

UNIVERSIDAD
DE LA
REPUBLICA

Facultad
de
Ciencias Económicas
y de
Administración



Instituto de Administración

**El presupuesto por
programas 1968–1972
en la
Administración Central**

Cra. Martha Amorín de Escuder

**Cuaderno
Nº 56**

MONTEVIDEO – URUGUAY
1969

UNIVERSIDAD
DE LA
REPUBLICA

Facultad
de
Ciencias Económicas
y de
Administración



Instituto de Administración

**El presupuesto por
programas 1968–1972
en la
Administración Central**

Cra. Martha Amorín de Escuder

**Cuaderno
Nº 56**

MONTEVIDEO – URUGUAY
1969

INTRODUCCION

Esta investigación se integra en una serie de estudios realizados por el Instituto, referida a la aplicación de la técnica del presupuesto por programas. Dichas serie incluye además del presente trabajo, la programación presupuestaria en el Gobierno Departamental de Montevideo con una guía para la confección de un manual de programas de funcionamiento (Tomos 50 y 51).

El trabajo se refiere al Presupuesto Nacional promulgado el 26 de diciembre de 1967 (Ley N° 13.640). Luego de considerar aspectos teóricos del presupuesto por programas, se estudia específicamente el proceso de formulación del mismo, analizando las instrucciones impartidas por las oficinas competentes para llevarlo a cabo y su estructura. En una segunda etapa, se analiza el documento aprobado comparativamente con las teorías existentes, para finalizar con una reseña de las modificaciones exigidas al sistema de contabilidad y de contralor administrativo.

Circunstancias ajenas al Instituto han retrasado la presente publicación, aunque se ha entendido igualmente necesario realizarla, ya que gran parte de la investigación conserva su interés y vigencia, por la razón de continuar subsistiendo muchas de las dificultades señaladas en oportunidad de su formulación.

La Dirección

INDICE

	<u>Pág.</u>
I. <u>ANTECEDENTES</u>	2
A) Algunos aspectos teóricos.	2
1. La evolución presupuestal.	2
2. El Presupuesto por Programas.	6
a) Origen	6
b) Concepto	7
B) El Presupuesto en el Uruguay.	10
1. La Constitución de 1952.	11
2. Características del sistema presupues- tario.	12
3. Disposiciones constitucionales vigentes.	15
II. <u>PROCESO DE FORMULACION DEL PRESUPUESTO 1968 - 72</u>	24
A) Antecedentes de planificación.	24
El Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 1965 - 74.	24
B) Los diversos aspectos y etapas del proceso de formulación del Presupuesto de Gastos en el ámbito administrativo.	26
1. El programa de trabajo.	26
2. Plan orientador para la formulación del Presupuesto.	28
3. Oficinas que asesoran en el proceso de formulación del Presupuesto.	30
4. Base legal del sistema (La clasificación según el objeto del gasto)	31
5. Las directivas para la formulación del presupuesto.	37
a) Orientaciones	37
b) Formularios	45
6. Aspectos relativos a los problemas de administración de personal vinculados con el presupuesto.	46
7. La efectiva formulación del proyecto de presupuesto por programas. Sus limitacio- nes.	48

	<u>Pág.</u>
C) El Presupuesto de Recursos.	52
D) El estudio parlamentario.	54
III. <u>EL PRESUPUESTO 1968 - 72. SU ESTRUCTURA</u>	58
A) El documento presupuestario.	58
B) El presupuesto de recursos.	61
C) La estructura presupuestal.	65
1. Aspectos generales.	65
a) El crédito presupuestal.	65
b) El planillado de sueldos	67
c) Efectos sobre la carrera de los funcionarios	69
2. Las clasificaciones presupuestales.	70
a) La clasificación sectorial	70
b) La clasificación por Incisos	72
c) La clasificación programática	72
d) La clasificación según el objeto del gasto	75
e) La clasificación económica	76
3. La estructura programática.	76
a) Programas de funcionamiento	77
b) Programas de inversión	82
D) La organización institucional.	88
IV. <u>SISTEMAS DE INFORMACION Y CONTROL. LA CONTABILIDAD</u>	92
A) Aspectos teóricos.	92
1. Concepto y etapas del control.	92
2. Medición. El sistema de información.	93
a) Medición de resultados	94
b) El sistema de costos	97
c) Los coeficientes	100
B) Las modificaciones introducidas al sistema de contabilidad. El control de resultados.	100

	<u>Pág.</u>
V. <u>CONCLUSIONES</u>	106
<u>BIBLIOGRAFIA</u>	108
<u>Anexo N°1.</u> Definiciones básicas.	113
<u>Anexo N°2.</u> Significado del presupuesto por programas.	115
<u>Anexo N°3.</u> Resumen de Proyectos de Inversión.	125
<u>Anexo N°4.</u> Formularios.	130
<u>Anexo N°5.</u> Estructura Presupuestaria a Nivel de Programas y sus correspondientes unidades ejecutoras. (Ley N° 13.640 del 26/12/67).	139

I. ANTECEDENTES

- A) Algunos aspectos teóricos.
 - 1. La evolución presupuestal.
 - 2. El presupuesto por programas. Origen, concepto.

- B) El presupuesto en el Uruguay.
 - 1. La Constitución de 1952.
 - 2. Características del sistema presupuestario.
 - 3. Disposiciones constitucionales vigentes.

I. ANTECEDENTES

A) Algunos aspectos teóricos.

1. La evolución presupuestal.

Históricamente, ha sido Inglaterra la primera en enunciar los principios sobre los cuales reposa la noción del presupuesto. Tradicionalmente, se acentuaba el aspecto político del presupuesto, que nació con el sentido de un acto que afirmaba la facultad o el poder de los parlamentarios para fijar los recursos y asignar los fondos para los gastos del gobierno. El presupuesto se afirmó como un instrumento a través del cual se expresaba el equilibrio de poderes, afirmando una distribución de competencias en esa materia, vinculándose, en consecuencia, al desarrollo del gobierno parlamentario (1).

La evolución conduce a la formulación de una teoría del presupuesto, que comprende el estudio de los aspectos financieros, jurídicos y políticos, y el establecimiento de diversos principios de técnica presupuestal. El presupuesto fue considerado como el instrumento más significativo de la administración financiera, como la comparación preventiva y periódica, de ingresos y egresos públicos. Se señalaba su carácter de previsión, de autorización a gastar, e incluso, a recaudar, en algunos sistemas, y de medio de control. Son exhaustivos los estudios de la naturaleza jurídica del presupuesto, la que se relaciona con la forma que toma la voluntad política en el respectivo Estado.

Surge la concepción del Presupuesto como plan de acción del gobierno, G. Jeze (2), en 1910, dice: "El presupuesto es un programa, un plan de acción". Diferenciándolo de una "estimación media" de ingresos y egresos, dice:

(1) "En Inglaterra y Francia las etapas recorridas son sensiblemente las mismas. El punto de partida es el principio de que el impuesto debe contar con el consentimiento de los representantes de quienes deben pagarlo. Una vez admitido este principio, los representantes han afirmado que el derecho de votar el impuesto implica el de vigilar el empleo de las sumas recaudadas y de discutir los motivos que determinan el impuesto, es decir, ciertos gastos. Después, han procurado hacer reconocer su poder de discutir todos los recursos y los gastos sin excepción. Finalmente, lucharon para obtener el poder de emitir periódicamente el voto sobre los gastos y recursos públicos" G. Jeze, *Traité de science des finances. Le Budget*, París, V. Giard & E. Bricre, 1910, p. 9.

(2) *Ibid*, p. 6.

"El presupuesto es un acto de gobierno ... Un gobierno que en lugar de un presupuesto formula una estimación media, olvidaría su misión esencial que es la de prever ... El presupuesto comprende las necesidades y recursos del futuro; esas necesidades y recursos cambian rápidamente, porque los acontecimientos modifican en todo instante las condiciones del problema político y social, y, en consecuencia, los elementos de la solución financiera que es el presupuesto".

Con la amplificación de los cometidos otorgados al Estado, sobre todo a partir de la primera guerra mundial, la técnica presupuestaria formulada se revela demasiado rígida, y el presupuesto se transforma en su estructura y en sus principios, acentuándose su papel económico y su función social. La intervención creciente del Estado para combatir la desocupación en épocas de crisis, para mejorar la inversión nacional o para favorecer el desarrollo de la economía, o para enfrentar las necesidades de reconstrucción en períodos de post-guerra, se traduce por un notable incremento de los presupuestos. En la práctica, esto determina la aparición de "presupuestos múltiples". Surge la distinción entre presupuestos corrientes y de capital, y presupuestos ordinarios y extraordinarios, y los medios de financiar cada grupo, (3), así como presupuestos anexos y cuentas especiales.

En doctrina, se revisa o altera el principio del equilibrio, de anualidad, de unidad, y se enfoca al presupuesto como un instrumento para la planificación social y económica general; también para la planificación y coordinación administrativa del Estado.

(3) "Los presupuestos dobles, casi sin excepción, han tenido su origen en los intentos hechos para justificar el financiamiento mediante créditos del Estado, de manera que la porción extraordinaria, la porción no recurrente o la porción de capital podrían ser identificadas para utilizarlas como una racionalización, criteriosa o no, según el caso, para el endeudamiento del Estado". J. Burkhead, *Government Budgeting*, 1952, pp 182. Henry Laufenburger, (*"Finances comparées"*, París, Sirey, 1950), comenta la evolución de los criterios que fundamentan los presupuestos ordinarios y extraordinarios, y señala: "admitiendo y precisando la distinción entre gastos y recursos ordinarios y extraordinarios, la doctrina ha insistido no obstante en salvaguardar la unidad presupuestal sin borrar por ello la originalidad de las diferentes cuentas" (pp. 36). "La unificación del presupuesto no excluye una cierta autonomía en el interior de un documento único, de diferentes grupos de gastos, ni la afectación de recursos de una forma particular a gastos determinados" (pp. 42). Señala tres grupos de gastos: funcionamiento, transferencias, inversiones.

"El desarrollo planificado realiza inevitablemente el papel que desempeña el Estado en los asuntos económicos y sociales, lo cual a su vez impone pesadas cargas a la administración pública. Aunque los objetivos, prioridades y métodos de planificación varían de un país a otro, la administración pública es el punto central del proceso de planificación" se señala en "Programa de las Naciones Unidas en materia de Administración Pública" (4).

Como elemento de planificación económica, el presupuesto debe ser una guía de la cuantía, destino, objetivos y política de los gastos e ingresos del Estado, vinculándose a los análisis y presentación del ingreso y de las cuentas nacionales. Los presupuestos del sector público son considerados como mecanismos de decisión y operación dentro del proceso de planificación, que deben responder a las orientaciones contenidas en los planes nacionales o regionales de mediano y largo plazo, ya sean generales o parciales, y como parte fundamental de los planes anuales (5).

Debe ser formulado de manera de permitir conocer el impacto del ingreso y la economía nacional. La técnica del Presupuesto por Programas se inscribe en esta orientación.

(4) Naciones Unidas, "Programa de las Naciones Unidas en materia de Administración Pública", Nueva York, 1967. E/4296 ST/TAO/38 pág. 73.

(5) "La propuesta de planificación a corto plazo ... comprende dos instrumentos distintos: el plan anual orientador (o indicativo) y el plan anual operativo. El plan anual orientador es un conjunto de proyecciones de variables macro-económicas, que expresan los objetivos globales por alcanzar. Se procura con él facilitar la adopción de decisiones macro-económicas. Para ello define criterios para fijar el nivel del producto bruto por alcanzar, la tasa de inversiones, el nivel de consumo público y privado, el saldo de balanza de pagos, etc.

El plan anual orientador proporciona el marco general para la subsecuente elaboración del plan anual operativo, el cual especifica los programas, actividades y proyectos por realizar así como las medidas de política económica necesarias para lograr una determinada asignación de recursos en la economía. Por ello, se sugiere que el plan operativo esté formado por:

(continúa en la hoja siguiente)

Pero el Presupuesto por Programas es también un instrumento que posibilita el análisis de la actividad administrativa; se utiliza para evidenciar duplicaciones, organizaciones defectuosas, y como oportunidad para medir la productividad y establecer sistemas racionales de trabajo. En tal aspecto, es un instrumento fundamental de la planificación administrativa, cuya consideración es un aspecto importante en el proceso de planificación socio-económico (6)..

- (5) cont.
- a) presupuesto económico al nivel global y desagregado al nivel sectorial.
 - b) presupuesto fiscal por programas (excluyendo empresas estatales).
 - c) presupuesto para empresas estatales.
 - d) presupuesto nacional de inversiones.
 - e) presupuesto monetario.
 - f) presupuesto de comercio exterior.
 - g) decisiones sobre actuación de las unidades económicas.
 - h) programa de política económica y proyectos estratégicos del sector privado.
 - i) balances proyectados de recursos humanos y materiales".

"Informe del Seminario", N. U. en Aspectos administrativos de la planificación, E/CN. 12/811, 1968, pág. 17.

(6) "Con la planificación socioeconómica y los obstáculos administrativos encontrados para la ejecución de los planes, se ha hecho evidente la necesidad de planificar también la modernización de la administración pública en estrecha relación con la primera, para convertirla en valioso elemento del desarrollo nacional.

.....

"La planificación administrativa, ligada a la planificación socio-económica, trata de procurar la máxima eficiencia en el empleo de los recursos administrativos en todas sus fases, con el fin de acelerar el desarrollo, aumentando el rendimiento de los insumos para conseguir el correspondiente aumento de productos en bienes y servicios. Con este enfoque, la planificación administrativa adquiere una nueva razón de ser y se comprende claramente su utilidad".

2. El Presupuesto por Programas.

a) Origen.

El presupuesto por programas surge en EE. UU., y es implantado, en forma parcial, en el gobierno federal, en el período de post-guerra.

Pero existen antecedentes que datan de muchos años atrás. En los años 1913 a 1915, hubo una primera experiencia práctica en el Distrito de Richmond, Nueva York. El presupuesto resultante fue demasiado detallado y altamente inflexible, por lo que la práctica fue pronto abandonada (7). Alrededor de 1934, la autoridad del Valle del Rio Tennessee implantó un sistema de presupuesto por programas que continúa siendo uno de los ejemplos de este enfoque, y que se encuentra vinculado a una planificación parcial, limitada a determinados objetivos (8).

En EE. UU. las motivaciones de la implantación son fundamentalmente de racionalización y eficiencia administrativa.

(7) Jesse Burkhead, *Government budgeting*, Wiley, N. Y., 1956, pp 134.

(8) "El valle del Tennessee, que se extiende, total o parcialmente por siete Estados ... constituía una de las regiones más desérticas de la Unión. Esencialmente agrícola, era periódicamente devastada por las crecidas del Tennessee y sufría períodos de gran sequía. La riqueza minera no se había explotado nunca y las tierras - poco fértiles proporcionaban rendimientos cada vez más bajos. Los poco numerosos habitantes tenían un poder de compra medio relativamente bajo, que, además, tendía a disminuir, lo cual explica que ningún grupo privado estuviera interesado en la explotación comercial continuada de estas regiones o en el aprovechamiento de sus recursos energéticos, puesto que no se creía que pudieran resultar rentables. Roosevelt, estimando que el Gobierno debía suplir la iniciativa privada cuando ésta faltase, concibió, al ocupar la presidencia, un programa de Estado para mejorar las condiciones de vida en aquellas zonas. Creó un organismo descentralizado y financieramente autónomo, encargado de estudiar las medidas apropiadas y de llevarlas a la práctica. Tal organismo, la Tennessee Valley Authority o T. V. A., tenía como objetivo "impulsar el desarrollo agrícola e industrial en el valle". Jean Romeuf, *Diccionario de ciencias económicas*, Ed. Labor, Barcelona, 1966, pp 731 - 2.

Burkhead expone las motivaciones de la nueva técnica presupuestal en la siguiente forma: "Los funcionarios públicos... han encontrado en la formulación de presupuestos por programas o actividades una técnica para explicar y justificar la contribución de los ciudadanos a la comunidad. ... Al mismo tiempo, los partidarios de la "economía y eficiencia" han sido los más fervientes abogados en pro del presupuesto de resultados, y un gran número de personas tienen la esperanza de que la introducción de dicho presupuesto conducirá a reducciones inmediatas de los impuestos y permitirá hacer ahorros sustanciales en las operaciones gubernamentales". Por último, agrega: "Si existe un elemento que sea más importante que cualquier otro como explicación de la ola de interés respecto al presupuesto de actividades, indudablemente se hallará en la misma complejidad del presupuesto moderno" (9).

La técnica se expandió después a otros países poco desarrollados, de Asia, Africa y América Latina, utilizados principalmente como elementos de ejecución de planes de desarrollo de largo y mediano plazo. Se señala que en América Latina existen diferentes grados de avance en los países, debido a que la planificación ha sido iniciada en distintas épocas por los gobiernos nacionales (10).

b) Concepto.

De acuerdo al Manual de O. N. U., el Presupuesto por Programas consiste en un sistema que se desarrolla y presenta las previsiones "en base al trabajo que debe ejecutarse atendiendo a objetivos específicos y a los costos de ejecución de dicho trabajo. Por otra parte, el trabajo propuesto, su objetivo y costos conexos, se elabora en función de metas a largo plazo, como son las consignadas en los planes de desarrollo económico" (11).

(9) J. Burkhead, op. cit. p. 138.

(10) Gonzalo Martner, Planificación y presupuesto por programas, ed. Siglo veintiuno, México, 1967, p. 81. En el cap. Tercero, analiza: "Experiencias en la utilización del presupuesto fiscal como herramienta de planificación" (pp 68 a 93).

(11) O. N. U., Manual de Presupuesto por programas y actividades. Julio 1962.

Gonzalo Martner, basándose en las definiciones de O. N. U., observa que "... el presupuesto por programas y actividades clasifica los gastos conforme a los programas propuestos y muestra las tareas o trabajos que se van a realizar dentro de ellos" ... "obliga al funcionario administrativo a formular un programa de acción y lo compromete a cumplir ciertas metas de trabajo" (12).

J. Burkhead señala "Definido en términos generales, la presupuestación por actividades o resultados (performance budgeting) puede asociarse adecuadamente con la clasificación presupuestaria que enfatiza lo que el gobierno hace o ejecuta, en vez de lo que el gobierno compra. La presupuestación por actividades cambia el énfasis de los medios de cumplimiento al cumplimiento en sí. La clase de clasificación requerida debe, por lo tanto, ser diferente a la que se base en objetos clasificados por naturaleza. La clasificación por objetos muestra lo que compra el gobierno, pero no muestra por qué; tampoco muestra la naturaleza de los programas gubernamentales o lo que se haya logrado con ellos" (13).

El presupuesto por programas significa un perfeccionamiento presupuestal, que ayuda a racionalizar el gasto público y orientarlo en el largo plazo, a mejorar la selección de las actividades gubernamentales, al tiempo que proporciona una mejor información.

Se indica que:

- Favorece un proceso de la planificación y lleva a estimaciones presupuestales más precisas:

a) porque obliga a hacer estimaciones de la actividad que se realizará en cada programa;

b) porque acumula valiosas informaciones, indispensables para la formulación del plan y su permanente revisión.

- Posibilita una adecuada coordinación entre planificación y presupuesto, porque se constituye en esencia, en un plan de trabajo que especifica los objetivos concretos que se piensa alcanzar en el período establecido, las metas de los programas y los costos correspondientes.

(12) Gonzalo Martner, op. cit. pág. 196.

(13) J. Burkhead, op. cit. pág. 133.

- Lleva a crear las bases de una racional organización administrativa, al determinar responsabilidades de la ejecución de programas.

- Permite evaluar la eficiencia con que operan las distintas unidades ejecutoras, puesto que establece metas físicas y costos. Se posibilita la comparación con proyectos similares como forma de determinar el grado de aprovechamiento de los recursos y de los costos que ellos insumen.

"Un presupuesto por programas es el que presenta los propósitos y objetivos para los cuales se requieren los fondos, los costos de los programas propuestos para alcanzar esos objetivos, y los datos cuantitativos que miden la realización o logro de ellos y el trabajo ejecutado en cada programa. Como se puede apreciar, esta definición diferencia dos conceptos: la medición de los finalmente alcanzado y la medición del trabajo realizado. El trabajo ejecutado es el proceso o actividad; la realización o logro es el producto final. Como se observa, el producto o resultado final alcanzado puede o no, ser una medida significativa de las características del programa". (14).

Se señala con claridad en los conceptos transcritos, dos modalidades del presupuesto por programa: la clasificación puede detenerse en la identificación de resultados finales de la acción del Estado; o puede continuarse, identificando actividades, o sea, en el análisis del trabajo ejecutado.

Lo expuesto se refiere a la presentación del presupuesto; pero es evidente que en su formulación, para efectuar una correcta previsión de un programa, debe irse al análisis y previsión de las actividades.

A nivel de programa, el Presupuesto se vincula con la planificación; el detalle de las actividades responde fundamentalmente a propósitos de administración.

(14) Ibid, pág. 142.

Se acompañan, en anexo 1, las definiciones contenidas en las instrucciones que se formularan para la formulación del Presupuesto 1968 - 72, basadas en las surgidas en el Seminario de Santiago de Chile (15) y en el Seminario de Clasificación y Administración Presupuestaria en Centroamérica y Panamá, San José, Costa Rica (16).

En anexo 2, se incluye el capítulo II de las citadas instrucciones, titulado "Significado del Presupuesto por programas", cuyo objetivo era establecer en líneas generales la base conceptual de dicha técnica.

B) El Presupuesto en el Uruguay.

La Constitución de 1967 estableció la técnica programática en el Presupuesto Nacional del Estado. El primer presupuesto confeccionado de acuerdo a las normas constitucionales fue el aprobado el 26 de diciembre de 1967, para el período 1968 - 72.

Interesa considerar la realidad presupuestal previa a la sanción de la Constitución de 1967, antes de analizar el proceso de la formulación y las características del presupuesto aprobado. Son numerosos los estudios sobre el particular. Entre los más recientes se cuenta el contenido en el "Plan nacional de desarrollo económico y social" de la ex-CIDE, en el capítulo de "Reforma Administrativa" (17), y el formulado por el Prof. Nilo Berchesi "Presupuesto de gastos y recursos del gobierno nacional" (18).

(15) N. U., "Informe del Seminario de Clasificación y Administración Presupuestaria en Sudamérica", N. York, 1962, pág. 28 - 29.

(16) N. U., "Informe del Seminario de Clasificación y Administración Presupuestaria en Centroamérica y Panamá. San José, Costa Rica, 18 a 30 de setiembre de 1963", Nueva York, 1964 (E/CN/12/1962) pp 90 a 92.

(17) Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico, "Reforma Administrativa", separata del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social, 1965 - 1974, Montevideo, 1965.

(18) Nilo Berchesi, "Presupuesto de gastos y recursos del gobierno nacional", en Revista de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, N°26, agosto 1966.

1. La Constitución de 1952.

Establecía las siguientes normas a las que debía sujetarse el presupuesto nacional:

- a) El Presupuesto se formulaba para un período de cuatro años, coincidente con el lapso de gestión de los gobiernos nacional y departamental; pero possibilitaba introducir modificaciones anuales, las que debían ser presentadas dentro de los seis meses de vencido el ejercicio (coincidente con el año civil), en oportunidad de la presentación de la rendición de cuentas y balance de ejecución presupuestal (arts. 214 y 215).
- b) Se permitía la presentación separada del presupuesto de gastos, de sueldos y de recursos, posibilidad que significaba un apartamiento al principio de la unidad (art. 214).
- c) El Poder Judicial, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, la Corte Electoral, los Servicios Descentralizados y los Entes Autónomos, no industriales o comerciales, debían proyectar sus presupuestos y presentarlos al Poder Ejecutivo, para que éste los incorporara al Presupuesto General. El Poder Ejecutivo podía modificar los proyectos originales, pero, en tal caso, debía elevar ambos proyectos a consideración del Poder Legislativo (art. 221).
- d) Se establecían plazos, excesivamente largos, para el trámite de aprobación del presupuesto, que determinaron en la práctica que el presupuesto del gobierno instalado en marzo de un año se aprobara en noviembre o diciembre del año siguiente.
- e) La no aprobación de los proyectos de presupuesto implicaba la prórroga automática del presupuesto anterior (art. 228).
- f) Se establecía en el art. 86 que "la creación y supresión de empleos y servicios públicos, la fijación y modificación de dotaciones así como las autorizaciones para los gastos, se hará mediante las leyes de presupuesto", pero agrega: "Toda otra ley que signifique gastos para el Tesoro Nacional deberá indicar los recursos con que serán cubiertos".
- g) La iniciativa para la creación de empleos, aumentos, dotaciones o retiros, asignación y aumentos de pensiones o recompensas pecuniarias, correspondía privativamente al Poder Ejecutivo (art. 86).
- h) Se establecía el principio de exclusividad en el art. 216 "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".

2. Características del sistema presupuestario.

Los presupuestos aprobados bajo estas normas tuvieron las siguientes características:

a) Un principio fundamental referido a la preparación del Presupuesto del gobierno, es que éste debe expresar la orientación de la programación y fijar sus ingresos y egresos en forma de posibilitar el cumplimiento de los planes del gobierno. Un primer paso, en consecuencia, para formular el presupuesto, es la determinación de objetivos precisos y coordinados de la acción estatal en función de los fines que ella debe alcanzar.

"Al proyectar los presupuestos de los Organismos del Sector Público, este paso no se produce de manera expresa" dice el informe de la ex-CIDE. No puede considerarse que la asignación de créditos para el funcionamiento de oficinas constituya una definición de objetivos del gobierno; puesto que no existe una delimitación de cometidos y se desconoce el grado de eficiencia y las posibilidades de ejecución que puedan alcanzar las unidades administrativas en el cumplimiento de las actividades que le son propias.

Justamente, es éste otro defecto del presupuesto del Uruguay y es que debe surgir de un estudio que determine objetivos concretos y forma y medio de lograrlos: fijación de la unidad ejecutora de los distintos programas, asignación de recursos humanos y materiales.

"En el sistema uruguayo, como en los demás países que mantienen la forma tradicional del presupuesto, la asignación de los recursos necesarios se lleva a cabo por inercia. Se determina en base a lo gastado en el período anterior, con un aumento que se fija de manera empírica. Especialmente en la etapa de los "cortes" el estudio es exageradamente superficial, con el agravante de que en ocasiones se opta por la restricción porcentual a todos los servicios, de donde surge que, si en la proyección se tuvo en cuenta algún criterio, aunque sea elemental, de prioridad, con esta forma de corte tal criterio tiende a desvanecerse. La creación de cargos no siempre responde a las necesidades del servicio público; a veces son consideraciones de orden particular las que originan variaciones en las planillas" (19).

(19) Cide "Prediagnóstico de la Administración Pública", Montevideo, 1965, Segunda parte, pág. 23.

b) Los presupuestos de sueldos, gastos y recursos, no cumplen tampoco los principios de universalidad (o sea, de que el presupuesto considere todos los recursos y todos los gastos del Estado), ni de unidad (unidad sustantiva del presupuesto lograda a través de la unidad de documento, trámite y caja).

Sólo contemplan parte de los ingresos y egresos del Gobierno Nacional; además de excepciones admitidas en teoría, como ser de organismos descentralizados, existen fuera del Presupuesto General de Sueldos y Gastos del Estado un importante volumen de gastos algunos de los cuales son objeto de consideración separada en leyes especiales, y otros en que incluso se omite su consideración a nivel legislativo: diversos fondos que administran el sistema de seguridad social; el Tesoro de Obras Públicas; el fondo nacional de desarrollo; el fondo de detracciones y recargos, y, en un nivel menor, diversos proventos y cuentas especiales que se mueven fuera del Presupuesto.

Una política presupuestaria correcta debe englobar toda la actividad de estos diversos fondos, dentro de lineamientos generales que determinen una unidad de acción del sector público. Aún cuando hay que admitir que para ciertos fondos resulta racional su administración fuera del presupuesto general del Estado, igualmente esos ingresos y esos gastos deben ser conocidos por el Parlamento conjuntamente con el proyecto de presupuesto del Estado. Pero, hasta 1965, en que la Cide formuló el plan decenal para el período 1965 - 1974, y un plan trienal para el período 1964 - 1966, no había existido siquiera un análisis global de los problemas, ni un enfoque racional de la acción estatal.

No hay unidad de caja (hemos citado distintos fondos, además son frecuentes los recursos afectados), ni de trámite (el presupuesto de funcionamiento se aprueba en trámite y para épocas diferentes que los planes de obras públicas o que los planes de fomento Agropecuario, etc.); no hay unidad de documento, ni siquiera para el presupuesto de funcionamiento, que fue, en los últimos aprobados (1960, 1964), objeto de cuatro leyes: de Presupuesto General de Sueldos y Gastos, de Recursos, de Sueldos y de Ordenamiento Financiero. La materia de estas leyes no responde a sus denominaciones, y hay en ellas disposiciones de la más diversa naturaleza.

c) El documento presupuestario, que debería ser una clara expresión de la acción estatal, resulta confuso y desordenado; no hay una comparación entre ingresos y egresos, puesto que el Presupuesto de recursos no es aprobado por el Parlamento; no consta, en los presupuestos últimamente aprobados, una clasificación funcional, como ocurrió en una etapa presupuestal anterior (presupuesto de 1953, por ejemplo); y, lo que es más grave,

ni siquiera existe un conocimiento total del monto de egresos autorizados; así, en el Presupuesto aprobado el 28 de diciembre de 1964, existe en la ley N°13.320 una disposición (art. 247) que reduce los aumentos de los rubros 1.02 y siguientes aprobados en las distintas planillas del Presupuesto General (o sea, de todos los aumentos de créditos, excepto de los correspondientes al personal presupuestado) en un 50% para el ejercicio 1965, "sin perjuicio de los necesarios para dar cumplimiento a los aumentos fijados por esta ley a las remuneraciones de servicios personales", para luego alcanzar el nivel total en el año siguiente. Esto introdujo modificaciones en el costo anual del Presupuesto, que dio lugar a un laborioso trabajo de ajuste.

Hay asimismo, dificultad en el conocimiento e interpretación de las normas incluidas en las leyes de presupuesto, puesto que cada ley recoge las normas de las leyes anteriores, en una declaración de carácter global, por la cual mantienen su vigencia aquellas que no han sido expresamente modificadas o derogadas.

d) En la estructura del Presupuesto General de Sueldos y Gastos, observamos la existencia de una doble clasificación: la administrativa y la contable.

La primera división del Presupuesto, corresponde a la clasificación administrativa, que está constituida por capítulos (son cinco: Poder Legislativo, Poder Ejecutivo, Poder Judicial, Entes Autónomos y Servicios Descentralizados, Servicios Generales); incisos y finalmente por "item", que corresponde, por lo general, a una oficina o unidad administrativa dentro del Inciso.

Dentro del item, entra a actuar la clasificación contable (aprobada por decreto de 17 de diciembre de 1937), que es un clasificado de gastos. Pero además, los cargos presupuestados detallan categoría y grado del escalafón, número de cargos, denominación y sueldo. Puede omitirse escalafón, categoría y grado cuando corresponde a Oficinas no escalafonadas; pero los demás elementos (número de cargos, denominación, sueldo) existen siempre, con la única excepción de los entes docentes.

Esta práctica provoca que en el proceso de aprobación del Presupuesto, el acento se coloque excesivamente sobre estos aspectos, descuidando los grandes problemas, puesto que por vía de leyes de presupuesto, se fijan los niveles de retribución y también de hecho, ascensos, cambios de categorías, traslados de oficinas, etc.

El estudio de la ex-CIDE señala la eliminación de esta práctica como una de las claves para el mejoramiento de la administración pública uruguaya, anotando que "todos los aspectos relativos a política de sueldos y en general de regímenes de personal, excepto aquellos que significan identificación y combinación de recursos humanos, corresponden a la técnica denominada "Servicio Civil" (20).

e) En la formulación de los Presupuestos anteriores a la Constitución de 1967, debe destacarse la falta de Oficinas permanentes y especializadas responsables de la proyección, y de asesoramiento en el estudio de los mismos, así como de la dirección de la ejecución y evaluación presupuestal.

El Ministerio de Hacienda contaba como una de sus responsabilidades, la elaboración de los presupuestos. En la preparación de los proyectos de presupuestos intervenían grupos de trabajo formados por personal de Contaduría General y funcionarios de los Ministerios que se dedicaban a esa labor, debiendo abandonar sus tareas ordinarias por espacio de varios meses. Esto quitaba al proceso de presupuestación el carácter de continuidad que debe tener.

Posteriormente, por ley N°13.320, de 28/12/1964 (arts. 23 a 27) se creó la Dirección General de Presupuesto, como dependencia del Ministerio de Hacienda. Pero no llegó a realizarse el mandato legal, al no haberse designado los funcionarios requeridos para su funcionamiento, y en razón de la posterior aprobación de la nueva Constitución.

3. Disposiciones constitucionales vigentes.

La Constitución de 1967 introduce modificaciones a las normas en materia de presupuesto del sector público, tendiente al establecimiento de un sistema programático.

A igual que en la Constitución de 1952, las principales normas presupuestales están contenidas en la Sección XII, "De la Hacienda Pública", y en los arts. 85 y 86 de la Sección V.

Las características más relevantes del sistema constitucional, son las siguientes:

- El Presupuesto Nacional se proyecta por el Poder Ejecutivo para su período de gobierno (5 años), con el asesoramiento de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, y es aprobado por el Poder Legislativo dentro de los plazos perentorios establecidos en los arts. 219 y 220, sensiblemente más breves que los establecidos en la Constitución de 1952.

(20) Cide. "Prediagnóstico de la Administración Pública", 2a. parte, pág. 27.

- Anualmente, dentro de los 6 meses de vencido el ejercicio anual, que coincide con el año civil, se presentarán las modificaciones que se estimen indispensables al presupuesto quinquenal. Para su consideración en el Parlamento rigen los mismos plazos que para el presupuesto quinquenal.

- Se impone una presentación especial del presupuesto de egresos, por incisos y por programas, y se especifica que debe contener los gastos corrientes y las inversiones. Es ésta una norma que tiende una aproximación hacia la universalidad del presupuesto. El art. 214 establece que la estructura del presupuesto debe contener:

"A) Los gastos corrientes e inversiones del Estado distribuidos en cada inciso por programas.

B) Los escalafones y sueldos funcionales distribuidos en cada inciso por programa.

C) Los recursos y la estimación de su producido".

Respecto a las modificaciones anuales, el citado artículo establece que el Poder Ejecutivo, puede "...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".

El art. 215 dice: "El Poder Legislativo se pronunciará exclusivamente sobre montos globales por inciso, programa, objetivos de los mismos, escalafones y número de funcionarios y recursos; no pudiendo efectuar modificaciones que signifiquen mayores gastos que los propuestos".

En los artículos citados, se habla de "programas", vale decir, se impone la técnica o sistema de presupuesto por programas.

- Se mantiene la posibilidad de aprobación en leyes separadas, de los presupuestos de sueldos, de gastos corrientes e inversiones, y de recursos.

- De acuerdo al texto presupuestal, el Presupuesto Nacional comprende el Presupuesto del Poder Ejecutivo y de los organismos incluidos en el art. 220 de la Constitución (Poder Judicial, Tribunal de Cuentas, Tribunal de lo Contencioso Administrativo, Corte Electoral, Entes Autónomos y Servicios Descentralizados, con excepción de los industriales y comerciales), manteniéndose el régimen existente en la Constitución de 1952.

- Por el art. 221, los presupuestos de los Entes Industriales o Comerciales del Estado tienen un tratamiento completamente separado y distinto del general del Estado, a igual que en la Constitución de 1952, con modificaciones en el trámite, dándole mayor peso a las observaciones del Poder Ejecutivo. Hay entonces una excepción a los principios de universalidad y unidad. Hay plazos distintos, de formulación y de vigencia, trámites y sanción distintos, que pueden considerarse justificados por su carácter empresarial; pero que dificultan la adopción de las decisiones básicas que deben hacerse en oportunidad del Presupuesto Nacional. Con respecto a los presupuestos de entidades autónomas, la doctrina entiende que deben ser objeto de presupuestos separados: "lo que importa es incluir en el presupuesto general aquellas decisiones fundamentales sobre las entidades autónomas que sean necesarias para integrar el programa de gobierno ... Los datos principales en cuanto a capital, empréstito, ganancia y pérdidas, sí deben incluirse en el presupuesto general del gobierno, porque son imprescindibles para la formulación del programa general. La aplicación sustantiva del principio de universalidad ... supone la oportunidad de adoptar en el Presupuesto General las decisiones básicas sobre todas esas entidades autónomas: por ejemplo, si sus ganancias y reservas deben revertir al fondo general del gobierno o permanecer a las órdenes de las entidades autónomas; así deben hacerse aportaciones de capital de los fondos generales; sí deben autorizarse empréstitos" (21).

- Se regula en forma especial, el silencio parlamentario, en el trámite de la ley de Presupuesto y las leyes complementarias presupuestales (art. 214 y 215), interpretándolo como rechazo del presupuesto. Esta disposición existía para el presupuesto cuatrienal, en la Constitución de 1952; ahora se extiende a las leyes de rendición de cuentas.

- Se agrega un artículo, de acuerdo al cual podrán enviarse mensajes complementarios o sustitutivos, sólo en el caso del proyecto del Presupuesto Nacional y dentro de los 20 días a partir de la entrada del Proyecto a cada Cámara. Esta disposición del art. 219, se introdujo en la finalidad de reducir o eliminar las presiones en el proceso de sanción del presupuesto o de sus modificaciones, respectivamente.

(21) P. Muñoz Amato "Teoría General, Planificación y Presupuesto" en Introducción a la Administración Pública. Fondo de Cultura Económica, México 1954, pp 145.

- Se establece (art. 214) un asesoramiento preceptivo en la formulación del Presupuesto Nacional de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, que de acuerdo al art. 230, debe también asistir al Poder Ejecutivo en la formulación de los planes y programas de desarrollo. No se menciona su intervención en oportunidad de las modificaciones anuales y la rendición de cuentas pero, en el contexto general de las funciones que la Constitución asigna a la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, surge que también le compete el asesoramiento en las modificaciones al presupuesto quinquenal.

Es concomitante el establecimiento de planes y programas de desarrollo con la estructura del presupuesto por programas, principal innovación en materia presupuestal establecida por la Constitución de 1967 (22).

(22) Es de observar que la nueva Constitución refuerza los instrumentos del Poder Ejecutivo para hacer viables sus funciones de dirección y coordinación general de la vida económica, de forma de posibilitarlo para llevar a cabo una política definida y actuar como regulador de la vida económica del país. A través de la planificación puede orientar la gestión privada en función del criterio social y puede, ahora, participar directamente en ellas de acuerdo a los términos del art. 188, incs. 3° y 4°

Se fortalecen asimismo, los medios del Poder Ejecutivo para posibilitarle una mejor dirección y coordinación del cada vez más complejo aparato gubernamental y una mayor flexibilidad de su accionar. En particular:

1) El Presidente de la República tiene posibilidad de actuar en acuerdo con el Ministro o los Ministros respectivos o con Consejos de Ministros (art. 149); puede redistribuir materias entre los Ministerios, actuando en Consejo de Ministros, sin esperar el trámite de una ley de reforma (art. 174, inciso 2°); existe la posibilidad, tanto del Poder Ejecutivo como de los Ministros, de delegar funciones administrativas (art. 168, inc. 24 y art. 181, inc. 9).

2) Tiene la facultad de declarar urgente la consideración de los proyectos de ley que inicia, como forma de presionar y acelerar la decisión del Cuerpo Legislativo (art. 168, inc. 7).

3) Se intensifican los poderes de control sobre los organismos autónomos.

La Oficina de Planeamiento y Presupuesto, creada por el art. 230 de la Constitución, depende de la Presidencia de la República, comunicándose directamente con los Ministerios y organismos públicos para el cumplimiento de sus objetivos. Se establece que "estará dirigida por una Comisión, integrada con representantes de los Ministros vinculados al desarrollo y por un Director designado por el Presidente de la República que la presidirá".

Se creó con la base de la CIDE cuyo cometido absorbe (disposiciones transitorias y especiales, apartado 0, de la Constitución), que consistían, fundamentalmente en: formular planes de desarrollo económico, proyectar y buscar la financiación; vigilar la puesta en práctica de los planes aprobados; analizar las reformas institucionales y de organización necesarias para el desarrollo económico-social del país.

El art. 230 comete a la Oficina de Planeamiento y Presupuesto "asistir al Poder Ejecutivo en la formulación de los Planes y Programas de Desarrollo". Debe formar Comisiones Sectoriales en las que deberán estar representados los trabajadores y las empresas públicas y privadas (inc. 4).

Los arts. 214 y 221 establecen el asesoramiento de la Oficina al Poder Ejecutivo en el proceso de aprobación del Presupuesto Nacional y de los Presupuestos de los Entes Industriales y Comerciales.

El inciso final del art. 230 posibilita que la ley le atribuya otros cometidos, además de los expresamente señalados.

De acuerdo a las normas de la Constitución y a su denominación, la Oficina de Planeamiento y Presupuesto une dos oficinas: la oficina de planificación económica, con el cometido de asistir al gobierno en la formulación de la política económica general y los planes de desarrollo económico-social a largo, mediano y corto plazo y vigilar su puesta en práctica y la oficina de presupuesto, encargada de asistir al Poder Ejecutivo en las funciones relativas a la formulación del presupuesto, lo cual determina su actuación en el estudio y estructuración presupuestal, en la centralización de los distintos programas o solicitudes de las unidades ejecutoras, analizando sus prioridades y armonizando las metas con la política general y la programación económica, y, en la etapa de ejecución, evaluar los resultados alcanzados, señalando deficiencias y sus causas.

Esta organización tiene aspectos favorables y desfavorables. Tiene ventajas, dado que asegura la permanente vinculación del presupuesto con el sistema de planificación económica. Así, Pedro Muñoz Amato (23), dice: "Hay diversas formas de organización para lograr los mismos propósitos, pero el requisito indispensable es que la planificación de amplio alcance oriente la formulación de los presupuestos anuales. Y el cumplimiento de ese requisito se facilitaría si las oficinas de presupuesto fueran subdivisiones de las de planificación".

Como inconvenientes a la unificación, se señala que existe el peligro de que la urgencia de los problemas presupuestales determine un abandono de las tareas de planificación, para concentrar medio y personal en las labores inmediatas de presupuestación. La consideración de la diferencia de enfoque de la planificación y el presupuesto es lo que lleva al Prof. Nilo Berchesi a entender que la Constitución de 1967 ha adoptado un criterio equivocado, y propugnar como la mejor solución, la que se apoya en el funcionamiento de dos oficinas técnicas a nivel nacional: oficina de planificación económica, con el cometido de asesorar al Gobierno en la formulación de la política económica general, en los planes de desarrollo económico y en los presupuestos del sector público; y la oficina de presupuestos con los cometidos de preparar los presupuestos del sector público dentro de las orientaciones del Gobierno y actuar como organismo central de organización y métodos (24).

Dada la estructura actual establecida en la Constitución, será necesario superar la objeción señalada con una organización interna consciente del problema, que recoja una apreciación correcta de la importancia y características diferenciales de ambos aspectos.

Un punto a analizar en el sistema establecido en la Constitución, es la aplicación de la técnica de presupuesto por programas a un presupuesto quinquenal, con posibilidades de ajustes anuales.

(23) Pedro Muñoz Amato, op. cit., pág. 169.

(24) Nilo Berchesi, "Presupuestos del sector público del Uruguay en la Constitución de 1967", en Revista N° 28 de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Montevideo, 1967.

De un análisis de los plazos establecidos en la Constitución, se desprende que el presupuesto nacional del gobierno que se inicia, es aprobado por el Poder Legislativo, en diciembre de ese año, y las modificaciones anuales, en octubre o noviembre de cada año, si se agotan todos los plazos (25).

En otro aspecto, cabe señalar que el ejercicio anual coincide con el año civil, de acuerdo al art. 214 de la Constitución, vale decir que el Presupuesto debe establecer créditos o importes anuales.

Una interpretación que integre los citados aspectos es la de que el presupuesto debe contener el plan a mediano plazo formulando previsiones para cada uno de los cinco años en términos financieros y de resultados u objetivos, en cada programa, lo cual es de indudable ventaja en lo referente a inversiones. Pero un plan, si quiere existir como tal, como elemento racionalizador de la realidad, e impulsor del desarrollo económico, debe ajustarse año a año, o aún en plazos menores, en caso de ser necesario, adaptándose a las coyunturas sobrevinientes.

(25) Los plazos son:

6 meses, para la presentación del proyecto de Presupuesto Nacional, o de las modificaciones que acompañan la rendición de cuentas y el Balance de Ejecución Presupuestal.

Para el estudio en el Parlamento:

45 días de recibido - para la primera Cámara
45 días de recibido - para la segunda Cámara
15 días de recibido - para la Cámara original
15 días de recibido - para la Asamblea General
<u>120</u> días

O sea, un total de 10 meses, que puede verse aumentado por los días insumidos para la recepción del documento.

Para el Presupuesto Nacional, dicho plazo se cuenta a partir del 1º de marzo siguiente a la elección, fecha de iniciación del mandato del nuevo Gobierno, de acuerdo al art. 158 de la Constitución; para la rendición de cuentas, del 1º de enero.

Si el presupuesto quinquenal debe contener el plan a mediano plazo, las modificaciones anuales deberían rectificar todo el período restante, o sea, contener la modificación anual del plan en razón de la evolución de la situación económica y social del país y de la ejecución y su correspondiente evaluación, del presupuesto aprobado.

Un aspecto que en la actual situación económica del país debe plantearse es el de la variación del nivel general de precios y los cambios en su estructura, que obligan a un ajuste total de valores.

¿Cómo debe concebirse ese ajuste anual?

Las altas tasas de inflación que se han dado en el país, demuestran las dificultades existentes en la correcta previsión del aspecto monetario. Una solución sería consignar solamente una previsión en metas físicas a precios constantes, correspondientes al año inicial. En consecuencia, el Presupuesto establece los créditos anuales, que regirán hasta su ajuste, en oportunidad de la rendición de cuentas.

La rendición de cuentas, aprobada como máximo en octubre o noviembre de cada año, debe adecuar los créditos del año en curso, de acuerdo a las necesidades constatadas en la ejecución presupuestal, y establecer los créditos correspondientes al año siguiente en base a un ajuste global del presupuesto anterior (por índice general de incremento de precios o por índice de precios relativos al sector), (26) y por análisis específicos de programas que así lo requieran. En esa oportunidad, deberían modificarse, asimismo, las proyecciones de los siguientes años, en función de la situación hasta ese momento.

(26) Si se da esta última alternativa, o sea, planteamiento de precios constantes ajustados por índices de precios relativos al sector, ello obliga a un detalle de los consumos a efectuar como antecedente a ser obtenido y considerado.

II. PROCESO DE FORMULACION DEL PRESUPUESTO 1968 - 72

- A) Antecedentes de planificación.
El Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 1965 - 74.
- B) Los diversos aspectos y etapas del proceso de formulación del presupuesto de gastos en el ámbito administrativo.
 - 1. El programa de trabajo.
 - 2. Plan orientador para la formulación del Presupuesto.
 - 3. Oficinas que asesoran en el proceso de formulación del Presupuesto.
 - 4. Base legal del sistema (la clasificación según el objeto del gasto).
 - 5. Las directivas para la formulación del presupuesto.
 - a) Las orientaciones.
 - b) Los formularios.
 - 6. Aspectos relativos a los problemas de administración de personal.
 - 7. La efectiva formulación del proyecto de presupuesto por programas. Sus limitaciones.
- C) El presupuesto de recursos.
- D) El estudio parlamentario.

II. PROCESO DE FORMULACION DEL PRESUPUESTO 1968 - 72.

A) Antecedentes de planificación.

Hemos visto que el presupuesto por programa puede surgir:

a) Como instrumento de racionalización administrativa, para aumentar la eficiencia de la acción del Estado al evidenciar los resultados de su actuación y enfocar los medios financieros en función de las necesidades y elementos requeridos;

b) Inmerso dentro de una política de planificación global; en tal caso, cumple su total función, como concreción en el corto plazo de la orientación contenida en los planes de mediano y corto plazo. En esta forma, el presupuesto por programas surge como consecuencia directa de las tendencias de planificación económica.

En nuestro país, la norma constitucional que establece la técnica de presupuesto por programas es posterior a un esfuerzo de planificación iniciado en 1960 por la CIDE y simultánea con otras normas constitucionales que recogen e institucionalizan esa actividad.

En 1965 la CIDE (Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico) presentó el plan nacional de desarrollo económico y social, conteniendo:

a) Un plan decenal de objetivos y metas para el período 1965 - 1974, que aspiraba a proporcionar un marco global de referencia a la inversión, producción y consumo de esa década;

b) Un plan trienal de inversiones públicas y privadas para el período 1965 - 1967. Contenía un inventario de proyectos de ambos sectores, público y privado, y el programa de financiamiento de la inversión;

c) Un programa de reformas institucionales y de organización básicas, que abarcaba varios campos, necesarias (según dicha Comisión) para el desarrollo económico y social del país.

"Los programas sectoriales contienen distinto grado de avance" dice el Secretario Técnico Cr. E. Iglesias, en el Preámbulo al Plan (1). Con referencia a ellos señala: "El Plan Agropecuario culminó la preparación de las Leyes de Reforma de Promoción Agropecuaria así como el Plan Global y se adelantaron ya distintos programas concretos". "El plan industrial

(1) Enrique Iglesias, "Preámbulo", Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social, 1965 - 74, tomo I.

prestó especial importancia a los estudios de ramas específicas. Se han estudiado hasta el presente, las industrias de la Carne, Siderurgia, Pesca, Cueros, Fertilizantes, Azúcar, Textil, Papel y Celulosa, Aceites Comestibles, Granitos y Mármoles, Aceite de lino, Metalúrgica, Química y otros".

"El plan de Transporte, contiene sendos programas Ferrocarriero, Aéreo, de Puertos y de Obras de Infraestructura vial y de equipamiento".

También, se incluye programas de Telecomunicaciones y Turismo en los sectores económicos; de Vivienda y Educación en los sectores sociales. En el sector Salud, se señala que sólo se formularon las bases para la preparación de un plan comprensivo por parte del Ministerio de Salud Pública.

"En el Sector Público, las reformas tributarias y financieras se han estudiado ampliamente y se entregan inclusive bases concretas para la formulación legal de las reformas propuestas".

"Igualmente, el sector externo contiene abundante material para la reforma de la organización del Comercio Exterior".

"En el Sector de Seguridad Social se avanzó hasta el límite de proposiciones generales de reforma del sistema que por su propia naturaleza supone definiciones político-técnicas, previas para avanzar en los campos propuestos".

d) Un plan anual, como instrumento operativo para la acción que encaraba fundamentalmente el problema de los precios y del financiamiento de un programa de acción inmediato. "Aún cuando las políticas propuestas no se alteren, deben preverse modificaciones en cuanto a las cifras en las cuales el Programa Anual reposa, por el extraordinario dinamismo de los precios en el corriente año. Por ello debe tomarse como un programa de acción cuya cuantificación deberá revisarse en el momento de llevarse a la práctica" (2).

Dentro de ese plan el sector público debía cubrir los siguientes campos:

- "- La producción de los bienes y servicios que el Estado reserva para sí.
- La realización de lo que el sector privado no quiera o no pueda hacer".

Se señalaba que dentro de la estructura política del País, la participación que se asigne en el Plan al sector privado, no compromete su obligación de realización. De ahí que el Estado

(2) Ibid.

debe estar atento a la marcha de la ejecución del Plan, para realizar por sí aquellas acciones que el País necesita que sean realizadas; que el Estado no reservó originalmente para sí y que no lleguen a tener otro realizador responsable en la práctica.

En el mismo texto se puntualiza, a través de una llamada, el alcance de la intervención del sector público:

"Ello es, bien entendido que en la parte que el Sector Público reserva para cumplir bajo su propia responsabilidad, debe cumplir toda la responsabilidad que le compete. Esto tiene importantes implicaciones en la práctica y una de las esencias les radica en que, por ejemplo, los gastos contenidos en un presupuesto por programas deberían ser interpretados como la orden de ejecutar todo el gasto, a un nivel de eficiencia igual o superior al previsto, en lugar de ser entendida como la autorización para gastar hasta los montos que se indican" (3).

B) Los diversos aspectos y etapas del proceso de formulación del Presupuesto de Gastos en el ámbito administrativo.

1. El programa de trabajo.

De acuerdo a las disposiciones constitucionales, la Oficina de Planeamiento y Presupuesto debe asesorar en la formulación del presupuesto nacional, en los presupuestos de los entes industriales y comerciales, y caso de serle requerido en la de los presupuestos departamentales.

El 1º de marzo de 1967 tomó posesión el nuevo gobierno, y, por lo tanto, se inició el plazo de seis meses para la formulación y presentación del presupuesto para el período 1968 - 72, establecido en el art. 214 de la Constitución.

Ese mes, la Oficina de Planeamiento y Presupuesto formuló un programa de trabajo, para el proceso de elaboración presupuestaria.

En la fijación de las etapas, concurrieron diversos motivos:

1) La obligación de formular y sancionar el presupuesto, por primera vez, en base a la técnica de presupuesto por programas.

(3) Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social, 1965 - 74, tomo IV, pág. 6.

2) Simultáneamente, la obligación de poner en marcha la nueva organización institucional, derivada de la Constitución. Las soluciones que se dieran en materia de organización de nuevos ministerios y oficinas tenían lógica incidencia en la estructura del presupuesto y en la identificación de las responsabilidades ejecutivas de los programas a definirse.

Dentro de este planteo, se encararon las siguientes etapas:

1 - Acuerdos entre la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y el Ministerio de Hacienda, organización de equipos de trabajo, lineamientos metodológicos básicos del sistema.

2 - Base legal del sistema, incluyendo un proyecto de ley orgánica del presupuesto.

3 - Elaboración de instructivos de orientación para las dependencias. Cursos de capacitación a funcionarios que tengan la responsabilidad del trabajo de elaboración de los proyectos de presupuesto.

4 - Programación financiera del Presupuesto Nacional (definición de pauta de orientación para ministerios y entidades).

5 - Selección de metas principales de los planes sectoriales de mediano plazo, para orientar los objetivos de la formulación presupuestal (proyectos, niveles de prestación de servicios y política de transferencias), con intervención de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y de las unidades sectoriales de los Ministerios y entidades, de acuerdo a las prioridades políticas del gobierno y los propósitos de las autoridades de cada ministerio u organismo.

6 - Estudio especial de escala de remuneraciones, escalafones, clasificación de cargos, etc.

7 - Preparación de proyectos de presupuesto en ministerios, entes descentralizados, o sea, que cada dependencia defina al esbozo de sus programas de acción y presupueste sus necesidades para elevarlos.

8 - Estudio de compatibilización final y formulación del proyecto de ley de Presupuesto Nacional, en el grupo central (2 meses).

9 - Estudio para introducir reformas legales al régimen tributario ya sea para su racionalización administrativa o para cambios sustantivos.

10 - Reformas al sistema de contabilidad pública, para adaptarla a un presupuesto por programa.

11 - Reorganización institucional del Sector Público (nuevos Ministerios, Oficina Nacional del Servicio Civil, etc.).

El desarrollo de las citadas etapas, se hará en el orden precedentemente expuesto, pero previamente, se considerarán las orientaciones generales formuladas por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto como lineamiento para encuadrar la política y objetivos del presupuesto por programas.

2. Plan orientador para la formulación del Presupuesto.

La Oficina de Planeamiento y Presupuesto, con la base del plan decenal formulado en el año 1965, utilizando sus antecedentes y los del Banco República de cuentas nacionales, proyectó un plan quinquenal, a precios de enero de 1967, que luego se ajustó a junio de ese año (4).

En ese plan se proyectaron las variables macro-económicas, de forma de demostrar las intenciones de acción frente al sistema económico. Se analizaron y determinaron nuevamente, las exportaciones y las inversiones. En las exportaciones, se analizaron los principales saldos exportables en toneladas de producto original previéndose que la aceleración de volúmenes exportables proviene fundamentalmente de los cultivos agrícolas; para inversiones se hizo un relevamiento de proyectos que incluyó el sector público y el privado, en formularios que se agrega en anexo 3. Se proyectaron también las importaciones, el saldo del balance de pagos, y el producto bruto interno, estimando, para éste, una tasa de crecimiento de 3,6% anual para el quinquenio 1968/72 (o sea, un 2,3% por habitante). Esta tasa es promedio, dado que se calculó un crecimiento gradualmente creciente hasta 1972. El consumo se obtuvo por diferencia.

(4) Como antecedentes para el desarrollo de este punto, se tuvo en cuenta: un documento de trabajo interno de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, titulado: "Estrategia del Sector Público" y el Informe de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, I - "Plan Nacional de Metas Quinquenales", elevado por el Poder Ejecutivo conjuntamente con el proyecto presupues-

En inversiones se efectuó un análisis de los antecedentes, los cuales demostraron que el coeficiente de inversión bruta interna había bajado del 16,7% en 1961 al 10,3% en 1966; lo cual significó una acumulación neta de capital en 1966 entre un 2% y un 3% del producto que se entendía bajo. El plan procuró trabajar con una tasa alta de inversión dentro de lo que se estimó la economía podía soportar; el proyecto aumentó sustancialmente el monto de la inversión, pasando de un coeficiente de 10,3 en 1966 a 17% en 1972 con un promedio de 15,6 en el período. Este nivel de inversiones afecta al consumo, que tendría una tasa de 2,7% acumulativa anual, inferior al producto global estimado.

Partiendo de la cifra global de Inversiones, se formuló un proyecto inicial de distribución por sectores de ese monto, en consideración a los proyectos de inversión detallados.

El plan fue muy general, dado que existían pocos elementos de juicio cualitativos, al no contarse con políticas explicitadas del nuevo gobierno.

Sobre la base de la estimación del producto nacional se determinó la cifra global del gasto público (consumo e inversión), manteniendo la relación sobre el producto bruto interno de 1967, con escaso aumento para el quinquenio, y se determinó la presión impositiva, estableciendo como estrategia la recuperación de su acción y productividad a niveles de años anteriores. El aumento del gasto público se centraba en la inversión, que crecía en forma significativa frente a la privada, en tanto que el consumo del gobierno mantiene su porcentaje hasta 1968, luego descendiendo en grado mínimo. En esta forma, se realizó una proyección exploratoria, en que las cifras del sector público se refieren al gobierno central, servicios de seguridad social y la actividad de los gobiernos departamentales. Pero los gastos de transferencia, en esta proyección exploratoria no fueron cuantificados, dado que su incidencia podía variar mucho cuando se definieran las políticas de seguridad social, de precios y de subsidios (5).

La distribución del gasto público entre la administración central, los servicios de seguridad social y la actividad de los gobiernos departamentales, se hizo manteniendo la distribución existente. Luego de esa distribución, la apertura de gastos de consumo en la estructura institucional se realizó de acuerdo a los antecedentes existentes, manteniendo las proporcion

(5) El presupuesto de 1967 incluía subsidios por un monto de \$ 25.000.; en el Presupuesto aprobado a fin de ese año, gran parte de los subsidios aparecen fuera de los programas y de la estructura del presupuesto.

nes pero ajustando los distintos servicios a la nueva estructura institucional, profundamente modificada por la ampliación del número de ministerios.

Para la apertura del consumo en remuneraciones y gastos corrientes, la Oficina de Planeamiento y Presupuesto proyectó restablecer el promedio de los tres últimos años, que era de 85% y 15%. En 1967, había sido de 90% y 10%, calculados estos porcentajes en la estructura del Presupuesto General de Gastos, hasta el inc. 21 inclusive. La proporción aceptada por decisión política, fue de 88% y 12%, respectivamente.

Ese trabajo de antecedentes y proyecciones fue presentado a consideración del superior gobierno en julio de 1967, como versión tentativa que buscaba ubicar el problema de la formulación del Presupuesto Nacional en sus posibles magnitudes y además permitir verificar la viabilidad de los criterios globales resueltos.

Su buscó un conocimiento de las cifras preliminares para que, dentro de la estrechez fiscal, cada organismo seleccionara con detenimiento el volumen e intensidad de sus programas. El trabajo se encaró como primer punto de apoyo para la consideración y determinación de las cifras del proyecto, para que, en el período restante el Poder Ejecutivo considerara el Proyecto de Presupuesto Nacional con un encuadre básico ya logrado, de forma de evitar en lo posible la realización de recortes o ajustes de entidad que, al no venir determinados por los propios organismos, pudieran producir distorsiones en la estructura de los programas o proyectos.

Se buscó además, con la determinación previa de las cifras globales de gastos, verificar la viabilidad financiera del proyecto de presupuesto de gastos, en relación a la previsión de ingresos.

3. Oficinas que asesoran en el proceso de formulación del presupuesto.

La Oficina de Planeamiento y Presupuesto, constituida, de acuerdo con las normas constitucionales, analizadas con el personal y los elementos de la CIDE, no tenía un equipo integrado para cumplir en ese plazo perentorio con las labores de presupuestación.

La tarea de formulación del presupuesto requiere necesariamente un conjunto de técnicos con experiencia presupuestal y supone el presupuesto por programas y con coordinación entre sí. Estas condiciones no pueden improvisarse: necesitan un período de estructuración.

Por otro lado, surgía la duda de la distribución de cometidos entre la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y el Ministerio de Hacienda, encargada de la conducción superior de la política económica y financiera, y tradicionalmente, de realizar las tareas de presupuestación, y dentro de cuyo ámbito la ley N° 13.320 de 28/12/1964 (arts. 23 a 27) había creado la Dirección General de Presupuesto que no llegó a funcionar.

El decreto de 1° de marzo de 1967, N° 160/67, de distribución de competencia de los Ministerios, adjudicó al de Hacienda "el concierto de trabajos y de soluciones generales atinentes al Presupuesto Nacional, a la rendición de Cuentas y al Balance de Ejecución Presupuestal" (art. 4°ap. 16).

En consecuencia, de acuerdo a esos antecedentes, las directivas del trabajo correspondientes al proceso de formulación del primer presupuesto a dictarse bajo el imperio de la nueva Constitución, desde su inicio, se formularon entre la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y la Contaduría General de la Nación (Ministerio de Hacienda), en forma coordinada.

4. Base legal del sistema (La clasificación según el objeto del gasto).

El programa de trabajo señalaba la necesidad de proyectar e impulsar la sanción de una ley orgánica de presupuesto, atendiendo a que las disposiciones constitucionales sobre la materia son genéricas, y de interpretación amplia.

Esa ley orgánica debía reglamentar las disposiciones constitucionales, definiendo los procesos de programación, formulación, ejecución, control y evaluación de las gestiones presupuestarias anuales y, principalmente, el mecanismo de relaciones entre los distintos niveles institucionales del sector público.

Se señalaba que en CIDE se habían realizado trabajos en esa materia, que podrían ser perfeccionados para ser presentados al Poder Ejecutivo a fines de marzo.

Ese propósito inicial no se concretó y no hubo una definición legal de la situación y competencias.

La única norma dictada fue el decreto de 13 de junio de 1967, que estableció un nuevo nomenclátor del gasto público, a regir desde el 1° de enero de 1968 y que debía ser utilizado en la formulación del Presupuesto 1968 - 72 (art. 2°). Fue formulado principalmente con la finalidad de adecuar la clasificación de gastos utilizada como base de la formulación y la administración presupuestal a los requerimientos de la técnica del presupuesto por programa, tal como se establece en los considerandos del decreto.

Dichas normas, proyectadas conjuntamente por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y la Contaduría General de la Nación, establecen una clasificación de gastos en base a diez rubros principales, y dos grados de menor detalle (subrubros y renglones, respectivamente), éstos con fines de administración y estadísticos.

Los rubros son los siguientes:

- 0) Retribución de servicios personales.
- 1) Servicios no personales.
- 2) Materiales y artículos de consumo.
- 3) Maquinarias, equipos y mobiliario.
- 4) Adquisiciones de inmuebles y equipos existentes.
- 5) Construcciones, adiciones, mejoras y reparaciones extraordinarias.
- 6) Cargas legales y prestaciones de carácter social.
- 7) Transferencias.
- 8) Desembolsos financieros.
- 9) Asignaciones globales.

El art. 4º del citado decreto encomienda a la Contaduría General de la Nación el realizar las aclaraciones pertinentes en cuanto al contenido y extensión de cada rubro, y la definición de los conceptos que comprende, a los efectos de la presentación, liquidación e imputación de los gastos.

La clasificación aprobada es similar, en su estructura y en su detalle, al esquema modelo de clasificación por objeto del gasto que, con base a los propuestos tanto por organismos internacionales como en los Seminarios de Clasificación y Administración Presupuestaria celebrados en Santiago de Chile en 1962 y en San José de Costa Rica en 1963, se incorpora en el "Esquema uniforme de clasificación de las cuentas del sector público adaptado a los países de América Latina", formulado por el I. L. P. E. S. (6).

Dicha clasificación modelo detalla: grupos, partidas e ítem.

Los grupos son:

0. Servicios personales.
1. Servicios no personales.
2. Materiales y suministros.
3. Maquinaria y equipo.
4. Adquisición de inmuebles.
5. Construcciones.

(6) Preparado por el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, N. U., St/ECLA/20 de noviembre de 1964.

6. Transferencias corrientes.
7. Transferencias de capital.
8. Deuda pública.
9. Otros desembolsos financieros.

La definición correspondiente a cada uno de los grupos mencionados es la siguiente:

0. Servicios personales.

"Este grupo comprende todos los egresos en efectivo por concepto de servicios prestados por el personal permanente y no permanente tanto civil como militar. Incluye sueldos ordinarios, salarios, sobresueldos, gastos de representación, y toda otra remuneración en efectivo sin deducciones tanto de los programas de funcionamiento como de los de inversión (construcciones de obras por administración, etc.). Excluye prestaciones en especie y contribuciones del Estado por sus funcionarios y trabajadores al sistema de seguridad social y jubilatorio".

1. Servicios no personales.

"Este grupo comprende los pagos de servicios, que no sean relacionados con el pago de los servicios de los empleados y que sean hechos a personas físicas o instituciones públicas o privadas en compensación por la prestación de servicios de carácter no personal o el uso de bienes muebles o inmuebles", como por ej., servicios públicos, publicidad, impresión y encuadernación, transporte de cosas, arrendamiento de edificios, terrenos y equipos, servicios financieros y comerciales, servicios contratados para mantenimiento y reparación ordinaria de obras, y varios servicios.

2. Materiales y suministros.

Este grupo comprende la compra de artículos, materiales y todos los bienes que se consumen en las actividades gubernamentales. Los artículos incluidos tienen duración promedio prevista de dos años o menos. Por razones prácticas se comprenden también los de duración eventual mayor que no se consideran como activos fijos por su bajo valor unitario y dificultades de inventario. También se incluyen los artículos, materiales y equipos militares, no importa su valor unitario y duración promedio.

3. Maquinaria y equipo.

"Este grupo incluye todos los egresos por adquisición de maquinarias y/o equipo, y las de accesorios y aditamentos que se unan o complementen en la unidad principal, así como los gastos de transporte e instalaciones vinculados a la adquisición. Las reparaciones extraordinarias contratadas que aumentan la duración y uso del equipo más allá del término normal previsto de vida, también se incluirán en este grupo. Además, incluye este grupo, los gastos por concepto de repuestos que restablece todo o en parte la capacidad de producción y/o servicios de la maquinaria y equipo".

4. Adquisición de inmuebles.

Este grupo incluye los gastos por concepto de adquisición de terrenos y de edificios.

5. Construcciones.

Este grupo comprende los egresos para financiar construcciones nuevas o ya empezadas de obras, instalaciones de equipo e inspección de construcciones, cuando realizadas a través de contratos con empresas o personas privadas, incluye adiciones y reparaciones extraordinarias también ejecutadas por contrato. El término construcciones abarca edificios, obras urbanísticas e hidroeléctricas, carreteras, puentes, aeropuertos, instalaciones de líneas eléctricas, telegráficas y telefónicas y obras similares.

Se entenderán por adiciones y reparaciones extraordinarias aquellas que una vez ejecutadas prolonguen la duración normal prevista o mejoren el edificio u obra en que se realicen.

6. Transferencias corrientes.

Este grupo incluye los egresos corrientes en favor de empresas o personas; corresponden a transacciones que no suponen una contraprestación de servicios o bienes.

7. Transferencias de capital.

Este grupo incluye los egresos destinados a empresas, instituciones o personas, con fines específicos de construcciones de obras públicas, adquisición de equipos, gastos con instalaciones, auxilios para inversiones financieras. Los gastos por este concepto no suponen necesariamente una contraprestación en bienes o servicios.

8. Deuda Pública.

Este grupo incluye todos los egresos vinculados con las obligaciones de la deuda pública, derivada de colocación de valores o préstamos directos, tanto internos como externos. Comprende amortización, intereses, comisiones y otros gastos relacionados con el servicio de la deuda.

9. Otros desembolsos financieros.

Este grupo comprende los egresos por préstamos otorgados, compra de valores de crédito, acciones y títulos que otorgan propiedad y otros desembolsos financieros similares. Incluye también, este grupo, las asignaciones globales.

Comparando la clasificación de gastos adoptada por Uruguay, con la anteriormente transcripta, puede señalarse:

Los rubros 0, 1 y 2, presentan una acentuada similitud. La diferencia radica en el tratamiento de "locomoción y viáticos", incorporado en el subrubro 1.3 en el decreto N° 371 del 13/6/1967, y que en la clasificación modelo se incluye en el rubro 0 (Remuneraciones personales).

Las principales diferencias radican en los rubros 3 (maquinaria, equipos y mobiliario) y 4 (adquisición de inmuebles y equipos existentes).

En el rubro 3: i) Incluye maquinaria, equipo y mobiliario nuevos, solamente. Los pre-existentes se incluyen en el rubro 4, "Adquisición de inmuebles y equipos existentes", en el renglón 44. Dicho concepto, si bien no surge en forma nítida de la denominación del rubro 3, se desprende del análisis de los subrubros y renglones.

En efecto, los subrubros del rubro 3 se titulan:

- 3.1 Maquinarias y equipos de producción nuevos.
.....
- 313 Maquinarias y equipo de construcción nuevos.
- 3.2 Equipos de oficina.
- 3.3 Equipo médico-sanitario y odontológico.
- 3.4 Equipos educacionales, culturales y recreativos.
- 3.5 Equipo de transporte.
- 3.6 Equipo para comunicaciones.
- 3.7 Equipos y planteles animales.
- 3.8 Repuestos de maquinaria y equipos.

En el subrubro 4.4, Maquinaria y equipos existentes en el país, a nivel de renglón, se repite el detalle:

- 441 Maquinaria y equipos de producción.
- 442 Maquinaria y equipos de construcción.
- 443 Equipos de oficina.
- 444 Equipos médico-sanitario y odontológico.
- 445 Equipos educacionales, culturales y recreativos.
- 446 Equipos de transportes.
- 447 Equipos para comunicaciones.
- 448 Equipos y planteles varios.
- 449 Máquinas y equipos varios.

Con esto, la clasificación del decreto N° 371/967 se separa de la clasificación modelo, que agrupa netamente por la índole del gasto, sin diferenciar su incidencia en la actividad económica general.

ii) Se incluye maquinaria, equipos y mobiliario y los re-
puestos, pero las instalaciones vinculadas a la adquisición
aparecen en el subrubro 5.4 "Construcción, adiciones, mejoras
y reparaciones extraordinarias", en el renglón 5.44 "Instala-
ciones de máquinas y equipos".

No aparecen específicamente consideradas las reparaciones
extraordinarias que aumenten la duración de estos bienes.

El rubro 4, Adquisición de inmuebles y equipos existentes,
coincide en su primera parte con la clasificación modelo; pero
agrega, como ya se ha visto el subrubro 4.4 Maquinaria y equi-
pos existentes en el país. Con ello acumula la inversión es-
tatal que no significa una capitalización para la economía
nacional. No obstante ello, la modificación no aparece acon-
sejable, pues no responde a la finalidad de la clasificación,
que es identificar la composición de los gastos que hay que
hacer en cada programa, y determinar la estructura de la deman-
da gubernamental, sino a una finalidad de análisis económico.
Plantea problemas de trasposición de rubros, en caso de com-
prarse un bien existente o uno nuevo.

Rubro 5. Construcciones, adiciones, mejoras y reparacio-
nes extraordinarias. En el presupuesto de inversiones, se
asignan créditos a los rubros 3, 5, 4 y 7; cxcepcionalmente
a otros. No se da crédito a los rubros 1 y 2; ello supone que
las erogaciones determinadas por las obras por administración
se imputan aquí.

Rubro 5.44, Instalaciones de máquinas y equipos. Ya comen-
tado.

Rubro 6. Cargas legales y prestaciones de carácter social. Incluye:

6.1 Cargas y prestaciones servidas a organismos estatales o paraestatales.

6.2 Prestaciones servidas directamente a las personas.

Estos conceptos se han separado en un rubro independiente, no obstante la existencia del rubro 7, Transferencias. Cualquiera de ellos son transferencias, aunque, indudablemente se han querido separar por la importancia que tienen las prestaciones vinculadas al sistema de seguridad social.

Rubro 7. Transferencias. Discrimina transferencias corrientes y de capital. Las transferencias de capital comprenden egresos sin contrapartida a favor de entidades u organismos públicos o privados, destinados a fines de inversión.

Desembolsos financieros, rubro 8. Incluye:

- 8.1 Amortización de deuda interna.
- 8.2 Amortización de deuda externa.
- 8.3 Préstamos y anticipos.
- 8.4 Adquisición de activos financieros.
- 8.9 Otros desembolsos financieros.

5. Las directivas para la formulación del presupuesto.

Las directivas para la formulación del Presupuesto fueron impartidas simultáneamente por la Oficina de Planeamiento y por el Ministerio de Hacienda.

Consistieron en:

a) Orientaciones para la elaboración de los proyectos de presupuestos de Ministerios y Organismos, incluyendo:

- 1 - Introducción.
- 2 - Significado del presupuesto por programas.
- 3 - Estructura del Presupuesto Nacional.
- 4 - Estructura de los proyectos de presupuesto por Ministerios y Organismos.
- 5 - Orientaciones generales para la labor de los grupos de trabajos presupuestarios de los Ministerios y Organismos.

Estas "Orientaciones" se acompañaban de anexos, consistentes en:

- 1 - Agrupamiento sectorial de los programas.
- 2 - Estructura de los programas presupuestarios.
- 3 - Definiciones básicas.
- 4 - Nuevo clasificador de rubros de egresos.

El punto 2 de las "Orientaciones" exponía aspectos generales y doctrinarios, como ser: conceptos generales del presupuesto; principios del presupuesto, presupuesto por programas. Se agregan en "Anexo 2", para una mayor información.

Es importante analizar la estructura planteada por las instrucciones (punto 3) que no se concretó sino parcialmente en el presupuesto aprobado.

La estructura propuesta constaba de un primer agrupamiento, "Título", que comprendía:

- 1 - Gobierno Central.
- 2 - Consejo Nacional de Enseñanza Primaria y Normal.
- 3 - Consejo Nacional de Enseñanza Secundaria.
- 4 - Universidad del Trabajo.
- 5 - Universidad de la República.
- 6 - Servicios de previsión social.
- 7 - Administración de las Obras Sanitarias del Estado.
- 8 - Instituto Nacional de Viviendas Económicas.

En las instrucciones formuladas se lee:

"El proyecto de Presupuesto Nacional se divide en Títulos atendiendo a un criterio institucional.

Cada Título corresponde a un Organismo que financia su acción con un fondo que lo maneja con total o parcial autonomía".

Los Títulos se abrían en Secciones, que para cada una de ellos eran: Recursos y Erogaciones.

La siguiente apertura consistía en capítulos:

para los recursos (dentro de cada Título) en dos capítulos: recursos para funcionamiento y recursos para inversiones;

en la Sección Erogaciones, sólo existía nueva apertura para el Gobierno Central en: Poder Judicial; Corte Electoral; Poder Ejecutivo; Poder Judicial; Tribunal de Cuentas de la República; Tribunal de lo Contencioso-Administrativo; Obligaciones Generales del Estado.

A su vez, los capítulos de la Sección Erogaciones se dividían en "Incisos", cuyo enunciado era el siguiente:

- 1) Cámara de Senadores.
- 2) Cámara de Representantes.
- 1) Presidencia de la República.
- 2) Ministerio del Interior.
- 3) Ministerio de Defensa Nacional.
- 4) Ministerio de Hacienda.
- 5) Ministerio de Relaciones Exteriores.
- 6) Ministerio de Ganadería y Agricultura.
- 7) Ministerio de Industria y Comercio.
- 8) Ministerio de Transporte, Comunicaciones y Turismo.
- 9) Ministerio de Obras Públicas.
- 10) Ministerio de Cultura.
- 11) Ministerio de Salud Pública.
- 12) Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

.

Poder Judicial
Corte Electoral
Tribunal de Cuentas de la República
Tribunal de lo Contencioso Administrativo
Obligaciones Generales del Estado
.

Consejo Nacional de Enseñanza Primaria y Normal
Consejo Nacional de Enseñanza Secundaria
Universidad del Trabajo
Universidad de la República
Banco de Previsión Social
Administración de las Obras Sanitarias del Estado
Instituto Nacional de Viviendas Económicas

Los incisos responden a una clasificación institucional, salvo el de "Obligaciones Generales del Estado", que recoge Deuda Pública, subvenciones, obligaciones sociales, etc. En general, se mantenían los incisos de la anterior estructura presupuestal.

Dentro del Inciso, se individualizaban Sectores, y dentro de cada Sector, los programas. Se decía, finalmente: "El Presupuesto, de acuerdo con la Carta Fundamental, se presentará a nivel de Programas, y sólo en los casos indispensables, al de Subprograma".

- Estructura de los proyectos de presupuesto por Ministerio y Organismos (punto 4 de las Instrucciones).

Las instrucciones preceptuaban los siguientes elementos para los proyectos de presupuestos del período 1968/72, correspondientes a los distintos incisos:

i) "Plan de Operaciones, Inversiones y Política". Presenta:

a) Una definición de objetivos de mediano plazo que cada Ministerio u Organismo pretendía alcanzar. Cuando esos objetivos se referían a diversas funciones gubernamentales, debían agruparse según el sector de actividad económica o social al que correspondían los servicios, obras y políticas. Los objetivos debían definirse en términos cuantitativos o cualitativos, de acuerdo a su naturaleza y al grado de avance de los trabajos de planificación del sector correspondiente. Cuando no fuese posible determinar los objetivos, debía señalarse la evolución o estrategia que se pretendía desarrollar a través del servicio.

b) Programas presupuestarios que ejecutaría el ministerio u organismo en cada uno de los años del período. Esto, teniendo en cuenta la existencia de programas de tipo permanente y otros con vigencia sólo para algunos años del período.

c) Cada programa debía identificar su unidad ejecutora. De la armonización y coordinación de esas unidades ejecutoras debía surgir el organigrama del Ministerio.

d) Por último, se incluía la evolución del gasto total del Ministerio en cada uno de los años de ejecución.

Como resumen, se decía "El Plan de operaciones, inversiones y políticas presentará los objetivos a alcanzar a través de los programas en el período 1968/72; describirá el total de Programas y sus unidades ejecutoras y analizará la evolución del gasto total del Ministerio en cada uno de los años de la ejecución".

ii) Presentación detallada de los programas. Se diferenciaban: Programas de funcionamiento; programas de obras; programas de transferencias; en la siguiente forma:

"De funcionamiento, a través de cuya ejecución se concreta la prestación de servicios a la comunidad o se realizan servicios internos de carácter general".

"De obras, a través de cuya ejecución se materializan las realizaciones en materia de obras, construcciones, instalaciones de equipos, etc., con propósitos de ampliación de la infraestructura nacional básica (carreteras, obras hidroeléctricas, etc.) o bien de ampliación de la capacidad instalada para la expansión de los servicios (hospitales, escuelas, etc.)".

"De transferencias, en los que se expresa la política de subsidios y aportes del Ministerio a otros Organismos públicos o al sector privado. Supone la entrega de fondos sin la contraprestación directa e inmediata de bienes y servicios ...".

Se establecían subdivisiones al programa, en la siguiente forma:

- en programas de funcionamiento: subprogramas y actividades.
- en programas de obras: subprogramas y proyectos.
- en programas de transferencias: subprogramas y detalle de los egresos por entidad.

Se especificaba que la previsión se realizaría en base a la presupuestación previa del subprograma y éste del elemento básico, o sea la actividad, proyecto o detalle por entidad beneficiada, según la naturaleza del programa.

Son muy limitadas las instrucciones que se dan respecto al procedimiento de apertura de programas, y ellas están incluidas en el "Plan de Operaciones, Inversiones y Políticas".

Son ellas: "La ejecución de los distintos Programas a lo largo del período deberá tener el respaldo de la organización administrativa del Ministerio u Organismo de que se trate. Es claro que la organización administrativa no determinará los Programas; a la inversa, los objetivos y los Programas, a través de cuya ejecución se han de alcanzar aquellos, serán los que definirán los ajustes a la estructura administrativa. Esto significa que en cada Ministerio y Organismo, se podrán incorporar los ajustes de organización que la estructura programática aconseje. Desde luego que cada Programa tendrá la unidad ejecutora identificada ... Muy posiblemente en muchos casos la identificación de los Programas coincidirá con la estructura presupuestaria actual, pero no necesariamente tendrá que ser así en todos los casos" (7).

Con respecto a la categoría "subprograma" se precisaba que no necesariamente debía existir en todos los programas, "sino en aquellos que lo justifique la posibilidad de identificar ciertas metas parciales, con especificaciones cualitativas diferentes, dentro del conjunto genéricamente homogéneo de metas del programa de que se trate" (8).

(7) "Orientaciones para la elaboración de los proyectos de presupuestos", 2a. Parte, pág. 6.

(8) Idem, pág. 7 (al final).

Se especificaba que el proyecto final del presupuesto debía ser presentado a nivel de programas y subprogramas (cuando existieran), pero que la previsión de actividades debía quedar como elemento de administración interno para el período de ejecución.

iii) El tercer elemento de la estructura de los Presupuestos de Ministerios y Organismos, es el conjunto de resúmenes de todos los programas. Son resúmenes de personal, de rubros de gastos, agrupamiento de los gastos por sectores de la actividad económica y social, etc., en forma de presentar al Poder Ejecutivo y a los legisladores una visión global del presupuesto del Inciso.

iv) Plánilla de cargos presupuestados y el desglose de los otros subrubros del rubro Servicios Personales, para ser incorporados como anexos al Proyecto de Presupuesto.

En las "Orientaciones generales para la labor de los grupos de trabajo presupuestarios de los Ministerios y Organismos" (punto 5 de las instrucciones), se establecía un calendario de tareas, se indicaban algunos procedimientos a seguir en la formulación, cambios en el clasificador de rubros de egresos, e instrucciones sobre el nivel de precios a adoptar.

Cabe destacar que en las citadas instrucciones se definían los niveles del nuevo clasificador de gastos en la siguiente forma:

"El rubro constituye el nivel más agregado y se utilizará para la contabilidad presupuestaria a nivel de la Contaduría General y de los Ministerios en la etapa de ejecución presupuestal.

El renglón es el nivel más detallado y se utilizará como codificación en los documentos de compra o pagos y servirá para recopilación de estadísticas básicas sobre el gasto público."

Las "Orientaciones" incluyen un anexo 2 "Estructura de los programas presupuestarios", en el que es interesante destacar las instrucciones referentes a "Descripción" y "Metas" de los distintos programas. Son las siguientes:

i) Para los programas de funcionamiento:

Descripción "Es la descripción de los elementos fundamentales que constituyen el programa. Corresponden objetivos en materia de prestación de servicios finales a la comunidad. Debe describirse la naturaleza del servicio que se presta y el sentido o finalidad con que se presta.

Tratándose de sectores ya planificados los objetivos anuales del programa deben desprenderse y estar correlacionados con los objetivos del respectivo plan Sectorial de mediano plazo ... En el caso de los Sectores de Servicios Gubernamentales, los objetivos estarán dados por la política y estrategia que para la evolución de cada uno de ellos esté señalado en el Plan de Operaciones, Inversiones y Políticas del Ministerio u Organismo respectivo.

"Los objetivos deberán ser identificados en términos reales cuantitativos según el grado de avance de los trabajos de planificación del sector de que se trate. En aquellos casos en que los objetivos no pudieran estar determinados, se deberá señalar la línea de evolución o estrategia que se pretende desarrollar a través del servicio en el período de Gobierno".

"Metas. Se trata de la determinación en términos cuantitativos o cualitativos de los logros a alcanzar en el año, en relación a los objetivos descriptos anteriormente. Se debe procurar concretar aquí el compromiso de acción del año".

Como ejemplo, se cita: en programas de Enseñanza Primaria, número de alumnos que egresará en el año. Se agrega que puede ser necesario además cuantificar otros aspectos de la acción anual que permitan vincularlo con los objetivos del plan de mediano plazo. "En el programa de Lucha Antituberculosa, donde los objetivos del Plan señalan para el año considerado bajar el índice de morbilidad tuberculosa de X% a Y%, será necesario cuantificar las acciones parciales programadas para tal fin: control radiológico, servicio de asistencia, etc., para poder al fin del año controlar los alcances logrados y el grado de cumplimiento de dicho objetivo".

"La identificación de metas cualitativas se da necesariamente en los Programas de Servicios de Investigación o similares".

"Como orientación general, debe tenerse presente, al indicar la meta que a través de ella se identifica el compromiso de acción anual del servicio en relación a los objetivos planeados para el mediano plazo".

Cabe agregar que el "cuadro de metas", se extendía desde 1967 a 1972.

El concepto planteado en las instrucciones, para el "Objetivo" corresponde con la categoría programática de "propósito o resultado", y "la meta" con el "producto final" definido por Gonzalo Martner en la siguiente forma:

Necesidad pública: Se define como aquella que la colectividad estima vital y que tiene repercusiones sociales. La unidad de medida es el volumen del déficit real.

Propósito: Objetivo del gobierno frente a cada necesidad pública; constituye la base de su política y acción (reducir el analfabetismo, etc.).

Resultado: Fijado el propósito, procede cuantificar la acción fijando una meta que se expresa a través de un resultado (como ser: mejorar el índice de alfabetismo en X%).

Producto final a realizar: meta de acción para obtener un resultado. En general, se consideran como productos finales todas las categorías tangibles de actividad estatal. El problema está en que muchas de las cosas que el gobierno hace no son significativas como una medida para producir resultados dentro de un programa" (9).

ii) Para los programas de Inversiones, se dice:

Descripción: "El objetivo genérico de todo Programa de Obras es el aumento o reposición de capital básico de infraestructura nacional o el aumento o reposición de capital básico de infraestructura para la prestación de los Servicios Públicos. En cada Sector, ese objetivo genérico en materia de reposición o ampliación debe estar especificado para el mediano y largo plazo, y relacionado con los objetivos sustantivos que el Plan de mediano plazo señala en materia de expansión de servicios, apoyo básico a los sectores productivos o de políticas de fomento".

Metas: "Se detallarán las previsiones del año en términos de Proyectos a ejecutar o grado de avance a lograr en los mismos. Se deberán enumerar y describir brevemente los distintos proyectos.

iii) En programas de transferencias, se indica:

"Se trata de explicar la política que respalda la fijación de las transferencias. Se indicarán especialmente los objetivos que se pretenden alcanzar con el apoyo financiero a los sectores beneficiados y la coordinación de este apoyo con los restantes Programas del Ministerio u Organismo".

(9) Gonzalo Martner, "Planificación y presupuesto por programas", Siglo veintiuno editores S. A., México, p. 201.

En Metas, se aclara: "Estos programas no tienen metas propias, pues el logro de los objetivos está encomendado a los entes que reciban la transferencia. En todos los casos en que ello sea posible se deberá indicar esas metas".

Cabe agregar, por último, que las instrucciones no diferencian, como sería necesario, programas finales y programas auxiliares, o sea, aquellos cuyos objetivos es suministrar directamente a la comunidad bienes y servicios (programas finales), de los que incluyen actividades que constituyen fases intermedias o previas a la ejecución de los programas finales, (programas auxiliares).

La diferenciación planteada, cuenta con dos ventajas fundamentales: "En primer término se establece la magnitud de la acción del Gobierno en la provisión de servicios directos a la comunidad en función de una estructura de demanda, o conforme a los fines de la política de la institución. Dichas demandas son previsibles y cuantificables - y por lo general, están asociadas a otros indicadores de la actividad económica o del comportamiento social.

En segundo lugar, facilita la identificación de estrangulamientos que limitan la eficacia en el desarrollo de las actividades de una unidad ejecutora - entre otros, derivados de insuficiencia de equipo, falta de personal, procedimientos tecnológicos inadecuados o defectos de organización" (10).

b) Los formularios usados, corresponden a dos etapas: la previa, en que existe lo que las Orientaciones denominan "documentos de trabajo" y la definitiva, una vez concretadas las decisiones en planillas y formularios, que constituirían el documento a presentarse al Poder Legislativo.

Los "documentos de trabajo" separaban: programas de funcionamiento, de obras, y de transferencias.

Se incluye, en anexo 4, los siguientes formularios:

Correspondientes a programas de funcionamiento y de obras, según se indica:

Formulario 1	Descripción (Funcionamiento y Obras)
Formulario 2	Cuadro de metas
	a) funcionamiento
	b) obras

(10) Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuesto, "Bases metodológicas de la reforma presupuestaria", Chile, 1968, pp. 34.

Formulario 3	Personal aplicado al programa (funcionamiento y obras) Permanente Contratado
Formulario 4	Recursos materiales (equipamiento) " " (materiales y servicios no personales) (funcionamiento y obras)
Formulario 5	Asignaciones presupuestales (funcionamiento y obras)
Formulario 6	Costo total estimado por proyectos (Obras)
Formulario 7	Calendario de ejecución (Obras)

Para programas de transferencias, los documentos son los establecidos con los números 8 y 9: descripción y asignaciones presupuestales.

Los documentos definitivos, consistieron en los formularios:

Formulario	I	Resumen de asignaciones presupuestales
Formulario	II	Personal aplicado al programa
Formulario	III	Asignaciones presupuestales
Formulario	IV	Anexo de sueldos vigentes
Formulario	V	Anexo detallado de asignaciones presupuestales.

6. Aspectos relativos a los problemas de administración de personal vinculados con el presupuesto.

Se constituyó, por decreto 185/967, de 15 de marzo de 1967, un grupo de trabajo, con los cometidos de racionalizar el escalafón de sueldos de funcionarios públicos y proponer un sistema de remuneraciones compatibles con las posibilidades financieras de la Administración Central.

Se integró con representantes del Ministerio de Hacienda, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y Oficina de Planeamiento y Presupuesto. La coordinación de las actividades del mencionado grupo estuvo a cargo de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto.

Los cometidos del grupo de trabajo, de acuerdo al art. 2º, eran:

A) Proponer las reformas necesarias para racionalizar el escalafón de sueldos de funcionarios, establecido por la ley Nº 12.801, de 30/11/1960 y sus modificativas;

B) Proponer escalafones de sueldos homogéneos para todos los organismos públicos;

C) Proponer un sistema de remuneraciones de los funcionarios, justo y compatible con las posibilidades financieras de la Administración, como base para proyectar la Ley de Presupuesto Nacional;

D) Elaborar un anteproyecto de ley que organice la Oficina Nacional del Servicio Civil.

En cumplimiento de lo dispuesto en el decreto, el Grupo de Trabajo realizó los siguientes estudios:

1) Redacción de un proyecto de ley para la creación de la Oficina Nacional del Servicio Civil y de la Comisión Nacional del Servicio Civil, que fue incorporado a la Ley de Presupuesto N° 13.640, de 26 de diciembre de 1967, en sus arts. 35 y siguientes.

2) Un estudio de racionalización de denominaciones y escalafones de la administración pública centralizada y descentralizada, para lo cual se estudiaron las denominaciones y se establecieron "cuerpos profesionales del Estado", de acuerdo a las distintas profesiones y especializaciones.

3) Un estudio general de remuneraciones de funcionarios en toda la administración pública, para lo cual se enviaron formularios en que constaban el detalle de sueldos básicos y distintas compensaciones percibidos por todo concepto por cada funcionario, en un análisis similar al del presupuesto padrón. Esos datos se procesaron en fichas y se programaron y realizaron análisis con distintos tipos de agregación IBM 1401; se tabularon, por ejemplo, los cargos de acuerdo al escalafón, al sueldo básico, a las remuneraciones totales.

4) Un proyecto de racionalización y de correlación de escalafones, estableciendo una escala básica para toda la administración pública, técnicamente estudiada, con criterio de progresión uniforme, y la correlación que los distintos escalafones debían tener con ella.

Fue un estudio ambicioso, a pesar del escaso tiempo en que fue realizado, cuyas conclusiones no se han dado a conocer.

Era la primera vez que se hacía en el país en las etapas previas a la formulación del presupuesto un estudio de esta amplitud. Los resultados no fueron aplicados: los plazos eran demasiado exiguos para una reforma que significaba una modificación profunda de la estructura burocrática. Por otra parte, el país en ese momento no estaba ni financiera ni económicamente en condiciones de soportar la implantación de una Organización racional del Servicio Civil.

Las nuevas escalas de sueldos se estructuraron, una vez más, en base a acuerdos que soslayaron el verdadero fondo del problema recurriendo a la solución ya muy transitada, de los aumentos porcentuales, sin afectar mayormente la estructura existente.

La escala de aumentos es la aprobada en la ley de presupuesto N° 13.640, en su artículo 17, y fue aplicada para fijar las remuneraciones de los distintos escalafones, con redondeo en más.

7, La efectiva formulación del proyecto de presupuesto por programas. Sus limitaciones.

Para la formulación efectiva del proyecto de presupuesto, de acuerdo a las instrucciones recibidas y dentro de las cifras globales fijadas por el Poder Ejecutivo, se constituyeron grupos de trabajo en los distintos Ministerios u Organismos y en la Contaduría General de la Nación, que fue la Oficina que realizó la centralización y coordinación de los programas y la consolidación de cifras.

Los grupos de trabajo, de acuerdo con las directivas e instrucciones recibidas, debían detectar programas y recibir las solicitudes de las distintas unidades ejecutoras, y elevarlas a consideración del Ministerio u Organización respectivo, trabajando en coordinación con el sector respectivo de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, utilizando los antecedentes de programación existentes y con la Contaduría General de la Nación en la formulación y concreción formal de los mismos.

El Ministro o Director del Organismo, dentro de los límites máximos fijados por el gobierno, en función de las líneas generales aprobadas, debía dar sus directivas sobre el plan de operaciones e inversiones y la política a seguir.

La formulación del proyecto de presupuesto de gastos se realizó, de acuerdo a las instrucciones recibidas, en los "documentos de trabajo" que fueron entregados conjuntamente con las instrucciones (anexo 4). Esos formularios significan una solicitud provisoria pues los programas en ellos recogidos debían ser sometidos a la decisión política del gobierno, adoptada por intermedio del Ministro de Hacienda, con intervención del Director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y el Contador General de la Nación. Esta decisión era global, discriminando sueldos, gastos e inversiones y pronunciándose sobre el monto total de creaciones de cargos aceptados; el propio Ministerio debía reformar su presupuesto ajustándolo a la decisión del gobierno.

Los organismos regidos por el art. 220 de la Constitución, en función de su autonomía y diferente régimen presupuestal no estaban sometidos a esta etapa, elevando sus presupuestos a consideración del Poder Legislativo. Por su parte, el Poder Ejecutivo formuló proyectos sustitutivos, de acuerdo a las directivas generales para el Presupuesto.

La responsabilidad de la consolidación y preparación del documento presupuestario estuvo a cargo de la Contaduría General de la Nación, así como también, de la preparación de los Mensajes Complementarios del Presupuesto, que el Poder Ejecutivo remitió al Parlamento.

La apertura de programas fue realizada por los distintos Ministerios y Organismos y coordinada por los grupos de trabajo de la Contaduría General. La descripción de objetivos y las metas de los programas fueron formuladas por cada una de las Secretarías de Estado, realizando la Oficina de Planeamiento y Presupuesto una función de compatibilización de aquéllas.

En esta primera etapa, los formularios exigían que el proyecto de presupuesto se presentara identificando programas y actividades. Previamente para facilitar esa labor y como información a incluir en el presupuesto, se solicitó de las oficinas los respectivos organogramas. Esta labor no se pudo concretar y en la etapa definitiva fue necesario prescindir de esa información.

Una vez determinado de acuerdo al proceso expuesto, el proyecto presupuestal de los Ministerios y Organismos a ser presentado al Parlamento, se volcaron las cifras definitivas, en planillas de sueldos y de gastos, y se confeccionaron los resúmenes en planillas diseñadas a tal fin.

Existió distinto grado de racionalización en la programación realizada en los distintos Ministerios y Organismos, en razón de las diferencias en el avance programático, en las funciones que les competen, y en las distintas formas de trabajo.

Con carácter general, pueden señalarse las siguientes limitaciones en la aplicación del presupuesto por programas:

a) Por lo general, para los programas de funcionamiento no existía una planificación sectorial con el suficiente detalle, que permitiera una traducción en programas específicos. Existió, como se señaló anteriormente, una planificación de carácter global.

Pero, por lo general, no llegó a ser "operativa", o sea, que el proceso de planificación no identificó, dentro del marco global y sectorial, programas y proyectos concretos por realizar y las instituciones u organismos que debían actuar, salvo excepciones, referidas principalmente a proyectos de inversión.

Esta limitación afectó desfavorablemente la apertura programática, la que de acuerdo a la Constitución, debía ser aplicada en forma global, inclusive en sectores de la Administración en que, por su naturaleza, resulta dificultoso determinar metas representativas de la acción estatal.

b) Faltaron, con carácter general, elementos estadísticos imprescindibles para una correcta presupuestación, tales como antecedentes para la utilización de coeficientes de rendimiento, unidades de medida, costos de operación, etc. Son antecedentes que deben ser reunidos durante el proceso de ejecución del presupuesto, y que posibilitan la verdadera aplicación de un presupuesto por programas.

c) El desfinanciamiento crónico del presupuesto, constatable a través de la evolución de la década, constituía un elemento que perjudicaba una correcta programación del gasto público, principalmente en su vinculación a planes de desarrollo social y económico.

d) El aspecto antes mencionado debe ser vinculado a la rigidez del gasto público, en montos considerables; principalmente en remuneraciones de personal, que por su permanencia e inamovilidad y escasas posibilidades de desplazamiento, "fijan" un importante monto presupuestal en los distintos programas, aún no siendo técnicamente justificable.

e) También, deficiencias de la administración que a corto plazo no son ajustables, por ejemplo personal escasamente calificado, trámites pesados, deficiencias de locales, equipos antieconómicos, que no pueden ser sustituidos por razones de carencias financieras y económicas, o elementos materiales localizados en determinada unidad. Todo esto plantea, para su solución, la exigencia de obtener un mejor nivel de rendimiento de los recursos existentes, lo cual sólo puede ser logrado en el mediano plazo.

f) El acentuado proceso inflacionario fue otro obstáculo que limitó en alto grado la posibilidad de la programación.

g) Por otra parte, factores políticos y presiones de distinta índole, que entran a jugar, incidiendo desfavorablemente en la orientación inicial, con tendencias al mantenimiento del "status quo".

Todos estos aspectos determinaron en esta aplicación de la técnica del presupuesto por programas, serias limitaciones, que incidieron en el documento resultante, cuyo análisis será realizado en el siguiente capítulo.

Lo expuesto se ha avalado por el comunicado presentado por el Poder Ejecutivo acompañando al Proyecto de Presupuesto, que expresa:

"Con buenos propósitos de acción política y en períodos de condiciones económicas favorables, la programación de objetivos de bienestar nacional es tarea relativamente fácil. En las condiciones actuales de nuestro país, comprendidas ya para todos los sectores de la comunidad y repetidas veces explicadas, la planificación y el ordenamiento que ella conlleva es sumamente compleja e implica enfrentar, en muchos casos, la situación de postergar soluciones elaboradas con convicción y fundamento, por carencia real de recursos para abordarlas ..."

.

"En segundo lugar, se ha encarado la presupuestación de los servicios públicos y de los gastos que el Estado realiza en apoyo de actividades o sectores privados, con sentido restrictivo, contemplando en muy pocos casos la expansión real de servicios o la reorganización de algunos. Es en este aspecto en el que quizás la programación presupuestal ha debido postergar más necesidades. En efecto, los servicios públicos son los que padecen en el presente los efectos más graves del deterioro sistemático que se arrastra desde hace años. Ha faltado esfuerzo de mantenimiento y reequipamiento de las dependencias, han faltado principios ordenados de selección y promoción del personal, se ha evidenciado despreocupación por el sentido del costo adecuado de cada uno de los servicios estatales, no ha estado presente el interés por motivar, atraer y mantener en los cuadros de la administración a profesionales, técnicos y cuadros especializados, para beneficiar a la actividad pública de su aporte renovador en el método y la técnica. Ha faltado coordinación en la vasta organización del servicio estatal, debilitando la gestión pública con duplicaciones de esfuerzos e incluso en algunos casos con acciones contradictorias".

.

"Por otra parte, en el marco de esas carencias en cuanto a la conducción y la orientación estatal, la incidencia del proceso inflacionario ha castigado severamente la capacidad operativa de la administración pública. Se ha dicho que en momentos de rigidez fiscal como el presente, es más difícil planificar y concretar las soluciones más adecuadas. En el caso de las mejores soluciones para el sector público, esto es un hecho. Sobre una organización descapitalizada, inorgánica, con costos de personal elevados y con una estructura de

personal de no alta calificación general, el efecto de la inflación ha producido sistemáticamente una presión cada vez mayor sobre los rubros de remuneraciones y como la misma inflación ha afectado negativamente la percepción impositiva, cada vez han sido menores los niveles de gastos. Esto por su vez se ha ido sumando al deterioro de la administración, pues los servicios sin elementos materiales para funcionar han perdido calidad y han bajado la productividad del personal" (11).

C) El Presupuesto de Recursos.

Intervinieron en la proyección de los recursos, básicamente las Oficinas Recaudadoras, quienes informaron al Ministerio de Hacienda y a la Oficina de Planeamiento y Presupuesto del probable rendimiento anual de los recursos a su cargo, y sugirieron las modificaciones que estimaron pertinentes en el sistema y la administración tributarios.

El informe de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, propone una reforma tributaria para la que establece los siguientes objetivos:

"a) Lograr un sistema tributario progresivo, es decir, que aporten relativamente más los de mayor capacidad económica y financiera".

"b) Lograr que el sistema tributario sea elástico, es decir, que aumente la recaudación con el aumento del nivel general de precios y con el aumento del nivel de ingresos".

"c) Independizar a la recaudación de las fluctuaciones que provoca el sector externo".

"d) Evitar que la tributación incida sobre los costos de producción de las empresas".

"e) Constituir adicionalmente, un eficaz colaborador de la política de precios".

Con estos principios se propusieron diversas modificaciones al sistema tributario, formulando un proyecto de ley separada, acompañando al presupuesto.

(11) Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes: Mensaje del Poder Ejecutivo, Montevideo, 19 de octubre de 1967, pág. 12.

Se señalaban tres grandes criterios de las principales modificaciones:

- 1) En primer lugar, actualizar los tributos afectados por la intensa inflación ocurrida en los ejercicios anteriores.
- 2) El segundo criterio, es el de mejorar o ampliar el sistema tributario vigente en sus aspectos normativos o de administración.
- 3) Por último, el criterio de conferir al sistema tributario una mayor progresividad y efectos económicos favorables en términos de aliento a la producción y productividad (12).

Más específicamente, el Mensaje del Poder Ejecutivo señalaba las siguientes transformaciones en el sistema tributario: (13).

"1) La modificación integral de la tributación a la actividad agropecuaria mediante la creación del impuesto a los ingresos de dicha actividad, la derogación de la categoría agropecuaria, la derogación del impuesto a la Industria y el Comercio que gravó a esta actividad y la devolución de las detracciones al productor; que se convierten así de impuesto de retenciones en cuenta de impuestos".

"2) La personificación de los impuestos a la renta y al patrimonio mediante la elevación de las tasas a los capitales y rentas que se mantengan en el anonimato, llevándolas a las marginales de ambos impuestos, luego que se organice el Registro de Acciones, Obligaciones y demás valores al portador".

"3) La adecuación automática de los mínimos no imposables y de las escalas de tasas de los impuestos al Patrimonio y a la Renta a las variaciones anuales del índice del costo de vida".

"4) La derogación del Impuesto a las Ventas que actualmente grava en una sola etapa al industrial y al importador y su sustitución por el Impuesto a las Ventas y Servicios por el sistema de valor agregado".

(12) Presupuesto Nacional de Sueldos, Gastos, Recursos e Inversiones, "Informe de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto", publicación de Cámara de Representantes, pág. 9 a 11.

(13) Mensaje del Poder Ejecutivo.

"5) La modificación del tributo de sellos, exigiéndose la documentación obligatoria de la extinción de obligaciones, lo que transforma el impuesto que pasa a gravar el acto".

"Se proyectan también una serie de ajustes a la legislación de los tributos vigentes y a las tasas de los impuestos fijos y específicos para adecuarlos a los actuales valores".

D) El estudio parlamentario.

El proyecto de presupuesto nacional 1968/72 enviado por el Poder Ejecutivo, estaba constituido por:

- Presupuesto Nacional de Recursos, que no incluye a los recursos y la estimación de sus producidos, como lo exige el inciso c) del art. 214 de la Constitución, sino sólo modificaciones a las normas vigentes.

- Presupuesto Nacional de Sueldos, Gastos e Inversiones, acompañado con un Mensaje del Poder Ejecutivo que incluye cifras globales de recursos, gastos y déficits previstos en los presupuestos a financiar con los fondos de Rentas Generales, Subsidios e Inversiones y el déficit total.

- Informe de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto que comprende dos capítulos: I - Plan Nacional de Metas Quinquenales.
II - Proyecto de Presupuesto Nacional 1968/72.

El proyecto presupuestal enviado siguió el trámite parlamentario establecido en la Constitución, considerándose separadamente la ley de Recursos de Gastos, pero en forma paralela. Su estudio se inició en la Cámara de Diputados. Pasó luego a la Cámara de Senadores, la que introdujo modificaciones al proyecto presentado por Diputados; y nuevamente a la primera Cámara, que las aprobó de acuerdo. Cada una de estas etapas insumió la totalidad de los plazos previstos. La cronología es la siguiente:

Entrado el 5/9/1967 en la Cámara de Representantes.

Sancionado el 20/10/1967 en Cámara de Representantes, pasa a Cámara de Senadores.

Sancionado el 6/12/1967 en Cámara de Senadores, pasa a Cámara de Representantes.

Sancionado el 20/12/1967 en Cámara de Representantes, de acuerdo, y pasa al Poder Ejecutivo.

El Poder Ejecutivo envió mensajes complementarios del Presupuesto, dentro de los primeros 20 días de la primera entrada del proyecto a cada Cámara.

De acuerdo al reglamento de las Cámaras, el estudio del Presupuesto se realizó por la Comisión de Presupuesto integrada con la de Hacienda en un sólo cuerpo.

En el proceso parlamentario es posible señalar los mismos defectos que en presupuestos anteriores. Con carácter general, no existió una comprensión de la nueva mentalidad que requiere el presupuesto por programas y se entró a una consideración exhaustiva del planillado de cargos, a disponer reducciones en el presupuesto, no a través del estudio de programas, sino por cortes globales de gastos o restricción en las posibilidades de provisión de cargos a enfoques, muchas veces, de puntos secundarios en detrimento de aspectos fundamentales o consideraciones globales.

En algún aspecto, los defectos anotados pueden justificarse por la dificultad de interpretación del presupuesto por programas, determinado por la novedad del sistema y la complejidad inherente al mismo, así como por la falta de programas alternativos y por la deficiente presentación del documento enviado por el Poder Ejecutivo, que resultó confuso, aspecto este que se analizará con mayor detalle en el siguiente capítulo. Pero también existió, como se ha señalado, un desconocimiento del significado que debe tener un presupuesto moderno para que efectivamente resulte un instrumento de racionalización administrativa y de planificación económica y social.

Concluido el proceso parlamentario de la ley presupuestal, el proyecto pasó para su aprobación al Poder Ejecutivo. Este observó el proyecto de Sueldos, Gastos e Inversiones por entender que contenía disposiciones que no se ajustaban al texto constitucional, fundamentalmente al autorizar gastos no apropiados por el Poder Ejecutivo.

Cumplido el trámite parlamentario y llegado el Presupuesto a resolución del Poder Ejecutivo, cabe acotar que el procedimiento a seguirse es el común a las leyes ordinarias (art. 138 y siguientes de la Constitución). La Asamblea General se expidió en el sentido de aceptar la casi totalidad de las observaciones formuladas por el Ejecutivo, eliminando o sustituyendo los correspondientes artículos de la ley presupuestal.

La ley de Presupuesto Nacional de Recursos, N°13.637, fue promulgada con fecha 21 de diciembre de 1967 y publicada en el Diario Oficial de 5 de enero de 1968. Consta de 261 artículos.

La ley de Presupuesto Nacional de Sueldos, Gastos e Inversiones, Número 13.640, de 544 artículos, fue promulgada con fecha 26 de diciembre de 1967 y publicada en el Diario Oficial de 30 de enero de 1968.

III. EL PRESUPUESTO 1968 - 72. SU ESTRUCTURA

- A) El documento presupuestario.
- B) El presupuesto de recursos.
- C) La estructura presupuestal.
 - 1. Aspectos generales.
 - a) el crédito presupuestal.
 - b) el planillado de sueldos.
 - c) efectos sobre la carrera de los funcionarios.
 - 2. Las clasificaciones presupuestales.
 - a) la clasificación sectorial.
 - b) la clasificación por incisos.
 - c) la clasificación programática.
 - d) la clasificación según el objeto del gasto.
 - e) la clasificación económica.
 - 3. La estructura programática.
 - a) Programas de funcionamiento.
 - b) Programas de inversión.
- D) La organización institucional.

III. EL PRESUPUESTO 1968 - 72. SU ESTRUCTURA.

A) El documento presupuestario.

El documento presupuestario aprobado por el Parlamento, consta de:

a) Ley N°13.640, de 26 de diciembre de 1967, "Presupuesto Nacional de Sueldos, Gastos e Inversiones" con las siguientes secciones:

- I) Disposiciones generales.
- II) Retribuciones personales y complementarias.
- III) Poder Ejecutivo (Presidencia y Ministerios).
- IV) Organismos del art. 220 de la Constitución.
- V) Servicios Generales.
- VI) Fondo Nacional de Subsidios y Obligaciones Generales del Estado.
- VII) Fondo Nacional de Inversiones y Plan de Inversiones Agropecuarias.
- VIII) Normas de ejecución presupuestal.
- IX) Normas sobre funcionarios.
- X) Normas de ordenamiento financiero.
- XI) Fondo para la erradicación de la vivienda rural insalubre.
- XII) Disposiciones varias.

b) Anexo I) titulado "Plan Nacional de Obras e Inversiones", y
Anexo II) "Presupuesto Nacional de Sueldos y Gastos".

Ambos anexos forman parte de la ley N°13.640, de acuerdo a lo establecido en su artículo 2°: "Apruébanse las previsiones de sueldos, gastos e inversiones que figuran en los anexos I (Programas y Obras Públicas) y II (Planillas de Sueldos y Gastos), así como las autorizaciones correspondientes en esta ley ..."

Por separado, se aprobó la ley N° 13.637, "Presupuesto Nacional de Recursos", de 21 de diciembre de 1967. Su análisis se realiza en el siguiente apartado.

El anexo I, no obstante su denominación, contiene la presentación de todos los programas, tanto de funcionamiento como de inversión.

El anexo II, en cambio, sólo contiene planillas de programas de funcionamiento, y comprende tres partes: planillas de cargos; del rubro 0 (retribución de servicios personales) llevado hasta el detalle del renglón; y de rubros 1 a 9 (gastos).

El anexo I es de carácter global y presenta, en enfoque amplio, un resumen de los programas. Por sí solo, contiene formalmente los elementos de un presupuesto por programas. Presenta el siguiente detalle para cada programa:

i) Descripción de objetivos y metas de realización, incluyendo: a) Descripción; b) Objetivos; c) Metas; d) Unidad ejecutora.

ii) Personal aplicado al programa, especificando: Número de cargos; código; escalafón; monto anual.

iii) Asignaciones presupuestales, con detalles de los rubros y su correspondiente monto anual, asignados al programa.

El anexo II, técnicamente, incluye datos ampliatorios en lo referente a programas de funcionamiento (no de inversión) de los contenidos en forma global en el anexo I e inclusive, constituye parcialmente una duplicación, como ocurre con su tercer apartado (rubros 1 al 9) que presenta igual grado de análisis.

El art. 2º de la ley, aprueba ambos anexos en un plano de igualdad. En realidad, la estructura presupuestal adoptada y el nivel al que se otorga el crédito, acuerdan a este anexo una fundamental importancia.

Como apreciación general, puede señalarse que el Presupuesto aprobado por el Legislativo, resultó un documento confuso, donde los créditos correspondientes a un mismo programa, se dispersan a través de dos tomos. En otro aspecto, el articulado de la ley, introduce modificaciones a aquéllos, motivadas por variantes introducidas en el proceso parlamentario o por la intención de lograr economías en un presupuesto que de antemano se conocía deficitario, las que resultan ser de difícil interpretación o cálculo.

Son frecuentes los artículos referentes a determinados programas o incisos; pero existen también varios de alcance general.

A vía de ejemplo, las planillas de cargos presupuestados deben ser ajustadas por modificaciones producidas hasta el 26 de diciembre de 1967 por supresión de vacantes que encuadren en lo dispuesto por el art. 6º de la Ley N° 13.350 de 4 de agosto de 1965, u otras circunstancias de hecho o de derecho (art. 431 de la ley 13.640); el artículo 539 establece la sustitución de los cargos creados y partidas por nuevas contrataciones que figuran en los Anexos I y II por los establecidos en el citado artículo, que incluye un planillado a dichos efectos de los incisos del Poder Ejecutivo.

Para efectuar economías globales, se dispone para el año 1968 la restricción en la utilización de los montos autorizados en el 50% de la ampliación en los rubros de contratación, jornales, compensaciones sujetas a montepío, honorarios, etc. (art. 496 y 497 de la ley 13.640); la provisión de cargos se limita, salvo excepciones, al personal preexistente, suprimiéndose los montos en las partidas correspondientes (art. 540). Simultáneamente, el art. 542, establece la eliminación de los créditos presupuestales autorizados en los incisos 2 al 13 por la misma ley, destinado a la realización de nuevas contrataciones, con excepciones.

El art. 443 establece un sistema para vacantes que no den lugar a promociones, mediante el cual se procura compensar los aumentos derivados de la provisión de los cargos creados en el Presupuesto, pero otorgando simultáneamente flexibilidad al Poder Ejecutivo, al posibilitarle mantener, suprimir o transformar las vacantes en cargos de igual o menor jerarquía.

El conjunto de normas citadas, contenidas en el texto de la ley 13.640, algunas de difícil interpretación, determinó un presupuesto que en los hechos careció de cifras globales de egresos. Los resúmenes presentados pierden todo valor, en razón de los diversos artículos que imponen modificaciones. Dado que, simultáneamente, no se formula un presupuesto de recursos, es claro que el presupuesto aprobado no cumple alguna de sus funciones básicas, la de previsión e información, y la de un acto deliberado del Poder Legislativo de aprobación de los lineamientos de la política del gobierno que debe llegar rápidamente a conocimiento de las oficinas que deben ejecutar los programas.

Su misma complejidad imposibilitó su publicación inmediata o a breve plazo, la que de acuerdo a las normas legales competente a la Contaduría General de la Nación. La labor de ajuste, encomendada en diversos artículos a la mencionada oficina, no obstante la existencia de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, demandó un largo período, y recién en el mes de octubre del siguiente año comenzó la impresión, por incisos, del documento presupuestario, que regiría en ese año 1968.

B) El presupuesto de recursos.

Pese a que la Constitución de 1967, reiterando el contenido de normas establecidas en Constituciones anteriores, prescribe la formulación y aprobación del presupuesto de recursos, éste no ha sido estructurado. Siguiendo lo que ya es tradición en la materia en el país, el presupuesto de recursos ha sido suplantado por una ley de recursos, formalmente independiente, que fundamentalmente crea nuevos impuestos y modifica o deroga otros.

Este hecho no debe ser objetado solamente como una omisión a una norma constitucional, sino porque, en su esencia, el presupuesto debe contener claramente expresados tanto los gastos como los recursos. Ello es esencial para conocer la medida de la cobertura de los gastos públicos y la estructura de los recursos, aspectos ambos que resultan imprescindibles para la determinación de una política fiscal coherente.

Las modificaciones del sistema impositivo pretenden lograr un conjunto de objetivos explicitados en el "Plan Nacional de Metas Quinquenales" y el Mensaje del Poder Ejecutivo, consignados en el anterior capítulo de este trabajo.

La determinación de los objetivos es esencial a los efectos de configurar la modalidad de un sistema impositivo. Un conjunto de tributos constituye realmente un sistema tributario cuando configura una política fiscal coherente. Como, por otra parte, las soluciones tributarias son interdependientes con las otras medidas de política económica, resulta inevitable el condicionamiento del sistema tributario a la estructura económica dada.

Esto explica el por qué los principios clásicos de neutralidad, equidad y costo mínimo, han sido reformulados sobre nuevas bases, dando lugar a los actuales principios de productividad, justicia y económico de la imposición. La sustitución del principio de neutralidad por motivaciones de índole económica en la imposición, se concreta en el momento actual en el enunciado de una tributación en función del desarrollo económico y social.

Pero en la elaboración o modificación de un sistema tributario se requiere tener en cuenta no sólo los principios expuestos, sino, fundamentalmente, que estas normas provoquen las modificaciones buscadas en la conducta de los distintos sujetos, en forma efectiva, para lo cual, en primer lugar, se requiere medir la incidencia de la carga tributaria. En segundo lugar, debe tenerse en cuenta la valoración que de la carga fiscal realiza el contribuyente en función de la naturaleza del impuesto. Tampoco debe olvidarse que la actitud del contribuyente se

encuentra influida por diversos factores como ser la estabilidad, claridad y simplicidad fiscales. A ía de ejemplo conviene recordar la divulgada afirmación de que todo impuesto antiguo casi no tiene peso y es además simple y claro, porque el tiempo le ha dado precisión a la par que ha consolidado la jurisprudencia y costumbre administrativa:

Precisamente, lo que la teoría proclama acerca de los inconvenientes de una continua mutabilidad del sistema fiscal, constituye un punto negativo en la ley N°13.637. En efecto, la citada ley introduce nuevas modificaciones en impuestos, muchos de los cuales habían sido objeto de reiteradas alteraciones por leyes anteriores, en oportunidad de la aprobación de presupuestos o rendiciones de cuentas.

Los cambios más importantes aprobados por la ley N° 13.637, de 21 de diciembre de 1967, a nuestro juicio, son:

1. Impuesto a las rentas de las personas físicas. Se introducen diversas modificaciones, por las que, entre otras, se elevan los mínimos no imponibles y deducciones por cargas de familia; se modifica la escala de tasas haciéndola en función del mínimo no imponible, y se establece la adaptación anual de estos mínimos a las variaciones de los índices de costo de vida; se da un trato más beneficioso a las rentas del trabajo personal; se modifican las normas relativas a retenciones y se autorizan las reinversiones en forma limitada a determinados requisitos.

Desde sus orígenes, ley 12.804, de 30/11/1960, el impuesto a la renta de las personas físicas fue elaborado sobre una estructura global.

La discriminación por fuente de renta fue consagrada por un tratamiento diferencial de las distintas categorías de rentas que se regula a través del empleo de exoneraciones y deducciones, que responden teóricamente, ya sea a fundamentos de equidad, o a la finalidad de incentivar la actividad económica en general.

En la categoría industria y comercio el acentuado régimen de exenciones o deducciones por concepto de reinversiones es parcialmente desdibujado por la ley N° 13.637, que aunque plantea un régimen más sencillo, resulta menos ambicioso desde el punto de vista de los incentivos tributarios.

Pero las reestructuraciones más importantes en el sistema de impuestos sobre la renta consisten en el nuevo tratamiento que se brinda al sector agropecuario. En grandes lineamientos, estos cambios se realizan a través de la exclusión de la renta agropecuaria en el Impuesto a la Renta de la Industria y Comercio, la derogación de la categoría agropecuaria en el impuesto personal a la renta, a partir del 1/10/1968, y la implantación de un nuevo gravamen a la actividad agropecuaria. A esta reestructuración se adiciona fuera del marco de estos impuestos, la derogación gradual del régimen de deducciones sobre lana, y carne bovina y ovina, afectando su producido al pago del Impuesto a los Ingresos de la explotación agropecuaria, o posibilitando su devolución si el crédito supera el monto del impuesto o no correspondiera su pago.

2. Impuesto a la producción mínima exigible. Se crea el impuesto a la producción mínima exigible de las explotaciones agropecuarias como sustitutivo de las deducciones que gravan las exportaciones y de los impuestos que gravan la renta agropecuaria (1). No obstante, se mantienen las deducciones como pago a cuenta de aquel impuesto.

"De esta manera, se persigue asegurar el cobro del tributo directo y no perder la capacidad instrumental de las deducciones a los efectos de la política de precios e ingresos, sin mantener por ello vigente un tributo con todas las características negativas que tienen las deducciones, especialmente sus efectos sobre la distribución del ingreso y la productividad en el sector agropecuario" (2).

Las características fundamentales son las siguientes:

- En cuanto al sujeto pasivo, la ley declarará tales a las personas físicas; cualquiera fuese la vinculación jurídica del titular de la explotación con el inmueble que le sirva de asiento. Tratándose de sociedades o condominios, los sujetos pasivos serán los socios accionistas o condóminos a quienes se les atribuya la renta, proporcionalmente a las cuotas partes correspondientes.

(1) Este impuesto fue reestructurado por la ley N° 13.695, de 24 de octubre de 1968.

(2) Informe de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, op. cit., pág. 11.

- En cuanto al cómputo de la renta, su determinación se efectúa en función de las producciones básicas medias de las zonas de uso y manejo de suelos que serán delimitadas por el Poder Ejecutivo.

- En cuanto a la determinación de la producción, cabe señalar que mientras los volúmenes físicos se establecen cada tres años en función de las producciones medias de lana, carnes bovina y ovina en pie, correspondientes a las zonas, la valoración de la misma se efectúa en razón de los precios promedio recibidos por los productores a nivel del establecimiento correspondientes al ejercicio fiscal anterior, incrementados en el importe de las detracciones satisfechas a cuentas del impuesto.

- En cuanto a las tasas, éstas son de tipo progresional, con márgenes que oscilan entre el 25% y el 50%.

Las normas básicas en materia de incentivos están contenidas en los artículos 13 y 14. Por el primero, se permiten deducir por concepto de reinversiones sumas que oscilan entre el 5% y el 20% del importe del impuesto a abonar. Se procura discriminar en favor de los establecimientos menores, a través de la disminución de los porcentajes deducibles a medida que aumenta la superficie. El siguiente artículo reglamenta los conceptos deducibles y la estructura de la reinversión.

3. Se elimina el impuesto a las super-rentas, con el objeto de desgravar al sector productivo. Se fundamenta esta modificación en el plan de Metas señalando sus efectos doblemente nocivos, "pues, además, de incrementar los precios de producción, por haber sido aplicado en un período caracterizado por la inestabilidad de los precios, el tributo no ha gravado ganancias reales sino ganancias ficticias derivadas de la inflación". Se le sustituye por un adicional del 4% a las Rentas de Industria y Comercio.

4. Se sustituye el impuesto a las ventas y transacciones por el impuesto a las ventas y servicios, extendiendo el gravamen a los servicios e introduciendo el sistema del valor agregado. Se procura con ello evitar las distorsiones ocasionadas por los efectos acumulativos; así como determinar, a través de la oposición de intereses, un contralor más eficaz. Se amplía mucho más distribuida. No obstante, en la práctica ello plantea problemas administrativos de contralor.

5. Se reestructura el impuesto al patrimonio que se establece con carácter permanente con tasas progresivas y mínimos no imposables que se adaptan automáticamente a las variaciones del costo de vida, y considerando además valores reales. De acuerdo al Mensaje del Poder Ejecutivo, las variantes tienden a "discriminar en función del monto de las partidas (progresividad), del destino de los bienes integrantes del patrimonio y de la individualización o anonimato de los capitales (personalización)".

6. En el tributo de sellos se incorpora una modificación que determina la obligación de documentar toda cancelación de obligaciones. Esta reforma, que significa, prácticamente, transformar el tributo de sellos en tributo que grava al acto, tiene importancia en la recaudación, al evitar la pérdida de impuesto que se producía al no otorgarse recibo en pagos efectuados.

7. Se establece el impuesto a la propiedad raíz rural por una sola vez, de carácter fuertemente progresivo en función a la concentración de la tierra, con un sentido finalista.

8. Se reestructuran diversos impuestos, tales como licencias alcohólicas, tributo unificado, impuestos internos al consumo, impuestos a la importación.

C) La estructura presupuestal.

1. Aspectos generales.

El presupuesto de gastos para el período 1968 - 1972, fue proyectado y aprobado con una estructura que comprende: incisos, que corresponden a una clasificación institucional; y dentro de ellos, programas, en acuerdo con las disposiciones constitucionales.

A su vez, dentro de la clasificación por programas, se abre la clasificación por objeto del gasto. En cada programa se discriminan los rubros y, para el caso del rubro 0, "Retribución de servicios personales", también los subrubros y renglones, incorporándose además, el planillado de cargos presupuestados, con igual detalle que el contenido en los anteriores presupuestos, pero referido ahora al programa y no al Item. En los demás rubros no existe ulterior análisis.

a) El crédito presupuestal.

El presupuesto constituye un instrumento legal para la autorización y ejecución de los programas de gobierno y de los créditos en él contenidos.

De acuerdo a la estructura presupuestal y a lo dispuesto en los arts. 1º y 2º de la ley 13.640, la autorización presupuestal se otorga, dentro de cada programa, a nivel de renglón para el caso de Retribuciones de Servicios Personales, y de rubro para los demás casos.

El crédito presupuestal llevado hasta ese detalle, no corresponde con lo dispuesto por la Constitución en los artículos 214 inc. 2 y 215, que establecen, respectivamente "El Presupuesto Nacional se proyectará y aprobará con una estructura que contendrá:

A) Los gastos corrientes e inversiones del Estado distribuidos en cada inciso por programa.

B) Los escalafones y sueldos funcionales distribuidos en cada inciso por programa.
.....

El Poder Legislativo se pronunciará exclusivamente sobre montos globales por inciso, programas, objetivos de los mismos, escalafones y número de funcionarios y recursos;..."

Conjugando ambos artículos, surge que dentro de cada programa el Poder Legislativo aprueba, como máximo, una distribución del monto global en tres conceptos; retribución personal, gastos corrientes e inversiones.

El presupuesto aprobado excede ese análisis, al llevar el crédito presupuestal hasta el nivel de rubro. No obstante ello, la circunstancia de que una norma de la ley presupuestal permita la trasposición de rubros por vía administrativa, resuelta a nivel de Ministro o de autoridad del organismo respectivo (art. 424 de la ley Nº 13.640) hace que, de hecho, la oposición no resulte sustancial (3).

Para el caso de trasposiciones de rubros entre distintos programas de un mismo inciso, se establecen procedimientos diferentes (art. 425). Necesita la aprobación del Poder Ejecutivo o de la autoridad competente en el caso de otros Organismos, con informe previo de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y de la Contaduría General de la Nación, y dándose cuenta a la Asamblea General. Para el caso de otros Poderes del Estado y de los

(3) El citado artículo posibilita trasposiciones de rubros de un programa, aprobadas por el Ministerio u Organismo respectivo, previa intervención de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, dándose cuenta a la Contaduría General de la Nación. En el caso de otros Poderes del Estado y de Entes de Enseñanza, las trasposiciones son aprobadas por autoridad competente, dándose cuenta a ambas Oficinas.

Entes Autónomos de Enseñanza, las trasposiciones son aprobadas por autoridad competente comunicadas a ambas Oficinas (4).

Se prohíben las trasposiciones de rubros de Programas de Funcionamiento a Programas de Obras e Inversiones o de Transferencias, y, en general, entre programas de distinta naturaleza, así como las trasposiciones de programas de incisos distintos.

Este régimen da enorme flexibilidad a la ejecución presupuestal, que debe ser seguida con gran atención por las Oficinas encargadas del control de la ejecución presupuestal, principalmente la Oficina de Plancamiento y Presupuesto, porque puede ocasionar un apartamiento profundo del presupuesto programático aprobado. Pero ese análisis requiere un nuevo enfoque, en el sentido de que los trasposos se dirijan a programas prioritarios, que se justifique debidamente la necesidad de ampliación, con análisis de costos si la naturaleza del programa así lo hiciera posible y que, por otro lado, se demuestre que el programa de donde se retiran fondos tiene excedentes o que por el contrario, va a ser afectado en sus realizaciones en términos de una disminución de metas trazadas.

b) El planillado de sueldos.

El detalle consignado en las remuneraciones personales, que reedita nuevamente los inconvenientes del planillado detallista y exhaustivo de cargos presupuestales, excede los requerimientos de los citados arts. 214 y 215 de la Constitución, que hablan de "escalafones y sueldos funcionales" y "escalafones y número de funcionarios" respectivamente.

Puede considerarse motivado, en este primer paso hacia la transformación integral del presupuesto en un presupuesto por programas, por las siguientes consideraciones:

1) La obligación, impuesta por el art. 216 de la Constitución, último inciso, de formular el presupuesto en forma comparativa con los anteriores.

(4) El artículo presenta, con respecto a los otros Poderes del Estado, discrepancias entre su inciso 1º y 3º; no obstante, parece corresponder la indicada interpretación.

2) El art. 85, inc. 13, establece que le compete a la Asamblea General "Crear o suprimir empleos públicos, determinando sus dotaciones o retiros ...". El art. 86 establece que "La creación y supresión de empleos y servicios públicos; la fijación y modificación de dotaciones, ... se hará mediante las leyes de presupuesto ... Toda otra ley que signifique gastos para el Tesoro Nacional, deberá indicar los recursos que serán cubiertos. Pero la iniciativa para la creación de empleos, de dotaciones o retiros, o sus aumentos ... corresponderá, privativamente, al Poder Ejecutivo".

En consideración a las obligaciones determinadas por la Constitución, en el proyecto presupuestal se planillaron los cargos correspondientes al presupuesto vigente en ese momento, con detalle de los incisos y programas en los cuales se los ubicaba. El destino de los cargos se fijó, en su casi totalidad, teniendo en cuenta su vinculación con el ítem u oficina a la que pertenecía, efectuándose los ajustes especiales, determinados por la creación de nuevos ministerios y oficinas y por divergencias de la nueva clasificación con la antigua, cuando un programa no coincida con uno o varios ítem. En esos casos, por lo general, la adjudicación fue determinada por la denominación y características del cargo. En algunas circunstancias, no obstante, el destino dado al cargo obedeció a las tareas que el titular del mismo desempeñaba efectivamente en ese momento, recogiendo situaciones de pase en comisión en otras oficinas.

En el proyecto de presupuesto, se planillaron los cargos de cada programa con igual detalle que el presentado en los presupuestos anteriores; se mantiene la excepción en los programas de los entes de enseñanza (inciso 23, 24, 25 y 26), que establecen cifras y totales para el rubro 0 (Retribución de servicios personales) sin otra apertura. La constitución actual suprimió, en su art. 85, inc. 13, la expresión "atribuciones" que establecía el artículo correspondiente de la Constitución de 1952. Vale decir, que se otorga una mayor flexibilidad al Poder Administrador, al no entrar el Parlamento en la indicación de las funciones del cargo.

No obstante ello, el presupuesto mantuvo la discriminación analítica de cargos, pero referida ahora a los requerimientos del programa y no del ítem. Con ello, se incurrió nuevamente en un detallismo que dificulta la presentación del documento por el Poder Administrador y el estudio y decisión del Parlamento, por esa extensión del documento que hace perder, no obstante el carácter de anexo del planillado, la noción del conjunto.

Puede considerarse que la solución adoptada fue forzada por esta etapa de transición y por la necesidad de presentar el presupuesto en forma comparativa con el anterior, de acuerdo a lo dispuesto en el art. 216 en su último inciso, de la Constitución, ya citado.

En el futuro, debe superarse esta presentación, opuesta a todo principio de técnica presupuestal y a las disposiciones constitucionales, e incluirse en el presupuesto sólo las creaciones, modificaciones o supresiones de cargos, y las cifras globales discriminando por escalafones y número de funcionarios para cada programa.

Tal como ha propuesto reiteradas veces el Prof. Nilo Berchesi, la relación de cargos correspondientes a cada programa o inciso, con indicación de su categoría y remuneración, debe corresponder a autorizaciones de leyes vigentes o bien puede integrar la Sección Especial y permanente del Presupuesto que no requiere revisión. "Lo expuesto no significará la eliminación definitiva de las planillas del Presupuesto. Estas continuarán rigiendo en la esfera administrativa. Recogerán las nuevas autorizaciones, cumplirán su misión en la esfera contable y de contralor (Contaduría General de la Nación, y Tribunal de Cuentas); pero nada tienen que hacer y nada significan, en un sistema racional de presupuestos por programas y actividades, sistema esencial para el presupuesto sea lo que tiene que ser: un plan de gobierno, vinculado a la política económica general, e instrumento esencial en la política económica" (5).

c) Efectos sobre la carrera de los funcionarios.

En el Presupuesto desaparece la antigua clasificación por Item, correspondiente en general a distintas reparticiones u oficinas, sustituyéndolo por el Programa; pero la transformación no es real.

Comentando la estructura del Presupuesto General de Sueldos y Gastos del Estado anterior, el Prof. Nilo Berchesi (6) señalaba: "Esta estructura tiene en cuenta, además, la realidad legislativa en materia de los derechos de los funcionarios a la estabilidad en sus cargos y las normas para el ascenso".

(5) "Presupuestos del sector público del Uruguay en la Constitución de 1967", en Revista de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, N° 28, agosto 1967, pág. 112.

(6) "Presupuesto de Gastos y recursos del Gobierno Nacional" en Revista de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, N° 26, agosto de 1966, pág. 131.

El ascenso se circunscribía, para la Administración Central, al limitado ámbito del ítem. Es evidente que la nueva estructura exigía una modificación del criterio, en el sentido de posibilitar una mayor movilidad del personal en función de la distribución del trabajo. Al desaparecer el ítem, la solución más adecuada parecería haber sido la de extender el ascenso al Inciso (Ministerios).

Pero la transformación realizada no afectó al régimen de promoción del personal, que siguió atado a la antigua clasificación del ítem, montándose a tal fin un mecanismo artificioso que posibilita la equivalencia "... hasta tanto no se dicte la ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa de Funcionarios Públicos ..." (art. 445 de la ley 13.640).

En esta forma, se subsanó temporalmente uno de los principales obstáculos para la implantación del presupuesto por programas. La administración pública es lenta en su adaptación al cambio; cuando no opuesta al mismo. En otro aspecto, esta modificación requiere contar con el conocimiento de las condiciones del funcionariado y de los requisitos y exigencias de los cargos, incluyendo la descripción de tareas y especificación de cargos. Todo esto obstaculizó una modificación, racional y necesaria, pero imposible de ser realizada en el corto plazo, por las numerosas dificultades a superar.

Su estudio debe ser realizado a breve plazo, con total consideración de los elementos que componen la situación, dado que la adopción del sistema de presupuesto por programas requiere, como condición mínima, una reforma integral sobre el aparato administrativo preexistente, que posibilite una distribución racional del gasto y el cumplimiento eficiente de los programas; y es requisito fundamental, contar con el concurso de personal capaz e idóneo, empleado en forma adecuada, que pueda aplicar las más modernas técnicas en beneficio de la actual y compleja administración pública del Uruguay.

2. Las clasificaciones presupuestales.

a) La clasificación sectorial.

No existe en el presupuesto una clasificación funcional, sino que es sustituida por una clasificación sectorial, cuyo sentido es identificar las grandes áreas de acción en la estrategia general del desarrollo.

En la Oficina de Planeamiento y Presupuesto existían antecedentes de planificación en relación a distintos sectores de la economía: educación, salud, vivienda, transporte, comunicaciones, energía, urbanismo, agropecuario, industria y turismo.

Teniendo en cuenta estos antecedentes, se incluyó en el Presupuesto, como indicación, una clasificación funcional que recogía los citados sectores y otros que no han sido objeto de planificación hasta el momento.

Esta clasificación interviene solamente en forma indicativa en cada programa. Es la siguiente:

A) Sectores socio-económicos.

- 01 Cultura y enseñanza.
- 02 Sanidad.
- 03 Trabajo y Seguridad Social.
- 04 Vivienda.
- 05 Recursos naturales.
- 06 Transporte.
- 07 Comunicaciones.
- 08 Energía.
- 09 Saneamiento básico.
- 10 Urbanización.
- 11 Agropecuario.
- 12 Industrial.
- 13 Comercio y otros servicios.
- 14 Turismo.

B) Sectores de Servicios gubernamentales.

- 31 Administración General.
- 32 Administración Hacendaria.
- 33 Relaciones Exteriores.
- 34 Defensa.
- 35 Seguridad Interna.
- 36 Justicia.

C) Sectores de Servicios financieros.

- 51 Banca.
- 52 Seguros.
- 53 Administración de la Deuda Pública.

D)

- 99 Erogaciones no aplicables a Sectores.

b) La clasificación por Incisos.

Realizada en base a un enfoque institucional, con la excepción del inc. 20 (Obligaciones generales del Estado). Es la siguiente:

- 1 Parlamento.
- 2 Presidencia de la República.
- 3 Ministerio de Defensa Nacional.
- 4 Ministerio del Interior.
- 5 Ministerio de Hacienda.
- 6 Ministerio de Relaciones Exteriores.
- 7 Ministerio de Ganadería y Agricultura.
- 8 Ministerio de Industria y Comercio.
- 9 Ministerio de Transporte, Comunicaciones y Turismo.
- 10 Ministerio de Obras Públicas.
- 11 Ministerio de Cultura.
- 12 Ministerio de Salud Pública.
- 13 Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- 16 Poder Judicial.
- 17 Tribunal de Cuentas de la República.
- 18 Corte Electoral.
- 19 Tribunal de lo Contencioso Administrativo.
- 20 Obligaciones Generales del Estado.
- 23 Consejo Nacional de Enseñanza Primaria y Normal.
- 24 Consejo Nacional de Enseñanza Secundaria.
- 25 Universidad del Trabajo del Uruguay.
- 26 Universidad de la República.
- 28 Banco de Previsión Social.
- 29 Caja de Compensación por Desocupación en Barracas de Lanas, Cueros y Afines.
- 30 Caja de Compensación por Desocupación en la Industria Frigorífica.
- 31 Caja de Retirados y Pensionistas Militares.
- 32 O.S.E.
- 33 I.N.V.E.

c) La clasificación programática.

El presupuesto identifica, dentro de cada inciso, programas de funcionamiento y de inversión, tratándolos en forma disímil.

Para los programas de funcionamiento, contenidos en el Anexo I en forma global y en detalle de sus créditos en el Anexo II, la previsión se efectúa tan sólo para el año 1968.

Para los programas de Obras e Inversiones, se establece el crédito correspondiente a 1968 y para el período 1969/1972, en el anexo I, exclusivamente.

Los programas de transferencias, corrientes y de capital, se asimilan, según su naturaleza, a los programas de funcionamiento o de inversión.

En el anexo 5 de este trabajo se establece la clasificación programática utilizada.

La inclusión dentro del Presupuesto, en razón de la disposición constitucional, de las obras públicas que anteriormente se aprobaban por separado, significa un importante paso tendiente a la universalidad del presupuesto, altamente conveniente del punto de vista de una adecuada planificación al posibilitar una decisión política integrada.

El conjunto de programas de inversión se denomina en forma genérica "Plan Nacional de Inversiones" en el articulado de la ley N° 13.640 si bien el anexo I se titula "Plan Nacional de Obras e Inversiones".

En los programas de obras e inversiones se incluye sólo lo que significa una erogación en obras públicas en rubros de servicios no personales. El personal afectado a obras realizadas por administración, o a estudio de preparación de proyectos capitalizables o a reparaciones que aumentan el valor del inmueble u obra, así como los gastos requeridos por esas tareas, constan en programas de funcionamiento.

Por otra parte, si bien en algunos casos se establecen inversiones para equipamiento o programas de inversión, es dable observar, en la mayoría de los programas de funcionamiento, la existencia de créditos otorgados en el rubro 3 "Maquinarias, equipo y mobiliario" y menos frecuentemente, al rubro 5 "Construcciones, adiciones, mejoras y reparaciones extraordinarias" (7).

El criterio adoptado en los programas de inversiones, no coincide con las "Orientaciones" impartidas en la formulación del presupuesto, técnicamente correctas: "En los casos de Programas (de Obras) que tengan uno o más proyectos cuya ejecución se cumple por administración directa, se presentará aquí todo el personal permanente del programa, y además el aplicado a dichos proyectos con sus respectivas obras.

(7) Es destacable, a este respecto, lo establecido en el programa 12.02 "Servicios Generales de los Programas de Salud Pública", que en la descripción de objetivos y metas de realización incluye "Inversiones para la adquisición de equipos de los programas operacionales", autorizándose en el rubro 3 una erogación de \$ 52:024.000.-

En los casos de los Programas constituídos sólo por proyecto cuya ejecución sea por contrato, figurará solamente el personal vinculado a la dirección, administración y supervisión de los Proyectos".

La diferenciación entre programa de funcionamiento y de inversión mira al resultado de acción estatal. Los programas de funcionamiento procuran la prestación de servicios destinados directamente a la comunidad o a las propias necesidades internas del gobierno. Los programas de inversión, en cambio, tienen como finalidad última, crear una capacidad productiva adicional, incorporando nuevos activos, tanto del punto de vista de la institución como en términos de economía nacional. "Los de funcionamiento ... son los que están destinados a producir servicios; los de inversión son los destinados a producir bienes de capital" (8).

De ahí que los insumos consumidos sean independientes del tipo de programa. Es posible establecer, en consecuencia, el criterio de incluir en los programas cuya finalidad es la prestación de servicios los bienes requeridos para su realización, como maquinarias y equipos, y aún inmuebles cuando ellos signifiquen la compra de activos existentes.

A este respecto, debe tenerse en cuenta que la clasificación por programas "permite crear orgánicamente las "unidades presupuestarias" a las cuales se asignarán los recursos correspondientes en función de las cosas que el Gobierno hará" y que los programas de inversión, se integran con un conjunto de proyectos de inversión, que a su vez se define como conjunto de obras realizadas para la formación de bienes de capital (9).

En consecuencia, la apertura en programas de funcionamiento o de capital, con ese sentido no responde a un concepto económico de diferenciación entre gastos corrientes e inversiones. La inversión se obtiene, sumando a los programas de inversión el requerimiento de inversión o la compra de activo existentes de los programas de funcionamiento. "El concepto de inversión pública incluye tanto los programas, subprogramas y proyectos calificados de tales, como la demanda de bienes de capital que el Gobierno requiere para el cumplimiento de sus funciones" (10).

(8) N. U. "Esquema uniforme de clasificación de las cuentas del sector público adaptado a los países de América Latina", pág. 51.

(9) Ibid, pág. 30.

(10) N. U. Informe provisional del Seminario de Clasificación y Administración presupuestarias en Sudamérica", BRW 2/1 3, 1962, p. 25.

Este criterio fue el que se estableció inicialmente en las "Orientaciones para la elaboración de programas de obras" y no de "inversiones", y que solicitaba el detalle de los bienes requeridos, y la programación de su reposición o ampliación, en los programas cuya finalidad era la prestación de servicios.

Posteriormente, se modificó el sentido, hablándose de "Plan Nacional de obras e inversiones" o de "Plan nacional de inversiones", incluyéndose en diversos programas, como ha sido mencionado, - e acompañamiento de servicios.

Del análisis presupuestal, puede concluirse que la diferenciación entre programas de funcionamiento e inversión se orientó, en este aspecto, por los conceptos de "inversión" y "gastos corrientes". Pero este criterio, que puede afinarse en el sentido de incluir sólo las inversiones que signifiquen una ampliación de la capacidad productiva, y no una reposición de bienes (atendiendo a que el Presupuesto no incluye amortizaciones), no fue explicitado o definido, sino que sólo surge como una posible explicación de la clasificación realizada.

En otro sentido, deben señalarse las diferentes características de un crédito presupuestal correspondiente a un programa de funcionamiento o de inversión, en la estructura del presupuesto aprobado. En los primeros, el crédito, establecido para el año 1968 (exclusivamente) se renueva, con las modificaciones que pueda establecer la rendición de cuentas, en los siguientes años del período de gobierno caducando para cada uno de ellos en la parte no utilizada. En los programas de inversión, en cambio, el crédito se establece en todo el período y tiene las características de un crédito por una sola vez, no estando sometido a limitación temporal, de acuerdo a lo establecido en el art. 406 de la Ley N° 13.640. Esta diferenciación puede haber determinado la inclusión de un crédito en uno u otro programa.

d) La clasificación según el objeto del gasto.

Se aplica la clasificación establecida en el decreto de 13 de junio de 1967, anteriormente estudiada.

En la estructura presupuestal dentro de cada programa se abre la clasificación por objeto del gasto, llevando a nivel de subrubro y renglón para el caso de Retribuciones de Servicios Personales, con detalle de cargo específico para los presupuestados; y a nivel de rubro para los demás casos.

El art. 422 de la ley establece que, a los efectos de la contabilidad presupuestal, los rubros se desarrollarán en los subrubros estipulados o que se estipulen por decreto del Poder Ejecutivo. Agrega que para el caso del Rubro de Retribuciones de Servicios Personales dicho desarrollo se hará a nivel establecido en los programas respectivos.

e) Clasificación económica.

No se incluye en el presupuesto un enfoque económico, ni siguiera en la distinción entre gastos corrientes e inversiones, que establece la Constitución en su art. 214, inc. 2º tal como se ha visto al analizar la clasificación por programas.

De forma que se omite la información proporcionada por una clasificación económica, de fundamental importancia para determinar el impacto de las transacciones del sector público sobre la economía del país. Para ser salvada, se requiere un estudio de los programas y de sus créditos por la naturaleza del gasto (11). Debe señalarse, no obstante, que la clasificación por objeto del gasto facilita en muchos aspectos, la posterior re-clasificación económica.

Esta clasificación, al posibilitar la vinculación de ingresos y egresos públicos con el esquema de cuentas nacionales, radica su importancia en los análisis de carácter macroeconómico destinado a la formulación de políticas y adopción de decisiones de alto nivel. Por lo tanto, la falta de un enfoque económico en la formulación presupuestal importa en cuanto omite aspectos fundamentales para la demostración y análisis de la política global del gobierno.

3. La estructura programática.

La estructura programática de un presupuesto por programa, debe reunir, para conformarse a las exigencias de la técnica, requisitos mínimos. En la publicación chilena "Bases metodológicas de la reforma presupuestaria" (12) se señala que, independientemente de las formalidades que se adopten para dar curso legal al presupuesto, ella debe:

(11) "El concepto de inversión pública se basa, por un lado, en la calificación de la producción del Gobierno, y por otro en la calificación de los insumos que demandan los programas, atendiendo a su carácter fungible o no fungible, o sea, bienes que se consumen o no con su uso". "Informe provisional del Seminario de Clasificación y Administración Presupuestaria en Sudamérica", pág. 25.

(12) "Bases metodológicas de la reforma presupuestaria", Dirección de Presupuestos. Min. de Hac., Chile, 1968, pág. 31.

"a) contener la totalidad de las acciones a las cuales se destinarán las autorizaciones presupuestarias y que se desarrollarán durante el período de ejecución: programas, subprogramas (cuando sea necesario desglosar categorías demasiado generales), actividades y proyectos de inversión;"

"b) identificar las correspondientes unidades físicas de cada actividad para proceder a la cuantificación de sus respectivas metas;"

"c) en los proyectos de inversión, indicar la secuencia de ejecución;"

"d) establecer claramente la responsabilidad de ejecución para cada parte integrante del programa;"

"e) facilitar su unificación con otros esquemas comunes para integrarlos dentro de los planes sectoriales y programas regionales, indicando el sector o zona a que pertenecen, y"

"f) permitir su evaluación y determinación de criterios para juzgar prioridades durante el período de adopción de decisiones de políticas."

Se admite, no obstante, que el presupuesto puede formularse a nivel de actividad o proyecto, pero que su expresión legal sea tan solo a nivel de programa.

El programa como categoría presupuestal debe ser un segmento significativo del área de trabajo del Ministerio u Organismo del gobierno, y además, integrable en la estructura del plan sectorial correspondiente, que procura propósitos u objetivos determinados bajo una dirección claramente asignada, por lo general a una unidad administrativa de alto nivel.

Con las bases anteriores, efectuaremos un análisis de la estructura programática del Presupuesto 1968 - 72.

a) Programas de funcionamiento.

i) La clasificación sólo llega a nivel de programas, que establecen cometidos genéricos, sin determinar su estructura interna (apertura en subprogramas y actividades). El desglose en subprogramas y actividades solicitados en las instrucciones en la fase de preparación del presupuesto, fue omitido en el documento presentado a discusión parlamentaria, en atención de las limitaciones mencionadas, derivadas de la falta de antecedentes y experiencia en la materia.

En esta forma se dio cumplimiento a lo preceptuado en las normas constitucionales (art. 214 y 215), pero no se satisfacen los requisitos de la técnica del presupuesto por programas, dado que se impide conocer las responsabilidades en la ejecución y determinar volúmenes de trabajo, y sus correspondientes costos, fundamentales allí donde no sea posible determinar resultados finales en los programas.

Excepcionalmente, en algunos incisos existen referencias y descripciones de subprogramas, como sucede en el programa 3.03 "Marina - Armada Nacional", o en el programa 8.11 "Regulación de precios y subsidios de artículos de primera necesidad", unidad ejecutora: Consejo Nacional de Subsistencias y Contralor de Precios. En ese programa, la apertura en subprogramas obedece a que se aplicó la metodología de las empresas comerciales e industriales del Estado. En ambos casos, el crédito se otorga al programa como una unidad.

En el inciso 28, "Banco de Previsión Social" en varios programas (28.03, 28.04, 28.05, 28.06) se abren subprogramas que responden a cada uno de los grandes centros ejecutores, o sea, las tres Cajas de Jubilaciones y Pensiones que agrupa. Los créditos son establecidos en el total para el programa y la discriminación correspondiente para los subprogramas (13).

Las existencias de estos subprogramas obedeció a las orientaciones dadas en la etapa de formulación; posteriormente, se decidió efectuar la presentación sólo a nivel de programa. El art. 423 de la ley N° 13.640, contenido en la sección VII, "Normas de ejecución presupuestal", menciona dichos antecedentes, al establecer: "De acuerdo con los programas incluidos en el Presupuesto, el Poder Ejecutivo establecerá, en los casos en que proceda, los Sub-Programas correspondientes. Dichos Sub-Programas se establecerán en base a los antecedentes que se tomaron en cuenta para formular los Programas aprobados".

ii) La apertura programática realizada se vio altamente condicionada por la estructura administrativa existente. Los programas se identificaron, frecuentemente, con los presupuestos de las reparticiones, o con la estructura orgánica interna de los servicios: algunos programas, por el contrario, unen los presupuestos de varias reparticiones administrativas.

En general, se recurre a unidades presupuestarias amplias, lo cual es favorable desde el punto de vista de la flexibilidad en la ejecución.

(13) Respecto a las facultades del organismo para modificar esa distribución, debe entenderse que son amplias, de acuerdo al art. 214 de la Constitución y a las normas legales que acompañan al Presupuesto.

iii) Se aprecia, en el conjunto, falta de uniformidad en la clasificación realizada, lo que no es totalmente imputable a las características institucionales o administrativas, dado que pueden señalarse diferencias en los criterios empleados en la apertura de programas.

Por ejemplo, en el Ministerio de Hacienda se establecen los siguientes programas;

- 5.06 Recaudación de tributos.
- 5.07 Racionalización administrativa de los servicios de recaudación de impuestos.
- 5.08 Ordenamiento normativo y técnico del sistema impositivo.

Evidentemente, el programa 5.06 es extremadamente amplio, dado que comprende la recaudación de tributos realizada por la Oficina de Impuesto a la Renta, la Oficina de Impuestos Directos y la Oficina de Impuestos Internos, así como las actividades de auditoría e inspectivas. Frente a él, los programas 5.07 y 5.08 representan actividades para lograr con eficacia el objetivo anteriormente señalado. Por más que la motivación de su apertura ha sido evidentemente destacar y otorgar relevancia a esas actividades, se aparta de un criterio general en cuanto a las acciones identificadas, su producto final y el nivel de la unidad administrativa que la ejecuta.

En el Inciso 8, Ministerio de Industria y Comercio, se encuentra, entre otros, el programa 06, "Coordinación con Entes", prácticamente sin significación, desde el momento en que carece de una unidad ejecutora, y que dicha coordinación se vincula con aspectos específicos de la acción del Ministerio, referido a los sectores industria y comercio, que son motivo de los siguientes programas: 8.02 "Formulación de las bases técnicas para la fijación de la política industrial"; 8.03 "Administración de la política de protección industrial" y 8.10 "Administración de la política comercial".

Un caso especial de apertura programática es el representado por el Ministerio de Salud Pública, por ser la que marca un apartamiento más profundo de la anterior clasificación por ítem, y una mayor tendencia a la consideración de criterios técnicos.

En la apertura realizada, cabe destacar la amplitud del programa 12.04 "Atención Médica, Curativa y de Rehabilitación", que absorbe más del 74% de los gastos corrientes dentro de los programas de funcionamiento, siguiéndole en importancia el programa 12.02, "Servicios Generales", con cerca del 13%, según se manifiesta en el Plan de operaciones, inversiones y políticas del Ministerio. Esto señala el desequilibrio en volumen y contenido existente entre los distintos programas.

Cabe agregar además, que dado que la acción de medicina preventiva y asistencial del Ministerio se extiende sobre todo el país, es de observar la omisión de una apertura o indicación de metas regionales.

En general, los programas comprenden un conjunto de unidades ejecutoras distribuidas en todo el país, o en algunos casos heterogéneas (caso del programa 12.02). Esto plantea dificultades, a ser resueltas en la ejecución presupuestal, de determinación de centros de costos.

iv) Al procederse en los términos señalados en los puntos anteriores, la formulación programática realizada carece de metas precisas, y no pudo, en consecuencia, realizarse un análisis de prioridades.

Existe en los programas una "Descripción de objetivos y metas de realización", pero sólo en los incisos 2 al 13 inclusive, o sea, Presidencia de la República y los Ministerios (14).

En carácter general, lo que existe en los programas de funcionamiento, es una descripción de cometidos de la unidad ejecutora, o una enunciación de los propósitos o finalidad que se persiguen, aunque muy poco precisa, sin establecerse metas homogéneas y cuantificables de volumen de trabajo a realizar o del producto o resultado final que se logrará en ese programa.

Hay excepciones, pudiéndose citar en el Ministerio de Defensa Nacional los programas 3.02 "Ejército" y 3.04 "Fuerza Aérea" con metas parciales referentes a la capacitación, en "Alumnos Año" y en "Horas anuales"; en el Ministerio de Hacienda, el programa 5.17, de "Elaboración, supervisión y coordinación de las Estadísticas Nacionales" señala y cuantifica actividades, habiendo sido formulado por subprogramas; en el Ministerio de Ganadería, el programa 7.04 "Desarrollo de los recursos naturales renovables", incluye algunas metas cuantificadas en diversas actividades, aunque no los formula en forma de cuadros de metas.

(14) No existe uniformidad en la presentación de este numeral.

Algunos incisos sólo incluyen una "descripción" que detalla cometidos o actividades a desarrollar (inciso 2, Presidencia de la República); otros incisos separan "Descripción" de "objetivos" y en algunos programas se agrega "metas" (por ejemplo, inciso 9, Ministerio de Transporte, Comunicaciones y Turismo); otros separan, en general, "Descripción" y "Objetivos y metas", por otro lado (ejemplo, inciso 10, Ministerio de Obras Públicas). Vale decir, se aprecia una confusión en los términos empleados y en su aplicación. Sólo en los programas

(continúa en la hoja siguiente)

Sea ejemplos aislados dentro de un país; sólo en el Ministerio de Salud Pública se presentaban metas de varios programas. En ellos, se definieron acciones representativas dentro del programa, pero, por limitaciones de información, no se logran en ellas metas específicas, recurriéndose a indicadores compuestos y simplificados.

En el programa 12.04 se dice: "Unidad de medida; la ejecución de este programa incluye actividades heterogéneas que obligan a la utilización de "unidades de medidas específicas" para cada una de ellas. Sin embargo la información disponible actual, no permite en forma inmediata cumplir con ese requisito. En razón de lo anterior se ha creado un indicador unitario simplificado que se denominará: "Egreso-Consulta". La expresión "Egreso-Consulta" se derivó de la relación estimativa del costo de cada una de ellas en el año 1966 y que fue la siguiente: el costo de un egreso equivalió aproximadamente al costo de 90 consultas médicas y de 60 consultas odontológicas".

"El indicador o unidad de medida "Egreso-Consulta" es, en consecuencia, una expresión arbitraria que se usará por consenso, que permite homogeneizar las tres actividades heterogéneas del Programa, bajo una base de sus costos propios".

Un ejemplo similar, se da en el programa 12.05. El programa 12.07, en cambio, determina y cuantifica una meta homogénea y representativa del programa.

También en algunos programas del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social se evidencia un esfuerzo por determinar las actividades y cuantificar sus volúmenes.

En general, las cifras establecidas corresponden a unidades de volumen de trabajo, que carecieron de correlación con su costo, por falta de antecedentes. Lo que no se da, en ningún programa, es la cuantificación, no ya de actividades significativas, sino de los objetivos del programa en términos de productos finales a alcanzar su relación frente a las necesidades públicas a cubrir.

(14) (continuación) de inversiones, es dable observar una uniformidad a través de todo el presupuesto diferenciándose: "A) Descripción" y "B) Objetivos y metas".

Las deficiencias señaladas privan de su sentido a la técnica del presupuesto por programas, si bien es de toda lógica que se presenten en esta primera etapa de implantación del presupuesto por programa, realizada en forma ambiciosa en cuanto a su ámbito, y en que se carecen de antecedentes que permitan formular previsiones correctas. Es de esperar que, en breve plazo se realicen los estudios que posibiliten la determinación y cuantificación de unidades significativas de productos finales o de volumen de trabajo en sectores de programación importantes en la economía y se procure, en lo posible, obtener costos y coeficientes de rendimientos.

v) Un punto que interesa destacar, es que la redacción de los artículos 1º y 2º de la ley 13.640 sólo hace mención de los créditos y previsiones contenidas en la ley, y no así, de la "Descripción de objetivos y metas de realización" contenidas en los programas, ni al "Plan de operaciones, Inversiones y Políticas", con que se inicia el Inciso.

Debe entenderse, conjugando lo dispuesto en el art. 215 de la Constitución, que determina que "el Poder Legislativo se pronunciará exclusivamente sobre metas globales por incisos, programas, objetivos de los mismos ..." que todo lo que sea la expresión de la finalidad o propósito al que se encamina la acción contenida en el programa, tanto cualitativa como cuantitativa, tiene fuerza legal, lo cual es la esencia del presupuesto por programas. Pero entendemos que el detalle referente al ámbito de operación y a la competencia administrativa de las unidades responsables de su ejecución, frecuentemente establecido en los programas, no tiene validez legal, si no se apoya en un texto legal anterior o simultáneo, como lo son las normas de la ley Nº 13.640. Esto puede significar un serio impedimento, si se constata una divergencia entre los cometidos de la oficina, y los requeridos para el cumplimiento del programa.

b) Programas de inversión.

El conjunto de los programas de inversión se denomina, en forma genérica, "Plan Nacional de Inversiones". Se incluyen en él las obras autorizadas por leyes anteriores y aún no cumplidas, y las nuevas autorizaciones otorgadas por la ley presupuestal.

El Anexo I detalla, para cada programa de inversión:

- 1 - Descripción de objetivos y metas de realización
 - a) Descripción. Establece en términos generales el propósito del proyecto particular.

b) **Objetivos y metas.**

Aquí se detallan las obras a realizarse, por unidad ejecutora, en la siguiente forma:

- 1) Obras a cargo de la Dirección de Arquitectura del Ministerio de Obras Públicas.
- 2) Obras a cargo de otras unidades ejecutoras, individualizándolas.

Dentro de cada uno de estos apartados, el detalle es el siguiente:

Nº (correlativo)	Designación de obra	Observación (Obras en ejecución, en estudio)	Inversiones		
			1968	1969/72	Total

Partidas

No utilizadas de leyes anteriores.	Autorizadas por esta ley.
---------------------------------------	------------------------------

La columna 1968 señala las obras a realizarse en ese año, correspondiente al primer año de vigencia del presupuesto (15).

La última columna de partidas (autorizadas por esta ley), surge de la diferencia entre el Total de Inversiones y "No utilizadas de leyes anteriores" y se refiere, en consecuencia, al período de 5 años.

2. - **Asignaciones presupuestales. Año 1968.**

Se detallan los rubros y se indica el financiamiento, referido exclusivamente a las Inversiones correspondientes al año 1968, establecidos en la correspondiente columna del cuadro anterior:

Rubro	Concepto (del rubro)	Monto	Financiamiento			
			Fondo Nacional de Inversiones			
			Cuenta	Cuentas	Suma	Créditos Total
			I.H.O.P.	otras		
				inver-		
				siones		

(15) El art. 404 de la ley N°13.640 expresa: "En el caso de los programas del Plan Nacional de Inversiones, las partidas indicadas para el quinquenio 1968 - 72 serán la base para la adjudicación de las obras que se autoricen por contrato. El crédito establecido en dichos programas para el año 1968, se considera la alícuota autorizada como inversión del año".

Es en los programas de obras públicas donde puede advertirse con más claridad la realización de estudios globales y sectoriales. El "Plan Nacional de Metas quinquenales", presentado conjuntamente con el proyecto presupuestal, incluye para los distintos sectores económicos y sociales que estudia, las "proyecciones de la inversión pública para el período 1968 - 72" y analiza la inversión pública en su conjunto, el monto adjudicado a los distintos sectores y el financiamiento previsto.

En todos los programas de inversión, existe un detalle, aunque muy genérico en su especificación, de las obras a realizar y la distribución de los gastos que a cada uno de ellos corresponde. Cabe señalar que a nivel de "obra" se incluye tanto lo que incluye las categorías de "proyecto" como de "obra" en la definición.

"Proyecto: un proyecto es un conjunto de obras realizadas dentro de un programa o subprograma de inversión, para la formación de bienes de capital constituidos por la unidad productiva capaz de funcionar en forma independiente, como es una carretera, un hospital, una central hidroeléctrica".

"Obra. Se entiende por obra una parte o etapa en la construcción de un bien de capital específico, que forma parte de un proyecto completo, como es un tramo de carretera, una parte de una central hidroeléctrica, etc."

La formulación realizada, es similar a la contenida en los anteriores planes de obras públicas, pero con base, ahora, a una clasificación distinta, por programas, que vincula la obra, de acuerdo con su finalidad, al organismo o servicio al cual se destina. No existe apertura por áreas específicas, que podría corresponder a sub-programas, ni se establecen las características técnicas de las obras, ni la importancia de cada una de ellas. En ningún caso se incluye una descripción de las distintas operaciones que deben realizarse para cumplir las diversas etapas de una obra.

Como ha sido señalado, no se hace incidir en los proyectos ni tampoco en el programa en su conjunto, los gastos de personal destinados a estudio o realización directa de las obras, para los cuales se han abierto distintos programas de funcionamiento, principalmente en el Ministerio de Obras Públicas, pero también en el Ministerio de Defensa y en INVE. La solución adoptada tuvo su justificación en la dificultad de asignar esas erogaciones, así como la cuota correspondiente de gastos de administración, a los distintos proyectos e incluso al programa. Esa formulación deberá ser modificada, en la medida que el grado de evolución de la contabilidad lo permita.

El Plan Nacional de Inversiones se acompaña con un conjunto de normas, contenidas en la ley N°13.640, destinado a facilitar y asegurar su ejecución.

Es importante el art. 403 de la ley, que establece en su 2° inciso, que los planes de obras o inversiones aprobados o que se aprueben fuera de la ley de Presupuesto, así como su financiación, se incorporarán sucesivamente al sistema presupuestal y de administración del Plan Nacional de Inversiones. O sea, que con referencia al citado plan, se incluye un principio de universalidad.

De acuerdo al art. 406 de la ley, no rige para los créditos comprendidos en el Plan Nacional de Inversiones, la caducidad anual establecida por el art. 26, inc. 2° de la ley N° 11.925, de 27/3/53 (16). Las sumas no utilizadas durante el ejercicio, quedan automáticamente revalidadas para el siguiente.

Por el artículo 392 de la citada ley, las partidas autorizadas para cada proyecto u obra de inversión se considerarán estimativas, y se faculta al Poder Ejecutivo para reforzar dichas partidas antes de iniciar las respectivas obras, una vez comprobados los aumentos de costos que se originen en los diferentes rubros que integran el precio final. No se delimita ni tan siquiera un monto máximo para el total de las obras a realizar en el período, ni se le vincula a la recaudación del Fondo que se crea.

Entendemos que la citada norma, no obstante su ventaja en cuanto a otorgar flexibilidad en la ejecución de las obras indicadas, no es conveniente puesto que implica desconocer la función de previsión financiera que cumple el presupuesto al tiempo que significa la renuncia del Parlamento a su utilización como instrumento de dirección de la política económica y fiscal. Podría justificarse, en una coyuntura inflacionaria, como la existente a la fecha de aprobación del presupuesto, siempre que estuviera referida al detalle de obras y trabajos específicos, con determinación previa de costos, y estableciéndose claramente un orden de prioridades. Si, como lo señala Juan Ignacio Jiménez (17), "la alteración del presupuesto por

(16) El citado inciso dice: "Los créditos no comprometidos durante la vigencia del Ejercicio caducarán al expirar el mismo, con excepción de los que sean autorizados por una sola vez".

(17) "El presupuesto funcional o por programas" de Juan I. Jiménez, publicación del Curso Intensivo de Capacitación en Materia de Desarrollo Económico, 1962, pág. 9.

programas consiste en un cambio de énfasis de la atención legislativa, que se traslada de la responsabilidad financiera a la de formulación y cumplimiento de las metas propuestas a los programas instituyendo al Poder Legislativo en árbitro de la política nacional y concediendo al Ejecutivo una mayor autonomía en la administración de los fondos públicos asignados a su cumplimiento" no puede prescindirse del control financiero, entendido en sentido tradicional, sin que exista determinada una política sustitutiva, expresada a través de metas claramente delimitadas.

Otra justificación del art. 392 podría hallarse en el carácter quinquenal de la autorización, al que tiende el art. 405 de la ley N° 13.640, al establecer que en el caso de que no se sancione la ley de Rendición de Cuentas, el Ministerio de Obras Públicas podrá seguir ejecutando el plan de inversiones a su cargo dentro del margen de las partidas autorizadas para el quinquenio de acuerdo con el calendario de inversiones que aprobará el Poder Ejecutivo, dando cuenta a la Asamblea General. Pero tampoco esta razón es válida, dado que el Presupuesto Nacional resulta ser de hecho anual, reconociéndose esta circunstancia en forma expresa en el Informe de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto que acompañó al proyecto presupuestal (18).

(18) "Por una coincidencia de razones con punto de origen diferente, todo ha llevado a la conclusión de que el nuevo régimen presupuestal significará en los hechos que el país tenga un régimen de presupuestos anuales enmarcados en este Proyecto de Presupuesto Nacional para el quinquenio. En efecto, la combinación de los plazos que la nueva Constitución establece para la formulación y aprobación del Proyecto y de las sucesivas Rendiciones de Cuentas, sumado a la circunstancia de los ajustes obligados que la coyuntura inflacionaria del país obligará a hacer anualmente en las estimaciones de ingresos y gastos y al hecho de que la técnica misma de la programación requiere necesariamente ajustes periódicos de los objetivos y metas en función de los resultados de la ejecución real, confirman que necesariamente este proyecto de presupuesto inicial debe considerarse un plan presupuestario que expresa las intenciones de la política de gastos públicos del gobierno para todo el quinquenio, y que se concreta en detalles para el primer año del mismo: 1968. Con ese criterio el Proyecto de Presupuesto Nacional fue elaborado sobre la base de una proyección estimativa del gasto público para todo el período de gobierno y desarrollado en programas presupuestarios definidos y concretos para el año 1968".

(continúa en la hoja siguiente)

El Fondo Nacional de Inversiones.

La ley 13.640 crea un fondo especial, con el objeto de financiar total o parcialmente las inversiones reales, financieras y las transferencias de capital que se efectúen en cumplimiento del Plan Nacional de Inversiones. Se denomina "Fondo Nacional de Inversiones" y se prohíbe su utilización para financiación de programas de funcionamiento o transferencias corrientes.

La solución adoptada fue fundamentada en la importancia de velar por el mantenimiento y el estímulo del nivel de capitalización, considerando que los gastos de inversión son los primeramente sacrificados al presentarse dificultades financieras en la ejecución presupuestal.

De acuerdo al art. 387 de la ley, el Fondo Nacional de Inversiones debe ser administrado mediante una cuenta en el Banco de la República, con tres cuentas secundarias; que se denominan: Inversiones del Ministerio de Obras Públicas; Inversiones estatales del Ministerio de Hacienda; Inversiones de los Gobiernos Departamentales para Obras Públicas (19).

Esta última subcuenta, a su vez, se abre en 19 cuentas secundarias para cada uno de los Gobiernos Departamentales del país. En cada una de ellas se acreditan las correspondientes partidas provenientes del programa 5.20 del Ministerio de Hacienda, "Apoyo financiero a Obras Públicas Municipales".

En el art. 385 se establecen una serie de recursos en su mayoría tributarios, que se destinan al Fondo. De acuerdo al art. 387, corresponden en su casi totalidad a la cuenta secundaria "Inversiones del Ministerio de Obras Públicas". Las obras subcuentas se nutren con la afectación de los producidos de los Bonos del Tesoro (inc. 13 del art. 385).

(18) (continuación) "II. Proyecto de Presupuesto Nacional, 1968 - 1972", en Presupuesto Nacional de Sueldos, Gastos, Recursos e Inversiones, Informe de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, publicación de la Cámara de Representantes, XI Legislatura, pág. 143.

(19) En cada programa, se indica la financiación que corresponde, separándola en "I.M.O.P. (Inversiones del Ministerio de Obras Públicas) y "Otras Subcuentas".

Respecto a la administración de la cuenta, se establece: la cuenta secundaria "Inversiones del Ministerio de Obras Públicas" es administrada por el Ministerio referido. El Ministerio gira contra los fondos, siendo el ordenador exclusivo de pagos (art. 402). La cuenta "Inversiones Estatales del Ministerio de Hacienda" la administra el Ministerio de Hacienda y ante el mismo deben presentarse los requerimientos de los demás entes responsables de los respectivos programas de inversión (art. 402, 2º inc.).

Otras normas, referidas a la ejecución del Plan de Inversiones son:

Los entes responsables de realizar inversiones (Ministerio de Obras Públicas u otros organismos) deben coordinar entre sí el presupuesto de requerimientos financieros mensuales (presupuesto de Caja), en base a los calendarios de ejecución de las inversiones, presentándolo en enero de cada año, al Poder Ejecutivo. Este aprueba el calendario de inversiones, y comunica el presupuesto de caja al Banco de la República (art. 400).

De acuerdo al art. 389, inc. 2º, el Banco de la República debe acordar un régimen de adelanto, en forma de posibilitar atender en cada cuenta secundaria respectiva la alícuota de gastos, de acuerdo al calendario de requerimientos financieros formulados.

Los organismos responsables de realizar inversiones, deben presentar al Poder Ejecutivo informe trimestral sobre los avances de ejecución de los programas y obras. Según esos informes y las variaciones de costo, podrá ser modificado el Presupuesto de Caja, el cual, aprobado por el Poder Ejecutivo, será comunicado al Banco República (art. 401).

D) La organización institucional.

La Oficina de Planeamiento y Presupuesto. No existe en las normas aprobadas conjuntamente con el Presupuesto, reglamentación de las funciones de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto. Cabe destacar que la descripción del correspondiente programa (04, "Asesoría y coordinación en programación, control y evaluación del presupuesto" incluye una serie de cometidos que no son explicitados en las normas legales que acompañan al Presupuesto. De acuerdo a lo anteriormente expresado (pág. 82) entendemos que dicha descripción no tiene fuerza legal. Los escasos artículos de la ley N° 13.640, sólo otorgan competencias a la Oficina en aspectos parciales.

Entre los de más relevancia, debe citarse:

El artículo 2º, inc. 2º, establece que en cada Ministerio y Organismo debe instituirse un sistema que posibilite remitir a la Oficina de Planeamiento y Presupuesto información periódica que ésta coordinará, a los efectos del contralor y evaluación de la ejecución de los programas presupuestarios.

Los artículos 424 y 425 establecen su intervención en trasposiciones de rubros (trasposición dentro de cada programa, intervención previa de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto; entre programas, intervención previa de la Oficina y de la Contaduría General de la Nación).

El artículo 430 le comete la supervisión y aprobación de la posible distribución de las partidas que figuran en el Inciso 20 (Obligaciones Generales del Estado).

El art. 444 establece el informe previo de la Oficina, la resolución del Poder Ejecutivo que autorice aumentos en la cantidad de personal contratado con cargo a Proventos o en las dotaciones de los existentes, en el caso de que haya un aumento en el volumen de operaciones que la justifique.

El artículo 511 faculta al Poder Ejecutivo, previo informe de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y de la Contaduría General de la Nación, para efectuar la corrección de errores u omisiones que se comprueben en el Presupuesto Nacional.

Existen otras menciones (art. 149, 441, 443, 497) que le otorgan intervención en algunos aspectos especiales, e incluso, como en el caso del art. 341, en el campo de racionalización adjudicado a otra Oficina, por otras normas legales (art. 36 de la ley 13.640).

El art. 426 establece que las unidades ejecutoras deberán comunicar la variación del número de cargos, vacantes, escalafones y asignaciones presupuestales, a la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, y su 2º inciso, que toda habilitación o ampliación de créditos que realice la Contaduría General de la Nación, deberá ser comunicada a la Oficina.

Queda como labor futura, el establecimiento de un cuerpo orgánico de normas que reglamente la actuación que corresponde a la Oficina de Planeamiento y Presupuesto en la formulación y ejecución presupuestal, de forma que le posibilite una acción dinámica de dirección de la programación en todos los niveles de la organización pública, coordinada con la de la institución que tenga a su cargo la implantación de las técnicas de dirección de personal y racionalización administrativa (Oficina Nacional del Servicio Civil).

La organización sectorial.

Existió, en el proceso presupuestal la intención de crear en los distintos ministerios unidades sectoriales de planeamiento y presupuesto, con escasas excepciones. En los planes de operaciones, inversiones y política con que se inicia cada Inciso, o en la descripción de los respectivos programas, se enuncia la intención de contar con la correspondiente oficina. No obstante, en el proceso de aprobación presupuestario, fueron eliminados los cargos proyectados a tal fin en varios casos.

En consecuencia, existirían unidades, en forma expresa y con personal adjudicado, en los siguientes ministerios: Ministerio de Ganadería y Agricultura y Ministerio de Cultura, creadas en el anterior Presupuesto; Ministerio de Transporte, Comunicaciones y Turismo, de Salud Pública y de Trabajo y Seguridad Social, creados en la ley presupuestal de 26 de diciembre de 1967. En el Ministerio de Hacienda no existe una unidad específica para tales fines, no obstante la intervención genérica que le cabe en el proceso de formulación y ejecución del presupuesto.

Los restantes ministerios tienen la posibilidad, en base a la descripción contenida en el Presupuesto, de crear sus unidades, pero condicionada a la obtención de personal con la capacitación técnica adecuada.

La existencia de estas unidades en los distintos Ministerios y Organismos Públicos, y su coordinación con la oficina central, revisten fundamental importancia para que pueda efectivamente configurarse un sistema de planeación y presupuesto. Como principales funciones, deben citarse, la formulación de planes sectoriales, con determinación de objetivos y metas, y su descomposición posterior en programas; la coordinación, a nivel administrativo, con los programas que utilizan las instituciones, con el conocimiento de procedimientos y costos, realizada tanto en oportunidad de la elaboración del presupuesto como en la ejecución, de acuerdo a las limitaciones impuestas por los fondos y gastos estimados.

IV. SISTEMAS DE INFORMACIÓN Y CONTROL. LA CONTABILIDAD

- A) Aspectos teóricos.
 - 1. Concepto y etapas del control.
 - 2. Medición. El sistema de información.
 - a) Medición de resultados.
 - b) Sistema de costos.
 - c) Coeficientes.

- B) Las modificaciones introducidas al sistema de contabilidad. El control de resultados.

IV. SISTEMAS DE INFORMACION Y CONTROL. LA CONTABILIDAD.

A) Aspectos teóricos.

1. Concepto y etapas del control.

"Un presupuesto por programas es un método para ligar los fondos obtenidos con las realizaciones que se persiguen con ellos, combinando los recursos financieros y reales con objetivos seleccionados. Este hecho posibilita la medición de resultados y su comparación con los respectivos costos, permitiendo la evaluación de los programas" señala Gonzalo Martner (1).

Surge un nuevo concepto de control, al colocarse el acento sobre las metas y costos de los programas y proyectos, responsabilizándose a las unidades ejecutoras de una utilización racional de acuerdo a los objetivos perseguidos. Ello exige un nuevo sistema de control destinado a vigilar la administración y cumplimiento de los programas presupuestales, con el carácter de un instrumento administrativo más que de fiscalización de legalidad y honestidad de las operaciones presupuestarias.

Es aplicable al control de la ejecución presupuestal, los conceptos establecidos por N. U.:

"El control es la última etapa del proceso de administración de los planes de desarrollo y puede definirse como el conjunto de actividades que se emprenden para medir y examinar los resultados obtenidos en el período, para evaluarlos y para decidir las medidas correctivas que sean necesarias ..." (2).

"Por lo tanto, el proceso de control se cumple en las siguientes etapas:

- a) Medición de los resultados obtenidos.
- b) Examen de los resultados en comparación con las metas del plan.
- c) Análisis de las variancias y descripción de sus causas.

(1) G. Martner, op. citada, pp. 201.

(2) N. U., División de Administración Pública, "Control de planes, programas y proyectos de operación" en "Aspectos administrativos de la planificación. Documentos de un Seminario". E/CN. 12/811 pp. 434 - 35.

- d) Definición de las medidas correctivas; y
- e) Adopción de las medidas correctivas y trasmisión de ellas al sistema" (3).

"Comúnmente las etapas c) y d);" son parte de una actividad más amplia, llamada "evaluación" (4)".

Los objetivos de un sistema de control están dados por el sistema de planificación (económica y administrativa). El presupuesto concreta estos objetivos, expresándolos en términos cuantitativos a través de las metas.

Con el sistema de información, puede medirse y compararse lo presupuestado con la realidad.

Finalmente, en los informes de ejecución y rendición de cuentas, deberá existir un verdadero análisis de las variaciones existentes, y de sus motivaciones.

El control debe realizarse en el tiempo, con el mínimo de demora en relación a la operación y de ser posible, concomitantemente con la ejecución, para la eficiencia del proceso y principalmente, para la adopción de medidas correctivas.

2. Medición. El sistema de información.

El presupuesto por programas utiliza simultáneamente dimensiones reales y financieras; en consecuencia, el sistema de información debe integrar ambas dimensiones, recogiendo, además del aspecto financiero, medidas físicas, costos y coeficientes de rendimientos. El Manual de N. U. (5) señala que, en la etapa inicial de esta técnica, es posible que basten mediciones mínimas de volumen de trabajo, en campos de programación importantes, para satisfacer las necesidades presupuestales inmediatas.

La información sobre ambos aspectos, financiero y de operaciones y actividades, fundamental en el mecanismo del P.P.P., debe ser puesta en conocimiento de diversos niveles de la administración (responsables de unidades ejecutoras, directores de servicios o instituciones, programadores, altas autoridades) con diverso detalle, de acuerdo a la parte del o de los programas que les corresponde desarrollar, controlar o evaluar, de forma que pueda ser analizada la eficiencia en la ejecución presupuestal, sus problemas, causas que la afectan, o efectuar con base cierta, las previsiones de la gestión administrativa.

(3) Ibid, pág. 437 - 8. (5) N. U., Manual de presupuesto por programas y actividades. E/CN. 12/BRW 2/L4, 1962.

(4) Ibid, pág. 439.

Referido al sistema de contabilidad, el presupuesto por programas acentúa los requerimientos de información que se le hacen; de actuar fundamentalmente como instrumento de fiscalización y contralor, la contabilidad pública pasa a tener, como responsabilidad central, la provisión de informaciones que permita a la administración una mejor dirección de las operaciones.

Siguen siendo válidos los requisitos tendientes a evidenciar el cumplimiento de normas legales, el correcto manejo de bienes y fondos, el conocimiento de los resultados y situación financiera, de movimientos patrimoniales, la determinación de responsabilidad de funcionarios que manejan fondos o bienes del Estado. Pero ahora se trata, además, de evidenciar o medir realizaciones, de llegar a conocer en alguna forma, la "eficiencia" de la actuación administrativa, al tiempo que se acentúa su función, tradicionalmente reconocida, de proveer la información para la dirección de las operaciones administrativas, el análisis económico y la planificación de las actividades del sector público. En especial, el presupuesto por programa exige la existencia de una contabilidad de costos.

a) Medición de resultados.

Para establecer un sistema de medición física de realizaciones y de resultados; útil para lograr el control del avance del programa con respecto a las metas propuestas, y como factor para el cálculo de costos, se requiere el cumplimiento de los siguientes requisitos:

- i) un criterio adecuado de elección de las unidades de trabajo.
- ii) existencia de flujo de informaciones de los resultados, y el correspondiente registro.

i) Respecto al criterio de elección de las unidades de trabajo, el Manual de N. U. expresa que es posible identificar tres tipos de medidas: medidas de volumen de trabajo; medidas de los productos finales; y medidas de las realizaciones. (6).

Como definiciones, incluye las correspondientes al Manual de Operaciones Presupuestarias de las Filipinas, que dice:

(6) Ibíd, pág. 110.

"Las unidades de volumen de trabajo se refieren a la acción de índole interna que lleva a cabo el organismo para lograr el resultado que se desea. Se relacionan por ejemplo, con el número de clases dictadas en un establecimiento docente y no con el número de estudiantes capacitados. Las medidas de producto final se refieren a las acciones internas realizadas por una organización y cuyo objeto directo es alcanzar un objetivo propuesto. Representan servicios directos prestados a la clientela servida. Estas mediciones conciernen, por ejemplo, al número de estudiantes capacitados y no a los cursos ofrecidos. Las unidades de labor realizada representan las metas del programa de un organismo que constituyen objetivos aceptables de las medidas de acción práctica del Gobierno. Estas mediciones tienen que ver, por ejemplo, con el índice de alfabetización más que con el número de clases ofrecidas o de estudiantes capacitados" (7).

Gonzalo Martner, establece como conceptos básicos en lo referente a medición de resultados: necesidad pública; resultado; producto final; subproducto final; tarea o trabajo (8).

Es fundamental la adecuada elección de las unidades de trabajo, dado que, en caso contrario, conducirá a resultados inexactos y éstos, a su vez, a decisiones administrativas erróneas.

Como condiciones a reunir por las unidades de trabajo, se dice:

"Para que las unidades de trabajo cumplan con su finalidad, es preciso que sean mensurables, que expresen el esfuerzo de trabajo, que puedan verificarse mediante cotejo con otros datos de control y que sean comparables dentro de determinados plazos. Las unidades deben expresarse en términos corrientes y su significado debe ser comprendido por el personal. Los controles de calidad son también importantes auxiliares del sistema y deben quedar establecidos dentro de la definición de la unidad de trabajo, o bien, deben preverse en otra forma a fin de garantizar constantemente un producto adecuado. Además, debe crearse un sistema de registro, información y análisis que permita obtener los mejores resultados posibles" (9).

(7) *Ibid*, pp. 122.

(8) G. Martner, *op. cit.*, pág. 201.

(9) N. U. Informe del Seminario de clasificación y administración presupuestarias en Centro América y Panamá (18 al 30 de setiembre de 1963), San José, Costa Rica, 1964, pp. 15.

Al establecer un sistema de medidas, debe tenerse en cuenta de que existen ciertas actividades o trabajos en que no es significativo medir unidades de trabajo.

Burkhead, señala que, al seleccionar la unidad de resultados, siempre será posible encontrar cierto número de programas en que el producto final sea mensurable y significativo (cita, por ejemplo, toneladas de basuras en una entidad estatal, número de kms. de nuevos caminos, etc.). Sin embargo, agrega, pueden existir ciertos problemas en cuanto a la homogeneidad, que pueden ser lo suficientemente serios como para invalidar parcialmente la comparabilidad anual de las medidas de ejecución; como ser, diferente grado de dificultad en la ejecución; cambios tecnológicos; diferencias en la calidad del producto final.

"La selección del producto final como unidad de trabajo, puede proporcionar información significativa sobre el contenido del programa en determinados casos, y servir, también, como una base relativamente firme para la programación presupuestaria. Donde sea factible su utilización, proporciona valiosa información a la administración. Permite determinar si los costos de un programa se aumentan por causa de que se está proporcionando un trabajo o servicio final aumentado; o a causa de que los costos sean más altos para un mismo volumen de trabajo".

"Pero el enfoque del producto final, no puede eliminar el criterio de medición del trabajo realizado, por la razón antes mencionada - en muchos casos no existen productos finales definibles, homogéneos y significativos" (10). Esta situación se ilustra claramente en el caso de una función de asesoría, como la oficina de personal, por ejemplo.

"La clasificación de la ejecución en términos de actividades proporcionará información acerca de "lo que hace el gobierno", centrará la atención de la administración en el programa, y la ayudará a tener en cuenta los costos. La clasificación de actividades puede refinarse hasta proporcionar toda clase de detalles, si así se desea. Pero ese refinamiento tiene el peligro de oscurecer las características principales del programa de una dependencia y de transformar la formulación de presupuestos en un detallado ejercicio de contabilidad" (11).

(10) Burkhead, op. cit., pp. 143.

(11) Ibid, p. 144.

ii) Con el fin de que el flujo de informaciones sea eficiente, es necesario contar con un sistema de comunicaciones que asegure la participación de todos los niveles de la pirámide.

Con respecto al registro, los procedimientos serán distintos según la modalidad de trabajo específico de cada repartición.

b) El sistema de costos.

Dentro de un sistema de presupuesto por programas, con el fin de conocer la eficiencia de los programas, se necesita contar con un sistema de contabilidad de costos. Los registros de costos son importantes, tanto en la etapa de previsión como de ejecución presupuestal.

a - En la etapa de formulación y de discusión y aprobación parlamentaria, los costos facilitan una determinación más rigurosa de los gastos públicos en función de los resultados a obtener en cada programa y, en consecuencia, una mejor justificación de las proyecciones realizadas. La autorización presupuestaria debe resultar de una estimación de los costos de los programas y de un análisis de las variaciones de inventarios, teniendo en cuenta los créditos comprometidos en proceso de ejecución y el plazo que su efectivo cumplimiento demanda.

b - En la ejecución presupuestal, proporcionan informaciones útiles para graduar el proceso, para analizar resultados y variaciones constatadas, mediante la evaluación de eficiencia de sistemas y procedimientos empleados, y para realizar los ajustes requeridos, reasignando personal o fondos para el cumplimiento de los planes aprobados.

c - En otro sentido, la información de costos, al evidenciar para cada programa, subprograma o actividad un determinado rendimiento o eficiencia, contribuye a crear una mayor responsabilidad al ejecutor del mismo.

Con respecto a los distintos conceptos de costos que se aplican en la técnica del presupuesto por programas, puede ser: global o unitario: referirse al programa, al proyecto o a la operación u actividad, etc.

Es importante el "costeo directo", que diferencia aquellos gastos que se modifican en relación al volumen de las metas, de los gastos fijos que permanecen constantes aunque varíen las metas dentro de determinados límites. Tiene importancia para el estudio de posibilidades optativas en cuanto a los niveles de metas de programas de operación e inversión.

Referido al campo de la contabilidad, la exigencia de una contabilidad de costos conduce a exigencias de información complementaria en el análisis de las transacciones. Los conceptos requeridos son: desembolso, obligaciones, gastos devengados y costos.

"Cada uno de esos conceptos presenta la transacción desde un punto de vista particular, y cada uno de ellos es de utilidad para fines de administración financiera

los datos sobre desembolso son esenciales para la planificación y el control de caja

el registro de las obligaciones sobre la base de órdenes de pago y otros compromisos se usa frecuentemente para fines de control presupuestario de los recursos fiscales

los gastos devengados reflejan el recibo de los bienes y servicios y los pasivos que resultan del mismo

los costos devengados contabilizan el uso o consumo de bienes y servicios" (12).

Vale decir, que el sistema tradicional debe ser complementado, de forma de posibilitar la información de costos.

Pero el uso de los costos y su grado de detalle, debe adaptarse a las características y necesidades de información de cada programa o actividad.

En el "Manual de Medición de costos por programas" se señalan como requisitos a cumplir por un sistema de costos, los siguientes:

- Flexibilidad. El sistema de costos debe adaptarse a las necesidades de información y control, en razón del carácter y necesidades de cada unidad de programación y de la actividad para la cual se realiza la determinación de costos.

- Oportunidad. El sistema de costos debe presentar una información con el mínimo de desfase en relación al acontecimiento.

- Simplicidad. Debe simplificarse al máximo, proveyendo la información mínima que es requerida en forma periódica y permanente, y que posibilite el debido análisis de los hechos que represente.

(12) N. U., Informe del Seminario de Clasificación y Administración presupuestaria en Centroamérica y Panamá, 18 a 30 de set. 1963, San José, Costa Rica, 1964, pp. 18.

- Claridad. Si se quiere utilizar la información de costos como herramienta de administración y dirección, es necesario que ella se presente de forma que posibilite la comprensión de los distintos niveles a la que debe llegar (desde aquellas que son responsables de cada una de las actividades, hasta las altas esferas de información y control).

- Utilidad. El sistema debe planificarse respondiendo a la necesidad de informes de los distintos niveles y de forma que posibilite cumplir los objetivos de análisis y control.

- Posibilidades de auto control. Debe contemplar procedimientos internos que abarquen las dos fases del control: la comprobación interna de las cuentas y la fiscalización de operaciones y actividades.

- Posibilidades de auditoría. El sistema debe considerar las posibilidades de realizar la auditoría en los momentos que se estime oportuno (13).

Debe destacarse, en vinculación a la característica inicialmente mencionada, que la adopción del sistema de costos puede no ser útil, principalmente en etapas iniciales, en gran número de actividades gubernamentales. Los datos sobre costos unitarios pueden ser útiles en algunos programas o actividades, como ser, obras públicas, enseñanza, salud pública. No tienen significación, en cambio, en actividades de carácter administrativo.

El citado Manual separa "unidades de programación simples con cálculo de costos unitarios" y de "unidades de programación simples sin cálculo de costos unitarios".

Las primeras son aquellas que requieren costos unitarios significativos, de modo que permitan medir la eficiencia y exactitud con que se están cumpliendo las metas programadas (ej., obras que están a cargo de un Ministerio de Obras Públicas). Se requiere que se realicen acciones que puedan medirse en unidades significativas de producto final o intermedio; o sea, que éste sea mensurable.

Las segundas se refieren a aquellas unidades de programación que se caracterizan porque no resulta significativo o conveniente calcular costos unitarios, en razón de que se realizan tareas de diversa índole, no homogéneas. Ejemplo, programas de Administración General. No posibilita analizar costos frente a lo presupuestado ni como herramienta de programación.

(13) Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, "Manual de Medición de costos por Programas", en Cuadernos del I.L.P.E.S., Serie III N° 1, Santiago de Chile, 1967, pp. 4 a 9.

Un 3º y 4º sistema de costos, son los aplicables a empresas no fabriles (incluye organismos descentralizados y empresas comerciales, en aquellos casos en que el organismo financia sus actividades satisfaciendo una demanda económica que le posibilita cobrar los servicios que ofrece), y empresas fabriles. La complejidad del sistema de costos aumenta, hasta una aplicación integral de las técnicas para la determinación de costos aplicadas por las empresas privadas (14).

c) Los coeficientes.

Los datos referentes a los costos o a los insumos (de materiales, personal, equipos) relacionados con las unidades de medidas expresadas en volumen de trabajo o producto final, posibilita determinar coeficientes, destinados a evaluar la ejecución o a la formulación de previsiones. En especial, cabe citar el coeficiente de productividad o rendimiento de la fuerza de trabajo, resultante de la relación entre la realización de trabajos o tareas y el tiempo empleado por el personal.

B) Las modificaciones introducidas al sistema de contabilidad. El control de resultados.

Es un aspecto positivo en la implantación del presupuesto por programas el haberse impulsado simultáneamente un cambio en la contabilización de las transacciones públicas adaptada a esa nueva modalidad.

La aprobación del presupuesto por programas se vió acompañada por el Proyecto de Ley de Contabilidad y Administración Financiera, aprobado por el Tribunal de Cuentas en 1967, que por el art. 512 de la ley N° 13.640 el Poder Ejecutivo tiene facultades para poner en vigencia con carácter experimental, de acuerdo con el Tribunal de Cuentas, dando cuenta a la Asamblea General. Dicho proyecto se refiere en su título tercero al registro y contralor de las operaciones.

El artículo 76, (subtítulo 1, Registro), establece que el registro de las operaciones, se integrará con los siguientes sistemas:

- 1) financiero, que comprenderá:
 - a) presupuesto.
 - b) movimiento de fondos y valores.

(14) *Ibid*, pp. 16 a 22.

2) patrimonial, que comprenderá:

- a) bienes del Estado.
- b) Deuda Pública.

Además, se llevarán los registros necesarios para:

- 1) Los cargos y descargos con respecto a las personas obligadas a rendir cuentas de fondos, valores, bienes o especies de propiedad del Estado;
- 2) Los costos de los programas estatales.

Los artículos 77 a 81 establecen lo que cada uno de los sistemas o registros citados deberá incluir. El artículo 81, en su último inciso, dice: "Los registros de costos se llevarán como complemento de la contabilidad de presupuesto"

En el subtítulo 2, Contralor, se establece que el contralor interno de la gestión económico-financiera está a cargo de las Contadurías Centrales, bajo la superintendencia de la Contaduría General de la Nación o de la Contaduría General que corresponda, y sin perjuicio de las funciones de contralor que competen al Tribunal de Cuentas y las que pudieran encomendarse legalmente a la Inspección de Hacienda (art. 83). El contralor externo de la gestión financiera patrimonial está a cargo del Tribunal de Cuentas (art. 211 de la Constitución, y 87 del Proyecto).

Las variaciones en el sistema existente, hasta el momento, se orientan, de acuerdo al art. 484 de la ley N° 13.640 a completar y hacer efectivo el servicio de Contadurías Centrales y agilizar la intervención que cabe al Tribunal de Cuentas en la intervención preventiva. Simultáneamente, el Proyecto de ley de contabilidad y administración financiera aumenta las facultades del Tribunal cometiéndole la declaración de responsabilidad administrativa.

En la contabilización presupuestal, los créditos se refieren ahora a una nueva agrupación, el programa, y además se agregan dos elementos: los costos de los programas, y la apreciación de rendimientos.

El art. 97 dice: "El análisis administrativo de costos y rendimientos y la información sobre la eficiencia de los organismos y cumplimiento de programas, estará a cargo de la oficina de Planeamiento y Presupuesto Nacional, municipal o sectorial, sin perjuicio de las medidas que en tal sentido adopten los organismos respectivos".

"A tal efecto, las contadurías o servicios administrativos que hagan sus veces, les remitirán las informaciones relativas al costo y las unidades ejecutoras las estadísticas de rendimiento".

De acuerdo al art. 98, se amplían las funciones del Tribunal de Cuentas, quien realizará el contralor externo de eficiencia, a cuyo efecto, las contadurías y unidades ejecutoras deberán remitir informaciones relativas al costo y estadísticas de rendimiento. Por el art. 90, el Tribunal de Cuentas deberá informar a la Asamblea General emitiendo su opinión con respecto al costo y cumplimiento de los programas y eficiencia de los organismos.

Debe destacarse la importancia de esta nueva atribución, directamente relacionada con las características del presupuesto por programas, que requiere alguna forma de control separada de la de información y de la ejecución, que posibilite determinar la eficiencia de las unidades ejecutoras en cuanto al cumplimiento de las metas.

El art. 99, al indicar los elementos que debe contener la rendición de cuentas y el Balance de ejecución presupuestal que establece el art. 214 de la Constitución prescribe un estado demostrativo "del grado de cumplimiento de los objetivos y metas programadas, indicando las previstas y las alcanzadas, y su costo resultante". Ese estado, debe ser confeccionado por la Oficina nacional, municipal o sectorial de planeamiento "en base a las informaciones a las que se refiere el art. 97 y las que, a este efecto, deberán suministrarle las oficinas de planeamiento y presupuesto de los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados" art. 100, último parágrafo).

En síntesis, se establece como tarea a cumplir por las oficinas de planeamiento y presupuesto sectoriales, el análisis administrativo de costos y rendimientos y la información del cumplimiento del programa. A tal efecto, deben recibir de las contadurías respectivas la información de costo (balance de ejecución presupuestal y anexo estadístico), y de las unidades ejecutoras la información de rendimiento.

En las normas de contabilidad del Estado, establecidas por la Contaduría General, se reglamenta el sistema de registro de la contabilidad presupuestal y de costos (capítulo II). Se detalla el contenido de los registros analíticos de ejecución del presupuesto de gastos y de recursos.

El registro de la ejecución del presupuesto de gastos tiene de a:

1 - Evitar excesos en la autorización para gastar y al mismo tiempo ejercer el control administrativo del trámite del gasto.

2 - Demostrar diariamente el estado de la ejecución del presupuesto en las siguientes etapas: crédito; afectación o reserva; compromiso; ordenamiento del pago; registro de residuos pasivos. El control se lleva a nivel de programa y rubro (o subrubro o renglón, según el nivel de asignación del crédito). Para el Presupuesto vigente, las aperturas de crédito se hacen, en fichas, a nivel de programa y rubro para los gastos, y de programa y renglón en las retribuciones de servicios personales.

El registro de recaudaciones de recursos registra las sumas recaudadas y su depósito.

El registro de costos se encara como complementario de la contabilidad de presupuesto, y se lleva en fichas estadísticas auxiliares las que deben abrirse a nivel de subrubros y de unidades ejecutoras de actividad, proyecto u obra. O sea que existe un análisis mucho mayor que en los registros de ejecución presupuestal, en forma estadística, lo que favorece la agilidad del sistema y la preparación de antecedentes y diversos niveles de agrupamiento.

Lógicamente, en esta primera etapa no se siguen estrictamente los dictados de la técnica de costos. El numeral 17 de las instrucciones, dice: "Las sumas discriminadas en las fichas auxiliares estadísticas o mecánicamente, se tomarán como costos programáticos en tanto no se determinen los criterios aplicables para computar amortizaciones o depreciaciones de bienes o para efectuar prorrateos de gastos comunes o de administración general entre los programas específicos. Exceptúase el caso de suministros y materiales en que no debe computarse como costo las compras que recibe la proveeduría para distribuir entre las unidades ejecutoras, sino lo realmente consumido".

La aplicación del sistema establecido, principalmente en lo referente a medición de resultados y costos, exigirá un esfuerzo de análisis destinado a establecer resultados significativos de programas y actividades específicos, sistemas de costos adecuados al caso particular, y en definitiva, a fijar las características de la información a obtener.

V. CONCLUSIONES

V. CONCLUSIONES.

El presupuesto 1966 - 72 significó un primer paso hacia la aplicación de la técnica programática y la transformación del presupuesto en un instrumento que encauce la actividad estatal en los planes de largo y mediano plazo, concretados en planes anuales, orientadores u operativos. Como tal, debe constituirse en la base para la iniciación de un proceso de perfeccionamiento, que conduzca a la efectiva formulación y aplicación integral del presupuesto por programas. Ello requiere:

1) Realizar un proceso de planificación en forma continua e ininterrumpida, mediante una actualización permanente de los planes de largo, mediano y corto plazo.

2) Perfeccionar la organización y el sistema de planificación, a fin de lograr su coordinación y penetración en los más importantes organismos estatales, que posibilite que los planes globales y sectoriales se traduzcan en políticas de acción, programas específicos y proyectos, con clara asignación de responsabilidades al sector público.

3) Organizar y poner efectivamente en funcionamiento el sistema de presupuestación, a nivel de la oficina central y de unidades sectoriales de planeamiento y presupuesto, cuidando que exista una coordinación interna y una real interacción con el sistema de planificación.

Debe reglamentarse claramente la competencia de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto en el proceso de formulación y ejecución presupuestal, de forma que se constituya en la oficina central, organizada sobre bases estrictamente técnicas, que centralice la preparación del proyecto de presupuesto y sincronice la ejecución presupuestal con conocimiento de ingresos y fluctuaciones de tesorería. Este último aspecto requiere establecer criterios de prioridad en los programas, proyectos y medidas de política económica y social, y establecer calendarios de realizaciones por subperíodos.

4) Procurar el perfeccionamiento de la clasificación programática en la medida que lo requiera la coordinación de la misma con la planificación sectorial y las exigencias vinculadas a la aplicación y utilización del sistema de costos. En los programas que resulte factible, deben determinarse productos finales o analizarse actividades y tareas significativas, de forma de cuantificar sus volúmenes, en un presupuesto futuro.

5) Ir a un reordenamiento de las unidades ejecutoras, en la medida que el presupuesto por programas revele defectos o impropiedades de la organización administrativa, dentro de las normas legales o de las facultades que a cada ministerio o institución le corresponda. Simultáneamente, encararse una racionalización de métodos y procedimientos en toda la administración pública, así como un mejoramiento de las técnicas de administración de personal, como condición necesaria para la existencia de un sistema de presupuesto por programas.

6) Poner en práctica el sistema de contabilidad recientemente establecido, de forma de disponer de información apropiada para la formulación, ejecución y control de un presupuesto por programas, e introducirle las modificaciones que la práctica revele necesarias. En particular, debe organizarse un sistema que posibilite el conocimiento de los resultados obtenidos en la ejecución de los programas, en forma regular y oportuna para una evaluación del avance de los mismos, en función de los costos y de las metas prefijadas.

7) Como aspecto fundamental, debe existir una comprensión en todos los niveles de la administración, y también en el poder político, de que la importancia del Presupuesto radica en la materialización de los planes de gobierno en el corto y aún en el mediano plazo. Por otra parte, la ejecución del presupuesto debe ser encarada como un real plan de trabajo, que da las bases para el ajuste de los programas en la ejecución y análisis de las desviaciones. A vía de ejemplo, sería primordial que los organismos financieros continuando en su labor de recaudar fondos y vigilar su correcta aplicación, se adapten con la suficiente flexibilidad, para contribuir a la obtención de esas metas, creando mecanismos conjuntos que posibiliten el contralor de eficiencia.

BIBLIOGRAFIA

- Nilo Berchesi - "Presupuesto de gastos y recursos del gobierno nacional" en Revista de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, N° 26, Montevideo, agosto de 1966.
- "Presupuestos del sector público del Uruguay en la Constitución de 1967" en Revista de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, N° 28, Montevideo, agosto de 1967.
- Gonzalo Martner - "Planificación y presupuesto por programas", 1967, México, Siglo XXI, Editora S.A.
- "Organización y Presupuestos para el Desarrollo Económico", en Revista de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, N° 23, Montevideo.
- J. Burkhead - "Government budgeting", N. Y. Wiley, 1956.
- Pedro Muñoz Amato - "Introducción a la Administración Pública". Primera parte. Fondo de Cultura Económica. México. 1954.
- Gastón Jeze - "Traité de science des finances. Le Budget", París W. Giard 8 E Briere, 1910.
- Ministerio de Hacienda - Dirección de presupuestos, "Bases metodológicas de la reforma presupuestaria", Chile, 1968.
- ILPES - "Manual de medición de costos por programas", en Cuadernos del Ilpes, Serie III N° 1, Santiago, 1967.

- CIDE - "Reforma Administrativa", separata del Plan Nacional de desarrollo económico y social 1965 - 1974, Montevideo, 1965.
- "Pre-diagnóstico de la Administración Pública", Montevideo, 1965.
- O. N. U. - Consejo Económico y Social, "Esquema uniforme de clasificación de las cuentas del Sector Público adaptada a los países de América Latina", preparado por el Ilpes, ST/ECLA/Conf. 17/L, 1.
- "Manual de Presupuesto por programas y actividades 1964". E. C. N. 12/BRW 2/L 4.
- "Informe provisional del seminario de clasificación y administración presupuestarias en Sudamérica". BRW 2/13. 14 de set. de 1962.
- "Informe del Seminario de Clasificación y Administración presupuestaria en Sudamérica", N. Y., 1962.
- "Informe del Seminario de Clasificación y Administración Presupuestarias en Centroamérica y Panamá". San José, Costa Rica, (18 al 30 de setiembre de 1963), Nueva York, 1964. E/EN/12/1962.
- "Informe del Seminario en Aspectos administrativos de la planificación". E/CN 12/811, 1968.

ANEXOS

Anexo N° 1

DEFINICIONES BASICAS

PROGRAMA: Es un instrumento destinado a cumplir las funciones del Estado, por el cual se establecen objetivos o metas cuantificables, expresadas en términos de productos finales, a cumplirse mediante el desarrollo de un conjunto de acciones integradas y/o de proyectos específicos coordinados, con los recursos humanos, materiales y financieros asignados, a un costo global y unitario que es deseable determinar y cuya ejecución queda a cargo de una o más unidades administrativas de alto nivel dentro del Gobierno. Por ejemplo, los programas de educación primaria, educación media, educación superior, etc.

SUBPROGRAMA: Es una división de los programas complejos destinados a facilitar la ejecución en un campo determinado, en virtud del cual se fijan metas parciales y cuantificables a cumplirse mediante acciones concretas y/o proyectos específicos a realizarse por unidades de operación definidas, con los recursos humanos, materiales y financieros asignados, a un costo global y unitario calculado. El uso del subprograma debe en lo posible limitarse y aplicarlo exclusivamente a aquellos casos en que se trate de programas complejos, susceptibles de separarse en partes homogéneas.

A. PARA PROGRAMAS DE FUNCIONAMIENTO.

ACTIVIDAD: Es un conjunto más reducido de acciones con el necesario grado de coordinación y complementación y que forma parte del conjunto total de acciones del programa.

Se deben desarrollar para cumplir las metas de un programa o subprograma de funcionamiento, y consiste en la ejecución de ciertos procesos o trabajos, mediante la utilización de los recursos humanos, materiales y financieros asignados, a un costo global y unitario determinado y que queda a cargo de una entidad administrativa de nivel intermedio o bajo, como ser una sección. Por ejemplo, dentro del subprograma de enseñanza comercial, se pueden abrir las actividades de: docencia, medida por el número de horas de clase a dictar; publicación de material didáctico; investigación; etc.

TAREA: Es cada una de las acciones del conjunto que conforma la actividad; o sea una operación específica dentro de una etapa del proceso realizado para lograr el objetivo del programa. Por ejemplo, dentro de la actividad de publicación de material didáctico se pueden establecer las tareas de redacción de texto, de edición, de distribución, de almacenaje, etc.

Las tareas deben presupuestarse en términos de unidades físicas.

B. PARA PROGRAMAS DE OBRAS:

PROYECTO: Es un conjunto de obras a realizar para la formación de bienes de capital y que constituye una unidad productiva capaz de funcionar en forma independiente. Los proyectos forman parte de los programas o subprogramas de obras.

OBRA: Es cada una de las partes de un proyecto que tiene individualidad pero que no es capaz de funcionar independientemente o por lo menos el beneficio que de ella podría derivarse sería restringido en relación con el que de ella surgiría al estar integrada con las demás del proyecto.

TRABAJO: Es un esfuerzo sistemático efectuado con el objeto de ejecutar cada una de las fases del proceso de producir una obra, como ser el desmonte, la nivelación, el desbroce, etc., necesarios para la construcción de una carretera.

Anexo N° 2

SIGNIFICADO DEL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS

A) Generalidades.

A fin de comprender mejor la naturaleza del Presupuesto por Programas conviene, previamente, examinar aunque sea de modo somero, el papel del Estado sobre las condiciones económicas y sociales del país.

Tiene como responsabilidad básica procurar el mayor grado posible de bienestar de la colectividad; aún más, debe tratar de que éste mantenga un adecuado ritmo de permanente superación.

Para el cumplimiento de tal cometido el Estado actúa en dos planos: uno, de servidor público, produciendo bienes y servicios que satisfagan necesidades de la población no atendidas por la actividad privada; y, otro de conductor o encauzador de los fenómenos económico y social, tanto en el corto como en el largo plazo.

En el primer aspecto, el Estado debe seleccionar los bienes y servicios a producir. Ello plantea problemas de no fácil solución; por un lado se hace necesario un relevamiento de las necesidades totales de la población; el siguiente escollo lo constituye la determinación de cuales caen dentro de la clasificación de "necesidades públicas". En el inicio del sistema liberal era menos complicado ya que las concepciones político-económicas enmarcaban la acción estatal dentro de los estrechos límites del mantenimiento del orden interno y de la seguridad nacional. En la actualidad el ámbito se ha ampliado considerablemente y sería difícil fijar con claridad la esfera de acción estatal, siendo este un punto de decisión política que reviste importante magnitud. Pero sin lugar a dudas la más seria dificultad dentro de este aspecto está planteada por la limitación de los recursos disponibles.

En lo relativo a la conducción de los fenómenos económico y social los problemas son aún mayores. El Estado puede actuar directa o indirectamente. En el primer caso, hace uso de su poder coercitivo, o interviene como uno de los sectores de la economía.

En efecto, el Gobierno puede establecer determinadas regulaciones, en el campo económico de obligatorio cumplimiento para el sector privado. Fácilmente se puede observar que este tipo de acción plantea la necesidad de un claro conocimiento de la realidad económica y social del país, y de su probable conducta en el desenvolvimiento futuro.

La intervención del Estado como un sector más de la economía es de vital importancia; lo quiera o no, su acción influye sobre las variables económicas. Es claro que su producción, consumo, inversión, etc. son una parte - y muy notable - de la producción, consumo, inversión, totales del país. Dada la magnitud de las transacciones económicas del sector público, su volumen, composición y dirección, serán determinantes del volumen, composición y dirección de las transacciones globales de la economía nacional.

Conviene en este punto, aclarar que no están desligados los papeles de servidor público y de encauzador de la economía; de hecho al producir bienes y servicios está influyendo en el marco económico global; y cuando actúa como encauzador de los fenómenos económico y social, también de hecho lo está haciendo para lograr un mayor volumen y diversidad de bienes y servicios para la población.

Sin duda, el más moderno de los cometidos del Estado y por cierto de importancia capital se refiere a su acción indirecta; es decir, aquella que propende a la producción de determinados efectos que orienten la acción del sector privado. El respeto -aunque no sea absoluto- a la propiedad e iniciativa privadas no le permite determinar obligatoriamente los bienes y servicios y su volumen que han de producir los particulares; por ello debe valerse de métodos indirectos, que alienten o desalienten las inversiones y la producción de las empresas privadas o el consumo de las familias, etc.

Naturalmente que esto demanda un conocimiento muy profundo de las condiciones económicas y sociales de la nación, fundamentadas proyecciones sobre su conducta futura, lo que obliga a un examen muy detenido de cada una de las variables económicas y de sus interrelaciones.

Todos los problemas antes enunciados se agudizan al considerar el aspecto dinámico de la responsabilidad estatal por el bienestar colectivo. El mantener un adecuado ritmo de permanente mejoramiento en la satisfacción de las necesidades públicas, es decir, al propender al desarrollo económico social del país, en gran medida significa realización de inversiones - especialmente las relativas a la formación de infraestructura - que en otros términos equivale a ahorro o sea, a dejar de consumir parte de lo producido, frente al imperativo de no exigir exagerado sacrificio a las generaciones presentes, conforma un círculo vicioso cuya ruptura demanda, nuevamente una muy clara idea de la realidad actual, y de las interrelaciones de las variables económicas.

Fácilmente se apreciará que el enunciado de los problemas que plantea el cumplimiento de estas responsabilidades gubernamentales es muy sintético; pero, a los fines de este trabajo sirve para demostrar que en la actualidad dichas responsabilidades no pueden ser afrontadas con la simple buena voluntad y el sentido común.

Las técnicas de planificación y programación - que hay que admitirlo, aún no han alcanzado mayoría de edad - constituyen un método para racionalizar la selección de objetivos de corto y largo plazos y la utilización de los recursos disponibles, y aún para contribuir a un mejor conocimiento de los recursos potenciales.

Queda mucho por caminar en la superación de estas técnicas; pero los avances logrados pueden utilizarse con ventaja incomparable sobre los métodos tradicionales.

Ahora bien, en el cumplimiento de sus funciones, el Estado debe tomar decisiones y realizar acciones, las que en su mayor parte se reflejarán en el Presupuesto. Tal vez convenga indicar que, aún en su forma tradicional, el presupuesto era expresión - en este caso sólo financiera - del plan de acción de Gobierno. El presupuesto por Programas incorpora elementos tales como la explicitación de objetivos concretos, acciones y medios para la materialización de los mismos y otros elementos que lo convierten en una expresión más integral - aunque no única - del programa de gobierno para el período presupuestal adoptado.

Es verdad que ciertas acciones y decisiones no se expresan directamente a través del Presupuesto, tales como las que se refieren a las políticas: monetaria, cambiaria, crediticia, de comercio exterior, para no citar sino algunos ejemplos; pero si se examina este asunto con mayor detenimiento se verá que aún estas decisiones y acciones tienen relaciones con el Presupuesto.

Por otra parte, las acciones no son de igual naturaleza; algunas se identifican o forman la dirección, otras la coordinación, éstas la ejecución, aquellas el control, la evaluación, etc. En resumen muchas de estas acciones son parte o conforman la administración.

Examinando el asunto desde otro ángulo el Programa de Gobierno surge o por lo menos debe surgir de la voluntad popular expresada a través de sus representantes. Por esto el Presupuesto es un acto legislativo ya sea directo - por el Poder Legislativo - o ya delegado.

Finalmente, el hecho de que la vida del Estado es permanente y continúa, determina que el presupuesto sea un proceso vivo y continuo al que si se lo fracciona en etapas, se lo hace más bien atendiendo a la necesidad de dividir el trabajo en procura de la especialización.

Todo lo antes expuesto lleva a concluir que el Presupuesto es:

- la expresión más importante del programa de acción del Gobierno para el período presupuestal adoptado;
- un instrumento básico de administración; un medio fundamental de ejecución de los planes de desarrollo económico y social del país, de largo y mediano plazos;
- un proceso vivo y permanente y;
- un acto legislativo, ya para la fijación del programa gubernamental, como para el juzgamiento de los alcances logrados en todos y cada uno de los objetivos y de la utilización de recursos para dichos fines.

B) Principios del Presupuesto.

Para que el Presupuesto público cumpla sus múltiples funciones es imprescindible la aplicación de determinados "principios", los que se examinan a continuación - aunque de manera rápida y general - fundamentalmente con la idea de facilitar la comprensión de algunas de las medidas que habrán de adoptarse en la formulación de los proyectos de presupuesto para el siguiente período.

1) Programación. Plantea la necesidad de que el Presupuesto sea la más completa expresión posible del programa de acción del gobierno para el período adoptado.

La explicitación y concreción en el proyecto y en la Ley de presupuesto, de objetivos y de medios necesarios para alcanzarlos, obligan a que en ellos haya un fondo y una forma programáticos.

En los hechos, este principio es el elemento medular de la técnica moderna y a su aplicación está orientado todo el sistema. Consecuentemente, tanto estas "bases metodológicas" así como todo el proceso mismo de formulación comentan por sí el postulado de la programación.

2) Universalidad. Todas las transacciones gubernamentales que signifiquen acopio de recursos o realización de erogaciones, así como los objetivos y acciones a ellos vinculados deben incluirse, imprescindiblemente, en el presupuesto del organismo de que se trate. Por otra parte, el principio sustenta la necesidad de tanto los recursos como las erogaciones figuren sin deducción alguna; es decir, sin restar de los recursos los gastos que pueda demandar su recaudación o percepción, ni disminuir de los gastos los ingresos que eventualmente se pudieran originar directamente de ellos.

El incumplimiento de esta norma técnica limita la aplicación de los principios de programación y de unidad. En efecto, si algunas transacciones presupuestables quedan al margen del sistema no es factible la programación integral ocasionando dificultades para lograr una visión global de la acción del Estado y el debilitamiento de los resultados y efectos que de ellas se esperan. Desde el ángulo de la unidad, el desigual tratamiento que implican dichas transacciones extrapresupuestales en relación con las demás, le desvirtúan.

3) Unidad. Este principio debe concebirse en el fondo, en la forma y en el tiempo.

Tradicionalmente propugnaba la presentación en cada período de un presupuesto único para todo el sector público. Prácticamente nunca tuvo aplicación.

Modernamente se considera suficiente para lograr la unidad en el fondo, la adopción de una política presupuestaria única, a la que se han de sujetar todos los organismos públicos. Dicha política esencialmente ha de referirse a la coherencia y complementariedad de: objetivos, métodos de financiamiento e inversiones básicas.

En lo que dice relación con la forma, la unidad se consigue a base de la utilización de una metodología común en todos los elementos del sector público.

Este principio no niega el tratamiento de las particularidades. Simplemente procura el ajuste máximo posible a la línea fundamental.

Desde el punto de vista de la unidad temporal, mantiene que si bien el presupuesto está referido al corto plazo, no es sino una etapa del plan de largo alcance que se ha de materializar a través de aquél y que debe atender a la situación y a los efectos presentes y futuros.

4) Exclusividad. El presupuesto debe contener exclusivamente normas que se refieran a su interpretación y ejecución.

Cabe admitir que no siempre es fácil determinar si una materia tiene que ver con el presupuesto, dado su carácter interdisciplinario; pero la incorporación de normas que le son ajenas complican no sólo la ley presupuestal sino otros instrumentos que regulan el ordenamiento jurídico del país.

5) Especificación. Propende a la individualización ordenada y sistemática de las fuentes de recursos y de la naturaleza de las erogaciones; en éste último aspecto facilita el conocimiento de los bienes y servicios que se han de adquirir para el funcionamiento del Gobierno y la Administración.

Tradicionalmente, este principio tuvo primordial relevancia, pues en ese esquema el presupuesto no era otra cosa que listas de recursos y de gastos agrupados de acuerdo con la unidad administrativa encargada de realizarlos.

Por otro lado, tendía a llenar la necesidad de control por parte de los cuerpos legislativos, tanto en la etapa de autorización del presupuesto, como en el examen de su cumplimiento aunque sólo referido a su aspecto formal y jurídico.

En la actualidad, dentro de la técnica programática no pierde importancia aunque la comparte con los otros principios. Su utilidad aumenta ya que además de jugar el papel asignado por la forma tradicional, sirve de base a clasificaciones, especialmente la económica, que posibilitan una visión global de las actividades gubernamentales y con ello la adopción de decisiones de fondo, haciendo viable una real programación.

La aplicación adecuada del principio de especificación contribuye a la flexibilidad presupuestal y a dar mayor eficiencia al control y evaluación del presupuesto. En efecto, a nivel legislativo el gasto público debe autorizarse en base a un reducido número de rubros, lo cual determinará una menor necesidad de modificaciones al presupuesto en ejecución.

Por otra parte una mayor discriminación de la naturaleza de los bienes y servicios a adquirir, contribuye a una más ajustada programación y a un eficiente control que puede basarse en la contabilidad de costos. Ello se consigue desglosando los rubros autorizados por el Legislativo en sub-rubros aprobados a nivel ejecutivo.

6) Periodicidad. Como consecuencia de la dinámica que caracteriza la acción del Estado es inevitable la revisión periódica del presupuesto.

Este principio sustenta la necesidad de que los presupuestos se refieran a períodos de igual duración para hacer posibles su programación y control.

La adopción del lapso apropiado depende de diversas consideraciones entre las que caben destacar:

a) El presupuesto es, en esencia, la proyección de los objetivos concretos y de las correspondientes acciones que el gobierno debe realizar para el cumplimiento de su responsabilidad. Su materialización depende en gran medida de la precisión que se alcance en las previsiones, para un futuro incierto. Es evidente que tal incertidumbre se acentúa mientras más alejado sea el tiempo para el que se va a proyectar. Las posibilidades de error se minimizarían optando por períodos muy breves;

b) El presupuesto es, por otra parte un proceso: elaboración, estudio y aprobación, ejecución, control y evaluación. Estos pasos o etapas demandan tiempo que viene a constituir un factor limitante para adoptar períodos muy cortos; y

c) La generalidad de las empresas privadas planifican y ejecutan sus operaciones anualmente. Este hecho y la consideración de que buena parte de los recursos tributarios dependen directa o indirectamente de tales organismos del sector privado determinan la conveniencia de que el período presupuestal y el ejercicio económico privado sean coincidentes.

Estas razones, han dado lugar para que en la generalidad de los países los presupuestos sean anuales.

7) Equilibrio. Este principio tiende a la igualdad, en términos monetarios, de los recursos y las erogaciones. Si la presupuestación es correcta y la ejecución fiel, la igualdad debería producirse tanto en la formulación como en la ejecución presupuestaria.

Al primer aspecto contribuye otro principio, que se verá posteriormente, el de la exactitud; desde luego que influirá también en la ejecución; pero en ésta depende en gran medida de diversos factores que escapan al ámbito presupuestal propiamente dicho.

En efecto, el régimen tributario, incluyendo su administración, influirán fundamentalmente en el volumen de recursos; naturalmente que también actuará la conducta de los contribuyentes. En los gastos, la influencia, a igualdad de naturaleza, monto y composición de los servicios públicos, estará dada por los métodos y procedimientos de la administración.

Modernamente, se considera posible y aceptable una "política de gasto prodéficit" siempre que esté fijada de manera racional y controlada, tendiendo a la producción de efectos que modulan las fluctuaciones coyunturales y al mismo tiempo contribuya a sentar, mantener o mejorar las bases para el desarrollo económico y social de la nación.

Sin embargo, de ninguna manera puede admitirse una posición crónica de grave desfinanciamiento, pues será seguramente un resultado y no una medida concientemente adoptada.

Por fin cabe señalar que no es indicado el financiar las erogaciones de Funcionamiento con cargo al déficit pues sin lugar a dudas también esto será una consecuencia y no una política, puesto que si de ella se tratara es preferible gastar por sobre las disponibilidades en inversiones que den origen a nuevas fuentes de trabajo.

8) Exactitud. El presupuesto debe ser elaborado con la mayor exactitud posible, investigando seriamente las posibilidades de alcanzar los objetivos con los recursos disponibles. Deben evitarse peticiones sobrevaluadas en previsión de "cortes" irracionales. En el cálculo de los ingresos se ha de desechar el optimismo exagerado. El presupuesto debe aproximarse a las reales condiciones del país y del servicio público al que se refiere.

9) Flexibilidad. La ejecución presupuestal con cierto grado de discrecionalidad en favor del poder administrador es el postulado de este principio. Se basa precisamente en la incertidumbre del futuro, que hace prácticamente imposible la previsión exacta. Por ello, sea mediante la Ley orgánica de la materia o a través de las normas para interpretación y ejecución del presupuesto, es habitual permitir, en base a ciertos criterios, modificaciones que facilitan la materialización del programa gubernamental. Tales variaciones deben contribuir al cumplimiento esencial del presupuesto y de ninguna manera a burlar la voluntad popular expresada por sus representantes.

10) Claridad. El documento presupuestal debe ser lo suficientemente claro para cumplir sus múltiples funciones. Sin lugar a dudas, el Presupuesto por Programas, cuando ha logrado el nivel de madurez adecuado, cumple a cabalidad esta norma técnica. El estudio, la ejecución, el control y la evaluación se ven ampliamente facilitadas cuando se aplica el principio de la claridad.

C) Presupuesto por Programas.

El desarrollo de esta técnica ha sido una respuesta que se ha dado a la falta de información y planificación que puede percibirse en los presupuestos tradicionales. Se ha dicho que "el presupuesto tradicional da la ilusión de precisión y control legislativo, pero es en los hechos tan confuso que frustra los intentos de interpretar lo que el presupuesto realmente significa en términos de la actividad del Estado". El presupuesto por programas, en cambio, muestra el significado de la actividad estatal, clasificada por programas de operación y de capital.

Cabe hacer notar que un presupuesto por programas está orientado no sólo por las acciones inmediatas, como sucede con el tradicional, sino también por metas de largo plazo, establecidas en planes globales o sectoriales de desarrollo. Por ello es útil para encuadrar las decisiones de los organismos y servicios públicos dentro de líneas sostenidas de acción. Como se ve, esta forma de presupuesto está adaptada a las necesidades de la planificación; sus clasificaciones sirven a la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, al Poder Ejecutivo y a los legisladores, para analizar el presupuesto desde el punto de vista de la compatibilidad de los programas de acción inmediata con los de plazo medio y largo, y además cotejar la distribución de los fondos entre programas que aseguren el cumplimiento más apropiado de cada función. Este presupuesto muestra por separado los gastos en cada uno de los programas y proyectos del ejecutivo y sus costos, y permite lograr la programación sectorial dentro del gobierno con un alto grado de consistencia e integración. Esta técnica permite hacer una estimación del costo de los programas y hacer comparaciones con otras alternativas.

El objetivo de un presupuesto por programas y actividades es mostrar lo que el gobierno "hace". No centra su interés como el presupuesto tradicional en lo que el gobierno "compra" para hacer las cosas.

La Organización de las Naciones Unidas define el presupuesto por programas como "un sistema en que se presta particular atención a las cosas que un Gobierno realiza más bien que a las cosas que adquiere, tales como servicios personales, provisiones, equipo, medios de transporte, etc. que no son, naturalmente, sino medios que emplea para el cumplimiento de sus funciones. Las cosas que un Gobierno realiza en cumplimiento de sus funciones pueden ser carreteras, escuelas y hospitales construídos, soldados preparados, tierras bonificadas, casos tramitados y resueltos, permisos expedidos, exposiciones celebradas, informes preparados o cualquiera de las innumerables

cosas que se pueden definir. Lo que no queda aclarado en los sistemas presupuestarios tradicionales es esta relación entre las cosas que el Gobierno adquiere y las cosas que realiza adquiere y las cosas que realiza". (Véase Naciones Unidas "Presupuesto de Programas y de Ejecución por actividades". E - CN. 12 BRW 1 - 1. 1959).

En esta modalidad de presupuesto existe, pues, un cambio de énfasis desde los medios de hacer las cosas, como ser los materiales, los servicios personales, etc., hacia las realizaciones en sí mismas.

Las razones de la buena acogida encontrada en diversos países por el sistema de presupuesto por programas y resultados son varias. Los administradores encontraron en el sistema un medio racional de justificar detalladamente sus actividades y mostrar su contribución a la comunidad. Los economistas vieron en él un método de reducir el desperdicio en el uso de los recursos gubernativos y de maximizar los resultados, logrando una movilización expedita de los medios en función de los fines trazados. Los ciudadanos fueron seducidos por la posibilidad de introducir economías que el sistema representa, y un medio de ver bien aplicada su carga tributaria. El Gobierno encontró en el sistema grandes ventajas para conocer a fondo los diversos programas que impulsa, para fijar prioridades, para evitar duplicaciones y hacer economías en los gastos.

Las experiencias prácticas que han realizado los Gobiernos de América Latina tienen modalidades diferentes en algunos aspectos, como consecuencia de la necesidad de adoptar las técnicas usadas a las características administrativas de cada país.

En algunos países se presentan los programas de operación separados de los programas de inversión. Tal es el caso de Colombia, Ecuador, Paraguay y Bolivia, donde se presentan separados los presupuestos corrientes de los de capital. En cambio en Venezuela y Perú los programas de funcionamiento y de obras aparecen conjuntamente dentro de cada Ministerio. Esta es la alternativa por la que ha optado la Constitución en el Art. 214.

Pese a que los programas de obras se presentan separadamente de los de funcionamiento y de los de Transferencias, todos se programan conjuntamente a fin de lograr su debida complementación.

- 128 -
FUENTES Y USOS DE FONDOS
(en miles)

proyecto n°

sector económico	designación del proyecto									
	localización				etapa a princ. de 1967				entes responsables	
CONCEPTO	AÑOS		19		19		19		TOTAL	
	Monedas	\$	US\$	\$	US\$	\$	US\$	\$	US\$	
USOS DE FONDOS										
1 - Terrenos										
2 - Construc. y mejoras										
3 - Maquinaria, equipo e instalaciones										
4 -										
FUENTES DE FONDOS										
1 - Ahorro bruto del ente ejecutor										
2 - Fondos provenientes del Sector Público										
a) gobierno central										
i) presup. nacional										
ii) fondos extrapresupuestales e ingresos afectados										
b)										
3 - Préstamos a Organismos de financiamiento										
a) del país										
b) del exterior										
4 - Créditos a proveedores										
a) del país										
b) del exterior										
5 -										
TOTAL EN MONEDA NACIONAL EQUIVALENTE (precios de 1967)										
TOTAL EN DOLARES EQUIVALENTES (precios de 1967)										

Anexo N° 4

- 1 - DESCRIPCION
Programa de funcionamiento
Programa de obras
- 2 - CUADRO DE METAS
a) Programa de funcionamiento
b) Programa de obras
- 3 - PERSONAL APLICADO AL PROGRAMA (común a programa de funcionamiento y obras)
Permanente
Contratado
- 4 - RECURSOS MATERIALES (común)
Equipamiento
Materiales y servicios no personales
- 5 - ASIGNACIONES PRESUPUESTALES (común)
- 6 - COSTO TOTAL ESTIMADO POR PROYECTO (Programa de obras)
- 7 - CALENDARIO DE EJECUCION (Programa de obras)

- Form. I RESUMEN DE ASIGNACIONES PRESUPUESTALES
- II PERSONAL APLICADO AL PROGRAMA
- III ASIGNACIONES PRESUPUESTALES
- IV ANEXO DE SUELDOS VIGENTES
- V ANEXO DETALLADO DE ASIGNACIONES PRESUPUESTALES

1 - DESCRIPCION

MINISTERIO DE HACIENDA
Contaduría General de la Nación

OFICINA DE PLANEAMIENTO
Y PRESUPUESTO

PROYECTO DE PRESUPUESTO NACIONAL

PROGRAMA DE FUNCIONAMIENTO

MINISTERIO - ORGANISMO:

SECTOR:

PROGRAMA N°

NOMBRE DEL PROGRAMA:

UNIDAD EJECUTORA:

A) DESCRIPCION:

PROYECTO DE PRESUPUESTO NACIONAL

PROGRAMA DE OBRAS

MINISTERIO - ORGANISMO:

SECTOR:

PROGRAMA N°

UNIDAD EJECUTORA:

A) DESCRIPCION

B) METAS

i) Personal Permanente.

Escalafón	NUMERO DE CARGOS						SUELDO BASICO (Montos anuales)					
	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1967	1968	1969	1970	1971	1972

ii) Personal Contratado (1).

CLASE DE PERSONAL	NUMERO DE CARGOS-AÑO (estimado) (?)						SUELDO O JORNAL BASICO (Montos anuales)					
	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1967	1968	1969	1970	1971	1972
DIRECTIVO												
PROFESIONAL ESPECIALIZADO												
ADMINISTRATIVO												
SECUNDARIO Y DE SERVICIO												
OTROS												

(1) JUSTIFICACION: (En esta parte se expresarán las razones que informen sobre la necesidad de que el programa requiera personal c contrato para tareas permanentes o transitorias y su evolución a través del período que se presupuesta).

(2) Deberá computarse el número de cargos contratados por un año. En el caso de contratos por fracciones de año, se sumarán estas fracciones hasta llegar a los 12 meses y se tendrá en ese caso un cargo-año más. Las fracciones de año que quedarán como residuo se harán constar en la columna respectiva.

Pág.

Organismo

Programa

II - PERSONAL APLICADO AL PROGRAMA

Número de cargos	ESCALAFONES		MONTO ANUAL
	Código	Denominación	
		SUB TOTAL	\$
ESTIMACIONES	CONTRATACIONES		
		PARTIDA GLOBAL	\$
		TOTAL	\$

(1) Importe incluido en el Rubro 0 (cero) del cuadro siguiente.

III - ASIGNACIONES PRESUPUESTALES

RUBRO	DENOMINACION	MONTO ANUAL
		TOTAL
		\$

Ministerio de Hacienda

INCISO

ITEM N°

Hoja N°....

IV ANEXO DE SUELDOS VIGENTES

PARTIDA	N° DE CARGOS	DENOMINACION	ESCALAFON	GRADO	Sueldo mensual por cargo	Monto anual por partida	Destino		
							Inciso	Programa	Partida

Ministerio de Hacienda

INCISO
PROGRAMA

PROGRAMA N°

Hoja N°.....

V ANEXO DETALLADO DE ASIGNACIONES PRESUPUESTALES

RUBRO	SUB RUBRO Y RENGLON	DENOMINACION	MONTO ANUAL POR SUB-RUBRO Y RENGLON	MONTO ANUAL POR RUBRO	LLAMADAS

NOTA: Los gastos vigentes correspondientes a esta Planilla provienen de:

Inciso	Item

Anexo N° 5

ESTRUCTURA PRESUPUESTARIA A NIVEL DE PROGRAMAS
Y SUS CORRESPONDIENTES UNIDADES EJECUTORAS
LEY 13.640 - 26/XII/67

Fuente: Oficina de Planeamiento y
Presupuesto.
(División Presupuesto)

AGRUPACION SECTORIAL DE LOS PROGRAMAS PRESUPUESTARIOS

A - Sectores Socio - Económicos

- 01 - Cultura y Enseñanza
- 02 - Sanidad
- 03 - Trabajo y Seguridad Social
- 04 - Vivienda
- 05 - Recursos Naturales
- 06 - Transportes
- 07 - Comunicaciones
- 08 - Energía
- 09 - Saneamiento Básico
- 10 - Urbanización
- 11 - Agropecuario
- 12 - Industrial
- 13 - Comercio y otros servicios
- 14 - Turismo

B - Sectores de Servicios Gubernamentales

- 31 - Administración General
- 32 - Administración Hacendaria
- 33 - Relaciones Exteriores
- 34 - Defensa
- 35 - Seguridad Interna
- 36 - Justicia

C - Sectores de Servicio Financiero

- 51 - Bancos
- 52 - Seguros
- 53 - Administración de la Deuda Pública

D -

- 99 - Erogaciones no aplicables a sectores

INCISO 2 - PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

<u>Sector</u>	<u>Programa</u>		<u>Unidad Ejecutora</u>
	<u>Nº</u>	<u>Denominación</u>	
31	1.01	Fijación, Coordinación y Supervisión de la política de Gobierno.	Presidencia de la República y dependencias.
31	1.02	Comunicaciones de la Presidencia de la República	Oficina de Comunicaciones de la Presidencia
31	1.03	Asesoría en formulación, Coordinación, Ejecución y Control de Planes de Desarrollo	Oficina de Planeamiento y Presupuesto
31	1.04	Asesoría y Coordinación en Programación, Control y Evaluación de Presupuestos	Oficina de Planeamiento y Presupuesto
31	1.05	Normalización y Administración del Servicio Civil	Oficina Nacional de Servicio Civil
31	2.06	Construcción, Adquisición y Remodelación del Edificio de la Presidencia y de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto	I) Obras a cargo de la Dirección de Arquitectura del M.O.P. II) Obras e Inv. a cargo de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto

INCISO 3 - MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL

<u>Sector</u>	<u>Programa</u>		<u>Unidad Ejecutora</u>
	<u>Nº</u>	<u>Denominación</u>	
34	1.01	Administración Central	Despacho de la Secretaría de Estado, Oficinas Centrales del Ministerio, Comisión Nacional de Aeropuertos, Parques Nacionales y Dirección General de Defensa Civil
34	1.02	Ejército	Inspección General del Ejército
34	1.03	Marina - Armada Nacional	Inspección General de la Marina
34	1.04	Fuerza Aérea	Inspección General de la Fuerza Aérea
34	1.05	Seguridad Social	Comisión de Vivienda y Comisión de Tutela social de las Fuerzas Armadas
34	1.06	Salud Militar	Servicio de Sanidad de las FF AA
34	1.07	Estudios Geográficos	Servicio Geográfico Militar
34	1.08	Policia de Costas	Prefectura General Marítima
34	1.09	Justicia Militar	Tribunales Militares
34	1.10	Estudios, Proyectos y Supervisión de Obras de Defensa Nacional	Servicio de Ingeniería y Arquitectura Militar
01	2.11	Construcciones y equipamiento para las unidades militares	Servicio de Ingeniería y Arquitectura Militar
01	2.12	Construcciones para Enseñanza Secundaria y Técnica Especializada	Servicio de Ingeniería y Arquitectura Militar

(continúa en la hoja siguiente)

(continuación de la hoja anterior)

<u>Sector</u>	<u>Programa</u>		<u>Unidad Ejecutora</u>
	<u>Nº</u>	<u>Denominación</u>	
02	2.13	Construcciones para los servicios de Sanidad Militar	Servicio de Ingeniería y Arquitectura Militar
06	2.14	Ampliación y remodelación de aeropuertos	Comisión Nacional de Aeropuertos
06	2.15	Construcción, adquisición de buques y equipamiento de los Servicios de la Marina	Servicio de Iluminación y Balizamiento

INCISO 4 - MINISTERIO DEL INTERIOR

<u>Sector</u>	<u>Programa</u>		<u>Unidad Ejecutora</u>
	<u>Nº</u>	<u>Denominación</u>	
35	1.01	Administración General	Secretaría del Ministerio
35	1.02	Política y Contralor de Migración	Dirección de Migración
35	1.03	Adquisiciones y Suministros	Intendencia General de Policías
35	1.04	Mantenimiento del orden Interno: Montevideo	Jefatura de Policía de Montevideo
35	1.05	Mantenimiento del orden Interno: Interior	Jefaturas de Policía del Interior
35	1.06	Control del tránsito en carreteras	Dirección de Policía Caminera
35	1.07	Prevención y lucha contra el fuego	Cuerpo Nacional de Bomberos
35	2.08	Construcción y Reparación de edificios de los Servicios de Seguridad Interna	Dirección de Arquitectura - Minis- terio de Obras Públicas

INCISO 5 - MINISTERIO DE HACIENDA

<u>Sector</u>	<u>Programa</u>		<u>Unidad Ejecutora</u>
	<u>N°</u>	<u>Denominación</u>	
32	1.01	Administración de la Política Económico-Financiera del Estado	Dirección General de Secretaría del Ministerio
32	1.02	Control Interno y Contabilidad General de la Administración Financiera del Estado	Contaduría General de la Nación
32	1.03	Servicio de Garantía de Alquileres	Contaduría General de la Nación
32	1.04	Asesoramiento y Contralor Intermitente	Inspección General de Hacienda
32	1.05	Servicio de Pagaduría de la Administración Central	Tesorería General de la Nación
32	1.06	Recaudación de Tributos	Dirección General Impositiva
32	1.07	Racionalización Administrativa de los Servicios de Recaudación de Impuestos	Dirección General Impositiva
32	1.08	Ordenamiento Normativo y Técnico del Sistema Impositivo	Dirección General Impositiva
32	1.09	Recaudación, Contralor y Fiscalización de la Renta Aduanera	Dirección Nacional de Aduanas
32	1.10	Recaudación de Ingresos Provenientes de Loterías y Quinielas	Dirección de Loterías y Quinielas

INCISO 5 - MINISTERIO DE HACIENDA (cont.)

<u>Sector</u>	<u>Programa</u>		<u>Unidad Ejecutora</u>
	<u>Nº</u>	<u>Denominación</u>	
31	1.11	Administración General Catastro Nacional	Dirección Técnica General del Servicio de Catastro y Administración de Inmuebles Nacionales
31	1.12	Elaboración y Conservación del Catastro Nacional	Dirección General de Catastro y Administración de Inmuebles Nacionales (División Investigación y Estudios Catastrales - División Catastro Subjetivo - División Capital - División Interior - División Gráfica)
32	1.13	Administración de Inmuebles de Propiedad del Estado	Dirección General de Catastro y Administración de Inmuebles Nacionales - División Inmuebles
53	1.14	Administración General Crédito Público	Dirección de Crédito Público
32	1.15	Administración de la Deuda Pública	Dirección de Crédito Público (División Deuda Pública)
31	1.16	Administración de Depósitos y Retenciones Judiciales	Dirección de Crédito Público (División Depósitos y Retenciones Judiciales)
31	1.17	Elaboración, Supervisión y Coordinación de las Estadísticas Nacionales	Dirección General de Estadísticas y Censos
32	1.18	Asesoramiento Jurídico en Materia de Administración de Personal	Directorio del Estatuto del Funcionario

INCISO 5 - MINISTERIO DE HACIENDA (cont.)

<u>Sector</u>	<u>Programa</u>		<u>Unidad Ejecutora</u>
	<u>Nº</u>	<u>Denominación</u>	
32	1.99	Planilla de Personal en Disponibilidad	
32	2.19	Obras e Inversiones en varios Servicios de la Administración Hacendaria	Dirección de Arquitectura M.O.P.
10	2.20	Apoyo Financiero a Obras Públicas Municipales	Ministerio de Hacienda

INCISO 6 - MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES

<u>Sector</u>	<u>Programa</u>		<u>Unidad Ejecutora</u>
	<u>Nº</u>	<u>Denominación</u>	
33	1.01	Administración General	Despachos del Ministro y Sub-secretario - Director General y Sub - Director General - Asesoría Letrada - Inspecciones y Sumarios - Planeamiento y Presupuesto - Protocolo - Departamento de Servicio Administrativo
33	1.02	Ejecución de la Política Internacional	Departamento de Política Exterior - Departamento Consular - Departamento de Integración y Departamento de Relaciones Económicas Internacionales
33	1.03	Docencia, Información e Investigación Diplomática	Instituto Artigas (RR EE)
33	1.04	Apoyo a Representaciones y Comisiones Nacionales y Comisiones Mixtas Internacionales	Despacho de la Secretaría de Estado y Dependencias de la misma
05	2.04 (Bis)	Desarrollo Regional de la Cuenca de la Laguna Merín <u>1/</u>	Oficina de Planeamiento y Presupuesto, Coordinando los Trabajos de la Delegación Uruguaya a la Comisión Mixta Brasileño - Uruguaya
33	2.05	Construcción e Inversión para el Servicio de Relaciones Exteriores	Dirección de Arquitectura del Ministerio de Obras Públicas

1/ Se transfiere al Ministerio de Ganadería y Agricultura, Art. 514, Ley 13.640.

INCISO 7 - MINISTERIO DE GANADERIA Y AGRICULTURA

<u>Sector</u>	<u>Programa</u>		<u>Unidad Ejecutora</u>
	<u>Nº</u>	<u>Denominación</u>	
11	1.01	Administración General	Ministerio de Ganadería y Agricultura
11	1.02	Investigación y Experimentación Agropecuaria	Dirección Coordinadora de Investigación y Extensión
11	1.03	Extensión y Asistencia Técnica y Financiera	Dirección Coordinadora de Investigación y Extensión
05	1.04	Desarrollo de los Recursos Naturales Renovables	Dirección Coordinadora de Recursos Naturales Renovables
11	1.05	Prestación de Servicios Agropecuarios	Dirección Coordinadora de Servicios Agropecuarios
11	1.06	Contralor Legal	Dirección de Contralor Legal
11	1.07	Economía Agraria	Dirección de Economía Agraria
11	1.08	Abastecimiento y Comercialización Agropecuarios	Dirección de Abastecimientos Agropecuarios
31	1.09	Planilla de Personal en Disponibilidad	Dirección de Arquitectura M.O.P.

INCISC 7 - MINISTERIO DE GANADERIA Y AGRICULTURA (cont.)

<u>Sector</u>	<u>Programa</u>		<u>Unidad Ejecutora</u>
	<u>Nº</u>	<u>Denominación</u>	
11	2.10	Inversión en Construcciones y Equipamiento para los Servicios Agropecuarios	Ministerio de Ganadería y Agricultura y Ministerio de Obras Públicas
05		Desarrollo Regional de la Cuenca de la Laguna Merín. <u>1/</u>	Oficina de Planeamiento y Presupuesto coordinando trabajos Delegación Uruguay a la Comisión Mixta Brasileño - Uruguay

1/ Art. 514, ley 13.640.

INCISO 8 - MINISTERIO DE INDUSTRIA Y COMERCIO

<u>Sector</u>	<u>Programa</u>		<u>Unidad Ejecutora</u>
	<u>N°</u>	<u>Denominación</u>	
12	1.01	Administración General	Dirección General de Administración
12	1.02	Formulación de las Bases Técnicas para la Fijación de la Política Industrial	Dirección de Industrias a Departamento de Promoción Industrial
12	1.03	Administración de la Política de Protección Industrial	Departamento de Informes Técnicos Industriales
12	1.04	Contralor de Aplicación de la Legislación Industrial	Departamento de Contralores Varios
12	1.05	Administración y Elaboración del Registro de la Propiedad Industrial	Dirección de la Propiedad Industrial
08	1.06	Coordinación con Entes	Ministerio de Industria y Comercio
05	1.07	Investigaciones Geológicas	a) Despacho de la Dirección del Instituto Geológico del Uruguay; b) Departamento Técnico - Científico del Instituto Geológico del Uruguay
05	1.08	Alumbramiento de Aguas Subterráneas y Estudios Varios	Departamento Técnico - Industrial del Instituto Geológico del Uruguay. Es responsable de este Programa la Dirección del Instituto Geológico del Uruguay

INCISO 8 - MINISTERIO DE INDUSTRIA Y COMERCIO (cont.)

<u>Sector</u>	<u>Programa</u>		<u>Unidad Ejecutora</u>
	<u>Nº</u>	<u>Denominación</u>	
12	1.09	Contralor y Registro de Minas y Canteras	Inspección General de Minas. Es responsable de este Programa la Dirección del Instituto Geológico del Uruguay
13	1.10	Administración de la Política Comercial	Dirección General de Comercio
12	1.11	Regulación de Precios y Subsidio de Artículos de Primera Necesidad	Consejo Nacional de Subsistencias y Contralor de Precios
12	1.12	Transferencias	Ministerio de Industria y Comercio

INCISO 9 - MINISTERIO DE TRANSPORTE, COMUNICACIONES Y TURISMO

<u>Sector</u>	<u>Programa</u>		<u>Unidad Ejecutora</u>
	<u>Nº</u>	<u>Denominación</u>	
31	1.01	Administración General	Despacho de la Secretaría de Estado y Dependencias vinculadas
06	1.02	Asesoramiento en la Formulación de la Política, Coordinación y Supervisión del Transporte	Dirección Nacional de Transporte
06	1.03	Servicios Auxiliares para la Coordinación entre los diversos medios de transporte	Dirección General de Almacenaje y Servicios Auxiliares
31	1.04	Servicios de Meteorología	Dirección General de Meteorología del Uruguay
06	1.05	Servicios de Aviación Civil	Dirección General de Aviación Civil del Uruguay
07	1.06	Asesoramiento en la Formulación de la Política, Coordinación y Supervisión de Comunicaciones	Dirección Nacional de Comunicaciones
07	1.07	Servicios de Telecomunicaciones	Dirección General de Telecomunicaciones
07	1.08	Servicios Postales	Dirección General de Correos
14	1.09	Asesoramiento en la Formulación de la Política, Coordinación y Supervisión del Turismo	Dirección Nacional de Turismo
14	1.10	Administración de Turismo	Oficina Nacional de Turismo

INCISO 9 - MINISTERIO DE TRANSPORTE, COMUNICACIONES Y TURISMO (cont.)

<u>Sector</u>	<u>Programa</u>		<u>Unidad Ejecutora</u>
	<u>Nº</u>	<u>Denominación</u>	
06	2.11	Construcciones y Equipamiento Básico de Aeronáutica Civil y Meteorología	Ministerio de Obras Públicas
07	2.12	Inversiones en Servicios de Comunicaciones	Dirección Nacional de Comunicaciones
14	2.13	Obras de Apoyo a la Promoción Turística	Ministerio de Obras Públicas y posibilidad de convenios con Gobiernos Departamentales

INCISO 10 - MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS

<u>Sector</u>	<u>Programa</u>		<u>Unidad Ejecutora</u>
	<u>Nº</u>	<u>Denominación</u>	
31	1.01	Administración General	Despacho de la Secretaría de Estado y Oficinas Dependientes
31	1.02	Administración Financiera y Programación de la Utilización de los Recursos para Obras Públicas	Contaduría Central y Delegadas - Tesorería
06	1.03	Servicios para Construcción y Mantenimiento de Vías de Comunicación Terrestre	Dirección de Vialidad
06	1.04	Contralor del uso de Vías de Comunicación Terrestre ^{1/}	Dirección Nacional de Tránsito
05	1.05	Servicios para la Habilitación de Vías de Navegación y Aprovechamiento de Recursos Hidráulicos	Dirección de Hidrografía
31	1.06	Servicios para la Construcción y Reparación de Edificios	Dirección de Arquitectura
05	1.07	Relevamientos y Estudios Topográficos	Dirección de Topografía
06	2.08	Construcción, Mejoramiento y Mantenimiento de la Red Vial	Dirección de Vialidad

^{1/} Puede pasar a ser actividad del Programa 1.03 por decisión del P. E. (art. 209, Ley 13.640).

INCISO 10 - MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS (cont.)

<u>Sector</u>	<u>Programa</u>		<u>Unidad Ejecutora</u>
	<u>Nº</u>	<u>Denominación</u>	
05	2.09	Construcción de Obras Nuevas, Mejora- miento y Mantenimiento de las Vías Nave- gables y Aprovechamiento de Recursos Hi- dráulicos	Dirección Hidrografía
31	2.10	Obras de Arquitectura	Dirección Arquitectura
31	2.11	Obligaciones y Obras Varias	Dirección Arquitectura

INCISO 11 - MINISTERIO DE CULTURA

<u>Sector</u>	<u>Programa</u>		<u>Unidad Ejecutora</u>
	<u>Nº</u>	<u>Denominación</u>	
01	1.01	Administración General	Despacho de la Secretaría de Estado - Dirección de Administración - Dirección Técnico Contable - Dirección de Justicia - Secretaría General - Asesoría Letrada - Inspección General de Servicio - Oficina de Programación y Presupuesto
31	1.02	Asesoramiento Letrado a la Administración Pública	Fiscalías de Gobierno de Primer y Segundo Turno
31	1.03	Inscripción y certificación de actos y contratos y Servicios Notariales	Dirección General de Registros y Escribanía de Gobierno y Hacienda
12/13	1.04	Publicaciones Oficiales y Servicio de Impresiones para la Administración Pública	Imprenta Nacional y Dirección y Administración del Diario Oficial
31	1.05	Inscripciones y certificaciones relativas al estado civil de las personas	Dirección General del Registro de Estado Civil
36	1.06	Ejercicio del Ministerio Público, del Ministerio Fiscal, de la Abogacía del Estado y Actuación en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo	Fiscalía de Corte y Procuraduría General de la Nación - Fiscalías Nacionales de Hacienda Civil y del Crimen - Fiscalías Letradas Departamentales - Procuradurías del Estado en lo Contencioso Administrativo
35	1.07	Administración de Cárceles	Dirección General de Institutos Penales

INCISG 11 - MINISTERIO DE CULTURA (cont.)

- 158 -

<u>Sector</u>	<u>Programa</u>		<u>Unidad Ejecutora</u>
	<u>Nº</u>	<u>Denominación</u>	
01	1.08	Difusión Cultural y Promoción de las Artes Plásticas	Dirección de Actividades Culturales - Comisión Nacional de Bellas Artes - Comisión Nacional de UNESCO - Comisiones Especializadas
01	1.09	Coordinación de la Educación Nacional y Fomento de las Investigaciones Técnico - Científicas	Comisión Coordinadora de los Entes de Enseñanza - Consejo Nacional de Investigaciones Técnicas - y Científicas - Dirección de Actividades Musicales y Secretariados Técnicos
01	1.10	Investigaciones Biológicas y Relativas a la Energía Atómica	Instituto de Investigación de Ciencias Biológicas - Comisión Nacional de Energía Atómica
01	1.11	Administración de la Biblioteca Nacional	Biblioteca Nacional
01	1.12	Ediciones del Estado, Promoción Editorial, Distribución de Libros y Formación de bibliotecas	Instituto del Libro - Comisiones Editoras y Comisión del Papel
01	1.13	Mantenimiento y Desarrollo de Museos, Archivo y Preservación del Patrimonio Histórico - Artístico de la Nación	Dirección del Patrimonio Histórico y Artístico Nacional - Museo Histórico Nacional - Museo Nacional de Historia Natural - Museo Nacional de Bellas Artes - Museo Aduanero y de Hacienda - Museo y Escuela Cívica "Juan Zorrilla de San Martín" - Archivo General de la Nación - Taller de Restauración del Patrimonio Histórico y Artístico de la Nación

INCISO 11 - MINISTERIO DE CULTURA (cont.)

- 15 -

<u>Sector</u>	<u>Programa</u>		<u>Unidad Ejecutora</u>
	<u>Nº</u>	<u>Denominación</u>	
01	1.14	Organización de Espectáculos Artísticos y Administración de Radio y Televisión Oficiales	Servicio Oficial de Difusión Radio Eléctrica
01	1.15	Desarrollo y Fomento de la Educación Física y de las Actividades Deportivas	Comisión Nacional de Educación Física
01	1.16	Apoyo Financiero para el Desarrollo de Actividades Culturales y de Entidades con fines de Mejoramiento Social	Despacho de la Secretaría de Estado y Dependencias Correspondientes
35	2.17	Remodelación y Términación de establecimientos Carcelarios y Complementación de Obras en Ejecución	Dirección de Arquitectura del Ministerio de Obras Públicas
01	2.18	Construcción de Hogares Estudiantiles	Dirección de Arquitectura del Ministerio de Obras Públicas
01	2.19	Construcción de Monumentos Históricos, Reparaciones y Ampliaciones de Museos	Dirección de Arquitectura del Ministerio de Obras Públicas
01	2.20	Construcciones, Reparaciones y Ampliaciones en Plazas y Campos Deportivos, Rincones Infantiles y otras obras vinculadas a la práctica de los Deportes	Comisión Nacional de Educación Física

INCISO 12 - MINISTERIO DE SALUD PUBLICA

- 160 -

<u>Sector</u>	<u>Programa</u> <u>Nº</u>	<u>Denominación</u>	<u>Unidad Ejecutora</u>
02	1.01	Fijación y supervisión del cumplimiento de la Política de Salud	Nivel central (Ministro y Subsecretario) Director General de Salud - División de Planeamiento y Presupuesto - Dirección General de Secretaría
02	1.02	Servicios generales de los programas de Salud Pública	Nivel central en sus respectivas dependencias
02	1.03	Adiestramiento	Escuela de Sanidad - Escuela de Nurses Dr. Carlos Nery - Nivel Central (Cursos de adiestramiento en servicio)
02	1.04	Atención médica curativa y de rehabilitación	Hospitales - Policlínicas y dispensarios de todo el país
02	1.05	Prevención de enfermedades, vigilancia y mejoramiento de la salud	Centros y Subcentros de salud y otros establecimientos
02	1.06	Servicios rurales integrados	Unidades integradas
02	1.07	Alimentación complementaria a grupos vulnerables	Hospitales - Centros de Salud - Policlínicas - Otras dependencias del M. S. P.
02	1.08	Asistencia Social y Atención médica de ancianos	Hospitales - Hogar de Ancianos y Familias seleccionadas para su tenencia
02	1.09	Producción de medicamentos y alimentos para uso interno del Ministerio	Laboratorio Químico Industrial Dorrego - Panadería Piñeyro del Campo - Fideería Saint Bois

INCISO 12 - MINISTERIO DE SALUD PUBLICA (continuación)

<u>Sector</u>	<u>Programa</u>	<u>Unidad ejecutora</u>
<u>Nº</u>	<u>Denominación</u>	
02	1.10 Apoyo financiero a instituciones privadas de acción en el campo de la Salud	A. U. P. I.- Dirección Revista Archivos Uruguayos de Medicina, Cirugía y Especialidades - Inst. de Ciegos - Procardias - Centro del Cáncer Laríngeo - Esc. "F. D. Roosevelt" - Liga Nacional Contra el Alcoholismo - Centro de Lucha Antileprosa - Asoc. de Diabéticos del Uruguay - Sanatorio para Obreras y Empleadas - Instituciones Científicas - Com. Honor. para la Lucha Antituberculosa - Liga Uruguaya Contra la Tuberculosis - Asoc. Pro Rec. del Lisiado del Depto. de Colonia - Cooperativa de Consumos de Salud Pública - Asoc. Urug. de lucha contra el Cáncer. - Comisiones vecinales de apoyo a la Salud Pública - Hogar Infantil "Gral. Artigas" de Dolores.
02	2.11 Construcción, reparación y remodelación en edificios hospitalarios	Dirección Arquitectura M. O. P.
09	2.12 Abastecimientos de agua a comunidades rurales menores de 1.000 habitantes	Comité Técnico de las Instituciones Participantes.

- 162 -

INCISO 13 - MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

<u>Sector</u>	<u>Programa</u>		<u>Unidad Ejecutora</u>
	<u>Nº</u>	<u>Denominación</u>	
03	1.01	Administración General	Despachos del Ministro y Subsecretario - Niveles centrales del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (Asesoría, Unidades, Coordinadoras de la Política de la Seguridad Social - Grupo Sectorial de Planeamiento y Presupuesto - Secretaría General de Comisiones - Secretaría Técnica de Relación con Organismos Internacionales - Dirección de Servicios Administrativos - Dirección Financiero Contable
03	1.02	Estudio y regulación del Mercado de Trabajo y del Empleo	Servicio de Mano de Obra y Empleo
03	1.03	Asesoramiento y Asistencia al Trabajador	Centro de Asesoramiento y Asistencia al Trabajador
03	1.04	Regulación del Salario y Relaciones Laborales	Dirección de Relaciones Laborales y Salarios
03	1.05	Centralor de la Legislación Laboral y de la Seguridad Social	Inspección General del Trabajo y la Seguridad Social
03	1.06	Investigación Dietética y Asistencia Alimenticia	Instituto Nacional de Alimentación
03	1.07	Coordinación de la Asistencia Social y Capacitaciones diversas	Instituto del Servicio Social
03	1.08	Vida y bienestar del menor	Consejo del Niño
03	1.10	Apoyo Financiero para la Escuela Universitaria de Servicio Social	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
03	2.09	Construcciones y Reparaciones de Edificios pertenecientes al Consejo del Niño	Dirección de Arquitectura M. O. P.

INCISO 16 - PODER JUDICIAL

<u>Sector</u>	<u>Programa</u>		<u>Unidad Ejecutora</u>
	<u>Nº</u>	<u>Denominación</u>	
36	1.01	Administración Superior de Justicia	Suprema Corte de Justicia
36	1.02	Administración de Justicia a nivel de Tribunales de Apelación	Suprema Corte y Tribunales de Apelaciones
36	1.03	Administración de Justicia a nivel de Juzgados Letrados de Primera Instancia de Montevideo de Competencia Especializada	Suprema Corte y Juzgados Letrados de Primera Instancia de Montevideo de Competencia Especializada
36	1.04	Administración de Justicia a Nivel de Juzgados de Primera Instancia del Interior de Competencia Mixta	Suprema Corte y Juzgados Letrados de Primera Instancia de Competencia Mixta (Interior)
36	1.05	Administración de Justicia a Nivel de Juzgados de Paz de Competencia Mixta	Suprema Corte de Justicia y Juzgados de Paz de Competencia Mixta
36	1.06	Servicios Técnicos de Defensa y Asistencia Letrada de Oficio, Periciales y Registrales	Suprema Corte de Justicia
36	2.07	Construcción, Adiciones, Mejoras y Reparaciones Extraordinarias del Palacio de Justicia	Dirección Arquitectura M. O. P.

INCISO 17 - TRIBUNAL DE CUENTAS DE LA REPUBLICA

<u>Sector</u>	<u>Programa</u>		<u>Unidad Ejecutora</u>
	<u>Nº</u>	<u>Denominación</u>	
31	1.01	Contralor Económico - Financiero de los Organismos del Sector Público	Tribunal de Cuentas de la República

INCISO 18 - CORTE ELECTORAL

31	1.01	Justicia Electoral Nacional y Administración General	Corte Electoral
31	1.02	Justicia Electoral Departamental, Inscripción Cívica Regular. Registros Cívicos (Nacional y Departamentales) y Organización del acto eleccionario	Corte Electoral

INCISO 19 - TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

36	1.01	Jurisdicción anulatoria sobre los actos administrativos definitivos y jurisdicción sobre cortiendas de competencia y diferencias que se susciten entre el estado y sus diversos órganos y entre estos entre sí	Tribunal de lo Contencioso Administrativo
----	------	--	---

INCISO 20 - OBLIGACIONES GENERALES DEL ESTADO

<u>Sector</u>	<u>Programa</u>		<u>Unidad Ejecutora</u>
	<u>Nº</u>	<u>Denominación</u>	
99	1.01	Servicio de Deuda Pública	Ministerio de Hacienda
99	1.02	Servicio de Pago a Clases Pasivas	Ministerio de Hacienda
99	1.03	Cargas Legales por Sistema Jubilatorio	Ministerio de Hacienda
99	1.04	Prestaciones de Carácter Social	Ministerio de Hacienda
99	1.05	Otros Créditos Presupuestales	Ministerio de Hacienda
99	1.06	Subvenciones	Ministerio de Hacienda
99	1.07	Financiamiento de Organismos de Enseñanza	Ministerio de Hacienda
99	1.08	Obligaciones Complementarias Ejercicio 1967	Ministerio de Hacienda

INCISO 23 - CONSEJO NACIONAL DE ENSEÑANZA PRIMARIA Y NORMAL

<u>Sector</u>	<u>Programa</u>		<u>Unidad Ejecutora</u>
	<u>Nº</u>	<u>Denominación</u>	
01	1.01	Fijación y supervisión del cumplimiento de la Política Educacional del Consejo Nacional de Enseñanza Primaria y Normal	Consejo Nacional de Enseñanza Primaria
01	1.02	Enseñanza Primaria	Inspección Técnica
01	1.03	Educación Común	Inspección Técnica
01	1.04	Enseñanza Especial	Inspección Técnica
01	1.05	Servicios Docentes Auxiliares	Depto. de Actividades Escolares División Investigación y Estadíst. Educativa
01	1.06	Formación y Capacitación del Personal Docente para la Enseñanza Primaria y Normal	Inspección Nacional de Institutos Normales
01	1.07	Servicios de Administración	Dirección General
01	1.08	Administración Financiera	División Hacienda
01	1.09	Servicios Complementarios de Salud y Bienestar Escolar	División Salud y Bienestar Escolar
01	1.10	Programación Construcción y Conservación de Locales Escolares	División Edificación y Equipamiento Escolar
01	2.11	Obras e Inversiones para los Servicios de Enseñanza Primaria	Dirección de Arquitectura del M. O. P.

INCISO 24 - CONSEJO NACIONAL DE ENSEÑANZA SECUNDARIA

<u>Sector</u>	<u>Programa</u>		<u>Unidad Ejecutora</u>
	<u>Nº</u>	<u>Denominación</u>	
01	1.01	Administración General de Enseñanza Secundaria	Consejo Nacional de Enseñanza Secundaria
01	1.02	Enseñanza Secundaria	Varios
01	1.03	Formación y perfeccionamiento de Profesores para Enseñanza Secundaria	Instituto de Profesores "Artigas"
01	1.04	Servicios de Complemento y Extensión de Enseñanza Secundaria	Observatorio Astronómico - Biblioteca Central - TV Educativa - Departamento de Divulgación y Cultura
01	2.05	Obras de Inversiones para los Servicios de Enseñanza Secundaria	Dirección de Arquitectura del M. O. P.

INCISO 25 - UNIVERSIDAD DEL TRABAJO DEL URUGUAY

<u>Sector</u>	<u>Programa</u>		<u>Unidad Ejecutora</u>
	<u>Nº</u>	<u>Denominación</u>	
01	1.01	Servicios Administrativos	Secretaría General
01	1.02	Enseñanza Técnica Agraria	Dirección de Enseñanza Técnica Agraria
01	1.03	Enseñanza Técnica Industrial	Dirección de Enseñanza Técnica Industrial
01	1.04	Enseñanza Artesanal y Artística	Inspección de Enseñanza Artesanal y Artística
01	1.05	Enseñanza Comercial y de Servicios	Inspección de Enseñanza Comercial y de Servicios
01	1.06	Enseñanza para la Formación de la Mujer	
01	1.07	Servicio Técnico Docente	Dirección Técnica: (Dirección e Inspección de los Servicios - Instituto Normal de Enseñanza Técnica y Centro de Capacitación Técnica - Departamento de Formación para la Empresa - Servicio Nacional de Aprendizaje - Biblioteca - Museo y Archivo Histórico - División de Asistencia (Departamento de Orientación - Departamento Médico - Departamento de Asistencia al Egresado) - Departamento de Seguridad Industrial - Departamento de Enseñanza Audiovisual)
01	1.08	Planeamiento Educativo	Dirección de Planeamiento
01	2.09	Obras e Inversiones para los Servicios de la Universidad del Trabajo	Dirección de Arquitectura del Ministerio de Obras Públicas

INCISO 26 - UNIVERSIDAD DE LA REPUBLICA

<u>Sector</u>	<u>Programa</u>		<u>Unidad Ejecutora</u>
	<u>Nº</u>	<u>Denominación</u>	
01	1.01	Dccencia	Universidad de la República
01	1.02	Investigación	Universidad de la República
02	1.03	Asistencia	Universidad de la República
01	1.04	Extensión y Divulgación	Universidad de la República
01	1.05	Bienestar	Universidad de la República
01	1.06	Administración	Universidad de la República
01	1.07	Servicios Auxiliares	Universidad de la República
01	2.08	Obras e Inversiones para los Servicios Universitarios	Dirección de Arquitectura del Ministerio de Obras Públicas - Universidad de la República

INCISO 28 - BANCO DE PREVISIÒN SOCIAL

<u>Sector</u>	<u>Programa</u>		<u>Unidad Ejecutora</u>
	<u>Nº</u>	<u>Denominación</u>	
03	1.01	Coordinación de los Servicios Estatales de Previsión Social y Organización de la Seguridad Social	Banco de Previsión Social
03	1.02	Computación de la Seguridad Social	Centro de Computación de la Seguridad Social
03	1.03	Determinación de Prestaciones y Beneficiarios	Banco de Previsión Social: Sector Industria y Comercio Civil y Rural
03	1.04	Administración y Servicios Técnicos Generales	Banco de Previsión Social: Sector Industria y Comercio Civil y Rural
03	1.05	Recaudación	Banco de Previsión Social: Sector Industria y Comercio Civil y Rural
03	1.06	Interior	Banco de Previsión Social: Sector Industria y Comercio Civil y Rural
03	2.07	Construcción Edificio Sede Oficinas Centrales del Banco de Previsión Social	Banco de Previsión Social
<u>DETALLE DE SUBPROGRAMAS</u>			
	1.03.01	Determinación de Prestaciones y Beneficiarios	Caja de Jubilaciones y Pensiones de Industria y Comercio: Sub Gerencia General de Pasividades con sus Departamentos de Trámite de Pasividades Liquidación de Pasividades y Seguro de Paro
	1.03.02	Determinación de Prestaciones y Beneficiarios	Caja de Jubilaciones y Pensiones Civiles y Escolares. Sub Gerencia General de Pasividades
	1.03.03	Determinación de Prestaciones y Beneficiarios	Caja de Jubilaciones y Pensiones de los trabajadores Rurales y Domésticos y de Pensiones a la Vejez: Sub Gerencia General de Pasividades

INCISO 2º - BANC DE PREVISIÒN SOCIAL (cont.)

<u>Sector</u>	<u>Sub programa</u>		<u>Unidad Ejecutora</u>
	<u>Nº</u>	<u>Denominación</u>	
	1.04.01	Administración y Servicios Técnicos Generales	Caja de Jubilaciones y Pensiones de la Industria y Comercio: Gerencia General - Sub Gerencia General de Servicios Generales y Tesorería - Contaduría - Depto. Jurídico - Escribanía - Depto. Médico y Arquitectura y Obras
	1.04.02	Administración y Servicios Técnicos Generales	Caja de Jubilaciones y Pensiones Civiles y Escolares: Sub Gerencia General de Administración - Secretaría y de Inspección
	1.04.03	Administración y Servicios Técnicos Generales	Caja de Jubilaciones y Pensiones de Trabajadores Rurales y Domésticos y Pensiones a la vejez Administración General y Servicios Técnicos Generales
	1.05.01	Recaudación	Caja de Jubilaciones y Pensiones de Industria y Comercio: Sub Gerencia General de Recaudación
	1.05.02	Recaudación	Caja de Jubilaciones y Pensiones Civiles y Escolares: Sub Gerencia General de Hacienda
	1.05.03	Recaudación	Caja de Jubilaciones y Pensiones de los Trabajadores Rurales Domésticos y Pensiones a la vejez: Sub Gerencia General de Recaudación
	1.06.01	Interior	Caja de Jubilaciones y Pensiones de Industria y Comercio: Sub Gerencia General del Interior
	1.06.02	Interior	Caja de Jubilaciones y Pensiones Civiles y Escolares Gerencia del Departamento de Agencias
	1.06.03	Interior	Caja de Jubilaciones y Pensiones de Trabajadores Rurales Domésticos y Pensiones a la vejez - Sub Gerencia General de Interior

INCISO 29 - CAJA DE COMPENSACIONES POR DESOCUPACION EN LAS BARRACAS DE LANAS,
CUEROS Y AFINES

<u>Sector</u>	<u>Programa</u>		<u>Unidad Ejecutora</u>
	<u>Nº</u>	<u>Denominación</u>	
03	1.01	Conducción y Coordinación Técnico-Administrativa de la Seguridad Social Desocupación en las Barracas de Lanás, Cueros y Afines	Caja de Compensación por Desocupación en las Barracas de Lanás, Cueros y Afines
03	1.02	Compensación por Desocupación de Afiliados y su Seguridad	Caja de Compensaciones por Desocupación en las Barracas de Lanás, Cueros y Afines

INCISO 30 - CAJA DE COMPENSACIONES POR DESOCUPACION EN LA INDUSTRIA FRIGORIFICA

03	1.01	Conducción y Coordinación Técnico-Administrativa de la Seguridad Social	Caja de Compensaciones por Desocupación en la Industria Frigorífica
03	1.02	Compensación por Desocupación del Afiliado y su Seguridad	Caja de Compensaciones por Desocupación en la Industria Frigorífica

INCISO 31 - CAJA DE RETIRADOS Y PENSIONISTAS MILITARES

03	1.01	Conducción y Coordinación Técnico-Administrativa de la Seguridad Social de las Fuerzas Armadas	Caja de Retirados y Pensionistas Militares
----	------	--	--

INCISO 32 - OBRAS SANITARIAS DEL ESTADO

<u>Sector</u>	<u>Programa</u>		<u>Unidad Ejecutora</u>
	<u>Nº</u>	<u>Denominación</u>	
09	1.01	Agua Potable	O. S. E.
09	1.02	Aguas Fervidas	O. S. E.
09	1.03	Administración General	O. S. E.
09	2.04	Construcciones Sanitarias	O. S. E.

INCISO 33 - INSTITUTO NACIONAL DE VIVIENDAS ECONOMICAS

04	1.01	Fijación y Dirección de la Política de Ejecución de los Planes de Vivienda del Sector Público	I. N. V. E.
04	1.02	Administración de Viviendas y Asistencia Social	I. N. V. E.
04	1.03	Proyección y Dirección de Obras	I. N. V. E.
04	2.04	Construcción de Viviendas Económicas	I. N. V. E.