

LA ASIGNACIÓN DEL GASTO EN LA EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO EN URUGUAY ¿RESULTADO DE LAS PRIORIDADES POLÍTICAS DEFINIDAS O DE LA CASUALIDAD?*

Nora Berretta

I. INTRODUCCIÓN

En el año corriente, 2005, comienza un nuevo período de gobierno que genera especiales expectativas de cambio porque corresponde a un partido que nunca lo había llegado a tal situación. El Frente Amplio es una coalición que aglutina a numerosos grupos o partidos de izquierda y en gran parte de su éxito electoral se basó en la promesa de modificar sustancialmente las políticas desarrolladas por los demás partidos que le precedieron (denominados “tradicionales”). El gobierno tiene una gestión económica comprometida por una programación macroeconómica que debe atender a una deuda externa de singular magnitud. Pero además tiene compromisos con los ciudadanos para reasignar el gasto hacia actividades prioritarias. Para que este cambio de políticas ocurra es necesario que existan mecanismos de reasignación del gasto público hacia los nuevos objetivos, en particular los sociales, puede ser un elemento sustancial para que el nuevo gobierno pueda mostrar que es capaz de generar cambios realmente observables en la realidad.

Sin embargo, en Uruguay existe la convicción extendida que el gasto público financiado con recursos presupuestarios es extremadamente rígido a la baja. Esta convicción se funda en la importancia relativa del gasto en RRHH y el carácter inamovible de los mismos. Además como gran parte de los gastos de funcionamiento y de inversión están asociados con las remuneraciones o, directamente, se han convertido en remuneraciones en forma más o menos disimulada, por lo que también muestran un importante grado de inflexibilidad.

Desde el punto de vista presupuestal se trata de un caso singular en el mundo, la Constitución de la República establece que el presupuesto es

* En una versión preliminar, este trabajo se presentó al IX Congreso del Consejo Latinoamericano de Administración (CLAD), Madrid, noviembre de 2004.

quinquenal, coincidiendo su vigencia con los cinco años que dura cada período de gobierno. Si bien existe una instancia anual de revisión de las previsiones presupuestales, cuando el Poder Ejecutivo presenta la Rendición de Cuentas al Parlamento, no existen dudas que la voluntad de los constituyentes fue que el presupuesto asignara recursos al plan de gobierno de mediano plazo y que no fuera totalmente modificado cada año.

El gasto público de Uruguay como proporción del PIB, es el más alto en el contexto regional aunque es parecido al de algunos países europeos, 35% del PIB (sumando gobierno central, gobiernos departamentales y empresas públicas), del cual aproximadamente el 44% corresponde a gasto en personal, 36% el gasto de funcionamiento representó el 36% y solamente 20% es gasto de inversión. La importancia del gasto público determina que en situación de crisis económica se vuelva prioritaria la moderación del mismo.

Las implicancias de la afirmación acerca de la inflexibilidad del gasto afectan tanto las políticas macroeconómicas que tienden a disminuir su nivel como aquellas políticas sectoriales que tienden a reasignar sus destinos. Si el gasto es inflexible, los gobiernos tienen pocas posibilidades de utilizar los recursos públicos para desarrollar políticas muy diferentes de las que se venían aplicando anteriormente.

Este trabajo intenta mostrar que la percepción de rigidez del gasto público debe ser relativizada, por lo menos en relación a la Administración Central (Presidencia y Ministerios) que será el ámbito de análisis. Se trata de indicar señales de que existen más flexibilidades que las que se suponen, tanto porque se han aprobado normas en tal sentido como porque existen formas institucionales que permiten gestiones del gasto con mayor autonomía.

Por otra parte, también que es necesario realizar el seguimiento del gasto en todo el proceso presupuestario porque las previsiones de gasto de la ley aprobada por el Poder Legislativo reciben una serie de modificaciones en el proceso de ejecución que determinan que la asignación final de los recursos difiera de la que inicialmente propuso el Poder Ejecutivo y también de la que aprobó el Parlamento.

II. EL PRESUPUESTO PROPUESTO POR EL PODER EJECUTIVO Y EL APROBADO POR EL PARLAMENTO.

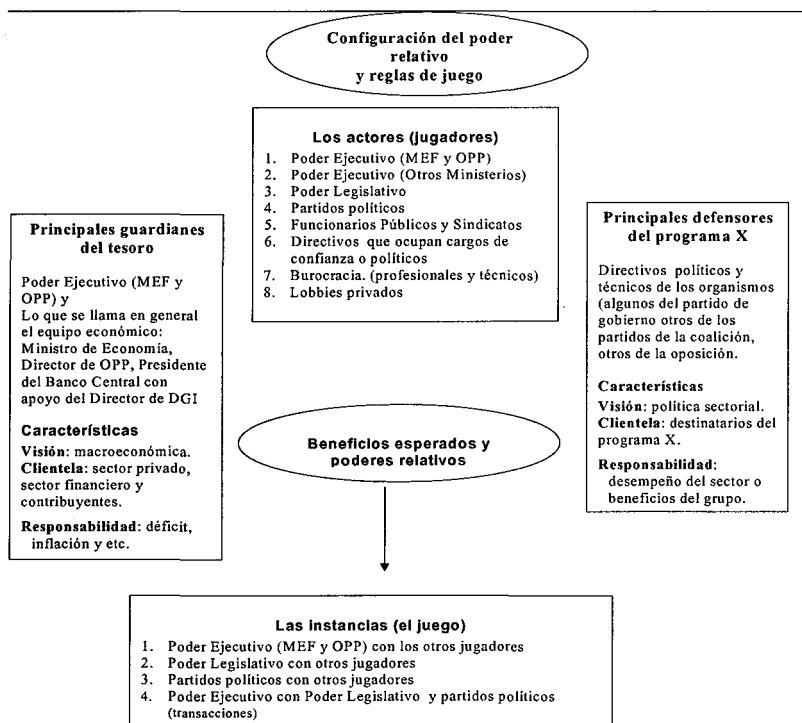
La relevancia del presupuesto, y de la política fiscal en términos más amplios, como ámbitos de expresión de la política es un hecho incontestable en Uruguay. No hay elemento más político en los procesos de decisión pública que la implantación del presupuesto, desde su diseño, discusión, y aprobación hasta su ejecución y control (Arellano 2002). El

monto de los recursos que se asignan (los beneficios potenciales), el número de actores involucrados (los jugadores) y los efectos que tiene sobre el funcionamiento del Estado y en general de la economía, en forma directa o indirecta, (los resultados y los impactos), lo convierten en una arena inminentemente política (véase Diagrama 1).

El resultado de este juego ha determinado algunas características del gasto público y en términos más amplios del funcionamiento del Estado en Uruguay. La política fiscal se ha mostrado extremadamente procíclica (Mailhos y Sosa 2001) y además los ciclos han estado muy relacionados con los ciclos político electorales, determinando un aumento del gasto en los años de elecciones (último año de cada período de gobierno) que obliga a un ajuste fiscal en el primer año de cada nuevo gobierno (Aboal y Moraes 2003).

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

Diagrama 1



- **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 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 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.
- **Los integrantes de la coalición:** En Uruguay existen tres partidos políticos cuyo peso relativo determinó, hasta ahora, que la aprobación del presupuesto requiera la formación de una coalición (en los últimos períodos de gobierno, entre el Partido Colorado y el Partido Nacional). Ello llevó a negociar los contenidos del presupuesto, en particular cuáles serían las organizaciones más “beneficiadas” en el reparto de créditos y sobre qué sectores o instrumentos recaería la responsabilidad de financiarlos.
- **Los resultados del juego:** la tendencia incremental del crédito presupuestario es la primera gran consecuencia de los juegos que se establecen la etapa de formulación y discusión parlamentaria del presupuesto.

En suma, las características de los partidos políticos y la necesidad de realizar coaliciones van a determinar en gran parte el nivel de conflicto que presente el proceso de formulación y análisis del presupuesto. Ello influirá en cuanto difiere, finalmente, el proyecto propuesto por el Poder Ejecutivo en relación al que resulta aprobado por el Poder Legislativo.

III. EL SISTEMA DE FORMULACIÓN DEL PRESUPUESTO

Si bien la Constitución define su carácter quinquenal, en los hechos en Uruguay el Presupuesto de gastos corrientes se formula sobre la base de

tomar el presupuesto de un año, el del último año del periodo de presupuestal previo con los ajustes que se considere pertinentes, y multiplicarlo por cinco. Esta metodología contribuye a generar una base fija al presupuesto (de aproximadamente el 80% del total ya que la inversión es solo el 20%) y además le da un carácter incremental en la medida en que los proyectos de inversión se suman a esa base.

Al transcurrir el período presupuestal la discusión del proyecto de ley de Rendición de Cuentas se convirtió, a menudo, en un momento de gran tensión. Se concentraban tantas expectativas y presiones sectoriales que terminaban convirtiendo dicha ley en un nuevo presupuesto, tanto por su extensión como por la materia de sus disposiciones.

Sin embargo, cabe recordar que esto no sucedió entre los años 1996-1999, cuando el Proyecto de Ley de Rendición de Cuentas no incluyó propuestas de cambios en el nivel del gasto (Rendición de Cuentas *de un solo artículo* o *de gasto cero*) como parte de las medidas de estabilización definidas por el gobierno, haciendo que el Presupuesto adquiriera plenamente su dimensión plurianual

El Presupuesto por Programas

Otro hecho singular en la normativa presupuestaria de Uruguay es que la técnica presupuestaria a aplicar está definida en la Constitución. En efecto, en la reforma constitucional realizada en el año 1967 se definió el Presupuesto por Programas como método de formulación presupuestaria. Como en muchas otras reformas emprendidas por Uruguay, la propuesta normativa resultó ser más audaz que lo que se estaba dispuesto a hacer en realidad, y el programa se convirtió en un ejercicio ritual de definición de objetivos y asignación de créditos por programas pero, estrictamente, se seguía asignando crédito a organismos, con un nivel de agregación muy grande: crédito a Incisos (en el caso de la Administración Central es el nivel Ministerios).

Las dificultades que presentan los presupuestos por programas no son exclusivos de Uruguay, ocupan un lugar relevante en la literatura tanto en relación a las dificultades de diseño como de definición de contenidos, en particular cuando los sistemas no brindan información técnica sobre costos y resultados, fines y medios, procesos tecnológicos, etc. Además, la elección política suele tener dificultades a la hora de establecer prioridades, a veces no tanto por no por poder establecer lo que se prefiere sino porque cuesta hacer explícito lo que se posterga.

El presupuesto por programas se puede visualizar como una matriz que vincula los programas (objetivos y metas que requieren el respaldo de un sistema de información y de toma de decisiones) con la estructura

organizativa, en Uruguay, Ministerios y unidades ejecutoras. Esta relación que responsabiliza a las instituciones por el logro de los objetivos genera un cambio importante de los modelos existentes de responsabilidad por la gestión y una redistribución de poder que usualmente genera resistencia del personal afectado. La actitud negativa de los funcionarios públicos frente a esta metodología proviene de la percepción de que el programa tiene el objetivo de aumentar el control, al centralizar la información y el poder de los directivos públicos, sin poder verlo como un mero instrumento de mejora de la gestión. Los organismos públicos en general perciben que la porción de información que controlan les da poder por lo tanto, todo proceso que tienda a quitarles ese poder es percibido como una agresión o, en el mejor de los casos, una invasión.

A nivel más general, también la fragmentación y el hermetismo de la información pública ha sido uno de los instrumentos que ha contribuido a una asimetría en el poder de decisión a favor del Poder Ejecutivo en relación al Legislativo.

Por una razón diferente, se puede coincidir con los funcionarios que los programas presupuestarios no eran una práctica deseable. En general porque tienden a diluir la responsabilidad de los directivos públicos por su relación con los servicios, un programa podía ser compartido por varias unidades ejecutoras o una unidad ejecutora podía tener varios programas a su cargo. De manera que existían dos responsables de un mismo resultado, el director del programa y el director de la unidad ejecutora. También eran ambos responsables de la ausencia de resultados. Si no se lograban los objetivos y metas no aparecía cuestionada con claridad la gestión de los directores de unidades ejecutoras (en general corresponden al nivel de cargos de confianza o cargos políticos de menor rango) o de los Ministros. El presupuesto por programa entonces, terminó colaborando con el tipo de prácticas que venía a combatir, en vez de aumentar la información sobre la gestión y contribuyó a velar las responsabilidades del gobierno por los resultados.

Entre los años 1997 y 1999 se realizaron reestructuras organizativas de los organismos del presupuesto que tendieron a hacer coincidir cada programa con una unidad ejecutora. De esta manera se procuraba que el ordenador secundario del gasto, el director de unidad ejecutora, fuera responsable también de los programas y por lo tanto de los productos y resultados de la gestión ya que tenía, además, capacidad de decisión sobre el gasto en insumos. Se trató por esta vía de moderar el efecto no deseado de la coexistencia de programas y unidades ejecutoras (sin desconocer el mandato constitucional) y se empezó a trabajar con los sistemas de

evaluación de la gestión con el fin de generar capacidades de enfocar un presupuesto asociado a planes estratégicos.

El presupuesto por resultados o presupuesto estratégico

En la formulación del Presupuesto 2000-2004 se intentó introducir, con suerte discreta, un cambio de enfoque con el fin de conducir la asignación de recursos hacia las metas y los objetivos estratégicos, tal como preveía la Constitución de 1967 pero utilizando las metodologías de más reciente aplicación en los países desarrollados. Incorporando los nuevos paradigmas de la administración pública se siguió, en forma cauta, el modelo de la Nueva Gestión Pública (NGP). Se entendía que la implantación de nuevos sistemas de información, asociados a las nuevas tecnologías de la comunicación, ayudaría a levantar los diques que impedían que la información fluyera con naturalidad, rompiendo las islas de poder, y daría los insumos necesarios para medir en forma precisa el gasto y los resultados de la gestión. Ello conducía a incorporar enfoques de mayor autonomía en la gestión de los organismos públicos.

El carácter quinquenal del presupuesto facilitaba este enfoque estratégico. En muchos países donde los presupuestos son anuales, se argumentaba a favor de fortalecer los planes estratégicos de mediano plazo a través de compromisos presupuestarios plurianuales. Además, la literatura sobre el tema sugería los cinco años como el período óptimo para desarrollar esos planes.

La programación estratégica del Presupuesto 2000-2004 consistió en definir los Planes Anuales de Gestión (PAG), de cada UE que contienen las metas anuales definidas con vistas a contribuir al logro de los objetivos quinquenales que estaban contenidos en los planes estratégicos de gestión (PEG) y dando cuenta de los planes de producción de los principales productos de los centros de actividad de las unidades ejecutoras¹.

Por otra parte, se puso de manifiesto la intención de la nueva administración de continuar con el envío de Leyes de Rendiciones de Cuentas sin gasto adicional, por lo tanto, los directivos públicos debían incorporar a la formulación presupuestaria un enfoque de mediano plazo sabiendo que no podrían realizar cambios al presupuesto en ocasión de las Rendiciones de Cuentas. Ello exigía tomar la decisión de reasignar créditos desde los objetivos y actividades menos importantes hacia los prioritarios.

La metodología tradicional de la formulación presupuestaria consistía en elaborar dos documentos: un proyecto de ley (denominado el "articulado") y la presentación numérica de los gastos estimados (el "planillado") donde se registran los insumos según el clasificador por

Objeto del Gasto, y se asignaban a cada Unidad ejecutora (UE)². Gráficamente:

$$\text{Dinero} \Rightarrow \text{Insumos} \Rightarrow \text{UE}$$

En el nuevo enfoque del Presupuesto por Resultados, se asignaron los a las actividades de los Centros de Actividad de las unidades ejecutoras. La metodología de formulación del Presupuesto por Resultados se basó en aplicar el sistema de costeo ABC (*activity based costs*) o costo basado en actividades, a la elaboración del Presupuesto, lo que se denomina el método ABB (*activity based budget*). O sea:

$$\text{Dinero} \Rightarrow \text{Insumos} \Rightarrow \text{Actividades} \Rightarrow \text{Metas} \Rightarrow \text{Objetivos Estratégicos} \Rightarrow \text{UE}$$

De este modo, en la medida en que las metas se establecen en relación a los productos de los Centros de Actividad, se producía una aproximación a la definición del costo de los productos.

Sin embargo, el gobierno no presentó los gastos asociados a metas y objetivos al Parlamento sino como “información complementaria” del proyecto de Ley de Presupuesto, casi a modo de ilustración. Las limitaciones de los sistemas de información existentes en la Contaduría General de la Nación, para recoger en forma precisa e indiscutible la información relativa al gasto en remuneraciones (Grupo 0) impidieron obtener con tiempo suficiente la información para completar la presentación dentro de los plazos presupuestales. El gasto en remuneraciones debía ser asignado en forma directa y por eso se convirtió en el “cuello de botella” del sistema.³

Por otra parte, tampoco el Parlamento mostró mayor preocupación o capacidad de analizar los planes propuestos y se dedicó al tradicional ejercicio de tipo “jurídico” de tratar de entender el alcance de los artículos de ley propuestos sin mayor claridad sobre los costos implícitos y los productos planeados.

En suma, el nuevo intento de generar un presupuesto que respondiera a un plan estratégico donde surgiera la responsabilidad de los organismos públicos de lograr objetivos explícitos y previamente acordados también resultó una experiencia frustrada, transformándose en un ritual sin compromisos políticos, tal como había sucedido con el presupuesto por programas.

Mayor flexibilidad en la ejecución del gasto

El Ley de Presupuesto 2000-2004 incorporó algunos artículos tendientes a autorizar prácticas de mayor flexibilidad para la ejecución del gasto (estrictamente, en algunos casos simplemente legalizó acciones que ya eran de uso generalizado). Se pretendía hacer más responsable a los

directivos dándoles mayor libertad de transposición del gasto con el fin de avanzar progresivamente desde el control previo y formal hacia el control posterior y por resultados.

El artículo 33 de la Ley de Presupuesto⁴ establece un marco amplio para las trasposiciones de gastos de funcionamiento con ciertas limitaciones para algunos objetos y aclarando que deberán realizarse:

“a) Dentro de un mismo programa y entre sus respectivas unidades ejecutoras, con autorización del jerarca del Inciso, b) Entre diferentes programas de un mismo Inciso, con autorización del Ministerio de Economía y Finanzas, previo informe favorable de la Contaduría General de la Nación y justificación fundada del jerarca del Inciso. Señala además que “las solicitudes de transposición entre programas deberán presentarse ante el Ministerio de Economía y Finanzas antes del 1° de noviembre del ejercicio y contar con resolución favorable del Ministerio de Economía y Finanzas antes del 1° de diciembre de ese ejercicio.”

IV. EL PRESUPUESTO APROBADO POR EL PARLAMENTO Y EL PRESUPUESTO EJECUTADO POR EL PODER EJECUTIVO

El origen de los Parlamentos está indisolublemente ligado a la necesidad de controlar los impuestos, a través del control del gasto, que el Poder Ejecutivo (el soberano) impone sobre los ciudadanos. El bajar o al menos no permitir que se aumente la presión fiscal fue parte central de sus primitivos objetivos. Sin embargo, en Uruguay, como en otros países, los roles se han invertido. El Poder Ejecutivo ha asumido la responsabilidad fiscal mientras que el Parlamento se convirtió en el lugar donde infinitas demandas de múltiples corporaciones encontraban su caja de resonancia.

Sucesivas reformas constitucionales y leyes variadas han tratado de modificar esta dinámica. En particular, la Constitución ha dado preponderancia formal al Poder Ejecutivo en la elaboración del presupuesto. Con tal fin establece plazos perentorios que garantizan la aprobación del proyecto remitido por el Poder Ejecutivo, aunque exista omisión del Legislativo, y prohíbe la expansión del gasto si no se incorpora en el mismo texto la previsión de los recursos correspondientes.

El peso del Poder Legislativo

Sin embargo, el Poder Legislativo ha desarrollado estrategias que le permiten modificar la propuesta presupuestaria que eleva el Poder Ejecutivo. En general, las modificaciones que tienen efecto expansivo sobre el gasto son el resultado del juego político entre el partido de gobierno y las demandas del partido de oposición con el que debe acordar. En el caso de la discusión del Presupuesto 2000-2004, el gobierno del Partido Colorado debió aliarse con el Partido Nacional y el resultado de la negociación fue un presupuesto con un gasto mucho mayor que el que

originalmente había presentado el Poder Ejecutivo. El acuerdo se logró reforzando los créditos del Ministerio del Interior y del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, ámbitos principales de los compromisos políticos del Partido Nacional. El aumento del crédito asignado a estos dos ministerios explica el 78% del incremento total del gasto del Presupuesto aprobado en relación a la propuesta original del Poder Ejecutivo, que fue de más de 1 millón de pesos para todo el período.

Cuadro 1- Diferencia entre el crédito proyectado por el Poder Ejecutivo y el Crédito aprobado por el Parlamento por Ministerio de la Administración Central. Período 2000-2004 (miles de pesos corrientes)

	2000	2001	2002	2003	2004	TOTAL
Presidencia de la República	-12.260	18.706	18.811	18.966	19.096	63.319
M de Defensa Nacional	73.141	-28.613	-28.613	-28.613	-28.613	-41.312
M del Interior	206.368	78.044	78.044	78.044	78.044	518.543
M de Economía y Finanzas	-1.408	19.321	20.521	20.521	20.521	79.475
M de Relaciones Exteriores	0	4.648	4.648	4.648	4.648	18.592
M de Ganadería Agricultura y Pesca	-4.070	90.882	90.882	90.882	90.882	359.457
M de Industria y Energía	0	0	0	0	0	0
M de Turismo	0	0	0	0	0	0
M de Transporte y Obras Públicas	462	462	462	462	462	2.309
M de Educación y Cultura	-144.625	-2.484	10.933	13.237	13.367	-109.572
M de Salud Pública	0	41.233	41.071	42.071	44.071	168.447
M de Trabajo y Seguridad Social	0	16.401	16.401	16.401	16.401	65.605
M de Vivienda y Medio Ambiente	0	0	0	0	0	0
M de Deportes y Juventud	0	1.046	1.046	1.046	1.046	4.183
Total Administración Central	117.608	239.645	254.204	257.664	259.924	1.129.045

Fuente: SHF- Contaduría General de la Nación. M. de Economía y Finanzas.

Dos Ministerios vieron reducidos sus créditos como resultado de los acuerdos políticos desarrollados en el ámbito parlamentario: el Ministerio de Educación y Cultura y, en menor medida, el Ministerio de Defensa Nacional.

El peso del Poder Ejecutivo

En la ley que contiene el presupuesto 2000-2004 se establece por primera vez una afirmación que zanja la vieja discusión sobre si el crédito presupuestario es una autorización máxima a gastar o es el gasto mínimo que el Parlamento desea que se destine a cierto propósito. Esta última interpretación suele aparecer cuando el legislador recrimina que no se hayan ejecutado la totalidad de las partidas correspondientes a salud, educación o aumentos de las remuneraciones de los funcionarios públicos.

En la última ley de Presupuesto aprobada en Uruguay, correspondiente al período 2000-2004, se establece (A^a 644) que

“El resultado para cada ejercicio en el presente Presupuesto establece el máximo de déficit fiscal autorizado. Comete al Poder Ejecutivo tomar las medidas adecuadas para dar cumplimiento a esta disposición, y a tales efectos se le faculta a establecer límites de ejecución de gastos de funcionamiento e inversiones, de los diferentes incisos, programas y proyectos” Por vez primera existe una explícita autorización para una práctica de larga data en la ejecución del presupuesto, que el Poder Ejecutivo coloque topes a la ejecución de los organismos de la Administración Central. Este artículo tendía a aumentar la responsabilidad fiscal, al aumentar la autonomía del Poder Ejecutivo mediante un instrumento que le podía permitir actuar con celeridad en el control del gasto público y del déficit global.”

Además de esta potestad formalmente establecida, el Poder Ejecutivo tiene un peso informal en el proceso de formulación y ejecución presupuestaria determinado por su mayor capacidad técnica y un mejor acceso a la información que los demás sectores involucrados. Sin embargo, esta preponderancia no evita la zaga de negociaciones que son necesarias en la formulación del presupuesto, a distintos niveles administrativos y políticos, y el éxito de la posición del ejecutivo depende en forma crucial de aspectos políticos, los que en parte están determinados por las reglas electorales.

Algunos autores consideran que el gobierno militar vigente entre los años 1974 y 1985, modificó en forma permanente el equilibrio entre Ejecutivo y Legislativo, fortaleciendo relativamente a aquél (Magar y Moraes 2003) y ello determina el poder relativo que estos actores muestran durante el proceso presupuestario.

La incorporación de topes de ejecución a los créditos se estableció en el artículo 619 de la Ley de presupuesto 2000-2004 y los Ministerios que resultaron más afectados fueron el Ministerio de Transportes y Obras Públicas, responsable principal de la inversión pública; el Ministerio de Defensa Nacional, el Ministerio del Interior y el Ministerio de Economía y Finanzas, como puede observarse en el Cuadro 2, en la página siguiente.

Cuadro 2 – Crédito vigente y crédito ejecutado por Ministerio de la Administración Central. Período 2000-2003 (miles de pesos corrientes)

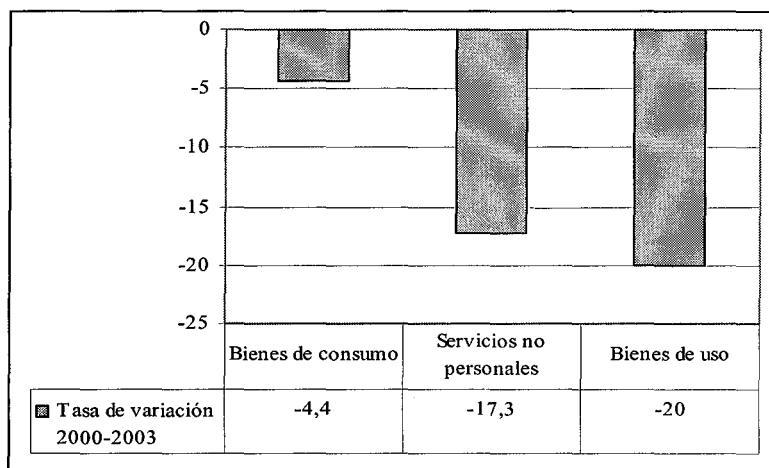
Nombre	Crédito Vigente	Ejecutado	Suma de Diferencias	% sobre total
Presidencia de la República	3.389.954	2.509.720	880.234	5,1%
Ministerio de Defensa Nacional	20.327.646	18.004.830	2.322.816	13,4%
Ministerio del Interior	17.560.750	15.518.112	2.042.638	11,8%
Ministerio de Economía y Finanzas	10.560.532	8.148.478	2.412.054	13,9%
Ministerio de Relaciones Exteriores	3.959.177	3.693.754	265.423	1,5%
Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca	4.407.876	3.539.996	867.880	5,0%
Ministerio de Industria, Energía y Minería	873.141	594.856	278.285	1,6%
Ministerio de Turismo	553.189	460.924	92.265	0,5%
Ministerio de Transporte y Obras Públicas	10.933.171	8.001.564	2.931.607	16,9%
Ministerio de Educación y Cultura	4.750.863	3.446.191	1.304.672	7,5%
Ministerio de Salud Pública	17.595.312	16.057.039	1.538.273	8,9%
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	2.834.113	2.277.811	556.302	3,2%
Mnio. de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente	6.356.971	4.635.737	1.721.234	9,9%
Ministerio de Deporte y Juventud	640.906	504.857	136.049	0,8%
TOTAL	104.743.601	87.393.869	17.349.732	100,0%

Fuente: SIIF- Contaduría General de la Nación. M. de Economía y Finanzas.

V. LA FLEXIBILIDAD DEL GASTO FRENTE A LA CRISIS

En el año 2002, Uruguay sufrió una de las peores crisis económicas de su historia, como consecuencia de ciertas prácticas económicas (economía dolarizada) y un sistema cambiario poco flexible que absorbió en forma amplificada las crisis externas. Ante la grave situación el gobierno utilizó todos los recursos legales con que contaba para contener el gasto público. Ello determinó un cambio importante en el gasto ejecutado en relación al gasto previsto.

La evolución del gasto por tipo de gastos permite observar que en el período 2000-2003 el mayor ajuste se realizó en el gasto de inversión que disminuyó 20% y en la contratación de servicios no personales que lo hizo en 17% (Gráfica 1).



Gráfica 1- Evolución del gasto ejecutado en el período 2000-2003 (a precios constantes de 2000)

Fuente: SIIF- Contaduría General de la Nación. M. de Economía y Finanzas.

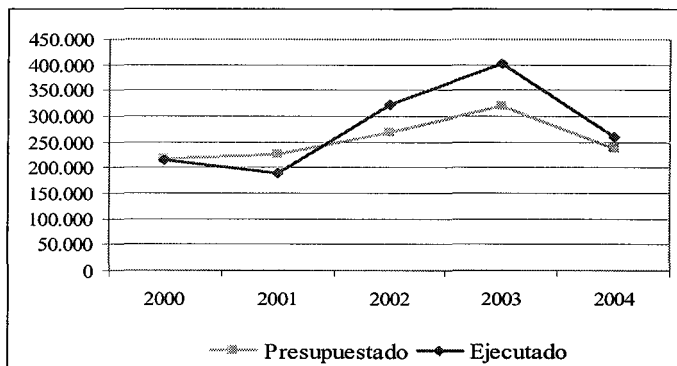
Un análisis similar realizado a nivel más desagregado permite identificar que los gastos que más cayeron fueron los asociados a equipamiento, mantenimiento de construcciones, medios de transporte, textiles y prendas de vestir. Ello permite suponer que ante la necesidad de restringir el gasto se suspendieron aquellos menos necesarios en el corto plazo: tareas de mantenimiento de edificios, gasto en vehículos, combustible y vestimenta. Cabría preguntarse si se trata realmente de una supresión de gastos o de su postergación, según cuál fuera el caso las consecuencias de futuro serían diferentes.

Cambios en la asignación presupuestaria de una unidad ejecutora específica.

La crisis económica condujo al país a una crisis social de gran envergadura, llevando la tasa de desempleo a 18%. Para enfrentar esta situación el gobierno definió como prioritario un plan de emergencia en alimentación y asignó al Instituto Nacional de Alimentación (INDA), unidad ejecutora del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, la responsabilidad de atenderlo, suministrando alimentos a la población a través de instituciones públicas y de la sociedad civil.

Evidentemente, se trataba de una situación emergente que no estaba prevista al momento de formular el presupuesto en el año 2000. En el presupuesto se habían previsto 217, 3 millones de pesos para el INDA en el

año 2003 que si se ajustaran por IPC significaban 318,6 millones y, finalmente, se ejecutaron 400,6 millones (a precios constantes de ese año), casi el doble. El gasto que la unidad ejecutora identifica como transferencias a la sociedad (descontando gastos de administración) realizadas en el año 2003, fue de 329,6 millones de pesos (aproximadamente 33 millones de dólares).



Gráfica 2 - Evolución del gasto presupuestado y ejecutado del INDA (Créditos ajustados por IPC y gasto en valores constantes)

Fuente: Sistema de Distribución del Gasto (SDG) e INE.

En la Gráfica 2 puede observarse cuánto se despegó el gasto de esta unidad ejecutora en relación al crédito aprobado en el presupuesto, en términos reales. También se puede observar el efecto de la aplicación de topes en el año 2001 que hicieron ejecutar por debajo de las previsiones presupuestales.

En los períodos de crisis económica y social es necesario bajar el gasto público global pero, al mismo tiempo, es necesario incrementar el gasto público social. Por lo tanto, el esfuerzo para bajar el gasto en los servicios fuera del área social debe ser realmente significativo. En tales casos, la práctica de realizar cortes horizontales mediante los topes de ejecución no es la más adecuada. Este sistema puede tener efectos perversos estimulando comportamientos dispendiosos. Cuando algunas unidades ejecutoras realizan una gestión austera bajando el gasto y luego le se les aplica una disminución adicional de los créditos, igual a la que se aplica a las que no realizaron ningún esfuerzo, van a sentirse relativamente castigadas, y con razón. Este sistema, que no discrimina según los comportamientos anteriores y no tiene capacidad de identificar si se está

empeorando la provisión de algún servicio esencial, resulta sumamente perjudicial.

Evidentemente, métodos más cuidadosos requieren sistemas de información más sofisticados que permitan hacer operaciones de microcirugía con consecuencias menos cruentas para el cuerpo del sector público y los usuarios de sus servicios.

Por otra parte, es necesario que las decisiones estén en manos de quienes tienen posibilidades de controlar el gasto de cerca. Si existiera información suficiente debería establecerse un sistema de incentivos dirigido a bajar el gasto pero permitiendo que las decisiones acerca de qué gasto cortar fueran tomadas en forma descentralizada, por los directores de las unidades ejecutoras. En los últimos años se han visto los procesos contrarios, mayor centralización de las decisiones (se crearon los sistemas centralizados de compras de medicamentos y alimentos y se postergaron procesos de descentralización de la gestión, como el de los hospitales de salud pública) y un menor ritmo de implantación de sistemas de seguimiento del gasto.

VI. INVERSIONES Y TRANSFERENCIAS FUERA DE LA UNIDAD EJECUTORA

Un elemento adicional que cambia el mapa de la asignación de los créditos presupuestales en el momento de la ejecución del presupuesto es el que releva el Sistema de Distribución del Gasto (SDG)⁵ como la unidad organizativa ficticia “Inversiones y Transferencias fuera de la UE”, a la cual se asignan todos aquellos gastos que las unidades ejecutoras no consumen para su propio funcionamiento, sino que transfieren a otros organismos públicos o a la sociedad. Casi el 15% del gasto ejecutado por la Administración Central es transferido fuera de las unidades ejecutoras titulares de los créditos y más del 80% de esa transferencia es dirigida a organizaciones o individuos de la sociedad civil.

El destino de estas transferencias a veces está determinado en la ley de presupuesto pero, en otros casos, se define en el ámbito de la de las unidades ejecutoras. En estos casos, la asignación final puede no ser identificada si no realiza un seguimiento detallado del gasto y de sus destinos.

De esta manera, las transferencias que los organismos del presupuesto están autorizados a realizar estarían delineando un perfil, en la asignación del gasto, diferente a los lineamientos estratégicos que pudiera haber acordado el Poder Ejecutivo con el Poder Legislativo, en ocasión de la discusión del presupuesto.

En el Cuadro 3 se observa que organismos como la Presidencia de la República, el Ministerio de Transporte y Obras Públicas y el Ministerio de

Vivienda transfieren a la sociedad más de la mitad de los créditos que poseen.

Cuadro 3 - Inversiones y Transferencias fuera de la Unidad ejecutora. Año 2002

I&T fuera de la Unidad Ejecutora *	Distribución porcentual de I&T			
	Dentro del Inciso	Hacia otros incisos	Hacia la sociedad	
Presidencia de la República	55,1	4,1	0,1	95,8
M. Defensa Nacional.	4,0	28,2	0,0	71,8
M. Interior	6,5	37,7	0,0	62,3
M. Economía y Finanzas.	0,6	16,7	4,0	79,3
M. RR. EE.	0	0,0	0,0	0,0
M. Ganad., Agric. y Pesca	33,4	1,9	0,2	97,9
M. Industria, Energía y Min.	25,5	97,0	2,7	0,4
M. Turismo	5,2	0,0	0,0	100,0
M. Transporte y Obras Públicas	50,9	0,6	15,3	84,1
M. Educ. y Cultura	7,9	7,2	5,8	87,0
M. Salud Pública.	2,7	69,2	0,5	30,2
M. Trabajo y Seguridad Social	7,6	96,1	2,8	1,2
M. Vivienda, y Medio Ambiente	90,2	1,0	0,0	99,0
M. Deporte y Juventud	2,3	0,0	0,0	100,0
	15,8	10,5	4,3	85,2

* como % del gasto del Ministerio

VII. CONCLUSIONES

La planificación estratégica asociada a la formulación presupuestaria permite romper con la rutina de copiar presupuestos pasados, permitiendo asignar los recursos a los objetivos de mediano plazo que cada gobierno prioriza.

Tradicionalmente, en Uruguay el presupuesto se ha elaborado mediante la reiteración de créditos previstos en presupuestos pasados, a los cuales se agregan los nuevos proyectos. Este método determina una tendencia incremental del gasto y alimenta la percepción de que el gasto público es rígido a la baja.

En dos ocasiones, en los últimos cuarenta años, se ha intentado abordar una perspectiva estratégica, aprovechando el hecho favorable de tener definido el presupuesto como plurianual, cuando se definió la metodología de Presupuesto por Programas en la reforma constitucional de 1967 y en el frustrado intento por aprobar un Presupuesto por Resultados en ocasión de la discusión de la ley de presupuesto 2000-2004. Sin embargo, hasta ahora no se ha avanzado mucho más allá de la adopción ritual de un conjunto de objetivos e indicadores que ningún organismo controla (ni el propio Ministerio) y cuyos resultados no tienen consecuencias.

El Presupuesto plurianual formulado en forma matricial, como el elaborado en Uruguay para el período 2000-2004 y los sistemas informáticos que permiten el seguimiento del gasto en forma desagregada brindan una información detallada que permite identificar los desvíos respecto a las prioridades de política establecidas en la instancia presupuestal y en muchos casos identificar los resultados de las políticas públicas. Asimismo, el avance en su implantación permitiría realizar recortes del gasto menos injustos que los toques globales, que suelen castigar más a los buenos administradores y beneficiar a los más ineficientes.

Es de aceptación general que la planificación estratégica se vuelve sustantiva cuando tiene consecuencias. La perfección del armado de sistemas de información no puede sustituir la decisión de los organismos de tomar en cuenta los indicadores de resultados, premiando los éxitos y penalizando los malos resultados. Sobre este tipo de prácticas descansa la mejora de la gestión, tanto en el ámbito privado como en el público. Ello exige un compromiso político fuerte y una decisión clara de exponerse a la crítica del ciudadano. Si no es así, es puro ritual y, en el mejor de los casos, puede aportar información a algún historiador de las instituciones pero no tendrá efectos sobre la práctica cotidiana de las mismas.

La existencia de mayorías insuficientes en el ámbito parlamentario determinó en los períodos de gobierno recientes que los partidos gobernantes tuvieran necesidad de acordar el presupuesto con otros partidos políticos formando coaliciones de gobierno, lo cual llevaba a realizar cambios significativos en las previsiones presupuestales iniciales del Poder Ejecutivo. La combinación de instrumentos tales como la aplicación de toques a la ejecución o los refuerzos de gastos permitían la flexibilidad necesaria como para llegar a acuerdos en el ámbito parlamentario.

Utilizando la autorización parlamentaria para realizar cortes a la ejecución de gastos el Poder Ejecutivo puede también modificar las preferencias acordadas en el Parlamento. Entre los años 2000 y 2003 se produjo una crisis económica y social que obligó a disminuir el gasto global y a realizar cortes en el gasto que llevaron a una caída de 12% del gasto real de la Administración Central⁶.

La crisis al exigir modificar el gasto de manera sustantiva, permitió comprobar que la rigidez no es tan definitiva como suele afirmarse. La rigidez del gasto es una limitación que es posible moderar avanzando en la mejora de la información, para saber en qué se puede dejar de gastar y otorgando mayores autonomías y flexibilidades a los directivos públicos

que son quienes están en mejores condiciones de controlar de cerca el gasto.

Cuando existe una importante crisis económica y social es necesario bajar el gasto público global y aumentar el gasto social. Ello requiere un gran esfuerzo para bajar el gasto en los servicios fuera del área social. La realización de cortes generalizados mediante topes tiene efectos perversos porque premia relativamente a los comportamientos dispendiosos y genera grandes traumas a la provisión de servicios públicos. Sistemas más cuidadosos requieren sistemas de información sumamente detallados y con buena calidad de información sobre productos y costos.

La rigidez del gasto no es absoluta y muchas veces opera más bien como una excusa para justificar la escasa capacidad de respuesta frente a los cambios en las coyunturas o en las prioridades de política o el miedo a una gestión más descentralizada.

Notas

- 1 Véase: [www.cepre.opp.gub.uy/principales productos/ Presupuesto2000-2004](http://www.cepre.opp.gub.uy/principales_productos/Presupuesto2000-2004)
- 2 En Uruguay los organismos del Presupuesto (Ministerios y organismos desconcentrados) se organizan en servicios llamados Unidades ejecutoras. A su vez, estos organismos constituyen un capítulo del Presupuesto llamado Inciso.
- 3 Esta experiencia fue uno de los elementos decisivos para tomar la decisión de desarrollar el Sistema de Retribuciones (SR) que incorpora mensualmente las remuneraciones liquidadas por los organismos y las controla con las obligaciones registradas en el Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF). Véase información al respecto en www.cepre.opp.gub.uy.
- 4 Ley 17.296 de 21 de febrero de 2001.
- 5 El Sistema de Distribución del Gasto, desarrollado por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, asigna el gasto ejecutado, clasificado por objeto del gasto, a las unidades organizativas de los Ministerios hasta llegar a las de menor tamaño (secciones), utilizando para ello distribuidores directos e indirectos.
- 6 Fueron los Ministerios más afectados el de Educación y Cultura (-40%), el de Industria y Energía (-30%) y el de Vivienda (-35%). Los Ministerios cuyo gasto aumentó significativamente en términos reales fueron el Relaciones Exteriores (34%) y el de Trabajo y Seguridad Social (55%).

Referencias Bibliográficas

- Aboal, D y J. A. Moraes (editores) (2003), *Economía Política en Uruguay. Instituciones y Actores Políticos en el Proceso Económico*. Montevideo: Universidad de la República TRILCE, CINVE y DECON e ICP.
- Arellano, D. (2002), *Dilemas y potencialidades de los presupuestos orientados a resultados: límites del gerencialismo en la reforma presupuestal*. VI Congreso Internacional del

- CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, 5-9 noviembre 2001. Buenos Aires.
- Mailhos, J. y S. Sosa (2000), *El Comportamiento Cíclico de la Política Fiscal en Uruguay*. XV Jornadas Anuales de Economía. Montevideo: BCU.
- Morgenstern, S. and J. A. Moraes (1998). "Instituciones y Política Pública. El Proceso Presupuestario en el Uruguay 1985-1995", en Caetano, G. and R. Pérez Antón, (eds.) *Parlamento y Presupuesto: La Tramitación Legislativa del Presupuesto 1985-1995*. Montevideo, CLAEH.
- Schick, Allan (1998), *A Contemporary Approach to Public Expenditure Management*. Washington DC: World Bank Institute.