

# LA GESTION FINANCIERA DEL ESTADO

Cra. Ana Graciela Kamrat

## 1.- EL ESTADO Y LA ECONOMIA

¿Que es lo que hace especial la operativa del Estado, diferenciándola de la actividad privada? Obviamente estamos hablando de dos mundos totalmente diferentes, básicamente porque:

**1o.- El Estado es un mero administrador de los bienes de la comunidad**, a quien está dirigida toda su actividad. Es por ello que los organismos públicos tienen definidos una serie de funciones y cometidos que tienden a satisfacer las necesidades colectivas de las que el Estado ha decidido hacerse cargo. Para ello se adjudica, a través del Presupuesto Nacional, una serie de recursos a cada uno de ellos para que lleven adelante los Programas correspondientes, a través de la asignación de los créditos presupuestales.

**2o.- Se rige por el Derecho Público.**-Contrariamente a lo que ocurre en el ámbito privado, donde el marco jurídico parte de la base de que todo lo que no está prohibido está permitido, en el ámbito del Derecho Público, sólo está permitido aquello que está expresamente previsto.

Los organismos públicos tienen, pues, la obligación de llevar adelante determinados programas, enmarcados en una política general de gobierno, de los que no pueden apartarse, pues existe una serie de normas que establecen que es lo que puede hacer y lo que no está previsto en las mismas, no existe.

***El Estado es una organización humana con cometidos y funciones que le asignan las fuerzas políticas predominantes en un determinado contexto espacio temporal.***

Independientemente de la concepción que pueda tenerse sobre el papel que éste debe asumir, el mismo es el resultado de un proceso histórico donde intervienen elementos culturales, geográficos, filosóficos, religiosos, étnicos, sociales y económicos y que se refleja en la profusa normativa que rige su accionar.

En función de ello, el Estado asume como propios una serie de fines, que implican, a su vez, una serie de funciones y cometidos que tienen que ver, por un lado, con la supervivencia y mantenimiento de la propia organización y por otro, con los propósitos u objetivos perseguidos por ella.

Para desarrollar esas funciones y dar cumplimiento a esos objetivos, el Estado produce bienes y servicios que pueden categorizarse en dos tipos:

1) **Divisibles:** son aquellos que satisfacen a la vez necesidades públicas y privadas, que son susceptibles de ser demandados en forma individual y por lo tanto puede fijárseles un precio. P. ej. los servicios de energía eléctrica domiciliaria o la administración de justicia

2) **Indivisibles:** son aquellos que el Estado presta persiguiendo sus propios fines , para satisfacer una necesidad pública que no es susceptible de demanda individual. El individuo experimenta la necesidad como apreciación intelectual de los fines del Estado, o cuando no se prestan. Tal es el caso, por ej. de la defensa y de la seguridad nacional. La existencia de este tipo de bienes y servicios es lo que justifica en sí misma la necesidad de una organización llamada Estado, ya que ninguna organización privada estaría dispuesta a producir este tipo de bienes.

***El Estado elige pues, satisfacer parte de las necesidades de la comunidad, para lo cual detrae de la misma una serie de recursos que le permitirán desarrollar las funciones necesarias para cumplir con sus objetivos.***

Contrariamente a lo que ocurre con nuestra economía doméstica, donde el nivel de nuestros ingresos determina el monto y la naturaleza de nuestros gastos, en el caso del Estado el proceso es a la inversa:

|                                 |                            |                          |                        |
|---------------------------------|----------------------------|--------------------------|------------------------|
| NECESIDADES<br>A SATISFACER --> | FUNCIONES A<br>CUMPLIR --> | GASTOS A<br>REALIZAR --> | INGRESOS<br>NECESARIOS |
|---------------------------------|----------------------------|--------------------------|------------------------|

Esos ingresos que el Estado necesita, los obtiene de los otros agentes económicos: las familias y las empresas.

Es decir que cada peso que el Estado obtiene implica que una familia o una empresa tuvieron que sacrificar ese dinero que podría ser destinado a un consumo o a una inversión (ir al cine, comer un helado, gastar en propaganda, comprar un auto, comprar máquinas y equipos industriales, etc) para destinarlo a un consumo o una inversión que realizará el propio Estado.

Ese consumo o inversión impedidos debe tener, del punto de vista de la comunidad en su conjunto, una utilidad menor que los efectuados por el Estado.

***El Estado es un mero administrador de recursos ajenos, por lo que la base fundamental de todo su accionar debe ser el bienestar de la comunidad y/o de las generaciones futuras.***

El papel de Estado en la economía dista mucho de ser neutro, toda su actividad tiene un rol activo y trascendente.

- ⇒ La economía de mercado no puede funcionar sin la existencia del marco ambiental que le da la existencia de los servicios públicos (defensa, seguridad, salud, educación, etc) y de los bienes de capital creados por el Estado (puertos, carreteras, agua corriente, etc.)
- ⇒ Por otra parte, para satisfacer las necesidades públicas el Estado adquiere una serie de bienes y servicios necesarios para la producción de otros bienes y servicios. Ello hace que tenga una importante incidencia en la demanda de bienes y servicios en el mercado, lo que tiene efectos directos e indirectos sobre el nivel de producción y empleo.
- ⇒ A su vez, la actividad desarrollada por el Estado produce una serie de efectos colaterales denominados "externalidades" que producen beneficios y costos indirectos en la economía en su conjunto. P. ej., la construcción de una carretera puede traducirse en un abaratamiento sustancial de los costos por concepto de fletes, lo que redundaría en la rebaja de precios de algunos bienes de consumo. También es importante el papel del Estado en el control de las externalidades negativas que se producen por las actividades desarrolladas por algunas empresas, como por ejemplo, la contaminación ambiental.
- ⇒ Pero además el Estado cumple un papel muy importante en la redistribución de los ingresos de la economía a través, por ejemplo, del sistema de Seguridad Social.

***Las Finanzas Públicas son, pues, un instrumento de política económica que permite manejar elementos fundamentales como la distribución del ingreso , la estabilidad y el desarrollo.***

## 2.- LOS RECURSOS DEL ESTADO

Para desarrollar sus actividades, el Estado necesita de una serie de recursos que detrae, como ya vimos, de las restantes unidades económicas.

### 2.1. INGRESOS

Estos recursos asumen diferentes formas y han sido clasificados de varias maneras. Analizaremos someramente una de ellas:

#### 2.1.1.- Ingresos tributarios

Sus características fundamentales son:

- Están definidos por normas legales
- Existe un vínculo personal entre el Estado y el contribuyente (quien está obligado a pagar)
- Su destino es el cumplimiento de las funciones del Estado

Dentro de este tipo de ingresos podemos distinguir:

**2.1.1.1.- Impuestos.-** Es una obligación de pagar una determinada suma cuando se cumplen determinadas condiciones, pero no existen bienes o servicios que el Estado brinde que se relacionen con lo que se abona.

Tenemos dos tipos de impuestos:

a) directos :

- se vinculan con el verbo tener, pues gravan el capital o la renta de los contribuyentes
- se conoce al contribuyente

Ejemplos : Impuesto a la Renta y al Patrimonio

b) indirectos:

- se vinculan al verbo hacer, pues gravan transacciones
- no se conoce al contribuyente, sólo a quien es responsable de su pago

Ejemplo: el IVA

**2.1.1.2.- Tasas:** Es una suma que se abona por una actividad jurídica específica del Estado (no es un servicio, sino una actividad jurídica específica) y los recursos que se obtienen deben destinarse, por lo menos parcialmente, a la prestación de ese servicio.

Ejemplo: las tasas registrales.

**2.1.1.3.- Contribuciones:** Son cantidades que se pagan cuando existe un beneficio económico particular por la realización de determinada obra o actividad por parte del Estado y su producto no puede destinarse a otra cosa que a financiar esa obra o actividad.

Existen dos tipos:

**a) de mejoras:** por ejemplo, cuando el Estado construye una nueva carretera, los propietarios de los terrenos linderos, que se ven beneficiados con un aumento del valor de los mismos, deben contribuir en el pago de dicha obra.

**b) a la Seguridad Social:** el personal en actividad contribuye para el pago del personal retirado, en función de que, en el futuro, también ellos serán beneficiarios del sistema.

## **2.1.2. Ingresos no tributarios**

Son ingresos que el Estado percibe por diferentes conceptos, dentro de los que podemos distinguir dos tipos:

**2.1.2.1.- Ingresos corrientes:** están vinculados con la actividad normal y así tenemos:

**2.1.2.1.1.- Precios** que se cobran por la venta de bienes y servicios, como por ejemplo UTE, Antel, etc.

**2.1.2.1.2.- Transferencias** que se reciben de otras unidades económicas, sin contrapartida por parte del Estado y que pueden ser:

- de origen interno: ya sea del sector privado ( p.ej. un legado) o dentro del mismo Estado (las utilidades de las Empresas Públicas, por ejemplo, que pasan a Rentas Generales)

- de origen externo: ya sea de otros gobiernos o de organismos internacionales (p.ej. donaciones )

**2.1.2.1.3.- Rentas de la propiedad** que pueden corresponder por ejemplo al arrendamiento de un bien de propiedad estatal o a los ingresos por colocaciones financieras (intereses o diferencias de cambio)

**2.1.2.1.4.- Otros,** donde incluimos:

- multas y recargos
- otros ingresos corrientes que no puedan ser incluidos en las clasificaciones anteriores

**2.1.2.2.- Ingresos no corrientes:** aquí se incluyen todos los ingresos de capital y aquellos de carácter excepcional.

Podemos distinguir:

**2.1.2.2.1.- Ingresos por venta de bienes de Activo Fijo**, cuando el Estado vende bienes muebles o inmuebles de su propiedad.

**2.1.2.2.2.- Transferencias de bienes de capital:** legados, donaciones, etc., en bienes, que también pueden ser de origen interno o externo.

**2.1.2.2.3.- Indemnizaciones** que el Estado recibe por diferentes conceptos:

- De Seguros: como consecuencia de algún siniestro ocurrido
- De guerra: quien pierde una guerra, p.ej., debe indemnizar al ganador por los gastos que le ocasionó.

**2.1.2.2.4.- Otros:** casos que no pueden categorizarse en las clasificaciones anteriores.

## **2.2.- LA DEUDA PÚBLICA**

Como los ingresos del Estado no se producen en forma constante, pues la recaudación sufre oscilaciones que responden a causas tales como las diferentes fechas de vencimiento que tienen los contribuyentes para abonar sus tributos, o a que la retracción del nivel general de actividad en la economía o una catástrofe natural originan una baja imprevista en el volumen de la recaudación, es necesario contar con un recurso que le permita cubrir esos déficits transitorios.

Otro caso en el que el Estado necesita obtener fondos que serán cubiertos en el futuro, es cuando encara obras de gran envergadura ( p.ej. una represa hidroeléctrica). En este caso las necesidades son a más largo plazo, ya que no se obtendrán los ingresos necesarios para financiarla hasta que la obra esté terminada y comience a generarlos.

***La deuda pública es un mecanismo que permite al Estado obtener fondos de los sujetos privados en forma voluntaria, a cambio de:***

- ***el pago de un interés*** mejor que el de otro tipo de colocaciones (caja de ahorro, plazos fijos, etc.)
- ***la promesa de devolución*** del dinero invertido a su vencimiento

El Estado emite entonces una serie de títulos de deuda pública (bonos del tesoro, letras de tesorería, etc) que coloca en la plaza o en el exterior y que le permiten obtener fondos para cubrir esas necesidades financieras transitorias.

En general, se distingue dos tipos de deuda pública:

**2.2.1.- Flotante:** endeudamiento derivado de la satisfacción de necesidades de corto plazo de Tesorería y que se cancelarán en el corto plazo (menos de un año)

**2.2.2.- Consolidada:** responde a necesidades de más largo plazo, que no se cancelarán con los ingresos corrientes del ejercicio.

### **2.3.- LA EMISION DE MONEDA**

El Estado cuenta con la posibilidad de emitir dinero cuando sus gastos superan sus recursos, pero esto tiene un efecto muy nocivo en la economía: la inflación.

Existe una relación entre el total de los bienes y servicios que se produce en el país y la cantidad de dinero impreso, por lo cual si se aumenta el dinero que existe para comprar la misma cantidad de bienes y servicios, aumentará el precio de éstos y se perderá poder adquisitivo por parte de la población. Es como un impuesto que todos debemos pagar.

### 3.- LOS GASTOS DEL ESTADO

Para poder atender esas necesidades de la comunidad que el Estado ha decidido asumir, debe realizar una serie de gastos.

Tomemos como ejemplo la educación pública. Para poder atenderla necesita construir escuelas, pagar el sueldo de los docentes y del personal auxiliar, adquirir materiales, contratar servicios de mantenimiento de p.ej. las fotocopiadoras, etc.

Pero si analizamos los gastos de salud o los de defensa o los de transporte y obras públicas, veremos que la naturaleza y características de los gastos del Estado es sumamente variada.

Sin embargo, es posible establecer grandes categorías:

#### 3.1.- Gastos de funcionamiento y de inversión

Dentro de los gastos que el Estado realiza para dar cumplimiento a sus funciones, hay algunos que suponen adquirir bienes o contratar servicios de consumo inmediato y otros que implican la adquisición de bienes duraderos.

En el primer caso estos gastos se denominan de funcionamiento: sueldos, papelería y útiles de oficina, services de mantenimiento de máquinas o equipos, repuestos, etc.

En el segundo caso estamos ante gastos de inversión: construcción de edificios, carreteras, puentes, adquisición de autos, equipos médicos, computadoras, mobiliarios de oficina, etc.

#### 3.2.- Clasificación por Grupos

El Estado debe rendir cuentas de como gasta el dinero de la comunidad. Para ello necesita llevar una contabilidad donde se registre esa utilización de los fondos, para lo cual se ha establecido un Clasificador por Objeto del Gasto Público

Siguiendo un criterio de clasificación por objeto que nos permite saber en que gasta el Estado, se establecen 9 grupos que se abren luego en subgrupos y objetos del gasto, que nos permite tener una información uniformizada de la operativa estatal.

Estos grupos son:

**0: Servicios personales** . Se registra aquí todo lo que el Estado abona por concepto de retribuciones personales: sueldos, jornales, horas extras, aguinaldos, honorarios, compensaciones especiales, etc., así como lo que paga por concepto de aportes a la seguridad social y beneficios sociales (asignaciones familiares, hogar constituido, etc.)



**1: Bienes de consumo.** Tiene que ver con los gastos de funcionamiento que supone la adquisición de bienes de todo tipo : alimentos, papelería, combustible, medicamentos, etc.

**2: Servicios no personales.** Se refiere a los gastos de funcionamiento que implican contrataciones de servicios: teléfono, fletes, arrendamientos, seguros , servicios de mantenimiento, etc.

**3: Bienes de uso.** Se registran aquí todos los gastos de inversión en los conceptos señalados: máquinas y equipos de producción o de oficina, mobiliario, equipos de computación, inmuebles, reparaciones mayores, etc.

**4: Activos financieros.** Corresponde a gastos de inversión en activos financieros como acciones, títulos y valores, préstamos a largo plazo, etc.

**5: Transferencias.** Tiene relación con los diferentes tipos de subsidios que el Estado abona, pasividades, transferencias internas o externas, etc.

**6: Intereses y otros gastos de la deuda.** Aquí se registra todo lo relativo a la deuda pública, tanto interna como externa: intereses, diferencias de cambio, etc.

**7: Gastos no clasificados.** Es el rubro "varios" de la contabilidad pública y comprende todo tipo de gastos extraordinarios (por catástrofes, sentencias judiciales, etc), los gastos confidenciales y aquellos que no puedan ser incluidos en otro rubro.

**8: Aplicaciones financieras.** Corresponde a las amortizaciones y conversiones de la deuda pública, deudas de tesorería, etc.

**9: Gastos figurativos:** Comprende aquellos casos en que una unidad recauda y otra gasta. Si registráramos esos traspasos entre Unidades Ejecutoras como una transferencia, el gasto quedaría registrado dos veces.

### **3.3.- El marco legal**

Los gastos del Estado están sujetos a una serie de condicionantes fijadas, básicamente, por el T.O.C.A.F. ( Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera) , donde se establece cómo debe comprar el Estado, quien puede ordenar el gasto en cada caso, cuales son las responsabilidades de quienes intervienen en el proceso, cuales son los controles a los que está sujeto, etc.

En definitiva, esta es la norma que, complementada por algunas otras leyes y decretos relativas a las competencias y especificidades de cada organismo en particular, define el marco dentro del cual se mueve el Estado, que puede y que no puede hacer.

## 4.- EL PRESUPUESTO PÚBLICO

### 4.1. Concepto

Las decisiones de los sectores gobernantes adoptadas a través del sistema institucional, por la cual se determinan las necesidades colectivas que se proyectan satisfacer, constituyen la política estatal, es decir, el papel del Estado en la sociedad. Esto, a su vez, se traduce en un programa de acción del gobierno que se instrumenta a través del Presupuesto.

Es decir que:

***El Presupuesto Público es el instrumento que coordina los gastos y recursos del Estado y en definitiva refleja el alcance y contenido de su gestión.***

No es otra cosa, pues, que el plan de acción del gobierno, donde se establecen cuales serán los gastos que enfrentará y cuales son los recursos con que se contará para hacerlo.

De acuerdo con lo que establece nuestra Constitución, el nuestro es un **Presupuesto Por Programa**, lo que implica que debe existir :

- ◇ una serie de actividades programadas en función de metas y objetivos concretos, que constituyen un **Programa**
- ◇ una **unidad responsable** de la ejecución de ese programa
- ◇ una **medición del costo** de esa actividad, que permita determinar si el Estado es o no eficiente

Esta técnica nunca se llegó a aplicar en puridad y fue paulatinamente siendo complementada por conceptos que surgen del Planeamiento Estratégico, lo que ha permitido ir mejorando el aspecto relativo a la fijación de objetivos, metas e indicadores de gestión, como instrumentos imprescindibles para la toma de decisiones en materia de políticas públicas

Estos conceptos que se han incorporado refieren a:

- La **Misión** en cualquier organización, debe reflejar el propósito o la razón de ser de la misma. En el enunciado se debe contemplar los siguientes aspectos:
  - 1 Identificar las necesidades de los usuarios que serán cubiertas por la organización,
  - 2 la propuesta de valor, o sea el valor fundamental que representa como satisfacción de las necesidades de los usuarios.
  - 3 el medio especial que posee la organización para crear valor.
- Se deben establecer los **productos estratégicos** a obtener para cumplir la misión, e identificar a quienes va dirigido, los **usuarios**, que constituyen lo que se denomina la **población objetivo**.

- Se definen los **objetivos estratégicos** como la expresión cualitativa de los logros que se pretenden alcanzar, mediante el desarrollo de las acciones de la organización.
- Las **metas** son la expresión cuantificable de los logros que se desean obtener en el corto plazo, en coherencia con el objetivo estratégico. Representan el grado que se desea alcanzar en un determinado período de tiempo.
- Se define a los **indicadores de gestión** como variables cuantitativas, cuya finalidad es entregar información acerca del grado de cumplimiento de una meta de gestión.

Los indicadores que utiliza el Estado son:

- **Indicadores de eficacia.** Refieren al grado de cumplimiento de las metas planteadas.
  - a. **Indicadores de cobertura.** Señalan la expresión numérica del grado en que las actividades o servicios de una Unidad Ejecutora son capaces de cubrir o satisfacer la demanda total.
  - b. **Indicadores de focalización.** Refieren al grado en que las prestaciones y servicios llegan a la población objetivo previamente definida.
  - c. **Indicadores que reflejan la capacidad para cubrir la demanda actual.** Reflejan que parte de la demanda real satisface la Unidad Ejecutora, independiente de la demanda potencial.
  - d. **Indicadores de Resultados.** Señalan el efecto final que las acciones de una Unidad Ejecutora tiene sobre la realidad que está interviniendo.
- **Indicadores de eficiencia.** Refieren a la mayor cantidad de servicios dado el nivel de recursos que se dispone.
- **Indicadores de calidad.** Refieren a la capacidad de la institución para responder a las necesidades de los usuarios, oportunidad, accesibilidad, precisión y continuidad en la prestación de los servicios.
- **Indicadores de desempeño presupuestario.** Miden la capacidad de una Unidad Ejecutora para generar y movilizar los recursos financieros en pos del cumplimiento de los objetivos.

Del punto de vista presupuestal, el Estado está estructurado de la siguiente forma:

⇒ Cada organismo público, constituye un Inciso :

Inciso 01.- Poder Legislativo

Inciso 05.- Ministerio de Economía y Finanzas

Inciso 12.- Ministerio de Salud Pública

Inciso 17.- Tribunal de Cuentas  
Inciso 60.- Ancap  
Inciso 80.- Gobierno Departamental de Artigas

⇒ Cada Inciso tiene una serie de dependencias denominadas Unidades Ejecutoras:

P.ej.: La unidad 005 del Inciso 5 (MEF) es la Dirección General Impositiva

⇒ A cada Inciso se le asignan los Programas a su cargo, de los cuales serán responsables una o más unidades ejecutoras en cada caso.

⇒ A cada Programa se le asigna una serie de créditos presupuestales para gastos de funcionamiento e inversión, para que los mismos sean llevados a cabo.

En el Presupuesto 2010-2014 del Gobierno Central, se introdujo un cambio conceptual importante, porque en lugar de seguir esta lógica, se comenzó por definir las Áreas Programáticas del Estado: Seguridad, Salud, Educación, etc., luego se estableció a que área contribuye cada Unidad Ejecutora dentro de cada Inciso y recién allí se definieron los programas con sus objetivos, metas e indicadores de gestión

Existen varios tipos de presupuestos, según el grado de autonomía financiera del organismo de que se trate, que tienen un proceso de aprobación diferente:

a) El de la Administración Central, cuyo proceso está regulado por art 214 de la Constitución. El Poder Ejecutivo elabora un proyecto que abarca todo su período de gobierno y lo remite al Parlamento para su aprobación.

b) Los organismos con una relativa autonomía financiera (Tribunal de Cuentas, Corte Electoral, Tribunal de lo Contencioso Administrativo, Poder Judicial, ANEP, Universidad de la República e INAU), por el art. 220. En este caso los proyectos los elaboran los propios Organismos. Si el Poder Ejecutivo no está de acuerdo, elabora su propio proyecto y ambos se remiten al Parlamento, que es quien en definitiva resuelve.

c) Los Gobiernos Departamentales: (art 222 y siguientes). En este caso, la iniciativa es del Intendente y la aprobación la realiza la Junta Departamental.

En todos estos casos, el Presupuesto es quinquenal.

d) Las Empresas Públicas: (art. 221). La Constitución hace referencia a “los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados del Dominio Comercial e Industrial del Estado”, pero en realidad, comprende las Empresas Públicas (AFE, ANP, ANCAP, Antel, BSE, OSE y UTE), los Bancos Estatales (BCU, BROU y BHU) y el BPS.

En este caso el criterio es totalmente diferente, pues estos presupuestos:

- ⇒ son anuales
- ⇒ se hacen con criterio empresarial
- ⇒ no son aprobados por el Parlamento
- ⇒ se incluyen en el Presupuesto General de Sueldos Gastos e Inversiones, sólo a título informativo

Una vez aprobados los presupuestos, tendremos un instrumento legal que nos dice cuales son los programas que encarará el gobierno, quienes son sus responsables y con que recursos se cuenta para atenderlos.

***Es decir que, por un lado se hace una proyección de lo que el Estado recaudará en todo el período por los diferentes conceptos ya analizados y por otro, se determina qué parte de dichos recursos se asigna a cada Programa, a través de la fijación de los créditos presupuestales.***

Es importante resaltar que, pese a que se puede decir que no está muy claro en que forma los programas que tiene a su cargo cada Unidad Ejecutora se vinculan con las políticas generales del gobierno, los créditos que le han sido asignados tienen directa vinculación con la misión que deben cumplir, por lo cual es fundamental que se respeten, ya que es lo que los representantes directos de la ciudadanía han resuelto.

#### **4.2. El Presupuesto como instrumento de Programación**

Decíamos que, según la Constitución, nuestro Presupuesto es un Presupuesto Por Programa. Independiente que sea una técnica presupuestaria que está, en muchos aspectos, perimida, tiene como filosofía de base la programación de la actividad estatal en función de las políticas del Gobierno y debe ser realizada con un criterio de eficiencia y eficacia.

Para ello es necesario que asumamos que el Presupuesto no es un proceso de llenado de formularios que realiza algún técnico, en función de las pautas definidas por la Contaduría General de la Nación y la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, sino que constituye el reflejo de la programación de la actividad de la Unidad Ejecutora.

Y esa programación requiere una serie de definiciones sobre cómo la U.E. va a cumplir los cometidos que tiene asignados, cómo distribuirá sus recursos humanos y materiales, cómo fijará sus prioridades, etc. Es, por lo tanto, un proceso que requiere una participación lo más amplia posible.

Tomemos un ejemplo. Supongamos que Ud. es responsable de la Unidad Ejecutora encargada de la preservación de la fauna autóctona, en especial de la nutria.

Ese cometido que le ha sido asignado, puede ser encarado de diferentes maneras:

- ⇒ Puede establecer un puesto de vigilancia en cada rincón del país para evitar que se realice una caza indiscriminada de las especies protegidas (en este caso, la nutria).
- ⇒ Puede resolver que, en lugar de controlar la caza, lo que hará es controlar la comercialización de pieles, para lo cual necesita un equipo de inspectores que visite las peleterías y verifique que todas las pieles cuentan con un permiso de caza en regla.
- ⇒ Puede llegar a la conclusión que en lugar de controlar los animales que se matan es mejor promover la crianza de ellos en criaderos artificiales, y orientar todos sus recursos en ese sentido

Como podemos observar, en los tres casos perseguimos el mismo objetivo, pero lo encaramos de muy diferente manera. Y ese proceso sólo lo puede hacer la Unidad Ejecutora, que es la que define el COMO cumplirá con el programa del que es responsable.

Una vez cumplida esta primera etapa, la Unidad Ejecutora estará en condiciones de negociar con el Inciso y éste a su vez con el MEF y OPP, cuales serán los créditos presupuestales necesarios para atender los gastos de funcionamiento e inversiones que esa actividad implica.

## 5.- LOS CREDITOS PRESUPUESTALES Y EXTRAPRESUPUESTALES

### 5.1- Los créditos presupuestales

Luego de aprobado el Presupuesto, cada Programa tendrá asignado una serie de créditos presupuestales para atender gastos de funcionamiento y de inversiones.

El crédito presupuestal es una **autorización para gastar una determinada cantidad, en determinado concepto y por un determinado período de tiempo.**

Tiene pues, una **triple limitación:**

**a) cuantitativa:** el monto de la afectación anual no puede exceder el límite del crédito respectivo, es decir, sólo se puede gastar hasta el monto autorizado

Cada responsable de un programa tiene autorizado un determinado monto para gastar en cada uno de los rubros, p.ej.:

Grupo O: 123:000.000

Grupo 1: 50:000.000

Grupo 2: 65:000.000

y no puede gastar mas de ese monto .

**Se exceptúa** de esta limitación:

#### 1. aquellos casos previstos por el art. 15 del TOCAF:

- sentencias judiciales, laudos arbitrales, etc. de los que resultara una obligación para el estado del pago de una suma de dinero;
- catástrofes naturales, epidemias, epizootias, etc., y
- situaciones graves o imprevistas,

donde se puede habilitar los créditos necesarios para atenderlos.

Dado que los términos "acontecimientos graves o imprevistos" pueden resultar un poco "elásticos", la propia norma establece un tope para esta facultad que otorga al Poder Ejecutivo y a los Gobiernos Departamentales, en estos casos : el 1 % del total del Presupuesto respectivo

- #### 2. los créditos estimativos,
- que son aquellos que son obligatorios por Ley o por contrato y que no pueden ser estimados adecuadamente. Por ej.: las primas por nacimiento, pues nadie puede prever cuántos hijos tendrán los funcionarios públicos en los 5 años que dura el Presupuesto

También existen algunos **mecanismos de flexibilización** , que dependen de la normativa presupuestal de cada Organismo.

Hay, en la Administración Central, mecanismos como el **Refuerzo de Rubros**, por el cual se puede autorizar aumentos transitorios de los créditos en algunos Programas También en este caso, la facultad está topeada en el 6 % del total del Presupuesto. Por este mecanismo no se puede aumentar el grupo 0 (retribuciones personales) Este mecanismo es casi desconocido a nivel de los Gobiernos Departamentales.

El Refuerzo de Rubro es diferente al art. 15, pues en ese caso los créditos se crean, mientras que la partida del 6% de Refuerzo de Rubro está prevista en el Presupuesto, es decir que en el mismo existe una partida adicional con tal finalidad.

Corresponde destacar que **la invariabilidad de los créditos no es absoluta**, ya que pueden establecerse normas presupuestales que periódicamente ajusten los saldos no utilizados para reflejar el efecto de la inflación. En este sentido, hay diferentes **índices de ajuste** para diferentes tipos de créditos.

En general, se ajustan tomando en cuenta los índices de precios al consumo y las disponibilidades de Tesorería (es decir, cómo ha evolucionado la recaudación), salvo en los siguientes casos:

- Arrendamientos: se ajustan por la URA o por los mecanismos que se prevean en el contrato (UI, etc.)
- Sueldos y aportes sociales: por los aumentos salariales
- Suministros (UTE, OSE, Antel, Ancap): por los aumentos de tarifas oficiales

Estos son ejemplos que se manejan en la Administración Central, aunque vienen siendo recogidos en diferentes normas presupuestales de los Gobiernos Departamentales

Cuando se trata de **Proyectos de Inversión**, la limitación cuantitativa tiene un componente adicional, ya que, además de contar con crédito presupuestal, debe existir **disponibilidad de la fuente de financiamiento** para que el gasto pueda ser realizado.

**b) cualitativa:** la naturaleza del gasto debe corresponder necesariamente a la denominación específica del crédito presupuestal que debe soportar la erogación, es decir, sólo se puede gastar ese monto en el concepto para el que fue autorizado

P. ej. no se puede gastar del Grupo 1 Bienes de Consumo, para la contratación de un servicio de mantenimiento.

También en este caso existe un **mecanismo de flexibilización:** la **Trasposición de Rubros**, que permite, con ciertas limitaciones, traspasar créditos de un grupo a otro.

Nuevamente, las normas en este tema no son genéricas, sino que dependen de cada Organismo.

Por lo general, en casi todas ellas se prevé:

- ✓ Cuando existen partidas de carácter estimativo, éstas no se pueden tocar, debido a su propia naturaleza
- ✓ No se puede utilizar este mecanismo con el Grupo 0, ni para dar ni para recibir



✓ No se puede trasponer entre Gastos de Funcionamiento e Inversiones

Todas estas normas se refieren, en general, tanto a las trasposiciones dentro de un mismo programa, como a las que puedan realizarse entre diferentes programas.

Dentro de la Administración Central, cuando hablamos de trasposición de rubros, debemos categorizar los créditos en:

**Reforzantes:** aquellos que pueden ser utilizados para trasponer a otros créditos

**No reforzantes:** los que no pueden utilizarse para aumentar el crédito disponible de otros rubros

**Reforzables:** aquellos que pueden ser aumentados a través de la trasposición de otros rubros

**No reforzables:** a los que no puede trasponer, es decir que no pueden ser aumentados con créditos provenientes de otros rubros.

Para los **gastos de funcionamiento**, las limitaciones establecidas, dentro de cada programa, son las siguientes:

- Grupo 0 : no es reforzante ni reforzable.
- Grupo 1 : es reforzante y reforzable.
- Grupo 2 : es reforzante y reforzable.
- Grupo 5 : es reforzante y reforzable
- Grupo 6 : es no reforzante pero sí reforzable
- Grupo 7: es reforzante pero no reforzable.
- Grupo 8: es no reforzante pero sí reforzable

La ley de Presupuesto 2010-2014, (Ley N° 18.719 de 27 de diciembre de 2010, art 71 a 79) estableció algunos cambios en esta materia, que generan las siguientes restricciones:

- Los grupos 1 y 2 son reforzantes y reforzables sin problemas, siempre que no estén asignados a un objeto específico, en cuyo caso se necesita el aval del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)
- También se necesita el aval del MEF para trasponer desde el grupo 5.

Dentro de cada grupo, a nivel de objeto del gasto, se puede trasponer libremente, con las siguientes limitaciones:

- No se puede tocar los subgrupos asociados a retribuciones básicas :01, 02 y 03 y créditos asociados (aguinaldo y leyes sociales)
- Los suministros sólo se pueden trasponer entre sí ( ute, ose, antel, ancap, sólo entre ellos)
- No se puede trasponer créditos estimativos

Con estas mismas reglas, se pueden realizar trasposiciones entre diferentes programas de un mismo inciso, e incluso entre Incisos con objetivos comunes P.ej. el MIDES y el MSP, o el INDA (que pertenece al MTSS).

En materia de **Proyectos de Inversión** , las trasposiciones pueden hacerse entre proyectos de un mismo programa o entre diferentes programas , e incluso entre dos Incisos con objetivos compartidos

En esta materia es importante señalar que la fuente de financiamiento condiciona esas trasposiciones, sobre todo cuando están financiadas por fuentes externas, porque por regla general los préstamos que financian inversiones vienen con la condición expresa de que no puede modificarse su destino,

Puedo trasponer entre proyectos con la misma fuente de financiamiento e incluso se puede llegar a solicitar un cambio de fuente de financiamiento, pero sólo desde Rentas Generales a las demás fuentes y siempre que no sea financiamiento externo.

Las trasposiciones dentro de un mismo programa las autoriza el Jefe de la Unidad Ejecutora,. Si se trata de trasponer créditos entre diferentes Programas, es necesario contar con autorización del Ministerio de Economía y Finanzas, previo informe de la Contaduría General de la Nación y si estamos hablando de trasposiciones entre diferentes Incisos, debe autorizarlas el Poder Ejecutivo. Cuando se trata de Inversiones, se debe contar además, con el aval de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto.

**c) temporal:** los créditos no utilizados, caducan al fin del ejercicio anual, es decir que lo que no se gasta antes del 31 de diciembre, se pierde.

Sin embargo, el Estado puede realizar contratos por períodos mayores a un ejercicio (p. ej., arrendamientos) pero ello no implica una excepción a la limitación temporal, pues en cada año se afectan los créditos correspondientes al ejercicio.

La única excepción a esta limitación la constituyen las **Partidas por única vez**, que son partidas que se otorgan para gastos puntuales, como por ej, una campaña publicitaria, una consultoría, una compra puntual que no constituya una inversión, etc.

Para la Administración Central y Organismos del 220, se estableció en la ley de Presupuesto.2005-2009, que las economías que se generen en materia de gastos de funcionamiento, siempre que se demuestre que son ahorros verdaderos, es decir que ello no implicó el no cumplimiento de las metas y objetivos del Organismo, puedan **reforzar los créditos de Inversiones del ejercicio siguiente**. Este mecanismo resulta muy interesante, porque de alguna manera se pasa a premiar el ahorro del gasto público y se flexibiliza el tema de la limitación temporal. Pero sólo es válido para los ahorros en gastos de funcionamiento.

## 5.2.- Los Fondos con Afectación Especial o de Libre Disponibilidad

Además de los ingresos y gastos del Estado que provienen de Rentas Generales, que administra el Ministerio de Economía y Finanzas y que corresponden fundamentalmente a ingresos tributarios, existen fondos creados por leyes de presupuesto, rendición de cuentas o leyes especiales, que son recaudados y administrados directamente por algunas unidades ejecutoras. Son los denominados Fondos de Libre Disponibilidad o Fondos con Afectación Especial y se corresponden con lo que en otro momento se denominara Fondos Extrapresupuestales o Proventos.

Parte de dichos fondos se vuelca a Rentas Generales (casi siempre el 50 %) y parte se destina a diferentes conceptos que deben estar expresamente previstos por la ley: gastos e inversiones de la oficina recaudadora, retribuciones personales o beneficios sociales.

El manejo de estos fondos estaba, hasta la ley de Presupuesto anterior (16.736 de 5/1/96), sujeto a la aprobación de un presupuesto especial denominado Preventivo, que se aprobaba anualmente por decreto. A partir de la mencionada ley fueron incluidos dentro del Presupuesto General.

Su manejo es bastante más flexible, en la práctica, que el de los fondos presupuestales, ya que al disponer la Unidad Ejecutora de la titularidad de los fondos, el pago se realiza de manera mucho más ágil.

Sin embargo, el hecho de haberlos incluido en el Presupuesto, les da una rigidez que antes no tenían, pues tienen como limitación fundamental, el tope del crédito autorizado, tal como si fueran fondos presupuestales.

La diferencia fundamental entre estos recursos y los presupuestales es que, para poder disponer de ellos es necesario no sólo tener crédito autorizado, sino también disponibilidad financiera de los fondos, es decir, que los mismos hayan sido recaudados.

Entre los Créditos Presupuestales, financiados por Rentas Generales y los de Libre Disponibilidad, financiados con Recursos Propios, y los Préstamos contraídos, tenemos la totalidad de los instrumentos con los que cuenta cada Unidad Ejecutora para llevar adelante el Programa del que es responsable.

A partir del año 2000, los Fondos de Libre Disponibilidad, actualmente denominados Fondos con Afectación Especial, se encuentran depositados en la CUN (Cuenta Unica Nacional), junto con los fondos de Rentas Generales. La CUN es administrada por la Tesorería General de la Nación, pero la titularidad de los fondos sigue siendo de la Unidad Ejecutora, por lo cual si existe crédito presupuestal y fondos recaudados, puede disponer de ellos en el momento en que los necesite.

En la Ley de Presupuesto N° 17.296 de 21/02/01, se había establecido una modificación muy importante respecto a estos fondos, ya que, al cierre de cada ejercicio, de lo que no se hubiera utilizado, el 80 % pasaba a Rentas Generales, pero dicha disposición fue derogada por la Ley de Presupuesto N° 17.930 de 19/12/2005.

El art. 38 de esta Ley cambió ese mecanismo por el siguiente: los fondos disponibles y no comprometidos al 31 de diciembre, podrán ser destinados hasta el 100 % al abatimiento de la deuda con los proveedores generadas por Rentas Generales.

## 6.- -LAS CONTRATACIONES DEL ESTADO

### 1.- Requisitos

El T.O.C.A.F (Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera), norma que regula la administración financiera del Estado, así como la propia Constitución y algunas otras normas especiales, establecen una serie de requisitos que deben cumplirse, en materia de las compras de bienes y las contrataciones que realiza el Estado:

\* **1) Debe ser un acto lícito.**- La claridad del concepto exime de mayores comentarios.

\* **2) Capacidad del particular.**- Quien contrata con el Estado:

#### A) DEBE:

⇒ Ser **capaz en el sentido jurídico** del término (art 43 del TOCAF), es decir que no puede ser menor o incapaz si se trata de una persona física y que debe estar legalmente constituida si es una persona jurídica.

⇒ **Estar inscripto en el Registro de Proveedores del Estado**, ya sea en el Sistema Integrado de Información Financiera de la Contaduría General de la Nación o en el particular que llevan algunos organismos estatales.

La finalidad de ello es tratar de evitar la existencia de "empresas fantasmas", ya que al inscribirse en el Registro se controla que estén legalmente constituidas y que se encuentren al día en sus obligaciones con la DGI y el BPS.

#### B) NO PUEDE

⇒ Ser **funcionario público dependiente del organismo contratante** (art 43 TOCAF, numeral 1), estableciéndose que un funcionario no puede presentar ofertas a título personal ni pueden hacerlo las empresas en las que trabaje el funcionario, ya sea como empleado o director. En este último caso (cuando es empleado o director), puede hacerlo siempre y cuando se establezca claramente que éste no tiene absolutamente nada que ver con el proceso de adquisición.

Por ejemplo, si Esteban, que trabaja en el Archivo, presta además servicios en la librería "Todoútil" por las mañanas, cuando se llama a licitación para la compra de útiles de oficina, y la librería decide presentar su oferta, no hay problema (simplemente, se deja constancia al presentar las ofertas que Esteban no tiene participación en el proceso de compra), pero si trabajara en Proveeduría o en Contaduría, la librería no podría presentar ofertas.

⇒ Ser **el Presidente de la República, Intendente, Legislador o Edil**. La Constitución de la República (Art. 124, 171, 289 y 291), establece sin lugar a dudas que no pueden

intervenir como directores, administradores o empleados de empresas que contraten obras o suministros con el Estado.

- ⇒ Ser **Director de un Ente Autónomo o Servicio Descentralizado** (art.200 de la Constitución). En este caso, se dice que quienes ocupen esos cargos no pueden ejercer profesiones o actividades que directa o indirectamente se relacionen con la Institución a que pertenecen, y ello incluye, lógicamente, las relaciones de tipo comercial.
- ⇒ Ser una **Sociedad Anónima de Inversión** (Ley 11.073 de 24/6/68). Estas sociedades anónimas conocidas como "Holdings" tienen como finalidad administrar colocaciones e inversiones en el exterior y se les prohíbe ejercer determinado tipo de actividades, entre otras, contratar con el Estado.
- ⇒ Haber sido **declarado en quiebra o liquidación o estar en concurso de acreedores** (concordato). Esto surge del art 43 TOCAF, y responde a la necesidad de que el Estado se asegure de contratar con empresas que estén en condiciones de cumplir con sus contratos ya que un procedimiento licitatorio, p. ej., implica movilizar una enorme cantidad de recursos humanos y materiales y es claro que una empresa con graves dificultades o en vías de extinción no puede asegurar el cumplimiento de un contrato.
- ⇒ Haber **incumplido contratos anteriores** (art. 43 TOCAF) El Estado debe asegurarse de no tropezar dos veces con la misma piedra, pues el incumplimiento de un contrato puede significar pérdidas varias veces millonarias.
- ⇒ **Carecer de habitualidad en el comercio o industria del ramo.** (art 43 del TOCAF). En lo posible, hay que contratar con empresas serias, solventes y con trayectoria en la plaza, como forma de asegurarse que cuando se entregue lo que se está comprando coincida totalmente con lo que se había solicitado.

\* **3) Competencia del representante estatal.**- Las normas contenidas en el TOCAF definen quien está facultado para representar al Estado en cada caso. Se llaman ordenadores y se distinguen los ordenadores del gasto y los del pago.

- ◇ El **Ordenador del Gasto** es quien toma la decisión de realizar la contratación y se hace responsable por ella. Existen dos tipos de ordenadores del gasto: primarios y secundarios
- ⇒ **Ordenador primario.**- Es aquel que puede contratar por cualquier monto hasta el límite del crédito presupuestal autorizado (Art. 26 y 27 del TOCAF). Son los jefes máximos del aparato estatal: el Poder Ejecutivo, Intendentes, los Directorios de los Entes Autónomos, etc.
- ⇒ **Ordenadores secundarios.**- Son los titulares de órganos sometidos a jerarquía (Ministros, Jefes de Unidades Ejecutoras, etc). Existen tres escalas diferentes cuyos topes varían entre 1 y 4 veces el límite fijado para las Licitaciones Abreviadas (art. 28 y 29 del TOCAF), según la jerarquía del órgano de que se trate.

Como vemos, de acuerdo al monto de la contratación, quien la autoriza tiene que ser un ordenador primario o secundario. Por ejemplo, si se necesita renovar la flota de vehículos de

un Ministerio y ello cuesta \$ 12:000.000, tendrá que ser autorizada por el Poder Ejecutivo, pero si sólo son algunos vehículos y cuesta \$ 8:000.000 (menos del tope de las licitaciones abreviadas por 4), lo puede autorizar el Ministro y si el costo es de \$ 4:000.000 (menos de tope LA x 2), lo puede hacer el Director de Secretaría del Ministerio.

Esta clasificación de ordenadores primarios y secundarios, en general no se utiliza a nivel de los Gobiernos Departamentales y de las Empresas Públicas.

En algunos casos, la norma exige expresamente que sean autorizados por ordenador primario, como es el caso de las compras directas por excepción que prevé el art. 33 del TOCAF, que veremos más adelante.

Tanto los ordenadores primarios como los secundarios pueden delegar su competencia para ordenar gastos en funcionarios de su dependencia, pero seguirán siendo responsables de los gastos ordenados (art 30 TOCAF). En general, la competencia de ordenador primario del Poder Ejecutivo ha sido delegada en los Ministros con un tope de 7 veces el de la licitación abreviada.

◇ El **Ordenador del pago** es quien, luego de cumplido todo el trámite del gasto, decide que se pague al proveedor, poniendo así fin a todo el proceso. Según lo que establece el art 31 del TOCAF son los Directores de servicios administrativos o funcionarios autorizados al efecto quienes pueden extender órdenes de pago sin limitaciones de monto.

Como vemos, la norma tiene mucho menos exigencias con los ordenadores de pago que con los del gasto, pues se llega a la etapa del pago luego de atravesar toda la maraña de controles a los que está sometido el Gasto Público. Por lo tanto, también los ordenadores del gasto pueden ser ordenadores de pagos, cuando así lo decidan o cuando no existen funcionarios autorizados.

\* **4) Procedimiento adecuado.**- Según el monto del gasto, se debe emplear un procedimiento de compras específico:

⇒ Cuando el Estado contrata por menos de \$ 125.150, puede utilizar el procedimiento de **compra directa**, contratando con quien estime conveniente en esa circunstancia, sin más trámites. Por ejemplo, si tiene que comprar útiles de oficina por \$ 10.000, puede hacerlo en la librería de la esquina.

⇒ Si la contratación se encuentra entre \$ 125.150 y \$ 2.503.000, podrá aplicar el procedimiento de **licitación abreviada**, invitando por lo menos a seis firmas de plaza a participar de la misma.

⇒ Para toda contratación de mas de \$ 2.503.000, se deberá utilizar el procedimiento de la **licitación pública**

## **El caso especial de las Empresas Públicas**

Las empresas públicas tienen un régimen especial de contrataciones establecido por el art. 41 del TOCAF, por el cual su tope para compra directa, que se denomina en este caso, compra directa ampliada, es de 375.450 y el de la licitación abreviada (licitación abreviada ampliada) es de \$ 15.018.000

Este régimen especial está sujeto a la valoración que el Tribunal de Cuentas haga de su gestión y sus sistemas de control interno. Un informe desfavorable de este organismo de control puede acarrear la suspensión de este régimen especial por parte del Poder Ejecutivo.

A su vez, el Poder Ejecutivo, previo informe del Tribunal de Cuentas, puede autorizar este régimen para otros organismos que demuestren adecuada gestión y eficaz control interno.

NOTA: Los valores señalados corresponden a los topes fijados para el **período setiembre-diciembre de 2011** Los mismos se modifican en forma cuatrimestral, por el Instituto Nacional de Estadística.

## **.2.- Los procedimientos**

### **.2.1- LA LICITACION PÚBLICA**

La licitación pública y el remate son los regímenes normales de adquisición y venta por parte del Estado y los demás regímenes son de excepción, tal como lo establece el art. 33 del TOCAF.

El procedimiento de la licitación pública está lleno de formalidades y exigencias que tienden a asegurar la igualdad de condiciones de competencia para todos los oferentes y la transparencia de los procedimientos. Por eso se prevén una serie de pasos que deben ser cumplidos, a saber:

#### **\* 1.-Elaboración de los pliegos de condiciones**

Existen dos tipos de pliegos de condiciones:

- ⇒ a) El **pliego general**, que contiene las condiciones de contratación aplicables a todos los casos y los derechos y deberes de cada una de las partes, tal como se establece en el art.44 del TOCAF y que fuera aprobado por el decreto 53/993 de 28 de enero de 1993 y modificado por el decreto 342/999 de 26 de octubre de 1999. El uso de este pliego es obligatorio para contrataciones mayores al 6 veces la Compra Directa, actualmente \$ 750.900
- ⇒ b) El **pliego de condiciones particulares** que debe ser elaborado en cada caso pues es donde se establecen claramente que es lo que se está contratando, cuales son las exigencias mínimas que deberán cumplir las ofertas que se presenten y todas las aclaraciones que la Administración considere necesarias para posibilitarle comprar en las mejores condiciones (art.45 TOCAF).

## \* **2.- Las publicaciones**

El llamado a licitación pública debe ser publicado en el Diario Oficial y en otro diario o semanario de circulación nacional, con 15 días de anticipación (art 47 TOCAF con la redacción dada por el art.105 de la Ley 18.172 de 31/08/07). Este plazo puede ser mas amplio (30 días) cuando se entiende conveniente que participen oferentes del exterior, o mas reducido (5 días) por razones probadas de urgencia.

El contenido de la publicación está establecido en el art.49 del TOCAF y debe responder en forma sintética a las preguntas sobre quien, que, cuando y donde: quien solicita, que se solicita y cuando y donde deben presentarse las ofertas.

También debe ser publicado en la página Web del Organismo o en la de Compras Estatales. Esta obligación estaba establecida por decreto, pero en la Ley de Rendición de Cuentas (18.172 de 31/08/07) , se le dio rango legal.

## \* **3.- Las ofertas**

Las ofertas deben ser elaboradas de acuerdo a lo que se ha establecido en los pliegos de condiciones y pueden ser presentadas personalmente o por correo, telex o fax (art 54 TOCAF).

En otros tiempos se exigía que vinieran en sobre lacrado y sellado como forma de asegurarse el secreto absoluto antes del acto de apertura. Pero lo arcaico de este procedimiento (las empresas no tenían lacre y tenía que terminar lacrándolos el funcionario que recibía la oferta), unido al hecho de que se posibilitó su presentación por telex o fax, modificó totalmente este tema.

## \* **4.- La garantía de mantenimiento de la oferta**

Conjuntamente con las ofertas (algunos organismos lo exigen incluso con anterioridad) debe presentarse una garantía de mantenimiento de la oferta por un valor equivalente a por lo menos el 1 % (se puede fijar un porcentaje mayor), del valor total de la oferta.



Esta garantía, según lo establece el art. 55 del TOCAF, puede hacerse mediante un depósito en efectivo o en valores públicos, fianza o aval bancario o contratando una póliza o seguro de fianza y no es exigible para ofertas menores al tope de las licitaciones abreviadas.

Por ejemplo, si un proveedor no tiene la totalidad de los artículos solicitados, puede ofrecer parte de ellos y esa oferta ser menor al tope de la licitación abreviada, es decir \$ 2.503.000. En ese caso, no es necesario que deposite la garantía de mantenimiento de la oferta.

Hasta no hace mucho tiempo, la póliza de seguros tenía que ser del Banco de Seguros del Estado, pero al haberse eliminado el monopolio del BSE en este tema, puede ser de cualquier compañía aseguradora.

#### \* **5.-El acto de apertura**

En el lugar, día y hora fijados, en presencia de los funcionarios designados para ello por la Administración y de los oferentes que así lo deseen, se realiza el acto de apertura (art 56 TOCAF).

Es un acto totalmente forma , casi ritual, donde se procede a abrir cada una de las ofertas y se la dan a conocer a todos los oferentes. Como resguardo de que no se puedan sustituir hojas de las mismas, se inicia por todos los integrantes de la mesa receptora y los interesados presentes.

En este acto se realiza un acta detallada donde se deja constancia de todo lo que en él ocurre, de quienes presentan ofertas y las características de cada una, así como de todo lo que los oferentes deseen manifestar, y se entrega copia a quienes lo soliciten.

#### \* **6.- El informe de la Comisión Asesora de Adjudicaciones**

El TOCAF (art 57) establece que en todas las contrataciones que superen los \$ 750.900, debe existir un informe de la Comisión Asesora de Adjudicaciones que debe analizar todas las ofertas y recomendar la que a su juicio resulte más favorable a los intereses del Estado.

En los hechos, por regla general esta Comisión interviene en todos los procedimientos licitatorios. Está integrada por los funcionarios que la Administración designe, sin exigencias de ninguna especie. Sin embargo, normalmente se integra con alguien que conoce el proceso del gasto, un representante de la asesoría jurídica y otro de la parte que solicitó la compra, a efectos de que estén asegurados todos los aspectos.

Además de estudiar las ofertas, esta Comisión está facultada a utilizar los mecanismos de mejora de ofertas y negociación para lograr un mejor acuerdo para el Estado cuando existen ofertas similares (con una diferencia menor al 5 %)

Otro aspecto importante: la Comisión Asesora de Adjudicaciones debe tener en cuenta la preferencia que los productos nacionales tienen sobre los importados (art 52 TOCAF).

\* **7.-Vista del expediente**

Cuando el monto de la contratación supere el cuádruple del tope de las licitaciones abreviadas , según el caso (actualmente \$ 10.012.000), una vez producido el informe de la Comisión Asesora de Adjudicaciones, se debe dar vista del expediente a los interesados, durante cinco días a contar de la notificación personal o por telegrama colacionado (art 58 TOCAF).

Es decir que durante cinco días se pone a disposición de los interesados el expediente correspondiente, a efectos de que formulen por escrito todas las consideraciones y observaciones que les haya merecido el proceso.

\* **8. El pasaje de los antecedentes al Tribunal de Cuentas.**

Previamente a la resolución de adjudicación, se envían todos los antecedentes al Tribunal de Cuentas Central, para su intervención previa

\* **9.-La adjudicación**

Tomando en cuenta el informe de la Comisión Asesora pero sin que esté obligado a ceñirse a él (puede discrepar, pero debe fundamentarlo), el ordenador del gasto competente resuelve a quien debe adjudicarse la licitación y así lo dispone. (art.59 TOCAF)

\* **10.-La comunicación a los interesados y la garantía de cumplimiento del contrato**

Una vez resuelta la licitación se comunica a los interesados y se solicita a quien resultara adjudicatario, una garantía de cumplimiento del contrato con similares características que la de mantenimiento de la oferta (art 55 TOCAF), por un valor equivalente a por lo menos el 5 % del monto del contrato. Esta garantía no se exige para contratos por montos inferiores al 40 % del tope de las licitaciones abreviadas (\$ 1.001.200)

A su vez, a todos aquellos oferentes que no resultaron adjudicatarios, hay que devolverles la garantía de mantenimiento de la oferta.

\* **11.- Los posibles recursos**

La adjudicación de una licitación, es un acto administrativo y por lo tanto, puede ser recurrido Este recurso tiene efecto suspensivo, pero se faculta a la Administración a solicitar el levantamiento de esa suspensión, argumentando que ello afecta inaplazables necesidades del servicio o le causa graves perjuicios. (Art. 62 del TOCAF).

## **2.2. LA LICITACION ABREVIADA**

Este procedimiento se utiliza para las compras o contrataciones mayores de \$ 125.150 pero menores de \$ 2.503.000.

Al leer los artículos del TOCAF en su sección 2: Los Contratos del Estado, nos encontramos con que la gran mayoría se refieren a la licitación pública y sólo el art 48 hace referencia expresa a la licitación abreviada. Ocurre que el procedimiento es básicamente el mismo, con algunas pequeñas diferencias que pasamos a señalar:

### **\* 1.- Elaboración de los pliegos de condiciones**

Es igual que en la licitación pública, aunque no es obligatorio el uso de los pliegos generales para contrataciones menores a 6 veces la compra directa, actualmente \$ 750.900.

### **\* 2.- Las invitaciones**

En este procedimiento, las publicaciones previstas para la licitación pública, son sustituidas por invitaciones a por lo menos seis firmas del ramo con una anticipación de por lo menos tres días (puede reducirse a 48 horas en caso de probada urgencia). En aquellos casos en que no existan 6 firmas en plaza (que puede ocurrir algunas veces con cosas muy específicas), se debe invitar a las que existan y dejar constancia en el expediente.

Cuando los contratos superen el triple de la compra directa, actualmente \$ 375.450, se debe además enviar comunicación a las publicaciones especializadas en compras, sin costo para el organismo (Contacto, Guía Total, etc)

También debe ser publicado en la página Web del Organismo o la de Compras Estatales [www.comprasestatales.gub.uy](http://www.comprasestatales.gub.uy), pues funciona igual que en el caso de las Licitaciones Públicas.

### **\* 3.- Las ofertas**

Igual que en la licitación pública

### **\* 4.-La garantía de mantenimiento de la oferta**

No es exigible en este caso

### **\* 5.-El acto de apertura**

Igual que en la licitación pública

### **\* 6.- El informe de la Comisión Asesora de Adjudicaciones**

Igual que en la licitación pública.

\* **7.- Vista del expediente**

No corresponde, ya que es un procedimiento previsto sólo para las licitaciones que superen el cuádruple del tope de las licitaciones abreviadas.

\* **8.- El pasaje de los antecedentes al Tribunal de Cuentas.**

En este caso, el control es ejercido por el Contador Central (en el caso de la Administración Central) o por el Contador Delegado del Tribunal.

\* **9.- La adjudicación**

Igual que en la licitación pública

\* **10.- La comunicación a los interesados y la garantía de cumplimiento del contrato**

Igual que en la licitación pública. No es exigible para contratos menores a \$ 1.001.200.

\* **11.-Los posibles recursos.-**

Igual que en la licitación pública.

### **2.3.- LA COMPRA DIRECTA: por monto y por excepción**

Todas las compras y contrataciones que realiza el Estado cuyo monto sea menor o igual a \$ 125.150 se pueden realizar por el procedimiento de compra directa.

El mismo consiste en comprar directamente al proveedor que se considere conveniente, un bien o servicio, sin más exigencias. Normalmente, los responsables de las compras en los diferentes organismos, solicitan previamente por lo menos tres precios antes de resolver. Pero esto es una norma de buena administración, no una exigencia legal.

Además de los casos de gastos por debajo del tope, el TOCAF en su art.33 prevé la posibilidad de utilizar este mecanismo **por excepción**, cualquiera sea el monto del gasto, en los casos siguientes:

⇒ **a)** cuando se contrata **entre dos organismos públicos**. P.ej. cuando se hace un convenio con el Ministerio de Transporte para refaccionar un edificio.

De acuerdo a lo establecido en la Ley de Presupuesto No. 16.736 de 5-1-96, estas contrataciones no podrán incluir la participación directa ni indirecta de empresas privadas.

⇒ **b)** cuando una **licitación o remate** se declara **desierta**. Es el caso de que ninguna de las ofertas recibidas cumpla con las condiciones exigidas en cuanto a características

técnicas, calidad, garantías, plazos de entrega, etc. o se determine que todos los precios ofrecidos son notoriamente mayores que los vigentes en plaza, o directamente no se presente ninguna oferta.

En este caso la norma establece que la compra directa debe hacerse con especificaciones idénticas a las de la licitación. Esto es para evitar que se establezcan condiciones que nadie puede cumplir, para eludir el procedimiento que realmente correspondía aplicar.

⇒ **c)** para adquirir **bienes o contratar servicios exclusivos**, es decir que sólo exista una persona o empresa en condiciones de proporcionarlos y que no puedan ser sustituidos por similares. En este caso hay que tener cuidado: la marca de fábrica no es causal de exclusividad. P.ej. todos sabemos que hay determinadas engrapadoras de marca que son notoriamente mejores que el resto de las que se venden en plaza, pero resulta difícil justificar técnicamente por qué.

En este caso hay que tener en cuenta lo que establece el art.46 del TOCAF, en el sentido de que si se comprueba que las condiciones exigidas sólo pueden ser cumplidas por una persona o entidad, ello constituye una falta grave y da lugar a la anulación del procedimiento y a la iniciación de un sumario.

⇒ **d)** para **comprar o restaurar obras de arte, científicas o históricas**, cuando no se pueda hacer concurso de méritos y deba confiarse a empresas o personas especializadas. Es comprensible, dado que se trata de tareas muy especializadas y casos muy puntuales.

⇒ **e)** cuando se compren **bienes que no se producen en el país y que convenga adquirir por intermedio de organismos internacionales** a los que está adherida la nación. P. ej. :las vacunas de uso humano normalmente se adquieren a través de la Organización Mundial de la Salud.

⇒ **f)** las **reparaciones extraordinarias de máquinas o equipos** cuyo desarme o examen previo resulte muy caro. P.ej., si se rompe una máquina que ha tenido un mantenimiento permanente y que para saber cual es la causa hay que proceder a su desarmado por todo aquel que pueda cotizar el trabajo, resultaría tan caro hacerlo que conviene más contratarlo directamente y que quien desarme sea quien repare.

⇒ **g)** en los **contratos** que deban necesariamente celebrarse **en el extranjero** .P. ej. cuando se arrienda una casa para una embajada.

⇒ **h)** para **operaciones secretas** (por eso es el literal h, que es muda). Es aplicable a aquellos casos en que se afecte la seguridad, p.ej. el armamento de la policía.

⇒ **i)** por **razones de urgencia** que afecten el cumplimiento del servicio si se realiza un procedimiento de licitación. P.ej., supongamos que se quema la instalación de la red que

conecta las computadoras del organismo. Lógicamente que habrá que realizar las reparaciones de apuro, porque este problema paraliza el accionar de todo el organismo.

La Ley de Presupuesto (No.16.736 de 5/1/96) introdujo como condición previa en estos casos, la obtención de una certificación del Ministerio de Economía y Finanzas de que se configura la causal de urgencia y que los precios y condiciones son los de mercado.

⇒ **j)** cuando exista **notoria escasez** de los bienes o servicios a contratar. P.ej., supongamos que se produce un serio problema de cualquier índole en la industria papelera y empieza a escasear en plaza el papel de copia, entonces se puede comprar directamente a los proveedores que dispongan de stock.

⇒ **k)** cuando se **compran bienes en remate público**. La única condición en estos casos es que el precio no supere al de una tasación previamente efectuada.

⇒ **l)** para comprar **semovientes por selección**. P.ej., supongamos que el Ministerio de Ganadería resuelve hacer investigaciones referentes al mejoramiento de una raza determinada de animales. Para ello debe seleccionar ejemplares con características muy especiales y el mecanismo de la licitación pública no es aplicable.

⇒ **m)** para **vender productos destinados al fomento económico o a la satisfacción de necesidades sanitarias** directamente a los usuarios. P. ej., supongamos que con el problema del cólera el Estado hubiera decidido realizar una campaña de venta de hipoclorito a la población.

⇒ **n)** para comprar **material docente o bibliográfico** del exterior a editoriales especializadas. P.ej. es usual que existan libros sobre temas técnicos que en plaza son muy caros y que puedan importarse directamente de editoriales de México, España, etc., lo que resulta notoriamente mas barato, pues la importación de este tipo de material está exonerada de una serie de recargos. Claro está que debe tratarse de un volumen importante, pues en caso contrario no se justifica.

⇒ **ñ)** la adquisición de **viveres frescos**. Este ítem viene a solucionar un grave problema para todos aquellos organismos donde se debe proporcionar alimentación, como por ejemplo los hospitales, donde asegurar la provisión por parte de los proveedores en tiempo y con las calidades contratadas de los bienes adquiridos por licitación, se transformaba en una lucha constante.

P.ej., si se hacía una licitación para la compra de dos toneladas de papas, lógicamente que no se puede entregar toda junta porque se echaría a perder. Pero luego asegurarse que en las sucesivas entregas los proveedores cumplieran los mismos requisitos de calidad del producto, era tarea de titanes.

- ⇒ **o)** para comprar **petróleo crudo** y sus derivados. Este ítem fue introducido para contemplar el caso de Ancap, ya que el petróleo se compra en mercados internacionales, por teléfono y hay que resolver en el acto. Resulta impensable utilizar un mecanismo como la licitación en estos casos, pese a las cifras multimillonarias que se mueven.
- ⇒ **p)** cuando se hagan **compras en el marco de acuerdos internacionales** que impliquen intercambios compensados con productos nacionales de exportación (PEC, CAUCE, etc)
- ⇒ **q)** para **adquirir, ejecutar, reparar bienes o contratar servicios destinados a la investigación científica** por parte de la Universidad de la República hasta un monto anual de U\$S 2.000.000 ( dos millones de dólares)
- ⇒ **r)** para las **compras del Sistema Nacional de Emergencia**. Se trata de atender las situaciones que surgen por catástrofes o condiciones extraordinarias, que lógicamente requieren atención inmediata. Este literal fue agregado por la Ley Nº 17.296.-
- ⇒ **s)** Para **adquirir bienes o contratar servicios cuya producción o suministro esté a cargo de una cooperativa social**, debidamente acreditada ante el **Ministerio de Desarrollo Social**, hasta el monto establecido para la licitación abreviada. Una de las causas por las que se estableció este literal fue por las dificultades en materia de documentación que le generaba al Estado contratar con las ONG. Fue agregado por la Ley número 17978, de 26 de junio de 2006, artículo 8.
- ⇒ **t)** la compraventa por **parte de la Administración Nacional de Usinas y Trasmisiones Eléctricas**, de **la energía generada por los agentes en territorio nacional**, de conformidad con la reglamentación que dicte el Poder Ejecutivo. Esto surge como respuesta a la problemática planteada por la matriz energética del país, que requiere la utilización de energías alternativas en forma urgente. Este literal tiene, además, algunas especificidades, dado que se establece que:
  - Las impugnaciones o recursos que en tales circunstancias se interpusieren, en cualquier etapa del procedimiento, no tendrán efecto suspensivo, salvo que así lo resuelva el jerarca del ente público contratante.
  - El ordenador, por razones fundadas, podrá exonerar a los oferentes o adjudicatarios, del depósito de garantías, o variar los porcentajes establecidos por las normas.
- ⇒ **u)** Las contrataciones de bienes y servicios , cualquiera sea su modalidad, **por parte de los entes autónomos y servicios descentralizados integrantes del dominio industrial , comercial y financiero del Estado, destinada a servicios que se encuentren de hecho o de derecho en regímenes de libre competencia .**

También en este caso se estableció que las impugnaciones o recursos que en tales casos se interpusieran, en cualquier etapa del procedimiento , no tendrán efecto suspensivo, salvo que así lo resuelva el jerarca de la empresa contratante. Este literal fue agregado por la Ley número 18.172 de 30 de agosto de 2007
- ⇒ **v)** Para adquirir, ejecutar, reparar bienes o contratar servicios destinados al **mantenimiento y mejoras de infraestructura de locales en enseñanza** bajo su dependencia, **por parte de la Administración Nacional de Educación Pública**. Este literal fue agregado por la Ley número 18.172 de 30 de agosto de 2007

- ⇒ **w)** La contratación de bienes o servicios por parte del Inciso 15 “Ministerio de Desarrollo Social”, cualquiera sea su modalidad, **con sindicatos de trabajadores, asociaciones de profesionales y fundaciones** vinculadas a la Universidad de la República .(art 407 Ley 18.362 de 6/10/2008)
- ⇒ **x)** contratación con **empresas de servicios energéticos** inscriptas en el MIEM y que se desarrollen bajo el régimen de Contratos Remunerados por Desempeño, en los cuales la inversión sea íntegra o parcialmente financiada por la empresa (art.25 Ley 18.597 de 21/09/2009)

Hay aquí un aspecto muy importante a señalar: **las compras directas por excepción deben necesariamente ser ordenadas por Ordenador Primario** y sólo pueden ser autorizadas por ordenador secundario cuando existe una delegación expresa. Por ej., si el Poder Ejecutivo delega su calidad de ordenador primario en los Ministros, tiene que especificar que comprende también los casos previstos en el art. 33.



## 2.4.-Contrataciones especiales

Además de los procedimientos ya analizados, el TOCAF y algunas normas especiales prevén otras formas de contratación con algunas diferencias.

### ✓ **Art. 34 del TOCAF**

Este artículo establece que cuando la especificidad del bien que se compra o servicio que se contrata, o las características especiales del mercado lo justifican, se puede solicitar, con la anuencia del Tribunal de Cuentas, que se autorice un procedimiento especial de contratación que sólo es válido para ese bien o servicio.

Por ejemplo, cuando el Estado resolvió comprar en forma centralizada para varios organismos los medicamentos y los alimentos, se hizo al amparo de este artículo. Ello dio lugar a la UCAMAE (unidad de compra de medicamentos) y UCAA (unidad de compra de alimentos), que posteriormente se institucionalizaron.

### ✓ **Arrendamientos de obra**

Este mecanismo de contratación está previsto para aquellos casos en que el Estado necesita contratar los servicios de un especialista para una tarea puntual, cuando los recursos humanos con los que cuenta no puedan encarar la misma. Por ejemplo: un trabajo de investigación, un estudio especial, etc

Tiene que ser, por lo tanto, un contrato con un **objeto concreto**, un **plazo determinado** y un **precio establecido**

El procedimiento de contratación está previsto, en este caso, en el art. 35 del TOCAF, con la redacción dada por el art.47 de la Ley 18.719, establece que:

- Si el monto total del contrato (impuestos incluidos) no supera el triple de la Compra Directa, se puede contratar directamente
- Si supera ese monto, se deberá hacer un concurso por el Sistema de Reclutamiento y Selección de la Oficina Nacional del Servicio Civil ([www.uruguay.concurso.gub.uy](http://www.uruguay.concurso.gub.uy))

### ✓ **Arrendamientos**

Cuando el Estado arrienda un inmueble, el procedimiento a seguir tiene ligeros matices de diferencia en los procesos:

- La publicaciones pueden hacerse en dos diarios de alcance nacional o en cualquier medio que se considere idóneo para lograr una mayor publicidad (p.ej. diarios locales, radio, etc)
- Es necesario hacer una tasación que determine la razonabilidad del costo del arrendamiento en función de sus características en cuanto a superficie, ubicación,

estado de conservación, adaptabilidad para el uso al que será destinado, etc.. Esta tasación debe ser realizada por un organismo competente, que es en este caso la Dirección de Catastro, aunque algunos autores sostienen que puede ser realizada por un Tasador profesional o una Inmobiliaria.

Cuando el monto anual del arrendamiento no supere el triple de la Compra Directa (actualmente \$ 375.450)., se puede prescindir de las publicaciones y la tasación puede ser realizada por un técnico del propio Organismo.

#### ✓ **Préstamos internacionales**

El art. 42 del TOCAF establece que, cuando lo que el Estado contrata está financiado con préstamos internacionales, los procedimientos previstos en el contrato de préstamo priman sobre los establecidos en nuestra legislación.

Hay Organismos de Cooperación como el español, que siguen los procedimientos previstos en la legislación nacional, pero el BID o el Banco Mundial, en cambio, establecen sus propios mecanismos.

#### ✓ **Permuta**

Durante mucho tiempo este mecanismo no estaba incluido en el TOCAF, por lo cual el Estado cuando quería, p.ej., cambiar una fotocopiadora, se veía obligada a comprar la nueva por un lado y vender la vieja por otro.

Cuando este procedimiento se incluyó en el TOCAF, se planteó la duda acerca de cual era el monto de la contratación, si el valor del bien nuevo o el monto de la diferencia, es decir, lo que realmente se pagaba. Finalmente y después de muchas discusiones el Tribunal de Cuentas resolvió que el monto de la contratación –lo que define el procedimiento a seguir- es el valor del bien nuevo.

#### ✓ **Venta de Inmuebles**

En este caso, el procedimiento está regulado por el art. 343 de la Ley N° 13.835, que establece que se necesita:

- Autorización legal
- Destino especificado
- Poder Ejecutivo (Intendente) fija condiciones
- Catastro determina el valor venal
- Base = 85 % valor venal
- Publicaciones en el Diario Oficial y en uno de la Capital del Departamento

Y el procedimiento a seguir es el siguiente:

- Se reciben ofertas por 15 días
- Se dispone de 30 días para resolver
- Si no se pronuncia, se consideran rechazadas las ofertas
- Si no hay ofertas mayores al valor base, el PE puede vender privadamente

✓ **Crédito de uso operativo**

Este procedimiento está regulado por el art. 636 de la Ley N° 17.296 de 21/02/01 y es muy poco conocido, pero en definitiva se trata de un **Arrendamiento con opción a compra** con características especiales por tratarse del Estado.

- No requiere la intervención de una institución financiera como en el caso común en plaza
- Al final del contrato, se podrá:
  1. Comprar el bien mediante el pago de un precio final
  2. Prorrogar el contrato, sustituir el bien y modificar el precio.
  3. Vender el bien en remate, correspondiendo al usuario el sobrante respecto al precio final

## 7.-EL PROCESO DEL GASTO

Todo el proceso que se inicia en el momento en que se plantea una necesidad que no puede ser satisfecha por los bienes o servicios existentes en un Organismo, obligando al mismo a comprar un bien o contratar un servicio que pueda satisfacerla, y que culmina en el momento en que el proveedor cobra el correspondiente importe de los bienes o servicios facturados, tiene básicamente las siguientes etapas:

### 1. La Autorización para gastar

Además de darse las condiciones ya vistas de que sea un acto lícito, de la capacidad del contratante y de quien firma por el Estado y del procedimiento adecuado, debe existir **disponibilidad del crédito presupuestal**. Como ya sabemos, sólo podemos utilizar los créditos presupuestales para aquella finalidad para la que fueron autorizados, es decir, que no podemos contratar un servicio y utilizar el crédito autorizado para la compra de materiales, por ejemplo.

Desde el punto de vista práctico, esto se traduce en un documento llamado APG (autorización para gastar) La APG es el primer paso en el proceso del gasto del SIIF (Sistema Integrado de Información Financiera), -que es el sistema contable de la Administración Central y los Organismos del 220 – e implica que se produce una **imputación provisoria** del crédito, es decir se reserva parte del mismo con un destino definido, en cierta forma como cada uno de nosotros separa el dinero "para pagar las cuentas" cuando cobra su sueldo.

En general, las Unidades de Compras llenan un formulario donde se detalla el gasto a realizar, firmada por el ordenador competente y luego los datos se ingresan al SIIF en la Contaduría Central del Ministerio. Cuando se compra un bien o se contrata un servicio puntual, esta autorización se hace para ese caso concreto, pero cuando se trata de contratos anuales, como podría ser la contratación del service de una computadora o de las máquinas de escribir, se debe hacer por la totalidad del contrato y luego se va afectando mes a mes.

Cuando se realizan compras directas, se liquidan sueldos o suministros que van a la Cámara Compensadora, esta autorización para gastar no es necesaria.

### 2. El Compromiso

Es el momento en que el Estado se pone de acuerdo con el Proveedor sobre las características del bien o servicio a ser provisto y el precio y las condiciones en que deberá ser pagado el mismo.

El art. 14 del TOCAF define el compromiso como el *“acto administrativo dictado por autoridad competente que dispone destinar definitivamente la asignación presupuestal o parte de ella, a la finalidad enunciada en la misma”*.

El compromiso se hace efectivo a través de una Resolución del Ordenador (cuando se trata de una Licitación) y de la emisión de una **orden de compra**, donde se establece claramente quién es el proveedor, el detalle del bien que se adquiere o del servicio que se contrata, el precio de los mismos, las condiciones de pago, el plazo de entrega y el procedimiento utilizado.

## 2. La Obligación

Es la etapa donde el bien es entregado por el proveedor o el servicio contratado se hace efectivo, en ambos casos, de acuerdo a las condiciones pactadas en el compromiso.

Esta etapa abarca, además otros aspectos: el control de los requisitos previos, la liquidación del gasto y el ordenamiento del pago al proveedor.

Es importante cuando se contrata, por ejemplo, la ejecución de una obra , ya que ésta se va produciendo en etapas.

Corresponde señalar que, para nuestra legislación, los gastos se consideran efectivamente realizados en esta etapa.( Art. 13 del T.O:C.A.F.)

Tal como se establece en el art.20 del TOCAF, debe demostrarse que se han cumplido las siguientes condiciones en materia de:

- Sueldos: que se hayan prestado efectivamente los servicios, es decir que el funcionario haya desempeñado su tarea.
- Subvenciones y pensiones: que se cumplan las condiciones que se establecieron al acordarlas. Por ejemplo: para abonar una prima por nacimiento hay que presentar la correspondiente partida de nacimiento del hijo del funcionario.
- Gastos e inversiones: que se haya recibido el bien o servicio adquirido y que el mismo cumpla con las condiciones establecidas cuando se ordenó su compra.
- Obras o trabajos: que las mismas se hayan realizado de acuerdo a lo que se acordó al contratarlas.

Lógicamente que, además de estos requisitos se debe verificar que se cumpla con los que señalábamos como esenciales: que sea un acto lícito, que haya sido ordenado por ordenador competente, que se haya empleado el procedimiento adecuado y que exista crédito presupuestal disponible y que tenga la Intervención previa del Tribunal de Cuentas cuando corresponda.

Desde el punto de vista práctico, la liquidación es la etapa en la que se procede al "planillado" del gasto. Es decir, se ingresa la información en el sistema informático, donde se

anotan los datos de la factura del proveedor y cual es el crédito presupuestal que se está utilizando.

Previamente al pago, se realiza una serie de controles por parte de:

- ✓ En los Gobiernos Departamentales, Entes Autónomos, Servicios Descentralizados y Organismos del 220. por el Contador Delegado del Tribunal de Cuentas (funcionario del Organismo)
- ✓ en la Administración Central, por el Contador Central funcionario de la Contaduría General de la Nación y Delegado del Tribunal de Cuentas, quien de acuerdo a lo establecido en la Ley de Presupuesto (No. 16.736 de 5/1/96) concentra las tareas de control preventivo de gastos y pagos que antes realizaban el Contador Central del Inciso, el Auditor Delegado de la CGN y el Auditor Delegado del Tribunal de Cuentas.

Es también en esta etapa donde se produce la **imputación definitiva** del gasto, que es la operación contable por la cual se afecta el crédito presupuestal por el monto de la obligación que surge del gasto realizado. Es decir que, si teníamos por ejemplo un crédito en el Rubro 1 Materiales y Suministros de \$ 18,000 y compramos hojas de copia por un valor de \$ 1.000, se deduce esta cifra del crédito, y sólo podremos utilizar durante el resto del ejercicio, \$ 17.000.

## 5.- El pago

En este momento nos encontramos con que el gasto ya ha sido obligado y por tanto, se ha determinado la suma cierta que debe pagarse, tal como establece el art. 21 del TOCAF. Se procede entonces, al **pago efectivo**.

## 6. La Rendición de Cuentas

Toda persona (funcionario o no) que maneje fondos públicos, está obligada a rendir cuenta documentada de su utilización. Para ello existen diferentes plazos previstos por el TOCAF para los diferentes tipos de fondos (presupuestales o de libre disponibilidad, de terceros, etc) Recién en este momento se cierra todo el proceso, por lo que podemos considerar que esta es la última etapa del proceso del gasto.

De acuerdo a lo establecido por el art. 115 del TOCAF, mensualmente y dentro de los 60 días de recibidos los fondos, se debe rendir cuentas con la documentación probatoria, ante la Contaduría Central.

## 8.- LOS EFECTOS DEL CIERRE DE EJERCICIO

El ejercicio se cierra al 31 de diciembre de cada año. Los créditos no utilizados a la fecha, caducan y ya no pueden realizarse gastos con cargo a los mismos.

Pero, como vimos, el gasto tiene varias etapas. Que ocurre cuando el gasto está en trámite llegado el 31 de diciembre?

Este es un tema que ha sufrido importantes modificaciones a partir de la aprobación de la Ley No. 17.213 de 24/9/999 y depende de la altura a la que se encuentre. Analicemos cada caso:

|   |                |                 |      |
|---|----------------|-----------------|------|
| <b>¡Error! Marcador no definido.</b> 1                  | 2              | 3               | 4    |
| <b>¡Error! Marcador no definido.</b> Autoriz. p. Gastar | Compromiso (*) | Obligación (**) | Pago |

(\*) Implica que, a la fecha, se ha emitido la correspondiente orden de compra del bien adquirido o del servicio contratado.

(\*\*) Implica que la obra se ha ejecutado hasta la etapa que se había pactado, o que el bien ha sido efectivamente entregado o el servicio efectivamente prestado.

- 1.- Si nos encontramos en la etapa 1 quiere decir que simplemente hemos hecho una reserva del crédito, pero no lo hemos utilizado efectivamente, por lo cual queda sin efecto y caducan los créditos.
- 2.- Si nos hallamos en las etapas 2 el Estado ha asumido un compromiso, pero no se considera realizado el gasto, por lo cual se afectan automáticamente los créditos del ejercicio siguiente
- 3.- En esta etapa, el gasto ya se hizo efectivo, es cuando el gasto se considera devengado, es decir, efectivamente realizado.
- 4.- De acuerdo a la nueva redacción del art 24 del TOCAF, las obligaciones no pagadas constituyen deudas que afectan el ejercicio siguiente.

Corresponde señalar que este criterio fue modificado sustancialmente, pasando a aplicarse el criterio de lo devengado y desapareciendo los conceptos de Residuo Pasivo y Deuda de Tesorería que contenía la legislación anterior

## 9.- EL CONTROL

### 9.1. Tipos de control

Hemos visto que el Estado es un mero administrador de bienes ajenos, por lo cual todo su accionar está sometido a una serie de mecanismos de control, que buscan asegurar que quienes manejen los fondos públicos, lo hagan de forma responsable.

Existen diferentes tipos de controles , según el enfoque que se le de al tema. Así tenemos, por un lado, controles:

⇒ **de legalidad**, que tratan de establecer si los hechos se han desarrollado de acuerdo a lo que establecen las normas jurídicas.

Por ejemplo, si una contratación realizada por el Estado fue hecha por el ordenador competente y el procedimiento adecuado y si existía crédito suficiente para ello.

⇒ **de gestión**, que busca analizar la eficiencia y eficacia del aparato estatal

Asimismo, desde otro punto de vista, tendremos controles:

⇒ **a priori** , que son los que se efectúan antes de que ocurran los hechos. Por ejemplo, la intervención preventiva del gasto, es decir los controles que se efectúan en las Contadurías Centrales de los Ministerios.

⇒ **concomitante**, que se realizan durante la ejecución de los hechos. Tal es el caso de los mecanismos de control interno establecidos en los organismos, como por ejemplo que los cheques deben llevar dos firmas debidamente autorizadas.

⇒ **a posteriori**, que son todos los que se llevan a cabo cuando los hechos ya han transcurrido. Tal es el caso de los procedimientos normales de auditoría

También podemos distinguir controles:

⇒ **internos**, cuando el órgano controlador depende jerárquicamente del controlado. Por ejemplo, cuando en un organismo existe una unidad de auditoría interna.

⇒ **externos**, en el caso de que el órgano controlador sea ajeno al controlado. El ejemplo típico es el caso del Tribunal de Cuentas, que es un organismo autónomo que controla todo el aparato estatal.



## 9.2.- Los Organismos de Control.

La Ley de Presupuesto No.16.736 de 5-1-96, ha introducido algunos cambios importantes en esta materia , buscando simplificar los procedimientos y eliminar las superposiciones. En una apretada síntesis, podemos decir que el esquema previsto por la Ley es el siguiente:

- ◇ **a) El Tribunal de Cuentas** es el responsable del *control externo* del aparato estatal. Asimismo realiza un control *a priori y de legalidad* en el proceso del gasto. Esta última competencia es ejercida por el Contador Central, que fue designado Contador Delegado del Tribunal. También está facultado a realizar un control *concomitante y a posteriori*.
- ◇ **b) a la Auditoría Interna de la Nación** (antes Inspección General de Hacienda) le corresponde realizar los *controles internos y a posteriori* dentro del ámbito de la Administración Central y de los Organismos del art. 220 de la Constitución (Corte Electoral, Tribunal de lo Contencioso Administrativo, Tribunal de Cuentas y Entes autónomos y servicios descentralizados que no son empresas públicas, como los de Enseñanza ), tal como surge de los art. 45 al 49 de la citada ley.
- ◇ **c) A las Contadurías Centrales** les corresponderá realizar controles *a priori* en el trámite del proceso del gasto (Art. 43). Los Contadores Centrales son funcionarios de la Contaduría General de la Nación y además, delegados del Tribunal de Cuentas.
- ◇ **d) La Oficina de Planeamiento y Presupuesto**, será quien se encargue del control de los indicadores de gestión y de la evaluación de la eficacia, eficiencia e impacto de los programas y proyectos contenidos en el Presupuesto (Art.39).

## 9.3. El sistema de responsabilidad

El tema de los controles está estrechamente vinculado a la responsabilidad de los administradores estatales, que son quienes de una u otra forma manejan los dineros de la población. En este sentido también la Ley de Presupuesto ha introducido modificaciones importantes , que se reflejan en los art. 119 a 121 del TOCAF.

En estas normas se enfatiza el alcance de la responsabilidad administrativa que “ *alcanza a todos los funcionarios públicos con tareas o funciones vinculadas a la gestión del patrimonio del Estado*” y además, que “*se genera por el apartamiento de normas aplicables, de los objetivos y metas previstas y el apartamiento inexcusable de los principios y procedimientos de buena administración*”

Como puede observarse, ya no se trata simplemente de actuar dentro del marco legal, sino que además hay que ceñirse a las normas de buena administración, lo que amplía sustancialmente el campo de aplicación del concepto de responsabilidad administrativa.

## **10.- REFLEXION FINAL**

Hemos realizado un rápido recorrido en el tan especial mundo que constituye el Estado, viendo los principales conceptos que se vinculan a su operativa y cómo se planifica y controla su actividad.

Pero lógicamente, estamos muy lejos de agotar el tema, que es por otra parte, sumamente dinámico.

Cada Ley de Presupuesto o de Rendición de Cuentas nos trae nuevos elementos de juicio, modifica algún procedimiento, regula o desregula alguna actividad, modifica las competencias de algún organismo, etc., con lo cual este es un tema que requiere una constante actualización.