
gestión pública

Planificar y presupuestar en Uruguay. Los avatares de un presupuesto quinquenal

Isaac Umansky

ILPES



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Instituto Latinoamericano y del Caribe de
Planificación Económica y Social - ILPES

Santiago de Chile, enero del 2006

gtz

Este documento fue preparado por Isaac Umansky, consultor del Área de Políticas Presupuestarias y Gestión Pública del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), en el marco del Programa CEPAL/GTZ “Modernización del Estado, Administración Pública y Desarrollo Económico Local y Regional” (GER/04/002). Ricardo Martner, Jefe del Área de Políticas Presupuestarias y Gestión Públicas, colaboró en la edición del documento.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN impreso 1680-8827

ISSN electrónico 1680-8835

ISBN: 92-1-322869-4

LC/L.2486-P

LC/IP/L.268

Nº de venta: S.06.II.G.19

Copyright © Naciones Unidas, enero del 2006. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	5
I. Introducción	7
II. Características y estructura del sector público uruguayo	9
III. Contexto macroeconómico	13
A. Gobernabilidad fiscal.....	13
B. La trayectoria reciente	15
C. Acuerdos con organismos multilaterales	18
IV. El ciclo presupuestario	23
A. Formulación y aprobación.....	23
B. Ejecución.....	27
C. Control y evaluación	40
V. Iniciativas de reforma	45
VI. Relacionamiento entre el poder ejecutivo y el legislativo	47
VII. La dimensión de género en el presupuesto	57
VIII. El proyecto presupuestario 2005-2010	63
IX. Síntesis y conclusiones	69
Bibliografía	71
Serie gestión pública: números publicados	73

Índice de cuadros

Cuadro 1	Composición de la cobertura del sector público uruguayo	11
Cuadro 2	Participación del Gobierno General	12
Cuadro 3	Gastos del gobierno central como porcentaje del PIB.....	12
Cuadro 4	Gastos gobiernos departamentales como porcentaje del PIB.....	12
Cuadro 5	Operaciones del sector público como porcentaje del PIB.....	17
Cuadro 6	Ejecución presupuestal.....	33
Cuadro 7	Cuentas nacionales	65
Cuadro 8	Sector externo.....	65
Cuadro 9	Precios y salarios.....	65
Cuadro 10	Resultado global del sector público	65

Resumen

La finalidad de todas las administraciones públicas es obtener el máximo bienestar colectivo gestionando los recursos puestos a su disposición, y uno de los instrumentos de mayor importancia para gerenciar las instituciones es el Presupuesto.

A su vez, los resultados de la gestión pública dependen de la eficacia con que las entidades del Estado encaren las misiones y objetivos que les han sido encomendados.

La particular forma de la hacienda pública uruguaya que utiliza un presupuesto quinquenal –establecido preceptivamente en la Constitución– es el producto de ciertas definiciones realizadas en la década del sesenta del siglo pasado que han llevado al desarrollo de una mecánica especial para afrontar el reto de gestionar sus organismos.

La necesidad de convertir en operativas las decisiones presupuestales determinó que se combinaran diversos aspectos que refieren a la aplicación de la técnica con soluciones particulares en lo que hace a los procedimientos, exigiendo una normativa jurídica fuertemente reglamentada.

Ello permitió obtener resultados muy positivos en lo que hace al control y la regularidad de la ejecución presupuestaria, lo cual le permite al país exhibir niveles altamente satisfactorios en lo que hace a la transparencia de sus acciones públicas.

Sin embargo, la pluralidad del sistema presupuestario en el sector público lo ha hecho demasiado engorroso para hacer un seguimiento preciso de los resultados en los distintos niveles institucionales de la administración, así como en su consolidación.

I. Introducción

En las finanzas públicas clásicas se establece que los papeles fundamentales del Estado refieren a la asignación de recursos, la redistribución del ingreso, la estabilización de la actividad económica y la promoción del crecimiento y el empleo.

Cumplir esas funciones, a inicios del actual siglo que se caracteriza por sus constantes y rápidas transformaciones, plantea un enorme desafío en materia de gobernabilidad que exige en forma concomitante una correspondencia con un nuevo estilo de gestión que rinda cuentas de manera efectiva y transparente.

En ese marco los Estados deben contar con instituciones sólidas que fortalezcan la democracia, incentiven a la sociedad civil, expandan los mercados y luchen contra las desigualdades.

Los países deben, por tanto, hallar sus propios caminos - basados en su historia, organización social y cultura- para balancear las relaciones entre el Estado, la sociedad civil y las instituciones de mercado.

El presupuesto en este contexto está llamado a cumplir un rol articulador en lo que hoy representa el concepto moderno de gobernabilidad, a la luz de un nuevo escenario profundamente modificado por las innovaciones e inéditas realidades.

Y esta gobernabilidad debe ser considerada en tres dimensiones:

- **Política.** Enfatizando la creación de nuevas normas, la rendición de cuentas de las actividades de todos los agentes públicos actualmente resumido en el término de responsabilidad y transparencia.

- **Económica.** Destacando el compromiso que le cabe al Estado en asegurar la estabilidad macroeconómica, garantizando los derechos de propiedad en coordinación con la justicia social y la inversión en capital humano.
- **Cívica.** Que estimule el dialogo entre los ciudadanos y sus instituciones procurando que el mismo sea continuo y abierto.

Para atender este reto las instituciones públicas deben operar coordinadamente, como las distintas partes de un sistema apoyándose unas a otras en el cumplimiento de sus cometidos.

El siguiente trabajo procura destacar la importancia que puede tener un uso eficiente del instrumental presupuestal para alcanzar los objetivos que desafían a la sociedad uruguaya, mostrando la potencialidad del mismo para fortalecer la institucionalidad.

En ese sentido, es evidente que a través del ciclo presupuestario –debido a la horizontalidad con que opera el presupuesto en la estructura gubernamental– pueden desenvolverse los procedimientos para que sean tomados en cuenta los intereses, inquietudes y anhelos de todos los estamentos sociales del país.

De allí que los resultados que se obtengan de la aplicación del Presupuesto van a ser altamente dependientes de la eficacia con que se adecuen los distintos cometidos de los organismos a las políticas públicas seleccionadas y de la utilización productiva de los recursos con que se cuente.

Y con esa finalidad, en el trabajo que se presenta, se han propuesto soluciones conceptuales y operativas que reflejen una visión de futuro, posibilitando construir escenarios viables para encauzar las situaciones que emerjan de las exigencias ciudadanas, pretendiendo contribuir a la actualización de la hacienda pública uruguaya.

II. Características y estructura del sector público uruguayo

Uruguay es una república unitaria con una clara definición de los fines y funciones del Estado establecida en su Constitución que establece los tres poderes representativos clásicos; Legislativo, Ejecutivo y Judicial, los cuales son órganos o sistema de órganos a través de los cuales se manifiesta el poder de la persona pública mayor Estado, tal como la define la disciplina jurídica.

En forma paralela a los tres clásicos poderes, con autonomía funcional y al mayor nivel constitucional, actúan la Corte Electoral, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo y el Tribunal de Cuentas.

De acuerdo a la Constitución vigente los miembros del gobierno son elegidos cada cinco años por un sistema de sufragio universal. El Poder Ejecutivo se constituye actualmente con el Presidente y trece ministerios.

El Poder Legislativo es un órgano complejo integrado por la Cámara de Senadores, la Cámara de Diputados y la Asamblea General (compuesta por la reunión de ambas Cámaras para la consideración de normas previstas específicamente en el texto constitucional), así como la denominada Comisión Permanente que ejerce durante el receso parlamentario y está integrada por senadores y diputados.

El Poder Judicial es ejercido por la Suprema Corte de Justicia y por los Tribunales y Juzgados establecidos en la Constitución y la ley.

El país se divide geográficamente en diecinueve departamentos que son considerados como gobiernos departamentales, disponiendo de autonomía en el ámbito de su competencia. Cada gobierno es elegido quinquenalmente mediante el sufragio universal –con posterioridad a las elecciones nacionales– estableciendo sus propias autoridades: el Intendente –órgano ejecutivo– y la Junta Departamental, institución legislativa local.

Las funciones de seguridad, defensa, justicia, salud, política exterior y las responsabilidades fundamentales macroeconómicas son privativas del gobierno nacional y por lo tanto no ejercibles por los gobiernos departamentales.

Existe, con rango constitucional, un Congreso de Intendentes, integrado por quienes son titulares de ese cargo con el fin de coordinar las políticas de los gobiernos departamentales y celebrar convenios para lo cual se comunica directamente con los Poderes del Gobierno.

Fiscalmente, el sector público del Uruguay está integrado por el Gobierno General y los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados que se diferencian entre aquellos que pertenecen a la esfera comercial e industrial del Estado y quienes no forman parte de ese ámbito y las Personas Públicas No Estatales.

Forman parte del Gobierno General, el Gobierno Central, los organismos de seguridad social y los gobiernos departamentales.

El capítulo de la Hacienda Pública de la Constitución consagra el carácter quinquenal del presupuesto y establece la metodología del presupuesto por programas. En esta materia existe la pluralidad presupuestal como regla. No existe un solo presupuesto, sino que existe multiplicidad de presupuestos, sujetos a diferentes formas y tiempos de aprobación.

En materia de procedimientos presupuestarios, por un lado se establece el denominado Presupuesto General de la Nación donde están incluidos los tres poderes del Estado, los órganos de rango constitucional, los entes autónomos de la enseñanza y el ente descentralizado de protección al menor mas las diversas cargas financieras centralizadas (intereses y amortizaciones de la deuda, subsidios y subvenciones, transferencias financieras al sector seguridad social, etc.).

A su vez cada uno de los entes descentralizados industriales o comerciales elabora y presenta su propio presupuesto a la Oficina de Planeamiento y Presupuesto –institución asesora de la Presidencia de la República– y está sujeto a un mecanismo de aprobación distinto al establecido en la Constitución para el Presupuesto General de la Nación y que es conocido habitualmente como el régimen presupuestal de los organismos del 221 pues ese es el número del artículo constitucional que regula sus procedimientos.

Por su parte, en el ámbito departamental, cada gobierno presenta un Presupuesto del órgano ejecutivo –el Intendente– (o su delegado en las Juntas Locales) al legislativo comunal que será acompañado por el propio Presupuesto de la Junta Departamental para ser considerados para su aprobación en forma conjunta por esta Junta.

A su vez, en materia de procedimientos que contemplan el ciclo presupuestal existen regímenes especiales: por un lado el Poder Judicial, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, la Corte Electoral, el Tribunal de Cuentas, los Entes Autónomos –no comerciales o industriales– disponen de una forma de aprobación propia, mientras que por otro lado los ministerios que componen el Poder Ejecutivo siguen un procedimiento diferente, a pesar de que ambos tipos de instituciones forman parte del denominado Presupuesto General de la Nación.

Existen catorce entes descentralizados con distintos grados de libertad presupuestal que abarcan actividades industriales, comerciales, financieras y la seguridad social que procesan su presupuesto a través del Tribunal de Cuentas, la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y

eventualmente en caso de discordancia con los entes asesores y de contralor deberán someter sus propuestas presupuestales al Poder Legislativo.

Por su lado el Poder Legislativo dispone de la mayor autonomía presupuestaria pues cada Cámara presenta, aprueba y sanciona su propio Presupuesto y lo envía a título meramente informativo al Poder Ejecutivo para ser incluido en el Presupuesto General de la Nación.

A pesar de la diversidad del tratamiento presupuestal, existe un ordenamiento financiero similar para todas las instituciones que es el que establece el Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera, conocido por su acrónimo TOCAF.

El TOCAF es un cuerpo codificado por vía de decreto pero cuya materia es legal y ha ido variando al influjo de distintas disposiciones legales que se fueron aprobando a través de los años. Su contenido refiere a:

- Los organismos de administración financiera y patrimonial
- Los recursos, fuentes de financiamiento y gastos del Estado
- El patrimonio del Estado
- El registro y contralor de las operaciones
- La Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal
- Los obligados a rendir cuentas
- De las responsabilidades

En resumen, la composición del Sector Público en el Uruguay es la siguiente:

Cuadro 1
COMPOSICIÓN DE LA COBERTURA DEL SECTOR PÚBLICO URUGUAYO

SECTOR PÚBLICO	GOBIERNO GENERAL	GOBIERNO CENTRAL CONSOLIDADO	Gobierno Central
			Seguridad Social
			Gobiernos Locales
	EMPRESAS PÚBLICAS		Entes autónomos y servicios descentralizados

Fuente: Oficina de Planeamiento y Presupuesto (O.P.P.)

Indicadores del sector público

El valor agregado por el Sector Público a la economía alcanzó en el período 1955-1980 cifras cercanas al 20% del PIB.

Por su parte, el valor agregado del Gobierno General ha tenido tendencias decrecientes, excepto en un par de ejercicios en un vasto período que abarca desde 1960 hasta el 2003, como lo expresa el siguiente cuadro:

Cuadro 2

PARTICIPACIÓN DEL GOBIERNO GENERAL

Valor agregado del Gobierno General	% del PIB total
1960-64	11,2
1970-74	13,9
1980	10,7
1982	13,8
1988	9,0
1991	8,8
1995	8,8
1999	9,6
2000	9,7
2001	10,2
2002	9,8
2003	8,6

Fuente : El Gasto Público Social en el Uruguay. Oficina de Planeamiento y Presupuesto, 2004.

Sin embargo, en términos de gastos totales, la tendencia del Gobierno Central ha sido diferente dado que expuso una participación creciente en los últimos años, a saber:

Cuadro 3

**GASTOS DEL GOBIERNO CENTRAL
COMO PORCENTAJE DEL PIB**

	Gobierno Central	Gobierno Central Consolidado
1991	16,1	24,5
1992	17,1	26,1
1993	18,1	30,6
1994	19,3	32,6
1995	19,4	28,9
1996	19,7	29,3
1997	20,4	30,9
1998	20,7	31,0
1999	23,2	32,1
2000	23,2	31,5
2001	24,2	31,3
2002	26,1	32,0
2003	26,0	30,7

Fuente: El Gasto Público Social. Oficina de Planeamiento y Presupuesto, 2004.

Los gobiernos locales representan una sexta parte del gasto del Gobierno Central oscilando su participación en un entorno del 4% del PIB, correspondiéndole de ese gasto el 40% a Montevideo y el restante 60% a las administraciones municipales del Interior del país.

Cuadro 4

**GASTOS GOBIERNOS DEPARTAMENTALES
COMO PORCENTAJE DEL PIB**

Año	
1999	4,4
2000	4,3
2001	4,2
2002	4,3
2003	4,0

Fuente: El Gasto Público Social en el Uruguay. Oficina de Planeamiento y Presupuesto, 2004.

III. Contexto macroeconómico

El contexto macroeconómico del país ha sido marcado muy profundamente por acontecimientos cercanos en el tiempo y a los efectos de analizar los mismos es posible realizar un abordaje detallado a través de tres elementos que contribuyen a describir las oscilaciones del último período: la gobernabilidad fiscal ligada a la estructura de funcionamiento de la economía, la trayectoria reciente de los eventos y sucesos acaecidos y los acuerdos convenidos con los principales acreedores institucionales.

A. Gobernabilidad fiscal

En este marco institucional es posible analizar la gobernabilidad fiscal desde varios puntos de vista para caracterizar su naturaleza.

Desde el punto institucional el país históricamente, salvo cortos períodos, ha desenvuelto una democracia perdurable sostenida en un régimen de partidos que ha mantenido una gran estabilidad y continuidad.

En ese marco de instituciones democráticas el proceso presupuestario ha servido tradicionalmente como un instrumento que permitió desenvolver el juego de los actores y las instituciones políticas.

A su vez las distintas fases de elaboración, aprobación y ejecución presupuestal han promovido variados grados de participación ciudadana que contribuyeron a legitimar plenamente las decisiones políticas.

La ciudadanía en su conjunto respeta la negociación derivada del presupuesto y procura ser escuchada en el momento de proyectar las políticas públicas, por lo que la administración presupuestal en el país en su conjunto ha sido un ámbito de genuina validación política.

El diseño del sistema institucional previsto en la Constitución permite caracterizar al país como un régimen con predominancia presidencial –habida cuenta de la mayor influencia que ejerce el Ejecutivo por diversas prerrogativas legales que posee– como ser las referidas a la iniciativa exclusiva en materia de tributos y el poder de veto, entre otras atribuciones.

Sin embargo la actividad del Poder Legislativo es seguida con atención por los medios masivos de comunicación y la ciudadanía se muestra interesada en su actuación procurando intervenir, en la medida que sus intereses sean afectados, a través de su intervención en las comisiones parlamentarias donde expresan sus necesidades y opiniones.

En otro aspecto de la gobernabilidad fiscal debe atenderse a la consolidación del ajuste fiscal como forma de contribuir al equilibrio macroeconómico. En ese sentido el país ha realizado esfuerzos ingentes por implementar procesos de disciplinamiento en materia de gastos que han logrado ir abatiendo el déficit del sector público en los últimos años.

La implantación de un sistema de unidad de caja ha contribuido –en el área de la Administración Central– a facilitar la programación financiera en el marco del denominado “Presupuesto General de la Nación”, mientras que una adecuada política tarifaria ha permitido que las empresas públicas comerciales e industriales mantuvieran políticas económicas y financieras idóneas que salvaguardaron su solvencia y liquidez, aportando en muchos casos excedentes financieros al Tesoro Central.

Asimismo, las relaciones que se establecen entre los distintos organismos se encuentran muy detalladamente especificadas en la normativa sobre la Hacienda Pública y se formalizan a través del proceso presupuestario.

La Constitución dispone que el proyecto del Presupuesto General de la Nación se presente al Poder Legislativo dentro de los primeros seis meses del mandato de cada nuevo gobierno formulado por la técnica de presupuesto por programas y abarcando un período de cinco años. Una vez recibido el proyecto por el Poder Legislativo se plantean dos temas: su trámite y qué alcance y plazos tienen el pronunciamiento de ambas Cámaras y de la Asamblea General (unión de las dos Cámaras). Así se establece que cada Cámara deberá pronunciarse sobre los proyectos de presupuestos o leyes de Rendiciones de Cuentas dentro del término de cuarenta y cinco días de recibidos.

Asimismo, cuando el proyecto aprobado por una de las Cámaras fuera modificado por la otra Cámara –que originariamente lo aprobó– deberá pronunciarse dicha rama parlamentaria sobre las modificaciones realizadas dentro de los quince días siguientes, transcurridos los cuales o rechazadas las modificaciones el proyecto pasará a la Asamblea General.

Por su parte, el Poder Legislativo debe pronunciarse exclusivamente sobre montos globales por Inciso, programas, objetivos de los mismos, escalafones y número de funcionarios y recursos; no pudiendo efectuar modificaciones que signifiquen mayores gastos que los propuestos. En lo que hace a la relación con otros organismos del Ejecutivo debe ser visualizada en el marco del concepto denominado “ Inciso”.

Si bien la Constitución no lo define se entiende que se configura un Inciso como realidad institucional y presupuestal cuando exista un sector con unidad de dirección y responsabilidad tal que le permita ser objeto de una apropiación de créditos presupuestales aprobados por el Poder Legislativo.

De esta manera son Incisos cada uno de los Ministerios, cada uno de los Entes Autónomos, cada uno de los Servicios Descentralizados, así como los organismos señalados por la Constitución como ser el Tribunal de Cuentas, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, la Corte Electoral, las Cámaras parlamentarias, la Presidencia de la República y sus dependencias.

Como la propia Constitución advierte que “el Presupuesto Nacional se proyectará y aprobará con una estructura que contendrá los gastos corrientes e inversiones del Estado distribuidos en **cada Inciso y por programas**” es, por lo tanto, posible deducir que la división en Incisos permite exigir una responsabilidad superior y de esta manera asignar los créditos presupuestales a esta unidad administrativa mayor que orientará las acciones públicas hacia un fin programado por la autoridad pertinente y aprobado por la legislatura. Esto permite respetar las características de cada unidad y posibilita coordinar la actividad de la Hacienda Pública en su conjunto.

Existen, asimismo, entes autónomos previstos por la Constitución que establece que los diversos servicios del dominio industrial y comercial del Estado serán administrados por Directorios o Directores Generales y tendrán el grado de descentralización que fijan la Constitución y las leyes que se dictaren con la conformidad de la mayoría absoluta del total de componentes de cada Cámara. Estos entes son personas públicas estatales que tienen a su cargo determinados servicios de carácter nacional y poseen plenos poderes de administración y actúan con autonomía presupuestal – en el marco de las disposiciones constitucionales de la Hacienda Pública– y en coordinación con las autoridades nacionales.

Asimismo existen entes autónomos no comerciales e industriales como ser los de la enseñanza superior y media que también disponen de autonomía presupuestal en el marco de las coordinaciones requeridas con las autoridades financieras.

Adicionalmente deben considerarse a los denominados servicios descentralizados que son ciertas administraciones públicas que ejercen cometidos de carácter nacional, cuyas autoridades poseen amplios poderes de administración, pero están sometidas a un contralor relativamente mayor por parte del Poder Ejecutivo.

Del ámbito territorial se encargan los gobiernos departamentales que son las personas públicas que tienen a su cargo el gobierno y administración de los diecinueve departamentos existentes. Estos gobiernos ejercen las funciones legislativas –ejercidas por las Juntas Departamentales– y administrativas –desempeñados por el ejecutivo departamental que es el Intendente– en la materia municipal o local.

Complementariamente, hay organizaciones denominadas personas públicas no estatales que no integran la estructura estatal, son de origen legal e integran su patrimonio de distinta manera y en la mayoría de los casos reciben aportes presupuestales por los cuales deben someter sus estados financieros al Tribunal de Cuentas pero sus estados financieros no son expuestos en el Presupuesto General.

B. La trayectoria reciente

Uruguay padeció una profunda recesión económica entre 1998 y 2002 que se manifestó ostensiblemente a través de una caída del producto del orden del 17,5 % en dicho período y que culminó con una crisis financiera que afectó profundamente las bases económicas y financieras del país en el primer semestre del 2002.

El país presentó un manifiesto deterioro productivo y caída del nivel de empleo y de los ingresos, presiones desmesuradas sobre el mercado cambiario y pérdida continua y significativa de sus reservas internacionales con graves dificultades fiscales en conjunto con una corrida bancaria nunca vista en su historia.

A partir de esta crisis vivida en el año 2002, la deuda pública pasó a ser uno de los problemas más serios que enfrenta el país, con consecuencias que proyectan una carga fiscal sumamente onerosa hacia los próximos años.

Así el ratio deuda/producto que a finales del año 2001 –previo a la crisis– era de 42,8 % ascendió una vez finalizado el año 2003, al desmesurado guarismo del 104,0%, carga ésta que compromete seriamente la actividad económica futura.

En ese contexto, el gobierno se vio obligado a principios del 2003 a proponer a los organismos financieros multilaterales un canje de la deuda para evitar el default y poder seguir cumpliendo en el futuro con los compromisos asumidos.

Esta situación, inevitablemente, incrementa las erogaciones necesarias para servir a las amortizaciones e intereses del endeudamiento público convirtiendo al gasto fiscal en sumamente rígido hacia el futuro.

Anteriormente, y previo a la crisis, se podía observar por entonces que el gasto discrecional era apenas de un 14% del gasto total, por lo que los grados de libertad que existían, ya eran de por sí sumamente acotados.

Adicionalmente, las presiones fiscales más notorias surgen habitualmente de los gobiernos departamentales cuya autonomía presupuestaria está consagrada en la Constitución y han tenido en la mayoría de los casos, administraciones financieras débiles que han deparado déficits presupuestales continuados los cuales finalmente deben ser solventados por el gobierno central.

Existen en los gobiernos departamentales marcadas características de un enfoque patrimonialístico que se refleja en el sobredimensionamiento de sus plantillas de recursos humanos tornando cada vez más rígida su administración.

En lo que hace al sistema de ingresos se dispone de una gran diversidad de impuestos, algunos de los cuales tienen magras recaudaciones, influyendo en la productividad global del sistema, y se caracteriza por la importancia que tienen los impuestos generales sobre bienes y servicios, por la marcada influencia y peso de los aportes y contribuciones a la seguridad social y escaso peso de la imposición directa, en concordancia con lo que sucede en el Mercosur (Villela y Barreix).

La existencia de alrededor de 30 diferentes tributos, de los cuales cinco de ellos son los encargados de recaudar el 90% de los ingresos impositivos, convive con altas tasas en el mayor de los gravámenes (el IVA es del 23%) y debilidades en la administración fiscal, existiendo un notorio predominio de los impuestos indirectos sobre los directos.

A su vez, se manifiesta una concentración marcada de los impuestos: tres de ellos, el de valor agregado, el específico interno y el de retribuciones personales significan el 70% de la recaudación total del Gobierno Central.

Casi el 80% de los ingresos que recauda el Estado por tributos, lo extrae de los salarios y del consumo y si bien existen decenas de impuestos, tasas y contribuciones los tres impuestos antes señalados concentran la mayor parte de los ingresos públicos.

Los gobiernos departamentales extraen el 9,2% del total de tributos que recauda el sector público.

Las cifras que resumen estas realidades pueden ser vistas en el siguiente cuadro:

Cuadro 5
OPERACIONES DEL SECTOR PÚBLICO COMO % DEL PIB

	2002	2003	2004
Ingresos	31,1	31,1	30,0
Balance primario	0,0	2,7	3,8
Intereses	4,7	6,0	6,0
Balance global	-4,6	-3,2	-2,2
Deuda sector público	96	104	92

Fuente: Uruguay Selected Indicators. Request for Stand By Arrangement, IMF, julio 2005.

La nueva administración que comenzó a desenvolverse a partir del cambio de gobierno tiene entre sus finalidades cambiar esta estructura tributaria simplificándola y fortaleciendo la captación de mayor cantidad de impuestos directos y por otra parte ya ha emprendido acciones para enfrentar la evasión por medio de la reestructura de la Dirección General Impositiva.

En materia de control de gastos es posible apreciar cierta fortaleza institucional - en la Administración Central- debida a una adecuada implementación de un sistema de programación financiera y control de las disponibilidades financieras originado en la institucionalización del sistema de unidad de caja y administrado por medio de la cuenta que gestiona la Tesorería General de la Nación, aun cuando la carencia de un sistema contable moderno impide obtener mayor eficiencia en la gestión.

Sin embargo, en lo que hace a los gobiernos departamentales se observan dificultades notorias en el manejo de los déficits que se producen dado que el Gobierno Central no dispone de competencias sobre los mismos, y habida cuenta de la estrecha base tributaria que los gobiernos locales disponen –acotada por normas jurídicas muy precisas– es el Tesoro Central quien en ultima instancia debe financiar los desequilibrios que se presentan.

A partir de 1996, y por medio de una reforma constitucional se creó el Congreso de Intendentes como institución representativa de los diecinueve gobiernos departamentales.

Esta nueva institución ha contribuido a racionalizar la negociación entre las instancias centrales y locales dado que se ha ido creando una normativa específica para disponer de parte de los impuestos nacionales con el propósito de atender a las actividades departamentales de acuerdo a formas de distribución que se acuerdan colectivamente con las autoridades económicas nacionales que son el Ministerio de Economía y la Oficina de Planeamiento y Presupuesto.

En materia de productividad del gasto, si bien se han hecho intentos para su medición a través de la puesta en marcha de índices de gestión no se observa mayores progresos.

La rigidez de la estructura presupuestaria, la carencia, en el ámbito de la Administración Central, de una gerencia actualizada, y la falta de un sistema contable integral que permita realizar un seguimiento detallado de ingresos y gastos atentan contra la implantación de sistemas de evaluación competentes que permitan ponderar la productividad del gasto público.

Si bien se produce información adecuada para la presentación de Rendiciones de Cuentas ante el Parlamento no puede afirmarse que exista una transparencia señalada en materia de cuentas públicas.

Salvo publicaciones en Internet realizadas por el Banco Central sobre el financiamiento del sector público en forma agregada, no existe en la ciudadanía, ni aún en los niveles académicos, mayor información presupuestal.

Ni el Ministerio de Economía ni la Oficina de Planeamiento producen información suficiente para ser conocida y difundida en forma pública, aún cuando la nueva administración ha dispuesto – entre sus primeras medidas - la publicación en el sitio Web de la Contaduría General de la Nación de los grandes agregados fiscales de la Administración Central.

C. Acuerdos con organismos multilaterales

Uruguay durante la década del 90 hizo considerables progresos en procura de alcanzar la estabilidad macroeconómica e implementó variadas reformas en el sector público, la educación, la seguridad social y la salud.

La política antinflacionaria fue exitosa en disminuir el incremento anual de precios desde tres dígitos para el año 90 a un solo dígito en 1998, aguardándose una suba del 5,2% para el correr del año 2005.

Asimismo el producto bruto aumentó a un promedio del 3.9 por ciento entre los años 1990-98, si bien la tendencia histórica del país señala una restricción estructural significativa: la tasa promedio de inversión bruta en el período 1960-2004 apenas registra un valor del 14,4%, lo que ha deparado que el crecimiento per capita en dicho período apenas haya alcanzado una tasa del 1,3%.

A su vez, el país no se pudo sustraer a la crisis regional que comenzó con la devaluación brasileña de 1999 y continuó con la crisis argentina del 2001 de tal manera que el ingreso per capita del país que se elevaba en 1998 a U\$S 6.801 –un alto registro para el continente– cayó abruptamente a U\$S 3.640 en el año 2002.

En el período 1999-2002 el producto se contrajo en un 17,5%, llevando a una recesión extendida que se manifestó a través de una profunda crisis financiera inédita por su impacto en los anales de la historia institucional del país.

En materia de políticas sociales el país ha tenido una tradición expansiva en lo que hace a su cobertura, configurando rasgos señalados que mostraron al mismo durante buena parte del siglo XX como un adelantado Estado de Bienestar.

Esto se manifestó en la institucionalización de una amplia gama de programas de protección social, que llevaron a que la distribución de ingresos obtenida permitiera señalar al país como el más equitativo de la región, de acuerdo a las evaluaciones de los organismos internacionales, posición que aún mantiene.

Sin embargo el bienestar social fue seriamente afectado por la crisis del 2002 debido al aumento de la pobreza y el desempleo y muchos de los indicadores del área se deterioraron profunda y rápidamente, cayendo los ingresos de la población, en general acentuándose la desigualdad social.

La recesión económica que se extendió hasta principios del 2003 puede ser explicada por varias razones, a saber:

- Declinación de los términos de intercambio y pérdida de competitividad de las exportaciones tradicionales facilitada por el atraso cambiario manifestado en el segundo lustro de los 90 hasta la devaluación de mediados del 2002.
- Devaluación de la moneda brasileña en 1999 lo que provocó efectos adversos en el comercio de Uruguay con Brasil que era uno de los principales socios comerciales.
- Caída de la demanda argentina de bienes y servicios –en especial el turismo– resultante de la crisis económico y financiera argentina.

- Condiciones climáticas desfavorables y efectos negativos sobre las exportaciones de carne de la epidemia de aftosa declarada en el campo uruguayo entre los años 2000 y 2001
- Crisis financiera argentina del 2002 que se extendió sobre el país y contribuyó a agravar las debilidades del sistema financiero doméstico produciendo una desconocida retracción del crédito interno.

Como resultado de la recesión el promedio de desempleo se incrementó desde el 11,8 % del año 98 al 17,1 por ciento del 2002.

El déficit del sector público, se incrementó al 4,6 % del PIB, debido, entre otras causas, a la baja de los ingresos tributarios asociados a la caída del nivel de actividad económica lo que llevó a exceder la meta comprometida del programa económico del gobierno acordada en su oportunidad con el FMI.

La crisis financiera argentina, que estalló al inicio del 2002, llevó –a mediados de dicho año– a la mayor crisis financiera que conoció el país desde los inicios de su vida independiente.

El contagio se extendió al mercado de cambios con significativos retiros de depósitos bancarios de los no residentes lo que exigió la intervención del Banco Central en dicho mercado y deparó una rápida pérdida de las reservas internacionales que prontamente se convirtió en insostenible. La fuga de depósitos obligó a que el Banco Central interviniera a cuatro de los más importantes bancos privados de plaza.

El gobierno debió adoptar medidas de emergencia, incluyendo un largo feriado bancario, mientras negoció un paquete de ayuda externa que fue aportado inicialmente por el Tesoro de los Estados Unidos y seguidamente por los organismos financieros multilaterales. En octubre de 2002 se logró negociar con el FMI un programa de ajuste con una proyección que preveía para el año siguiente un déficit del 3,2 % y la postergación de los pagos al organismo para dicho año.

A fines del 2002 se manifiesta la mayor profundidad de la caída de la actividad económica y en el año siguiente comienza una moderada recuperación. En ese entonces los organismos financieros multilaterales señalaban que para consolidar la reactivación era preciso mejorar la competitividad externa, reducir la carga tributaria que gravaba las actividades productivas y contener el crecimiento de los gastos públicos como forma de mantener el equilibrio fiscal.

Se afirmaba por los expertos del organismo multilateral –en sus análisis de la trayectoria económica del país y en especial centrándose en la década del noventa– que las autoridades habían realizado un significativo esfuerzo intentando mejorar la competitividad por medio de la estabilización, la liberalización y las reformas.

Para alcanzar la estabilidad se había utilizado el control del tipo de cambio nominal como ancla de precios del sistema, que había sido exitoso en bajar la inflación pero a su vez había contribuido a apreciar la moneda local desde 1990 provocando una subsecuente pérdida de competitividad.

Si bien había acuerdo en términos generales sobre la necesidad de abrir la economía, eliminar los monopolios públicos, continuar con la reforma de la seguridad social, las diferencias entre los distintos partidos políticos no permitían extender las reformas y para ese entonces la confrontación entre la coalición de gobierno –integrada por blancos y colorados– y la oposición de izquierda era muy marcada habida cuenta que en el mediano plazo (octubre 2004) habría elecciones generales. Por otra parte, por medio de mecanismos de democracia directa como el referéndum, se habían trabado una serie de reformas estructurales impulsadas por la coalición de gobierno.

En este cuadro de situación se hacía sentir ostensiblemente que más del 85% del gasto público era rígido (constituido por sueldos, beneficios de la seguridad social, servicios de la deuda

pública, suministro de insumos básicos, etc.), reduciendo los grados de libertad para la utilización del gasto discrecional y limitaba las opciones para poder contribuir a la mejora de la eficiencia gubernamental.

La inflexibilidad más notoria incluía la indexación de los salarios públicos y los beneficios sociales correspondientes. Se constataba, asimismo, que la administración fiscal, en particular los impuestos internos y los gravámenes aduaneros, necesitaban ser modernizados para permitir la mejora de la recaudación y para promover la disminución de la evasión.

A fines del 2002 se envió una reforma tributaria al Parlamento con la intención de incrementar la eficiencia del sistema tributario, racionalizar la administración tributaria, y hacer avanzar la recaudación pero la confrontación política existente no permitió que fuera aprobada.

El programa de ajuste convenido con el FMI, a la salida de la crisis, expresaba que en el mediano plazo la política fiscal debía mantenerse austera, en particular manteniendo la tasa de crecimiento del gasto público por debajo de la tasa de incremento del producto bruto, procurando ajustar los salarios y los beneficios sociales, aumentando la eficiencia del gasto corriente y dirigiendo la inversión pública hacia áreas claves que sirvieran de plataforma para sostener la producción y las políticas sociales, continuando con el proceso de desregulación trasladando al sector privado mayor cantidad de actividades, y promoviendo la racionalización de precios y tarifas públicas de forma tal que mejorara el ambiente para permitir crecer al sector privado.

Durante el bienio 2003- 2004 el país procesó una recuperación de su recesión de manera más rápida que lo que se esperaba, a través de la implementación de políticas prudentes y un entorno externo favorable. Desde el quiebre del 2002, el crecimiento comenzó a manifestarse por medio de un incremento de 2,2% del PIB en el año 2003 mientras que la inflación cayó a tasas del 9% y los indicadores financieros mejoraron permanentemente.

Estas tendencias se mantuvieron a pesar de que se vislumbraba un cambio de gobierno tras las elecciones de octubre del 2004 que finalmente consagraron el triunfo de la coalición de partidos de izquierda, la cual anteriormente a esa fecha constituía la oposición.

Esta coalición triunfadora se comprometió a continuar con el mantenimiento de las líneas trazadas por el anterior gobierno en materia de estabilidad económico financiera, una vez que asumió la administración en marzo del 2005.

El producto bruto interno creció un 12,3% durante el año 2004 a pesar del ascenso de los precios del petróleo que inciden fuertemente en la balanza comercial del país mientras que la inflación fue del 7,59% y el déficit fiscal fue de 1,8% a pesar de ser año electoral.

Este incremento se debió a la reactivación del mercado interno, el buen desempeño del sector agropecuario y la mayor demanda externa. Esta inusual suba del producto, de las mayores de la historia, forma parte del rebote económico procesado tras la crisis del 2002 y los cuatros años de recesión que comenzaron en 1999.

El nuevo gobierno obtuvo un acuerdo con el FMI para los próximos tres años y en éste se pone especial énfasis en las metas sobre las cuentas públicas y reformas estructurales, que son definidas bajo un determinado contexto económico que el gobierno proyecta para los próximos años.

La estrategia del gobierno consiste en la consolidación fiscal orientada fundamentalmente a mantener el nivel del gasto, pero con una reasignación y una mayor eficiencia en el manejo del mismo. Para el presente año la meta fiscal acordada es de un superávit primario de 3,5% del producto.

Se aprobó recientemente, ya en la nueva administración, un *stand by* con el FMI para los próximos tres años con el objetivo de apuntalar la recuperación económica y promover un

crecimiento sostenido procurando reducir las vulnerabilidades relacionadas al alto endeudamiento público.

El organismo financiero multilateral reconoce la significativa recuperación del crecimiento, en un entorno de exportaciones crecientes y de aumento de reservas internacionales, caída de la inflación y claros mejoramientos de las cuentas fiscales.

Se sostiene que estos resultados favorables reflejan la prosecución firme de políticas fiscales y monetarias prudentes, importantes reformas estructurales, en especial en el sector financiero, y el contexto externo favorable que se presentó.

Asimismo, se destaca que la suave transición política hacia un nuevo gobierno realizada luego de las elecciones de octubre del 2004 también contribuyeron a solidificar la confianza de los mercados en los consensos obtenidos por el sistema político y la prosecución de la política económica anteriormente implementada que se orientaba a la estabilidad y el crecimiento.

IV. El ciclo presupuestario

Exponer el ciclo presupuestario y sus singularidades institucionales y de procedimiento permiten visualizar la mecánica del sistema con sus fortalezas y debilidades, así como los temas pendientes a ser encarados.

A. Formulación y aprobación

El sistema presupuestario vigente en el país surgió en ocasión de aprobarse la Constitución Política de 1966 que recogió en sus disposiciones normativas las ideas más frecuentes en la década del 60.

La visión en dichos años tendía a destacar el papel del Estado en la planificación del desarrollo y se valoraba la acción del mismo a través de la aplicación de técnicas de programación de la economía.

En materia presupuestal, por entonces, existía una serie de reparos que tenían que ver con aspectos tales como la falta de claridad y concreción de objetivos, el reducido número de alternativas que abarcaba la solución de los problemas, la brevedad del lapso dentro del cual se efectuaban los análisis, la falta de especificidad de las metas alcanzadas, y la carencia de técnicas de planificación formal y multianual, lo cual ocasionaba que la proyección de costos apenas cubriera el lapso de vigencia del presupuesto.

En especial, las principales objeciones que se planteaban, en la época, convergían en el denominado presupuesto tradicional que regía por entonces. En términos generales, dicho sistema presentaba las siguientes características:

El documento presupuestario se circunscribía a la presentación de un listado de objeto de gastos clasificados por unidades administrativas y con indicación de los respectivos montos de dinero.

El análisis presupuestario era de naturaleza básicamente incremental, o sea que el monto a disponerse en determinado año era calculado sobre las cifras de los créditos asignados el año anterior los cuales se ajustaban por algún parámetro específico (índice de costo de vida, nuevas actividades, etc.) con lo cual se otorgaba al año precedente un peso decisivo en la determinación de las estimaciones financieras del año siguiente.

En los hechos, por otra parte, se asignaban recursos financieros a unidades administrativas ya constituidas y no a objetivos y metas a alcanzar. El sistema de clasificación de cuentas –de gran importancia para la ejecución de los gastos– abarcaba únicamente la clasificación institucional y por objeto del gasto. El control de la ejecución era básicamente de tipo legal-contable, dirigido a verificar la legalidad de las erogaciones y la regularidad de los saldos contables.

Como resultado de lo anterior, la responsabilidad que el sistema podía exigir a los administradores era solamente de tipo legal y financiero sin importar las realizaciones y la pertinencia de las mismas. No existía un método ordenado de seguimiento y evaluación de los resultados que facilitara la determinación de los niveles de eficiencia y efectividad de las actividades públicas. En general, el sistema operaba con base en una rutina un tanto mecánica y empírica con pocos elementos de racionalidad.

En lo que hace a las experiencias comparadas, cabe constatar que la administración presupuestaria –al haber establecido su ordenamiento normativo en el marco constitucional– dota de enorme rigidez a una temática que en otros países se resuelve en los niveles legales.

En ese sentido, la consideración anual del presupuesto, aprobando una norma legal por cada ejercicio, supone no solo cumplir con el principio presupuestario de anualidad, sino que brinda una enorme ventaja operativa dado que brinda mayor flexibilidad en la gestión en la medida que las decisiones presupuestarias se pueden instrumentar en una ley eventualmente sustituible por otra posterior que puede recoger las modificaciones planteadas por las exigencias reales que se van planteando durante la ejecución.

En general, en América Latina, se ha preferido la elaboración de leyes orgánicas presupuestales lo que ha permitido un fluido manejo en el área. En el Uruguay ese ordenamiento lo han cumplido las normas establecidas sobre Administración Financiera, la primera de las cuales fue el Decreto 104/68, del año 1968, que luego fue recogido en la ley presupuestal N° 15903, del año 1986 y que tuvieron variadas modificaciones posteriores.

Con ese instrumento, que tiene un señalado enfoque formalista, se orientó a la administración pública uruguaya hasta la aprobación del TOCAF (Texto Ordenado de Control y Administración Financiera) en 1991 por la ley 16170.

Las normas de administración financiera han permitido brindar un marco racional y ordenado de actuación al administrador a través de una legislación que ha procurado establecer los mayores niveles de transparencia.

Los procesos de formulación, gestión, control y evaluación disponen de normas claras y nítidas que revelan la profunda conexión entre las distintas fases del ciclo presupuestario y han logrado que en la comparación internacional el país haya sido calificado con altos niveles de transparencia.

Sin embargo, la utilización de dicha normativa, a pesar del buen desempeño que es posible obtener –en materia de fiscalización de la regularidad y veracidad (lo cual promueve adecuados

controles legales al sistema presupuestal en su conjunto)— no facilita la aplicación fluida de sistemas de gestión gerenciales.

Se pretendió salvar esta restricción estableciendo en las normas constitucionales de la hacienda pública la obligación de utilizar la técnica presupuestaria programática. La primera formulación con esa técnica se realizó una vez aprobada la Constitución de 1966 en condiciones muy precarias que apenas permitieron la implantación de unidades ejecutoras en los distintos programas sin un estudio muy detallado de base, por lo cual podría afirmarse que las unidades institucionales preexistentes en la época fueron designadas como unidades ejecutoras o programas.

En los hechos no se realizó un análisis detallado de las objetivos, metas, acciones, sino que meramente se reconoció y validó una estructura de entidades que ya existían cuya lógica de funcionamiento respondía a los mecanismos operativos del presupuesto tradicional basado en tareas orientadas por la mecánica de la ejecución de gastos.

Este handicap en materia de elaboración de un presupuesto por programas —que no se realizó sobre la base de lo que el gobierno pensaba realizar como lo indicaban los principios de la propia técnica aplicada— constituyó un factor limitante a la hora de establecer la racionalidad del sistema.

En su descargo cabe mencionar que al inicio de su aplicación —fines de los años 60— ninguna administración pública latinoamericana contaba con los cuadros requeridos ni tampoco existían equipos electrónicos apropiados para el procesamiento de la información adaptable a los propósitos de la técnica promovida.

Luego del interregno del gobierno de facto —1973-1984— el tipo de presupuesto que emerge a mediados de los ochenta, y que aun se conserva, es un típico presupuesto tradicional con todas sus restricciones, que utiliza denominaciones de presupuesto por programa de acuerdo a lo requerido por las normas constitucionales.

Esas denominaciones no pueden ocultar la escasa y casi nula utilización efectiva de las técnicas programáticas que sólo son utilizadas formalmente para la presentación y exposición de las actividades presupuestarias.

Tras la restauración democrática en 1985 el Poder Legislativo, como correspondía, comenzó a exigir el cumplimiento de las normas constitucionales. Durante el primer lustro democrático —entre 1985 y 1990— el gobierno y la administración en su conjunto procuraron fortalecer los instrumentos constitucionales y legales de la administración presupuestaria y afianzar el relacionamiento de los Poderes Ejecutivo y Legislativo en el ámbito de sus competencias.

Como resultado de estas acciones es posible reconocer una adecuada fortaleza institucional construida a partir de la reconstrucción del escenario regulador de la hacienda pública lo cual permitió restablecer las bases para la negociación política en el marco del proceso presupuestario cuya consolidación se extiende hasta nuestros días.

En ese sentido es válido recordar, para esta situación, el enfoque siempre vigente de Wildavsky, que aun reconociendo la base económica sustentadora de la decisión presupuestaria, destaca la importancia y verdadera preferencia por la elección de los bienes públicos que se manifiesta en el proceso de aprobación del gasto la cual se expresa en la negociación política y sus diversas variantes. Visto como negociación política debe admitirse que el proceso presupuestario exige un acuerdo para formar las mayorías requeridas en lo que tiene que ver con la dirección de las políticas públicas.

Los poderes Ejecutivo y Legislativo negocian sobre los programas existentes y más que nada, dada la mecánica legal, la forma de obtener acuerdos se plasma sobre los parámetros que marca la Constitución, los cuales obligan al Poder Ejecutivo a exponer sus políticas presupuestales en las siguientes categorías:

- Los gastos corrientes e inversiones del Estado distribuidos en cada Inciso por programa.
- Los escalafones y sueldos funcionales distribuidos en cada Inciso por programa.
- Los recursos y la estimación de su producción.
- Las normas para la ejecución e interpretación del presupuesto.

De esta manera, los compromisos políticos y las apropiaciones derivadas de sus resultados, en este contexto, conforman institucionalmente la trama de la hacienda que genera la infraestructura básica donde se desenvuelven las decisiones gubernamentales.

Era evidente, cuando se establecieron las normas presupuestales en la Constitución de 1966, que las características del modelo tradicional de presupuesto, expresadas a través del énfasis en la verificación de la sinceridad, legalidad y disponibilidad financiera de los gastos, se tornaba insuficiente para satisfacer las exigencias de las nuevas realidades económicas y administrativas que se planteaban.

A su vez, quienes destacaban el papel de la planificación entendían que uno de los requisitos de la preparación de los planes nacionales de desarrollo era la formulación de los presupuestos a través de técnicas programáticas y en especial el llamado presupuesto por programas y actividades. De aquí surgirían preguntas acerca de cuál sería la mejor alternativa para gastar, estructurar las actividades y dotar de personal a una unidad administrativa cualquiera fuera su nivel.

Por otra parte se aspiraba a conocer cuál sería la mejor combinación de funciones entre las oficinas centrales y las desconcentradas procurando seleccionar el mejor proyecto factible de aprobar entre los que se encontraran disponibles en un organismo. Las opciones debían tomarse a partir de la información proporcionada por los distintos clasificadores presupuestarios: por instituciones, por objeto del gasto, por programas y actividades, por funciones, por renglones económicos y por recursos.

Esta elección se canaliza haciendo mayor énfasis en la planificación indicativa que en la administración de los sistemas de gestión y va a marcar profundamente el manejo del presupuesto nacional que más de treinta años después padece de las restricciones ya existentes en la opción original adoptada, aunque actualizado en lo que hace a la utilización de los diversos clasificadores.

Existe una manifiesta confusión entre planificación y presupuesto trasuntada en el texto constitucional que establece que el Poder Ejecutivo proyectará con el asesoramiento de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, el Presupuesto Nacional que regirá para su período de gobierno.

El período de gobierno en el Uruguay es de cinco años, similar al plan de largo plazo existente en los planes de desarrollo. Esto obliga a formular presupuestos quinquenales, lo que lleva a infringir el principio de anualidad presupuestaria y es una notoria limitación en la gestión a desenvolverse en el marco de la administración presupuestaria.

La exigencia de elaborar presupuestos quinquenales proviene del equívoco de tomar el período que las técnicas de planificación indicaban apropiado para el plan de largo plazo e identificarlo, en forma elemental, con el presupuesto general.

Sin embargo, en los hechos, las prácticas presupuestarias –con posterioridad y en períodos limitados– lograron salvar este fuerte impedimento haciendo uso del inciso final del artículo 214 constitucional que expresa: “El Poder Ejecutivo dentro de los seis meses de vencido el ejercicio anual, que coincidirá con el año civil, presentará al Poder Legislativo la Rendición de Cuentas y el Balance de Ejecución Presupuestal correspondiente a dicho ejercicio, pudiendo proponer las modificaciones que estime indispensables al monto global de gastos, inversiones y sueldos o recursos y efectuar creaciones, supresiones y modificaciones de programas por razones debidamente justificadas”.

Este mecanismo –convertir a las Rendiciones de Cuentas en verdaderos presupuestos anuales– permitió mantener en forma fluida la operatividad del sistema, durante períodos reducidos, aún con exageraciones notorias como el de haberse aprobado rendiciones de cuentas de más de quinientas normas legales que igualaban o superaban los textos presupuestales.

En determinado momento la rigidez del sistema que plantea la normativa constitucional y la sobreutilización indiscriminada del mecanismo modificador de las Rendiciones de Cuenta citada depararon un muy laxo disciplinamiento fiscal que tuvo influencia notoria en el momento de la discusión política de las instancias presupuestarias. En los últimos tres lustros este mecanismo perdió vigencia en la misma medida que los programas macroeconómicos requirieron un cumplimiento estricto de las metas fiscales.

Estas metas exigían resultados previamente programados por las autoridades económicas en los entornos de los parámetros que son de uso habitual en la política fiscal, por lo cual el mecanismo de anualizar los presupuestos a través de las rendiciones de cuentas dejó de utilizarse, en la misma medida que era preciso exigir el control del déficit presupuestario.

Con esa finalidad se establecieron techos de gastos que impedían la utilización de créditos presupuestales mas allá de lo que la propia recaudación permitía. Al no existir fondos de estabilización no se ha podido evitar que la ejecución presupuestaria fuera procíclica, agravando las dificultades en los períodos de caída de la actividad económica e incentivando los gastos en momentos de auge.

B. Ejecución

Para considerar la ejecución y sus porcentajes es preciso describir el ordenamiento hacendístico institucional que es el que determina en última instancia los procedimientos y en especial la importancia concedida al control de los organismos responsables y al Poder Legislativo que son elementos que influyen fuertemente sobre el grado de cumplimiento presupuestal.

La verificación y supervisión legislativa deben ser analizadas no sólo en lo que hace al denominado Presupuesto General de la Nación, que comprende a organismos del gobierno central y algunos entes desconcentrados (conocidos como los Incisos del 220 por el número de artículo de la Constitución que regula sus presupuestos) sino que debe comprender el régimen general del Sector Público que incluye a las empresas públicas que disponen de otro régimen de aprobación.

Es preciso, por tanto, conocer los procedimientos para cada uno de esos casos y su ulterior tratamiento legislativo dado que la intervención de este Poder será distinta de acuerdo al organismo que se trate.

Respecto a los ministerios, al inicio de la formulación presupuestaria, la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) conjuntamente con el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) envían las metas –o pautas– a cada uno de ellos para que los mismos formulen sus proyectos presupuestales.

Estos, a su vez, deben elaborar sus presupuestos quinquenales para luego ser reenviados a las instituciones rectoras económicas (MEF y OPP), que habrán de cotejar las metas macroeconómicas globales del plan económico con los anteproyectos elevados a su consideración pudiendo introducirle modificaciones a las propuestas que le han llegado.

Distinto es el régimen para las entidades del art. 220 de la Constitución que están taxativamente enumerados en dicha norma.

El Poder Judicial, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, la Corte Electoral, el Tribunal de Cuentas, los Entes Autónomos (no comerciales ni industriales) y los Servicios

Descentralizados, proyectarán sus respectivos presupuestos y los presentarán al Poder Ejecutivo, incorporándolos éste al proyecto de Presupuesto.

El Poder Ejecutivo podrá modificar los proyectos originarios de los organismos y someterá los mismos en conjunto con las modificaciones introducidas al Poder Legislativo quien decidirá en última instancia sobre el presupuesto a aprobarse finalmente.

Las empresas públicas comerciales e industriales tienen un tratamiento diferente y están normatizadas por el art. 221 de la Constitución. Sobre estos organismos se dispone que los presupuestos de los Entes Industriales o Comerciales del Estado serán proyectados por cada uno de estos y elevados al Poder Ejecutivo y al Tribunal de Cuentas cinco meses antes del comienzo de cada ejercicio, con excepción del siguiente al año electoral, en que podrán ser presentados en cualquier momento.

El Tribunal de Cuentas dictaminará dentro de los treinta días de recibidos. El Poder Ejecutivo con asesoramiento de la Oficina de Planeamiento podrá observarlo, y, en este caso, así como en el que mediasen observaciones del Tribunal de Cuentas, lo devolverá al Ente Respectivo.

Si el Ente aceptase las observaciones del Poder Ejecutivo y el dictamen del Tribunal de Cuentas, devolverá los antecedentes al Poder Ejecutivo para la aprobación del presupuesto y su inclusión con fines informativos en el Presupuesto Quinquenal. En caso contrario, la Asamblea General, en reunión de ambas Cámaras resolverá en cuanto a las discrepancias por el voto de dos tercios del total de sus componentes.

Como se observa, la intervención del Legislativo es perceptiva en el caso del Presupuesto General de la Nación y eventual en el caso de las empresas públicas comerciales e industriales.

El presupuesto del Poder Legislativo como Poder del Estado queda excluido del constreñimiento que significan las pautas que la OPP sugiere, debido a la norma constitucional que expresa que cada Cámara aprobará dentro de los doce primeros meses de cada legislatura, sus presupuestos, por tres quintos de votos del total de sus componentes, y le comunicará al Poder Ejecutivo para que los incluya en el Presupuesto Nacional.

De esta manera puede afirmarse que el Poder Legislativo posee la mayor autonomía en la Hacienda Pública uruguaya dado que formula independientemente su presupuesto y tiene competencias para aprobarlo sin ninguna intervención de otro Poder Estatal.

En síntesis, hay grados de constreñimiento diversos, que se expresan en normativas diferenciadas. Mientras que el límite de la Administración Central está dado en el entendido de que es la Presidencia de la República junto con OPP la que proyectará el Presupuesto Quinquenal, los márgenes que concede la Constitución a los organismos de mayor autonomía financiera están expresamente determinados, en los casos del artículo 220 y 221 y el Poder Legislativo respectivamente.

En resumen, junto al denominado Presupuesto General de la Nación existen los presupuestos de las empresas públicas, industriales y comerciales que tienen un régimen de aprobación propio y distinto al Presupuesto General y que no forman parte de este, y a su vez está cada uno de los presupuestos locales -los diecinueve gobiernos departamentales- que disponen de su propio mecanismo de aprobación por medio de los legislativos comunales, las Juntas Departamentales.

A su vez, en los últimos años se han manifestado nuevas realidades emergentes, como son las personas públicas no estatales, que de alguna manera han sido uno de los instrumentos más dinámicos que se han encontrado para darle mayor flexibilidad y elasticidad al Presupuesto, cuyos balances y rendiciones de cuentas no son expuestos públicamente aunque deben tener control del Tribunal de Cuentas de acuerdo a disposiciones sancionadas en su oportunidad.

Estas entidades fueron creadas de distinta manera y muchas veces se carece de información de sus normas constitutivas y la administración de la gestión de sus patrimonios, sin perjuicio de que existan controles, que los realiza el Tribunal de Cuentas. En algunos casos, esas personas públicas están en relación de dependencia con algún Ministerio y otras veces tienen suficiente autonomía como para desarrollar sus actividades.

Otras entidades que reciben fondos públicos, en algunos casos, todavía no tienen bien identificada su naturaleza jurídica y generan serios problemas interpretativos en cuanto a las normas que le son aplicables y cual es el mecanismo de administración financiera que los rige.

El proceso de decisión presupuestal y sus etapas

Para analizar la gestión presupuestaria, y por ende la etapa de ejecución, es preciso describir el mecanismo que lleva a la aprobación del documento presupuestario y sus resultados en el que intervienen el Poder Ejecutivo y el Legislativo conformándose el proceso de decisión presupuestal en el que participan variados actores.

Planificación y ejecución

En primera instancia –de acuerdo a la normativa del país– el Poder Ejecutivo hace llegar a la Asamblea General (unión de ambas Cámaras) el denominado Mensaje Original presupuestario en los primeros seis meses de su mandato, o sea al inicio del gobierno quinquenal de una nueva administración.

Este nombre refiere a la propuesta inicial efectuada por el Ejecutivo que puede –dado que no es preceptivo– desarrollarse adicionalmente con dos Mensajes Complementarios al Mensaje Original mencionado.

Es acompañado de un informe macroeconómico genérico en que se describen los fundamentos que sirvieron para elaborar el presupuesto y una proyección estimada sobre el periodo que abarca el mismo.

La propuesta consta de dos partes: el denominado articulado por un lado, y el planillado por el otro.

El **articulado** refiere al conjunto de disposiciones legales que se proponen al Poder Legislativo, mientras que el **planillado**, es un extenso detalle de créditos presupuestales discriminados por Incisos, programas, unidades ejecutoras, y principales rubros o sea créditos categorizados según los nomencladores de gastos, los cuales se exponen en varios tomos de información. Ambas agrupaciones son sometidas al escrutinio parlamentario con el propósito de analizar los montos asignados a las distintas entidades.

Las cifras que se expresan en el planillado recogen los créditos concedidos en su oportunidad sea a través del Presupuesto y / o las Rendiciones de Cuentas anteriores y que, habitualmente, son ajustadas por las variaciones acaecidas en el ínter periodo, o sea entre el último planillado promulgado y el que se presenta en la oportunidad y que responden a diversos conceptos, a saber:

- Los propios mecanismos previstos en la ley presupuestal que permiten realizar ajustes salariales (índices medios de salarios, beneficios sociales proporcionales, etc.).

- Modificaciones de los distintos rubros de gastos previstos en instancias presupuestales previas que se ajustan a través de índices específicos en cada caso –previamente establecidos por normas presupuestarias anteriores– atendiendo a los incrementos de precios ocurridos en el lapso de tiempo transcurrido (combustibles, energía, agua, etc.).

A esos conceptos se le puede agregar los refuerzos de rubros (aumento de los créditos otorgados) que son concedidos a partir de los pedidos que se originan en cada organismo y que el Ministerio de Economía y la Oficina de Planeamiento y Presupuesto hayan considerado conveniente asignar dadas las carencias constatadas durante la ejecución presupuestal.

Esta facultad se encuentra contemplada en el ordenamiento financiero y es posible implementarla dado que al principio del ejercicio se realiza la apertura de un crédito global para atender situaciones no previstas y cuyo monto es un porcentaje del presupuesto total.

Todos estos movimientos a lo largo de los cinco años del período que transcurre entre un presupuesto y otro –y habida cuenta de los posibles ajustes que se realizan anualmente en las rendiciones de cuentas– contribuyen a conformar el denominado crédito permanente. Esta es la asignación presupuestal que cada entidad tiene la certeza de poder disponer para desenvolver sus acciones y que se expone en el denominado planillado en el momento de considerarse la nueva ley presupuestal.

En el articulado se expresan las propuestas modificativas en términos de normativas legales que innovan en lo que hace a los montos crediticios preexistentes o establecen una forma de distribución distinta a la original.

La lectura a la que obliga esta forma de presentación exige que para conocer la verdadera propuesta del Poder Ejecutivo y su costo final deba considerarse en su conjunto el articulado y el planillado, pues en el primero deben estimarse los costos de las propuestas normativas y en caso de ser aprobadas se adicionarán más tarde como los nuevos artículos que se incorporarán al total de los créditos permanentes expuestos en el planillado.

Una vez que se comunica el documento presupuestal al Poder Legislativo, éste decide cuál será la Cámara que los estudiará en primera instancia y cada una de ellas dispone de 45 días para pronunciarse. La ejecución en conjunto con el control presupuestario previo y concomitante se realizan en el marco de una normativa variada que tiene sus fuentes en la Constitución Nacional, las distintas y sucesivas leyes presupuestales y lo preceptuado en el ordenamiento conocido por sus siglas, TOCAF, que es el Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera.

En los hechos han existido ajustes y modificaciones al TOCAF original así como en las leyes presupuestales quinquenales y las Rendiciones de Cuentas anuales lo que ha derivado en un marco normativo de administración financiera altamente complejo.

A partir de la ley presupuestal del período 1995-2000 se instauró un nuevo régimen de control financiero en ocasión de aprobarse una amplia reforma administrativa del Estado impulsada por el Poder Ejecutivo a través del CEPRE o sea el Comité Ejecutivo de la Reforma del Estado.

Por este sistema las unidades administrativas de cada ministerio o Inciso son responsables de la ejecución de todas las fases del gasto: crédito autorizado, modificaciones del mismo, compromisos, obligaciones y pagos.

Para esto se ha implementado un sistema integrado de información financiera conocido por su acrónimo SIIF compuesto de varios módulos que pretende superar algunos problemas tradicionales en la administración pública uruguaya.

Las alternativas que la administración financiera pública ofrece a través de sus distintos órganos y estructuras, se muestran altamente constreñidas por las metas económicas que el gobierno establece. Los distintos agentes presupuestales deben someterse a un proceso de negociación con el Ministerio de Economía y Finanzas y la Oficina de Planeamiento y Presupuesto.

Si bien las pautas macroeconómicas limitan algunos objetivos y la posibilidad de llevar a cabo ciertas políticas por parte de cada órgano, la responsabilidad por la elaboración presupuestaria queda librada a cada institución.

Esto significa que a pesar de las obligaciones emanadas de las pautas, los márgenes de movilidad en este punto de la elaboración presupuestal están determinados por la negociación interna desenvuelta en cada órgano.

Por este motivo, es preciso destacar en este proceso cómo los resultados que se van obteniendo en la negociación interna promueven presiones ascendentes hacia las autoridades superiores que se van a reflejar en la negociación que se realiza con el Ministerio de Economía (MEF) y la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP). Sin embargo, este proceso no es neutro dado que se halla fuertemente condicionado por el proceso político, al margen de la toma de decisiones en el Poder Legislativo.

El diseño del trámite presupuestal marca un fuerte predominio del Poder Ejecutivo a través de la OPP y el MEF sobre los restantes órganos y poderes del Estado a excepción del Poder Legislativo.

Los dispositivos constitucionales prevén que los agentes presupuestales incluidos en el artículo 214 de la Constitución (Gobierno Central y entidades adscriptas) se vean constreñidos por las modificaciones que el Ejecutivo establezca a los anteproyectos enviados por esos organismos en los casos que no se ajusten a las metas del Ejecutivo.

A su vez, los organismos del artículo del 220 (Otros Poderes del Estado y órganos constitucionales, entes autónomos no comerciales ni industriales) elaboran su presupuesto y lo elevan al Poder Ejecutivo para ser incluido en el Presupuesto General a enviarse al Legislativo. En este caso el Ejecutivo puede preparar una versión propia del proyecto de presupuesto que está dispuesto a conceder a la entidad y ambos proyectos son tratados por el Parlamento que es quien en última instancia resuelve.

Los presupuestos de los entes industriales o comerciales del Estado son proyectados por cada uno de estos y elevados al Poder Ejecutivo y al Tribunal de Cuentas cinco meses antes del comienzo de cada ejercicio, con excepción del siguiente al año electoral, en que podrán ser presentados en cualquier momento. Dichos presupuestos habitualmente siguen las normas de ejecución presupuestal emitidas por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) y el art.221 de la Constitución establece un procedimiento para su aprobación, **aun cuando no establece un plazo final para la misma**, mas allá de que el Tribunal de Cuentas dispone de 30 días para emitir su dictamen.

De esta forma pueden coexistir en un ejercicio diversos proyectos de presupuesto de las diferentes empresas –correspondientes a distintos períodos anuales– que han cumplido desiguales fases del proceso de aprobación pero que al no haberse completado sus procedimientos quedan pendientes del asentimiento para su sanción por parte del Poder Ejecutivo.

Esta situación ha llevado al caso de que existieran empresas que no han tenido presupuesto aprobado para determinado ejercicio lo que se ha podido salvar a través de otra disposición constitucional que establece que mientras no se aprueben los proyectos de presupuesto continuarán rigiendo el presupuesto vigente.

En su conjunto existe una gran dificultad para obtener la legalmente exigida consolidación anual del balance del sector público en su integridad, lo que se refleja en la pobreza informativa que existe al tratar de analizar este tema. Anualmente OPP solicita a estos organismos la elaboración de un plan estratégico de desarrollo y un presupuesto anual que debe incluir las siguientes estimaciones

- Recursos
- Presupuesto de compras
- Egresos operativos
- Inversiones
- Servicio de deuda
- Costo presupuestario total
- Actividades deficitarias
- Estado de Resultados
- Flujo mensual de Caja
- Cuadro de financiamiento global
- Partidas presupuestales

Una vez promulgada la ley presupuestal continúa el desarrollo del relacionamiento iniciado durante la formulación entre Ejecutivo y Legislativo, y se inicia el proceso de ejecución del Presupuesto Quinquenal. Es posible observar a partir de ese momento la existencia de mecanismos diferentes en la faz de ejecución así como en las actividades controladoras.

En una primera instancia se encuentra una etapa de coordinación de la ejecución presupuestal, y luego otra de ejecución propiamente dicha. En la primera etapa que comprende los casos del gobierno central y los órganos incluidos en el artículo 220, la coordinación está a cargo del MEF por medio de la Contaduría General de la Nación y la OPP. En cambio, para los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados, la coordinación es entre cada institución con la misma OPP. Por tanto, la injerencia del Ejecutivo en la coordinación de los organismos del 220 y el conjunto de las carteras ministeriales es mayor que la que se presenta en el ámbito descentralizado.

En lo particular, para su propio Presupuesto el Poder Legislativo es el único caso en que su coordinación durante la ejecución no depende de ninguna entidad externa, aunque habrá de sufrir las alternativas del financiamiento y por lo tanto, en los hechos, dependerá de la programación de Caja del Poder Ejecutivo que es quien recauda. Una vez puesto en ejecución el presupuesto, las formas de control comprenden una serie de pasos complejos, asociados a dos tipos de contralor.

Existe una primera fase que comprende un control interno, en el cual nuevamente sus actores centrales son la OPP y el MEF, interviniendo adicionalmente el Tribunal de Cuentas en la Administración Central y los organismos del art. 220. Una segunda fase se asocia con un tipo de control externo en que el Tribunal de Cuentas adquiere un papel protagónico y se presenta un control compartido del Tribunal con OPP sobre los entes del ámbito descentralizado.

La ejecución en cifras

Al analizar las cifras de la ejecución presupuestal de los ejercicios entre 1993 y 2003 (a precios constantes del 2003) es posible constatar algunas grandes líneas y tendencias.

Cuadro 6
EJECUCIÓN PRESUPUESTAL
(En miles de pesos del 2003)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA	1 448 989	1 233 116	858 329	592 452	631 822	723 855	770 140	691 824	796 060	819 855	670 113
Ministerio de Defensa Nacional	5 578 182	5 632 845	5 218 999	5 543 757	5 306 070	5 260 132	5 285 056	5 322 206	5 267 454	4 635 081	4 292 561
Ministerio del Interior	3 388 594	3 346 099	3 222 043	3 497 882	3 548 146	3 841 581	4 066 909	4 058 682	4 111 501	3 794 115	3 399 778
Ministerio de Economía y Fin.	1 293 616	1 273 382	1 152 058	1 268 316	1 168 272	1 245 572	1 219 004	1 221 631	1 162 328	1 028 578	890 761
Ministerio de Rel. Exteriores	948 716	866 719	869 889	888 932	907 174	918 949	900 865	851 350	886 281	1 110 503	1 201 963
Ministerio de Gan. Agric. Y Pesca	743 069	703 028	689 366	837 934	861 720	869 517	800 232	965 964	1 044 146	850 969	795 523
Ministerio de Industria y Energía	98 238	91 381	80 933	90 505	88 086	80 800	82 043	79 588	85 829	75 371	65 864
Ministerio de Turismo	102 015	62 976	65 466	109 858	89 235	89 685	60 654	66 634	86 003	79 738	57 086
Ministerio de Transporte y Obras Públicas.	2 596 271	2 473 620	2 269 232	2 569 954	2 738 350	2 788 894	2 887 234	2 354 479	2 700 834	2 014 646	2 615 113
Ministerio de Educación y Cultura	1 042 245	1 157 847	1 143 346	1 155 785	1 163 625	1 103 554	1 089 344	1 016 826	915 073	809 719	692 695
Ministerio de Salud Pública	3 745 737	4 772 965	4 448 626	4 616 553	4 626 037	4 978 825	5 141 659	5 334 271	4 797 589	4 270 010	4 147 078
Ministerio de Trabajo y Seg. Social	332 206	330 901	322 173	398 005	433 412	390 828	378 437	387 269	385 134	675 145	747 953
Ministerio de Vivienda O. T. y Medio ambiente	180 838	288 784	240 793	1 646 332	1 701 029	1 825 650	1 853 511	1 619 119	1 709 240	1 339 729	1 080 499
Ministerio de Deporte y Juventud	0	0	0	0	0	0	0	449	208 046	181 234	162 755
SUB TOTAL	21 498 716	22 233 663	20 581 253	23 216 264	23 262 979	24 117 841	24 535 089	23 970 293	24 155 519	21 684 691	20 819 742
Desembolsos Financieros	6 122 487	5 957 145	5 463 571	4 974 685	5 690 998	6 133 633	7 277 627	8 413 520	9 795 299	14 934 765	24 567 088
Subsidios y Subvenciones	729 284	631 283	781 995	841 770	1 005 525	986 641	894 711	1 554 254	1 596 422	1 118 191	568 770
Transf. Financieras. a la Seguridad Social	11 318 833	12 744 130	13 802 359	15 606 343	17 118 675	17 812 333	19 987 555	20 416 814	20 345 426	19 525 160	15 993 339
Diversos Créditos	5 595 778	4 928 049	6 633 363	7 149 039	8 527 589	8 978 982	7 691 419	7 182 854	7 548 123	8 518 870	10 430 090
Aplicaciones Fin. Extraordinarias	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
SUB TOTAL	23 766 381	24 260 606	26 681 287	28 571 837	32 342 787	33 911 589	35 851 312	37 567 442	39 285 271	44 096 986	51 559 287
TOTAL PODER EJECUTIVO	45 265 097	46 494 270	47 262 540	51 788 101	55 605 766	58 029 430	60 386 401	61 537 735	63 440 789	65 781 677	72 379 029
Poder Judicial	876 257	943 955	908 930	1 086 680	1 109 176	1 131 792	1 126 324	1 104 244	1 181 336	1 072 622	998 556
Tribunal de Cuentas	83 791	90 356	83 858	121 348	123 990	132 376	122 060	112 493	123 160	114 405	100 512
Corte Electoral	164 587	188 626	166 598	252 746	239 475	333 080	500 097	334 458	332 139	269 943	280 201
Tribunal de lo Contencioso Administrativo	24 892	27 609	26 271	35 643	35 080	35 421	34 354	35 454	39 595	36 136	31 049
Adm. Nacional de Educación Pca.	6 594 140	5 424 664	5 193 055	6 724 652	7 064 187	7 631 274	8 339 501	8 121 836	8 359 917	7 820 008	7 588 558
Universidad de la República	1 764 509	2 053 497	2 024 459	2 110 799	2 009 911	2 127 229	2 143 706	2 042 547	2 280 816	1 782 352	1 827 501
Instituto Nacional del Menor	891 626	1 075 628	1 096 350	1 178 326	1 299 871	1 365 062	1 469 671	1 502 256	1 511 452	1 370 132	1 254 194
SUB TOTAL	10 399 801	9 804 335	9 499 521	11 510 195	11 881 691	12 756 232	13 735 711	13 253 287	13 828 415	12 465 599	12 080 571
Poder Legislativo	1 155 201	1 195 975	1 176 423	1 221 288	1 148 724	1 133 924	1 245 740	1 276 247	1 302 093	1 184 307	1 211 519
TOTAL GENERAL	56 820 098	57 494 580	57 938 484	64 519 584	68 636 180	71 919 586	75 367 853	76 067 268	78 571 298	79 431 583	85 671 119

Fuente : Contaduría General de la Nación.

En el Presupuesto General de la Nación (que no comprende empresas públicas, gobiernos locales ni personas públicas no estatales) existe una estructura básica que es posible establecer: Por un lado las agencias institucionales mayores (Incisos) y por otro lado las partidas financieras con diversos destinos.

Al principio de la serie histórica –año 1993– el total de los créditos presupuestales ejecutados por los distintos Incisos excedía casi en un 40% a las partidas financieras. Al final del período la situación había cambiado en sentido inverso: las partidas financieras eran mayores –más del 51%– que el total de recursos asignados a los Incisos.

Estas cifras complementaban otra realidad que permitía afirmar que el gasto discrecional –o sea el gasto que no provenía de compromisos establecidos anteriormente– había perdido importancia en detrimento de los gastos rígidos crecientes como ser los de las transferencias a la seguridad social que en los extremos del período aumentaron un 41% y los desembolsos financieros –en su mayoría pagos de amortización e intereses de la deuda pública– que entre esos años se incrementaron un 401 por ciento, disminuyendo fuertemente los grados de libertad de la política fiscal. También era posible observar al final del período la importancia del gasto social: los incisos abocados a la educación, salud, vivienda y protección a los menores representaban un 49% de las erogaciones de todos los incisos.

Este cuadro descriptivo marca la importancia que fue asumiendo a lo largo de la década analizada la carga de las transferencias financieras en detrimento de las agencias productoras de bienes y servicios.

En lo que hace a la relación entre presupuestado y ejecutado en el período 1995–2003 alcanzó al 87% de los gastos de funcionamiento e inversión consolidados. Este nivel de ejecución debe considerarse positivamente en lo atinente a la gestión, dado que la incidencia de ciertas restricciones como ser los procedimientos extensos que requieren algunas compras y las restricciones financieras que puedan haber pesado a lo largo de cada ejercicio deben haber afectado la utilización de los créditos.

En lo que hace a la evaluación de rigideces puede realizarse en toda la extensión del ciclo presupuestario, pero es conveniente concentrar la atención, a los efectos expositivos, en las fases de control y evaluación del proceso presupuestario.

Las actividades que comprenden los procesos de control y evaluación sobre la ejecución presupuestal han sido muy débilmente separadas en la administración hacendística uruguaya, sin perjuicio de lo cual se han observado esfuerzos de relieve –en recientes instancias presupuestarias– procurando ponderar la totalidad de las acciones desenvueltas y las metas alcanzadas.

Como regla general, en el denominado Presupuesto General de la Nación la evaluación está a cargo de los organismos tradicionales que también se encargan de la formulación: el Ministerio de Economía y Finanzas y la Oficina de Planeamiento y Presupuesto. De hecho, estos dos organismos deben brindar sus conclusiones al Poder Legislativo a quien le corresponde ser el verdadero evaluador en última instancia. En lo que hace a las empresas comerciales e industriales las instituciones evaluadoras son la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y el Tribunal de Cuentas.

En suma, estos procesos evidencian nuevamente la capacidad que retiene el Poder Ejecutivo en materia presupuestal por medio del MEF y la OPP, ahora centrada en las etapas de control y evaluación.

El Tribunal de Cuentas, por su parte, cumple con sus cometidos constitucionales de control externo y sólo marginalmente se pronuncia en materia de evaluación presupuestal.

De lo anterior se desprende un dato importante: la no utilización por parte del Poder Legislativo de un organismo independiente que tiene rango constitucional de cuasi poder estatal,

cuyas autoridades son designadas por mayorías especiales de la Asamblea General como es el Tribunal de Cuentas.

Dado el escaso uso que el Legislativo hace de los competentes informes del Tribunal de Cuentas, el Parlamento en muchos casos depende de la información del Ejecutivo con lo que su capacidad para la toma de decisiones se ve seriamente limitada. En este caso, la mayor rigidez se centra en el desinterés legislativo por encarar el control y la evaluación más allá de lo formalmente correcto estipulado por las normas hacendistas, no incursionando en la evaluación de gestión.

En el contexto del mecanismo expuesto los factores a considerar –en materia de control– siguen una secuencia que responde a la lógica del procesamiento a que es sometida la administración financiera pública a través de sus diversas etapas. Puede observarse que en la etapa de la formulación presupuestaria existe amplia elasticidad, pues Ejecutivo y Legislativo actúan mancomunadamente para construir el nuevo presupuesto. Sin embargo, existen debilidades notorias del Legislativo –en lo que hace a la oportunidad– en las etapas de ejecución, contralor y evaluación. La falta de capacidad técnica del Poder Legislativo impide aprovechar las fuentes de información –a las cuales puede tener muy buen acceso– para desenvolver su cometido de controlador institucional de última instancia.

En materia de reglas y procedimientos se cuenta con un muy buen desarrollo institucional pues los mecanismos legales, que han sido impuestos por la trayectoria histórica del relacionamiento de los distintos Poderes del Estado, permiten que el respeto que se observa de las entidades públicas de las normas establecidas sea alto. Esto, a su vez, se ha visto reflejado en la conducta de todos los actores del sistema político y presupuestal lo que ha auspiciado correctos niveles de transparencia, de alta valoración en el ámbito internacional.

En lo que hace a los mecanismos de acceso a la información su provisión está fuertemente respaldada por la legislación y en ese sentido el Poder Legislativo como Poder controlador tiene irrestricto acceso a la misma.

Sería conveniente considerar –en lo que tiene que ver con el flujo de información– la posibilidad de capacitar a los legisladores para que sus peticiones de los datos requeridos para cumplir con su gestión representativa puedan ser hechas con precisión y relevancia. En todas las circunstancias es dable destacar que el sistema en su conjunto es altamente abierto en lo que refiere a la captación, análisis y difusión de la información que se ha visto enriquecida en los últimos años por la existencia de sitios informáticos de ambas Cámaras, lo que permite potencialmente a la ciudadanía contar con las bases imprescindibles para ejercer su derecho de información.

Si bien la Constitución facilita con sus disposiciones la cobertura presupuestal, el grado de detalle con que se expone la actividad fiscal no es completa. En este sentido, los recursos puestos a disposición de los comités de presupuesto son iguales a los de las otras comisiones parlamentarias y pueden ser considerados suficientes. El mayor recurso es la amplia legislación que permite a los representantes solicitar informaciones a la administración, realizar investigaciones parlamentarias y exigir todos los elementos que les sirvan para formar juicios sobre sus requerimientos incluyendo la asistencia de todos los jerarcas de la administración pública. Estas potestades han sido ampliamente utilizadas y en ese sentido los cometidos parlamentarios se ejercieron con plenitud.

En lo que respecta a las Comisiones de Presupuesto de ambas Cámaras sesionan durante la formulación del presupuesto escuchando las propuestas de los distintos Incisos y cuenta con la asesoría de los técnicos del Poder Ejecutivo (Contaduría General de la Nación, Ministerio de Economía, Oficina de Planeamiento y Presupuesto). Disponen de acceso en línea al sistema informático SIIF (Sistema Integrado de Información Financiera) del Poder Ejecutivo por lo cual es posible realizar todo tipo de consultas que estén contenidas en dicho sistema.

Sin embargo al no haberse desarrollado plenamente un sistema contable en el marco del SIIF existen carencias en la exposición de los estados financieros en los términos que las buenas prácticas en la materia exigen actualmente en el plano internacional.

Existen, asimismo, otros aspectos que es necesario considerar –en la Administración Central– para comprender la interdependencia del conjunto del sistema presupuestario y sus efectos, de manera de poder analizar las fortalezas y debilidades con el propósito de mejorar su desempeño.

La programación financiera

Con la implantación del SIIF se procuró formular, modificar y evaluar la ejecución del Presupuesto Nacional concibiéndolo como un plan financiero de naturaleza legal que contuviera la universalidad de los recursos estimados y de las aplicaciones de fondos previstas para los programas gubernamentales.

Dentro del Sistema de Información de Tesorería se encuentra el Sistema de Información de Recursos (SIR) que es el que procesa todos los datos de la ejecución de los recursos y el Sistema de Ejecución de Gastos (SEG) el cual recoge todas las etapas de los gastos, en cuanto a afectaciones y compromisos, obligaciones y sus retenciones y la programación y ordenación de los pagos.

En el módulo del SEG se utiliza el programa anual de caja (PAC) que busca adecuar los pagos a las disponibilidades de caja. Para ello se plantea el establecimiento de montos máximos a gastar por unidad ejecutora y por concepto de rubro de gasto. La Tesorería procura que los servicios administrativos financieros de los distintos Incisos y sus unidades ejecutoras elaboren su propio PAC que posteriormente será registrado centralmente en la cuenta del Tesoro Nacional. Posteriormente, durante la ejecución, se observa la administración del sistema a través de las negociaciones que entabla el nivel central del sistema con las distintas unidades ejecutoras en la propia Tesorería.

Para poder manejar eficientemente este sistema es imprescindible utilizar el método de unidad de caja cuyo objetivo último es lograr una gestión gerencial de los fondos públicos mediante el establecimiento de una cuenta única del Tesoro Nacional conocida por su acrónimo CUN. Se trata de concentrar en dicha cuenta todos los recursos de manera tal de poder realizar los pagos de acuerdo a las prioridades definidas por los propios servicios.

En resumen, cada ministerio o agencia determina su propio procedimiento del gasto. El registro de las transacciones se realiza dentro de cada agencia gastadora y esas operaciones deben ser validadas por el Contador Central nombrado en cada entidad, cargo que depende técnicamente de la Contaduría General de la Nación. Previamente le ha sido comunicada a esa unidad ejecutora la información acerca de su asignación presupuestal por parte del Tesoro de acuerdo al Programa de Caja.

Dependiendo de los procedimientos de cada agencia se realiza el compromiso y una vez que se ha establecido la contratación del bien o servicio la obligación es registrada centralmente. En general, es imposible ingresar al sistema compromisos u obligaciones sin el correspondiente crédito presupuestal validado por el nivel central. Las erogaciones se devengan cuando la obligación para pagar los bienes y servicios ha ingresado al sistema. Los gastos son aceptados por el gerente financiero de cada entidad que también establece la lista de prioridades de pago.

El Tesoro realiza el pago por medio del sistema presupuestal que permite operar a través de la cuenta individual que cada institución posee en dicho organismo. Habida cuenta de las restricciones financieras, los límites de gasto son comunicados a cada agente de gasto. En la actual situación económica los fondos disponibles determinan el monto de los pagos.

En general los fondos son utilizados para pagar salarios y cargas sociales, lo que resta se reparte entre obligaciones de importancia significativa.

Es posible afirmar que la ejecución presupuestal y las operaciones de gastos son llevada a cabo de manera descentralizada y son controladas apropiadamente. Sin embargo, las restricciones en la disponibilidad de los recursos reducen la agilidad y eficiencia en los pagos. Asimismo, existe una carencia de coordinación entre la programación de los gastos y la planificación del Tesoro. La programación del Tesoro es en realidad realizada por el Ministerio de Economía y Finanzas basada en la disponibilidad de la recaudación.

Como consecuencia de esta falta de coordinación se ha generado una deuda flotante persistente tanto mensual como anualmente.

Existe una apropiada flexibilidad en materia de procedimientos, sin embargo existe un alto número de modificaciones presupuestales durante el ejercicio anual que probablemente sean atribuibles a la debilidad de la fase de preparación durante la formulación dado que generalmente los montos que se aprueban en materia crediticia se deben mas a las cifras brindadas por la experiencia de los años anteriores que a un análisis programático con identificación de actividades y costos.

Sistema contable y su funcionalidad

Actualmente una administración que se precie de estar actualizada debe disponer de una visión sistémica en lo que hace a la preparación, elaboración y exposición de la información.

Dicha visión permite obtener ventajas para organizar la totalidad de los complejos componentes de un ordenamiento permitiendo relacionar sus distintas partes y estableciendo procedimientos de relacionamiento adecuados a las finalidades perseguidas, con lo cual se contribuye a optimizar la calidad de los productos finales a obtener.

Este enfoque fue el que se procuró implementar en la ley presupuestal del período 1995-2000 que creó el Sistema Integrado de Información Financiera conocido por S.I.I.F. que ordena actualmente a la administración financiera uruguaya. Dicho sistema procura desenvolverse en el marco de las normas del Texto Ordenado de la ley de Contabilidad y Administración Financiera (TOCAF) que estipula lo siguiente en lo atinente al registro y contralor de las operaciones:

- Todos los actos y operaciones deben realizarse y registrarse mediante la utilización de un sistema uniforme de documentación y procesamiento electrónico de datos con los requisitos que establezca la Contaduría General de la Nación y se deberán reflejar en cuentas, estados demostrativos y balances que permitan su medición y juzgamiento
- Este sistema deberá suministrar información que permita conocer la gestión presupuestaria, financiera, económica y patrimonial.
- En materia presupuestal se debe registrar como mínimo:
 - Con relación a los recursos: los montos estimados, sus modificaciones y lo efectivamente percibido
 - Con relación a los gastos: el monto autorizado de créditos y sus modificaciones; y los compromisos y obligaciones contraídas. La omisión de registro en alguna o todas las etapas del gasto será considerada falta grave.
- En lo financiero el sistema registrará, al menos, las entradas y salidas, clasificadas por financiación y destino, correspondan o no a la ejecución del Presupuesto
- En cuanto a los activos el sistema contable registrará, como mínimo las existencias y movimientos con especial determinación de los que integran el patrimonio institucional por ejecución del Presupuesto o por otros conceptos
- Con relación a los pasivos el sistema contable registrará, como mínimo, todas las obligaciones que se contraigan.

- Para la determinación de las responsabilidades se registrará como mínimo, el movimiento de fondos y valores por los cuales se deba rendir cuenta, así como los bienes o especies en servicio, guardia o custodia y los datos de los correspondientes funcionarios responsables.

Desafíos pendientes en materia de ejecución

No debe olvidarse que la aplicación de la técnica de presupuesto por programas exige por lo menos contar con el mayor número de los siguientes requisitos:

- El Presupuesto debe formularse sobre la base de lo que el gobierno piensa realizar y no sobre las cosas que desea adquirir, esto último es el criterio habitual que guía al presupuesto tradicional.
- Esta visión significa destacar y dar primacía a los objetivos y las metas y no a los medios e instrumentos para alcanzar aquellos.
- La toma de decisiones acerca de la asignación de recursos públicos debe efectuarse **–efectiva y no nominalmente–** en términos de programas y funciones con sus respectivos objetivos y metas y no decidir guiándose por la finalidad del gasto.
- El trabajo a realizar debe sujetarse a sistemas de medición que faciliten el conocer detalladamente la naturaleza y magnitud del esfuerzo a realizar.
- A cada programa o función presupuestaria debe imputársele todos aquellos costos inherentes al mismo, discriminados adecuadamente y con la debida consideración de los costos directos e indirectos.
- Los cálculos presupuestarios deberán incluir la producción de estándares de rendimiento con la finalidad de determinar el grado de eficiencia en el uso de los recursos públicos.
- Se procurará que el propósito del sistema global consista en racionalizar los procesos de toma de decisiones.
- En términos generales será preciso internalizar en la administración presupuestaria el concepto referido a que la utilidad del presupuesto por programas en la toma de decisiones se basa en la utilización de un sistema de información físico (para establecer unidades de insumo–producto) y financiero que ponga a disposición de los niveles ejecutivos la información requerida para enriquecer sus decisiones.
- Como sistema de información el presupuesto deberá operar detectando desviaciones entre lo programado y lo ejecutado de forma tal que puedan crearse instrumentos para la toma de decisiones correctivas del programa.

La simple enumeración de las exigencias para desarrollar la técnica de presupuesto por programas demuestra la necesidad de contar con cuadros gerenciales de calidad y extendidos, así como de complejos sistemas de información oportunos y confiables.

Sin perjuicio de estos requerimientos cabe destacar una serie de esfuerzos que se han ido desarrollando en las últimas décadas.

El Parlamento, tras el restablecimiento de la democracia, en 1985, comenzó a exigir nuevamente el cumplimiento de las normas constitucionales mientras que el proceso de decisión presupuestaria fue cobrando vigor aun cuando el mismo puede ser perfeccionado en varios sentidos.

El mejoramiento debe tener su origen en una acción mancomunada de los Poderes Ejecutivo y Legislativo. El Ejecutivo deberá orientarse en el sentido de aplicar la técnica programática en forma efectiva, y no meramente formal como ha sido la practica habitual de las últimas décadas, en

todas sus dependencias de manera de brindarle al Legislativo elementos para elaborar juicios de valor apropiados para valorar las acciones del Poder Administrador.

El Legislativo tendrá que designar cuerpos asesores idóneos para introducirse en el lenguaje especializado de la administración financiera de manera de poder calificar el nivel de sus pedidos de información realizados a la Administración para perfeccionar su control.

En ese contexto se debería promover la transformación del presupuesto por programas en un sistema que prevea el establecimiento de contratos anuales para los administradores superiores que incluyan la definición de responsabilidades, incentivos y metas precisas en cuanto a resultados y plazos, exigiéndose desempeños acordes a la programación convenida y una registración contable que refleje los costos de las actividades.

Programación de mediano plazo

Será necesario que la legislatura exija del Poder Ejecutivo la presentación de un plan de mediano plazo que contenga la formulación de la política fiscal por un período plurianual.

Los presupuestos están basados, cada vez más, en una perspectiva de mediano plazo. Por lo tanto, el potencial impacto de un presupuesto incrementado año tras año es limitado, en la medida que muchos aspectos del presupuesto son sumamente inflexibles para promover cambios inmediatos.

Si bien el país tiene un presupuesto quinquenal la realidad indica que éste opera como la sumatoria de cinco presupuestos anuales: una vez establecida las cifras del primer año, los años posteriores se limitan a ajustar los montos originales sin replantear un verdadero análisis.

La revisión anual del presupuesto que se posibilita al hacerse la presentación de la Rendición de Cuentas requeriría que la misma pudiera ser ampliada para obtener un conocimiento preciso de la dirección en que se orienta la política presupuestaria.

Por esta razón, es deseable que la legislatura debata y analice las políticas de mediano plazo de la misma manera que lo hace con el Presupuesto. Para alcanzar este propósito debería presentarse por parte del Ejecutivo un plan estratégico de mediano plazo de manera que previamente a la discusión del presupuesto pudiera discutirse la política que lo sostiene.

Si bien el Presupuesto se expone con la proyección de los créditos por cinco años, esta proyección es mecánica e incremental y no expone los supuestos y fundamentos de las políticas en que se basan y el posible impacto en el período presentado.

Otro desafío pendiente se encuentra en la necesidad de poner en marcha una asesoría parlamentaria presupuestal permanente y de buena calidad técnica en la estructura actual del Poder Legislativo.

La asesoría parlamentaria actual comienza a operar una vez que es enviado el Presupuesto General de la Nación –presentado en forma quinquenal– en los primeros seis meses de un nuevo gobierno. Cada una de las Cámaras analiza al Presupuesto y aprueba su versión del mismo para lo cual dispone de 45 días a partir de su recepción. En caso de no pronunciarse se considera rechazado. Si existen modificaciones propuestas por una de las Cámaras, la otra tiene 15 días para considerarlas y presentar su versión. Después de su aprobación o rechazo de las modificaciones pasa a la Asamblea General que a su vez tiene 15 días para expedirse. En caso de no hacerlo se considera rechazado.

El documento presupuestario es discutido en la Comisión de Hacienda y Presupuesto integradas. El análisis se centra principalmente en los artículos de la ley y no tanto en las cifras o en los anexos presentados por el Poder Ejecutivo. Fuera del primer año, en los restantes cuatro años de la legislatura existe poca atención al Presupuesto salvo en ocasión de la presentación de la Rendición de Cuentas y prácticamente las Comisiones de Hacienda y Presupuesto no se reúnen. La

Comisión de Hacienda y Presupuesto de cada Cámara escucha las propuestas de los diferentes ministerios en ocasión de la presentación del proyecto presupuestario y cuentan con el asesoramiento de los técnicos del Poder Ejecutivo no disponiendo de asesores institucionales. En ciertos casos los legisladores disponen de asesores partidarios por su cuenta.

Existe una notoria debilidad en el análisis por parte de los legisladores en las diferentes etapas del gasto: formulación, ejecución, control y evaluación dado que no se cuenta con técnicos propios del Parlamento que se especialicen en las complejidades del sistema presupuestario. La carencia de capacidad técnica impide el uso de la información, aun cuando se dispone de un acceso total a la misma, y por tanto no se cumple con plenitud la obligación **efectiva** de controlar las actividades del Ejecutivo que tienen los legisladores

En términos de flujo de información el sistema presupuestario es de amplio acceso para analizar y diseminar la información y ha sido enriquecido en los últimos años por la existencia de buena tecnología de información en ambas Cámaras. Los recursos puestos a disposición de los comités presupuestales son similares a los que utilizan las distintas comisiones parlamentarias y pueden ser considerados suficientes. Existen mas de cincuenta terminales conectadas al sistema central del S.I.I.F. que se encuentran en línea y sin embargo son escasamente utilizadas. Adicionalmente, los legisladores pueden hacer uso del pedido de informes, comparecencia de los ministros, enjuiciamiento de los mismos y crear comisiones especiales investigadoras, por lo que sus recursos son amplios.

C. Control y evaluación

Con la finalidad de evaluar las acciones de la administración presupuestal y facilitar su control se facultó –a partir de 1996– a implementar en diversas etapas un sistema de información financiera, denominado S.I.I.F cuyas características principales son las siguientes:

Fue concebido desde sus orígenes con ciertas funcionalidades y sustentado en los siguientes principios:

- Integración de recursos, gastos y financiamiento.
- Reducción de fondos ociosos en los organismos.
- Sustitución de las cuentas bancarias.
- Pagos electrónicos a los proveedores y demás beneficiarios.
- Simplificación de los procesos y reducción de trámites.
- Control de legalidad y financiero automático.
- Programación financiera en función de las disponibilidades reales de caja.
- Uso de tecnología informática abierta.
- La información es única (se ingresa una sola vez) y se administra en una base única.
- Clasificadores comunes, a través de matrices de conversión, de las cuentas presupuestarias a patrimoniales y económicas a cuentas nacionales.

En función de estas definiciones el SIIF debería suministrar información que permita conocer la gestión presupuestaria, financiera, económica y patrimonial, así como los resultados de la gestión del sector público en su conjunto.

La Contaduría General de la Nación (CGN) es la Administradora del SIIF y debe establecer los datos y requisitos que el mismo debe tener a efectos de captar todos los actos y operaciones comprendidos en el TOCAF.

La implementación del SIIF fue gradual, iniciándose dicha tarea el 1° de enero de 1999. El SIIF está estructurado en subsistemas, que funcionan en forma integrada, y ellos son:

- Subsistema de Información de Programación Presupuestaria (SIP), que se alimenta con la programación de recursos y gastos contenida en los proyectos que envían los Incisos al MEF para su aprobación, elaborando sobre estos la Ley de Presupuesto. Opera con las modificaciones presupuestarias de recursos y gastos, actualizando en tiempo real la Ley de Presupuesto. Los reportes obtenidos son “La programación y modificación del Presupuesto Nacional”.
- Subsistema de Ejecución presupuestaria del gasto (SEG): Capta en tiempo real, los datos de afectaciones, compromiso y devengamiento de los gastos y acepta solicitudes de modificación presupuestaria.
- Subsistema de Información de Recursos (SIR): Permite seguir la ejecución de los recursos. Como el ingreso se capta cuando se percibe permite utilizarlo para la programación de los flujos de caja. Se alimenta fundamentalmente de la CUN e información proveniente de las unidades recaudadoras (DGI, ADUANA y otras). Interactúa con el SEG a los efectos de convalidar que el gasto tenga su recurso correspondiente.
- Subsistema de Información de Tesorería (SIT), con sus módulos de:
 - Programa Anual de Caja Mensualizado (PAC): Permite elaborar la programación inicial anual de los topes mensuales de gastos, acepta las modificaciones que se dan en el año. Están excluidos de dicho subsistema los recursos de administración propia y de afectación específica.
 - Cuenta Única de la Nación (CUN): Concentra en una cuenta única la recaudación y los pagos de la Administración Central. Para el funcionamiento de este módulo la TGN está conectada en línea con el Banco Agente, que en este caso es el Banco de la República. Dentro de la CUN está el módulo de Conciliación Bancaria Automática de los ingresos y egresos.
 - Subsistema de Operaciones de Tesorería (OT): Este subsistema permite captar toda la información que no cuenta con imputación presupuestaria, a saber:
 - Fondos de Terceros.
 - Depósitos a regularizar.
 - Anticipos de Tesorería.
 - Financiamiento a Corto Plazo.
 - Devolución de Tributos.
 - Rentas Afectadas.
 - Adelantos de Inversiones.
 - Operaciones transitorias.
 - Traspaso de fondos.
- Subsistema de Evaluación Presupuestal (SEV): Este subsistema trabaja sobre los datos que procesan los demás componentes del SIIF, fundamentalmente del SIP y SIT. Sus salidas de información las efectúa en forma de indicadores, cuadros o gráfico de evaluación de la gestión presupuestaria de los ingresos, egresos y financiamiento.
- Subsistema Integrado de Contabilidad (SIC): Tomará los insumos de todos los restantes sistemas y los integrará en información contable. Basado sobre la partida doble, generará información patrimonial, producto del ingreso presupuestario, utilizando matrices de conversión al plan de cuenta contable.

Si bien el SIIF se encuentra operando con algunos de sus módulos en forma plena, sujetos a mantenimiento y actualizaciones, no es así con el módulo de contabilidad (SIC) que aún se encuentra en fase de diseño y definiciones.

Este SIC es, conceptualmente en todos los sistemas integrados de administración financiera, el verdadero núcleo integrador de los distintos sub-sistemas; sólo con él se puede obtener información patrimonial e integrada con el sistema presupuestario, por lo cual al no haberse desarrollado su implementación en los hechos se restringe fuertemente la mecánica del nuevo orden que se pretende poner en marcha.

El SIC, que fue concebido al inicio del diseño del SIIF, debía contemplar según su propósito original:

- Registro descentralizado y único de las transacciones.
- Clara definición de los momentos que impactan en el proceso contable.
- Matrices de conversión que vinculan los clasificadores presupuestarios y no presupuestarios con el plan de cuentas contable.
- Se procuraba facilitar con estos instrumentos las siguientes actividades:
- La confección de asientos de partida doble.
- La obtención de estados demostrativos de la gestión económica, financiera y patrimonial del ente contable Gobierno Central.

La falta de funcionamiento del sub sistema contable en el SIIF hace necesario que la información contable de las administraciones periféricas sea llevado en forma elemental a través de un sistema auxiliar de Contabilidad que captura la información desde la base del SIIF, obteniendo los asientos contables sobre la base de la partida doble, con las siguientes salidas de información:

- Fichas de mayor para las cuentas y subcuentas.
- Balance de Sumas y Saldos.

Dicha información solamente se utiliza en procedimientos internos, para el chequeo y validación de la información presupuestaria.

El sistema del SIIF fue puesto en marcha en conjunto con un ordenamiento referido a indicadores de desempeño. La instrumentación de los indicadores de desempeño fue establecida en la ley presupuestal del periodo 1995-2000, por lo cual ya se cuenta con casi una década de experiencia en la administración pública uruguaya.

Entre las lecciones aprendidas derivadas de su aplicación se puede señalar que uno de los problemas más frecuentes que se presentaron consistieron en que en ocasión de difundirse su aplicación se plantearon en forma fragmentaria una diversidad de objetivos institucionales mal definidos y de difícil valoración, sin establecer un marco referencial de programación estratégica organizacional.

Por otro lado, no siempre se hizo saber –con oportunidad– a las entidades que realizan el gasto cual era el nivel real de recursos disponibles resintiéndose la calidad de la gestión.

Esta falta de oportunidad se reflejó luego en la escasa utilidad que se pudo extraer de la aplicación índices de gestión –que al carecer de una variable financiera y temporal que pudiera marcar el incumplimiento de los objetivos y metas debido a las restricciones existentes– no resultaban aprovechables como herramienta evaluadora.

Sin embargo, a efectos de analizar los impactos en su totalidad, cabe recordar – nuevamente - la lógica de funcionamiento que se expresa en el proceso institucional de la hacienda pública uruguaya cuya operativa se expresa en ciertas singularidades, a saber:

El Balance de Ejecución Presupuestal de recursos y gastos es elevado anualmente a consideración del Poder Legislativo. Luego de su aprobación, la información queda para el uso del público en general sin ningún tipo de restricciones.

Mientras no se encuentra aprobado el Balance de Ejecución la información financiera y presupuestal tiene carácter preliminar y sólo es manejada internamente por la Administración. Cabe señalar sin embargo que dado que el Estado se encuentra suscrito a las Normas Especiales de Divulgación de Datos (NEDD), se publica a los 30 días del mes vencido –a través de página web del Banco Central del Uruguay– la información de caja contenida en el Estado de Fuente y Uso de Fondos, antes del 31/12 del año siguiente la información consolidada del Gobierno General (Administración Central, Organismos del Artículo 220 de la Constitución, Banco de Previsión Social e Intendencias Municipales). También se divulgan los cuadros fiscales para la elaboración del Anuario Estadístico (INE).

A través del sistema de evaluación implantado que basó su accionar en la recolección de índices de gestión apropiados a la realidad de las entidades que conforman el sector público se procuró:

- Establecer la relación del rendimiento del servicio prestado con su costo.
- La comparación de dicho rendimiento con una norma establecida previamente.
- Diseñar medidas para mejorar el rendimiento.

Con tal fin se elaboraron diversos índices, en especial los denominados indicadores de inputs, outputs y resultados. Por los mismos se buscó analizar los recursos utilizados por un área o programa. Estos instrumentos suelen expresarse a través de unidades de volumen o cantidad y hacen referencia a la cantidad de bienes y/o servicios generados por una entidad o programa, medidos generalmente en volumen o en unidades económicas.

La experiencia realizada ha permitido constatar que la administración conjunta de O: P.P. y la C.G.N. de la ejecución presupuestal no aportó una visión comprensiva para evaluar los procesos.

Debido a la falta de recursos humanos y la escasa práctica en materia de evaluación de operaciones la tarea se centró, meramente, en la revisión de documentos presentados por los servicios que realizan una auto-evaluación de sus propias actividades por lo que es posible dudar de las valoraciones efectuadas.

En ese sentido es notorio que no se han elaborado índices de significatividad y de impacto de las instituciones evaluadas.

De las obligaciones emanadas de las normas del TOCAF surge por tanto que permanece pendiente la responsabilidad de instrumentar un modelo de contabilidad gubernamental. Como sustancia o materia para este control, la contabilidad deberá emitir estados contables preparados de acuerdo a los requerimientos y necesidades de cada institución y de lo que dictaminan los órganos de contralor competentes. Este modelo contable se deberá desarrollar en el ámbito del presupuesto nacional para lo cual debe desenvolver las siguientes herramientas:

- **La contabilidad presupuestaria**, que informa sobre la evolución de la utilización de los créditos para gastar, y sobre el comportamiento de las estimaciones de ingresos.

Dicha contabilidad es la columna básica del conjunto, ya que es la que proporciona la información fundamental desde el punto de vista legal, es decir, si se respetan o no las autorizaciones de gastos.

- **La contabilidad financiera** que expone los estados financieros los cuales permiten determinar el impacto financiero de toda la gestión del gobierno.

El actual control se basa en los flujos financieros y suple la registraci3n contable de base con la vigilancia y control que se ejerce sobre los cr3ditos asignados.

En los hechos se opera con una base financiera que si bien cumple con las funciones esenciales del control no permite exponer los estados financieros requeridos por un moderno sistema contable p3blico de acuerdo a las normas y procedimientos usuales en la materia.

- **La contabilidad patrimonial** que permita determinar el nivel y composici3n del patrimonio y sus variaciones de acuerdo a los principios contables generalmente aceptados para el sector p3blico.

V. Iniciativas de reforma

Salvo algunas disposiciones contenidas en el TOCAF que recomiendan la difusión de información pero que en los hechos no se han cumplido, el país no ha seguido la tendencia internacional acerca de la puesta en marcha de buenas prácticas en materia de transparencia.

En lo que hace a la participación, en el ámbito nacional, se ha continuado con las adecuadas costumbres en materia de recepción de las inquietudes ciudadanas en ocasión de la formulación presupuestal a través de la atención por las comisiones parlamentarias de las demandas comunitarias.

Es posible constatar carencias en la observancia de la aplicación de buenas prácticas y códigos que se han comenzado a utilizar en el ámbito internacional, referida a los siguientes temas:

Si bien el Presupuesto General de la Nación es presentado al Parlamento, los presupuestos de los entes autónomos y servicios descentralizados de la esfera comercial e industrial del Estado no son puestos a consideración del Poder Legislativo salvo que existan discrepancias entre el Poder Ejecutivo y/o el Tribunal de Cuentas con la propuesta del organismo.

Complementariamente, el presupuesto de la Seguridad Social no es analizado por el Parlamento, dado que el mismo puede ser aprobado por el Poder Ejecutivo en caso de acuerdo con los organismos de la seguridad social, así como tampoco se estudia por parte del mismo el presupuesto de las personas públicas no estatales de actividades no comerciales, en ocasión de la presentación presupuestal.

En su conjunto, se ha estimado por parte de los organismos financieros multilaterales, que casi el cincuenta por ciento de las actividades no comerciales del gobierno central no son expuestas en el Presupuesto General de la Nación y los distintos presupuestos existentes tienen diferentes tiempos de aprobación y formas de control por parte del Poder Legislativo.

A su vez, en la exposición de los estados presupuestales existe escasa información de los agregados fiscales de años anteriores, no se incluye proyecciones detalladas, ni se estima obligaciones contingentes, actividades cuasi-fiscales, ni el gasto tributario, existiendo serias y extendidas limitaciones en materia de registro de la deuda pública.

La información presupuestal con sus anexos solo es hecha llegar al Poder Legislativo y no tiene difusión pública salvo la difundida en forma limitada por el Comité para la Reforma del Estado (CEPRE).

Los gobiernos departamentales, que preparan sus propios presupuestos para ser considerados y aprobados por su Junta Departamental no están obligados a proporcionar la información al gobierno central, por lo que esta situación origina considerables retrasos y poca difusión de las cifras locales.

En la presentación del Presupuesto General de la Nación solo existen proyecciones acerca de las inversiones. No se incluye una descripción circunstanciada de los objetivos fiscales y sus prioridades con la fundamentación macroeconómica utilizada para proyectar el presupuesto, ni una estimación de la sostenibilidad de la política fiscal propuesta. Tampoco es una práctica que se realice habitualmente la de preparar una proyección macro económica de mediano plazo con la composición de los gastos y el cronograma correspondiente que permitan conocer el riesgo fiscal en que se incurre.

VI. Relacionamiento entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo

Dado este cuadro de situación se entiende apropiado realizar una serie de consideraciones para actualizar al sistema presupuestario y su transparencia centrándose en el Parlamento como institución representativa nacional.

Se debe procurar el fortalecimiento del Poder Legislativo para lo cual será preciso partir de la distinción conceptual fundamental entre el Parlamento Institución y el Parlamento Organización. Esta distinción tiene importantísimas consecuencias de orden operativo y condiciona el impacto de las transformaciones a impulsar.

El Parlamento como **institución** es el sistema de valores, convicciones, principios y reglas de juego correspondientes (incluidas tanto las reglas formales como las informales), que determinan las funciones a desempeñar por la entidad parlamentaria.

El Parlamento como institución no equivale exactamente al mismo concepto que maneja el Derecho constitucional, electoral y parlamentario, pues el concepto “institución” desborda lo meramente formal, para abarcar necesariamente los aspectos “informales”, también determinantes de la mecánica legislativa.

Estos aspectos informales, en ocasiones, pueden hallarse en contradicción con los aspectos formales o legales de la vida parlamentaria.

El desarrollo organizativo y el desarrollo institucional van estrechamente ligados, pero responden a lógicas distintas y exigen estrategias diferentes.

El Parlamento como **organización** designa una realidad diferente: es el conjunto de recursos humanos, financieros, tecnológicos, de competencias y capacidades, que en un momento dado, se ponen al servicio de las funciones de la institución parlamentaria. La organización y gestión eficaz y eficiente de estos recursos es un aspecto clave de la fortaleza o debilidad de los Legislativos. Pero resulta completamente insuficiente si no se acompaña de una estrategia de fortalecimiento institucional. Por eso, el Parlamento organización –en lo que hace al particular enfoque hacendístico– puede y debe ser evaluado sobre la base de la eficacia y eficiencia con que gerencia sus fines y objetivos.

En un sentido diferente, la evaluación del Parlamento institución debe hacerse desde los valores a los que formalmente responde la institución parlamentaria: representación del pluralismo y construcción de consensos; seguridad jurídica; sentido de dirección de la sociedad; eficiencia económica; equidad social, contribución a la cultura política de la transparencia y credibilidad.

Fortalecer al Parlamento, adicionalmente, significa, a la vez y necesariamente, el fortalecimiento de la Sociedad Civil. No hay oposición sino implicación mutua entre Parlamento y Sociedad Civil.

El Parlamento es la institución representativa de la Sociedad Civil constituida para ejercer la soberanía que a ésta corresponde. No hay Sociedad Civil sin Gobierno y Parlamento constitucional legitimados. El rol de los Parlamentos en el proceso de la formación de las decisiones presupuestales es reevaluado periódicamente, en particular en los países desarrollados.

Adicionalmente, existe una preocupación general de gobiernos y organismos internacionales para promover mayor transparencia en la administración financiera pública en especial a partir de las crisis económicas ocurridas en los últimos años. En ese sentido afianzar la contribución de las legislaturas para controlar los presupuestos es considerada crecientemente un medio para fortalecer la denominada transparencia.

Los intentos de reformas estatales han hecho mucho énfasis en el área financiera. En una primer etapa se han concentrado en las modificaciones en el Poder Ejecutivo, mientras que actualmente se centra la atención en la expansión de los conceptos financieros y su control por parte de los Parlamentos y en resguardar la gobernabilidad económica.

Las opiniones convencionales en materia económica advertían contra los efectos disfuncionales que podría producir una posición muy activa del Legislativo en materia presupuestal. Sin embargo, la experiencia latinoamericana ha demostrado que la excesiva discrecionalidad de los Ejecutivos en el tema es igualmente peligrosa. Cuando la discrecionalidad de los Ejecutivos no está adecuadamente balanceada con mecanismos efectivos de restricciones internas y responsabilidad externa se puede caer en el abuso o la mala utilización de los recursos por parte de la autoridad presupuestal.

El verdadero desafío que se plantea en la gobernabilidad económica reside en construir las instituciones con las habilidades necesarias para combinar la prudencia fiscal y la responsabilidad.

Si bien en los últimos años han existido esfuerzos significativos en el área en Uruguay, ha comenzado a plantearse claramente que las deficiencias en los procesos presupuestarios son habitualmente ocasionadas por el relacionamiento disfuncional entre las ramas ejecutiva y legislativa.

La denominada segunda generación de reformas realiza un sostenido énfasis en apuntalar a las instituciones legislativas.

El Parlamento y el Tribunal de Cuentas

La eficacia de los sistemas que velan por la integridad y probidad en las Finanzas Públicas depende en gran medida de la coordinación existente entre sus diversos componentes, a saber:

- Los sistemas contables gubernamentales
- Los mecanismos de auditoría interna
- Las entidades fiscalizadoras del control externo
- Las comisiones parlamentarias de supervisión
- Los tribunales administrativos y penales

En el Uruguay el Tribunal de Cuentas actúa como entidad fiscalizadora superior de control externo con competencias precisamente determinadas por la Constitución y las normas jurídicas correspondientes. Se encarga de desenvolver funciones que le permiten officiar como un mecanismo de control fundamental para garantizar que el gobierno responda por la manera en que administra las finanzas públicas.

Aunque se ha avanzado mucho en los últimos años para mejorar el cumplimiento de las disposiciones legales y financieras en el gasto gubernamental, no existe una coordinación adecuada entre el Poder Legislativo y el Tribunal de Cuentas para que sean aprovechados apropiadamente los dictámenes del órgano superior de auditoría externa.

Aun resta mucho por hacer para asegurar la evaluación adecuada del desempeño del gobierno y el efectivo control externo de la ejecución del presupuesto. En la medida que los sistemas de valuación internos y externos valorizan la existencia de instituciones sólidas de rendición de cuentas –con la finalidad de afianzar una gestión acertada de las Finanzas Públicas - la relación Parlamento–Tribunal de Cuentas debería desenvolverse en forma más periódica.

El Tribunal de Cuentas brinda –directa e indirectamente– importantes servicios de asesoramiento al Parlamento en el ejercicio de sus funciones ligadas a la Rendición de Cuentas. Sin embargo los vínculos entre el Tribunal y las comisiones parlamentarias de Hacienda y Presupuesto no son todo lo estrechas que las sanas normas de administración financiera requieren, no existiendo en Uruguay –como sucede en otros países de América Latina– comisiones revisoras de cuentas o comisiones de cuentas públicas, como se denominan alternativamente, que permitan atender las observaciones de la entidad fiscalizadora superior.

El Parlamento y la sociedad civil

Bajo el nuevo enfoque de transparencia las relaciones entre el Parlamento y la Sociedad Civil deberán intensificarse en el sentido de:

- Permitir el acceso libre a la información.
- Las organizaciones de la sociedad deberán involucrarse en el trabajo de las comisiones parlamentarias y en las discusiones plenarios.
- Se deberá fortalecer y ampliar las acciones del sistema educativo en lo atinente a la difusión y el conocimiento de los derechos ciudadanos, enfatizando tanto sus derechos como obligaciones.
- Se procurará que en un marco de respecto mutuo ciudadano los medios de comunicación y las organizaciones de la sociedad civil desarrollen una autorregulación a través de códigos de conducta apropiados.
- Será preciso apuntalar a las organizaciones civiles para que por fuera del Estado realicen valuaciones de los servicios públicos.

Los procesos vinculados a la gestión legislativa, fundamentalmente en lo que respecta a los sistemas de provisión de información, son ágiles y eficaces en el país pero muestran una ineficiencia notoria en la utilización de los recursos. Es decir, se obtienen los resultados esperados aunque a un costo mayor del deseado (redundancias de servicios, múltiples registros, información con diversas tecnologías, etc.).

Existe, en la práctica, una insatisfactoria provisión de los servicios de asesoría e información a los legisladores. Estos servicios debieran enmarcarse dentro de un sistema integral de gestión e información que englobe todo el abanico posible de demandas. Este sistema integral podría estar organizado en torno a una unidad y/o división operativa de documentación, información y asesoramiento.

Se evidencian, asimismo, deficiencias en los procedimientos de gestión administrativa y de los recursos materiales y humanos, en especial, por la ausencia de criterios modernos de planificación y gerenciamiento de las actividades, así como por la dispersión de distintos sistemas de gestión con dificultades de compatibilización entre ellos.

En general, puede señalarse que el origen y la naturaleza de los problemas detectados en el Poder Legislativo son similares a los de otras organizaciones de la administración pública. En concreto, no se produce una neta separación entre las funciones sustantivas, que son propias y exclusivas del Parlamento, y las funciones de apoyo a las sustantivas. La confusión entre lo legislativo y lo administrativo constituye sin duda el origen principal de las deficiencias observadas.

Sería preciso que se tomaran ciertas medidas para contribuir a la transparencia presupuestal, como ser:

Programación de mediano plazo

Será necesario que la legislatura exija del Poder Ejecutivo la presentación de un plan de mediano plazo que contenga la formulación de la política fiscal por un período plurianual.

Los presupuestos están basados, cada vez más, en una perspectiva de mediano plazo. Por lo tanto, el potencial impacto de un presupuesto incrementado año tras año es limitado, en la medida que muchos aspectos del presupuesto son sumamente inflexibles para promover cambios inmediatos.

Si bien el país tiene un presupuesto quinquenal, la realidad indica que éste opera como la sumatoria de cinco presupuestos anuales: una vez establecida las cifras del primer año, los años posteriores se limitan a ajustar los montos originales sin replantear un verdadero análisis. Si bien el presupuesto se expone con la estimación de los créditos por cinco años, esta proyección es mecánica e incremental y no expone los supuestos y fundamentos de las políticas en que se basan y el posible impacto en el período presentado.

Establecimiento de una capacidad independiente de análisis

La legislatura deberá fortalecer su capacidad de análisis independiente si pretende desempeñar un rol importante en el proceso de decisión presupuestaria. Aun cuando la legislatura tenga poderes legales y el espacio político necesario, la capacidad de examinar los estados presupuestarios es la que finalmente determina las mejores elecciones en materia de decisiones presupuestales.

Esta habilidad para el entendimiento que permita proponer cambios fundamentados depende de detalladas investigaciones que solo son posibles con estudios circunstanciados de las diversas realidades que sirven de base para el establecimiento de las políticas públicas.

Es importante, por tanto, disponer de acceso a información independiente procesada por su propio servicio. Esto puede ser complementado por estudios realizados por servicios externos

especializados contratados por tema que puedan ser reclutados en el mercado o instituciones académicas. Algunos de los Parlamentos más activos en el área presupuestal disponen de sus propias unidades de investigación.

Como ampliación de esta capacidad debería crearse una Comisión de Revisión de Cuentas o Comité de Cuentas Públicas –como existe en algunos países de América Latina y en países desarrollados– que se dedique a analizar las principales observaciones que realiza el Tribunal de Cuentas durante la ejecución presupuestal y al presentarse los estados de ejecución presupuestaria finales. De esta manera se le daría un mayor contenido a la disposición constitucional que prevé que los dictámenes de la entidad fiscalizadora superior fueran cumplidos de acuerdo a las normas de administración financiera y presupuestaria.

Ampliar el acceso a la información

Las decisiones legislativas presupuestarias deben basarse en precisa, comprensiva, apropiada y oportuna información provista por el Poder Ejecutivo. La cantidad de documentación fundamentada que acompañe las cifras presupuestales es crucial. Es posible constatar que es escasa la información acerca de la fundamentación económica, administrativa y de diseño de las políticas y su impacto posible que habitualmente acompaña a los estados de ejecución presupuestaria.

Generalmente la única fuente de información es la comparecencia a las comisiones parlamentarias de los ministros de cada área que exponen oralmente sus propósitos. Esto dificulta a los parlamentarios y sus asesores el comprender las políticas de base del presupuesto, y evaluar si realmente el mismo refleja adecuadamente la política general expuesta por el Poder Ejecutivo.

También es necesario ir contando con información actualizada del presupuesto que se está ejecutando en el año. Esto permite a la legislatura controlar los gastos observados y no autorizados y las variaciones entre lo autorizado y lo ejecutado en el momento oportuno. A su vez se requiere una efectiva interacción entre la legislatura y el Tribunal de Cuentas a través de mecanismos periódicos de consulta que podrían ser realizados en la propuesta Comisión Revisora de Cuentas.

Otro hecho frecuente que merecería ser reformado es el diferimiento en el tiempo que existe entre la finalización del año fiscal y los dictámenes de auditoría que llegan al Parlamento para poder ejercer adecuadamente y en tiempo oportuno los poderes de control que dispone el Poder Legislativo.

Dado que internacionalmente se han desarrollado las denominadas buenas prácticas presupuestarias –que se han extendido en diversas administraciones– se entiende conveniente proceder a su difusión y atenerse a sus recomendaciones. Así por ejemplo la OCDE ha desenvuelto entre sus buenas prácticas para la transparencia presupuestaria las recomendaciones sobre qué tipo de documentación presupuestaria debe estar disponible para la consideración parlamentaria y determina lo siguiente:

- Un presupuesto comprensivo incluye datos sobre desempeños y proyecciones de mediano plazo.
- Un informe previo al presupuesto debe explicitar la política económica y fiscal de largo plazo gubernamental y sus objetivos, así como los supuestos económicos y las finalidades de la política fiscal a mediano plazo.
- Informes mensuales deben mostrar el progreso en la implementación presupuestal, incluyendo explicaciones sobre cada diferencia entre la real ejecución y los montos programados.
- Un informe de medio año proveerá una comprensiva actualización sobre la marcha del presupuesto, incluyendo una previsión sobre los resultados a mediano plazo.

- Un informe final del año debe ser auditado por la entidad fiscalizadora superior y emitido dentro de un periodo apropiado luego de la finalización del ejercicio.
- Un informe pre-electoral debe permitir visualizar el estado general de las finanzas gubernamentales antes de las elecciones.
- Un informe de largo plazo estimará la sostenibilidad futura de las políticas gubernamentales en ejecución.

Expandir el rol de las comisiones presupuestales

Se necesita contar con comisiones presupuestales que sesionen durante todo el año para cumplir efectivamente su misión. En estas comisiones se deberán procesar los debates en forma profunda y técnica de manera que los temas considerados al llegar al plenario de cada Cámara ésta se pueda expedir en términos ampliamente fundamentados. Se utilizarán las audiencias públicas en estas comisiones, buscando realizar un análisis cuidadoso de cada hecho presupuestario para lo cual se designará un cuerpo técnico asesor propio.

Creación de una oficina asesora presupuestal

La necesidad de transparentar las finanzas públicas y de fiscalizar al Poder Administrador requiere de un apoyo técnico significativo.

En ese entendido, la creación de una unidad asesora del Parlamento en materia presupuestal permitirá generar ámbitos técnicos que apoyen al legislador en la discusión de todo el ciclo presupuestario, es decir la formulación, la ejecución y el control y no quedar limitados una vez cada cinco años a discutir la ley presupuestal, como sucede en la actualidad.

Esta unidad asesora permitirá perfeccionar las capacidades legislativas y de fiscalización de las Comisiones de Hacienda y Presupuesto generando un área de análisis fiscal, tributario y de impacto de la política económica. El análisis de los datos con los que contará esta Unidad será procesado bajo dos principios que deberán ser respetados en todo momento y lugar, que son la transparencia y la uniformidad. Esto significa que la información analizada, procesada y emitida, deberá ser necesariamente la misma para todos los legisladores.

La Unidad trabajará con la información y construirá indicadores que permitan medir el desempeño de las finanzas públicas y algunas variables macroeconómicas que deban ser observadas permanentemente; como parte de un sistema de alerta temprana; de esta manera a través de los instrumentos propios de la fiscalización se emitirán recomendaciones al Poder Ejecutivo. Se espera que debido al aporte que se obtenga de una Unidad Asesora en Presupuesto, el Parlamento podrá interactuar con el Poder Ejecutivo en mejores condiciones técnicas y provisto de mayores elementos de análisis.

Con estas recomendaciones se pretende contribuir a fortalecer los cometidos parlamentarios en el denominado “Ciclo Presupuestario” que comprende las etapas de Formulación, Ejecución, Control y Evaluación.

Resumiendo los posibles aportes se pretende:

- Revisar y expandir el poder de la legislatura para influir en el ciclo presupuestario.
- Generar una oportunidad significativa para que el Parlamento influya en la elaboración de un plan presupuestal de mediano plazo.
- Establecer y/o mejorar la capacidad de investigación y análisis presupuestal de la legislatura.
- Fortalecer la comprensión del legislador sobre la política económica, la política fiscal y sus responsabilidades como controlador en última instancia de las Finanzas Públicas.

- Ampliar el acceso a información relevante y de alta calidad que atañe al ciclo presupuestario global.
- Expandir el papel de los Comités que se aboquen al tratamiento de los temas presupuestales.
- Agendar el proceso presupuestario en forma racional de manera de crear un cronograma presupuestario.

Dado que es preciso asegurar una más amplia comprensión de la gestión del proceso presupuestario, las comisiones especializadas del Parlamento y el Tribunal de Cuentas deben relacionarse más intensamente durante la ejecución presupuestal.

La calidad del control parlamentario de las finanzas gubernamentales depende esencialmente de la disponibilidad de información fiable y de análisis independiente del presupuesto, proporcionados con regularidad por la entidad fiscalizadora superior. Al mismo tiempo, la eficacia y los resultados finales de la labor del Tribunal de Cuentas depende en gran medida de que el Parlamento aplique las recomendaciones contenidas en los informes de auditoría que elabora el Tribunal.

Es valor admitido internacionalmente que las relaciones entre las entidades fiscalizadoras superiores y las comisiones de cuentas públicas son decisivas para asegurar una efectiva rendición de cuentas por parte del gobierno.

La credibilidad en materia de Finanzas Públicas de un país se debe en gran medida a los mecanismos institucionales y las estructuras de incentivo. En primer lugar, los informes y las recomendaciones de las entidades fiscalizadoras superiores son inútiles si no es llevada a la práctica por otras instituciones que forman parte del sistema de control, en especial la propia administración pública (responsabilidades administrativas), el poder judicial (responsabilidades penales) y el Parlamento (responsabilidades políticas). Su eficacia, por lo tanto, está condicionada a la cooperación de otras instituciones estatales.

En los últimos años la administración de la ética pública se ha convertido en un importante capítulo, y cada vez con mayor vigor, en la gestión de las entidades públicas de todos los países. Adicionalmente, las circunstancias que promueven, hoy en día, un mundo que ha interconectado sus acciones y decisiones por medio del fenómeno de la globalización, hacen urgente una compatibilización con las prácticas y procedimientos corrientemente utilizados en la prestación de los servicios públicos en el ámbito internacional.

Tradicionalmente, las habituales prácticas financieras en materia de gasto público respondían a situaciones altamente previsibles y bastante diferentes a las presentes situaciones existentes en el escenario mundial, que se caracterizan por una gran incertidumbre y volatilidad. Existía, por tanto, anteriormente un enfoque que se caracterizaba por un sostenido énfasis en los procesos internos de redistribución de los gastos presupuestales.

En ese contexto los sistemas presupuestarios existentes se distinguían por un rápido crecimiento del gasto público sin financiamiento y, por ende, se convertían en una fuente ostensible de desequilibrios fiscales. Los instrumentos institucionales para el control presupuestario –si bien eran diferentes en cada país– seguían similares patrones de revisión de las actividades que se llevaban a cabo. Estos tenían su fuente en la aplicación de los procedimientos que las disciplinas administrativas habían impulsado desde la década del 50 del siglo XX.

Los mecanismos de control sólo se ocupaban del cuidado de los créditos presupuestales en lo que tenía relación al monto y la regularidad legal de la asignación concedida. Esta realidad, que supuso una gestión simple y repetitiva de los mecanismos de control estatales a lo largo del tiempo, sufrió un impacto transformador significativo en los últimos años.

En las recientes décadas, la necesidad de cambios que el nuevo escenario productivo impulsó afectó profundamente los roles del Estado y por ende su manejo financiero y presupuestal.

En la década del 80 empieza a impulsarse transformaciones que se consideraban necesario imponer en las administraciones públicas y que tuvieron una visión totalizadora siendo conocidas por su amplio impacto como “Reforma del Estado” para marcar su carácter integral.

Al fin de dicho periodo se presentan nuevas situaciones problemáticas que se manifiestan en la demanda de transparencia y gobernabilidad, con especial énfasis en la administración de los recursos y la probidad de los encargados de conducir las entidades públicas.

El tema de la corrupción pasa a tener suma importancia e instrumentos tales como las reformas impositivas, la racionalización del gasto y la descentralización cobran relieve como elementos que pueden ayudar a poner en marcha las reformas estructurales requeridas, contribuyendo asimismo a la lucha contra la corrupción.

Se deducía, por la cantidad de hechos anómalos emergentes en ese contexto, que era necesario disponer de mayor cantidad de leyes, regulaciones administrativas y mecanismos diversos para atacar la expansión de la corrupción.

El requerimiento de instituir una cultura contra el fenómeno de deterioro, que se hacía evidente, exigía propender a la elevación del nivel de integridad de los agentes públicos, procurando mejorar la probidad de los cuadros directivos.

Para alcanzar ese propósito se postulaba la necesidad de utilizar mecanismos administrativos, regulatorios, de control financiero y de gestión, así como toda otra medida de seguimiento del desempeño de los responsables que permitiera dar cuenta precisa de su conducta.

Comienzan, a mediados de los años 90, a instrumentarse las estrategias para combatir la corrupción. Dado que el fenómeno a enfrentar tiene múltiples manifestaciones en los variados sectores de la actividad, se entendía que era preciso realizar una combinación de cursos de acción, promoviendo, a su vez, la intervención de una multiplicidad de actores que enfrentaran al problema.

La creación de marcos normativos apropiados para enfrentar esta situación es una de las señales más importante que han proporcionado los trabajos realizados durante la década del 90 en el empeño por combatir la corrupción.

En nuestro continente se ha firmado una Convención Interamericana contra la corrupción. Naciones Unidas adoptó en 1996 un Código Internacional de Conducta que se ocupa de los responsables públicos.

El Consejo de Europa creó un programa de acción contra la corrupción, mientras que la OECD aprobó una Convención que establece los criterios y estándares para la promulgación de leyes por parte de sus países participantes para penalizar el soborno y el cohecho de los agentes públicos en las transacciones comerciales internacionales.

En 1997 fue firmada la Convención Mundial contra el Soborno por 34 países signatarios entre los cuales se encontraban las naciones de mayor relevancia en el comercio internacional. Adicionalmente, muchos países han establecido cuerpos especializados con la tarea específica de investigar y prevenir la corrupción.

En este proceso, puede afirmarse que actualmente se ha llegado a ciertas conclusiones innegables sobre el tema, las cuales permiten reconocer ciertas evidencias como ser:

- La agenda pública presente recoge los esfuerzos efectuados en la lucha contra la corrupción como uno de sus temas prioritarios.

- Se acepta que es dificultoso establecer las causas de la corrupción a partir de una sola disciplina, dado sus características complejas, intangibles, coyunturales y la estrecha ligazón que guarda con las características específicamente culturales de cada país.
- Existen algunas áreas de la administración pública, que por la naturaleza de sus actividades son más proclives a que aparezcan comportamientos corruptos, V.g.: aduanas, impuestos, adquisiciones y licitaciones públicas, etc.
- En las organizaciones públicas se presentan zonas ambiguas en la cual confluyen una serie de carencias estructurales que generan vulnerabilidades notorias, v.g. alta debilidad del sistema de planificación y control, gran indefinición de los destinatarios de las metas, baja identificación de los valores, ausencia de evaluación de los programas, etc.

En consecuencia, el ataque a la corrupción demanda múltiples destrezas, que se encuentran diseminadas en el acervo del conocimiento de distintas disciplinas.

Dado que la corrupción es una gruesa anomalía del sistema, se requiere una combinación de diferentes métodos y técnicas para combatirla, por lo cual se requiere una visión integrada de las mismas.

Los códigos de ética, el fortalecimiento institucional de los componentes de los sistemas de control - incluyendo a los Parlamentos en su carácter de controladores de última instancia - el desarrollo de sistemas integrados de administración financiera, el desenvolvimiento de diversas formas de auditoría como la financiera, de gestión y la forense, y la participación ciudadana en la vigilancia de los actos que la afectan, son algunas de las maneras en que se procura enfrentar el desafío que se plantea.

En materia de ética es significativo destacar el proyecto propiciado, en 1998, por la OECD que se denominó “Recomendaciones para el mejoramiento de la conducta ética en el servicio público”.

Se parte del concepto que la imagen de los gobiernos y su relacionamiento con los ciudadanos necesita ser restaurado, mientras que los valores del servicio público deben ser ajustados al rápido cambio del contexto, siendo preciso tomar medidas para salvar las irregularidades dentro de los servicios comunitarios. Estos esfuerzos realizados por sentar las bases de una cultura ética se han complementado con el apoyo brindado a instituciones internacionales de control.

Dado que el fenómeno de la corrupción amenaza al desarrollo económico, las entidades de financiamiento multilateral han considerado un deber imperativo complementar su tradicional apoyo a los programas de desarrollo, con el fortalecimiento adicional a las distintas instituciones que procuran disuadir las prácticas deshonestas y promueven la responsabilidad y la transparencia.

Una de dichas instituciones es INTOSAI que reúne a las Entidades Superiores de Auditoría y de la cual forma parte el Tribunal de Cuentas de la República que presidió la entidad durante un período de tres años.

La acción de esta entidad se basa en el reconocimiento del hecho que el trabajo de los auditores públicos tiene una importancia primordial en el mejoramiento y fortalecimiento de la administración financiera pública. Esto ha permitido desenvolver un conjunto de estándares de auditoría que permite contar con un respaldo común y universalmente aceptado de las tareas llevadas a cabo por los auditores.

La existencia de un Comité que elabora reglas de uso extendido en forma periódica permite obtener la confiabilidad derivada de un consenso orientador para guiar a los miembros de las Entidades Superiores de Auditoría.

De esta manera se enfatiza la importancia de cumplir con las normas de auditoría generalmente aceptadas lo que permite ir creando un lenguaje técnico universal. Esto asegura que las leyes y regulaciones sean consideradas en su estricto sentido final por parte de aquellos que están obligados a seguir su cumplimiento y generaliza el respeto por un adecuado manejo financiero en cada país.

Los estándares aplicados son una oportunidad para que los auditores públicos ayuden a agregar valor y significado a las actividades de las entidades nacionales a través de sus informes que permiten realzar la confianza en cada administración particular. Se ven beneficiados en este sentido las legislaturas y la ciudadanía en su conjunto.

En este sentido la labor del Parlamento debe apuntar a dos finalidades:

- Propiciar la aplicación de las normas internacionales por parte del Tribunal de Cuentas y todas aquellas disposiciones que provengan de acuerdos internacionales en la materia.
- Contribuir a crear una normativa de control financiero que permita al propio Parlamento cumplir adecuada y actualizadamente con sus cometidos de control tal como se encuentra establecido en la Constitución.

VII. La dimensión de género en el presupuesto

En los últimos años el concepto de la presupuestación que incorpora el género a su análisis gana terreno rápidamente y se han propuesto una diversidad de instrumentos para su puesta en práctica.

Generalmente existe una confusión entre sexo y género. El primer concepto refiere a las diferencias biológicas fundamentales entre hombres y mujeres, mientras que el género tiene una significación más compleja.

Esa complejidad refiere a las características socio culturales que varían y evolucionan en función de la educación, los valores socioculturales, la religión o las variables económicas y determinan el papel y el lugar de los hombres y mujeres en la sociedad.

En todos los países, sean desarrollados o emergentes, las relaciones entre hombres y mujeres, los roles de unos y otros, se encuentran en constante mutación. En general, estos roles son determinados por la sociedad y transmitidos por la influencia de las tradiciones culturales, las creencias y las normas.

Adicionalmente las funciones de los hombres y mujeres en el seno de las comunidades son diferentes y crean necesidades y aspiraciones diferentes.

En caso de seguirse el principio de que un presupuesto nacional es neutro en términos de género y que beneficia por igual a hombres, y mujeres, se corre el riesgo de obviar las diferencias reales existentes entre ellos.

En realidad, si no se tuviera en cuenta los roles, las distintas capacidades de cada uno de ellos, las dispares necesidades y aspiraciones de los hombres y mujeres, los presupuestos contribuirían a reafirmar las inequidades existentes en las valoraciones económico sociales de los géneros.

En tanto que grupo las mujeres son diversas a los hombres y las consecuencias e impactos de los presupuestos pueden dar lugar a profundizar la brecha entre los logros obtenidos por cada género de acuerdo a los distintos contextos nacionales.

De allí que la perspectiva de género se suele ligar a la de ciudadanía y por ende a la necesidad de elaborar una teoría de los derechos que superen a las habituales convicciones emanadas de las prácticas de derechos compensatorios entre los integrantes de una sociedad.

Es un tema que la moderna ciencia política ha replanteado y que refiere a cómo es posible construir sentidos de pertenencia y adjudicación de derechos que preserven la igualdad política, haciéndola efectiva sin menoscabar las condiciones de particularidad, diversidad y heterogeneidad de los distintos participantes de una comunidad.

En ese sentido se plantea actualmente las relaciones entre ciudadanía, identidad y diferencia en un contexto que debe atender al reconocimiento de los derechos individuales y la pertenencia societaria, así como procurando resolver la tensión entre lo universal y lo particular.

Un efecto señalado en esta evolución ha sido la emergencia de un estado de conciencia que postula la mayor representación del sexo femenino en los cargos electivos, proponiéndose cuotas mínimas de candidatas en las listas electorales internas y legislativas.

En el caso de Uruguay se han realizado análisis por medio de algunos indicadores políticos y de indagaciones sobre representación colectiva de la mujer en que se evidenciaba que detrás de un discurso universalista e igualitarista, se había consagrado una situación de desigualdad y de subrepresentación femenina ostensible.

En el año 1988 se presentó un primer proyecto de ley que planteaba una cuota por sexo para las listas electorales que fracasó y en la última legislatura se volvió a proponer una asignación de una tercera parte de los cargos legislativos para las mujeres que fue aprobado por la Cámara de Diputados pero que no culminó su proceso de aprobación pues fue rechazado por la Cámara de Senadores.

El país, paradójicamente, a lo largo del siglo XX promovió una legislación de avanzada en materia de derechos de la mujer. Tempranamente en las primeras décadas –en 1913– fue promovido por el Poder Ejecutivo de la época un proyecto de ley de divorcios por la sola voluntad de la mujer.

Los derechos políticos fueron consagrados en la década del 30 siendo el primer país de América Latina en que se aprobó el derecho a votar y ser candidata, promulgándose la ley de derechos civiles de la mujer en 1946, reconociéndose a la mujer iguales derechos y capacidad civil que al hombre. En 1942 el Parlamento recibió sus primeras legisladoras –dos senadoras y dos diputadas– posteriormente a la aprobación del voto femenino que se ejerció por primera vez en las elecciones de 1938.

La filosofía predominante, por entonces, exigía que el Estado reconociera la existencia de ciertas desigualdades de hecho y buscara restablecer la igualdad efectiva entre los individuos mediante un tratamiento desigual. Sin embargo, estas conquistas que permitieron instalar en el escenario político los debates sobre la condición femenina y sus derechos civiles y políticos, no fueron continuadas posteriormente por una consolidación de los logros que se obtuvieron en la primera mitad del siglo, siendo muy escasos los progresos obtenidos en la segunda parte de la centuria.

La obtención estos tempranos resultados en la evolución histórica del continente hizo más agudo el contraste con las carencias actuales que se manifiestan en nuestros días y que llevan a que en el ranking mundial de parlamentarias el país se encuentre en el 65° lugar y no disponga de legislación vigente en materia de cuotas electiva y legislativa en el caso de las mujeres.

Desde el punto de vista económico, hacia fines de siglo el sueldo de las mujeres era el 79.3% de las retribuciones de los hombres y la mayor diferencia se daba en las ocupaciones más calificadas.

Existe, asimismo, una discordancia significativa entre el posicionamiento político de las mujeres y sus diversos índices de desarrollo humano. Las mujeres viven más que los hombres, logran estar más capacitadas y disponen de mayor educación relativa, estando integradas muy fluidamente al mercado de trabajo.

Cabe señalar que en el ámbito de algunos partidos políticos se ha logrado cuotas lo que ha permitido que accedieran más legisladoras en la última elección nacional.

Asimismo en las últimas legislaturas se ha integrado una bancada femenina compuesta de representantes de todos los partidos que han sido las impulsoras de normas que atañen a la problemática propia y de la mayor repercusión social en lo que hace a la protección de sectores excluidos. Esta bancada reconoce sus antecedentes en la creación en el Parlamento de una “red de mujeres políticas” en 1993 que funcionó originalmente al impulso de legisladoras departamentales y en la última legislatura estuvo integrada por doce diputadas y tres senadoras y está integrada por legisladoras de todos los partidos políticos lo que permite afirmar que en el escenario político constituyen un corte transversal a la mecánica tradicional del sistema.

En el año 2000, al asumir las legisladoras adoptaron la decisión de realizar una coordinación parlamentaria para los fines de género y de solicitar la creación de la Comisión Especial de Género y Equidad entre cuyas primeras actividades se analizó un proyecto de ley sobre violencia doméstica.

Obtuvieron pronto resultado de su acción y en julio del 2002 el Poder Ejecutivo promulga una ley en que se declara de interés general las actividades orientadas a la prevención, detección temprana, atención y erradicación de la violencia doméstica.

En los hechos se ha demostrado la pertinencia del enfoque de género que ha dado una dimensión particular al debate parlamentario aportando una lógica ciudadana en una línea distinta a la que es habitual desde la perspectiva política clásica.

En lo relativo a las experiencias en materia de **género y presupuesto**, si bien el país cuenta con antecedentes en materia de protección a la condición femenina –en el nivel nacional– no ha logrado plasmar hasta ahora ningún emprendimiento destacable en el área.

A pesar de esta situación, cabe mencionar en el plano de los gobiernos departamentales la puesta en marcha del proyecto sobre Presupuesto y Género de la Intendencia Municipal de Montevideo.

En el marco del “Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos” se ha iniciado en el año 2003 un proyecto tendiente a influir en las inequidades de género.

A partir de un enfoque integrado se han ido elaborando programas y proyectos que sirven de fundamento al propósito proyectado. Se ha iniciado el análisis de los denominados presupuestos sensibles al género, reconociendo como tales a aquellos que mediante un examen preciso de los instrumentos convencionales de administración financiera permiten determinar su repercusión sobre mujeres y niñas.

De dicho estudio surge la posibilidad de establecer, en casos concretos, si un plan de gobierno incluye la perspectiva de género en todas las políticas, planes y programas o si, se ignora los derechos y necesidades femeninas en el entendido de que se han aplicado instrumentos neutros para proyectar el presupuesto siguiendo las técnicas convencionales en la materia.

Los antecedentes de este proyecto reconocen la acción de la Comisión de la Mujer –a principios de la década del 90 en la Intendencia de Montevideo– y su eje estratégico se basa en el proceso de descentralización iniciado en ese entonces.

La labor realizada hasta el momento –en trabajos conjuntos con las ONG– ha procurado potenciar la participación femenina en distintas zonas de Montevideo. Asimismo, la Intendencia de Montevideo ha establecido lazos con diferentes agencias y gobiernos nacionales y locales para acrecentar sus recursos y poderlos volcar en las acciones programadas.

Se ha ido trabajando sobre la base de diagnósticos situacionales acogiendo los requerimientos planteados por los vecinos y volcando su accionar en programas, acciones, políticas o medidas que merecieran ser integradas al Plan. Se utiliza la transversalización como criterio orientador y entendiendo como tal la igualdad de los géneros en todas las políticas y actuaciones de responsabilidad municipal que se categoriza en diez capítulos, a saber:

- Cultura de la equidad
- Derecho al uso y disfrute de los espacios públicos
- Derecho a la participación y desarrollo de iniciativas locales
- Mas oportunidades laborales
- Por los derechos sexuales y reproductivos
- Derecho a una vida libre de violencia de género
- Por un mayor y mejor acceso a la tierra y el techo
- Por ciudadanías juveniles libres de condicionamiento de género
- Creciendo en condiciones de igualdad
- Municipales en equidad.

Actúan, asimismo, las comisiones de equidad del género y de la mujer en conjunto con comisiones de mujeres zonales que se han comprometido en el Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos.

Se ha puesto en marcha un programa de atención a la salud de las mujeres abierto en tres subprogramas con un enfoque integral de la problemática, en el primero de ellos se destaca la información y la construcción de la capacidad a decidir por parte de las mujeres, un segundo subprograma denominado “ Nuestros Niños “enfátiza la necesidad de apoyar la integración de mujeres en situación de pobreza, al mercado de trabajo, y como forma de ampliar el alcance del emprendimiento se han realizado convenios educativos laborales con las ONG.

Razones para el actual atraso institucional en materia de género

Son múltiples y variadas las causas por las cuales el país dejó caer su dinámica en lo que hace al derecho y desempeño de las mujeres en la sociedad, aun cuando muchas de las razones deban hallarse en el plano mayor de lo que se ha denominado construcción de la ciudadanía.

En ocasión de discutirse la iniciativa de ley que hubiera permitido cuotificar el acceso femenino a los cargos representativos se produjeron debates aleccionadores al respecto.

Esta idea de incorporar más mujeres en cargos de decisión fueron refrendadas por los tratados que los gobiernos firmaron con posterioridad a la Cumbre de Desarrollo Social de 1995 y a la

Conferencia de Beijing que preveían proporcionar incentivos para mejorar la participación política de las mujeres procurando disminuir la desnivelación existente entre los géneros.

Uruguay que posee una alta cultura democrática, ha gozado de una estimulante participación ciudadana en su vida política, contando adicionalmente con instrumentos para la consulta popular como los referendos y plebiscitos.

Como históricamente el país ha reconocido tempranamente los derechos sociales en la Constitución se ha formado una tradición republicana que ha generado una cultura de la igualdad que permite cierto modo de autocomplacencia negadora de situaciones de hecho que puedan insinuar desigualdades que merezcan ser abordadas proactivamente en la sociedad.

Dado que el mecanismo de la cuota política supone la aceptación de un trato desigual y eso atentaría contra la autopercepción de la ciudadanía uruguaya, es sumamente dificultoso establecer una base de discusión para promover transformaciones en la materia.

La incorporación de la cuestión de género no ha logrado concitar en la trama social una propuesta alternativa que permita cuestionar una visión homogeneizadora impuesta por el desarrollo histórico del país.

Lo que actualmente el ciudadano común entiende como temas de mayor importancia, ha sido adquirido a lo largo de un proceso en que se disfrutó de los favores de un Estado de Bienestar, que si bien hoy se encuentra cuestionado, significó en su momento una interpretación en la cual se hacía mayor énfasis en un igualitarismo restrictivo que permitía abordar las transformaciones que se requerían utilizando lo que se entendía un estilo uruguayo de buscar soluciones.

Ese estilo como tal no fue capaz de permitir crecer al país de acuerdo a sus necesidades pero permitió eludir conflictos sobre decisiones trascendentes que fueron diferidas y mediatizados por su sistema político

De allí que el estímulo para abordar el tema del género en las últimas décadas ha requerido de una ayuda externa que incluso se ha manifestado en el financiamiento de agencias internacionales para promover la consideración de variadas iniciativas dado que la sociedad uruguaya no le da la importancia que merece.

La propia experiencia fracasada en la acción afirmativa de la ley de cuotas femenina muestra como el sistema político es refractario a transformaciones que en distintos países son hoy en día normas y conductas habituales.

En ese sentido el elenco político solo contribuye a reafirmar la gravedad de las injustas prácticas ciudadanas relacionadas con la cuestión del género. Por lo tanto, para salvar estas dificultades, y habida cuenta de la alta adhesión que aun conserva el sistema político en el Uruguay debieran adoptarse las denominadas acciones afirmativas que como ventaja adicional induciría a un efecto emulación muy importante en el seno comunitario.

Debiera insistirse con la aprobación del proyecto de ley que propone la aplicación de una cuota que busca la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en la competencia electoral, que si bien no busca un resultado establece un acceso ahora restringido por las desigualdades de hecho.

VIII. El proyecto de presupuesto 2005-2010

La nueva administración que comenzó a gobernar en Marzo de 2005 elevó su proyecto de presupuesto para el período 2005 –2010 a los seis meses de la toma de posesión del gobierno en el plazo constitucional previsto.

En el mensaje que se eleva a la Asamblea General se comienza por destacar la situación en que se encontraba el país caracterizada por haber heredado la nueva administración un endeudamiento público que era el mayor de la historia, condicionando fuertemente las relaciones con los mayores acreedores financieros o sea los organismos multilaterales. Se señala que al cierre del 2004, la deuda bruta del sector público ascendía a 13.300 millones de dólares representando alrededor del 100 por ciento del producto bruto interno lo que convertía a Uruguay en uno de los países mas endeudados del mundo.

Las autoridades económicas consideraron esencial definir las orientaciones programáticas a seguirse las que se basarían en una visión de mediano y largo plazo, dado que en el corto plazo se estima que el país no está en condiciones de resolver sus problemas estructurales como ser el incremento de la pobreza, la carencia de puestos de trabajo en número y calidad suficiente para su población y el recrudecimiento del proceso emigratorio que ha agravado el envejecimiento de la población.

En ese sentido se enfatiza que la primera prioridad nacional consiste en mejorar la cantidad y calidad del empleo para lo cual se reconoce un único camino genuino: el incremento sustancial de la inversión productiva.

Tras reconocer una trayectoria declinante de la misma durante los últimos años –que apenas registró una formación bruta del capital 13% del PIB del 2004– se señala que la inversión realizada por el gobierno central y las empresas públicas apenas alcanzó al 2,6% del PIB en dicho año.

Para sustentar un proceso de mediano y largo plazo de crecimiento –se sostiene– se requiere inyectar confianza y estabilidad en la economía uruguaya, y dado la vulnerabilidad del país cobra relieve el acceso al crédito internacional que se valoriza como de singular importancia, y en especial la relación con los organismos financieros multilaterales principales acreedores de la economía nacional.

Más adelante se presentan los principales criterios que han servido de base para la elaboración del presupuesto. El primero de ellos es el que se refiere a la responsabilidad fiscal, la que es entendida como la imprescindible coherencia a exigir entre el presupuesto y el programa financiero del gobierno, con resultados fiscales que se han acordado con los organismos multilaterales de crédito.

Se identifica, *a posteriori*, como uno de los grandes activos del país la administración responsable que fue desenvuelta hasta el momento cumpliendo con los compromisos asumidos a través de su historia económica y en especial la competencia exhibida por las autoridades económicas anteriores que permitieron la salida de la crisis del año 2002 a la cual la nueva administración ya había reconocido en el mensaje que acompañó la Rendición de Cuentas del año 2004 presentada a consideración del Poder Legislativo, previo a la presentación del Presupuesto.

En ese sentido se reitera la necesidad de practicar una actitud muy cuidadosa de las cuentas procurando realizar un tránsito progresivo hacia el equilibrio de las mismas, por lo cual se declara que la columna vertebral del proyecto presupuestal que se presenta es que se hayan previsto los recursos necesarios para el financiamiento de los gastos a realizar por los organismos del sector público durante el transcurso del período de gobierno.

Se presentan, a renglón seguido, según la nueva administración, cuatro innovaciones enmarcadas en una orientación que procura la realización de compromisos de gestión tendientes a mejorar la gestión pública a todo nivel. La primera de ellas es referida al papel a desempeñar por las rendiciones de cuentas, de las cuales se les rescata un viejo cometido caído en desuso: además de revisar la ejecución presupuestal del año precedente serán concebidas como oportunidades para corregir errores y superar vacíos que se fueran detectando en el presupuesto quinquenal.

En esa tesitura también se pretende innovar en materia de recursos humanos, para lo cual se prevé legislar en las próximas rendiciones de cuentas una gran transformación estructural sobre la base de comenzar a ligar las retribuciones con el desempeño, tras algunas experiencias de débiles resultados obtenidos por las administraciones anteriores.

Un tercer criterio fundamental es el referido al ahorro presupuestal, al que se procura estimular como una herramienta de promoción de un mejor gasto, permitiendo la utilización de las economías generadas en proyectos de inversión a ejecutar en próximos ejercicios.

La cuarta innovación que se procura alcanzar es la referida a la instauración de un régimen de mayor transparencia en la generación y utilización de los recursos públicos, para lo cual ha sido inaugurada una página Web en la Contaduría General de la Nación.

En materia macroeconómica se presenta –por primera vez en la historia presupuestal– las proyecciones del quinquenio, acerca del posible comportamiento de las principales variables que se exponen en los cuadros siguientes:

Cuadro 7
CUENTAS NACIONALES
(Variación volumen físico)

	2005	2006	2007	2008	2009
PIB	5,5%	4,0%	3,5%	3,0%	3,0%
Importación Bienes y Servicios	16,2%	11,0%	6,5%	5,2%	5,0%
Form. Br. Cap .F.	25,1%	14,8%	10,8%	7,3%	6,3%
Gasto de Cons. Final	6,5%	4,1%	3,6%	3,0%	3,0%
Exportación Bienes y Servicios	12,5%	9,5%	5,0%	4,5%	4,5%
PIB (Millones de \$)	416 072	459 750	499 152	536 808	575 028

Fuente: PROYECTO DE PRESUPUESTO (P. P.)

Cuadro 8
SECTOR EXTERNO
(Variación en US\$)

	2005	2006	2007	2008	2009
Exportación Bienes FOB	15,8%	12,5%	8,0%	5,8%	5,6%
Importación Bienes CIF	22,7%	13,4%	8,0%	5,8%	5,6%

Fuente P. P.

Cuadro 9
PRECIOS Y SALARIOS
(Variación promedio anual)

	2005	2006	2007	2008	2009
IPC	4,9%	6,3%	4,9%	4,4%	4,0%
Tipo de cambio	13,2%	1,4%	1,3%	1,7%	1,5%
Ind.Med.Salario	9,4%	10,8%	8,4%	7,8%	7,0%

Fuente P. P.

La estrategia fiscal a seguirse procura, asimismo, reducir la carga de los intereses de la deuda pública e ir disminuyendo el financiamiento de los organismos multilaterales acudiendo a los mercados voluntarios de crédito.

La trayectoria fiscal prevista se orienta hacia el equilibrio de las cuentas públicas, tal como lo señala el siguiente cuadro:

Cuadro 10
RESULTADO GLOBAL DEL SECTOR PÚBLICO
(en % del PIB)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Res.Primario	- 1,0	-1,0	0,3	3,0	3,9	3,5	3,7	4,0	4,0	4,0
Gob.Central	- 1,5	-2,0	-0,8	1,1	2,5	2,3	2,6	2,9	2,8	2,5
Emp.Pca	0,5	1,2	1,4	2,1	1,7	1,3	1,3	1,2	1,4	1,7
BCU	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2
Intenden.	0,2	0,1	-0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Interes.	2,6	2,9	4,4	6,1	5,9	4,8	4,9	4,7	4,5	4,4
Res.Global	- 3,6	-3,9	-4,1	-3,1	-2,0	-1,3	-1,2	-0,7	-0,5	-0,4

Fuente P. P.

Este proyecto de presupuesto ha de ser analizado por el Poder Legislativo que puede introducirle variaciones aun cuando se esperan que no sean de relieve, habida cuenta de las mayorías con que cuenta el partido de gobierno. Una vez puesto a consideración de la ciudadanía el proyecto ha sido analizado por la oposición y ha recibido opiniones de los especialistas que han expuesto divergentes apreciaciones.

Se reconoce la intención de las autoridades económicas de aumentar el gasto de la administración central en el quinquenio –el cual subiría un 16%– por debajo del crecimiento del producto bruto interno que en las estimaciones alcanzaría un 18% por lo que se trasunta el esfuerzo propuesto de mantener la disciplina fiscal.

Algunos analistas, sin embargo, plantean que las proyecciones de las principales variables económicas que se incluyen en el mensaje son muy optimistas, dado que plantean un crecimiento de la actividad económica durante siete años ininterrumpidos, (los dos posteriores a la crisis más el quinquenio proyectado) lo que no ha sido frecuente en el país y menos con tasas de crecimiento que sólo se dieron a lo largo de la década del noventa hasta que comenzó la caída del producto a fines del decenio.

Por otra parte, y habida cuenta del reconocimiento en las estimaciones presentadas, de una inflación en dólares del 35% para el quinquenio se entiende que es sumamente improbable mantener el crecimiento de las exportaciones por la apreciación de los costos de los insumos y el desestímulo que significará mantener el valor del dólar en niveles no adecuados a la ecuación económica exportadora, dado que en los hechos el dólar quedaría prácticamente fijo durante el período presupuestal.

Se estima que la continua apreciación de la moneda nacional y la expansión del gasto público no son factores que auspicien mayores niveles de inversión habida cuenta de la pequeñez del mercado doméstico y que pueden resultar una combinación nociva para el crecimiento. Asimismo, se señala que al aumentar el gasto discrecional por encima del crecimiento proyectado del producto se reitera una política fiscal procíclica que no genera un marco referencial apropiado para un desarrollo sostenido.

Existen quienes sostienen que a la luz de las variables económicas locales e internacionales y las variables políticas que también inciden fuertemente en la evolución del proceso económico la probabilidad de que las previsiones se cumplan son bajas previendo un incremento de las tasas de interés internacionales y un estancamiento en el precio de las *commodities*.

Se señala, por otra parte, que para el período 2005-2009 el avance en el resultado global del sector público sería de casi un punto del producto como consecuencia de las menores erogaciones a realizar por concepto de intereses y un superior resultado primario.

Este éxito se estima que sería relativo dado que estaría fundamentado en los mejores resultados de las empresas públicas que dado su carácter monopólico y el mantener el precio de sus productos por encima de los precios internacionales no parece ser un resultado plausible ni de calidad.

Profundizando en este argumento se destaca que la leve mejora en el resultado primario se basa en dos supuestos que pueden resultar fuertes a la hora de contrastarlos con la realidad: el crecimiento real del 20,5% de la actividad y el aumento en los ingresos del 1,8% del PIB a obtenerse por el organismo recaudador que requiere no sólo del incremento del producto previsto sino también de una mayor eficiencia en la recaudación.

Sin embargo, las autoridades económicas han señalado en el mensaje presupuestario que la reestructura de la Dirección General Impositiva permitiría establecer un compromiso de gestión con ese organismo que se traducirá en un ingreso adicional creciente desde niveles de 0,5 ciento del PIB hasta alcanzar el 1% del producto en el 2009.

Se afirma que esa mejora se derivará de un mayor control de la evasión, conjuntamente con el impulso que seguirá imprimiendo el aumento de la actividad económica y los mayores ingresos que se espera obtener durante los primeros años de la reforma tributaria a proponerse en una ley posterior al Presupuesto.

Reafirmando este concepto, la autoridad económica sostiene que el aumento previsto en los ingresos del sector público, equivalente a alrededor del 1,6 del producto bruto interno, será distribuido de manera responsable. Ello supondrá, no sólo alcanzar las metas del resultado primario consistentes con una trayectoria decreciente de la deuda pública, sino también incrementar –en la medida de lo posible– aquellas partidas del gasto que se consideren prioritarias.

Así, en los primeros años se abocarán los recursos al Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social y existen compromisos para enfrentar el deterioro real sufrido por los salarios y las pasividades así como contribuir a recuperar la inversión pública.

Las autoridades económicas resumen su propuesta en el Proyecto de Ley de Presupuesto afirmando que la política fiscal implícita en el Mensaje hecho llegar al Poder Legislativo es responsable en tanto busca atender la emergencia social, recuperar los salarios y pasividades reales, mejorar los niveles de inversión y al mismo tiempo generar el ahorro necesario para reducir el endeudamiento público.

IX. Síntesis y conclusiones

Es notorio que al estar los procedimientos presupuestarios insertos en la Constitución convierten en dificultosa la gestión de los recursos. La confusión original entre Planificación y Presupuesto ha sido una carga gravosa desde el inicio del sistema. Mientras que la Administración Central y el Gobierno General han sentido el impacto de esta rigidez y lo manifiestan en un débil desempeño gerencial lo que no obsta, sin embargo, para que en términos administrativos hayan cumplido con lo esencial de sus funciones (aunque a altos costos), las empresas publicas comerciales e industriales disponiendo de mayor autonomía han podido incorporar una dinámica empresarial que les permite encarar con mayor flexibilidad sus cometidos. Distinta es la realidad de los gobiernos departamentales que en general han padecido, con su propia legislación, la rigurosidad de las normas de control financiero, lo que en forma conjunta con su endeble administración, no le ha permitido lograr una utilización eficiente de sus recursos.

El desafío que en la actualidad enfrenta el país de renovar su administración presupuestaria cuenta con ciertas fortalezas donde apuntarse para realizar transformaciones, aun cuando las amenazas que se ciernen, en los próximos tiempos, no son desdeñables dado la escasa respuesta que se ha obtenido en ocasión de intentar realizarse algunas reformas de primera generación en la década del noventa.

Una inquietud adicional que tiene probabilidad de resolverse positivamente es el grado de cambios que podrían realizarse en caso de conseguir una adecuada respuesta de las instituciones políticas representativas, dada la sensibilidad de la ciudadanía a la influencia de las mismas la que se expresa en los intentos de actuar proactivamente en los asuntos de interés público, basándose en una sostenida adhesión democrática.

Bibliografía

- Barreix, Alberto y Jerónimo Roca (2003), Un nuevo modelo de administración Tributaria. Universidad Católica. Montevideo.
- Caetano, Gerardo y Romeo Pérez Antón (1998), Parlamento y Presupuesto. CLAEH. Montevideo.
- Delpiazzo, Carlos (2001), Desafíos actuales del control. Fundación de Cultura Universitaria (FCU. Montevideo.
- Elías, Antonio (2000), (Des) Ajuste fiscal, Desajuste presupuestal. Trilce. Montevideo.
- Forteza, Álvaro (1998), Los efectos fiscales de la reforma de la Seguridad Social uruguaya. Universidad de la República. Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Sociales. Montevideo.
- Kamil, Herman y Fernando Lorenzo (1998), Caracterización de las fluctuaciones cíclicas en la economía uruguaya. Universidad de la República. Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Sociales. Montevideo.
- Lagomarsino, Gabriel y Carlos Grau-Pérez (2002), Estructura Tributaria. Fundación de Cultura Universitaria. Montevideo.
- Las Heras, José María (2000), Estado Eficiente. Eudecor. Buenos Aires.
- Margulies, Isaac y Martha Vidal (2001), La administración financiera y la contabilidad en el sector público uruguayo. Fundación de Cultura Universitaria. Montevideo.
- Núñez Miñana, Horacio (1998), Finanzas Publicas. Macchi. Buenos Aires.
- Oficina de Planeamiento y Presupuesto (1994), El Gasto Público Social en el Uruguay (1999-2003. Asesoría Técnica en Políticas Sociales.
- Petrei, Humberto (1997), Presupuesto y Control. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington.
- Premchand, A. (1989), Government Budgeting and expenditure controls. International Monetary Fund. Washington
- Villela, Luis y Alberto Barreix (2003): Tributación en el Mercosur y posibilidades de coordinación. ILPES. XV Seminario Regional de Política Fiscal. Santiago de Chile.

I L P E S



Serie

C E P A L

gestión pública

Números publicados:

1. Función de coordinación de planes y políticas, Leonardo Garnier, (LC/L.1329-P; LC/IP/L.172) N° de venta: S.00.II.G.37 (US\$10.00), 2000 [www](#)
2. Costo económico de los delitos, niveles de vigilancia y políticas de seguridad ciudadana en las comunas del Gran Santiago, Iván Silva, (LC/L.1328-P; LC/IP/L.171) N° de venta: S.00.II.G.14 (US\$10.00), 2000 [www](#)
3. Sistemas integrados de administración financiera pública en América Latina, Marcos Makon, (LC/L.1343-P; LC/IP/L.173) N° de venta: S.00.II.G.33 (US\$10.00), 2000 [www](#)
4. Función de evaluación de planes, programas, estrategias y proyectos, Eduardo Wiesner, (LC/L.1370-P; LC/IP/L.175) N° de venta: S.00.II.G.49 (US\$10.00), 2000 [www](#)
5. Función de pensamiento de largo plazo: acción y redimensionamiento institucional, Javier Medina, (LC/L.1385-P; LC/IP/L.176), N° de venta: S.00.II.G.58 (US\$10.00), 2000 [www](#)
6. Gestión pública y programación plurianual. Desafíos y experiencias recientes, Ricardo Martner, (LC/L.1394-P; LC/IP/L.177), N° de venta: S.00.II.G.67 (US\$10.00), 2000 [www](#)
7. La reestructuración de los espacios nacionales (LC/L.1418-P, LC/IP/L.178) N° de venta: S.00.II.G.90 (US\$10.00), 2000 [www](#)
8. Industria y territorio: un análisis para la provincia de Buenos Aires, Dante Sica, (LC/L.1464-P; LC/IP/L.185), N° de venta: S.01.II.G.52, (US\$10.00), 2001 [www](#)
9. Policy and programme evaluation in the english-speaking Caribbean: conceptual and practical issues, Deryck R. Brown (LC/L.1437-P; LC/IP/L.179) Sales Number: E.00.II.G.119 (US\$10.00), 2000 [www](#)
10. Long-term planning: institutional action and restructuring in the Caribbean, Andrew S. Downes, (LC/L.1438-P; LC/IP/L.180) Sales Number: E.00.II.G.120 (US\$10.00), 2000 [www](#)
11. The British Virgin Islands national integrated development strategy, Otto O'Neal, (LC/L.1440-P; LC/IP/L.181) Sales Number: E.00.II.121 (US\$10.00), 2000 [www](#)
12. Descentralización en América Latina: teoría y práctica, Iván Finot, (LC/L. 1521-P; LC/IP/L. 188), N° de venta: S.01.II.G.64 (US\$10.00), 2001 [www](#)
13. Evolución de los paradigmas y modelos interpretativos del desarrollo territorial, Edgard Moncayo Jiménez, (LC/L. 1587-P; LC/IP/L.190), N° de venta: S.01.II.G.129, (US\$10.00), 2001 [www](#)
14. Perú: gestión del Estado en el período 1990-2000, Carlos Otero, (LC/L. 1603-P; LC/IP/L.193), N° de venta: S.01.II.G.143, (US\$10.00), 2001 [www](#)
15. Desempeño de las industrias de electricidad y gas natural después de las reformas: el caso de Argentina, Héctor Pistonesi, (LC/L. 1659-P; LC/IP/L. 196), N° de venta: S.01.II.G.193 (US\$10.00), 2001 [www](#)
16. Políticas de concesión vial: análisis de las experiencias de Chile, Colombia y Perú, Dolores María Rufián Lizana, (LC/L. 1701-P; LC/IP/L. 199), N° de venta: S.02.II.G.12 (US\$10.00), 2002 [www](#)
17. El sistema presupuestario en el Perú, Rossana Mostajo, (LC/L.1714-P; LC/IP/L.200), N° de venta: S.02.II.G.24 (US\$10.00), 2002 [www](#)
18. Competitividad, eficiencia energética y derechos del consumidor en la economía chilena, Patricio Rozas Balbontín, (LC/L.1718-P; LC/IP/L.201), N° de venta: S.02.II.G.29 (US\$10.00), 2002 [www](#)
19. Perú: el Estado como promotor de la inversión y el empleo, Juan Carlos Lam, (LC/L.1727-P; LC/IP/L.202), N° de venta: S.02.II.G.37 (US\$10.00), 2002 [www](#)
20. La equidad distributiva y el sistema tributario: un análisis para el caso argentino, Juan Carlos Gómez Sabaini, Juan José Santieri y Darío Alejandro Rossignolo, (LC/L.1733-P; LC/IP/L.203), N° de venta: S.02.II.G.43 (US\$10.00), 2002 [www](#)
21. ¿La presupuestación tiene algún futuro?, Allen Shick, (LC/L.1736-P; LC/IP/L.204), N° de venta: S.02.II.G.46 (US\$10.00), 2002 [www](#)
22. El proceso de privatizaciones en el Perú durante el período 1991-2002, Ariela Ruiz Caro, (LC/L.1762-P; LC/IP/L.207), N° de venta: S.02.II.G.75 (US\$10.00), 2002 [www](#)
23. Reformas y políticas sectoriales en la industria de telecomunicaciones en Chile y Perú, José Ricardo Melo, (LC/L.1768-P; LC/IP/L.208), N° de venta: S.02.II.G.83 (US\$10.00), 2002 [www](#)

24. Desarrollo local y alternativas de desarrollo productivo: el impulso de un cluster eco-turístico en la región de Aysén, Iván Silva Lira, (LC/L.1804-P; LC/IP/L.210), N° de venta: S.02.II.G.124 (US\$10.00), 2002 [www](#)
25. Competencia y conflictos regulatorios en la industria de las telecomunicaciones de América Latina, Patricio Rozas Balbontín, (LC/L.1810; LC/IP/L.211), N° de venta: S.02.II.G.121 (US\$10.00), 2002 [www](#)
26. Identificación y análisis de oportunidades de inversión para la Región de Aysén, Varios autores, (LC/L.1745-P; LC/IP/L.205), N° de venta: S.02.II.G.57 (US\$10.00), 2002 [www](#)
27. Nuevos enfoques teóricos, evolución de las políticas regionales e impacto territorial de la globalización, Edgar Moncayo Jiménez, (LC/L.1819-P; LC/IP/L.213), N° de venta: S.02.II.G.131 (US\$10.00), 2002 [www](#)
28. Concertación nacional y planificación estratégica: elementos para un “nuevo consenso” en América Latina, Ariela Ruiz Caro, (LC/L.1827-P; LC/IP/L.214), N° de venta: S.02.II.G.134 (US\$10.00), 2002 [www](#)
29. Planificación estratégica territorial y políticas públicas para el desarrollo local, Antonio Elizalde Hevia, (LC/L.1854-P; LC/IP/L.217), N° de venta: S.03. II.G.24 (US\$10.00), 2003 [www](#)
30. Constitución política, acuerdo nacional y planeamiento estratégico en el Perú, Fernando Sánchez Albavera, (LC/L.1861-P; LC/IP/L.220), N° de venta: S.03.II.G.34 (US\$10.00), 2003 [www](#)
31. La descentralización en el Perú a inicios del siglo XXI: de la reforma institucional al desarrollo territorial, Manuel Dammert Ego Aguirre, Volumen I (LC/L.1859-P; LC/IP/L.219) N° de venta S.03.II.G.31; Volumen II (LC/L. 1859/Add.1-P; LC/IP/L.219/Add.1), No de venta: S.03.II.G.32 (US\$10.00), 2003 [www](#)
32. Planificación estratégica y gestión pública por objetivos, Fernando Sánchez Albavera, (LC/L.1870-P; LC/IP/L.221), N° de venta S.03.II.G.41 (US\$10.00), 2003 [www](#)
33. Disparidades, competitividad territorial y desarrollo local y regional en América Latina, Iván Silva Lira, (LC/L.1882-P; LC/IP/L.223), N° de venta S.03.II.G.47 (US\$10.00), 2003 [www](#)
34. Comienzos diversos, distintas trayectorias y final abierto: una década de privatizaciones en Argentina, 1990-2002, Pablo Gerchunoff, Esteban Greco, Diego Bondorevsky, (LC/L.1885-P; LC/IP/L.226), N° de venta S.03.II.G.50 (US\$10.00), 2003 [www](#)
35. Política fiscal en Argentina durante el régimen de convertibilidad, Oscar Cetrángolo, Juan Pablo Jiménez, (LC/L.1900-P; LC/IP/L.227), N° de venta S.03.II.G.60 (US\$10.00), 2003 [www](#)
36. Gestión pública, regulación e internacionalización de las telecomunicaciones: el caso de Telefónica S.A., Patricio Rozas Balbontín, (LC/L.1934-P; LC/IP/L.228), N° de venta S.03.II.G.93 (US\$10.00), 2003 [www](#)
37. Ciudad y globalización en América Latina: estado del arte, Luis Mauricio Cuervo G., (LC/L. 1979-P; LC/IP/L.231), N° de venta S.03.II.G.138 (US\$10.00), 2003 [www](#)
38. Descentralización en América Latina: cómo hacer viable el desarrollo local, Iván Finot, (LC/L.1986-P; LC/IP/L.232), N° de venta S.03.II.G.147 (US\$10.00), 2003 [www](#)
39. La gestión pública en la Región Metropolitana de Santiago de Chile: aproximación a través del caso ambiental, Rodrigo Núñez, LC/L.1987-P; LC/IP/L.233, N° de venta S.03.II.G.148 (US\$10.00), 2003 [www](#)
40. Pensar el territorio: los conceptos de ciudad-global y región en sus orígenes y evolución, Luis Mauricio Cuervo González, (LC/L.2008-P; LC/IP/L.236), N° de venta S.03.II.G.169 (US\$10.00), 2003 [www](#)
41. Evolución reciente de las disparidades económicas territoriales en América Latina: estado del arte, recomendaciones de política y perspectivas de investigación, Luis Mauricio Cuervo González, (LC/L.2018-P; LC/IP/L.238), N° de venta S.03.II.G.179 (US\$10.00), 2003 [www](#)
42. Metodología para la elaboración de estrategias de desarrollo local, Iván Silva Lira, (LC/L.2019-P; LC/IP/L.239), N° de venta S.03.II.G.181 (US\$10.00), 2003 [www](#)
43. Acuerdo nacional y gestión presupuestal en el Perú, Fernando Sánchez Albavera, (LC/L.2020-P; LC/IP/L.240), N° de venta S.03.II.G.182 (US\$10.00), 2003 [www](#)
44. La cuestión regional y local en América Latina, Luis Lira Cossio, (LC/L.2023-P; LC/IP/L.241), N° de venta S.03.II.G.187 (US\$10.00), 2003 [www](#)
45. Tax reforms and fiscal stabilisation in Latin American countries, Ricardo Martner and Varinia Tromben, (LC/L 2145-P; LC/IP/L.244), Sales Number S.04.II.G.73 (US\$10.00), 2004 [www](#)
46. La sostenibilidad de la deuda pública, el efecto bola de nieve y el “pecado original”, Ricardo Martner y Varinia Tromben, (LC/L.2150-P; LC/IP/L.246), N° de venta S.04.II.G.75 (US\$10.00), 2004 [www](#)
47. La relaciones entre niveles de gobierno en Argentina. Raíces históricas, instituciones y conflictos persistentes, Oscar Cetrángolo y Juan Pablo Jiménez, (LC/L.2201-P; LC/IP/L.248), N° de venta S.04.II.G.126 (US\$10.00), 2004 [www](#)
48. Capital institucional y desarrollo productivo. Un enfoque de políticas públicas, Eugenio Lahera, (LC/L.2223-P; LC/IP/L.251), N° de venta S.04.II.G.141 (US\$10.00), 2004 [www](#)
49. Desarrollo económico local y fomento productivo: la experiencia chilena, Iván Silva y Carlos Sandoval, (LC/L.2279; LC/IP/L.252), N° de venta S.05.II.G.60 (US\$10.00), 2005 [www](#)
50. Opciones para enfrentar el sesgo anti-inversión pública, Ricardo Martner y Varinia Tromben, (LC/L.2321-P; LC/IP/L.256), N° de venta S.05.II.G.64 (US\$10.00), 2005 [www](#)
51. Funciones básicas de la planificación económica y social, Juan Martin, (LC/L.2363-P; LC/IP/L.260), N° de venta S.05.II.G.102 (US\$10.00), 2005 [www](#)

- 52 El falso espejo de la ciudad latinoamericana, Luis Mauricio Cuervo, (LC/L.2417-8, LC/IP/L.264) N° de venta: S.05.II.G.164 (US\$10.00), 2005 [www](#)
- 53 Política fiscal y protección social, Ricardo Martner, Eduardo Aldunate, (LC/L.2485-8, LC/IP/L.267) N° de venta: S.06.II.G.17 (US\$10.00), 2006 [www](#)
- 54 Planificar y presupuestar en Uruguay. Los avatares de un presupuesto quinquenal, Isaac Umansky, (LC/L.2486-8, LC/IP/L.268) N° de venta: S.06.II.G.19 (US\$10.00), 2006 [www](#)

-
- El lector interesado en adquirir números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, correo electrónico: publications@eclac.cl.

[www](#) Disponible también en Internet: <http://www.cepal.org/> o <http://www.eclac.org>

Nombre:

Actividad:

Dirección:

Código postal, ciudad, país:

Tel.: Fax: E.mail: