UNIVERSIDAD DE LA REPUBLICA

FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS Y DE ADMINISTRACION

Instituto de Economía, Administración
y Contabilidad de Haciendas Públicas

Selección de Temas sobre Administración Pública

TOMO VI

TECNICA PRESUPUESTAL

MONTEVIDEO
1958

INDICE

Pág.

— Prólogo 5

— Palabras del Presidente de ASUAP 7

— Presupuesto General de Gastos y Planeación de la Economía Nacional

Dr. Nilo Berchesi 9

— Aspectos del Presupuesto General de Gastos del Uruguay

Cr. Hugo A. De Marco 21

— La Oficina del Presupuesto. - El Trámite del Presupuesto. - El Presupuesto de Actividades. - En los Estados Unidos

Cr. Fausto Díaz Paulós y
Cr. Walter Luziardo Aznárez 29

PROLOGO

La Asociación Uruguaya de Administración Pública realizó a fines de 1957, bajo los auspicios de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración y con la colaboración de este Instituto, una Mesa Redonda para discutir problemas relacionados con la técnica de la preparación del presupuesto general de gastos del Estado.

La presente publicación del Instituto recoge los principales trabajos que se presentaron a la discusión en dicha Mesa Redonda y cuya difusión considera de interés.

El Director.

PALABRAS DEL PRESIDENTE DE ASUAP SEÑOR JOSE SILVEIRA CONDE

La ASOCIACION URUGUAYA DE ADMINISTRACION PUBLICA continúa hoy su ciclo de jornadas públicas, organizado para exponer, divulgar y analizar los muchos y trascendentes problemas que afectan nuestra administración estatal.

Esta jornada adquiere relieve especial, porque por vez primera la Asociación llega hasta la FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS Y DE ADMINISTRACION, tan vinculada por su actividad docente y científica a los problemas que constituyen la razón de ser de nuestra corporación.

Sea entonces nuestra primera palabra, de saludo y agradecimiento para las autoridades de esta casa, cuya gentil hospitalidad habrá de ser indudablemente, el medio que permita la manifestación de una amable y fructuosa colaboración.

No estamos expresando una mera esperanza, sino la consecuencia lógica de realidades ya tangibles. Porque desde nuestros primeros pasos tuvimos la satisfacción de poder contar con el aliciente del apoyo moral que nos otorgó el INSTITUTO DE ADMINISTRACION DE LAS HACIENDAS PUBLICAS de esta Facultad, concretado en la voluntad generosa y entusiasta de su Director, el Profesor Doctor Nilo Berchesi.

Fue precisamente ese apoyo, nacido indudablemente de una comunidad de inquietudes e ideales, lo que nos animó a conversar con el Profesor Berchesi sobre la posibilidad de organizar una Mesa Redonda sobre problemas vinculados con los Presupuestos públicos.

La ASOCIACION, orientada en el firme propósito de lograr mediante la discusión pública y el análisis científico, el aporte de soluciones concretas a los problemas administrativos de nuestro país, ha organizado ya una serie de debates y conferencias, en los que se han tratado los problemas de la administración de personal y las cuestiones vinculadas por las adquisiciones públicas.

El problema que planteamos hoy con la colaboración de la Facultad y de su Instituto de Administración de las Haciendas Públicas, es no menos trascendente y polémico: deseamos estudiar y discutir las cuestiones relacio-

nadas con los presupuestos públicos, pero limitando la materia a los aspectos técnico-administrativos, único campo en el cual podremos movernos sin desatender la declarada intención de procurar conclusiones prácticas y beneficiosas.

Un autor ha afirmado que las generaciones del futuro, a través de los Presupuestos Nacionales, dispondrían de suficiente material como para reconstruir la estructura y la historia de las Naciones de nuestra época. Esa afirmación, que no puede menos que ser compartida, cuando se consideran casos como el de nuestro país donde los diversos presupuestos estatales absorben una porción formidable de la renta nacional, no puede menos que dejarnos perplejos y preocupados cuando procuramos imaginar la imagen que de nuestra República se formarían generaciones venideras examinando los textos, muchas veces jeroglíficos, de nuestros presupuestos públicos.

Si esa falta de técnica y coherencia en los presupuestos públicos de nuestro país, es una de las causas de los innumerables problemas que aquejan nuestra Administración, o si por el contrario, es consecuencia de factores que se mueven en otros planos de la actividad nacional, es una interrogante que podría ser despejada en el curso de estas reuniones.

De todas maneras, estamos seguros de que la colaboración que hoy nos brindan estos calificados técnicos de la Facultad de Ciencias Económicas, no podrá menos que resultar beneficiosa para la Administración Pública nacional. Eso, más que una esperanza, es la expresión de una sentida necesidad, porque la Administración Pública requiere, como combustible vital para su prosperidad, el apoyo de la opinión pública. Estas Mesas Redondas pretenden ser, con la renovación purificadora que significa la libre y elevada discusión, el motor que estimule, en su sentido constructivo, esa necesaria vinculación entre Administración pública y opinión pública.

Es con enorme complacencia que, en nombre de la ASOCIACION URUGUAYA DE ADMINISTRACION PUBLICA, cedo la palabra al Profesor Doctor Nilo Berchesi. Su personalidad docente, profesional y pública es de todos bien conocida; destacar las dotes que lo adornan es incurrir en lugares comunes; su prestigio consagrado dentro y fuera de fronteras, no requiere ya nuestro modesto "pláceme". Basta por lo tanto señalar, que la ASOCIACION se siente honrada con su generosa colaboración, sumando a su agradecimiento la esperanza de que en el futuro continue su valioso apoyo a esta causa, que no es de nuestra Asociación, ni de la Facultad, sino que es de la Nación entera.

PRESUPUESTO GENERAL DE GASTOS
Y
PLANEACION DE LA ECONOMIA NACIONAL

NILO BERCHESI

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

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

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

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

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

1. — NATURALEZA DEL PRESUPUESTO GENERAL DE GASTOS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1ª) Porque el presupuesto no es anual, como lo era en la Constitución anterior;

2ª) Porque todas las planillas del presupuesto comprenden gastos cuya índole indica que no pueden sufrir reducciones sustanciales, salvo en el caso de que se decidiera la supresión de ciertos servicios o de partidas para gastos de funcionamiento de oficinas;

3ª) Porque la Constitución actual establece en su artículo 228 la vigencia permanente del presupuesto general de gastos.

3. — PRESUPUESTO GENERAL DE GASTOS Y PRESUPUESTO DE SUELDOS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Tomando la realidad actual podemos distinguir dos aspectos bien diferenciados:

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

2º) las normas que se relacionan con la ejecución y aplicación de dichas leyes.

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

5. — VERDADERO CONCEPTO DEL PRESUPUESTO

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

7. — PRESUPUESTO Y PLANEACION DE LA ECONOMIA NACIONAL.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

El mencionado decreto dice:

"Montevideo, 27 de diciembre de 1950.

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

"El Presidente de la República, Decreta:

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

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

"Art. 3º — Créase la Sección Estadística de la Desocupación; del Mi-
" nisterio de Industrias y Trabajo, que tendrá el cometido de realizar encues-
" tas y censos con la finalidad de conocer el número de trabajadores deso-
" cupados por ramas de la industria y del comercio y por especialidades.
" Los censos y encuestas serán realizados con la colaboración de los Minis-
" terios de Obras Públicas y del Interior y de los Gobiernos Municipales,
" de conformidad con las normas que apruebe el Poder Ejecutivo previo
" informe del Consejo General de Estadísticas".

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

ASPECTOS DEL PRESUPUESTO GENERAL DE GASTOS DEL URUGUAY

Profesor HUGO A. DE MARCO

Quiero empezar agradeciendo a la Directiva de la ASUAP y especialmente al Señor Presidente de la misma por la amable invitación que me ha formulado de participar en esta "Mesa Redonda" en carácter de expositor sobre un tema de gran importancia y palpitante actualidad en estos días.

El tema que me toca desarrollar se refiere al contenido, a la estructura y a la preparación del presupuesto.

Ya en la exposición de ayer el Dr. Berchesi dió una visión panorámica de estos aspectos, como introducción al tema central que desarrolló. Hoy me voy a permitir repetir algunos de los aspectos a que se refirió el Dr. Berchesi, en esa introducción.

Contenido del Presupuesto.

Nuestra Constitución actual separa tres presupuestos: el de sueldos, el de gastos y el de recursos. Si leemos con detención el artículo 214 de la Constitución veremos que nada dice en cuanto al contenido de esos presupuestos. No era así en la Constitución de 1942, que establecía claramente que se incluirían en el presupuesto general los recursos y los gastos ordinarios del Estado. Ya había, pues, una limitación: aquellos recursos y gastos que no eran ordinarios no estaban incluídos en el presupuesto, es decir que las inversiones, planes de obras públicas, no estaban comprendidas en el presupuesto general de gastos.

Aunque la Constitución actual nada dice al respecto, en su artículo 86, que es repetición del Art. 76 de la vieja Constitución, se establece que la creación y supresión de servicios y cargos, las autorizaciones para gastos, etc., deben ser realizadas mediante las leyes de presupuesto. Pero un segundo inciso dispone que toda otra ley que signifique gastos, debe determinar los recursos que los cubren. Es un artículo que da lugar a dudas en su interpretación, porque admite otras leyes que no sean las de presupuesto por las que se autoricen gastos.

También en la Constitución se limita el contenido del presupuesto, ya que se establecen regímenes especiales para los gobiernos locales, para los organismos de carácter comercial e industrial, especificándose en los propios artículos que esos presupuestos no integran el presupuesto general de gastos: deben incluírse, sólo a efectos informativos, pero no formando parte de su contenido real. Tenemos ya, pues, una limitación constitucional en los presupuestos de los entes autónomos de carácter comercial e industrial y en los presupuestos de los gobiernos departamentales. También vimos que en la Constitución de 1942 tampoco se incluían las inversiones, si bien ello no se especifica en la Constitución vigente, en la práctica la norma ha continuado y actualmente las inversiones tampoco integran los presupuestos de sueldos y de gastos.

Al margen de los expresados, hay otros tipos de gastos que no se incluyen en el presupuesto, que son los gastos de seguridad social, las pasividades por concepto de jubilaciones, de pensiones, asignaciones familiares, etc.

Por último tenemos subsidios de carácter económico, de fomento a la producción o de abaratamiento del costo de la vida que tampoco se incluyen en el presupuesto.

Tal como lo expresó en la reunión de ayer el Dr. Berchesi, esto da lugar a que el presupuesto que nosotros conocemos no alcance a cubrir sino el 50 % de la actividad financiera total de nuestro país.

Dijimos que la Constitución actual separa tres presupuestos: presupuesto de sueldos, presupuesto de gastos y presupuesto de recursos; en los hechos, desde que rige esta Constitución de 1951, se han aprobado dos presupuestos y en ellos el Poder Ejecutivo, que los ha elaborado, ha presentado un presupuesto único de sueldos y de gastos y un presupuesto de recursos y las leyes que se sancionaron fueron leyes de creación de recursos y leyes de presupuesto de sueldos y gastos. Es decir que en lo que respecta a recursos no se han aprobado presupuestos y en lo referente a sueldos y gastos todavía no se ha efectuado la separación que prevee la Constitución.

¿Qué alcance tiene la inclusión de los recursos y de los gastos en el presupuesto? ¿Es similar la forma en que se tratan en los presupuestos los recursos y los gastos? ¿Tiene el mismo alcance o no? Las cifras que se incluyen para recursos tienen sólo un carácter de cifras estimativas; para los gastos, en cambio, son cifras limitativas; no puede gastarse más de lo autorizado, pero sí puede recaudarse más o menos de lo establecido en el presupuesto.

¿Si no se incluye un recurso, se puede recaudar? ¿Si no se incluye un gasto, se puede gastar? También aquí hay diferencias, la autorización para recaudar no está dada por el presupuesto sino por las leyes que crean esos recursos. Las autorizaciones para gastar vienen dadas por el presupuesto. Tan es así que en los dos últimos presupuestos, que acabo de mencionar, no existen presupuestos de recursos; se han establecido leyes que crean nuevos

recursos o modifican los existentes, pero ni en 1953 ni en 1957 se establecieron presupuestos de recursos.

Además en la Constitución se especifica que las leyes de presupuesto no pueden contener disposiciones que no sean relativas al propio presupuesto o a su ejecución y cuya vigencia exceda del período para el cual ese presupuesto se determina. No obstante ello, también en una intervención realizada ayer, el profesor Dr. Berchesi hizo notar la existencia de disposiciones que violaban este mandato constitucional y que le daban al presupuesto, en nuestro país, el carácter de ley material por su propio contenido.

Este es, a grandes rasgos, el contenido del presupuesto en nuestro país.

Estructura del Presupuesto.

No consideraremos la estructura del presupuesto de recursos, que no tenemos desde hace años; porque estimamos de mayor importancia para esta charla el aspecto de la estructura del presupuesto de sueldos y gastos.

Con respecto a los sueldos y gastos veremos en primer término como surge el crédito presupuestal. Este surge en nuestro país a través de una doble clasificación: por un lado, la administrativa y por otro, la contable. La clasificación administrativa trata de agrupar los distintos créditos presupuestales ,de acuerdo con un orden jerárquico; existe una primera división en cinco grandes capítulos que comprende a los tres poderes del Estado: el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial; un cuarto capítulo abarca los créditos de los organismos autónomos y servicios descentralizados que no sean de carácter comercial e industrial, y un quinto capítulo que comprende los servicios generales. Esa primera gran sub-división por poderes y organismos con cierta autonomía, sufre a su vez una sub-división que agrupa los créditos de aquellos servicios o unidades administrativas que están sometidos a una misma escala jerárquica. Así, en el Poder Legislativo existen dos subdivisiones, Cámara de Representantes y Cámara de Senadores; en el Poder Ejecutivo, existe una subdivisión para cada uno de los ministerios, etc. Una tercera subdivisión está dada por lo que se denomina "Item" que responde a la última unidad administrativa: oficina o servicio.

Frente a esto tenemos la otra clasificación, la contable, que distingue los gastos en tres categorías: clases, grupos y rubros. Clases, son las siguientes: retribución de servicios, adquisición de especies, pasividades e inversiones y gastos imprevistos. Los grupos, van subdividiendo estas clases y los rubros, llegan al último análisis de esa subdivisión del gasto. Hasta aquí las dos clasificaciones.

¿Cómo juegan estas clasificaciones en la estructura del presupuesto y en la determinación del crédito presupuestal?

El presupuesto en nuestro país viene dado por la reunión de una serie

de planillas que responden al "Item", es decir, a la unidad administrativa menor. El crédito así otorgado al Item o a la oficina es subdividido de acuerdo con esa clasificación contable y la última subdivisión del crédito presupuestal viene dado por la partida que es la subdivisión de esos rubros, (último grado de la clasificación contable) localizada en cada item (último grado de la clasificación administrativa). La partida individualiza el concepto del gasto, la autorización dada por el Poder Legislativo, especificando en qué forma o por qué concepto puede gastar el Poder Administrador. Esa partida está adjudicada (y aquí viene el problema más serio en lo que tiene que ver con la estructura) no a cada rubro de la clasificación contable ,que ya son cincuenta y cinco, sino que viene localizada en sub rubros.

En lo que tiene que ver con el presupuesto de sueldos, el rubro de sueldos presupuestados es uno, pero en la partida no se está individualizando el total de sueldos presupuestados sino una clasificación de funcionarios dentro de cada Item, que muchas veces abarca una determinación precisa de cada uno de los funcionarios en su propia oficina. Respecto a los otros gastos que no son remuneraciones personales, también suele haber subdivisión de rubros.

De acuerdo a nuestra estructura presupuestal, el crédito viene dado en forma muy pormenorizada, pulverizada diríamos, por distintos conceptos. A esas sub divisiones de rubros y a esa discriminación en materia de asignaciones para personal, hay que agregar otra sub división que es también sub división del Item. Analizando las planillas podemos apreciar que los Item están también sudivididos por secciones o departamentos.

Esta estructura de nuestro presupuesto trae lógicamente aparejadas grandes dificultades en la preparación y en el estudio del presupuesto por el Parlamento. Ya a fines del siglo pasado el Dr. Eduardo Acevedo, en su obra "Notas y Apuntes", expresaba que era inaudito que el estudio del sueldo de un portero tuviera que distraer la atención de los legisladores, que tenían que emitir un voto para determinar su asignación presupuestal. Esto que se decía a fines del siglo pasado se reproduce en la actualidad en la misma forma; también hoy se determinan en el presupuesto las asignaciones individuales de un buen porcentaje de los funcionarios de la Administración.

Pero, no solamente hay dificultades para la preparación y estudio del presupuesto; también existen para la ejecución del mismo. Esa subdivisión del crédito presupuestal ha motivado que estos créditos tan pormenorizados den lugar a que en algunos casos se produzcan déficit y en otros casos excedentes y ello ha debido subsanarse con el expediente de las trasposiciones de rubros. La estructuración que presenta el presupuesto, en materia de sueldos, tiene en sus consecuencias, una mayor importancia.

Dijimos que había una determinación de los distintos cargos presu-

puestados, que en algunos casos implica una determinación precisa del funcionario, con indicación de la tarea específica, el Departamento o la Sección de la oficina a la que pertenece. Esta estructura, ese determinismo exagerado tiene consecuencias perjudiciales para la Administración, porque desaparece la flexibilidad tan necesaria en cuanto a la prestación de servicios. Muchas veces hay que acudir a reforzar determinado sector de una oficina y de acuerdo a la estructura presupuestal, el funcionario requerido puede negarse. Esto, que parece exagerado para una oficina, no lo es si se toma a la Administración en su conjunto, o un Ministerio, por ejemplo. Las oficinas durante el transcurso del año tienen mayor o menor cúmulo de tareas y puede, en consecuencia, haber exceso o defecto transitorio de funcionarios; por la estructura actual un funcionario no pertenece a un Ministerio sino a una Dependencia y eso le quita flexibilidad a la Administración.

Pero es también un perjuicio para el funcionario, porque esas denominaciones especiales en algunos casos significan falta de carrera administrativa; muchas de esas denominaciones fueron obtenidas para conseguir mejoras momentáneas de la retribución personal, pero la especificación de la función, que en el presupuesto tiene asignada el funcionario, implica a veces ausencia de carrera administrativa.

Al lado de éste tenemos otro aspecto: hay también una disposición que establece que la carrera administrativa se realiza en el Item, es decir, en la oficina y por esa discriminación, por esa determinación de funcionarios que pertenecen a la oficina, hay muchos servicios incluídos en el presupuesto que apenas tienen tres, cuatro o cinco funcionarios y frente a ellas hay otras oficinas con numerosos funcionarios. ¿Cuál es la carrera administrativa que se le depara a los funcionarios de esas oficinas de escaso personal? Es nula.

También encontramos en la propia ley de presupuesto, disposiciones que establecen que, para una función administrativa, existe más de una carrera administrativa en una misma oficina.

Por último, está el otro aspecto de esa individualización del cargo, que ha dado lugar a que se produzcan mejoras específicamente determinadas en el presupuesto, hecho que trae como consecuencia el desaliento para el funcionario de obtener mejor posición por el lógico ejercicio de su carrera administrativa.

Dijimos que había gran discriminación en el crédito presupuestal y esto es cierto a medias. En la última ley de presupuesto, de fecha 31 de enero de 1957, existen por un lado oficinas que tienen esa discriminación demasiado detallista del crédito presupuestal, pero hay otras que en este sentido están en el otro extremo, pues tienen un crédito global para su funcionamiento; es el caso de los organismos de enseñanza. Los dos extremos son malos. Incluso me inclino a pensar que este último del crédito global para los organismos de enseñanza está un poco reñido con la propia

Constitución. El crédito global permite que los organismos de enseñanza elaboren su propio presupuesto. Admitamos que el crédito ya es el presupuesto y por tal razón no violaría la disposición constitucional que establece el procedimiento para la aprobación del presupuesto. Pero aún admitido esto, los Consejos Directivos de los organismos docentes tienen la facultad de distribuir ese crédito en la forma que la ley determina, pero pueden fijar dotaciones presupuestales a funcionarios y determinar el número de cargos de funcionarios públicos, crear y suprimir empleos, y por disposición expresa de la Constitución esa es una facultad privativa del Poder Legislativo. Por eso me inclino a pensar que este régimen de partida global, en ese aspecto, puede estar viciado de inconstitucionalidad.

¿Cómo se han pretendido solucionar estos problemas que presenta la estructura presupuestal en nuestro país? Por un lado eliminando la sanción anual del presupuesto; era dificultoso por la estructura que presentaba, poder preparar, estudiar y sancionar anualmente el presupuesto y en la práctica ello no se efectuaba; se elimina la obligación de su preparación anual y se hace cuatrienal.

Por otro lado, se crean los presupuestos de sueldos y gastos, separando el anterior presupuesto único, pretendiendo así solucionar el problema que creaba el estudio de los sueldos de la administración pública. ¿Pero con esto se ha solucionado el problema? No. Lo que se quiso hacer en esa oportunidad fue, no establecer un presupuesto de sueldos, sino la ley general de sueldos, que es una cosa totalmente distinta; ésta puede ser permanente y en el presupuesto se incluirían las dotaciones globales. En lugar de ello se efectuó la separación de los presupuestos de sueldos y de gastos.

Preparación del Presupuesto

Queda el último punto que se relaciona con la preparación.

Sobre este aspecto se van a referir los contadores Fausto Díaz Paulós y Walter Lusiardo Aznarez, destacando la preparación del presupuesto en los EE. UU. y su posible aplicación en nuestro país, por lo que en esta oportunidad solo esbozaré principios generales.

En la propia Constitución se establecen normas especiales en cuanto a la iniciativa y a la sanción de los presupuestos y en cuanto a la posición que en cada caso le compete al Poder Ejecutivo. Debemos tener en cuenta que existen regímenes distintos para los organismos que están incluídos en el presupuesto general de gastos.

Por un lado tenemos el régimen del Poder Legislativo: cada Cámara prepara y sanciona su propio presupuesto; en este aspecto el Poder Ejecutivo no tiene intervención de ninguna especie. Por otra parte, el Poder Ejecutivo prepara su presupuesto, tiene la iniciativa en cuanto a la preparación

de su presupuesto, que es sometido posteriormente al Poder Legislativo. La función del Poder Legislativo también está establecida en la norma constitucional: puede aprobar o reprobar; puede disminuir los créditos, pero no puede aumentar ni los créditos en materia de gastos, ni en sueldos ni el número de cargos.

El Poder Judicial tiene iniciativa en la preparación de su presupuesto. A su respecto, el Poder Ejecutivo tiene iniciativa conjunta; puede presentar observaciones al presupuesto del Poder Judicial, pero tiene que remitir éstas al Parlamento, conjuntamente con el proyecto del organismo.

Los organismos descentralizados o entes autónomos se rigen por el mismo procedimiento que para el Poder Judicial, es decir, iniciativa de esos organismos e iniciativa conjunta del Poder Ejecutivo.

Dejemos de lado el presupuesto económico nacional, dejemos de lado el presupuesto concebido como plan de gobierno y concretémonos exclusivamente al presupuesto administrativo, es decir, tal como está concebido el presupuesto en nuestro país, que agrupa los créditos autorizados para la ejecución de los servicios.

Para la preparación de ese presupuesto, para el ejercicio de su iniciativa exclusiva o de su iniciativa conjunta, también el Poder Ejecutivo carece de elementos fundamentales. A la falta de estadísticas ya señalada en la charla del día de ayer, se grega la inexistencia de un organismo centralizador, que tenga una visión general y pormenorizada de todos los servicios de la Administración; las funciones específicas y los organismos que las cumplen; la eficacia con que éstas se realizan; las tareas que deben realizar para su cumplimiento; las necesidades reales de los servicios; etc.

En la actualidad cada servicio solicita los créditos que estima necesarios, los que en última instancia son coordinados por el Ministerio de Hacienda. Pero su función se ve sumamente limitada porque no posee los elementos necesarios a que nos referimos anteriormente.

LA OFICINA DEL PRESUPUESTO. — EL TRAMITE DEL PRESUPUESTO. — EL PRESUPUESTO DE ACTIVIDADES EN LOS ESTADOS UNIDOS

Contadores FAUSTO DIAZ PAULOS y WALTER LUZIARDO AZNAREZ

En los Estados Unidos de Norte América, la tramitación del presupuesto se la puede historiar en tres etapas, a saber:

a) antes de 1921, donde no había ningún ente encargado de dichas tareas;
b) en 1921, se crea la Oficina de Presupuesto en el Ministerio del Tesoro, que en 1939 es transferida a la Oficina Ejecutiva del Presidente.
   Ella tiene funciones en cuanto a la formulación y a la ejecución del presupuesto, y
c) *El Presupuesto de actividades,* que es una nueva modificación del sistema presupuestal. No es ya un presupuesto en función de cargos y rubros, sino en función de planes de gobierno, planes de actividades.

La *"Oficina de Presupuesto"* se divide en varias divisiones, a saber:

1) *División de Organización Administrativa.* Estudia la racionalización de los diferentes servicios administrativos, tratando de evitar duplicación de oficinas, duplicación de funciones, ya sea en una misma oficina o en oficinas diferentes, etc.

2) *División de Referencia Legislativa.* Todos los proyectos de ley vinculados a la administración presupuestal y a las finanzas deben ser encauzados a través de esta División. Estudia que esas leyes tengan una unidad de conjunto y que no haya disposiciones que pudieran ser poco claras por resultar opuestos los criterios que se hayan aplicado.

3) *División de Estadística.* Tiene por finalidad promover y aunar las diferentes actividades estadísticas del gobierno de los EE. UU. Proyecta mejoras y dirige y formula las actividades de tal índole.

4) *División de Análisis Fiscal.* Es la que efectúa y realiza el análisis de la situación fiscal del gobierno americano. Hace el proyecto de mensaje presupuestal del Presidente, participa en los Comités Intergubernamentales que actúan en relación con el presupuesto y encauza a las diferentes oficinas en un mismo sentido, de manera que la política fiscal del gobierno americano no sea desvirtuada en los diferentes proyectos presupuestales o proyectos de ley que vienen con destino al Parlamento.

5) *División de Estimación Presupuestal.* Es lo que normalmente se conoce como Oficina de Presupuesto; está dividida en dos sectores:

a) División de Estimaciones, que es la que realiza el control de todas las previsiones presupuestales en los diferentes Ministerios y da la planificación de cómo se debe hacer el presupuesto. Da la base a los Ministerios de cuál va a ser el tope para su proyecto de presupuesto. Cada Ministerio tiene su propia Oficina de Presupuesto que elabora el proyecto de presupuesto del Ministerio correspondiente, que hace la estimación primaria. Pasa entonces a la Oficina de Presupuesto y ella realiza el estudio con los delegados de esos Ministerios para que esas estimaciones primarias se ajusten a los topes. Analizados esos topes, y, por lo general, rebajadas las estimaciones, se procede a devolver ese proyecto a cada uno de los Ministerios para que, con los ajustes formulados por la División de Estimaciones, cada Ministerio efectúe el proyecto definitivo que le corresponde. Finalmente, este proyecto va a ser compilado y redactado por esta Oficina para ser sometido al Presidente, quien lo eleva en el mes de enero, cada cuatro años, al Congreso para que éste lo tenga con una anterioridad de seis meses a la iniciación del año fiscal.

b) El segundo sector es el que realiza lo que los americanos llaman el "prorrateo trimestral".

En el Uruguay existe el régimen de duodécimos presupuestales. En EE. UU. se ha establecido un sistema diferente. A las Oficinas se les asigna una cuota trimestral para efectuar gastos; se las faculta para gastar partes porcentuales o globales sobre los rubros aceptados por el Congreso. Las Oficinas dependientes del Poder Ejecutivo no pueden incurrir en gastos mayores del porcentaje indicado por la Oficina de Presupuesto.

El trámite presupuestal es absolutamente similar al que se realiza en el Uruguay: del Poder Ejecutivo a la Cámara de Representantes, de ésta a la de Senadores y de ahí al Poder Ejecutivo para su promulgación.

Diferencias fundamentales del presupuesto de los EE. UU. y del Presupuesto del Uruguay.

Nuestro presupuesto es un listado de cargos y de rubros y gastos. Los americanos, a través del presupuesto de actividades han llegado a una

situación completamente diferente. La propia Oficina de Presupuesto, en un manual que se refiere a la formulación del presupuesto, define al mismo como plan de gobierno con un signo de dólares al lado.

El Parlamento americano no pierde el tiempo viendo los sueldos de un Director, de un Jefe, de un Portero. Lo que ellos quieren saber no es que en tal momento se dan tantos dólares para sueldos, sino tantos para mejoramiento ovino, tantos para cultivo del trigo, etc. Lo que se busca en el presupuesto de actividades es que el legislador sepa con qué destino vota esas cifras y no para qué persona o cosa va a votar tal partida.

Los elementos para la formulación de este presupuesto de actividades se definen en cuatro puntos fundamentales:

Realizar planillas de actividades y no planillas de sueldos.

Conjuntamente con estas planillas realizar estados explicativos y aclaratorios, en cuya confección podrán las oficinas utilizar material descriptivo. No es necesario ir al detalle sino al destino final de ese dinero.

Conjuntamente con ello se presenta un sumario de servicios personales. Aquí se da un paso atrás, pero es para que el Poder Administrador no tenga una potestad ilimitada de poder nombrar una cantidad excesiva de funcionarios, creando una burocracia para un fin político. Se establece un límite aproximado de funcionarios que tendrán que ser utilizados en la realización de ese plan de actividades.

Esa planilla es secundaria y no es votada por el Congreso sino que sirve de referencia para aprobar la planilla primaria.

También recomiendan los americanos una solución para los organismos industriales y comerciales. Indican que esos organismos deben tener un presupuesto de índole comercial, siguiendo un proceso de costos.

Esto se realiza en nuestro país, en algunos organismos, como ANCAP, UTE, Banco de la República, pero no se va al estudio del costo sino a un listado de rubros de personal y a un listado de determinados elementos e integrantes del costo; no se analizan los fines ni los costos finales del producto que se elabora.

Ventajas de este presupuesto de actividades.

De la lectura del presupuesto nuestro, lo único que se deduce es un listado de funcionarios públicos. El presupuesto de actividades enfoca la atención en los propósitos, en el fin a que se va a destinar ese dinero.

Además, es más fácil de analizar y revisar. Se ve inmediatamente si se destina mucho o poco dinero para un programa, pero no entra al análisis de si se paga poco o mucho a un Director, a un Portero, etc.

Por otra parte, facilita el control. Tiene dotaciones globales para cada actividad. El nuestro tiene rubros determinados para cada partida de gastos.

¿Es posible la organización de una Oficina de Presupuesto?

Se puede crear por simple ley y arrojaría una gran ventaja frente al presupuesto actual.

En primer lugar, no hay coordinación de presupuesto, porque no existe la Oficina Central de Presupuesto.

En segundo lugar, la Oficina que debe controlar el Presupuesto es la Contaduría General de la Nación y ello es absolutamente ilógico. La Oficina de Presupuesto debería ser quien determinara, una vez aprobado el presupuesto, el prorrateo duodecimal o trimestral de gastos, y no una Contaduría General de la Nación absorbida y desbordada por el volumen de trabajo que implica atender las planillas de gastos antes que se realicen.

La Contaduría debería contabilizar "a posteriori" todos los gastos emergentes de los Ministerios para llevar la contabilidad central del Gobierno.

Es un paso demasiado grande, pero podría hacerse mediante una suplantación progresiva y paulatina de las tareas que realiza la Contaduría por Oficinas de Presupuesto y Contabilidad en cada Ministerio u organismo público.

Si existiera una Oficina de Presupuesto, aún cuando no se pueda llegar a un presupuesto de actividades, esa Oficina puede llegar a realizar hechos como: la uniformidad de la denominación de cargos de los empleados públicos, la creación de un escalafón único para la administración pública, la uniformidad de las normas presupuestales en cada una de las dependencias, la simplificación de los rubros de gastos, la creación de ciertos servicios como el "Servicio de Suministros" para todo el Gobierno y la aplicación de "standards" que es una de las funciones de la Oficina de Presupuesto.

La tercera etapa sería la aplicación de una tramitación coordinada entre la Oficina de Presupuesto y lo que es nuestro Ministerio de Hacienda.

El legislador habló de tres presupuestos: el de sueldos, el de gastos y el de recursos. Es evidente que el presupuesto de recursos debe ser separado, porque el gobierno, al establecer su plan, tiene que hacerlo desde el punto de vista económico. En esta tarea lo debe asesorar el Ministerio de Hacienda quien deberá informarlo sobre los recursos con que se cuenta. La Oficina de Presupuesto, en función de los deseos del Poder Ejecutivo y conociendo las cifras que podrá destinar a ese plan de gobierno, deberá distribuir esas cifras entre los planes de los diferentes Ministerios, destinando "tanto" a obras públicas, tanto" a ganadería, "tanto" a instrucción, etc.

En resumen:

Habría que ir a la creación de una Oficina Central de Presupuesto y de las Oficinas de Contabilidad y Presupuesto en cada Ministerio u organismo público.