

BRW.2/5
3 de septiembre de 1962
ORIGINAL: ESPAÑOL

SEMINARIO DE CLASIFICACION Y ADMINISTRACION
PRESUPUESTARIAS EN SUDAMERICA

(Santiago de Chile, 3 al 14 de septiembre de 1962)

INTRODUCCION DEL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS EN BOLIVIA
por Oscar Gandarillas V., Antenor Santa Cruz
y Fernando Bueno

INTRODUCCION DEL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS EN BOLIVIA.

I. Antecedentes

Importancia del presupuesto en la economía.

El esfuerzo desplegado por los economistas desde hace unos treinta años, principalmente en la búsqueda, acumulación y sistematización de estadísticas, sobre diversos aspectos del proceso real de la economía y las condiciones de vida material de los pueblos, ha permitido elaborar esquemas básicos de las magnitudes macroeconómicas, tales como el ingreso y producto nacional, el consumo, el ahorro y la inversión.

La correcta interpretación de este material, ha dado origen a varios instrumentos de investigación, como las Cuentas Nacionales, los Esquemas de Insumo-Producto, los Cuadros de Fuentes y Usos de Fondos. Estos instrumentos que miden la importancia y correlación de los factores económicos, constituyen antecedentes necesarios para la programación presupuestaria.

Para expresar en forma resumida las corrientes de bienes y servicios y los flujos monetarios que se establecen entre las distintas unidades económicas -familias, empresas, gobierno y sector externo-, se recurre al Presupuesto Económico de la Nación, que comprende los sectores público y privado. Este documento básico, consolida en escala macroeconómica los presupuestos del Gobierno Central, de los Gobiernos Locales, de las entidades descentralizadas y los presupuestos de las empresas y familias.

Estos presupuestos preparados en función de las metas que consignan los planes de mediano y largo plazo, constituyen los instrumentos más eficaces para promover el desarrollo económico y social.

Régimen del Presupuesto Tradicional en Bolivia.

Para referirnos al presupuesto tradicional de Bolivia, conviene considerar al mismo tiempo la función del Estado.

En Bolivia, al igual que en otros países de corte demo-liberal, el Estado desarrollaba sus actividades dentro de un área reducido, que com -

prendía las funciones administrativas, de conservación del orden público interno y de seguridad externa. En otras palabras, el Estado de acuerdo con la fórmula de "dejar hacer y dejar pasar", confiaba la actividad económica exclusivamente a las leyes del mercado. El ideal del pasado, consistía en un estado abstencionista que realizara un mínimo de función pública, con la menor presión sobre el contribuyente.

En esas condiciones, el presupuesto tradicional no podía hacer otra cosa que traducir esa realidad en un documento oficial que consistía en un registro de ingresos y gastos fiscales. El presupuesto no llegaba a expresar la política social y económica del Gobierno; la filosofía del presupuesto tradicional se resumía en una pregunta: ¿Cuánto gasta el Estado?.

El presupuesto tradicional desconocía en gran parte los principios de política fiscal y de programación, los referentes al mecanismo administrativo y los de presentación y contenido del mismo.

La elaboración, aprobación y ejecución presupuestaria, seguía un procedimiento mecánico, repitiéndose de año en año con modificaciones de detalle. La elaboración consistía en una copia del documento del año anterior, asignando los recursos sobre la base de estimaciones empíricas. La discusión y aprobación legislativa no seguía un criterio técnico, de manera que las modificaciones reflejaban el predominio de sectores políticos y no la atención de las necesidades colectivas. Aprobado el presupuesto, su ejecución resultaba tan inoperante como su propio contenido, puesto que no traducía ninguna acción rectora del Gobierno en la economía del país; el concepto de servicio público y de promoción de las actividades económicas y sociales era muy limitado. Finalmente, el control se realizaba por el sistema de glosa o sea el chequeo mecánico de las solicitudes de gastos, con las partidas presupuestarias para verificar la existencia de fondos, sin poner especial interés por el uso real de los mismos.

Dentro de este marco conceptual, el presupuesto se regía por la Ley Orgánica de 27 de abril de 1928, dictada de acuerdo a las recomendacio

nes de la Misión Kemmerer, cuyo espíritu y contenido trasunta una orientación fundamental^{mente} contable y fiscalista.

Las partidas de gasto eran tan complejas, detalladas y casuísticas, que prácticamente cada rubro de gasto estaba individualizado, de manera que existían tantos conceptos de gasto como items, probablemente más de dos mil. El clasificador del nuevo sistema comprende 59 rubros.

El presupuesto tradicional se basaba en una clasificación cruzada, institucional y por objeto del gasto, ofreciendo muy pocos elementos de información y en muchos casos sin distinguir los gastos corrientes y de capital.

Para tener una idea más clara del presupuesto tradicional, se transcribe el Capítulo correspondiente al Departamento de "Sanidad Vegetal" del Ministerio de Agricultura y Ganadería de la gestión de 1958:

"Título III. Poder Ejecutivo, Sección...				
Capítulo II. Dirección General de Agricultura				
Párrafo A. "Dirección"....				
Párrafo B. "Departamento de Mecanización".				
Párrafo C. "Departamento de Sanidad Vegetal".				
		<u>Mensual</u>	<u>Anual</u>	<u>Gastos</u>
Item 37	Administrativo Prof. 5t°.	186.000	2.232.000	
" 38	Administrativo Prof. 6t°.	169.200	2.030.400	
" 39	Administrativo Prof. 5t°	186.000	2.232.000	
" 40	Oficial 3°	127.200	1.526.400	
" 41	Auxiliar 3°	127.200	1.526.400	
" 42	Auxiliar 3°	93.600	1.123.200	

Los gastos generales no figuran en la anterior transcripción; eso hace suponer que ellos, así como las transferencias e inversiones estaban englobados en los gastos generales del Ministerio, siendo imposible averiguar la suma.

Como se vé, el presupuesto tradicional consistía en una lista de

funcionarios y la dotación de haberes, no proporcionaba ninguna información sobre los objetivos y actividades del personal, de manera que el Legislativo al discutir y aprobar el presupuesto, tenía ante sí una lista de cargos y sueldos y sobre esos escasos elementos de juicio tenía que pronunciarse. La diferencia con un presupuesto por programas se nota en la versión del mismo "Departamento de Sanidad Vegetal" que se transcribe a fojas 19.

II - Presupuesto por Programas

Papel del Estado Moderno.-

Como en el caso anterior, nos referiremos previamente a las actividades del nuevo Estado. El Estado moderno es intervencionista, no se conforma con las funciones de conservación y administración, se preocupa también de las actividades económicas y sociales; no se satisface con garantizar la libertad individual y la propiedad privada del ciudadano; hace algo más efectivo, conjuga y armoniza los derechos personales con con los intereses de la colectividad, de manera que lo social determine lo privado y no a la inversa; en resumen, el nuevo Estado es un organismo planificador.

Si antes se deseaba la menor participación del Estado, al presente se exige que el Gobierno haga cosas, con la mayor eficiencia posible.

Con referencia a la función del Estado Moderno, en el caso de Bolivia, es necesario mencionar la Revolución Nacional del año 1952, que en el aspecto económico, realizó dos medidas importantes: la Reforma Agraria y la Nacionalización de las Minas. La Reforma Agraria, liquidó el latifundio y abolió las relaciones servidumbrales en el agro, instituyendo el trabajo como base del derecho de propiedad de la tierra. La nacionalización de la gran minería, revirtió al dominio del Estado la riqueza del subsuelo, poniendo término a la fuga de capitales y concentrando la disponibilidad de las divisas en manos del Gobierno.

La Revolución de 1952, marca la transición del Estado tradicional en un Estado moderno, capaz de consolidar los cambios estructurales opera-

dos y de impulsar una política firme de desarrollo económico y social.

El Gobierno Revolucionario, convencido de que para realizar sus objetivos debe actuar sobre la estructura socio-económica del país, utiliza las técnicas de planificación y de programación presupuestaria; en efecto, el Programa de Gobierno, para el período 1960-64, expresa que "... es imprescindible adecuar la política económica a planes de desarrollo progresivo y sistemático..." y que "la evidente discrepancia entre la escasez de medios y la multiplicidad de fines, justifica la investigación de nuevas técnicas presupuestarias, como el caso de los presupuestos por programas, actividades o resultados...".

El art. 145 de la Constitución Política, establece que "El Poder Ejecutivo formulará periódicamente el plan general de desarrollo económico y social del país, cuya ejecución será obligatoria. Este planeamiento comprenderá los sectores estatal, mixto y privado de la economía nacional. La iniciativa privada recibirá el estímulo y la cooperación del Estado cuando contribuya al mejoramiento de la economía nacional".

Con estos antecedentes, que demuestran la determinación del Gobierno de Bolivia, de emplear las técnicas de planificación, el año 1961 se ha preparado un Plan Decenal de Desarrollo Económico y Social; actualmente, se dan los primeros pasos para iniciar su ejecución.

El mismo año, se introdujo en Bolivia el sistema del presupuesto por programas al Gobierno Central.

Para dar una idea del concepto que se tiene en Bolivia del presupuesto por programas citamos algunos párrafos del Mensaje del Ministro de Hacienda señor Augusto Cuadros Sánchez, con motivo de la aprobación del primer presupuesto programado:

El presupuesto por programas es un plan de trabajo del Gobierno que, formando parte de uno más amplio -normalmente de mediano y largo plazo-, especifica los proyectos concretos que deben llevarse a cabo durante una gestión financiera y con un costo determinado. Ello implica inter-re

lacionar y coordinar las metas de largo, mediano y corto plazo dentro de un sistema armónico de programas específicos, cuyos costos pueden evaluarse unitariamente y cuyo cumplimiento está a cargo de una unidad ejecutora definida. El presupuesto ha de identificar claramente, al nivel de cada programa específico, la parte de cada uno de los proyectos que deberá cumplirse durante el período fiscal, señalando al mismo tiempo los medios requeridos (personal y materiales) y la evaluación de su correspondiente carga financiera.

Así, mientras el presupuesto tradicional se limitaba a mostrar un estado financiero de gastos e ingresos, el presupuesto por programas centra su atención primordial en el aspecto físico de la realización y en el técnico de coordinación de metas de largo, mediano y corto plazo, de manera que el aspecto financiero, aún siendo consustancial a la actividad presupuestaria, pasa a un segundo plano de consideración.

En el nuevo sistema, el programa pasa a ocupar el punto focal del proceso presupuestario. Un programa se define como el conjunto de actividades o proyectos coordinados, capaces de producir resultados homogéneos y cuantificables. El programa como sector organizado de una función pública específica, es esencialmente significativo en la evaluación de los objetivos perseguidos por la política gubernamental y se convierte, por ello, en la unidad presupuestaria básica: el programa es el centro y objeto de asignación de recursos, la unidad ejecutora de las metas asignadas, la unidad de gestión, la unidad contable y la unidad responsable de sus resultados materiales y financieros anuales.

En cuanto unidad de asignación de recursos, la vida del presupuesto gira en torno a los programas específicos que lo integran, tanto como antes lo hacia en torno a las grandes unidades departamentales o servicios (Ministerios por ejemplo) de apropiación. La asignación de recursos por servicios no tiene ya razón de ser, sino en cuanto representa la suma de erogaciones señaladas a los distintos programas cuyas unidades ejecutoras

dependen administrativamente de cada servicio.

En cuanto unidad de ejecución, el programa persigue el cumplimiento de metas específicas y la obtención de resultados concretos y cuantificables en la producción de bienes o servicios, según técnicas económicas asimilables a las que rigen la teoría de la producción: obtención de ciertos resultados con un costo mínimo, o maximización de resultados con un costo dado. Su similitud con la actividad empresarial se patentiza por la mayor flexibilidad en la distribución de medios que otorga el nuevo sistema a los ejecutores del programa, exigiendo, primordialmente, responsabilidad por el logro de las metas programadas.

En cuanto unidad de gestión, el programa mantiene su unidad y sustantividad propia a todo lo largo del proceso presupuestario: nace como tal en el seno del anteproyecto de cada Servicio y como tal se examina y somete al régimen de prioridades sectoriales y globales, se incluye en el presupuesto definitivo, se ejecuta, se contabiliza y se controlan su progreso y sus resultados finales.

Como unidad contable, proporciona información valiosa para los órganos y personas responsables, sobre la marcha del programa en términos materiales y financieros. Con la periodicidad requerida, la contabilidad por programas muestra la relación entre la cantidad de trabajo efectuado y el trabajo total planeado para toda la vigencia fiscal, entre el gasto incurrido y la asignación total de recursos y la correlación entre trabajo y gastos realizados y programados. Estas informaciones permiten efectuar reajustes internos en la ejecución de los programas, dotando así a sus gestores de una sólida base de hechos para orientar sus decisiones.

Finalmente, como unidad responsable, somete al gestor del programa a un doble tipo de control: por los resultados materiales obtenidos y por la actividad financiera en la que radica la responsabilidad presupuestaria tradicional. El control de la actividad financiera se sigue exigiendo sobre las mismas bases clásicas, cualesquiera que sean los organismos inves-

tidos de las funciones de pre-auditoría y post-auditoría. El control de los resultados materiales obtenidos, en cambio, tipifica la nueva concepción presupuestaria y permite, a los órganos responsables de la planificación económica del país, juzgar de la eficiencia de la gestión y, en su caso, asignar los recursos para el próximo ejercicio fiscal en base a un sistema de prioridades, en cuya evaluación debe intervenir el factor de eficiencia ya demostrada.

III - Técnica Presupuestaria en Bolivia

Sin pretender realizar una exposición sistemática de la técnica del presupuesto por programas introducido en Bolivia, nos referiremos brevemente a los aspectos principales:

Nomenclatura del Presupuesto por Programas

Se han tomado como elementos básicos de la programación presupuestaria: las funciones, subfunciones, programas, subprogramas, actividades y los proyectos u obras.

No existiendo criterios definidos en cuanto al contenido, alcances y uso de la terminología de estos elementos, los expertos de las Naciones Unidas y CEPAL, que asesoraron en Bolivia, señores Gonzalo Martner y Juan J. Jimenez, adecuaron la técnica a la realidad económica y administrativa del país. De la experiencia obtenida, podríamos intentar las siguientes interpretaciones conceptuales de los elementos indicados:

Función:- Es una esfera específica de acción del Estado, como la educación, la salud pública, la defensa nacional, etc.- También se define la función, como un propósito institucionalizado que debe cumplir el Estado mediante sus órganos, preferentemente a través de la prestación de servicios públicos y la producción de bienes destinados a satisfacer las necesidades de la colectividad.

Subfunción:- Es una división significativa de una función que se utiliza cuando un propósito institucionalizado comprende varios aspectos

que impiden englobarlo en una sola función.

Programa:- Es el conjunto de actividades o proyectos coordinados, capaces de producir resultados homogéneos y cuantificables, utilizando los recursos asignados y encargando su ejecución a organismos de alto nivel.

Subprograma:- Es la división de ciertos programas complejos, destinada a facilitar la ejecución de metas parciales y cuantificables por unidades de operación determinadas.

Actividad:- Es una acción determinada para cumplir las metas de un programa o subprograma de funcionamiento, utilizando los recursos asignados.

Proyecto u obra:- Es un conjunto de trabajos a realizar en un programa de inversión, para la formación de bienes de capital, expresados en una unidad productiva capaz de funcionar en forma independiente.

Clasificaciones usadas.-

Además de los elementos indicados, se han utilizado las siguientes clasificaciones:

1) Clasificación por Objeto del Gasto.

La finalidad principal de esta clasificación, es la de permitir la fiscalización y control de los gastos ministeriales o de otros servicios; mediante ella se describen las cosas que el Gobierno compra para desarrollar sus actividades; constituye la clasificación tradicional del presupuesto. En Bolivia, se ha adoptado la siguiente Clasificación por Objeto del Gasto:

a) Servicios personales; que incluye: Haberes Básicos, Categorías, Aguinaldo, Bono Funcional, Bono Profesional, Bono de Bs. 50.000.- Asignación Familiar, Haberes en moneda extranjera, Sueldos fijos, Indemnización y Deshaucio, Horas extraordinarias, Personal supernumerario, Derecho de Frontera y Región, Asignación Alimenticia, Salarios y Destajos, Gastos de Representación, Asignación de Alquileres, Categorías especiales de Sanidad

Categorías especiales de Comunicaciones, Bonificación por Servicio Activo Militar, Bono por actividad de vuelo Fuerzas Armadas, Bonificación a Carabineros, Socorros, Devolución de Rancho, Honorarios, Dietas, Conjuces, Asignación a Oficiales del Registro Civil, Acumulación de Cátedras, Asignación Pro-Libro, Permanencia obligada, Asignación a Cónsules Honorarios, Créditos Reconocidos por Servicios Personales.

b) Gastos Generales, que comprende: Viáticos, Gastos de Viaje y Pasajes, Transporte de bienes y mercaderías, Seguros en general, Servicio de Comunicaciones, Servicios Públicos, Materiales y Suministros, Mantenimiento, Alimentación, Vestuario, Impresos y Publicaciones, Alquileres, Gastos Oficiales, Gastos varios e imprevistos y Créditos por Gastos Generales.

c) Transferencias, que incluye: Pagos de Previsión Social, Pagos financieros, Pagos a otras entidades del Sector Público que no se convertirán en inversiones, Pagos al Sector Privado, Transferencias en especie al Sector Privado, Pagos a Organismos Internacionales, Créditos reconocidos por transferencias.

d) Inversiones, que comprende: Inversiones Directas, Construcciones, Maquinaria y Equipo, Inversiones Indirectas, Inversión Financiera y Créditos reconocidos por inversiones.

La ventaja práctica del nuevo clasificador de gastos de Bolivia, radica en haber resumido unos dos mil conceptos complejos, impropios, contradictorios y repetidos en 59 partidas. Esta clasificación ha de ser mejorada teniendo en cuenta la experiencia propia y la de otros países.

2) Clasificación Institucional.

Esta clasificación es también común a cualquier sistema presupuestario con diferencia de grados, pues todos ellos tienen que tomar en cuenta la organización administrativa de un país para la asignación de recursos.

Un rápido bosquejo de la organización administrativa de Bolivia,

nos indicará la clasificación institucional adoptada para el presupuesto por programas.

El Sector Público, se divide en cuatro partes:

a) Gobierno Central, comprende los Poderes Legislativo, Judicial y Ejecutivo; este último incluye la Presidencia de la República y sus servicios anexos, los Ministerios en número de doce y la Contraloría General. El Gobierno Central también engloba las empresas gubernamentales.

b) Gobierno Departamental, comprende las autoridades político-administrativas de los departamentos y provincias, a cargo de Prefectos y Subprefectos.

c) Gobierno Municipal, de carácter autónomo, comprende las Comunas departamentales, provinciales y seccionales.

d) Entidades Descentralizadas, son las que tienen un régimen especial de administración y un grado variable de libertad para recaudar e invertir sus recursos, en gran parte se trata de instituciones extrapresupuestarias.

Las entidades descentralizadas de acuerdo a su grado de libertad, pueden subdividirse en: entidades fiscales descentralizadas, entidades autónomas, organismos autárquicos y mixtos.

La estructura institucional y la organización administrativa de un país, plantean algunos problemas a la introducción del nuevo sistema presupuestario; algunos aspectos discutidos son los siguientes:

a) Dificultad de asegurar un grado de integración, complementariedad y coordinación aceptable entre los programas y las reparticiones administrativas, sin crear resistencia en los cuadros conservadores de la administración pública, que sensiblemente constituyen mayoría.

b) Régimen legal caduco, contradictorio e inflexible, que superpone jurisdicciones y funciones, constituyendo un escollo para la coordinación de programas y actividades.

c) Falta de una Oficina Central de Presupuestos y de Oficinas Ministeriales especializadas, con capacidad para asimilar la reforma.

La clasificación institucional tiene importancia en relación a la división primaria del presupuesto en: Títulos y Capítulos; en cambio a partir de los Capítulos, la clasificación institucional cede su importancia en favor de los Programas, Subprogramas, Actividades y Proyectos u Obras, que son los elementos dinámicos y determinantes de la nueva técnica presupuestaria. Sería conveniente buscar una equivalencia entre los Títulos y Capítulos, con las Funciones y Subfunciones, para completar el uso de la nomenclatura del presupuesto por programas.

3) Clasificación Funcional.-

La complejidad y dualidad de funciones y organización, plantea la necesidad de un reordenamiento de los gastos del Gobierno con criterio funcional, abstrayendo las reparticiones a las que se encomienda su gestión.

Sobre la base del esquema y las recomendaciones del "Manual de Clasificaciones de las Naciones Unidas", en Bolivia, se ha adoptado la siguiente Clasificación Funcional:

1) Servicios Generales:

- a) Administración General
- b) Defensa Nacional
- c) Justicia y Policía

2) Servicios Sociales:

- a) Educación
- b) Salud Pública
- c) Trabajo y Previsión Social
- d) Otros Servicios Sociales

3) Servicios Económicos:

- a) Agricultura y Ganadería
- b) Recursos Minerales
- c) Transportes y Comunicaciones

4) Inclasificables: Deuda Pública.

Una limitación de esta clasificación, consiste en que ella no consolida aún todo el Sector Público de Bolivia, por falta de datos de las esferas extrapresupuestarias del mencionado sector; actualmente se realizan esfuerzos en ese sentido.

4) Clasificación Económica.

Esta clasificación que es más útil en los niveles superiores del Gobierno, facilita la información necesaria para adoptar decisiones de política económica sobre la composición y nivel del ingreso y del gasto público. La clasificación económica, permite precisar los volúmenes de las inversiones y el gasto corriente y la forma en que el impacto gubernamental se trasmite mediante las transferencias.

En Bolivia se ha adoptado la siguiente clasificación económica:

I - Gastos Corrientes:

1) Gastos Corrientes en Bienes y Servicios:

- a) Remuneraciones a empleados civiles
- b) Remuneraciones a las Fuerzas Armadas
- c) Alquileres de activos fijos
- d) Construcción y equipos militares
- e) Otros bienes y servicios para uso corriente

2) Intereses de la deuda pública

3) Transferencias corrientes:

- a) Al Sector Privado
- b) Al Sector Público Independiente
- c) A los Gobiernos Locales
- d) Al Exterior

II - Gastos de Capital

- 1) Formación bruta de capital
- 2) Amortización de la Deuda
- 3) Transferencias de Capital
 - a) Al Sector Público Independiente
 - b) A los Gobiernos Locales

Etapas del proceso de Programación Presupuestaria en Bolivia.-

El proceso presupuestario en Bolivia comprende las siguientes etapas: 1) Programación Presupuestaria; 2) Elaboración del proyecto anual; 3) Presentación del Presupuesto al Congreso; 4) Discusión y Aprobación; 5) Ejecución y 6) Control.

1) Programación Presupuestaria: Esta etapa tiene por finalidad hacer que el presupuesto interprete y exprese las metas de largo y mediano plazo establecidas en los planes de desarrollo económico y social y en los de inversiones públicas. La programación global del presupuesto se realiza considerando las cuentas consolidadas de los ingresos y gastos del sector público de los dos años anteriores así como las proyecciones de los programas generales de desarrollo económico.

En el mes de abril, el Consejo Nacional de Desarrollo hace un cálculo de los ingresos previsibles para el siguiente año con los datos proporcionados por los organismos técnicos del Ministerio de Hacienda; sobre la base de ese estimado, el Presidente de la República hace la primera distribución de cuotas provisionales de gastos ministeriales.

2) Preparación del Presupuesto: Esta etapa comienza con el aviso de la Presidencia de la República de la asignación de cuotas provisionales de gastos. Luego, cada Ministerio y a distintos niveles, elabora el proyecto de presupuesto teniendo en cuenta las metas de los programas respectivos. Cumplida esta labor, el proyecto de cada Ministerio pasa a la Dirección General de Presupuestos, donde se realiza una revisión detallada tanto del contenido como del aspecto técnico.

3) Presentación del Proyecto al Congreso: Preparado el proyecto por cada Secretaría de Estado y previa la revisión de la Dirección General de Presupuestos, se pasa al Ejecutivo para su consideración conjunta. Allí, con el asesoramiento de los organismos técnicos se realiza una revisión general, se introducen las reformas finales y luego de compatibilizar y coordinar todos los proyectos con las metas del Plan de Desarrollo,

se envía al Legislativo. El proyecto enviado incluye el Mensaje del Presidente de la República y del Ministerio de Hacienda, el Presupuesto Consolidado de Ingresos y Gastos del Gobierno Nacional y el Plan Fiscal, que explica la forma en que se han relacionado y vertebrado las metas a largo y mediano plazo y el plan de inversiones con el presupuesto anual.

4) Discusión y Aprobación Legislativa: Recibido el proyecto del presupuesto por el Legislativo, siguiendo la hermenéutica legal informan las comisiones respectivas de la Cámara de Diputados. Con dicho informe se abre la discusión. Aprobado en la Cámara Baja, pasa a la de Senadores donde sigue el mismo procedimiento. En el estudio y discusión puede intervenir el Ejecutivo por intermedio del Ministerio de Hacienda. Aprobado y sancionado el proyecto por el Legislativo, se remite al Jefe del Ejecutivo para su promulgación como Ley de la República.

En esta etapa, es conveniente indicar que a diferencia de lo que ocurría antes, el presupuesto por programas, proporciona a los legisladores la información necesaria sobre la unidad administrativa conductora, su organización, los objetivos que persigue, lo que se quiere hacer, los recursos necesarios, el tiempo que se empleará. Luego proporciona el detalle de los gastos clasificados y finalmente indica el personal encargado de ejecutar el programa de funcionamiento o de capital. En esta forma el Legislativo interviene con pleno conocimiento; las modificaciones que introduce no resultan arbitrarias, pues ellas tienen que seguir una técnica definida de cortes, para no destruir una obra importante con una reforma inconsulta.

5) Ejecución: Sancionado y promulgado el presupuesto entra a regir durante un año fiscal, de 1° de Enero a 31 de Diciembre.

La ejecución se basa en un programa de gastos que presenta cada Ministerio de acuerdo a los planes y a un calendario de inversiones. En el caso de gastos corrientes no sujetos a planes se puede optar el sistema de duodécimas. Este programa de gastos se revisa en la Dirección de Presupues

tos, teniendo en cuenta las disponibilidades de fondos y las prelación y sobre esa base se dicta el decreto de fondos, disponiendo la salida y uso de los gastos en la forma que se considere conveniente.

Cumplidos estos pasos, los servicios pueden girar con cargo a las sumas autorizadas por los decretos de fondos, los que se ajustan a los programas o giros fijados en la Ley de Presupuestos. Quedan exceptuados de este tratamiento las partidas referentes a las dietas parlamentarias y los haberes.

Las oficinas presupuestarias de los Ministerios, deben informar periódicamente sobre si la ejecución del presupuesto se ajusta a las normas legales. En este aspecto, juegan papel primordial los analistas presupuestarios que asesoran la administración, pudiendo objetar cualquier gasto realizado.

Se han previsto disposiciones prácticas en materia de créditos adicionales, suplementarios, extraordinarios, transferencia de créditos, etc.

Para facilitar la administración presupuestaria se lleva un sistema de contabilidad de kardex con tarjetas correspondientes a cada programa. Esta contabilidad se lleva por duplicado en la Oficina Central de Presupuestos y en cada Servicio.

6) Control: En la nueva técnica presupuestaria el control es de 2 clases:

Control Contable, que se realiza mediante la glosa y los sistemas convencionales para fiscalizar el gasto.

Control Técnico, se realiza para verificar la forma y el estado de avance de las obras programadas, con relación a los costos previstos y a los costos reales.

En Bolivia el control de la ejecución del presupuesto programado está a cargo de los Interventores de la Contraloría y los Analistas de la Dirección General de Presupuestos. Ambos funcionarios coordinan sus actividades para realizar la labor de control.

Grados de la Programación Presupuestaria.-

Habiendo indicado la nomenclatura de los conceptos básicos, las clasificaciones y las etapas del proceso del presupuesto programado, conviene referirnos a los grados que comprende la programación presupuestaria.

La técnica del presupuesto por programas en Bolivia se ha dividido en 6 grados:

1) La descripción literal, se refiere a los objetivos del programa, con designación de la unidad administrativa ejecutora, indicación de las disposiciones legales que regulan sus actividades y de los medios y recursos con que se pretende alcanzar los resultados previstos. El primer año, 1961, no se pudo determinar unidades de medida para muchos programas ni realizar medición de costos, de ahí que la parte literal no siempre cuantifique los objetivos de los programas.

2) Las apropiaciones o presupuesto financiero, consiste en el ordenamiento estructural de los gastos clasificados por objeto, siguiendo en líneas generales un criterio económico que distingue los gastos corrientes y de capital. Como se indicó en otro lugar las apropiaciones se clasifican en 4 rubros: a) Servicios Personales; b) Gastos Generales; c) Transferencias y d) Inversiones. La distribución detallada del gasto en estos 4 rubros es de la incumbencia reglamentaria del Ministerio de Hacienda.

La presentación de las apropiaciones comprende cinco columnas que expresan:

i) Número de giro formado por dos guarismos, de los cuales el primero indica el Ministerio. Este número corresponde al lugar que ocupa cada organismo en el orden de presentación presupuestaria. El segundo guarismo del N° de giro, establece el orden correlativo de las partidas de gasto dentro de un Ministerio empezando por la unidad.

ii) La clave, consiste en un número que individualiza el gasto por su objeto según el código de clasificación.

iii) Las partidas que figuran en la tercera columna expresan literalmente cada guarismo de la clave.

iv y v) Las dos últimas columnas indican los montos globales de cada partida, correspondiente a la gestión vigente y al año anterior como dato de comparación.

3) Fresupuesto de Personal, se refiere al personal responsable de conducir y ejecutar las actividades, con especificación del número de funcionarios, clasificados por cargos, el haber básico del año anterior para fines de comparación y los haberes básicos mensual y anual de la gestión vigente.

El año 1961, en Bolivia se implantó el presupuesto por programas en los tres grados mencionados, faltando completar con los que se indican en orden correlativo.

4) Presupuesto de Materiales, es el que indica el total de bienes requeridos para cumplir los objetivos o metas cuantificadas; este presupuesto y el de personal proporcionan información valiosa para medir la productividad y la distribución de disponibilidad de bienes entre los sectores público y privado.

5) La medición de resultados, es la programación cuantificada de las realizaciones físicas a conseguir en la gestión fiscal. Este es el as pecto más importante de la programación y el nexo dinámico entre el presupuesto anual y el plan de desarrollo. En el fondo es el compromiso del Eje cutivo y sus organismos técnicos y administrativos de realizar y alcanzar con los recursos dados las metas fijadas en cada programa. Consiste en rea lizar el análisis y cálculo de los costos globales y unitarios de los resultados obtenidos en una gestión, para que sobre esa base ^{con} y los ajustes necesarios, se pueda determinar las asignaciones correspondientes al presupuesto de la siguiente gestión.

De lo expuesto se deduce que la introducción del presupuesto por programas, constituye un proceso gradual, de manera que es preciso consoli

dar las primeras fases de la programación antes de proseguir con las siguientes, por cuanto éstas requieren como dato previo la correcta ejecución de las primeras.

El presupuesto de 1961 ha sido objeto de una programación parcial, que comprende los tres primeros grados. En 1962 el presupuesto del Gobierno Central se ha dividido en dos: uno de funcionamiento o gastos corrientes y otro de inversiones o capital; también se ha comenzado a incorporar el presupuesto de materiales.

Para tener una idea de la forma y contenido de un presupuesto por programas, transcribimos a continuación el que corresponde al Departamento de "Sanidad Vegetal", año 1961:

PROGRAMA II - SANIDAD VEGETAL

Los objetivos de este programa consisten en el estudio de las plagas y enfermedades que afectan a los principales cultivos en el país; campañas de Sanidad Vegetal en el invierno y primavera con brigadas móviles; ordenamiento sistemático de insectos y hongos como plagas de la agricultura y formación de un museo entomofitopatológico; inspección y cuarentena de semillas, plantas, tubérculos, etc., para exportaciones e importaciones. Dirigir y orientar campañas de carácter nacional, como la lucha permanente de la mosca de la fruta (planes con cargo a fondos del B.I.D., lucha contra la langosta, etc.) Trabajos del laboratorio para la determinación de las plagas y enfermedades, así como análisis de insecticidas, fungicidas y semillas importadas y nacionales. Finalmente la aplicación de las diferentes disposiciones legales fitosanitarias.

A P R O P I A C I O N E S

N° de giro	Clave	Partidas	Presupuesto 1960	Presupuesto 1961
Servicios Personales				
25-42	1.-	Haberes Básicos	41.698.800	41.698.800
25-43	2.-	Categorías	9.036.568	10.259.488
25-44	3.-	Aguinaldo	4.227.947	4.329.857
25-45	4.-	Bono Funcional	17.824.061	3.420.748
25-46	5.-	Bono Profesional		28.800.000
25-47	6.-	Bono de Bs. 50.000	14.400.000	14.400.000
25-48	11.-	Derecho de Frontera y Región ...	514.000	514.000
25-49	12.-	Asignación Alimenticia	976.000	976.000
25-50	13.-	Salarios	15.000.000	15.000.000
T o t a l			103.677.376	119.398.893
Gastos Generales				
25-51	32.-	Viáticos y Gastos de Viaje		10.000.000
25-52	35.-	Materiales y Suministros	26.000.000	16.000.000
T o t a l			26.000.000	26.000.000
Transferencias				
25-53	47.-	Pagos a Organismos Internacionales (Comité Interamericano para Acridiología 7.500 \$us.)...		90.000.000
TOTAL DEL PROGRAMA			129.677.376	235.398.893

P E R S O N A L

N° de personas	C a r g o s	1960		1961
		Haber Básico anual	Haber Básico mensual	Haber Básico anual
2	Administrativos Profesionales 5to.	4.464.000	186.000	4.464.000
2	Administrativos Profesionales 6to.	4.060.800	169.200	4.060.800
11	Oficiales lro.	20.116.800	152.400	20.116.800
1	Oficial 2do.	1.677.600	139.800	1.677.600
4	Oficiales 3ro.	6.105.600	127.200	6.105.600
1	Auxiliar 2do.	1.400.400	116.700	1.400.400
2	Auxiliares en Yacuiba y Camiri....	2.750.400	114.600	2.750.400
1	Auxiliar 3ro.	1.123.200	93.600	1.123.200
24	T o t a l	41.698.800		41.698.800

Aspecto Administrativo.- De acuerdo a las necesidades creadas por la reforma, la Oficina Central de Presupuestos que en Bolivia depende del Ministerio de Hacienda, ha sido ampliada y se la ha reorganizado con la

siguiente estructura:

La Dirección General de Presupuestos y Egresos comprende dos Administraciones: 1) la Administración Nacional de Presupuestos y 2) la Administración Nacional del Tesoro.

La primera comprende los Departamentos de: 1) Estudios y Programación Presupuestaria, 2) Operación Presupuestaria que incluye las Secciones de: Análisis Presupuestario y la de Control de Compromisos y Pagos y 3) el Departamento de Contabilidad que cuenta con la Sección de Kardex.

Falta completar la organización de la Dirección General, con oficinas presupuestarias en cada Ministerio con personal capacitado que dependa de la Oficina Central.

En cuanto a las relaciones del Consejo Nacional de Desarrollo Económico, Junta Nacional de Planeamiento y la Dirección General de Presupuestos por una parte y de ellos con el resto de la Administración Pública, hace falta institucionalizarlas en un Estatuto Administrativo.

IV.- Evaluación de la labor realizada y perspectivas.

Por las dificultades que se presentaron a tiempo de realizar la reforma presupuestaria el año 1961, falta de datos, de organismos y personal especializado, sólo se consiguió introducir una programación parcial, sin precisar unidades de medición, costos ni resultados.

Las apropiaciones no se pudieron distribuir en todos los subprogramas y actividades; los gastos generales, transferencias e inversiones se asignaron a la altura de la Oficina del Ministro, dejando descubiertos algunos subprogramas. El primer año no se consignó el detalle de materiales para cada actividad.

Pese a las limitaciones indicadas, la sustitución del presupuesto tradicional, ha mejorado el régimen presupuestario de Bolivia. A este respecto son oportunas las siguientes palabras del señor Ministro de Hacienda: "... los beneficios de la programación no son frutos finales sino acumulativos. La introducción y consolidación de los primeros grados de la progra

mación, bastan por sí solos para poner en marcha una cadena de efectos directos, beneficiosos y modernizadores de la Administración Pública. Ello, equivale a decir que incluso si la programación se detuviese en sus primeros grados sin abarcar los posteriores, el sistema presupuestario se habría situado ya en una órbita conceptual y metodológica tan superior a la del sistema clásico, que se justificaría por sí misma la programación parcial".

Las medidas necesarias para consolidar el nuevo sistema presupuestario en Bolivia, podemos sintetizar en los siguientes puntos:

- 1) Aprobación de una nueva Ley Orgánica del Presupuesto.
- 2) Estudio de una reforma administrativa general inspirada en la ejecución del Plan de Desarrollo Económico y Social y del Presupuesto por Programas.
- 3) Preparación de personal especializado en la nueva técnica presupuestaria.
- 4) Sistematización conceptual y orgánica de los programas, clasificaciones y elementos utilizados.
- 5) Complementación de las etapas y grados que faltan: lista de materiales, costos globales y unitarios y control de resultados.
- 6) División del presupuesto en uno de funcionamiento y otro de capital. Esta división se quiere llevar a la práctica en la presente gestión.
- 7) Aplicación del presupuesto por programas a los gobiernos departamentales, municipales y organismos descentralizados.
- 8) Consolidación de todos los presupuestos del Sector Público procurando llegar a un Presupuesto Económico Nacional, incluyendo el Sector Privado.

Las perspectivas del presupuesto por programas en el caso de Bolivia están ligadas a la ejecución del Plan de Desarrollo Económico y Social, ya que sin un sistema presupuestario adecuado es imposible que el Gobierno pueda realizar los objetivos fijados a mediano y largo plazo.

Finalmente, aún en el caso de que el Plan no se llevara a la práctica, el nuevo sistema presupuestario siempre será un eficaz instrumento de realización estatal.