y de la recaudación de impuestos. Este es el principio que surge de las normas transcritas y que además se desprende del último inciso del artículo 228, por el cual se establece que mientras no se aprueben los proyectos de presupuestos, continuarán rigiendo los presupuestos vigentes. De esta forma queda salvado el vacío que de otra manera se produciría por aplicación de los artículos 217 y 218, según los cuales, los proyectos de presupuesto se consideran rechazados cuando no existe un pronunciamiento expreso de las Cámaras o de la Asamblea General dentro de los plazos allí establecidos.

#### - Presupuestos departamentales

De conformidad con el régimen vigente no se pueden realizar gastos o inversiones, sin que exista el instrumento legal aprobatorio de los mismos. Este instrumento para el caso de los Departamentos son los decretos de las Juntas.

Al hacer extensivas el art. 222, entre otras, las normas de los artículos 214 y 216, resultan aplicables los principios que sobre la naturaleza de las leyes de presupuesto, han sido expuestos por el caso del presupuesto nacional.

#### - Presupuestos de los entes industriales y comerciales

La base legal que pone en marcha los presupuestos de los Entes comerciales e industriales son los decretos del Poder Ejecutivo que aprueban los presupuestos, aunque eventualmente puede corresponder a un acto de pronunciamiento de la Asamblea General y esto cuando median discrepancias entre el Ente y el Poder Ejecutivo.

b) Formulación

- Presupuesto nacional

El presupuesto nacional, debe ser proyectado por el Poder Ejecutivo con el asesoramiento de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y presentado al Poder Legislativo dentro de los seis primeros meses de su mandato. Los proyectos que se incorporan a aquél, es decir de los organismos incluidos en el artículo 220 de la Constitución, esto es, Poder Judicial, Tribunal de Cuentas, Tribunal de lo Contencioso Administrativo, Corte Electoral y los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados no industriales y comerciales, son proyectados por sus respectivos organismos y presentados al Poder Ejecutivo, para su incorporación en el proyecto.

- Presupuestos departamentales

En los presupuestos de los Gobiernos Departamentales, la iniciativa corresponde al Intendente, quien debe someter el proyecto de presupuesto a la aprobación de la Junta Departamental dentro de los seis primeros meses del ejercicio de su mandato (art. 223).

- Presupuestos de los Entes industriales y comerciales

Los presupuestos de los Entes Industriales y Comerciales, deben ser proyectados por éstos, para ser elevados al Poder Ejecutivo y Tribunal de Cuentas dentro de los cinco meses anteriores al comienzo de cada ejercicio.

c) Estructura presupuestal

Refiriéndose a la estructura, el art. 214 dispone que el presupuesto nacional se proyectará y aprobará con una estructura que contendrá:

- A) Los gastos corrientes e inversiones del Estado distribuidas en cada inciso por programa;
- B) Los escalafones y sueldos funcionales distribuidos en cada inciso por programa;
- C) Los recursos y la estimación de su producido;
- D) Las normas para la ejecución e interpretación del Presupuesto.

Las modificaciones más importantes de la estructura del presupuesto nacional, corresponden al establecimiento del sistema de presupuestos por programas, al régimen de partidas globales que en él se impone, a la im-

plantación del presupuesto único de inversiones y de funcionamiento, y el régimen restrictivo del órgano legislativo en cuanto al acto de la aprobación.

## 1. Estructura Programática

### - Presupuesto nacional

El primer aspecto de interpretación que plantea el texto constitucional es determinar si la técnica que ha querido implantarse corresponde a la del presupuesto por programas o si comprende el presupuesto por programas y actividades.

Sobre el particular, el Dr. Nilo Berchesi en su ya mencionado trabajo (1), deduce del análisis de diversos antecedentes, que el concepto con el cual debe ser interpretado el punto es en el sentido más amplio de la técnica completa del presupuesto por programas y actividades. Son estos antecedentes, los discursos del Representante Nacional Dr. Sanguinetti, pronunciado en la Asamblea General el 18 de agosto de 1966, el del Dr. Vaz pronunciado igualmente en oportunidad de tratarse el proyecto de reforma constitucional; los estudios de la ex-C.I.D.E. que inspiraren la plataforma reformista del Mensaje del Poder Ejecutivo de 29 de febrero de 1964, acompañando el proyecto de ley de sueldos, gastos y recursos del Estado; de los apuntes preparados por el Cr. José María Michetti para el curso de programación presupuestaria dictado en la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración en octubre de 1966, en el cual se estudian elementos y estructura del mencionado proyecto de 1964.

Aunque no caben dudas sobre la estructura programática en el caso de los presupuestos departamentales, sí pueden existirlos por los organismos comprendidos en el art. 220, Poder Judicial, Tribunal de lo Contencioso Administrativo, Corte Electoral, Tribunal de Cuentas y Entes Autónomos y Servicios Descentralizados no industriales y comerciales.

Una respuesta de tipo afirmativo parece surgir si se tiene en cuenta que la directriz general parece apuntar hacia una generalización de los presupuestos por programas, a través de lo que disponen concretamente el art. 214 para el presupuesto nacional, el art. 222 para los presupuestos departamentales y las interpretaciones más generalizadas para los organismos incluidos en el art. 221; por la propia razón de ser de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto cuya misión es asistir a la formulación de los planes y programas de desarrollo; por lo que surgiría de una interpretación conjunta de los artículos 214 y 215; porque en materia de rendiciones de cuentas el art. 214 en su inciso final habla de modificaciones de programas y por las limitaciones que en cuanto al pronunciamiento de la Asamblea General supone la supresión en el art. 85 del inciso 3º, como consecuencia de la estructura presupuestal por partidas globales correspondientes a programas.

---

(1) Dr. Nilo Berchesi, op. cit.

Aunque signifique adelantarse a exponer algunos conceptos que serán objeto de desarrollo posterior, conviene extenderse algo más sobre el punto, ya que ello nos permite dar cabida a una serie de opiniones muy valiosas sobre la nueva estructura presupuestal, dando lugar a completar el análisis del tema, con el aporte de enfoques vertidos por autorizadas y prestigiosas personalidades técnicas de nuestro medio.

Los aspectos que venimos desarrollando sobre la aplicabilidad de la estructura programática a los organismos del inc. 220, han sido debatidos para el caso concreto de la Universidad de la República, dando lugar a diversos informes recogidos en el Distribuido N° 828.67 (1) de dicho ente de enseñanza. El punto concreto objeto de consulta era el relativo al régimen de asignación de recursos que debía ser votado por el Poder Legislativo de acuerdo a la Constitución vigente, sobre el cual dos interpretaciones eran posibles:

Una, según la cual la ley de presupuesto sólo debía contener una partida global por cada inciso y otra; que sostenía que dentro del inciso, las partidas debían ser asignadas por programas y dentro de éstos, por gastos corrientes y retribuciones personales. La primera de las interpretaciones es sostenida por el Dr. Horacio Cassinelli Muñoz en su informe de fecha 14 de setiembre de 1967, dirigido a la Federación de Estudiantes Universitarios del Uruguay. A la segunda de las interpretaciones se adhieren los informes del Dr. Alberto Pérez Pérez de fechas 15 y 28 de setiembre de 1967, del Dr. Alberto R. Real de 6 de setiembre de 1967 y del Dr. Aníbal Barbagelata.

Hemos optado, en el ánimo de ofrecer una versión rigurosamente fidedigna de tales opiniones, por el procedimiento de la transcripción de aquellas que pueden ser consideradas las partes sustanciales de los mencionados informes.

En primer lugar defendiendo la tesis de que corresponde asignar partidas globales por inciso el Dr. Cassinelli Muñoz expresa; basándose en el artículo 215:

"El pronunciamiento legislativo recae pues:

a) sobre el monto de cada inciso, globalmente considerado (esto es; sobre la suma de todos los gastos corrientes e inversiones que corresponden a todos los programas incluidos en el inciso de que se trate) son incisos: "Presidencia de la República" (incluida la Oficina de Planeamiento y Presupuesto), "Ministerio del Interior", y así cada uno de los otros Ministerios y cada uno de los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados, "Poder Judicial", "Tribunal de lo Contencioso Administrativo", etc., etc.

---

(1) Universidad de la República, Distribuido 828.67

b) sobre los programas, esto es, sobre la inclusión o exclusión de cada uno de los programas propuestos, pero no sobre el monto individual destinado a cada uno de dichos programas. La distribución por programa, del monto global por inciso, debe incluirse en el proyecto de presupuesto (art. 214 a) pero sólo a título informativo, ya que el Poder Legislativo no puede pronunciarse sobre dicha distribución, que queda en la órbita de los órganos administrativos.

c) sobre los objetivos de los programas, esto es, sobre las metas cuantitativas que deberán perseguirse en la ejecución presupuestaria. La esencia del presupuesto por programa consiste, en efecto, en que el órgano de ejecución, en lugar de estar atado por los créditos asignados para cada rubro, esté atado por la indicación de los resultados que, en cumplimiento de cada programa, se han de obtener.

d) sobre los escalafones y número de funcionarios.

e) sobre los recursos; la estimación de su producido tampoco es objeto como es obvio, de pronunciamiento legislativo, aunque el art. 214 exige su inclusión en el proyecto de presupuesto a título informativo".

El Dr. Alberto Pérez Pérez por el contrario, aún admitiendo que no existe absoluta nitidez sobre el punto y que los antecedentes del texto aprobado no ilustran mayormente sobre el particular, se inclina por la segunda de las interpretaciones, ya que a su juicio es la que mejor armoniza con el conjunto de las disposiciones y por otra parte es la que mejor concuerda con el sentido de un presupuesto por programas:

"... se desprende la conclusión de que no se podría realmente hablar de "presupuesto por programas" si el presupuesto consistiera sólo en una partida por cada "inciso". La noción de inciso no está dada por la Constitución, pero en las normas vigentes antes de la última reforma, tanto como en el reciente decreto, es noción correspondiente al Poder (Legislativo, Judicial), Ministerio, Ente o Servicio. La Universidad de la República, por ejemplo, es hoy el inciso 26.

Quiere decir que la noción de "inciso" es correspondiente a la llamada clasificación institucional. Si la Constitución sólo requiere que las partidas se voten por incisos, no habrí establecido un presupuesto por programas" (pág. 4).

Más adelante en el segundo de sus informes (pág. 8) manifiesta:  
"a. la discrepancia básica con el dictamen del Dr. Horacio Cassinelli Muñoz radica - a mi entender - en que éste apoya su interpretación casi exclusivamente sobre el art. 215, enfocando el art. 214 con el siguiente limitado papel: "La distribución por programa, del monto global por inciso debe incluirse en el proyecto de presupuesto (art. 214 a) pero sólo a título informativo, ya que el Poder Legislativo no puede pronunciarse sobre dicha distribución, que queda en la órbita de los órganos administrativos" (subrayado mío). Creo que esa interpretación limitativa del art. 214 no es procedente, porque el art. 214, párr. 2, dice que "el Presupuesto Nacio-

nal se proyectará y aprobará con una estructura que contendrá esa distribución en "cada inciso por programa". La competencia para proyectar el presupuesto es del Poder Ejecutivo (y de los órganos mencionados en el art. 220), pero la competencia por aprobar (o reprobar, o disminuir) el presupuesto es del Poder Legislativo (art. 85, num. 13). Tal competencia queda confirmada por la reiterada afirmación de que el presupuesto es una ley (por ejemplo, arts. 86 y 214, párr. 3°).

Por otra parte, cuando la Constitución ha querido que ciertos datos o elementos sean remitidos al Poder Legislativo a título informativo, o con fines informativos, lo ha dicho así (art. 221, inc. 4°: presupuestos de los Entes Industriales y Comerciales del Estado; art. 227: presupuestos departamentales)".

El punto en cuestión ha quedado dilucidado en la ley de Presupuesto N° 13.640 del 26/12/67, en el sentido de mantener el régimen de Partidas Globales existente, por la Universidad de la República.

#### - Presupuestos departamentales

Haciendo extensivas al art. 222 las normas contenidas en los artículos 214 y 215 ya comentados, corresponde aplicar estos presupuestos las consideraciones ya vertidas.

#### - Presupuestos de los Entes industriales y comerciales

En principio el artículo 221 que trata el presupuesto de estos entes, nada dice explícitamente acerca de la estructura.

Puede no obstante argumentarse en favor de la aplicabilidad de la estructura programática a estos organismos, por la remisión que el mencionado artículo 221 hace del 215 en los casos de discrepancias entre el Ente y el Poder Ejecutivo; en estos casos el Poder Legislativo se pronunciará exclusivamente sobre montos globales por inciso, programas, objetivos de los mismos, escalafones y número de funcionarios, y recursos. A esta argumentación de orden jurídico se agregarían razones de conveniencia que obligarían a inclinarse en apoyo de esta tesis, ya que con ello se lograría obtener un programa uniforme en materia de presupuestos, a la vez que se daría una solución, dentro de las técnicas más reconocidas por el momento, en la materia.

El punto de dilucidación no muy claro, fue luego resuelto por el Decreto del Poder Ejecutivo del 25 de Julio de 1967, que establece que los Entes Industriales y Comerciales elaborarán sus presupuestos en base a la metodología del Presupuesto por Programas. Interesa destacar que en los considerandos del referido decreto no se aluden razones de índole legal, para fundamentar la aplicabilidad de esta metodología. Las fundamentaciones en ellos contenidas hacen referencias:

- a que la filosofía que en materia presupuestal se encuentra implícita en las normas constitucionales propone al establecimiento de un sistema programático.

- a razones de conveniencia técnica en cuanto a las virtudes que ofrece el presupuesto por programas.

- a la conveniencia de uniformar todos los presupuestos del sector público.

## ii. Presupuesto de funcionamiento y presupuesto de capital.

### - Presupuesto nacional

En lo que toca a la naturaleza de los programas o planes, o naturaleza de los gastos que comprende, hemos visto que existen dos tendencias bien definidas: una que sustenta la unidad del presupuesto y otra que aconseja la separación de los presupuestos de gastos corrientes o de funcionamiento, de los presupuestos de capital o de inversiones.

La solución que sobre el punto ha dado la Constitución de 1967, es la primera, ya que el inciso A) del art. 214 dice que el presupuesto contendrá los gastos corrientes y las inversiones.

Sobre la conveniencia de una u otra solución conviene recordar, ~~qué~~ son controvertidas las razones de orden técnico que hacen preferible una u otra fórmula. Sí, conviene destacar, y que nuestra Constitución se ha definido por el presupuesto único, que éste exige una adecuada clasificación de gastos, de manera que permit conocer los montos de la cuenta capital. Además como puede ocurrir que existan inversiones o planes especiales sancionados por leyes especiales cuya ejecución exceda el período presupuestal, debe tenerse presente que lo que cabe en estos casos es incluir en el presupuesto los montos a invertir durante su vigencia. En estos casos la inclusión de la partida a invertir en el período, no procura obtener la autorización legal, sino que se trata de presentar a título informativo el quantum a invertir.

### - Presupuestos departamentales

El art. 222 de la Constitución aplica a los presupuestos de los departamentos la estructura que el art. 214 establece para el presupuesto nacional. Por consiguiente lo expuesto es de aplicación aquí.



- Presupuestos de los Entes industriales y comerciales

Aunque el art. 221 de la nueva Constitución no haga mención expresa de la estructura programática para los presupuestos de los Entes industriales y comerciales, existen argumentos en pro de su aplicación, luego avalados por el ya referido decreto del 25 de Julio de 1967.

Siendo ésta la solución al problema, no debe perderse de vista desde el punto de vista técnico, que si bien la naturaleza de estas empresas imprime características especiales a sus gastos y recursos, es recomendable en la medida de lo posible, la integración de las clasificaciones de gastos corrientes, inversiones y recursos de estas empresas, en las cuentas consolidadas del Sector Público.

iii. Régimen de partidas globales

- Presupuesto nacional

Los incisos A y B del art. 214 dicen que el presupuesto, se proyectará y aprobará con una estructura que contendrá los gastos corrientes e inversiones distribuidos en cada inciso por programa y los escalafones y sueldos funcionales distribuidos en cada inciso por programa.

De acuerdo a estas normas tendríamos una clasificación presupuestal basada en los siguientes criterios:

- un criterio institucional
- un criterio programático
- un criterio según la naturaleza del gasto

Uniendo estos tres criterios de clasificación tendríamos en primera instancia una clasificación por incisos, en segundo lugar dentro de éstos una clasificación por programas y en tercer lugar dentro de cada programa de cada inciso los gastos clasificados en gastos corrientes, inversiones y retribuciones personales.

Esta nueva forma de clasificación cambia radicalmente la estructura presupuestal utilizada hasta el año 1966, que como recordaremos utilizaba también como criterio general de clasificación de primera y segunda entrada un criterio institucional (capítulos e incisos), para luego entrar en un tercer nivel, a una clasificación basada en la índole del gasto, con la participación de que se incluía por cada oficina el detalle analítico de las planillas de sueldos y gastos.

Empezaremos por dar el concepto de inciso, para luego interpretar los cambios operados en las clasificaciones.

Dentro de nuestra realidad presupuestal, el inciso ha sido entendido en términos generales como el conjunto de las planillas de sueldos y gastos correspondientes a las oficinas o unidades administrativas dependientes de una misma autoridad. Decimos en términos generales, porque en algunos casos se nota una falta de unidad de criterio por el agrupamiento de distintos servicios y en otros, como en el caso de los incisos 23 a 26 involucra a planillas cuyo contenido correspondía a estimaciones de gastos autorizados por leyes, como ser, subvenciones, etc. Esta clasificación era luego seguida por la relación pormenorizada de todos los gastos y sueldos de oficina por oficina, que incluía en el caso de los servicios personales el detalle de cada uno de los cargos con la indicación de sus categorías y remuneraciones.

Esta descripción analítica de cargo por cargo no exigida desde el punto de vista legal, no sólo es opuesta a principios técnicos reconocidos, sino que además desde el punto de vista práctico dificulta primero su formulación y más tarde su estudio y discusión.

En un sistema racional de presupuestos, el acento debe estar dado por las metas a alcanzar, por lo que deben eliminarse las referencias a situaciones personales. El planillado de cargos sólo tiene relevancia en la esfera administrativa y desde el punto de vista de la contabilidad y el controlador. Pero desde el punto de vista presupuestal estricto, lo pertinente es incluir como lo ha dispuesto la Constitución actual, las partidas de retribuciones personales en forma global dentro de cada programa, con la indicación del número total de funcionarios que comprenda, así como su clasificación.

Consideraciones de índole semejante cabría hacer respecto a la tradicional clasificación utilizada, ya que en una concepción moderna del presupuesto donde lo importante es el sistema de programas a alcanzar, en nada interesa una clasificación pormenorizada de los gastos. Por consiguiente es satisfactorio que haya quedado eliminada esta clasificación pormenorizada de los gastos por imperio de las disposiciones analizadas. Cabe puntualizar además que en esta forma se ajusta al principio de flexibilidad en el manejo de los recursos.

#### - Presupuestos departamentales

Los aspectos estudiados con las salvedades del caso alcanzan a los presupuestos de los Departamentos, por ser de aplicación a los mismos el art. 214 ya comentado. En consecuencia reiteramos lo expresado precedentemente.

#### - Presupuestos de los Entes industriales y comerciales

Aunque en los presupuestos de los Entes industriales y comerciales no se haga referencia a una estructura programática, se puede argumentar a

favor de una estructura de esta índole también apoyada en partidas globales dentro de cada programa. Este criterio como lo hemos visto se fundamenta en razones de conveniencia y por aquellos que ven razones de índole legal, por lo que se desprende de la forma en que el Poder Legislativo debe resolver las discrepancias, es decir por montos globales por incisos, programas, etc.

#### iv. Pronunciamiento limitado de los órganos legislativos

##### - Presupuesto nacional

Es una innovación de importancia la introducida por el art. 215, por cuanto dispone que el Poder Legislativo ha de pronunciarse exclusivamente sobre montos globales por Incisos, programas, objetivos de los mismos, escalafones y número de funcionarios, y recursos, no pudiendo efectuar modificaciones que signifiquen mayores gastos que los propuestos.

El contenido y alcance de esta disposición comprende dos aspectos:

- uno, que no ofrece lugar a dudas, que significa que el Poder Legislativo no aprueba más las planillas particularizadas de sueldos y gastos como lo vino haciendo hasta el año 1966;

- otro aspecto que sí ha ofrecido dudas y sobre el cual ya hemos adelantado opiniones al referirnos en el numeral i de este capítulo a los presupuestos de los organismos comprendidos en el art. 220, es si el Poder Legislativo sólo puede fijar el monto global por inciso o si por el contrario puede pronunciarse fijando los créditos por cada programa.

La primera de las posiciones apoyándose fundamentalmente en el contenido del artículo 215, sostiene que el Parlamento sólo puede expedirse sobre montos globales por incisos, y en cuanto a los programas sólo se pronuncia con respecto a su inclusión o exclusión dentro de los incisos.

No puede pronunciarse en cambio sobre el monto individual de cada uno de ellos, ya que esta distribución de programas dentro del inciso, será de resorte exclusivo de los órganos administradores. La inclusión de éstos dentro del Presupuesto, así como la distribución de los gastos corrientes, inversiones y retribuciones personales sería título informativo.

La segunda posición es sostenida por quienes realizan un enfoque general de diversas disposiciones generales y muy especialmente coordinando los artículos 214 y 215.

Hemos transcripto al tratar el problema de las partidas globales, párrafos de los informes de los Drs. Horacio Cassinelli Muñoz y del Dr. Alberto Pérez Pérez, fundamentando una y otra posición. Podríamos agregar

en calidad de síntesis y análisis crítico de ambas posiciones parte del informe del Dr. Alberto Ramón Real transcripto, a pág. 10 y 11, en el ya referido distribuido.

"La Asesoría Letrada de la Universidad entiende que el pronunciamiento legislativo por programas, requerido por la nueva Constitución, sólo puede armonizarse con la limitación del art. 215, entendiendo que la aprobación legislativa abarca los montes globales por inciso, por programas y por sus objetivos y los montes globales de las retribuciones personales en cada programa.

"La clasificación presupuestal abarcaría: un aspecto institucional (el inciso, la Universidad, no una Escuela o Facultad); un aspecto programático (indicarse los programas y objetivos, no sus subprogramas y actividades; y otro relacionarlo con la naturaleza del gasto (dentro de cada programa, de cada inciso, se distribuyen las erogaciones según los conceptos: gastos corrientes, inversiones, retribuciones personales)".

Luego refiriéndose al informe del Dr. Cassinelli, expresa:

"Opina en esencia que el Parlamento se expide sobre los programas, en cuanto a su inclusión o exclusión, pero no sobre el monto individual destinado a cada uno de los programas, de manera que la distribución por programa del monto global por inciso sólo se incluye a título informativo, sin que el Parlamento pueda pronunciarse sobre dicha distribución, que permanece en la órbita de los órganos administrativos.

Adelante que no comparte la opinión de este agudo e inteligente profesor porque el presupuesto se proyectará "y aprobará" dice el 214, con una estructura que debe contener "los gastos corrientes e inversiones del Estado, contenidos en cada inciso por programa". La aprobación es legislativa (art. 85 inc. 13 y arts. 86 y 214 parágr. 3, que califican como ley al Presupuesto). Y la Constitución dice expresamente cuando quiere que ciertos datos se envíen a título informativo al Parlamento (221, inc. 4 y 227).

Argumenta, con razón, el Dr. Pérez que si los sueldos y gastos pueden ser materia de leyes diferentes (art. 214, inc. 3) con más razón pueden separarse esas partidas dentro de la misma ley. Finalmente comprueba que las opiniones favorables a la tesis contraria, de Asesorías de otros Entes de Enseñanza y del Prof. Berchesi no son explícitas sobre las razones que las llevan a esa interpretación".

Por último y ya que ha sido citada la opinión del Dr. Berchesi, debemos señalar que su posición no es de tunc concluyente ya que si bien en algunos pasajes de su obra parece inclinarse por la tesis de la partida global por inciso, en otros deja entrever lo contrario.

Así por ejemplo, a pág. 113 luego de transcribir algunos antecedentes parlamentarios dice: (1)

---

(1) Dr. Nilo Berchesi, op. cit.

"La transcripción de los antecedentes realizada en los párrafos precedentes, permite conocer los fundamentos y alcances del nuevo texto constitucional en cuanto determina que el presupuesto será proyectado y aprobado con una estructura que se basará en las partidas globales correspondientes a los programas por "incisos"."

En la pág. 122, luego de señalar que existe una clara distribución de competencias entre las potestades del Poder Legislativo y del Ejecutivo expresa:

"El Poder Ejecutivo y las autoridades del artículo 220 de la Constitución, tienen la facultad de distribuir los cargos y las partidas globales autorizadas para cada inciso por programas. Esta distribución de competencias no significa que el Poder Legislativo debe ignorar todo lo que realiza el Poder Ejecutivo con las autorizaciones legales. Por esta razón, los artículos 19 y 26 del anto-proyecto de ley (se refiere al anto-proyecto de ley orgánica de los presupuestos del sector público por él redactado), se complementan con los artículos 13 y 14 del mismo. La presentación de la distribución de las partidas globales y de los cargos, que se realiza en la esfera ejecutiva, tiene carácter informativo para el Poder Legislativo. Con esta información, el Parlamento puede ejercer el control de legalidad y de la utilización de las partidas autorizadas por las leyes de presupuesto y por las leyes especiales".

Hemos querido dejar sentada la impresión al ofrecer esta breve síntesis que el texto constitucional en un punto de tanta trascendencia como el que tratamos, no es absolutamente claro, ya que de otra manera no podría ser explicada la existencia de opiniones tan controvertidas como las que hemos expuesto. Sobre el particular, situándonos en el campo específico de nuestra disciplina y obligados a dar una opinión sobre el punto, debemos limitarnos a decir, que por encima de toda controversia legal, es indudable que la tesis que reconoce un pronunciamiento legislativo sobre los programas, es la que mejor se adapta al índole de lo que ha dado en llamarse presupuesto por programas.

El texto de las disposiciones citadas debe a su vez correlacionarse con lo que establece el art. 86 y con lo que significa la supresión del inc. 13 en el art. 85.

El primero de los nombrados atribuye iniciativa privativa al Poder Ejecutivo para la creación y supresión de empleos y servicios públicos, fijación y modificación de dotaciones, así como autorización para gastos.

"Es una innovación - dice el Dr. Héctor Barbé Pérez a pág. 19 de la publicación ya referida - establecer la iniciativa privativa del Poder Ejecutivo para establecer dotaciones o retiros o establecimiento y modificaciones de cesas, los, cómputos o beneficios jubilatorios" y en lo que respecta a la supresión operada del inc. 13 del artículo 85 manifiesta que, "le fue suprimida la competencia de determinar las atribuciones de los cargos porque estas atribuciones van a estar vinculadas a los planes y programas que tendrá que ejecutar el Poder Ejecutivo, y entonces es él

quien las determinará. El Poder Legislativo queda limitado exclusivamente a aprobar los planes y programas".

- Presupuestos departamentales

Al hacerse extensivas estos presupuestos las normas de los artículos 85, 214 y 215, son extensivas las consideraciones anteriormente expuestas.

- Presupuestos de los Entes industriales y comerciales

Los presupuestos de estos Entes son aprobados por el Poder Ejecutivo, y eventualmente sobre las discrepancias se pronuncia la Asamblea General.

Ya hemos tenido oportunidad de referirnos a que el pronunciamiento de la Asamblea General queda dentro del marco de lo que dispone el art. 215. Por consiguiente, creemos que lo útil en esta parte sería verter algunas reflexiones sobre lo que debiera ser materia de pronunciamiento del Poder Ejecutivo. En principio, resulta convincente decir que si en cuanto a las discrepancias el Poder Legislativo sólo puede pronunciarse sobre montos globales por incisos, programas, objetivos de los mismos y número de funcionarios y recursos, el Poder Ejecutivo no debiera tener más facultades que esas.

d) Período presupuestal

- Presupuesto nacional

La Constitución de 1967, reitera para el presupuesto nacional y para los presupuestos departamentales las normas de la Constitución de 1952, haciendo regir estos presupuestos para cada período de gobierno: cuatro años en la Constitución de 1952, cinco años en la actual.

Hemos tenido oportunidad de referirnos a que este sistema de pluralidad atenuado, en función de las leyes modificativas anuales, podría ser explicado entre otros motivos, por la propia estructura presupuestal hasta entonces existente y por la falta de oficinas especializadas en la elaboración de presupuestos. Pero subsanados estos inconvenientes en función de una nueva estructura y establecidas las oficinas técnicas pertinentes, entendemos que lisa y llanamente debió restaurarse el principio de anualidad presupuestal en la Constitución de 1967.

- Presupuestos departamentales

Se reitera para el caso de los gobiernos departamentales, la coincidencia del presupuesto con el período de gobierno, con un régimen que posibilita modificaciones anuales al mismo.

- Presupuestos de los Entes industriales y comerciales

Aunque la Constitución de 1952 no hacía ninguna referencia al período presupuestal de los Entes industriales y comerciales, la ley N° 12.150 había establecido su carácter anual.

La Constitución actual, resuelve el problema, estableciendo el principio de anualidad para estos presupuestos.

e) Tramitación y plazos para la sanción de los presupuestos

- Presupuesto nacional

Los artículos 214, 215, 217, 218, 219 y 229, presentan con relación a la Constitución de 1952 modificaciones en lo concerniente al trámite de sanción de los presupuestos que tiendan a reducir los plazos a la mitad o menos de la mitad.

Según el art. 214 el proyecto de presupuesto que elabore el Poder Ejecutivo debe ser presentado al Poder Legislativo dentro de los seis meses de la iniciación de su mandato. Se destaca como novedad, que el Poder Ejecutivo ha de actuar asesorado por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, de creación en la Constitución de 1967.

A su vez los artículos 217 y 218 que regulan el trámite en el Poder Legislativo, acuerdan cuarenta y cinco días de plazo a cada cámara para pronunciarse sobre los proyectos de presupuestos. Cuando una de las Cámaras modificase el proyecto que hubiese sido aprobado por la otra, el proyecto vuelve a la Cámara que originariamente lo aprobó, la que a su vez dispone de quince días para pronunciarse. Vencido este término o rechazadas las modificaciones, el proyecto pasa a la Asamblea General, la cual tiene quince días para pronunciarse.

Esto significa que descontando el tiempo que involucra cada etapa del trámite, el plazo máximo de tramitación sería de trescientos días, lo que supone una reducción de gran significación, de los plazos que emergían de la Constitución de 1952.

Una norma sin precedentes en las Constituciones anteriores se introduce a través del artículo 219. Tratando de evitar el proceso de presiones que habitualmente se ejercía en oportunidad de sancionarse el presu-

puesto, se establecen límites para el envío de mensajes complementarios o sustitutivos, dentro de los veinte días a partir de la primera entrada del proyecto en cada cámara. El régimen no es aplicable para las leyes de modificaciones anuales.

También el régimen limitativo de los doce anteriores a la fecha de las elecciones ordinarias, presenta algunas variantes con referencia a la Constitución de 1952.

Aunque el principio general es el mismo, es decir que se prohíbe aprobar presupuestos, crear nuevos cargos, determinar aumentos de sueldos y pasividades, partidas de jornales y contrataciones, el alcance es más amplio en la Constitución de 1967. Mientras que esa prohibición no impedía el libre uso de las partidas globales en los entes de enseñanza, en la Constitución actual les alcanzan esas prohibiciones aún cuando cuenten con partidas ya aprobadas.

#### - Presupuestos departamentales

Las normas previstas en la Constitución para la formulación y sanción en lo que es específico a los presupuestos departamentales, son los artículos 222 a 227, aunque también son de aplicación las disposiciones de los artículos 214, 215, 216, 219 y 229, ya comentados.

En lo formal, dos diferencias cabría destacar: una que tiene que ver con el plazo acordado a la Junta Departamental, para considerar el Presupuesto y otra que se refiere al dictamen de carácter preceptivo del Tribunal de Cuentas, previo a su sanción, donde se reitera un régimen que no tiene razón de ser.

El art. 224, confiere a las Juntas Departamentales un plazo de cuatro meses para la sanción de los proyectos de presupuestos. Se reducen también aquí los plazos que regían durante la Constitución de 1952, debiendo ser atribuida la mayor brevedad de plazos en relación al presupuesto nacional, al carácter unicameral del órgano legislativo departamental.

En el art. 225, donde se establece el dictamen del Tribunal de Cuentas, se dispone que aquél sólo puede formular en un plazo de veinte días, observaciones sobre error en el cálculo de los recursos, omisión de obligaciones presupuestales o violación de las normas constitucionales o leyes aplicables. La no aceptación por parte de la Junta de las observaciones del Tribunal de Cuentas, determina el envío del proyecto a la Asamblea General, la cual tiene un plazo de cuarenta días para resolver las discrepancias, vencido el cual, y si no se hubiese pronunciado, el presupuesto se tiene por sancionado.

Vencido el término de cuatro meses contados a partir del momento de su presentación sin que medie resolución definitiva de la Junta, los presupuestos se considerarán rechazados y seguirán rigiendo los presupuestos vigentes.



- Presupuestos de los Entes Industriales y comerciales

Las normas para la preparación, presentación y aprobación de los presupuestos de los entes industriales y comerciales del Estado, están contenidas en el art. 221.

Dos aspectos queremos señalar de estas disposiciones: por un lado, la ya comentada intervención del Tribunal de Cuentas en los trámites de estos presupuestos, y por otro, la ausencia de una referencia específica a los puntos que pueden ser objeto de observación por parte del Tribunal de Cuentas a que ya nos hemos referido. En lo demás nada cabría agregar al punto.

f) Rendiciones de cuentas y balances de ejecución presupuestal

- Presupuesto nacional

Dentro de los seis primeros meses de vencido el ejercicio, el Poder Ejecutivo debe presentar al Poder Legislativo, la Rendición de Cuentas y el Balance de ejecución presupuestal.

Desde el punto de vista técnico, debe reconocerse, que la nueva modalidad del presupuesto, imprime nuevos caracteres a la rendición de cuentas, determinando que su contenido y su alcance vayan más allá de los correspondientes en un sistema de presupuesto tradicional. Siendo el presupuesto por programas un mecanismo mediante el cual se fijan un conjunto de metas, surge claramente la necesidad de que en las rendiciones de cuentas, figuren entre otros puntos, los avances de cada programa, así como las diversas medidas de la eficiencia de las unidades ejecutoras.

- Presupuestos departamentales

Caben reiterar las consideraciones anteriormente efectuadas, ya que el art. 222 de la Constitución hace extensivas a los Departamentos las normas contenidas en los artículos 214, 215, 216 y 219.

Debe agregarse algo que también es válido para el caso del presupuesto nacional y es que los balances de ejecución presupuestal y las rendiciones de cuentas, deben tener, por su naturaleza, un trámite diferente al establecido para la sanción de los presupuestos. Interpretar que la caducidad de los plazos determina como en el caso de los presupuestos, su rechazo, equivaldría a restringir las funciones de contralor de la Junta Departamental y del Poder Legislativo, que se materializa a través de estos documentos.

- Entes industriales y comerciales

Las rendiciones de cuentas de las empresas industriales y comerciales deben ser sometidas previa a la aprobación del Poder Ejecutivo, al informe y dictamen del Tribunal de Cuentas.

Además de las consideraciones generales que hemos hecho sobre las rendiciones de cuentas referidas al presupuesto nacional y al presupuesto departamental, tratándose de empresas estatales algo más hay que agregar y es que un contralor completo exigiría además el estudio de sus balances y de sus cuentas de resultados.

Se desprende de ello la necesidad de incorporar a estas empresas, así como a los bancos oficiales, los sistemas de contabilidad comercial para la correcta evaluación de sus resultados económicos, materia que por su naturaleza debiera ser resorte de la ley de contabilidad y administración financiera.

g) Oficinas Especializadas. Oficina de Planeamiento y Presupuesto

El artículo 230, dispone la creación de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, dirigida por una Comisión en la que están representadas las carteras de los Ministerios vinculados con el desarrollo económico y por un director que ejerce las funciones de Presidente de dicha Comisión.

En esta materia, sabemos que con la creación de la ex-C.I.D.E., se dió en nuestro país el primer paso relacionado con la creación de una oficina de planificación y en lo que toca a una oficina técnica de presupuesto, si bien fue creada por ley de 1964 la Dirección de Presupuesto, ésta nunca llegó a funcionar.

Si en buena parte las enormes deficiencias del sistema presupuestal uruguayo pueden ser atribuidas a la falta de una oficina técnica especializada, es indudable que la puesta en marcha de una oficina de esta índole ha de significar un positivo progreso en el proceso de racionalización presupuestal, siempre que la misma cumpla o pueda cumplir cabalmente con sus cometidos específicos.

Referente a esta Oficina de Planeamiento y Presupuesto que fuera creada por la Constitución de 1967, algunos aspectos debemos señalar, que se vinculan con:

- la organización del sistema de planificación económica,
- los cometidos de la expresada oficina,
- el área de competencia.

Desde el punto de vista organizativo, lo que surge es la centralización en una sola Oficina de funciones que también admiten ser distribuidas entre dos oficinas: una oficina de planificación y una oficina de presupuesto.

La solución desde el punto de vista técnico es discutible y parece más acorde con los principios de una buena administración, la distribución de competencias entre las dos oficinas indicadas: una, con el cometido de orientar la política económica general, referida en planes de desarrollo económico y social, y otra, con la tarea de preparar los presupuestos del sector público, dentro de los lineamientos que le ha trazado aquélla.

En cuanto a los cometidos que le han sido asignados a esta Oficina, deben verse los artículos 214, 221 y 230. Estos pueden ser resumidos en los siguientes:

- asesorar al Poder Ejecutivo en los proyectos de presupuesto nacionales y de los Entes industriales y comerciales.
- asistir al Poder Ejecutivo en la formulación de los planes y programas de desarrollo.
- asumir los cometidos propios de la ex-C.I.D.E., ya que sustituye a dicha Comisión.
- cualesquiera otros cometidos que le asignen la Constitución y las leyes.

Respecto al área de competencia de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, debe tenerse presente el principio de autonomía territorial de los gobiernos departamentales. Por consiguiente su área está referida al ámbito nacional cuando actúa como órgano asesor de los planes de desarrollo económico y social, y se limita en cuanto a los presupuestos, al presupuesto del gobierno nacional y a los de los entes comerciales e industriales.

Por último cabe recordar, que por la naturaleza de sus funciones, constituye una oficina de asesoramiento.

#### h) Comentario final.

La reforma presupuestal consagrada en la Constitución de 1967, ha sido uno de los tantos mecanismos instaurados dentro de la misma, para hacer viable uno de los fines hoy considerados primordiales en la sociedad del presente, es decir, el desarrollo económico y social. Tendríamos una visión parcial sin embargo, si aceptásemos como premisa única la expresada y no ahondásemos y descubriésemos las otras y más importantes motivaciones que la reforma constitucional ha tenido, ya que sólo el análisis conjunto de motivaciones y objetivos nos dará una mejor perspectiva sobre la posibilidad de reales logros en el terreno presupuestal.

Un repaso histórico a través de las distintas constituciones que el Uruguay ha tenido, pone de manifiesto que en el fondo, cada reforma constitucional, está indisolublemente unida a la vida política de nuestros dos grandes partidos tradicionales y tiende a determinar un status a favor o en contra de la coparticipación obligatoria de ambos, en la conducción de la cosa pública.

A este esquema general no ha escapado la reforma constitucional del año 1967, la que puede ser considerada en cierta medida como un cierto retorno a la situación imperante en 1942, luego de la fracasada experiencia de coparticipación vivida durante la vigencia de 1952. Aunque en ambos casos el cambio constitucional, se orientó en el sentido de eliminar la participación que las Constituciones de 1934 y 1952 consagraban a la minoría mayor, evitar el sistema de cuotas fijas entre mayoría y minorías en la distribución de los cargos de gobierno y de ofrecer una mayor ductilidad al régimen de parlamentarismo, una diferencia en cuanto al proceso, separa a ambas, y es que, mientras la Constitución de 1942 se vincula a un golpe de Estado, la de 1967 fue consagrada por los mecanismos legales pertinentes.

A los móviles políticos que fueron factor de predominio en la reforma, caben agregar circunstancias de índole institucional, que se dieron durante la vigencia de la Constitución de 1952, y que se han traducido en situaciones de no poder actuar, o bien de poder actuar, pero con una total descoordinación cuando no contradicción de la gestión entre los diversos órganos y poderes del Estado.

El cuadro se completa, con un clima de tensiones sociales, que no son sino el resultado del profundo estancamiento económico que viene padeciendo el país, por razones estructurales en lo interno, y por su relación de dependencia en lo externo.

Estos hechos generaron la idea de centralizar la responsabilidad del gobierno y de consagrar la unidad en la orientación política, mediante el refuerzo del rol del gobierno ejecutivo.

Al señalado, que es el problema de fondo, se agrega la idea de institucionalizar diversos mecanismos, tales como la planificación, el presupuesto por programas, el servicio civil, etc., con cuya incorporación se aspira, por un lado a superar la gran crisis que padece el país en el terreno económico y por otro a racionalizar la administración pública haciéndola más eficiente.

Y a esta altura es necesario detenernos, para hacer algunas reflexiones de uno y otro propósito.

La promoción económica y social del país, exige planes, requiere una orientación a fondo de la vida económica y social, lo cual condiciona una estructura organizativa adecuada al nivel del Estado, y la incorporación de las mejores técnicas, entre otros, la técnica presupuestal. Pero sería un profundo error, confundir los medios con los fines. En este sentido, la reforma constitucional sólo puede mejorar los instrumentos de que dispone el gobierno para posibilitar un mejor desenvolvimiento del Estado en la

vida económico-social del país, pero ella, obvio es, por sí misma no transforma esa realidad; que exige un cambio de fondo.

En el otro sentido; consecuente con la posición de la "Reforma Administrativa" que considera los problemas administrativos como meras fallas de organización y de ejecución; la Constitución da cabida a enfoques que se abstraen de los sistemas sociales y políticos, que constituyen muchas veces las causas de las anomalías de la Administración Pública.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

Asamblea General - Diario de Sesiones, Tomo 47.

Barbé Pérez, Héctor - "Aspectos administrativos en la reforma constitucional uruguaya". Centro de Estudiantes de Notariado, Julio 1967.

Berchesi, Nilo R. - "Presupuestos del sector público del Uruguay en la Constitución de 1967". Apartado de la Revista N° 28 de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Agosto 1967.

Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (C.I.D.E.):

- "Enmiendas constitucionales para el desarrollo", 1966.
- "Estudio económico del Uruguay - Evolución y perspectivas", Mayo 1963.
- "Reforma administrativa - Diagnóstico de la Administración Pública (1a. y 2a. partes) y Reforma Administrativa (Separata) Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 1965 - 74", 1966.

Facultad de Derecho y Ciencias Sociales:

- "Estudios sobre la reforma constitucional", Cuaderno N° 19, Abril 1967.

Instituto Superior de Ciencias Administrativas (Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de La Plata):

- "Las tendencias actuales en las reformas presupuestarias. Críticas a las formas propiciadas por CEPAL", Alberto Marcelo Frangi, Revista N° 15, Año VI, Julio - Diciembre 1963.

La Revista de Derecho, Jurisprudencia y Administración. Año 52, Junio - Julio de 1954, N° 6 - 7:

- "Casos prácticos - Prohibición de proselitismo en la administración pública" (Justino Jiménez de Aréchaga).

Martner, Gonzalo - "Planificación y presupuesto por programas", siglo XXI, Editores S. A., Primera edición, 1967.

Muñoz Amato, Pedro - "Introducción a la Administración Pública", Tomo II, Fondo de Cultura Económica, 1956.

Sanguinetti, Julio Ma. y Pacheco Seré, Alvaro:

- "La nueva Constitución", Editorial Alfa, 1967.

Universidad de la República - Distribuido N° 828.67 (Jur. 4264.67), 1967.