

cinve

---

Documentos de Trabajo

**Reglas e instituciones en la formulación del  
presupuesto nacional en Uruguay**

**Nora Berretta  
cinve**

**2006**

cinve  
Av. Uruguay 1242, C.P. 11.100  
Montevideo, Uruguay

# Reglas e instituciones en la formulación del Presupuesto Nacional en Uruguay

**Nora Berretta**

## 1. Introducción

*“ La administración financiera constituye un macrosistema cuyo objetivo fundamental es la movilización de los recursos del Estado para la satisfacción de las necesidades colectivas de carácter económico, social y político. Como todo sistema, la administración financiera está formada por diversos componentes que interactúan y se condicionan entre sí. De tales interrelaciones depende la eficiencia con que el sistema en su conjunto alcance los resultados esperados. Constituyen componentes del sistema de administración financiera el presupuesto, el crédito público, el régimen de administración de fondos y la contabilidad pública. Se relacionan también con éste el sistema de control administrativo y auditoría, el régimen de contratos y suministros y el de administración de bienes del Estado.*

*El presupuesto es el componente central del sistema de administración financiera, pues abarca la totalidad de los recursos asignados al financiamiento de cada una de las funciones, programas y proyectos de la Administración del Estado, todo ello en consonancia con los objetivos de la política fiscal macroeconómica. Su propósito fundamental es asignar eficientemente los recursos públicos en función de los objetivos agregados y particulares de la política económica y sectorial del Gobierno”.*

Mario Marcel (*mimeo*). Montevideo, 1995

Este documento de trabajo tiene el propósito de analizar cuál ha sido y cuál debería ser la institucionalidad que tuviera a cargo la formulación del presupuesto en Uruguay.

La formulación del presupuesto es un proceso complejo que está a cargo de organismos responsables de la administración financiera del país. Las instituciones o unidades organizativas que en el sector público integran la administración financiera son las responsables de programar, coordinar la ejecución y evaluar el presupuesto, administrar

el sistema de recaudación tributaria y aduanera, gestionar las operaciones de crédito público, administrar el Tesoro y contabilizar todas las transacciones económicas y financieras que ejecutan las organizaciones públicas. Los recursos humanos, materiales y financieros que demanden el funcionamiento de estas unidades forman parte de la administración financiera (Makon, 2000).

¿Cuál es la importancia del análisis de las organizaciones responsables del presupuesto? El tipo de organización y de comportamiento de estas organizaciones afecta los resultados fiscales de los países. En efecto, algunos estudios de investigación utilizando técnicas de comparación entre países (*cross section*) realizados en Europa y también en América Latina, concluyen que cuanto más jerárquicos y transparentes son los procedimientos de formulación del presupuesto mayor es la disciplina fiscal de los países. Los procedimientos jerárquicos son aquellos que atribuyen mayor poder al responsable del Tesoro, el Ministro de Economía y Finanzas en el caso de Uruguay, que a los demás Ministros en las negociaciones gubernamentales y que limitan el rol del parlamento en su capacidad de incorporar modificaciones a la propuesta de presupuesto enviada por el poder Ejecutivo.

Se sostiene que instituciones presupuestarias jerarquizadas en la formulación presupuestaria tienen un mejor impacto sobre la *performance* fiscal agregada, al privilegiar los incentivos de aquellos agentes que mejor internalizan la restricción presupuestaria agregada.

La razón de esto último se atribuye al hecho de que la cartera de hacienda es la que carga con la responsabilidad de la estabilidad macroeconómica y el equilibrio financiero de la gestión de gobierno. En cambio la gestión de los ministros de línea no está usualmente tan ligada a estas cuestiones, sino más bien en relación a la respuesta que puedan dar a los grupos de interés favorecidos con los programas presupuestarios de su ministerio.

En el caso de Uruguay existen dos tipos de problemas en la institucionalidad de la formulación del presupuesto, uno vinculado al diseño de las organizaciones y otro a la inexistencia o precariedad del marco regulatorio que permita determinar procesos, responsables y plazos. En relación al primer tipo de problemas, destaca la existencia de

una estructura organizativa del Ministerio de Economía y Finanzas con un enfoque poco moderno donde prevalece la preocupación por el registro contable de las cuentas públicas sobre la preocupación por el seguimiento analítico y la gestión financiera de los recursos públicos y por los resultados de la acción pública. En relación al segundo tipo de problemas, la inexistencia de un instrumento legal que determine la institucionalidad presupuestaria y sus procedimientos, por un lado, (podría ser un decreto) y que establezca la responsabilidad fiscal de los organismos públicos, por otro.

## **2. La formulación del presupuesto como arena de conflictos de intereses**

La formulación del presupuesto es una instancia de tensión porque existe un conflicto que enfrenta a actores con intereses diferentes que tratan de influir en la toma de decisiones porque sus posibilidades de tener una gestión exitosa en los siguientes años depende en gran medida de las decisiones que se tomen en la formulación del presupuesto.

Dado que las decisiones presupuestarias dependen de la interacción de un conjunto de actores, cada uno con sus propias preferencias y motivaciones, éstas pueden no ser óptimas. Por ejemplo, el problema de los recursos comunes puede resultar en gasto y en déficit excesivos. Las instituciones presupuestarias pueden contribuir a atenuar estos problemas porque afectan las reglas del juego con que interactúan estos agentes.

Los principales actores que participan son los organismos responsables de la conducción global de la economía, los “guardianes del tesoro” y por otra parte, los demás organismos que son responsables de desarrollar programas y proyectos en diversas áreas del Estado, los “defensores de los programas”.

*Guardianes del tesoro:* Son los organismos encargados de lograr un presupuesto equilibrado. En la competencia de la iniciativa presupuestaria la tiene el Ministerio de economía y Finanzas (MEF) a través de la Contaduría General de la Nación (CGN) y la

Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) de la Presidencia de la República con carácter asesor y encargada de elaborar el presupuesto de inversiones.

Tienen una visión global que enfrenta la visión sectorial de los Ministerios (los directores de los programas) y tienen en primer lugar la visión de preservar los equilibrios macro como condición de éxito global del gobierno, y luego que definen el nivel de gasto aceptable deben entrar en el juego de la conflictiva distribución de recursos al interior de la administración.

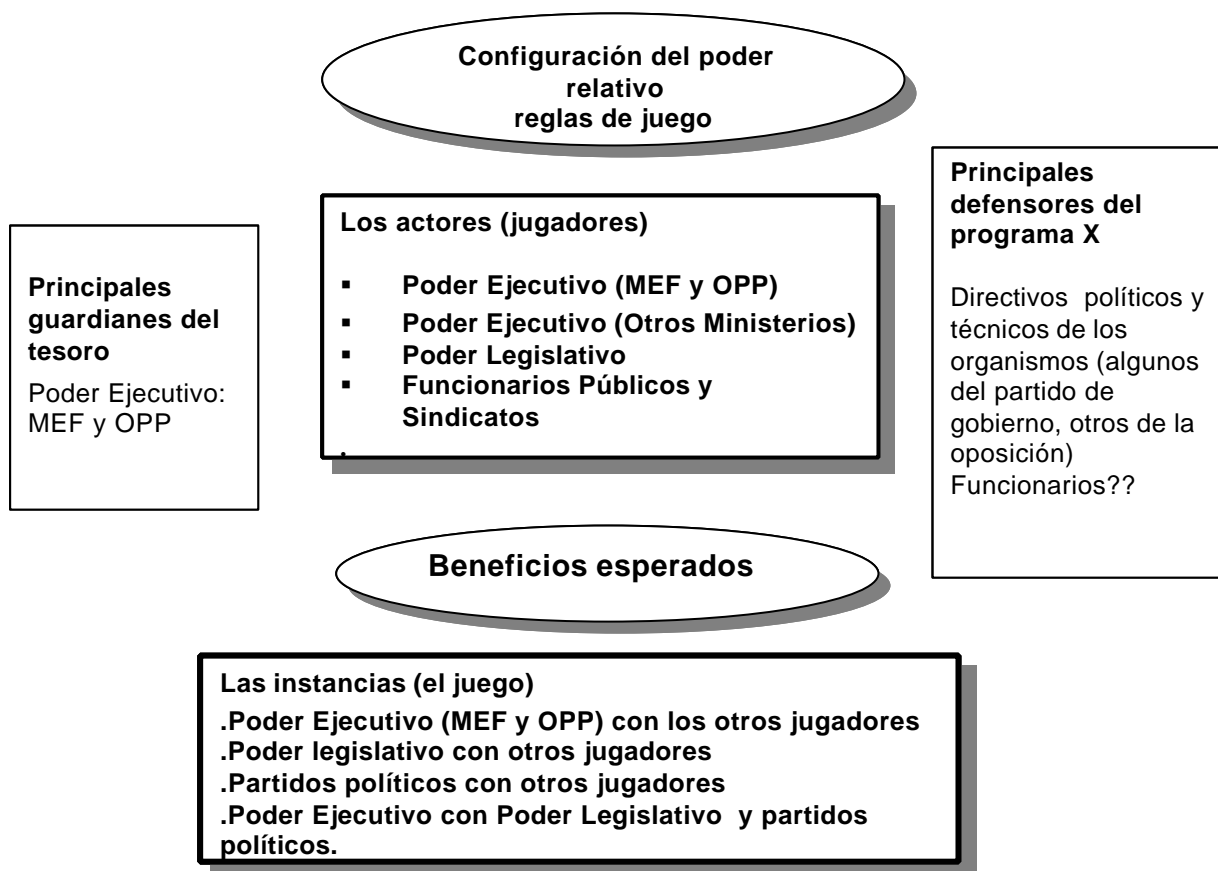
*Defensores de los programas.* Son principalmente los directivos de los organismos (entre ellos los Ministros) y sus técnicos de apoyo. En la medida en que el gobierno es de coalición los directivos, pertenecientes a los partidos con los que el gobierno tuvo que acordar son los que ofrecen mayor resistencia a los lineamientos del gobierno central. Los directivos públicos reciben, a su vez, las demandas de las corporaciones sectoriales: funcionarios, empresarios y, a veces, usuarios de los servicios.

Además de estos actores, en la formulación del presupuesto inciden los funcionarios públicos en forma directa (con planteos a sus jefes directos o a los jefes de los organismos) o, más en general, a través de los sindicatos respectivos.

El Poder Legislativo comienza a intervenir cuando el presupuesto ingresa a su órbita en el plazo constitucional. Sin embargo, muchas veces antes de esa fecha reciben solicitudes de parte de gremios de funcionarios o de organizaciones del sector privado que van acercando sus demandas a ese ámbito de resolución.

En el Diagrama 1 es posible visualizar las relaciones que se dan entre los diferentes actores que participan de la arena conflictiva que es el presupuesto y sus respectivos intereses.

**Diagrama 1**



Fuente: Cinve.

Para que exista una adecuada culminación de los trabajos de formulación del presupuesto es necesario que en las tres principales etapas del proceso presupuestario: formulación, discusión y aprobación, los diferentes actores encuentren ámbitos adecuados de negociación y que se produzca efectivamente un proceso de acercamiento de las posiciones a partir de compartir ciertas reglas y procedimientos que se denominan las instituciones presupuestarias

### **3. Los sistemas de la administración financiera**

Los sistemas que integran la administración financiera del gobierno, son los siguientes:

- Presupuesto
- Administración Tributaria
- Crédito Público

- Tesorería
- Contabilidad

Se relacionan también los sistemas de:

- control interno o auditoría,
- compras y contratos
- administración de bienes del Estado.

Se entiende que la administración financiera está integrada cuando los sistemas y unidades que la conforman actúan en forma absolutamente interrelacionada, bajo la dirección de **un único órgano coordinador**, que debe tener la suficiente competencia para reglamentar el funcionamiento de ésta, y cuando el conjunto de principios, normas y procedimientos que están vigentes en el sistema son coherentes entre sí y permiten interrelacionar automáticamente sus actividades.

Entre los objetivos de la administración financiera pública se distinguen los siguientes:

- Realizar la gestión de los recursos públicos de tal forma que permita asegurar el cumplimiento de los objetivos de la política económica, en general.
- Coadyuvar a que la gestión operativa se ejecute en la forma más económica y eficiente posible.
- Asegurar la absoluta transparencia de las cuentas públicas.
- Generar información oportuna y confiable para la toma de decisiones por parte de los responsables de la gestión política y administrativa.
- Permitir la más eficiente asignación y uso de los recursos reales y financieros que
- demanda el cumplimiento de los objetivos y metas incluidos en el presupuesto.
- Lograr un adecuado equilibrio, en las diversas etapas del proceso presupuestario, entre la centralización normativa y la descentralización operativa.

De acuerdo al principio de unicidad de la autoridad fiscal, la estructura institucional ideal para la administración financiera del Estado es aquella que permita unificar al máximo las responsabilidades del nivel central en materia de administración financiera del Estado, con la excepción de aquellas que, por involucrar conflictos de intereses, requieren de contrapesos institucionales. Lo anterior significa, fundamentalmente:

- Unificar las funciones de formulación, ejecución y evaluación presupuestaria, la administración del crédito público y la programación centralizada de caja;
- Separar la programación y distribución de la caja mensual de la administración de la caja central;
- Separar la función de evaluación ex-ante de proyectos y programas, y,

Desarrollar paralelamente el control interno y externo a través de instituciones especializadas.

## **4. Las instituciones de la administración financiera en Uruguay**

### **4.1. La distribución de competencias entre la Contaduría General de la Nación y la Oficina de Planeamiento y Presupuesto**

El último intento de reforma general de la administración financiera fue establecido en la ley 16.736 de 5 de enero de 1996, ley de presupuesto. Los cambios institucionales definidos, en los cometidos y en los procedimientos, fueron en algunos casos muy significativos<sup>1</sup>.

En su informe de agosto de 1995 Mario Marcel señalaba que uno de los problemas centrales de la gestión administrativa y financiera en el sector público uruguayo es la superposición de los controles internos y externos, así como la multiplicidad de organismos fiscalizadores. Señalaba:

---

<sup>1</sup> El marco legal y regulador de la administración financiera en el Uruguay consta principalmente del texto ordenado de la Ley de Contabilidad y Administración Financiera (TOCAF), sus modificaciones y los instrumentos contables y presupuestarios complementarios. El TOCAF fue aprobado inicialmente en virtud del Decreto No. 95/991 (26 de febrero de 1991), de conformidad con el artículo 656 de la Ley No. 16.170 (28 de diciembre de 1990). Se introdujeron diversas modificaciones al TOCAF hasta que la Ley No. 16.736, de 5 de enero de 1996, las sistematizó y consolidó en un nuevo texto.



“Un sistema racional de control administrativo, consistente con una gestión pública moderna, sólo debe contemplar tres instancias de control:

- Unidades de control interno descentralizado, localizado en las instituciones públicas, aplicadas sobre la evidencia sustantiva de los actos administrativos.

- Una instancia de control interno central, de carácter preventivo, basada en la auditoría de los sistemas de control de las instituciones y la auditoría selectiva de evidencia sustantiva.

- Una instancia de control externo central, autónoma del Poder Ejecutivo, basada en la intervención de gastos para el sólo efecto de autorizar las asignaciones presupuestales en base a los créditos disponibles y la auditoría selectiva.”

Lo anterior lo llevaba a proponer cambios en las funciones de control cumplidas por diversos organismos:

- a) Eliminar las funciones de control operativo ejercidas por la Contaduría General y la Tesorería.

- b) Traspasar a los incisos las competencias y recursos necesarios para constituir unidades de auditoría interna sin demandar aumentos globales de personal.

- c) Constituir un auditor interno central, conformado ya sea como parte de la Contaduría; como un ente aparte, dependiente del Ministerio de Economía o de la Secretaría de la Presidencia o como una Inspección de Hacienda fortalecida. En cualquiera de estos casos, el auditor interno debe absorber al personal que cumple funciones de control en la Contaduría y la Inspección de Hacienda.

- d) Materializar los acuerdos con el Tribunal de Cuentas para evolucionar desde el control previo a la auditoría externa. Requiriendo estas reformas legales e institucionales más profundas, ellas sólo se consideran viables en el mediano plazo.

#### **4.2. La reforma de la administración financiera en la ley 16.736**

Partiendo del diagnóstico de que existían excesivos controles previos y ningún control posterior de los resultados de la gestión en la ley 16.736 de 5 de enero de 1996 se

produjo un cambio de los sistemas de control que no fue tan audaz como proponía Marcel pero que fue significativo. Consistió básicamente en pasar del sistema de triple control previo (y manual) del gasto, que realizaban el Tribunal de Cuentas (TC), la Contaduría General de la Nación (CGN) y la Inspección de Hacienda, a un único control, previo y concomitante, y se transformó a la Inspección de Hacienda en Auditoría Interna de la Nación, responsabilizándola del control posterior. El control previo es realizado por los Contadores Centrales que si bien son funcionarios de la CGN poseen la doble investidura (ya que representan también al TC).

En relación al Presupuesto la CGN es responsable de prepararlo, establecer el calendario y regular su procedimiento, analizarlo, programando la ejecución del mismo (Art. 37 de la Ley 16.736).

*Artículo 37.- La Contaduría General de la Nación será el órgano responsable del sistema presupuestario nacional en sus aspectos técnicos y operativos y, como tal, tendrá los siguientes cometidos:*

- a) Preparar el proyecto de ley de Presupuesto Nacional y sus modificaciones.*
- b) Establecer el calendario y procedimientos del proceso de formulación del proyecto de ley de Presupuesto Nacional y de los proyectos de ley de Rendiciones de Cuentas.*
- c) Analizar, conjuntamente con la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, los proyectos de presupuesto de los órganos y organismos comprendidos en el artículo 220 de la Constitución de la República y proponer los ajustes que considere necesarios.*
- d) Dictar normas técnicas para la formulación, modificación, seguimiento y ejecución del Presupuesto Nacional.*
- e) Formular la programación de la ejecución del Presupuesto Nacional elaborada por los Incisos que lo componen, los que serán responsables por el cumplimiento de esta obligación y de la exactitud de la información proporcionada.*
- f) Asesorar en materia presupuestaria a todos los organismos del sector público y difundir los principios del sistema presupuestario.*

La Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) es un organismo asesor de la Presidencia de la República, establecido constitucionalmente, cuyo director es nombrado por el Presidente, con el rango de Ministro. A diferencia de los Ministerios, sin embargo, la OPP no tiene funciones ejecutivas. La ley 16.736 otorgó a la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) el cometido realizar la evaluación de los resultados

de la gestión de todos los organismos del Presupuesto Nacional (Art. 39 y 40 de la Ley 16.736).

*Artículo 39.- La Oficina de Planeamiento y Presupuesto tendrá los siguientes cometidos en materia presupuestal:*

- a) Asesorar al Poder Ejecutivo en la formulación del proyecto de ley de Presupuesto Nacional, proponiendo los lineamientos para su elaboración.
- b) Colaborar con la Contaduría General de la Nación en la preparación del proyecto de ley de Presupuesto Nacional.
- c) Efectuar la evaluación técnica previa, concomitante y posterior a su ejecución, de los programas y proyectos comprendidos en el Presupuesto Nacional, informando sobre la eficacia, eficiencia e impacto de éstos.
- d) Asesorar a la Contaduría General de la Nación así como a las demás entidades públicas, en la formulación de metas e indicadores de desempeño para llevar a cabo la evaluación presupuestal.
- e) Evaluar la ejecución financiera del Presupuesto Nacional, analizando los costos y los rendimientos de los programas y proyectos en cuanto a su eficiencia.
- f) Evaluar semestralmente el grado de cumplimiento de los objetivos y metas programados en base a los indicadores de desempeño, y elaborar los estados demostrativos correspondientes para su incorporación en los proyectos de ley de Rendición de Cuentas.

*Artículo 40.- Los Incisos comprendidos en el Presupuesto Nacional deberán suministrar a la Oficina de Planeamiento y Presupuesto información sobre los resultados físicos y financieros, de acuerdo con la metodología y periodicidad que ésta determine.*

El nuevo rol de evaluador de la gestión se suma al rol que tiene en la elaboración del presupuesto y en el “Planeamiento” en relación al diseño y control de ejecución de los proyectos de inversión (directamente o a través de la cooperación internacional, de la relación con los gobiernos departamentales y con las empresas públicas). La influencia de OPP en las decisiones de inversión le otorga mayor incidencia en la problemática del crecimiento de mediano y largo plazo mientras que el MEF concentra las decisiones sobre el corto plazo. Sin embargo, en la medida en que OPP tiene un rol asesor, las resoluciones o decretos del Poder Ejecutivo no puedan ser acordados sólo por ella sino que deben ser aprobados (y firmados) por el Presidente y el Ministro del área correspondiente junto con el Ministro de Economía y Finanzas

#### **4.3. La estructura organizativa del Ministerio de Economía y Finanzas**

El Ministerio de Economía y Finanzas cuenta con 11 Unidades Ejecutoras pero ninguna tiene el cometido específico y único de la formulación y ejecución del presupuesto nacional. La CGN que tiene tal cometido es también responsable de realizar la contabilización del gasto y su registro en el Sistema Integrado de Información financiera. Sin embargo, dos Unidades ejecutoras tienen competencias en la regulación de los juegos de Azar (Dirección Nacional de Loterías y Quinielas y dirección General de Casinos), dos tienen competencias en temas de recaudación tributaria (Dirección General Impositiva y Dirección Nacional de Aduanas) y dos tienen competencia en áreas de Comercio Exterior (Dirección General de Comercio y Asesoría Macroeconómica de la Dirección General de Secretaría; y , finalmente, la Dirección general de Catastro podría perfectamente ser una división de la Dirección General Impositiva

- Dirección General de Secretaría
- Contaduría General de la Nación
- Auditoría Interna de la Nación
- Tesorería General de la Nación
- Dirección General Impositiva
- Dirección Nacional de Aduanas
- Dirección Nacional de Loterías y Quinielas
- Dirección Nacional de Catastro
- Secretaría Administrativa del Grupo Mercado Común
- Dirección General de Casinos
- Dirección General de Comercio

Por otra parte, la CGN y la Dirección General de Secretaría han asumido competencias e integrado unidades de compras centralizadas (UCAA y UCAMAE) y, a su vez, el sistema de compras estatales (SICE) actualmente en el ámbito de AGESIC, teniendo la responsabilidad de registrar, analizar y publicar las compras de los organismos públicos ([www.comprasestatales.gub.uy](http://www.comprasestatales.gub.uy)).

### *Asignación de las competencias*

Uno de los problemas básicos de la administración financiera pública de Uruguay es que no existen instituciones que tengan como únicas competencias los cometidos relativos al Presupuesto y al crédito público. En efecto las funciones de Presupuesto, Contabilidad y en alguna medida, crédito público, están reunidas en una única Unidad

Ejecutora, la Contaduría General de la Nación que tiene la siguiente estructura organizativa:

Por otra parte, en la ley se establece que la CGN es responsable del sistema de contabilidad integrado, del registro de deudores, y de la superintendencia contable de los organismos del Art. 220 (Art. 89 de la Ley 16.736).

*"ARTICULO 89.- La Contaduría General de la Nación será el órgano responsable del sistema de contabilidad integrado y, como tal, tendrá los siguientes cometidos:*

- a) Participar en el arqueo de las existencias de fondos y valores de la Tesorería General de la Nación.*
- b) Registrar las operaciones de la Tesorería General de la Nación y centralizar los registros de la Hacienda Pública.*
- c) Llevar registro actualizado de los deudores incobrables, en la forma y a los efectos que determine la reglamentación.*
- d) Registrar los cargos y descargos emergentes de la verificación de las cuentas que presenten los obligados a rendirlas.*
- e) Formular las rendiciones de cuentas del Poder Ejecutivo.*
- f) Formular los balances de situación o generales que demuestren la gestión de la Hacienda Pública y las fuentes de usos y fondos del sector público.*
- g) Cumplir, a través de los funcionarios designados al efecto, los cometidos asignados a las Contadurías Centrales o las dependencias que hagan sus veces en los Incisos 02 al 14 del Presupuesto Nacional.*
- h) Controlar la ejecución presupuestal y la contabilización de los Organismos comprendidos en el artículo 220 de la Constitución de la República, ejerciendo la superintendencia contable de las Contadurías Centrales de los mismos y sus dependencias.*

*En particular, le queda prohibido dar curso a la documentación no intervenida por el Tribunal de Cuentas, en los casos en que se requiera su intervención".*

Asimismo se establece que la CGN es responsable del sistema de contabilidad integrado, del registro de deudores, y de la superintendencia contable de los organismos del Art. 220.

*"ARTICULO 89.- La Contaduría General de la Nación será el órgano responsable del sistema de contabilidad integrado y, como tal, tendrá los siguientes cometidos:*

- a) Participar en el arqueo de las existencias de fondos y valores de la Tesorería General de la Nación.*

- b) *Registrar las operaciones de la Tesorería General de la Nación y centralizar los registros de la Hacienda Pública.*
- c) *Llevar registro actualizado de los deudores incobrables, en la forma y a los efectos que determine la reglamentación.*
- d) *Registrar los cargos y descargos emergentes de la verificación de las cuentas que presenten los obligados a rendirlas.*
- e) *Formular las rendiciones de cuentas del Poder Ejecutivo.*
- f) *Formular los balances de situación o generales que demuestren la gestión de la Hacienda Pública y las fuentes de usos y fondos del sector público.*
- g) *Cumplir, a través de los funcionarios designados al efecto, los cometidos asignados a las Contadurías Centrales o las dependencias que hagan sus veces en los Incisos 02 al 14 del Presupuesto Nacional.*
- h) *Controlar la ejecución presupuestal y la contabilización de los Organismos comprendidos en el artículo 220 de la Constitución de la República, **ejerciendo la** superintendencia contable de las Contadurías Centrales de los mismos y sus dependencias.*

*En particular, le queda prohibido dar curso a la documentación no intervenida por el Tribunal de Cuentas, en los casos en que se requiera su intervención".*

#### **4.4. El presupuesto de la administración central y el de las empresas públicas**

En el uso de las técnicas presupuestarias se debe considerar las particularidades que, desde el punto de vista metodológico, tienen los procesos productivos de los diversos tipos de organismos: los del gobierno central, los organismos descentralizados y empresas públicas, así como la diversidad de las normas legales existentes para la aprobación de los respectivos presupuestos. Es por ello que, a pesar de que en todos los organismos públicos se llevan a cabo las mismas etapas del proceso presupuestario (formulación, aprobación, coordinación de la ejecución y evaluación), las características de realización de las mismas son diferentes según el tipo de organismo del que se trate.

En primer lugar, si bien los anteproyectos de presupuesto de todos los organismos del sector público deben responder a la política presupuestaria que para dicho sector define el más alto nivel político del gobierno, las metodologías, formularios e instructivos para elaborar los presupuestos de las empresas públicas son diferentes a los del gobierno central y a los de los gobiernos departamentales. En este último caso, tienen bastantes

similitudes con los del gobierno central, salvo que incluyen proyecciones de estados económicos y financieros.

En segundo lugar, normalmente son diferentes los órganos responsables de la aprobación de los presupuestos y también son diferentes los conceptos que se aprueban. En el ámbito del gobierno central e incluso de los organismos descentralizados, la aprobación significa un límite máximo para gastar. En el caso de las empresas públicas, la aprobación significa conformidad con las políticas de la empresa y no implica limitaciones en el nivel del gasto.

En tercer lugar, el régimen de modificaciones presupuestarias para el Gobierno Central y para los organismos autónomos implica restricciones y limitaciones congruentes con el carácter de aprobación de los créditos presupuestarios, mientras que para las empresas públicas, dicho régimen es mucho más flexible y reglamentado básicamente en el interior de las empresas.

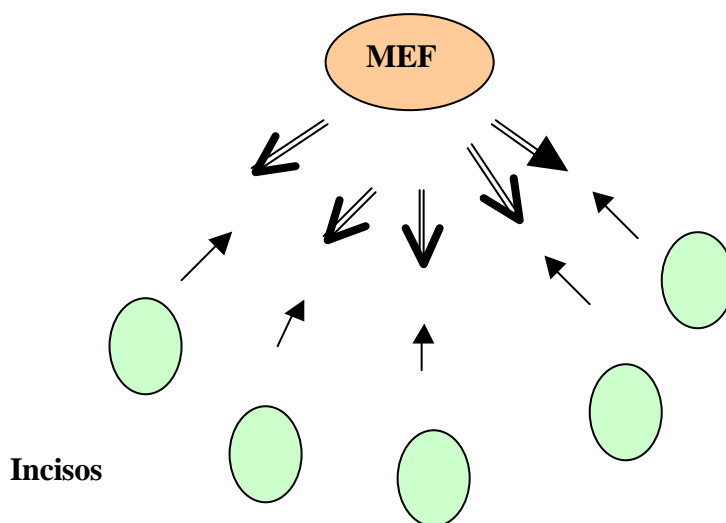
En cuarto lugar, la programación de la ejecución es aplicable al gobierno central y a los organismos descentralizados, pero ella asume características diferenciales para las empresas públicas.

Por último, en materia de evaluación, la que se realiza en el nivel del Gobierno Central organismos autónomos está orientada a medir grados de avance y desvíos con relación a la programación, vinculando variables físicas y financieras. En el caso de las empresas públicas, además de lo anterior, se debe evaluar la situación económica, financiera y patrimonial, adoptando criterios e indicadores similares a los que utiliza el sector ado.

## **5. La formulación del presupuesto**

La formulación del Presupuesto Nacional es un proceso de generación y trasmisión de información de doble sentido. Por una parte requiere la elaboración previa de los presupuestos de cada uno de los Incisos y Unidades Ejecutoras a las cuales se asignarán

los créditos. Por otra parte, requiere de la señal del organismo rector de la política económica acerca de cuales son las restricciones de recursos para cada uno.



La elaboración de los anteproyectos de presupuesto tiene un primer proceso descendente desde la política presupuestaria; esto es que partiendo de los niveles más agregados de la misma, se va desagregando hasta llegar a las categorías programáticas de menor nivel. El proceso tiene que ver tanto con la definición de lineamientos estratégicos. El segundo proceso, ascendente, implica la elaboración de los anteproyectos de presupuesto de los organismos, la que debe realizarse partiendo de las unidades ejecutoras y categorías programáticas de menor nivel.

Para que los Incisos elaboren sus presupuestos deben partir del presupuesto ya existente lo que suele conducir a presupuestos incrementados, donde los nuevos programas demandarán mayores recursos y los ya existentes mantienen los recursos que tenían. Otra posibilidad es utilizar la técnica del presupuesto base cero, en el que se parte de asignar cero crédito a todos los objetos de gasto y se construyen nuevamente todas las asignaciones presupuestarias.

La definición de la política presupuestaria, constituye la primera fase de esta etapa y si bien debe ser realizada centralmente, con participación de los diversos organismos responsables de la formulación de políticas globales y de acuerdo con la normativa que dicte el órgano rector del sistema presupuestario, debe contar con el apoyo de los



presupuestos preliminares que, en forma previa, elaboren los incisos. Para este caso es conveniente la utilización de la técnica del presupuesto de base cero.

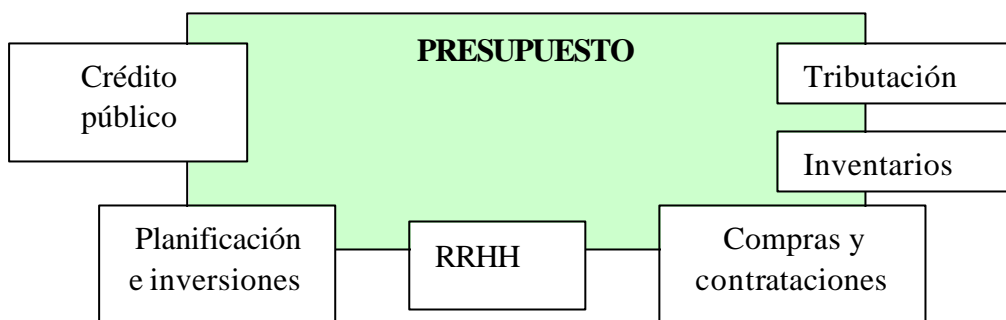
El inicio del proceso de formulación de los anteproyectos de presupuesto por parte de las distintas instituciones suele estar condicionado por el momento en que se conocen los recursos financieros que le son asignados. Como ello generalmente ocurre en fechas muy cercanas a las establecidas para la presentación de los anteproyectos, se provocan situaciones que no conciben con los lapsos que requiere una adecuada programación presupuestaria.

En el caso del presupuesto de 2005, que se está elaborando actualmente los Incisos comenzaron a elaborar un presupuesto sin ninguna información de restricción más que la recomendación de tomar en cuenta la apertura de créditos del año 2004.

Los análisis teóricos consideran que ayuda a resolver este problema la adopción de un metodología de formulación preliminar en base a varios escenarios diferentes, definidos por las proyecciones de distintos niveles de producción de bienes y servicios, que generará diferentes posibilidades de recaudación por lo tanto de financiamiento.

De esta manera, la política presupuestaria expresará un adecuado equilibrio entre las políticas globales, las prioridades sectoriales e institucionales que se corresponden con la capacidad operativa de las instituciones para instrumentarlas y las posibilidades de financiamiento disponibles. Además, posibilita un más eficiente proceso de elaboración de los anteproyectos de presupuesto.

En la etapa de formulación, el sistema presupuestario está interrelacionado con los sistemas de planificación y de inversiones en lo que se refiere al nivel y composición sectorial e institucional del gasto público; al de tributación en materia de financiamiento vía impuestos; al de crédito público en lo que se refiere al nuevo endeudamiento y a la programación del servicio de la deuda pública; al de recursos humanos por efecto de las definiciones que contenga sobre política salarial y empleo, al de compras y contrataciones, ya que la formulación del presupuesto debe sustentarse en un plan anual de contrataciones; y al de administración de bienes, que informa sobre las existencias de bienes a disposición de las unidades ejecutoras.



Tradicionalmente la formulación del presupuesto en Uruguay se inicia con la integración de una comisión con delegados de OPP y CGN con el fin de diseñar la metodología de la formulación presupuestaria. En general esta comisión se reúne con asesores del Ministro de Economía y Finanzas que orientan el presupuesto para hacerlo consistente con los objetivos y metas político programáticas del gobierno. En el proceso, se solicita a los organismos que definan sus lineamientos y sus metas estratégicas y que asignen el crédito proyectado (a nivel de Grupo de Objeto del Gasto<sup>2</sup>) a las metas identificadas como prioritarias.

## **6. Propuesta de institucionalidad para la formulación del Presupuesto.**

### **6.1. Etapas y organismos responsables**

Para la etapa de análisis de la formulación realizada por las unidades ejecutoras y aprobación para su integración al proyecto de Presupuesto del Poder Ejecutivo se deben analizar cuatro tipos de documentos:

1. Plan estratégico
2. Metas prioritarias y crédito programado
3. Articulado

---

<sup>2</sup> En el clasificador de Objeto del Gasto el Grupo es el mayor aglutinador.

#### 4. Planillado

Con tal fin se pueden integrar dos tipos de Comisiones para actuar en dos rondas de análisis y negociación:

##### A) Comisión de Análisis Inicial (CAI), primera ronda:

- Coordinación: CGN
- Metodología:
- Información a considerar:
  - a) análisis de información ingresada a los sistemas de información (SIIF, PEG-SEV, SIRO, SDG).
  - b) Ejecución del gasto por Grupo en el periodo presupuestario anterior.
  - c) Información adicional sobre cometidos y estructura organizativa de las unidades ejecutoras (metas y objetivos).
  - d) Cuando sea necesario: entrevista con responsables de presupuesto del Inciso/UE correspondiente.
  - e) Se debe asimismo señalar si se está frente a una situación de presupuesto donde se cumplen mínimamente los objetivos (presupuesto preliminar de mínima), o donde se cumplen todos los objetivos de política del organismo (presupuesto preliminar de máxima) o si se está en una situación intermedia.
- Producto:

El resultado de este análisis se plasmará en un documento denominado: Informe sobre propuesta preliminar 1) del Presupuesto de la Unidad Ejecutora.... del Inciso.....

Luego del análisis pueden suceder dos cosas

- a) que sea aprobada la presentación
- b) que sea devuelta para corregir errores, ajuste a las pautas u omisiones.

##### *Condiciones de aprobación:*

La aprobación dependerá de:

- i) Información sin errores
- ii) Información completa

- iii) Se respetan los valores de la pauta presupuestaria
- iv) Información consistente con lineamientos estratégicos
- v) Información consistente con metas prioritarias

Una vez aprobado es remitido a la Comisión de Análisis Estratégico

## *2) Comisión de Análisis Estratégico*

- Metodología
  - Entrevista con Director General de Secretaría del Inciso
  - Entrevista con Director de la Unidad Ejecutora y Asesores
  
- Producto: El resultado de este análisis se plasmará en un documento denominado: Informe sobre propuesta preliminar 2) del Presupuesto de la Unidad Ejecutora.... del Inciso.....
  
- Método de análisis: El cometido de esta comisión consisten en evaluar las propuestas de acuerdo con tres criterios:
  - a) Orientación estratégica: evalúa el alineamiento de la propuesta estratégica con los lineamientos del gobierno (áreas prioritarias, política de RRHH, no a rentas destinadas, entre otros),
  - b) Viabilidad económica: evalúa que los montos previstos estén alineados con la previsión del gasto y las restricciones macroeconómicas en general (endeudamiento, inversión)
  - c) Consistencia: Evalúa que no sea contradictorio ni duplique las propuestas de otros incisos.

### **6.2. Las prioridades de política**

¿Qué criterio debe seguirse para fijar prioridades en materia de política?. Se debe partir del concepto de política, entendida como la definición que remite a los aspectos que trascienden la esfera interna de la organización y se refieren a cuestiones básicas de la

sociedad. La existencia de un organismo se fundamenta por su contribución al logro de objetivos que rebasan su quehacer interno.

En este sentido las prioridades se deberían fijar, teniendo en cuenta la política económica y social del Gobierno Nacional, en función de la maximización del beneficio social, o sea, la eficacia que las diferentes políticas generen y en consonancia con el objetivo central que da razón de ser al organismo.

Se define prioridad como un orden de importancia que depende, en el primer nivel, de la relación que se establece entre los productos de salida del proceso productivo del organismo y sus objetivos generales de política y, en un segundo nivel, de la relación entre los insumos y los referidos productos.

Como criterio general para establecer prioridades entre programas y entre actividades, se puede utilizar como metodología, la técnica de Presupuesto Base Cero. La misma consiste, en forma resumida, en una evaluación de los programas y actividades sobre la base de su relación Costo - Beneficio y otros criterios razonables para la asignación de recursos presupuestarios según una escala de prioridades, como si se tratara del primer año; es decir, partiendo de cero y sin referencia a períodos anteriores.

Una desagregación a nivel de tareas ayuda en forma notable a implementar la metodología de Presupuesto Base Cero de manera complementaria y totalmente compatible con los principios y categorías del Presupuesto por Programas. Asimismo, este nivel de desagregación y priorización permitirá detectar la asignación ineficiente de recursos en materia organizativa por duplicación de tareas, efectuar una evaluación mucho más exhaustiva del nivel de capacidad productiva del organismo, además de poder realizar análisis costo - beneficio a partir de contar con una información detallada, de mínimo nivel, de todos los elementos que interviene en el proceso productivo del organismo.

### **6.3. Razones del uso del Presupuesto Base Cero**

Como toda técnica, el PBC tiene una serie de criterios y procedimientos para presupuestar, para cuyo seguimiento se recomienda el material incluido en la bibliografía. Pero, lo que aquí interesa resaltar es la filosofía del PBC, que tiene tres principios básicos:

1. Es necesario replantear a fondo lo que se está haciendo con el presupuesto actual; desmenuzarlo y fundamentarlo con el mismo ahínco con que se justificaría un requerimiento adicional.

2. Los recortes tienen que ser selectivos y no generalizados. Para ello hay que tener un conjunto evaluado de programas y actividades debidamente priorizadas (paquete de decisiones) entre los que se seleccionan los que habría que desactivar. Ante una restricción de recursos, o un análisis costo - beneficio negativo, los recortes deben afectar determinados programas o actividades (los menos prioritarios) y no a todos. Este principio también es válido en sentido opuesto. Un incremento de presupuesto tiene que tener una aplicación clara, con productos identificables y no diluirse como un simple aumento general.

3. Para la priorización de programas y actividades se requiere la participación de toda la organización. En particular, es imprescindible la participación de los jefes de programas, actividades y proyectos pues, de otra manera, sería imposible el conocimiento detallado de las operaciones, tal como lo indica el PBC para el armado de paquetes de decisiones.

Allan Shick señala en su informe sobre el presupuesto en Uruguay que *“...sería muy deseable que los informes financieros y el presupuesto de Uruguay se hicieran sobre una misma base, pero ello no requiere que la contabilidad y el presupuesto estén localizados en la misma unidad ejecutora. Para aumentar su potencialidad, el presupuesto debe ser visto como un proceso para decidir los programas y las actividades del gobierno. El presupuesto de gasto corriente (presupuesto operativo) no es menos vital para decidir en las políticas del gobierno y lograr sus propósitos que el presupuesto de inversión. Enfocar el presupuesto corriente como un proceso de*

*financiamiento de decisiones pasadas disminuye la capacidad del gobierno de modelar su futuro”*

*“Colocar el presupuesto en un proceso estratégico tiene una importancia crítica. La reorganización de las responsabilidades de OPP y de CGN no es suficiente para convertir el presupuesto en un proceso estratégico.*

*Dos reformas alternativas merecen considerarse:*

- 1) un Marco de gasto de medio plazo, ampliamente aplicado (pocas veces exitoso) para al mismo tiempo manejar el presupuesto y establecer prioridades públicas dentro de un marco fiscal sustentable*
- 2) tomar la experiencia del presupuesto multianual de Brasil y su marco teórico. “*

## **7. Algunas reflexiones finales**

- Para obtener un mejor presupuesto por resultados, se requiere implementar una contabilidad financiera y de costos y diseñar e implementar un programa de formación de capacidad en materia de gestión y presupuesto por resultados.
- Para promover un ambiente uniforme de control, las unidades de auditoría interna de los ministerios y organismos del Art. 220 deben ser implementadas.
- Habría que proporcionar a la Comisión de Finanzas y Presupuesto del Poder Legislativo suficiente apoyo profesional y técnico que le permitiera generar un debate activo y expresar su opinión en base a un real control y la evaluación del presupuesto.
- La existencia de reglas fiscales pueden ser no recomendable cuando el gobierno deba actuar en forma anticíclica lo cual puede llevarlo a incumplir sus propias reglas.
- Para mejorar las instituciones de presupuesto es conveniente que existan instituciones jerarquizadas y agencias independientes, fuera de la burocracia gubernamental, que evalúen la ejecución y transparencia de los presupuestos públicos.

# Bibliografía

- Makón ,Marcos P, 2000. Sistemas integrados de administración financiera pública en América Latina Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), Dirección de Programación del Sector Público, Santiago de Chile,
- Marcel, Mario (1995). Modernización de la gestión financiera del sector publico en el Uruguay. Montevideo.
- Scartascini, Carlos y Filc, Gabriel, 2005. Workshop on State Reform, Public Policies and Policymaking Processes, IADB, Washington
- Alesina, Alberto y Perotti, Roberto, 1996. Budget Deficits and Budget Institutions, Working Paper No. 96/52, IMF, Fiscal Affairs Department
- Milesi-Ferretti, Gian Maria, 1996. Fiscal Rules and the Budget Process Working Paper No. 96/60. IMF , Research Department
- Schick, Allen (2004) State Modernization in Uruguay. (Mimeo) Preparado para el Banco Interamericano de Desarrollo
- Schick, Allen (2005) Una Agenda Para la Gestión Presupuestaria. Un Documento Conceptual para Establecer una Red de Gestión Presupuestaria en la Región de América Latina y el Caribe (ALC). Preparado para el Diálogo Regional de Política del Banco Interamericano de Desarrollo