
gestión pública

Presupuestar en Perú

Nelson Shack

ILPES



NACIONES UNIDAS



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

Santiago de Chile, junio de 2006



Este documento fue preparado por Nelson Shack, consultor del Área de Políticas Presupuestarias y Gestión Pública, del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), en el marco de las actividades del programa “Modernización del Estado, desarrollo productivo y uso sostenible de los recursos naturales”, ejecutado por CEPAL en conjunto con la *Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit* (GTZ). Ricardo Martner, Jefe del Área de Políticas Presupuestarias y Gestión Pública, colaboró en la versión final del documento.

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

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN impreso 1680-8827

ISSN electrónico 1680-8835

ISBN: 92-1-322930-5

LC/L.2557-P

LC/IP/L.273

N° de venta: S.06.II.G.85

Copyright © Naciones Unidas, junio de 2006. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

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

Índice

| | |
|--|----|
| Resumen | 7 |
| Introducción | 9 |
| 1. Antecedentes | 11 |
| 1.1 El contexto institucional de las reformas presupuestarias | 11 |
| 1.2 Condiciones generales de gobernabilidad fiscal..... | 14 |
| 2. La elaboración del presupuesto | 21 |
| 2.1 Procesos esenciales..... | 21 |
| 2.2 Actores principales | 28 |
| 2.3 Aspectos legales | 28 |
| 2.4 Innovaciones recientes..... | 28 |
| 2.5 Transparencia presupuestaria | 35 |
| 2.6 Desafíos pendientes | 36 |
| 3. La aprobación del presupuesto | 39 |
| 3.1 Procesos esenciales..... | 39 |
| 3.2 Actores principales | 41 |
| 3.3 Aspectos legales | 42 |
| 3.4 Transparencia presupuestaria | 42 |
| 3.5 Desafíos pendientes | 44 |
| 4. La ejecución del presupuesto | 45 |
| 4.1 Procesos esenciales..... | 45 |
| 4.2 Actores principales | 51 |
| 4.3 Aspectos legales | 51 |
| 4.4 Innovaciones recientes..... | 52 |
| 4.5 Transparencia presupuestaria | 53 |
| 4.6 Desafíos pendientes | 54 |
| 5. La evaluación del presupuesto | 55 |
| 5.1 Procesos esenciales..... | 55 |

| | | |
|-----------|---|-----------|
| 5.2 | Actores principales..... | 57 |
| 5.3 | Aspectos legales..... | 57 |
| 5.4 | Innovaciones recientes..... | 57 |
| 5.5 | Transparencia presupuestaria..... | 66 |
| 5.6 | Desafíos pendientes..... | 66 |
| 6. | Iniciativas recientes en materia de participación ciudadana..... | 69 |
| 6.1 | Antecedentes..... | 70 |
| 6.2 | Marco normativo..... | 71 |
| 6.3 | Forma de operación..... | 72 |
| 6.4 | El PP en el presupuesto 2005..... | 74 |
| 6.5 | Participación de las mujeres en el PP..... | 74 |
| 6.6 | Mitos y realidades en torno al PP..... | 75 |
| 6.7 | Desafíos pendientes..... | 77 |
| 7. | Desafíos y tareas pendientes, a manera de conclusiones..... | 79 |
| | Bibliografía..... | 81 |
| | Anexos..... | 83 |
| | Serie gestión pública: números publicados..... | 89 |

Índice de cuadros

| | | |
|-----------|--|----|
| Cuadro 1 | Composición de los ingresos tributarios 2001-2004..... | 16 |
| Cuadro 2 | Ejecución del gasto público 2001-2004..... | 17 |
| Cuadro 3 | Ejecución del gasto público per cápita 2001-2004..... | 17 |
| Cuadro 4 | Composición de la variación del gasto público per cápita..... | 19 |
| Cuadro 5 | Operaciones del FEF..... | 35 |
| Cuadro 6 | Composición del gasto público..... | 51 |
| Cuadro 7 | Entidades firmantes según nivel de gobierno..... | 60 |
| Cuadro 8 | Variaciones significativas en el número de indicadores propuestos 2004-2005..... | 64 |
| Cuadro 9 | Muestra de indicadores trabajados entre la DNPP, pliegos y unidades ejecutorias del Gobierno Nacional..... | 65 |
| Cuadro 10 | Resultados cuantitativos del proceso participativo..... | 74 |
| Cuadro 11 | Agentes participantes según género en el presupuesto participativo, 2005..... | 75 |
| Cuadro 12 | Proyectos priorizados en el presupuesto participativo de gobiernos regionales, 2005... .. | 76 |
| Cuadro 13 | Presupuesto institucional de apertura de gobiernos locales, 2004..... | 76 |
| Cuadro 14 | Presupuesto de inversiones de gobiernos locales, 2004..... | 77 |
| Cuadro 15 | Experiencias locales en mejora de gobernabilidad asociada al presupuesto participativo..... | 77 |

Índice de gráficos

| | | |
|-----------|--|----|
| Gráfico 1 | Déficit fiscal 2000-2005..... | 15 |
| Gráfico 2 | Ingresos tributarios 2000-2005..... | 15 |
| Gráfico 3 | Distribución del gasto según funciones, 2005..... | 30 |
| Gráfico 4 | Autorización y ejecución del gasto del Gobierno Nacional y Regional..... | 48 |
| Gráfico 5 | Ejecución del gasto en inversiones y en bienes y servicios..... | 49 |

Índice de figuras

| | | |
|----------|--|----|
| Figura 1 | Visión integral del sistema de planeamiento..... | 22 |
| Figura 2 | Esquema de articulación de objetivos en el proceso presupuestario..... | 23 |

| | | |
|-----------|--|----|
| Figura 3 | Estructura de los clasificadores presupuestarios 2005 | 27 |
| Figura 4 | Flujograma del proceso de elaboración presupuestal..... | 27 |
| Figura 5 | Cobertura institucional de la ley de presupuesto | 29 |
| Figura 6 | Flujograma del proceso de elaboración presupuestal..... | 40 |
| Figura 7 | Flujograma del proceso de ejecución presupuestal | 46 |
| Figura 8 | Fases de ejecución del ingreso | 47 |
| Figura 9 | Fases de ejecución del gasto | 48 |
| Figura 10 | Componentes del gasto público | 50 |
| Figura 11 | Rigideces en el presupuesto por recursos ordinarios | 50 |
| Figura 12 | Flujograma del proceso de evaluación presupuestal | 56 |
| Figura 13 | Esquema general del SSEGP | 58 |
| Figura 14 | Proceso de gestión de CARS | 59 |
| Figura 15 | Indicadores para la medición y evaluación del desempeño | 62 |
| Figura 16 | Relaciones entre categorías presupuestarias e indicadores | 62 |
| Figura 17 | Implementación del registro de información para la conformación de un sistema de seguimiento y evaluación del gasto público..... | 63 |
| Figura 18 | Operación piloto para el AF 2003..... | 70 |
| Figura 19 | Marco normativo..... | 71 |
| Figura 20 | Esquema del proceso de presupuesto participativo..... | 73 |

Resumen

Elaborar el Presupuesto en el Perú, a pesar de los avances normativos y metodológicos del último quinquenio en torno al planeamiento estratégico, programación multianual, priorización y estructuración funcional programática del gasto, sigue siendo un ejercicio primariamente incremental.¹ Es decir, con variabilidades menores, manteniendo las estructuras de gasto de los años previos, la discusión global se centra en cómo asignar (entre sectores y pliegos presupuestarios) los recursos marginales adicionales de los que se dispone. Al interior de los pliegos, no se observa mayor complejidad puesto que los recursos ganados son reasignados entre las diferentes unidades ejecutoras del gasto, sin seguir necesariamente, órdenes de prelación y prioridades preestablecidas.

La presupuestación incremental se explica en parte por la rigidez presupuestaria² y la inercia metodológica,³ la misma que puede ser explicada por el énfasis prioritario dado a la función de estabilización como eje rector de la actividad del ente normativo presupuestal. En efecto, si el objetivo máximo es preservar el equilibrio fiscal, lo cual se logra con singular éxito: ¿por qué cambiar las normas y directivas?, ¿por qué evaluar y modificar las metodologías en uso?

¹ En los niveles de gobierno regional y local, no obstante, la introducción de los presupuestos participativos, viene generando una dinámica diferente, estableciendo las bases para romper el esquema incremental.

² Que desde la perspectiva del gasto, por la fuente de financiamiento Recursos Ordinarios, supera el 95% del total.

³ Una comparación somera de las Directivas de Programación, Formulación, Ejecución y Evaluación del Presupuesto Público en el Perú de los años 1999 y 2000 con las recientes del 2004 ó 2005 muestra que éstas, siguen también un patrón incremental en su contenido.

No obstante, en los últimos años, ha habido muy importantes innovaciones en materia de Transparencia Presupuestaria y en la institucionalización de diversos mecanismos para incrementar la Participación Ciudadana en el proceso de toma de decisiones respecto a la asignación del gasto público, por medio del desarrollo de planes concertados y presupuestos participativos.

Al respecto, consideramos que sólo ampliando la participación, el control y la vigilancia social en las acciones públicas, especialmente en materia de asignación y ejecución de recursos, en adición a los logros en materia fiscal, se podrá incrementar la productividad y calidad del uso de los mismos. Ello propiciará, en forma adicional y complementaria al logro de los objetivos nacionales, departamentales, provinciales y distritales de desarrollo, el fortalecimiento institucional en un marco de transparencia y probidad en la gestión pública, así como la construcción de una ciudadanía realmente activa y participativa, que incorpore a los grupos excluidos al ejercicio pleno de la misma, y fortalezca el proceso de consolidación democrática, descentralización y modernización del Estado Peruano.

En este orden de ideas, el presente documento contiene un conjunto de reflexiones⁴ en torno a la necesidad de introducir reformas estrictamente vinculadas al proceso presupuestario, sobre la base de la experiencia práctica y lecciones aprendidas por el autor en la Dirección General del Ente Rector del Sistema Nacional de Presupuesto Público en el Perú.

⁴ Las cuales han sido enriquecidas con los importantes aportes de Roger Salhuana, con quien el autor desarrolló varias de las innovaciones presupuestarias durante el último lustro de las cuales se da cuenta en el presente documento. Evidentemente, los errores y omisiones son exclusivamente responsabilidad del autor.

Introducción

El presupuesto público en el Perú es uno de los procesos administrativos con mayor nivel de institucionalidad. De hecho la creación misma del Ministerio de Hacienda en agosto de 1821 se fundaba sobre la importancia de administrar los fondos públicos. Posteriormente, en 1969 se modificó la denominación de Ministerio de Hacienda por la de Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), la misma que luego de una variación temporal, de 1980 a 1985, hacia Ministerio de Economía, Finanzas y Comercio, se mantiene igual, hasta hoy en día. Las funciones hacendarias recaen en el Viceministerio de Hacienda, que junto con el Viceministro de Economía constituyen las dos grandes áreas de línea a través de las cuales opera el MEF.

La presupuestación pública es normada a partir del Viceministerio de Hacienda, específicamente desde la Dirección Nacional del Presupuesto Público (DNPP), dependencia que conjuntamente con todas las demás áreas del Ministerio, en 1993 enfrentó procesos de reestructuración de personal, ayudadas por el cambio tecnológico que simplificó el procesamiento, almacenamiento, clasificación y registro de información, aunque los métodos de presupuestación siguieron siendo en esencia los mismos. Esto se debe, principalmente, a que el énfasis del proceso presupuestario, recayó fundamentalmente en el control de la caja fiscal.

No obstante, la complejidad en la gestión de los recursos trasciende el tema del equilibrio fiscal. Diversos estudios y la experiencia práctica misma, muestran las severas limitaciones en la operatividad del Estado. Los bienes y servicios públicos prestados son

en general deficitarios tanto en calidad como en cantidad. El Presupuesto Público es el principal instrumento de programación del Estado para el cumplimiento de sus funciones, misión y objetivos nacionales, a la vez que instrumento para la política económica. Por tal razón, las funciones de asignación, distribución y estabilización,⁵ inherentes al Estado en su conjunto, son (o deberían ser) instrumentalizadas a través del presupuesto.

Las cifras muestran, a todas luces, que el Estado ha sido exitoso en su cometido principal: mantener el equilibrio fiscal. De hecho los números, si bien marcadamente influidos por el ciclo económico, muestran una clara tendencia decreciente del déficit.

Sin embargo, la insatisfacción mostrada por la población cuestiona la calidad del gasto y los bienes y servicios públicos que este financia. Y es que la mejora de la calidad del gasto público implica desde una adecuada priorización de las acciones o de las asignaciones entre las alternativas diferentes (eficiencia en la asignación), desarrollo de acciones que garanticen el acceso a servicios básicos a los más pobres (distribución equitativa), maximización de resultados en el uso de los mismos (eficiencia en la ejecución), logro de metas y objetivos previstos (eficacia en el impacto), entre otros.

El Estado peruano es conciente de la necesidad de mejorar la calidad de gasto público y ha venido promoviendo políticas públicas tendientes a ello, como la descentralización, el presupuesto participativo, la focalización del gasto social, el planeamiento estratégico multianual. No obstante, no ha habido aún un esfuerzo sistemático por vincular la presupuestación con dichos esfuerzos (paralelos) realizados.

Este documento, ordenado a través de las fases de desarrollo del proceso presupuestario, trabaja en torno a la idea de que no sólo la falta real de voluntad política o la inercia burocrática evitan tal articulación en el nivel operativo, sino que también, las propias estructuras de presupuesto y los métodos inerciales de presupuestación juegan un rol muy importante.

Finalmente, cabe expresamente mencionar que los análisis y reflexiones⁶ que se plantean a continuación, giran estrictamente en el ámbito presupuestario y se basan en la experiencia práctica y lecciones aprendidas por el autor en la Dirección General del Ente Rector del Sistema Nacional de Presupuesto Público del Perú, razón por la cual el presente documento no contiene información respecto de otros procesos de reforma e innovación en la gestión financiera estatal trascendentales tales como la implementación del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) a nivel nacional y sub nacional, la consolidación de la Tesorería Pública, el diseño e implementación de una Estrategia de Administración de Pasivos y el reperfilamiento de la deuda pública, llevados a cabo durante el último lustro.

⁵ Ver Musgrave, 1987.

⁶ Que han sido enriquecidas con los importantes aportes de Roger Salhuana, con quien el autor desarrolló varias de las innovaciones presupuestarias durante el último lustro.

1. Antecedentes

1.1 El contexto institucional de las reformas presupuestarias

Más que hablar de reformas presupuestarias en el Perú de los últimos años, debiéramos hacer referencia a un proceso de mejora en marcha. En efecto, si bien, la reforma de los 90's, en lo presupuestario, consistió en la introducción de la estructura funcional programática y en la operación del comité de caja para el control del gasto público, en el nuevo siglo se vienen desarrollando políticas públicas de mucho mayor envergadura como la descentralización, que vienen demandando ajustes en lo presupuestario.

Los procesos de reforma del último lustro han tenido que ver con la ampliación de la cobertura institucional del Presupuesto Público, la mejora sustancial de los niveles de transparencia fiscal y acceso público a la información, la nueva normatividad que inicia la integración de los procesos administrativos de la gestión financiera estatal, como son la contabilidad, tesorería, endeudamiento y presupuestación; y, fundamentalmente, el Presupuesto Participativo, que se inició en el 2003 en el marco de una operación piloto y se generalizó a los gobiernos subnacionales en el año 2004.

El Presupuesto Participativo ha sido consagrado como una política pública desde la Constitución Política del Perú e incluido explícitamente en la Ley de Bases de la Descentralización, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Ley Orgánica de Municipalidades, teniendo incluso su propia ley, la Ley Marco del Presupuesto Participativo. Representa un cambio paradigmático en la presupuestación, abarcando sólo la fase de programación, progresivamente inducirá cambios sustantivos en el resto de fases del proceso presupuestario.

Asimismo, la transparencia presupuestaria ha marcado transversalmente el desarrollo de innovaciones presupuestarias, a raíz de los lamentables sucesos de corrupción ocurridos durante la década del 90.

En efecto, el año 2001, el Estado peruano estableció el marco institucional (Decreto de Urgencia N° 035-2001) para que la ciudadanía pueda tener acceso a la información sobre las finanzas públicas, de tal manera que el seguimiento y evaluación de las políticas públicas sea factible.

Esta iniciativa se fundamentó en el convencimiento de que la transparencia en las Finanzas Públicas y la existencia de mecanismos efectivos de rendición de cuentas son importantes tanto para incrementar la confianza de los agentes económicos privados nacionales y extranjeros en el accionar gubernamental, como para luchar contra la corrupción y obtener eficiencia, eficacia y equidad en el manejo de los recursos públicos. Además, constituye el reconocimiento del derecho fundamental de la persona, consagrado en el numeral 5. del Artículo 2° de la Constitución Política del Estado, de solicitar sin expresión de causa la información que requiera y recibirla de cualquier entidad pública, en el plazo legal, con el costo que suponga el pedido, exceptuando aquélla que afecta la intimidad personal y las que expresamente se excluya por ley o por razones de seguridad nacional.⁷

El 13 de julio de 2002, con el nuevo gobierno elegido democráticamente, el Congreso de la República aprueba la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que establece entre otras que “toda información que posea el Estado se presume pública, salvo las excepciones expresamente previstas en la ley⁸. Por tal razón, el Estado tiene la obligación de entregar la información que demanden las personas en aplicación del principio de publicidad.

La ley también establece la obligatoriedad por parte de las entidades de designar funcionarios responsables para la entrega de la información, debiendo existir sanciones para el incumplimiento. Asimismo, se establece la difusión progresiva de información básica a través de Internet, tales como los datos de la entidad, disposiciones, adquisiciones de bienes y servicios. La ley también señala los procedimientos que todo ciudadano debe seguir para hacer la solicitud de información a las entidades, la misma que podrá ser provista en documentos escritos, fotografías, grabaciones, soporte magnético o digital, etc.; siempre y cuando se abone los costos de reproducción de los mismos de acuerdo a las disposiciones de cada entidad. Las entidades tienen un plazo máximo para la entrega de la información solicitada, pudiendo los solicitantes, si así lo desearan, acercarse a la entidad en horas de oficina y acceder directamente a la información deseada.

⁷ Tomado de la exposición de motivos del Decreto de Urgencia N° 035-2001.

⁸ La información expresamente clasificada como secreta y estrictamente secreta a través de un acuerdo adoptado por la mayoría del número legal de los miembros del Consejo de Ministros; materias cuyo conocimiento público pueden afectar los intereses del país en negociaciones o tratos internacionales; la información protegida por el secreto bancario, tributario, comercial, industrial, tecnológico y bursátil; la información interna de las entidades de la Administración Pública o de comunicaciones entre éstas que contengan consejos, recomendaciones u opiniones producidas como parte del proceso deliberativo y consultivo previo a la toma de una decisión de gobierno; la información preparada u obtenida por asesores jurídicos o abogados de las entidades de la Administración Pública cuya publicidad pudiera revelar la estrategia a adoptarse en la tramitación o defensa en un proceso administrativo o judicial; la información vinculada a investigaciones en trámite referidas al ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración Pública; la información que tiene por finalidad prevenir y reprimir la criminalidad en el país y cuya revelación puede entorpecerla; la información referida a los datos personales cuya publicidad constituya una invasión de la intimidad personal y familiar. La información referida a la salud personal, se considera comprendida dentro de la intimidad personal y; aquellas materias cuyo acceso esté expresamente exceptuado por la Constitución, o por una Ley aprobada por el Congreso de la República.

1.1.1 Transparencia de la información sobre las finanzas públicas⁹

La información sobre finanzas públicas está puesta a disposición a través de los portales de Internet de las entidades o a través de diarios u medios acordes con las características particulares de las entidades.

Toda Entidad de la Administración Pública debe publicar, trimestralmente, lo siguiente:

- a) Su Presupuesto, especificando: los ingresos, gastos, financiamiento, y resultados operativos de conformidad con los clasificadores presupuestales vigentes.
- b) Los proyectos de inversión pública en ejecución, especificando: el presupuesto total de proyecto, el presupuesto del período correspondiente y su nivel de ejecución y el presupuesto acumulado.
- c) Información de su personal especificando: personal activo y, de ser el caso, pasivo, número de funcionarios, directivos, profesionales, técnicos, auxiliares, sean éstos nombrados o contratados por un período mayor a tres (3) meses en el plazo de un año, sin importar el régimen laboral al que se encuentren sujetos, o la denominación del presupuesto o cargo que desempeñen; rango salarial por categoría y el total del gasto de remuneraciones, bonificaciones, y cualquier otro concepto de índole remunerativo, sea pensionable o no.
- d) Información contenida en el Registro de procesos de selección de contrataciones y adquisiciones, especificando: los valores referenciales, nombres de contratistas, montos de los contratos, penalidades y sanciones y costo final, de ser el caso.
- e) Los progresos realizados en los indicadores de desempeño establecidos en los planes estratégicos institucionales o en los indicadores que les serán aplicados, en el caso de entidades que hayan suscrito Convenios de Gestión.
- f) Las Entidades de la Administración Pública están en la obligación de remitir la referida información al Ministerio de Economía y Finanzas, para que éste la incluya en su portal de Internet, dentro de los cinco (5) días calendario siguientes a su publicación.

El Ministerio de Economía y Finanzas debe publicar, adicionalmente a lo establecido en el artículo anterior, la siguiente información:

- a) El Balance del Sector Público Consolidado, dentro de los noventa (90) días calendario de concluido el ejercicio fiscal, conjuntamente con los balances de los dos ejercicios anteriores.
- b) Los ingresos y gastos del Gobierno Central e Instancias Descentralizadas comprendidas en la Ley de Presupuesto del Sector Público, de conformidad con los Clasificadores de Ingresos, Gastos y Financiamiento vigente, trimestralmente, incluyendo: el presupuesto anual y el devengado, de acuerdo a los siguientes criterios (i) identificación institucional; (ii) clasificador funcional (función/programa); (iii) por genérica de gasto; y (iv) por fuente de financiamiento.
- c) Los proyectos de la Ley de Endeudamiento, Equilibrio Financiero y Presupuesto y su exposición de motivos, dentro de los dos (2) primeros días hábiles de setiembre, incluyendo: los cuadros generales sobre uso y fuentes y distribución funcional por genérica del gasto e institucional, a nivel de pliego.
- d) Información detallada sobre el saldo y perfil de la deuda pública externa e interna concertada o garantizada por el Sector Público Consolidado, trimestralmente, incluyendo: el tipo de

⁹ Referida a información presupuestaria, financiera y contable del Sector Público.

acreedor, el monto, el plazo, la tasa de amortización pactada, el capital y los intereses pagados y por devengarse.

- e) El cronograma de desembolsos y amortizaciones realizadas, por cada fuente de financiamiento, trimestralmente, incluyendo: operaciones oficiales de crédito, otros depósitos y saldos de balance.
- f) Información sobre los proyectos de inversión pública cuyos estudios o ejecución hubiesen demandado recursos iguales o superiores a mil doscientas (1,200) Unidades Impositivas Tributarias, trimestralmente, incluyendo: el presupuesto total del proyecto, el presupuesto ejecutado acumulado y presupuesto ejecutado anual.
- g) El balance del Fondo de Estabilización Fiscal (FEF) dentro de los treinta (30) días calendario de concluido el ejercicio fiscal.
- h) Los resultados de la evaluación obtenida de conformidad con los indicadores aplicados, dentro de los noventa (90) días calendario siguientes de concluido el ejercicio fiscal.

Conjuntamente con la Ley de Presupuesto, la Ley de Equilibrio Financiero y la Ley de Endeudamiento Interno y Externo, el Poder Ejecutivo remite al Congreso de la República un estimado del efecto que tendrá el destino del Gasto Tributario, por regiones, sectores económicos y sociales, según su naturaleza. Asimismo, todo proyecto de Ley que modifique el Gasto Tributario, deberá estar acompañado de una estimación anual del impacto que dicha medida tendría sobre el presupuesto público y su efecto por regiones, sectores económicos y sociales, según su naturaleza.

El Marco Macroeconómico Multianual deberá contener, además de lo dispuesto por el Artículo 10 de la Ley N° 27245, Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal, la siguiente información:

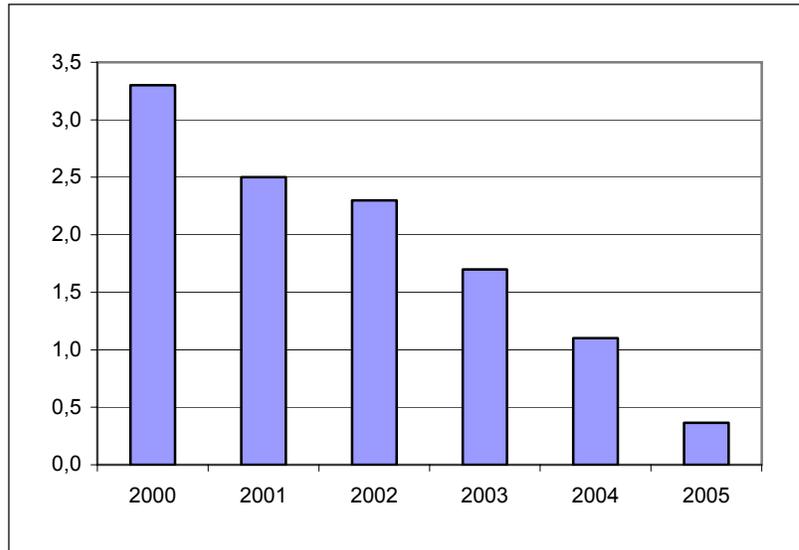
- a) Un análisis sobre riesgos fiscales por variaciones sustanciales en los supuestos macroeconómicos, conteniendo una indicación sobre las medidas contingentes a adoptar ante éstas.
- b) Una relación completa de las exoneraciones, subsidios y otros tipos de Gasto Tributario que el Sector Público mantenga, con un estimado del costo fiscal de cada uno de ellos, así como un estimado del costo total por región y por sector económico y social, según su naturaleza.

En síntesis, se aprobó una profunda normatividad para que la Transparencia Presupuestaria, que implica hacer más accesible y comprensible los procesos presupuestarios, y la información resultante de los mismos en materia de asignación y ejecución de los recursos públicos para los distintos actores sociales (legisladores, académicos, periodistas, formadores de opinión y ciudadanos en general), sea parte de la cultura organizacional de las instituciones públicas en el Perú.

1.2 Condiciones generales de gobernabilidad fiscal

De acuerdo a las cifras macroeconómicas, la posición fiscal peruana ha progresado notablemente, superando déficit del sector público consolidado mayores a 3% del PIB en el año 2000 hasta lograr cifras menores al 0,5% en el año 2005. No obstante, este camino no ha estado exento de sobresaltos.

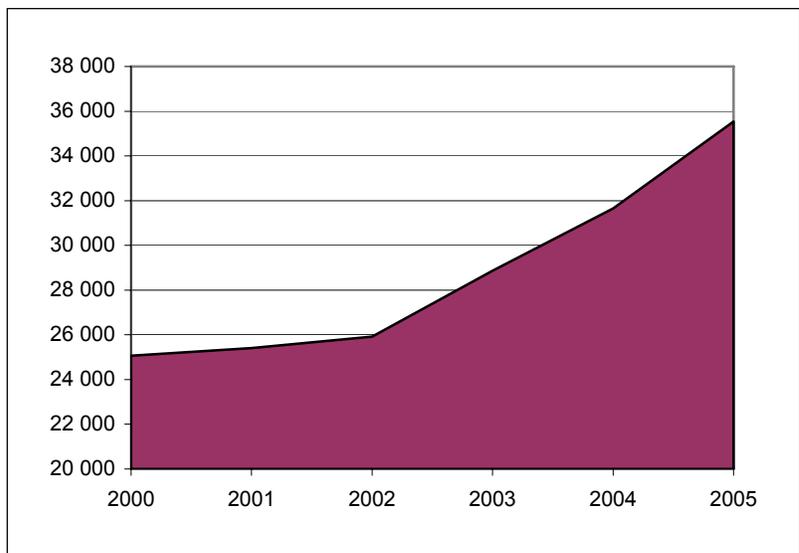
Gráfico 1
DEFICIT FISCAL 2000-2005
(En porcentaje del PIB)



Fuente: BCRP.

Esta mejora en la posición fiscal se debió en gran medida a la evolución favorable de los ingresos tributarios, que crecieron en más de 42% en términos reales entre 2000 y 2005, como se puede apreciar, lo cual está directamente asociado, además de los efectos de las mejoras en la administración tributaria, con el éxito en el control de la inflación y en el crecimiento del PIB.

Gráfico 2
INGRESOS TRIBUTARIOS 2000-2005
(En millones de nuevos soles de 2005)



Fuente: SUNAT, INEI.

1.2.1 Por el lado del ingreso

Durante este periodo, si bien se han creado o elevado algunos impuestos —creación del Impuesto a las Transacciones Financieras (ITF) y del Impuesto Temporal a los Activos Netos (ITAN), tasa del 30% de Impuesto a la Renta, de 19% para el Impuesto General a las Ventas (IGV)—, también se han reducido otros, como los aranceles, el Impuesto Selectivo al Consumo (ISC) a los combustibles y se han eliminado el Impuesto Extraordinario de Solidaridad (IES) y el Anticipo Adicional del Impuesto a la Renta.

El efecto neto de estos complejos cambios introducidos a la tributación, conjuntamente con la continuación de políticas de mejoras administrativas en la SUNAT, es una trayectoria de ingresos tributarios crecientes, que según lo señalado por el MEF en el Marco Macroeconómico Multianual 2006-2008, se mantendrá alimentada por un mayor dinamismo de la economía peruana, aunque en términos de su participación respecto al PIB, la presión tributaria desde hace varios años se sitúa alrededor entre el 13% y 14%.

El impuesto que representa más ingresos para la recaudación tributaria es el impuesto general de las ventas, el mismo que entre 2001 y 2004 ha crecido en 27.4% en términos reales. En segundo lugar esta el impuesto a los ingresos con un 28.3% y en similar periodo creció en 48.9%.

El monto recaudado debido al impuesto general a las ventas ha aumentado en los últimos años, y en 2004 presentó su mayor valor, esto explicado a la mayor recaudación tanto de IGV (interno e importaciones)

Los impuestos a las importaciones disminuyeron en los años 2002 y 2003, pero en el 2004 el monto recaudado se elevó. El Impuesto selectivo al consumo (ISC) presentó una disminución en el último año, debido a la reducción del ISC de combustibles, tal como se puede apreciar en el cuadro N^o 1.

Cuadro 1
COMPOSICIÓN DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS 2001-2004
(En millones de nuevos soles de 2005)

| | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | Var % 2004/2001 |
|--|--------|--------|--------|--------|--------------------|
| I. Ingresos tributarios | 25 927 | 26 105 | 29 012 | 31 860 | 22,9 |
| 1. Impuestos a los ingresos | 6 201 | 6 521 | 8 438 | 9 234 | 48,9 |
| - Personas naturales | 2 310 | 2 438 | 2 735 | 2 862 | 23,9 |
| - Personas jurídicas | 3 067 | 3 426 | 4 550 | 5 350 | 74,4 |
| - Regularización | 824 | 657 | 1 153 | 1 022 | 24,1 |
| 2. Impuestos al patrimonio | 0 | 0 | 0 | 0 | 0,0 |
| 3. Impuestos a las importaciones | 3 068 | 2 694 | 2 699 | 2 807 | -8,5 |
| 4. Impuesto general a las ventas (IGV) | 13 013 | 13 684 | 14 937 | 16 579 | 27,4 |
| - Interno | 7 562 | 8 138 | 8 955 | 9 745 | 28,9 |
| - Importaciones | 5 451 | 5 547 | 5 982 | 6 834 | 25,4 |
| 5. Impuesto selectivo al consumo (ISC) | 3 922 | 4 539 | 4 790 | 4 571 | 16,5 |
| - Comestibles | 2 556 | 3 258 | 3 478 | 3 250 | 27,1 |
| - Otros | 1 367 | 1 281 | 1 313 | 1 322 | -3,3 |
| 6. Otros ingresos tributarios | 2 866 | 1 886 | 1 497 | 2 212 | -22,8 |
| 7. Documentos valorados | -3 142 | -3 220 | -3 351 | -3 542 | 12,7 |

Fuente: SUNAT, INEI.

1.2.2 Por el lado del gasto

Por otro lado, si bien, en términos absolutos, los ingresos tributarios vienen creciendo notablemente, los gastos lo han hecho también de manera significativa, particularmente el gasto

corriente, y dentro de éste, los componentes que mayor efecto tienen en la rigidez presupuestal: planillas, otros gastos corrientes y servicios de deuda.

En efecto, como se puede observar en el cuadro adjunto, el crecimiento real del gasto de las entidades del Gobierno Nacional y de los Gobiernos Regionales entre el año 2001 y 2004 fue de sólo 13%, pero el crecimiento de la amortización de la deuda pública creció en 90%. Sin embargo resulta destacable también el significativo deterioro del gasto de inversión, que cayó, en similar período, en 17% en términos reales.

Cuadro 2
EJECUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO^{1/} 2001-2004
(En millones de nuevos soles de 2005)

| Grupo genérico del gasto | 2001 ^{2/} | 2002 ^{2/} | 2003 | 2004 | Var % 2004/2001 |
|----------------------------------|--------------------|--------------------|---------------|---------------|--------------------|
| Amortización de la deuda | 3 320 | 3 798 | 6 142 | 6 295 | 90,0 |
| Bienes y servicios | 6 769 | 6 043 | 5 850 | 5 916 | (12,6) |
| Intereses y cargos de la deuda | 4 359 | 4 240 | 4 389 | 4 417 | 1,3 |
| Inversiones | 4 351 | 3 802 | 3 546 | 3 596 | (17,4) |
| Inversiones financieras | 241 | 233 | 217 | 298 | 23,7 |
| Obligaciones previsionales | 6 727 | 7 208 | 7 064 | 7 192 | 6,9 |
| Otros gastos corrientes | 1 752 | 2 071 | 2 699 | 3 068 | 75,1 |
| Otros gastos de capital | 361 | 248 | 490 | 686 | 89,9 |
| Personas y obligaciones sociales | 10 214 | 10 718 | 11 240 | 11 684 | 14,4 |
| Total general | 38 095 | 38 360 | 41 637 | 43 152 | 13,3 |

Fuente: DNPP-MEF, INEI.

^{1/} Gobierno Nacional (GN) y Gobiernos Regionales (GR)

^{2/} En estos años en lugar de los GR existían los Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR)

El gasto per cápita por su parte, tuvo un crecimiento menor en el mismo período. Como se puede observar en el cuadro N°3, el crecimiento entre el 2001 y 2004 fue de apenas 8% en términos reales. Nuevamente, el pago por amortización de la deuda es el que muestra un mayor crecimiento. De acuerdo a estos números en el año 2001 se pagaban 126 soles por persona en deuda, cifra que subió a 228 soles por persona en el 2004, lo que representó un crecimiento de 81%, en términos reales.

Cuadro 3
EJECUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO^{1/} PER CÁPITA 2001-2004
(En nuevos soles de 2005)

| Grupo genérico del gasto | 2001 ^{2/} | 2002 ^{2/} | 2003 | 2004 | Var % 2004/2001 |
|----------------------------------|--------------------|--------------------|-----------------|-----------------|--------------------|
| Amortización de la deuda | 126,02 | 142,00 | 226,24 | 228,52 | 81,3 |
| Bienes y servicios | 256,91 | 225,90 | 215,50 | 214,75 | (16,4) |
| Intereses y cargos de la deuda | 165,45 | 158,51 | 161,66 | 160,36 | (3,1) |
| Inversiones | 165,15 | 142,13 | 130,62 | 130,54 | (21,0) |
| Inversiones financieras | 9,15 | 8,71 | 7,99 | 10,83 | 18,3 |
| Obligaciones previsionales | 255,33 | 269,46 | 260,19 | 261,10 | 2,3 |
| Otros gastos corrientes | 66,50 | 77,42 | 99,43 | 111,36 | 67,4 |
| Otros gastos de capital | 13,72 | 9,28 | 18,06 | 24,91 | 81,6 |
| Personas y obligaciones sociales | 387,69 | 400,68 | 414,02 | 424,16 | 9,4 |
| Total general | 1 445,92 | 1 434,09 | 1 533,71 | 1 566,52 | 8,3 |

Fuente: DNPP-MEF, INEI.

^{1/} Gobierno Nacional (GN) y Gobiernos Regionales (GR)

^{2/} En estos años en lugar de los GR existían los Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR)

La implementación de políticas de descentralización y la recuperación de las prácticas democráticas vienen ejerciendo y ejercerán mayor presión sobre el gasto puesto que si bien las normas precisan la neutralidad fiscal como elemento crítico y establecen controles al endeudamiento en el nivel subnacional, esto no necesariamente podría ser efectivo en la práctica. Por ejemplo, las transferencias de funciones y competencias de los programas ejecutados por el nivel central, no necesariamente implican un traslado automático de todas las funciones y todo el personal que estaba a cargo de su cumplimiento.

Ciertamente, el personal en el nivel centralizado no tiene incentivos para trasladarse al nivel descentralizado por temas remunerativos (el nivel central paga más) y por las complicaciones asociadas al cambio del lugar geográfico. Esto en la práctica generará mayor presión de gasto corriente, debido a que los gobiernos subnacionales tendrán que asumir la contratación de nueva burocracia para el desarrollo de las funciones, bajo el riesgo de que éstas no sean desarrolladas con los estándares previos, por lo menos.

Por su parte las demandas de recursos de grupos organizados y de interés como gremios y sindicatos son canalizadas (y atendidas) a través de mecanismos de presión que generan expectativas de resolución de todas las demandas existentes con una consecuente mayor demanda de gastos.

En este contexto, el control efectivo de la calidad del gasto por parte del Estado peruano se ha vuelto bastante limitado, aunque el control de la cantidad del mismo permanece muy sólido. Ciertamente, una baja calidad en el mediano y largo plazo presionará por una mayor cantidad de recursos para atender las necesidades de la población

1.2.3 Un análisis del gasto per cápita

Para poder analizar el peso relativo de los factores que explican el crecimiento del gasto público por habitante se utilizó un método de descomposición que permite identificar el efecto acumulado de cada uno de los factores en el orden que ocurren cuando se toman decisiones de gasto. En primer lugar, el efecto que tiene el crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB), manteniendo constante la prioridad macroeconómica del gasto. En segundo lugar se tiene el impacto que tiene la prioridad macroeconómica del gasto público dado el crecimiento del PIB.

Para identificar los efectos tenemos la siguiente relación:

$$GP_{pc} = \frac{GP}{N} = \frac{GP}{PBI} * \frac{PBI}{N}, \text{ donde}$$

GP_{pc} = Gasto Publico per cápita (GPpc)

$\frac{GP}{PBI}$ = Prioridad Macroeconómica del Gasto Publico

$\frac{PBI}{N}$ = Producto Interno Bruto per cápita (PIBpc)

Desarrollando la variación porcentual de la identidad se tiene que la variación del GP_{pc} es igual al efecto de la variación del PIB per cápita, el efecto de la variación de la relación $\frac{GP}{PBI}$ y el producto de las variaciones del PIB per cápita. Es decir:

$$Var.GP_{pc} = Var.\left(\frac{PBI}{N}\right) + Var.\left(\frac{GP}{PBI}\right) + Var.\left(\frac{PBI}{N}\right) * Var.\left(\frac{GP}{PBI}\right)$$

Aplicando la identidad a los valores estimados para los años de 2000-2004, tenemos:

Cuadro 4
COMPOSICIÓN DE LA VARIACIÓN DEL GASTO PÚBLICO PER CÁPITA
(En porcentajes)

| | 2001-2002 | 2003-2002 | 2003-2004 | Total |
|------------------|-----------|-----------|-----------|-------|
| Var. % PIB pc | 3,4 | 2,4 | 3,3 | 9,4 |
| Var. % GP/PIB | -2,6 | 7,0 | 2,3 | 6,2 |
| Efecto combinado | -0,1 | 0,2 | 0,1 | 0,6 |
| Var. % GP pc | 0,7 | 9,6 | 5,7 | 16,2 |

Fuente: Cálculos del autor.

Como se puede observar en la tabla de resultados, en el periodo de 2001-2002, se observa un aumento del PIBpc acompañado de una disminución de la prioridad macroeconómica del gasto, dando como resultado una leve expansión en el Gasto Público per capita. Para los años 2003-2002, se mantiene el crecimiento del PIBpc y un significativo incremento de la prioridad macroeconómica del gasto, los que explican un crecimiento significativo del gasto público per cápita. Una situación similar se observa en el período 2004-2003.

El efecto total es un crecimiento significativo del gasto público per cápita como consecuencia tanto del crecimiento del PIBpc como de la prioridad macroeconómica del gasto público.

2. La elaboración del presupuesto

2.1 Procesos esenciales

2.1.1 La programación

La programación presupuestaria se inicia, normalmente, a fines del mes de mayo. Constituye un ejercicio formal de planeamiento y asignación en el que los diferentes pliegos presupuestarios estructuran sus gastos siguiendo las pautas establecidas por la Dirección Nacional de Presupuesto Público (DNPP).

Los objetivos formales de la fase de programación normada por la DNPP son los de determinar:

- a) Los objetivos institucionales de corto plazo.
- b) La demanda global de gastos compatible con los objetivos definidos, las funciones y servicios que presta el pliego.
- c) La metodología a emplear para la estimación de los fondos, con el objeto de determinar el monto de la asignación presupuestaria total.

La programación representa, en teoría, la oportunidad para que las entidades públicas, que reciben créditos presupuestarios a través de la Ley Anual de Presupuesto, denominadas “Pliegos”, articulen su accionar con las prioridades sectoriales y nacionales, así como con sus propios objetivos estratégicos definidos en el proceso de planeamiento estratégico sectorial e institucional multianual.

Como señalan las directivas para la programación y formulación del presupuesto de la DNPP, en esta fase se debe:¹⁰

“Vincular los objetivos institucionales de cada Pliego con los Planes Estratégicos Sectoriales Multianuales (PESEM), los Planes de Desarrollo Regional Concertado (PDRC), los Planes de Desarrollo Local Concertado (PDLC) y los Planes Estratégicos Institucionales (PEI), para lograr una armoniosa articulación entre las acciones de mediano y largo plazo con las acciones de corto plazo, reflejadas en los presupuestos institucionales...”

Figura 1
VISIÓN INTEGRAL DEL SISTEMA DE PLANEAMIENTO



Fuente: DGPM - MEF

En la práctica, lo que las Directivas de la DNPP pretenden es establecer un esquema general de planeamiento, en parte para suplir la ausencia de muchos años de una institución responsable por dicho tema.¹¹ Y en parte por la necesidad de darle una lógica más consistente y mayor perspectiva a la programación de las actividades a implementar. En este escenario, se trataría de vincular los planes y la visión nacional con los planes territoriales e institucionales, hasta aterrizar en el presupuesto institucional a ser aprobado anualmente.

Los objetivos institucionales de corto plazo se subdividen en objetivos generales, parciales y específicos, los cuales deben desprenderse de la planificación estratégica sectorial, institucional y territorial. De acuerdo a lo señalado por la DNPP deben reflejar los propósitos que en materia de servicios institucionales, administración, recursos humanos, infraestructura y equipamiento desarrollará el pliego.

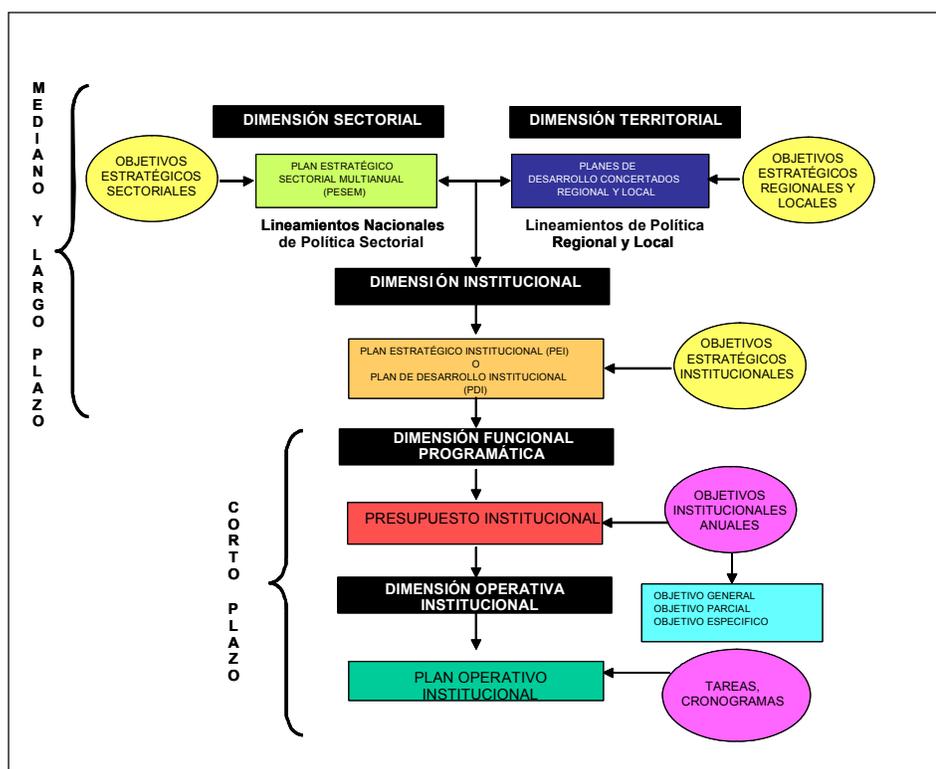
Los objetivos institucionales de corto plazo, así definidos, son luego equiparados con las categorías de la estructura funcional programática. De este modo, un objetivo general debe vincularse a un Programa, un objetivo parcial a un Subprograma y un objetivo específico a una Actividad o Proyecto.

¹⁰ Directiva para la Programación y Formulación del Presupuesto (varios años). www.mef.gob.pe

¹¹ Sin embargo, el 25 de MAYO de 2005 se promulgó la Ley N° 28522, que crea el Centro de Planeamiento (CEPLAN), entidad que será responsable de la planificación como instrumento técnico de gobierno y de gestión pública en el Perú.

Figura 2

ESQUEMA DE ARTICULACIÓN DE OBJETIVOS EN EL PROCESO PRESUPUESTARIO



Fuente: DNPP-MEF

Finalmente se establecen las prioridades entre objetivos y se procede a definir las metas presupuestarias que serán necesarias de alcanzar para lograr los objetivos ya definidos. Las metas presupuestarias son (o debieran ser) los productos cuantificables que permiten evaluar el avance en el logro de los objetivos del pliego.

Este esquema de programación de objetivos, acciones y metas que se ha venido desarrollando sin mayores variaciones en los últimos años adolecería de una inconsistencia conceptual. En la lógica sencilla del planeamiento institucional se debiera tener por un lado fines y por otro lado medios. Los fines se definen a través de los objetivos, es decir aquello que se quiere lograr y que en este esquema tiene un carácter netamente institucional. Es decir, qué quiere lograr la entidad, evidentemente en el cumplimiento de su misión. Luego se define qué (los medios) se tiene que hacer para lograr tales fines u objetivos. No obstante, en el desarrollo de la programación presupuestaria generalmente se confunden los objetivos específicos (fines) como equivalentes a las actividades y proyectos (medios) de la estructura funcional programática.

Por otro parte, la visión funcional programática y el planeamiento asociado a ella, debiera tener una mirada de los propósitos que se quieren lograr en el accionar del Estado y cuánto se quiere avanzar en ellos. A partir de allí se definirían las acciones concretas a implementar. Este esquema, sin embargo no se desarrolla en la práctica puesto que, pese a que el PESEM y el PEI señalan que el planeamiento se hace a través de los programas, persiste la visión institucional del presupuesto. Esto es lógico, puesto que los presupuestos se formulan a partir del accionar de las instituciones, que pueden realizar varios programas, y no a partir de los programas que no tienen asociada la responsabilidad unilateral de una entidad en su ejecución.

El intento de conciliar estos enfoques en las directivas de la DNPP, al equiparar los objetivos con los programas, subprogramas y actividades y proyectos de la estructura funcional programática, agrava la inconsistencia. Si bien conceptualmente se podría establecer una relación de analogía entre la perspectiva institucional del planeamiento y la funcional de la presupuestación, como se observa en el esquema adjunto, el impasse se genera en la rigidez de los programas, definidos normativamente y la flexibilidad de los propios procesos de planificación en la definición operativa de programas en los sectores y pliegos institucionales.

| Planeamiento | Presupuestación |
|---------------------|------------------------|
| Plan | Función |
| Política | Programa |
| Programa | Subprograma |
| Proyecto | Actividad/Proyecto |

Esta situación en la que a pesar que Programa y Proyecto en ambas columnas se “escriben igual”, significan “diferente”, incrementa sustantivamente la complejidad de elaborar un presupuesto por productos y más aún por resultados, así como para efectuar una evaluación del desempeño.

La siguiente gran sección de la fase de programación es la “demanda global de gastos”. Si bien se señala que esta determinación se hace en el marco de los objetivos institucionales definidos previamente, en la práctica consiste en un ejercicio de establecimiento de gastos sobre la base de los realizados el año previo, de acuerdo a la clasificación económica del gasto. Es decir, de acuerdo a las previsiones en torno al gasto de personal y obligaciones sociales, bienes y servicios, atención de compromisos, y las inversiones determinadas por las oficinas correspondientes, muchas veces sin atención a los objetivos institucionales. Este ejercicio consiste en la determinación del “cuadro de necesidades”, que no es más que la agregación de las demandas de gasto de cada una de las áreas de cada pliego, determinados siempre con una metodología incremental, es decir estimando cuánto recurso adicional se requerirá sobre la base de lo utilizado el año previo, sin que ello esté conectado necesariamente, de manera directa con los bienes y servicios que se proveerán adicionalmente, ni con una evaluación exhaustiva del “rendimiento” de los recursos utilizados en el año anterior.

La estimación de los ingresos con los que cuenta el pliego es realizada también en esta fase sobre la base de los techos presupuestarios establecidos por el MEF, principalmente en cuanto a los recursos ordinarios, canon y sobrecanon, foncomún, regalías y endeudamiento interno y externo. En el resto de fuentes se espera que el pliego realice las estimaciones pertinentes con el objeto de poder completar la asignación total para el presupuesto. Los techos presupuestarios deben ser consistentes con lo establecido en el Marco Macroeconómico Multianual, en el total. Sin embargo, la determinación de los montos por pliego es un ejercicio discrecional (lo cual no significa que sea arbitrario) que responde a mecanismos no ligados a ejercicios de priorización sistemática y explícita sino más bien a la priorización de tipo político que hace el mismo gobierno.

En esta fase los pliegos realizan una estimación de las necesidades de gasto que cada una de sus áreas tiene para la elaboración de su Cuadro de Necesidades, de acuerdo a las categorías económicas de gasto. Es decir, se realiza una revisión de las obligaciones que el pliego tiene en: personal y obligaciones sociales; bienes y servicios; subvenciones a personas jurídicas no públicas; inversión; y, gastos de naturaleza social.

Este resultado se contrasta con el techo presupuestal disponible y se hacen los ajustes necesarios, dependiendo si el techo es insuficiente para cubrir los requerimientos realizados en los cuadros de necesidades.

2.1.2 La formulación

En esta fase del proceso presupuestario, los pliegos, de acuerdo a lo señalado por las directivas de la DNPP, deben:

- a) Definir la estructura funcional programática del presupuesto institucional del pliego.
- b) Seleccionar las metas presupuestarias propuestas durante la fase de programación en función de la escala de prioridades.
- c) Consignar las “cadenas de gasto”, los montos para comprometer y las fuentes de financiamiento.

La definición de la estructura funcional programática se inicia con la remisión de la “propuesta de estructura” que la DNPP le remite a cada pliego. Luego, los pliegos plantean los ajustes pertinentes. Cabe señalar que la propuesta que remite la DNPP abarca a toda la cadena funcional programática, la misma que es elaborada hasta nivel de Componente, pasando por los Programas, Subprogramas y Actividades y/o Proyectos, siempre sobre la base de la estructura utilizada el año anterior, en un claro reflejo de la aplicación del principio del presupuesto incremental.¹²

En esta fase, dado que el pliego ya conoce la información sobre los montos máximos disponibles, se realiza la asignación financiera según la estructura funcional programática definida para el pliego y los clasificadores del gasto. Dicha información es remitida a la DNPP para su consolidación en el proyecto de Ley de Presupuesto Anual del Sector Público para el año correspondiente.

2.1.3 Techos de gasto

Los techos de gasto son establecidos en la fase de programación y formulación del presupuesto. El techo general de los gastos es establecido en el Marco Macroeconómico Multianual, el mismo que se formula con un horizonte de tres años.

Parte significativa del techo presupuestario para cada uno de los pliegos es establecido por el Ministerio de Economía y Finanzas, el mismo que a través de la DNPP comunica el monto a los pliegos con el fin de que estos puedan terminar la programación y formulación de su presupuesto.

El establecimiento de los techos a nivel de pliego no obedece plenamente a un procedimiento sistematizado y explícito de asignación de gasto. En una primera instancia, la DNPP establece los montos correspondientes a cada pliego sobre la base de:

- a) Los compromisos de gastos “ineludibles”, es decir aquellos que se tienen que realizar por vínculos contractuales tales como planillas, pensiones y pago de deuda.
- b) Los compromisos asumidos por el gobierno en el transcurso del año, que su ejecución se haya iniciado el año en curso o se inicie el siguiente año (aumentos salariales, principalmente).
- c) Las demandas recurrentes de los pliegos para atención de bienes y servicios principalmente.

En una segunda instancia, una vez establecida la propuesta DNPP, se evalúan las “demandas adicionales” de los pliegos, los cuales pueden ser incluidos con cierta discrecionalidad por parte de la DNPP en los montos finales.

¹² Esta rigidez inducida por la propia DNPP es observada por los propios pliegos y no son pocos los que anualmente remiten propuestas profundas de modificación de la estructura funcional programática correspondiente. Algunos de ellos planteando incluso modificar la definición de los Programas, nivel bastante agregado cuyas definiciones se hacen de manera centralizada.

Una tercera instancia lo constituye el Consejo de Ministros, sostenida sobre la base de la negociación política entre los responsables sectoriales, las esferas máximas del Poder Ejecutivo y el Ministerio de Economía para la priorización de determinadas acciones que sean de interés del gobierno o como respuesta a las presiones sectoriales o territoriales. Las decisiones que se tomen en este nivel son consolidadas por la DNPP, la misma que le remite a cada pliego su “techo presupuestal”¹³ final, así como una propuesta de estructura funcional programática hasta nivel de actividad y proyecto.

Los pasos que se siguen son:

- a) Los pliegos contrastan los techos presupuestales con sus demandas estimadas de gasto.
- b) Los pliegos adecúan la estructura funcional programática a su accionar, produciéndose modificaciones sólo en el nivel de actividad y proyecto, principalmente en la de proyectos.

2.1.4 Clasificadores

El registro de la información presupuestaria se realiza siguiendo la estructura y denominaciones establecidas por los clasificadores de ingresos y gastos. La DNPP publica anualmente una “Resolución Directoral”, aprobando la lista completa de clasificadores, según el siguiente esquema general:

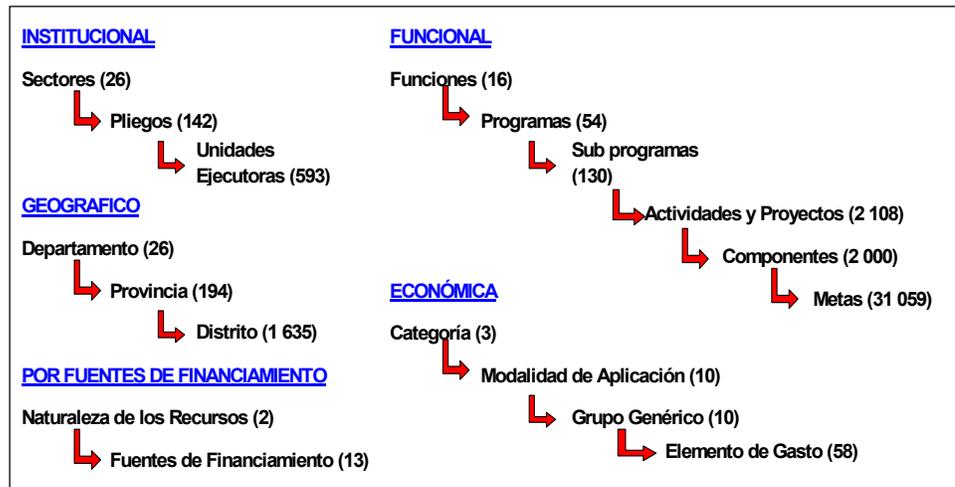
- a) Clasificador de Ingresos y Financiamiento
- b) Clasificador Institucional
- c) Clasificador Funcional Programático
- d) Clasificador de los Gastos Públicos
- e) Clasificador de Fuentes de Financiamiento

El clasificador de Ingresos y Financiamiento desarrolla en detalles los componentes del ingreso corriente, de capital, financiamiento y saldos de balance. El clasificador institucional detalla las entidades que reciben los créditos presupuestarios para el desarrollo de las acciones. El clasificador funcional programático permite una estructuración, clasificación y ordenamiento de los gastos según el propósito de la acción pública y las actividades y proyectos orientados hacia su cumplimiento. Por su parte el clasificador por grupo genérico desarrolla la clasificación económica del gasto público.

¹³ Anualmente la DNPP remite a los pliegos un “diploma” (en la jerga presupuestaria) conteniendo las cifras máximas de gasto según la clasificación económica del mismo.

Figura 3

ESTRUCTURA DE LOS CLASIFICADORES PRESUPUESTARIOS 2005

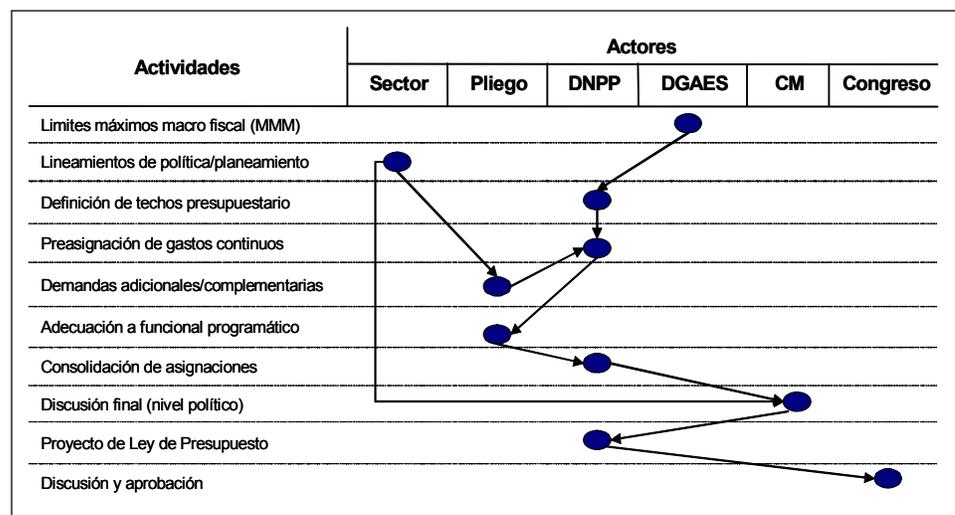


Fuente: MEF. Elaboración propia.

Luego de integrar el Anteproyecto de Ley de Presupuesto, la DNPP remite a la Alta Dirección del MEF el referido documento para su evaluación y después de recoger las modificaciones que hubiere lugar, el MEF propone al Consejo de Ministros dicho Anteproyecto, el cual generalmente es discutido en más de una sesión del gabinete hasta que luego que el Presidente de la República, el Primer Ministro y el Ministro de Economía, sobre la base de las exposiciones de los distintos Ministros, determinan las asignaciones presupuestarias definitivas con que se aprueba el Anteproyecto y es remitido en calidad de Proyecto de Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal siguiente al Poder Legislativo para su trámite correspondiente.

Figura 4

FLUJOGRAMA DEL PROCESO DE ELABORACIÓN PRESUPUESTAL



Fuente: Elaboración propia.

2.2 Actores principales

Los principales actores del proceso de programación y formulación son la Dirección General de Asuntos Económicos y Sociales (DGAES), la DNPP del MEF y los pliegos presupuestarios. La DGAES establece, a través del Marco Macroeconómico Multianual, los límites máximos generales de gasto anual los cuales, luego son individualizados a nivel de pliego por la DNPP. En segunda instancia, la DNPP comunica estos límites de gasto a los pliegos conjuntamente con una propuesta de desarrollo del gasto a través de las cadenas de gasto Funcional Programática.

Sobre la base de esta información los pliegos diseñan la estructura de sus gastos, ajustando siempre su accionar a la estructura funcional programática, predefinida por el MEF y, teóricamente, a las prioridades de su accionar definidos en los múltiples procesos de planeamiento estratégico.

2.3 Aspectos legales

El marco normativo general para la presupuestación en el Perú lo establecen las leyes N° 28112, Ley Marco de la Administración Financiera del Sector Público y la N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto. La Ley N° 28112 señala en su artículo 11° que:

“El Sistema Nacional de Presupuesto es el conjunto de órganos, normas y procedimientos que conducen el proceso presupuestario de todas las entidades y organismos del Sector Público en sus fases de programación, formulación, aprobación, ejecución y evaluación.”

En tanto que la Ley N° 28411 precisa en su artículo 1° que “La Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto (...), establece los principios, así como los procesos y procedimientos que regulan el Sistema Nacional de Presupuesto...”

El proceso de programación y formulación se realiza de acuerdo a las disposiciones que establece la DNPP a través de su directiva anual de Programación y Formulación. Cada nivel de gobierno cuenta con una directiva que establece las características propias de esta fase así como las particularidades asociadas a los pliegos del Gobierno Nacional, Regional, Local o las Entidades de Tratamiento Empresarial más conocidas como ETEs.

2.4 Innovaciones recientes

2.4.1 Cobertura institucional

Uno de los avances en materia de transparencia presupuestaria lo constituye el progresivo incremento de la cobertura institucional del presupuesto anual de la república. En los últimos años se adicionaron las transferencias de los gobiernos locales y las Entidades de Tratamiento Empresarial, conocidas como ETEs.

Figura 5



Fuente: DNPP-MEF

2.4.2 Estructura funcional programática

Diversas han sido las iniciativas de innovación asociadas al proceso presupuestario. Quizás la más significativa y aún en proceso de consolidación fue la introducción de la Estructura Funcional Programática (EFP).

Efectivamente, a mediados de los 90s, con el propósito de facilitar el análisis agregado del gasto público de manera estandarizada entre los países en desarrollo, el FMI planteó la Clasificación Funcional del gasto, la cual se basa en el propósito (función) hacia el cual está dirigido el gasto, y la Clasificación Económica basada en las características económicas de las transacciones en las cuales se ejecuta el gasto, tales como gastos de capital, gastos corrientes, intereses de la deuda, etc. (FMI, Pamphlet Series N°48). Esta clasificación funcional permitiría identificar los deberes del Estado en los que se ejecuta el gasto para lograr sus objetivos. Para 1997, a partir de las experiencias de Argentina y Brasil en especial, la Ley de Presupuesto de la República (Ley N° 26706) incluyó esta clasificación bajo la denominación de Estructura Funcional Programática (Shack y Salhuana, 1999).

Este nuevo ordenamiento de los gastos en el Estado propició una mayor transparencia de las cifras y una mejor comprensión de lo que estaba haciendo el Estado y cuánto estaba realmente invirtiendo en ello. Asimismo, permitió un flujo ordenado de la información de egresos e ingresos públicos para el análisis de las variables macroeconómicas relevantes para la política fiscal.

Los cambios tuvieron también como objetivo lograr una presupuestación articulada con las variables macroeconómicas y con la programación del corto, mediano y largo plazo, a la vez que permitir una gestión eficaz y eficiente de los recursos públicos.

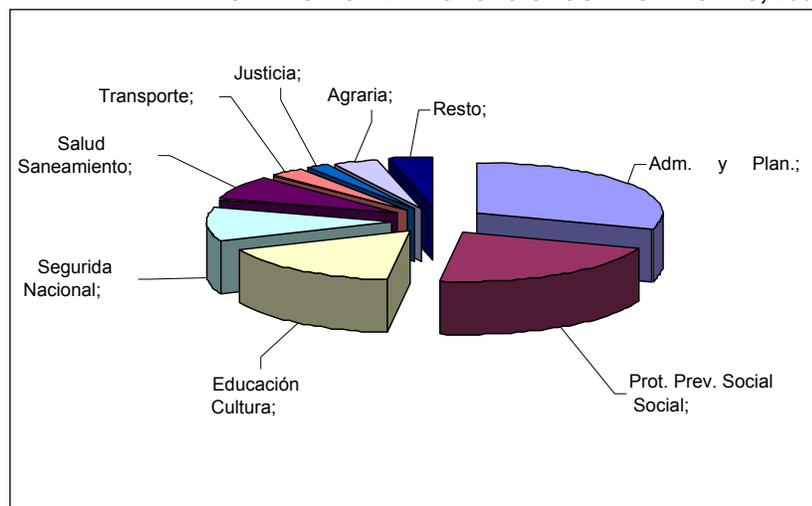
La estructura funcional programática incluye la clasificación del gasto según Función, Programa, Sub Programa, Actividad / Proyecto, Componente y Meta.

La función es el nivel máximo de agregación de las acciones de Gobierno para el cumplimiento de los deberes primordiales del Estado y son básicamente:

- Legislativa.
- Justicia.
- Administración y Planeamiento.
- Agraria.
- Protección y Previsión Social.
- Comunicaciones.
- Defensa Nacional y Seguridad Interna.
- Educación y Cultura.
- Energía y Recursos Minerales.
- Industria, Comercio y Servicios.
- Pesca.
- Relaciones Exteriores.
- Salud y Saneamiento.
- Trabajo.
- Transporte.
- Vivienda y Desarrollo Urbano.

En cuanto a la prioridad presupuestaria, según el presupuesto aprobado para el 2005, las funciones con mayor prioridad son las de Administración y Planeamiento (que incluye el pago de la deuda), asistencia y previsión social, educación y cultura y defensa y seguridad nacional.

Gráfico 3
DISTRIBUCIÓN DEL GASTO SEGÚN FUNCIONES, 2005



Fuente: DNPP-MEF

Los Programas, por su parte constituyen el desagregado de la Función y reflejan las acciones interdependientes que realiza el Estado con la finalidad de alcanzar objetivos y metas específicas. Los Subprogramas, por su parte, que son las divisiones de los programas, contienen Actividades y Proyectos que permitirán justamente lograr los objetivos y metas. Las Actividades y Proyectos comprenden las acciones destinadas a la materialización de los subprogramas, programas y funciones.

Proyecto: Operaciones limitadas en el tiempo, de las cuales resulta un producto final; pueden contener Gastos Corrientes cuando se encuentren referidos a incrementar la productividad del factor humano y Gastos de Capital, cuando incidan directamente en el incremento del patrimonio del Estado.

Actividad: Operaciones que se realizan de modo continuo y permanente, necesarias para el mantenimiento y operatividad de la acción de Gobierno; contienen costos operativos o de mantenimiento.

Los componentes son “...las tareas y trabajos, cuya realización es necesaria para la materialización de los objetivos de las Actividades y Proyectos programados. Se denominará "tarea" a cada componente de una Actividad determinada y "trabajo" a cada componente de un Proyecto.”

Finalmente, la meta (presupuestaria) constituye la cuantificación o descripción del producto final de los componentes considerados en la programación; siendo necesario acotar que su correcta identificación debe facilitar la evaluación presupuestal. Por ello su estructura, además de precisar su ubicación geográfica, debe considerar tres elementos básicos: finalidad, unidad de medida y valor a alcanzar.

Restricciones asociadas a la actual EFP

La clasificación funcional programática del gasto ha permitido un ordenamiento de las cuentas públicas y junto con el SIAF han mejorado notablemente la administración financiera del gasto. Sin embargo, no ha dialogado perfectamente con los esfuerzos por consolidar el planeamiento en la administración pública.

En parte esto puede deberse a que tanto en la clasificación por funciones como por programas del gasto, no se pueden establecer conexiones unidimensionales con los responsables institucionales, ya sea en los ministerios y pliegos. Y, la presupuestación se realiza en los hechos en el nivel institucional, principalmente con los pliegos. Al no poder establecerse claramente responsabilidades unitarias por las funciones y los programas en el nivel institucional, no puede haber un planeamiento por programas que se reflejen posteriormente en la presupuestación. Esto se agrava si tomamos en cuenta, como se sostiene en este documento, que el presupuesto sigue parámetros incrementales, manteniendo más o menos constante las estructuras de gasto previas, año a año.

2.4.3 Integración entre planificación y presupuestación plurianual

De acuerdo a la normatividad vigente, la planificación en el sector público tiene carácter plurianual en tanto que la presupuestación es anual. La implementación de los PESEMs tenía como elemento a desarrollar un marco para la presupuestación plurianual. No obstante, si bien se ha logrado institucionalizar el PESEM y el PEI, la articulación de éstos con el presupuesto anual es deficiente. Las razones que explican esta situación son diversas y poco exploradas en realidad. Una de ellas es que la programación duplica el trabajo que ya se realizó en el planeamiento, otra es que en general las áreas de planeamiento trabajan por separado de las de presupuesto y, al ser éstas últimas las que tienen más peso institucional (por el tema de los recursos), se priorizan los mecanismos y procedimientos propios de presupuesto a la hora de asignar.

En efecto, si bien las directivas de programación y formulación del presupuesto público señalan que en esta fase, sobre la base de los PESEM y PEIs, los pliegos definen los objetivos institucionales de corto plazo, esto en sí mismo podría significar un contrasentido ya que si en el PESEM y PEI se definen objetivos, para qué determinar nuevos objetivos, tal como lo señala la Directiva de la DNPP.

Según dicha directiva en esta fase los pliegos determinan los objetivos institucionales de corto plazo, los cuales a su vez se subdividen en generales, parciales y específicos. No queda claro, y más bien parece ser que no lo son, si estos objetivos son los mismos objetivos del PEI, que habla de objetivos estratégicos generales y parciales. Al duplicar el trabajo de planeamiento, se reduce el peso e influencia del PEI en la presupuestación y se crean nuevos objetivos que no necesariamente se alinean con las prioridades institucionales definidas por los planificadores.

Una complicación adicional se genera cuando se vincula la definición de objetivos con la estructura funcional programática. Es decir, cuando se afirma que los objetivos se reflejan en la

categoría presupuestaria programática. Esto por que se están combinando dos perspectivas del planeamiento. Por un lado el planeamiento estratégico enfocado básicamente en lo institucional¹⁴ y por el otro lado el planeamiento, que se asocia a una perspectiva más programática (sobre la base de la estructura funcional programática). En esta perspectiva, uno podría definir objetivos asociados a los programas por un lado y objetivos asociados a los propósitos institucionales por el otro, pero no necesariamente los dos al mismo tiempo como si fueran las dos caras de una moneda. Esta debilidad conceptual, pareciera tener parte de la explicación del divorcio entre planificación plurianual y presupuestación anual.

Los lineamientos del PESEM y PEI actuales trabajan sobre la base de objetivos estratégicos para los programas funcionales. Es decir, se sigue una perspectiva de planeamiento programático y no institucional. Esta perspectiva que pareciera ser la “correcta” choca con la realidad de la presupuestación incremental que fortalece la perspectiva institucional.

2.4.4 El planeamiento estratégico multianual

El Planeamiento Estratégico Sectorial Multianual (PESEM) fue reintroducido en el año 2000 en la administración pública peruana. Tenía un enfoque, básicamente institucional, puesto que tanto la visión, misión y objetivos estratégicos se definían a partir del rol mismo (formal) de los pliegos y sectores. El Planeamiento Sectorial tenía el propósito de definir lineamientos de política sectorial de mediano plazo que oriente la acción de las instituciones públicas a nivel nacional y subnacional, y sirva de marco de referencia para las acciones concertadas que emprenderán los Gobiernos Regionales, Gobiernos Locales, el sector privado y la sociedad civil en general. El conjunto de Planes Sectoriales constituían el Plan Estratégico Nacional.

En un segundo nivel, se encontraban los Planes Estratégicos Institucionales, que eran desarrollados por los pliegos presupuestarios, es decir aquellas entidades que reciben una asignación en el proceso presupuestario anual y que a su vez, están adscritas a un sector determinado.

En una segunda etapa, a partir del año 2002, se introdujeron ajustes al planeamiento sectorial e institucional que consistieron básicamente en acercar la metodología a una perspectiva más funcional y programática. Es decir, ahora las estrategias y lineamientos de política debían establecerse para cada uno de los programas (funcionales) principales para cada sector.

Es decir, en adición a la visión, misión y la definición de prioridades y orientaciones sectoriales, se definen lineamientos de política y objetivos con sus respectivos indicadores de desempeño para cada uno de los programas prioritarios del Clasificador Funcional Programático (categoría que sistematiza la actuación gubernamental).

Contenidos mínimos de un PESEM

- Rol Estratégico del Sector
- Diagnóstico General, situación y perspectivas del Sector.
- Prioridades y orientaciones sectoriales
- Diagnóstico de los Programas Principales
- Identificación de los Programas Principales
- Análisis de la realidad sobre la cual actúan los Programas principales e Identificación de Acciones Estratégicas para solucionar problemas principales
- Lineamientos de Política por Programas
- Objetivos Estratégicos Generales por Programas

¹⁴ Shick (2002).

- Objetivos Estratégicos Específicos por Sub-Programas
- Actividades / Proyectos prioritarios
- Recursos proyectados para cada año del Plan
- Indicadores de seguimiento y evaluación
- Responsables Institucionales

En esta nueva perspectiva se espera que los PESEM permitan:

- i) Aprovechar el conocimiento que cada sector tiene de sí mismo,
- ii) Generar responsabilidades directas en el cumplimiento de sus propuestas de visión, misión y objetivos por programas
- iii) Facilitar los procesos de coordinación intersectorial, y
- iv) Que los sectores comprendan la importancia del planeamiento en el marco de una visión moderna del Estado que considere el mejoramiento del gasto público.

Si bien ni los PESEM ni los PEI constituyen instrumentos de evaluación o de control de gestión en sí mismos, dentro de sus componentes se establecen mecanismos para ello. Así, la evaluación sectorial, de acuerdo a las directivas que sobre esta materia ha emitido la Dirección General de Programación Multianual (DGPM) consiste en lo siguiente:

- a) Reporte de los avances en el cumplimiento de los objetivos sectoriales
- b) Avances en la implementación de las políticas sectoriales
- c) Principales normas que han incidido en el desempeño sectorial
- d) Resultados alcanzados en los indicadores de desempeño
- e) Actividades y proyectos más importantes
- f) Programa multianual de inversión pública
- g) Recursos programados y ejecutados por programas y subprogramas.

Si bien la orientación programática, diferente a la institucional que primó en la primera fase, puede ser vista como un avance en el planeamiento estratégico, aún adolece de una debilidad: su escasa vinculación con la toma de decisiones presupuestarias. Esto se aplica tanto a la fase de formulación de los planes y su efecto en presupuesto como a la evaluación de los planes y su efecto en las modificaciones del accionar de las entidades del Estado.

2.4.5 Presupuestación por programas

La presupuestación por programas tiene como eje de su formulación los resultados esperados de la provisión de bienes y servicios públicos, es decir en lo que se desea lograr en un período determinado de tiempo (mayormente en el mediano plazo). Resulta fundamental la relación ingresos-egresos-objetivos-estrategias-resultados.

La presupuestación peruana no es programática, aunque los principios declarativos de la reforma hacia la estructura funcional programática así lo señalen y aunque se cuente con instrumentos de planificación para el mediano y largo plazo.

A pesar de la introducción de la estructura funcional programática para el ordenamiento de las cifras de gasto público y la institucionalización del planeamiento estratégico vinculado a dicha estructura de gasto, no se desarrolla la presupuestación por programas, propiamente dicha. Efectivamente, pese a que se cuenta con una clasificación “programática”, del gasto, la asignación de los fondos públicos sigue teniendo un carácter netamente institucional-incremental. Es decir, no hay una organización del gasto a nivel de programas regidos por lineamientos de política a los

cuales evaluar a través de indicadores de desempeño sino básicamente una organización del gasto institucional sobre la base de lo que los pliegos vienen realizando desde años anteriores.

En la práctica, la estructura funcional programática sirve para mostrar las cifras de gasto de una manera ordenada y con una clasificación por programas que involucra al íntegro del gasto público y no como instrumento real de presupuestación y de gestión.

A pesar de esto, las diversas iniciativas sobre planeamiento estratégico, sistema de seguimiento y evaluación, sistemas de indicadores, etc, configuran el escenario propicio para iniciar la introducción de la presupuestación por productos y eventualmente por resultados. Sin embargo, este escenario implicaría, en el mediano plazo, un cambio significativo en la metodología de presupuestación que requerirá, a su vez, un sustancial fortalecimiento de capacidades de la actual DNPP y de los operadores del Sistema Nacional de Presupuesto en general.

2.4.6 Fondos de estabilización

Finalmente, a nivel más macro, aunque con claros efectos presupuestarios en la disponibilidad de recursos, dentro de las innovaciones presupuestarias a destacar está el Fondo de Estabilización Fiscal (FEF).

El 23 de diciembre de 1999, mediante la Ley N° 27245, Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal se creó el FEF, con el fin de contribuir a la estabilidad económica. Los recursos del FEF se depositan en el Banco Central de Reserva del Perú (BCRP) o en el exterior, no pudiendo ser, bajo ninguna circunstancia, constituirse en garantía o aval sobre préstamos u otro tipo de operación financiera.

Según la Ley N° 27245 de Responsabilidad y Transparencia Fiscal, modificada por la Ley N° 27958, son recursos del FEF los siguientes:

- El superávit fiscal que al final del ejercicio anual registre el Sector Público No Financiero. Para este efecto se entiende como superávit la diferencia entre los ingresos totales efectivos menos los gastos totales devengados. No incluye los ingresos obtenidos por privatización;
- El 10% de los ingresos líquidos de cada operación de venta de activos por privatización;
- El 10% por ciento de los ingresos líquidos del pago inicial por concesiones del Estado; y,
- El 30% de los recursos obtenidos por regalías creadas a partir de la vigencia de la presente Ley por la explotación de los recursos naturales no renovables de propiedad del Estado, luego de las deducciones establecidas en las normas legales correspondientes.

Como resultado de ello, y teniendo en cuenta que la Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal (Ley N° 27958) permite de manera extraordinaria la utilización de los recursos del FEF “Cuando en el año fiscal correspondiente se prevea una disminución en los ingresos corrientes de la fuente de financiamiento de recursos ordinarios, expresados como un porcentaje del PIB, mayor en 0,3% (tres décimas del uno por ciento) con respecto del promedio de la misma relación de los últimos (tres) años, ajustados por el efecto de los cambios significativos en la política tributaria. En este caso, se podrán utilizar recursos hasta por el monto equivalente a la disminución de ingresos que exceda el límite de 0,3% del PIB y hasta el 40% de los recursos de dichos fondos. Estos recursos se utilizarán prioritariamente para cubrir gastos de programas localizados destinados al alivio de la pobreza...”. Los ingresos corrientes registran tasas de crecimiento en términos reales, por lo cual no se han dado las condiciones que contempla la normatividad para el uso de los recursos del FEF durante los tres último años (2002-2004). El monto de ahorro acumulado del FEF asciende al cierre del ejercicio 2004 a US\$ 301,8 millones.

Cuadro 5
OPERACIONES DEL FEF (USD MILES)

| | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 |
|-----------------------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| Saldo inicial | 0 | 100 265 | 182 457 | 311 807 | 294 989 |
| Transferencias del tesoro público | 97 185 | 168 720 | 125 815 | 1 929 | 2 815 |
| Venta de activos | 44 | 163 673 | 7 443 | 1 929 | 315 |
| Concesiones | 97 141 | 5 047 | 118 372 | - | 2 500 |
| Intereses | 3 080 | 5 472 | 3 534 | 3 102 | 3 980 |
| Total ingresos | 100 265 | 174 192 | 129 350 | 5 031 | 6 795 |
| Egresos | - | 92 000 | - | 21 849 | - |
| Resultado | 100 265 | 82 192 | 129 350 | -16 818 | 6 795 |
| En % del PIB | 0,20 | 0,20 | 0,20 | 0,00 | 0,00 |
| Saldo final | 100 265 | 182 457 | 311 807 | 294 989 | 301 783 |

Fuente: DNTP-MEF

2.5 Transparencia presupuestaria

Se entiende que la formulación presupuestaria será más o menos transparente en la medida que:

- 1) La ciudadanía pueda participar efectivamente del proceso a través de mecanismos institucionalmente implantados para hacer conocer sus preferencias de gasto. Esto en el caso peruano se da a través del proceso de planeamiento concertado y presupuesto participativo. Al respecto, cabe señalar que, durante los últimos años, han sido muchas las iniciativas y los esfuerzos que se han implementado y desarrollado en diversos lugares del Perú, con el fin de fortalecer las instancias de participación ciudadana como espacios de encuentro entre la sociedad civil y los gobiernos regionales y locales. Entre estos espacios, puede mencionarse las Asambleas Ciudadanas, las Audiencias Públicas, los Comités Vecinales, las Mesas de Diálogo, las Mesas de Concertación para la Lucha contra la Pobreza, los diálogos establecidos para los Planes Concertados de Desarrollo y los Presupuestos Participativos.
- 2) Los supuestos macroeconómicos que subyacen a la elaboración de la proforma presupuestaria sean públicos y las proyecciones macrofiscales, en particular del crecimiento del PIB y de los ingresos y la atención del servicio de la deuda pública, sean creíbles por parte de los actores informados (académicos y periodistas especializados). En el caso peruano, se dispone de un Marco Macroeconómico Multianual que es aprobado por el Consejo de Ministros y publicado en el diario oficial El Peruano. Sin embargo, su gran contenido técnico y especializado lo hace poco comprensible para el común de la gente. Asimismo, al igual que en distintos países de la región, las variaciones entre las proyecciones de ingreso y los recursos efectivamente percibidos son significativas. No obstante, el nivel de credibilidad de las proyecciones hasta ahora es razonable.
- 3) Los criterios de asignación de los techos presupuestarios son públicos, atienden a algún algoritmo previamente establecido, reflejan o no las prioridades provenientes de un proceso de planeamiento plurianual nacional o en su defecto, están muy marcados por la arbitrariedad de los funcionarios y políticos. Tal como se ha mencionado, en el Perú, el presupuesto es en esencia inercial. La autoridad presupuestaria trabaja sobre el presupuesto del año anterior y le agrega los impactos anualizados de decisiones ya tomadas (por ejemplo, aumentos salariales, cobertura de plazas, culminación de determinados proyectos de inversión y demás) y la diferencia de dicha proyección con relación a los topes de gasto son asignados por el Consejo de Ministros. En la práctica dicha discusión no atiende prioridades estratégicas del gasto sino

más bien compromisos políticos asumidos. Ello tiene que ver con el hecho que el Perú no dispone de un sistema administrativo formal de Planificación Estratégica, aunque se ha dado un avance sin precedentes en consensuar ciertas Políticas de Estado entre todas las fuerzas políticas y sociales democráticas del país a través de un Acuerdo Nacional (el que ciertamente requiere de instrumentos para su operacionalización en compromisos, indicadores y métricas concretas y fiscalmente factibles a alcanzar).

- 4) Otro elemento central en la transparencia de la elaboración presupuestaria es la cobertura institucional de la Ley Anual de Presupuesto respecto al universo de entidades del sector público, en comparación al Programa Económico Gubernamental. En el caso peruano, las instituciones financieras constitucionalmente autónomas como el Banco Central de Reserva y la Superintendencia de Banca y Seguros, así como el Seguro Social (EsSalud) y las empresas públicas (financieras y no financieras) no forman parte del agregado presupuestario, por lo que el nivel de conocimiento respecto a sus presupuestos, en qué gastan, dónde, cómo, cuándo y por qué, no está difundido ni es materia de discusión pública alguna.
- 5) Finalmente, es importante a qué nivel se elabora y se presenta formalmente el proyecto de presupuesto, lo cual también tiene que ver con las rigideces legales para después efectuar los cambios durante la ejecución. En el Perú, el presupuesto se estructura fundamentalmente a partir de una clasificación funcional programática por cada uno de los pliegos presupuestarios (entidades que reciben una asignación presupuestaria en la Ley Anual de Presupuesto y que actualmente alcanzan los 133 en el Gobierno Nacional, 26 a nivel de los Gobiernos Regionales y 1 829 a nivel de los Gobiernos Locales). Dicha estructura se compone de Funciones que se desagregan en Programas los cuales integran subprogramas que a su vez se dividen en Actividades y Proyectos. Estos últimos contienen información de sobre los componentes del gasto y las metas presupuestarias que se pretendan alcanzar. Actualmente el Proyecto de Ley se aprueba a nivel de Actividades y Proyectos, aunque evidentemente se formula considerando el último nivel de desagregación (metas presupuestarias), las cuales se aprueban formalmente al momento que cada pliego aprueba el detalle de su Presupuesto Institucional de Apertura (antes del 31 de diciembre del año previo).

2.6 Desafíos pendientes

El desarrollo de la fase de programación y formulación presenta variados desafíos que superar. En este escenario, parece claro que se debe hacer esfuerzos por:

- a) Articular la planificación con la presupuestación, vinculando más los planes con los presupuestos.
- b) Aplicar adecuadamente la presupuestación por programas, creando el escenario apropiado para ello, en términos del fortalecimiento de las capacidades técnicas e institucionales para la determinación de funciones de producción, estructuras de costos por servicio, identificación de insumos principales y precios unitarios de referencia, entre otros.
- c) Reducir el nivel de discrecionalidad¹⁵ y de inercia a la hora de asignar los techos presupuestarios, avanzando en el diseño de nuevos instrumentos de asignación como por ejemplo un fondo global concursable para nuevas iniciativas de gasto.
- d) Evaluar la utilidad de la estructura funcional programática como instrumento de presupuestación en relación con el planeamiento.

¹⁵ Que dicho sea de paso, es totalmente diferente del concepto de arbitrariedad.

- e) Avanzar hacia la construcción de un presupuesto plurianual y su aplicabilidad dado el marco institucional peruano.
- f) Perfeccionar los actuales clasificadores presupuestarios, revisándolos de acuerdo a los estándares internacionales establecidos por las Naciones Unidas y el Fondo Monetario Internacional

3. La aprobación del presupuesto

3.1 Procesos esenciales

Esta fase se inicia luego de remitido el Proyecto de Ley de Presupuesto al Congreso de la República, lo cual, de acuerdo a la Constitución Política Peruana, debe ocurrir a más tardar el último día del mes de agosto de cada año.

Corresponde al Congreso de la República, con el dictamen de la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República aprobar los Proyectos de Presupuesto, Endeudamiento y Equilibrio Financiero que remita el Poder Ejecutivo. El proceso de aprobación del Presupuesto concluye con la remisión de la autógrafa respectiva por parte del Parlamento al Poder Ejecutivo para su promulgación antes del 30 de noviembre del año previo para el cual se elabora el Presupuesto. Si ello no se cumple, el Proyecto que enviara el Poder Ejecutivo es aprobado por medio de un Decreto Legislativo, de conformidad con lo establecido en la Carta Política del Estado.

En esta fase el rol del Poder Ejecutivo, representado tanto por el Presidente del Consejo de Ministros, el Ministro de Economía y Finanzas y el resto de los integrantes del Gabinete, se circunscribe a sustentar los montos y estructuras de gasto remitidos.

Dentro de las 48 horas de presentados los 3 proyectos de ley antes indicados, el Presidente del Congreso de la República convoca a una sesión extraordinaria destinada a la sustentación por el Presidente

del Consejo de Ministros (PCM) y el Ministro de Economía y Finanzas (MEF). Dicha exposición que en su conjunto no excederá de 60 minutos debe referirse fundamentalmente a las prioridades del gasto y la política general de gobierno a cargo del PCM y de las fuentes de financiamiento a cargo del MEF.

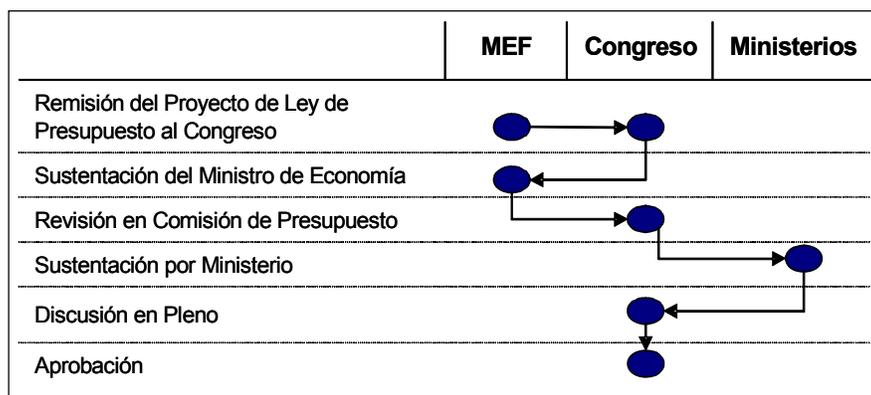
Dicha presentación es seguida de un debate, con intervención de los voceros de grupos parlamentarios por un período no mayor de 20 minutos cada uno. Concluido el debate los referidos proyectos son publicados en el Diario Oficial El Peruano y derivados a la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República, que los analiza en sesiones públicas. Para tal efecto, esta Comisión elabora un plan de trabajo, con el objeto de evaluar y dictaminar los Proyectos de Ley de Presupuesto, Equilibrio Financiero y Endeudamiento, invitando a los Ministros y representantes de diferentes Entidades del Estado, a fin de que sustenten los Supuestos Macroeconómicos, Ingresos y Gastos Programados. Este Plan de Trabajo considera los plazos para la revisión de la normatividad remitida en los proyectos, elaboración del Dictamen y sustentación del mismo en el Pleno del Congreso que se inicia el 15 de noviembre.

El Dictamen, que es sustentado por el Presidente de la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República, debe ser aprobado con el voto favorable de por lo menos la mitad más uno del número de los Congresistas presentes, y enviada al Poder Ejecutivo. De lo contrario, entrará en vigencia el proyecto enviado por el Presidente de la República, quien lo promulgará mediante Decreto Legislativo.

El Debate en el Pleno del Congreso se programa generalmente para la última semana de noviembre y asiste el Gabinete en pleno, así como el Presidente de la Corte Suprema, el Fiscal de la Nación, el Presidente del Jurado Nacional de Elecciones, el Presidente del Consejo Nacional de la Magistratura y el Presidente del Tribunal Constitucional, así como el Contralor General de la República y el Defensor del Pueblo, para sustentar ante la Representación Nacional los pliegos correspondientes a su respectiva institución.

Al final del proceso, luego de la intervención de los respectivos grupos parlamentarios en la discusión, el Presidente del Consejo de Ministros dará su conformidad a nombre del Poder Ejecutivo sobre las modificaciones que el Poder Legislativo haya considerado pertinente introducir en el Proyecto de Ley. De ser así, se procederá a la votación del mismo.

Figura 6
FLUJOGRAMA DEL PROCESO DE APROBACIÓN PRESUPUESTAL



Fuente: Elaboración propia.

3.2 Actores principales

El Congreso

El Poder Legislativo asume un rol protagónico en esta fase. El proyecto de Ley de Presupuesto, como cualquier otra Ley, es materia de trabajo y análisis de la comisión correspondiente y de posterior debate en el Pleno del Congreso para su aprobación final.

El trabajo de análisis que corresponde al Congreso de la República se realiza principalmente en la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República. No obstante, por diversas limitaciones de orden técnico, en la operación de esta comisión no se llegan a análisis profundos de la propuesta presupuestaria del Ejecutivo, hecho que limita la capacidad de decisión del propio Congreso. Entre las restricciones principales, como bien lo señalan Francke et al. (2003) se pueden mencionar:

- i) Carencia de un equipo de asesores permanentes altamente especializados que realicen un trabajo con mayor conocimiento del tema: existe alta rotación de miembros del equipo de asesores.
- ii) Carencia de información completa para el análisis: no disponen de las bases de datos de presupuesto en su integridad.

Estas restricciones, sumadas al aún escaso acceso de la sociedad civil y de grupos de interés a la propia información presupuestaria, a pesar de los grandes avances en materia de transparencia, hacen que el debate en el Pleno no se enriquezca con un conocimiento pleno de la propuesta del Ejecutivo. En consecuencia, la incidencia del Congreso en el contenido y la estructura del presupuesto anual resulta siendo tradicionalmente marginal.

Hacia fines de noviembre de cada año, luego de arduas discusiones y escasas modificaciones en la propuesta del Ejecutivo, se aprueba el Presupuesto Anual del Sector Público para el Año Fiscal correspondiente, quedando expedito para su ejecución, a partir del 1° de enero siguiente.

Sin perjuicio de lo antes indicado, debe mencionarse que si bien las modificaciones que introduce el Poder Legislativo al Proyecto de Ley que remite el Poder Ejecutivo son menores en comparación con el monto total del presupuesto, pueden ser significativas en relación al componente flexible del gasto público que dicho Proyecto de Ley contempla. Asimismo, pueden no ser menores las modificaciones que se introducen bajo la forma de disposiciones transitorias y finales en el cuerpo normativo del Proyecto de Ley y cuyo impacto recién se aprecia durante la fase de ejecución presupuestaria.

Finalmente, y tal como se ha podido verificar en los últimos años en el proceso de aprobación de la Ley de Presupuesto en el Perú, cabe anotar que las posibilidades efectivas de que el Congreso introduzca modificaciones al Proyecto de Ley de Presupuesto, en un contexto en el cual el partido oficialista no tiene mayoría en el Parlamento, se incrementan a medida que transcurren las legislaturas y los miembros de la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República en particular, aunque también en el caso de los Congresistas en general, van teniendo mayor experiencia y entienden con mayor detalle cómo se lleva a cabo la gestión financiera estatal.

3.3 Aspectos legales

Los artículos 20°, 21°, 22°, 23° y 24° de la Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, Ley N° 28411, desarrollan normativamente la fase de Aprobación del proceso presupuestario. Dichas normas precisan la estructuración de la Ley de Presupuesto del Sector Público así como los plazos máximos para la aprobación.

De este modo, la Ley señala que el presupuesto debe estructurarse en dos grandes secciones: (i) Gobierno Central y; (ii) las Instancias Descentralizadas que incluyen a los Gobiernos Regionales y Locales.

Asimismo, para efectos de la aprobación del Proyecto de Ley de Presupuesto, se remite el Congreso de la República, entre otros:

- El contenido normativo del Proyecto de Ley regulará el Proceso Presupuestario del Sector Público.
- Los Anexos Cuantitativos del Proyecto de Ley que contienen los detalles de los gastos por agencia (Pliegos), Función, Programa, Actividad, Proyecto, Categoría de Gasto, Grupo Genérico y Fuente de Financiamiento.
- Un Anexo de Subvenciones para personas jurídicas privadas que serán beneficiarias durante el ejercicio fiscal para el cual se aprueba el Presupuesto de transferencias financieras de recursos públicos.
- Una Exposición de Motivos, señalando los objetivos de política general establecidos por el Gobierno, los Supuestos Macroeconómicos que sustentan el Proyecto y su compatibilidad con el Marco Macroeconómico Multianual, cuadros explicativos de los Ingresos y Gastos, la Distribución Institucional del Egreso por Departamentos así como los Cuadros que muestren la Clasificación Funcional Programática y demás clasificaciones (económica e institucional) presupuestarias de manera agregada.
- Un Análisis Beneficio Costo identificando los principales grupos (sectores y circunscripciones geográficas) que se “benefician” (dado que absorben el gasto) y que se “perjudican” (dado que generan los ingresos) con la aplicación del proyecto de Ley.
- Un Análisis del Impacto Legal de la Norma planteada en términos de su compatibilidad con el marco legal vigente y las normas que estarían siendo modificadas a la entrada en vigencia de la Ley de Presupuesto.

Finalmente, luego de la aprobación de la Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal siguiente, antes del 31 de diciembre del año previo, la DNPP debe haber remitido y aprobado a los Titulares de los Pliegos Presupuestarios el desagregado de sus presupuestos, conformando lo que se conoce con el nombre de Presupuesto Institucional de Apertura (PIA).

3.4 Transparencia presupuestaria

El nivel de transparencia en las decisiones de aprobación serán mayores o menores dependiendo de:

- 1) El tiempo de discusión parlamentaria del proyecto de presupuesto y la efectiva capacidad técnica del Congreso de ser una contraparte real al Poder Ejecutivo. Tal como se ha indicado, en el Perú, el Poder Ejecutivo, de acuerdo al mandato constitucional, debe presentar el Proyecto de Ley Anual de Presupuesto al Poder Legislativo antes del 30 de agosto del año

fiscal previo para el cual se formula el presupuesto. La Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República debe elevar su dictamen al Pleno del Congreso a más tardar el 15 de noviembre. En caso que el Congreso de la República no apruebe el Presupuesto antes del 30 de noviembre, el Poder Ejecutivo aprueba su proyecto y lo promulga mediante Decreto Legislativo. De tal manera que el Parlamento tiene tres meses (de setiembre a noviembre) para analizar, discutir y aprobar el Proyecto de Presupuesto.

Sin embargo, la calidad de la discusión depende no sólo del tiempo sino que también tiene que ver con la disposición de sistemas de información, de contar con el proyecto de presupuesto en una base de datos relacional y no únicamente con reportes en medios impresos, así como con los recursos humanos calificados necesarios para analizarlo, lo cual tiene mucho que ver la existencia de una carrera pública meritocrática en las posiciones técnicas de la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República y del Parlamento en general. Pero la inexistencia de un servicio civil de calidad en el Parlamento no debiera limitar la transparencia de la discusión y aprobación. Una alternativa es contratar un centro de investigación (no empresa, para que no haya ánimo de lucro explícito) especializado de renombre nacional que apoye técnicamente a la Comisión en el análisis y evaluación de la proforma presupuestaria que el Poder Ejecutivo remite.

- 2) Si son públicos los cambios que se introducen en cada nivel de decisión por el que atraviesa el Proyecto de Presupuesto durante su discusión parlamentaria, tanto a nivel de comisiones como en el pleno del Parlamento. Cuando dicho proyecto de ley es analizado en la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República, producto de la discusión parlamentaria se introducen algunos cambios, los cuales no son difundidos. Cabe señalar que el contenido del proyecto que presenta el Poder Ejecutivo –se divulga a través de la Web con un aplicativo interactivo amigable- y las significativas rigideces del gasto público originan que los cambios no sean significativos a nivel de partidas agregadas, pero sí en el caso de proyectos de inversión específicos. Los actores no necesariamente conocen las modificaciones en la medida que no existen comparaciones entre el Proyecto y la Autógrafa en lo que se refiere a su contenido cuantitativo, en cambio en lo que respecta a su contenido normativo sí hay comparaciones accesibles.
- 3) La existencia formal de un análisis costo-beneficio que indique en términos relativos quiénes ganan y quiénes se perjudican con la pro-forma presupuestaria. En el Perú, recién en el año 2002 se introdujo formalmente como parte de la exposición de motivos de la ley de presupuesto un análisis cuantitativo respecto a la progresividad de las medidas tributarias, el impacto fiscal de las transferencias a los órganos subnacionales, el nivel de aportación tributaria neta de las circunscripciones territoriales, los gastos tributarios, entre otros.
- 4) Las características de las instituciones políticas y electorales (es decir, por las reglas de juego para escoger a los representantes, la preminencia de los partidos políticos sobre los candidatos, la existencia del voto preferencial y la forma de transformar los votos en escaños, entre otros). En efecto, la aplicación de tal o cual forma de elegir a los representantes en el Parlamento (que son lo que finalmente asignan el gasto) no es neutral respecto al resultado que se obtendrá. Hacerlo de tal o cual manera puede contribuir a incrementar la representatividad de los ciudadanos pero a la vez puede atentar contra una mayor gobernabilidad fiscal, al promover una fragmentación de posiciones o inducir a la formación de sólidas alianzas que cogobiernen o conformen la oposición al gobierno y evidentemente ello impactará directamente sobre los procesos de discusión y aprobación del Presupuesto, y a la larga, sobre los resultados fiscales de la Nación.

3.5 Desafíos pendientes

En esta fase, los desafíos más importantes recaen en la labor del Legislativo, toda vez que por el rol de representar a la población debería tener una mayor incidencia y efectividad. Por tal razón, las principales tareas a realizar en este caso podrían estar relacionadas con:

- a) Fortalecer los equipos de asesores de la comisión de presupuesto del Congreso sobre la base de técnicos altamente capacitados que permanezcan en la comisión y no sean rotados con cada cambio anual de Mesa Directiva y/o de la Presidencia de la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República.
- b) Mejorar el acceso de grupo externos de interés a toda la información del presupuesto para generar una discusión incluso en los círculos de opinión.

4. La ejecución del presupuesto

4.1 Procesos esenciales

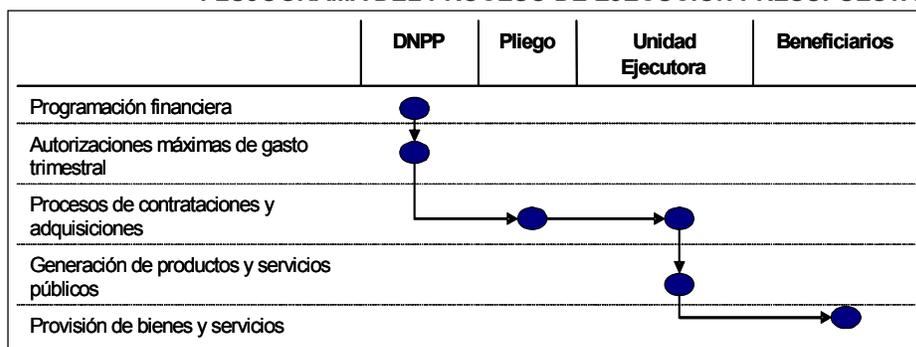
La ejecución presupuestaria está a cargo de las entidades a las cuales se les ha asignado los créditos presupuestarios. En esta fase se concreta el flujo de ingresos y gastos, los cuales debieran guardar relación con lo previsto en el presupuesto.

La operatividad de esta fase es normada por la DNPP, a través de la “Directiva para la ejecución del proceso presupuestario”, correspondiente a cada nivel de gobierno que se emite antes del inicio del año fiscal. Dicha norma establece que el flujo de recursos requiere de una programación de ingresos y egresos en períodos trimestrales, mensualizables. Esta programación se traduce finalmente en los denominados Calendarios de Compromisos, que no son más que las autorizaciones máximas de gastos que los pliegos tienen en un período trimestral, sobre la base de la proyección de ingresos realizada.

La ejecución de los recursos para la ejecución de las actividades y proyectos de gasto requiere de un conjunto de procedimientos previos a su concreción. En el caso de los proyectos de inversión pública, se requiere haber pasado por un estudio de evaluación ex ante o un estudio de preinversión cuyo resultado debe ser la obtención de la declaratoria de viabilidad del proyecto. Esta aprobación significa que el proyecto es conveniente socialmente y sostenible en el tiempo. Finalmente, la ejecución de las acciones vinculadas al proyecto y al gasto corriente sigue los procedimientos administrativos definidos por las normas referidas a los procesos de contrataciones y adquisiciones del Estado, hasta llegar al beneficiario directo de la intervención.

Figura 7

FLUJOGRAMA DEL PROCESO DE EJECUCIÓN PRESUPUESTAL



Fuente: Elaboración propia.

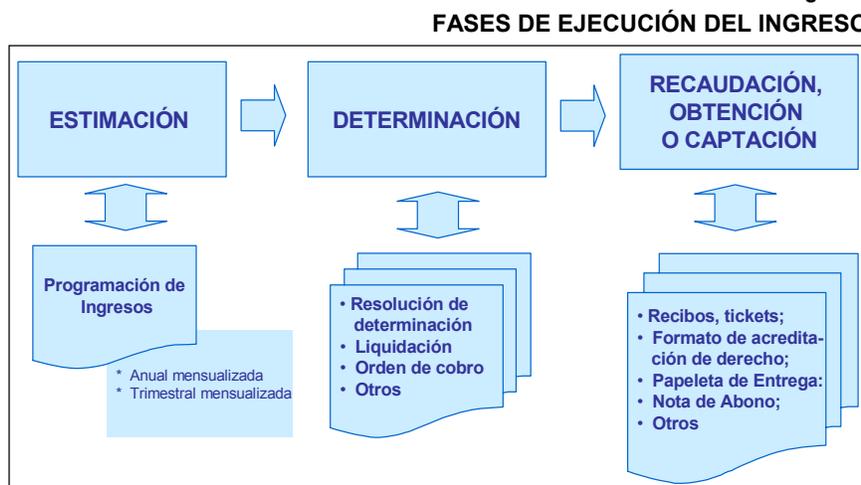
Al igual que en el proceso de elaboración del presupuesto, en la fase de ejecución se evidencian algunas deficiencias de la administración pública peruana. No existen las capacidades en las distintas entidades públicas, particularmente a nivel subnacional, para llevar a cabo adecuados estudios de preinversión, los procesos de contrataciones y adquisiciones son densos y no siempre compatibles con la realidad particular de la geografía peruana; las agencias no responden a una planificación y orden central, ocasionando duplicidades en el accionar. Los sistemáticos retrasos en la ejecución del gasto son la consecuencia parcial de estas limitaciones.

Fases de la ejecución de ingresos y gastos

Más precisamente, la programación y la ejecución del Ingreso comprenden las siguientes etapas:

- **Estimación:** Constituye el cálculo o proyección de los ingresos que por todo concepto se espera alcanzar durante cada trimestre del Año Fiscal, a través de las acciones y operaciones de la Administración Tributaria y demás entes autorizados a recaudar, captar y obtener recursos públicos teniendo en cuenta los factores estacionales y las metas macroeconómicas que inciden en esta etapa.
- **Determinación:** Es el acto en virtud del cual se establece o identifica con precisión el concepto, el monto, la oportunidad y la persona natural o jurídica, que deberá efectuar un pago o desembolso de Recursos Públicos a favor de una dependencia o Entidad del Sector Público.
- **Recaudación, Captación u Obtención:** Es el proceso a través del cual se efectiviza la percepción de los Recursos Públicos.

Figura 8



Fuente: Elaboración propia.

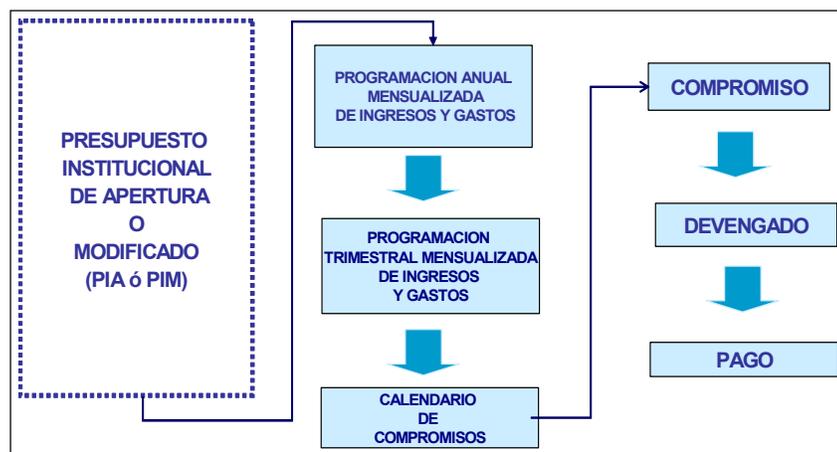
En tanto que la ejecución del gasto tiene 3 fases: compromiso, devengado y pago. Sin embargo, tal como se ha indicado, todo el proceso de gasto se inicia con el Calendario de Compromisos. La DNPP aprueba los Calendarios de Compromisos, conforme a la Directiva correspondiente, teniendo en cuenta la Asignación Trimestral de Gastos y la Programación Trimestral del Gasto informada por los Pliegos Presupuestarios. El Calendario de Compromisos se sujeta a la disponibilidad de los Recursos Públicos y constituye la autorización máxima para la ejecución de egresos. Su ejecución responde a la Escala de Prioridades del Pliego y a los ajustes que respecto de la misma establezca el Titular del Pliego.

Cabe indicar que la aprobación de los Calendarios de Compromisos, por toda Fuente de Financiamiento, no convalida los actos o acciones que no se ciñan a la normatividad vigente correspondiendo a las instancias pertinentes de los respectivos Pliegos Presupuestarios garantizar la legalidad y observancia de las formalidades aplicables a cada caso.

- **Compromiso:** es el acto emanado de una autoridad competente, que afecta total o parcialmente las Asignaciones Presupuestarias, previo al pago de obligaciones contraídas de acuerdo a Ley, Contrato o Convenio, dentro del marco establecido por las Leyes Anuales de Presupuesto, las Directivas del Proceso Presupuestario y la Ley General de Sistema Nacional de Presupuesto. No debe exceder los niveles aprobados en la Asignación Trimestral de Gastos ni de los Calendarios de Compromisos aprobados al Pliego Presupuestario, y está prohibido realizar Compromisos si no se cuenta con la asignación presupuestaria aprobada.
- **Devengado:** Es la obligación de pago que asume un Pliego Presupuestario como consecuencia del respectivo Compromiso contraído. Comprende la liquidación, la identificación del acreedor y la determinación del monto, a través del respectivo documentos oficial. En el caso de bienes y servicios, se configura a partir de la verificación de conformidad del bien recibido, del servicio prestado o por haberse cumplido con los requisitos administrativos y legales para los casos de gastos sin contraprestación inmediata o directa.
- **Pago:** Constituye la etapa final de la ejecución del gasto, en el cual el monto devengado se cancela total o parcialmente, debiendo formalizarse a través del documento oficial correspondiente. Está prohibido efectuar el pago de obligaciones no devengadas.

Figura 9

FASES DE EJECUCIÓN DEL GASTO



Fuente: Elaboración propia.

Niveles de ejecución mensual

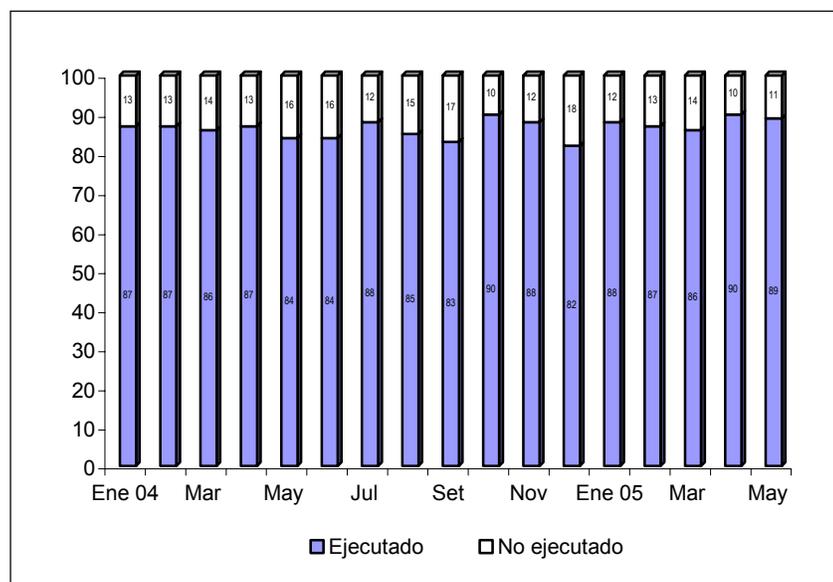
Uno de los problemas asociados a la ejecución del gasto es la aparente limitada capacidad de las organizaciones públicas para utilizar los recursos programados en períodos mensuales.

Según las cifras de gasto ejecutado en relación a lo autorizado (o programado) se encuentra que en los últimos 12 meses se ha dejado de ejecutar más del 10% del monto total autorizado en las entidades del gobierno nacional y regional.

Gráfico 4

AUTORIZACIÓN Y EJECUCIÓN DEL GASTO DEL GOBIERNO NACIONAL Y REGIONAL

(Gasto no financiero ni provisional, porcentaje de lo autorizado)



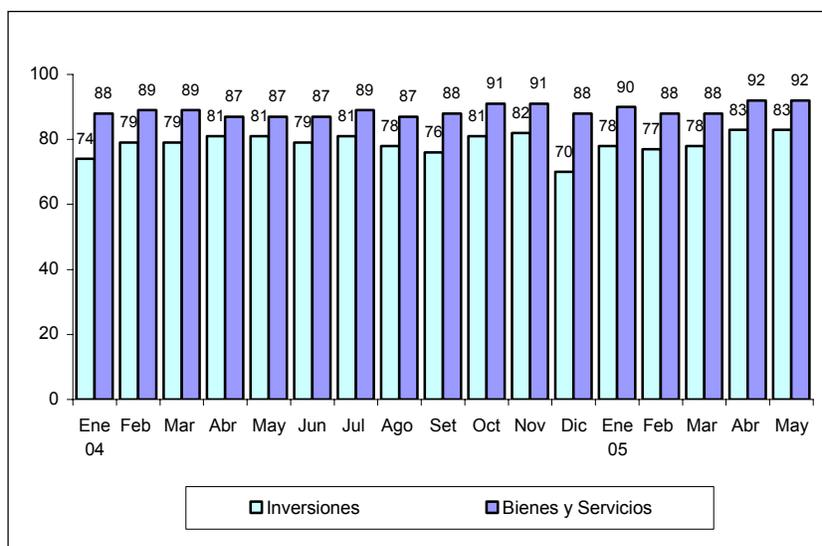
Fuente: SIAF-MEF. Elaboración propia.

A nivel de gasto en bienes y servicios e inversión las cifras de no ejecución son más elevadas aún, particularmente en el gasto de inversión. Las razones, señaladas por los propios pliegos, que explican esta situación son:

- a) Retrasos en procesos de selección y adjudicaciones
- b) Reprogramaciones
- c) Incumplimientos de contratistas
- d) Demoras en aprobación de estudios de preinversión
- e) Impugnaciones a procesos de adjudicaciones / contratos
- f) Demoras en preparación de bases de contratación y procesos de selección.
- g) Retrasos en comunicación de no objeción de organismos multilaterales.

Como se puede observar en las razones recogidas por la propia DNPP, la "falta de capacidad de gasto" se debe principalmente a inconvenientes generados en el desarrollo de los procesos administrativos asociados a las acciones de los pliegos.

Gráfico 5
EJECUCIÓN DEL GASTO EN INVERSIONES
Y EN BIENES Y SERVICIOS
(porcentaje de lo autorizado)



Fuente: SIAF-MEF. Elaboración propia.

Evaluación de rigideces

Según las estimaciones efectuadas, el porcentaje de gasto inercial del presupuesto asciende aproximadamente a 92% del gasto no financiero ni previsional. Esto se entiende como que sólo el 8% del gasto no financiero ni previsional (que a su vez representa el 59% del gasto total) puede ser objeto de ajustes y reasignaciones en el corto plazo.

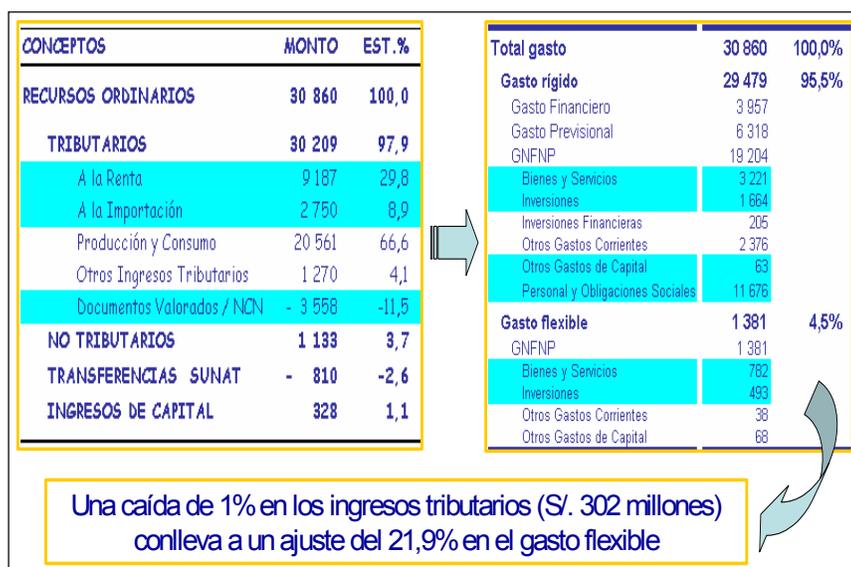
Figura 10
COMPONENTES DEL GASTO PÚBLICO, 2005



Fuente: DNPP-MEF. Elaboración propia.

Esto explicaría que en períodos de ajuste fiscal, la inversión y los gastos en bienes y servicios son los primeros en reducirse, ocasionando la precarización de la prestación de servicios públicos y reducción de la formación bruta de capital en el país.

Figura 11
RIGIDECES EN EL PRESUPUESTO POR RECURSOS ORDINARIOS, 2005



Fuente: DNPP-MEF. Elaboración propia.

Si bien no se han producido *shocks* fiscales significativos en el último lustro, la creciente presión fiscal originada por el incremento del servicio de la deuda, principalmente, ha reducido significativamente la participación del gasto de inversión en el presupuesto, reduciéndose de un 9,9% en el 2002 a 8,9% en el 2005.

Cuadro 6
COMPOSICIÓN DEL GASTO PÚBLICO
(porcentaje)

| | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 |
|----------------------------------|------------|------------|------------|------------|
| Personal y Obligaciones Sociales | 27,9 | 27,2 | 27 | 27,1 |
| Servicio de la deuda | 21 | 25,4 | 24,7 | 28,9 |
| Obligaciones Provisionales | 18,8 | 17,1 | 16,6 | 15,8 |
| Bienes y Servicios | 15,8 | 14,1 | 13,7 | 12,1 |
| Inversiones | 9,9 | 8,6 | 8,3 | 8,9 |
| Otros Gastos Corrientes | 5,4 | 5,9 | 7,4 | 5,8 |
| Otros Gastos de Capital | 0,7 | 1,2 | 1,6 | 0,8 |
| Inversiones Financieras | 0,6 | 0,5 | 0,7 | 0,6 |
| Total | 100 | 100 | 100 | 100 |

Fuente: DNPP-MEF. Elaboración propia.

4.2 Actores principales

Los actores de esta fase del presupuesto son las Unidades Ejecutoras, los Pliegos, la Dirección Nacional del Presupuesto y los beneficiarios, usuarios o clientes de la acción pública.

Las Unidades Ejecutoras son las unidades de gasto que realizan los procesos de contrataciones y adquisiciones para la provisión de bienes y servicios o la ejecución de la inversión pública. Los Pliegos por su parte, articulan la programación de gastos trimestrales e interactúan con la Dirección Nacional del Presupuesto.

4.3 Aspectos legales

La fase de ejecución es normada a través de una Directiva anual, denominada Directiva de Ejecución del Presupuesto, la misma que establece “las normas de carácter técnico y operativo, necesarias para asegurar la consistencia y fluidez de los procedimientos vinculados a la ejecución de ingresos, gastos y metas presupuestarias contenidas en el Presupuesto”.¹⁶

Esta Directiva se emite durante el primer mes del año fiscal, de manera diferenciada según niveles de gobierno y un tipo particular de organismos públicos (reguladores y empresas municipales, principalmente). Es decir, durante el mes de enero se emite una directiva de ejecución para el Gobierno Nacional, otra para los Gobiernos Regionales, para los Gobiernos Locales y una última para las Entidades de Tratamiento Empresarial.

De este modo, la Directiva de Ejecución, establece las responsabilidades máximas en cuanto a la ejecución, describe las unidades mínimas responsables de gasto (Unidades Ejecutoras), define las modificaciones presupuestarias posibles y sus procedimientos respectivos, establece pautas para la programación mensual del presupuesto de ingresos y egresos, entre otros.

¹⁶ Dirección Nacional del Presupuesto Público. Directiva para la Ejecución del Proceso Presupuestario del Gobierno Nacional para el Año Fiscal 2005. www.mef.gob.pe

4.4 Innovaciones recientes

La principal innovación, en materia de proceso presupuestario de ejecución, fue la introducción del Calendario Trimestral Mensualizado. Es decir, la implementación de autorizaciones máximas de gasto para la ejecución con un horizonte de tres meses. A través de este mecanismo la DNPP buscaba incrementar la flexibilidad de los pliegos para programar y ejecutar sus gastos mensuales y reducir la incertidumbre en la ejecución, otorgando un horizonte temporal de planeación operativa mayor al tradicional mes de vigencia del calendario de compromisos, ya que los pliegos conocían el monto total que podrían ejecutar en todo el trimestre antes del inicio del mismo. En efecto, la calendarización mensual anterior no permitía muchas veces una adecuada programación de los gastos, ya que no se conocía a ciencia cierta cuánto se dispondría de un mes a otro.

Asimismo, los calendarios trimestrales posibilitarían la reducción de la cantidad de trámites de “ampliación de calendario” que los pliegos realizaban, debido precisamente al efecto que tenían las autorizaciones mensuales para la programación adecuada de los gastos.

La introducción de esta medida ha estado directamente relacionada con el desarrollo de dos instrumentos financieros de gran importancia para el Sistema Nacional de Tesorería, como son la implementación de las Letras del Tesoro Público y de los Bonos Soberanos, así como la profundización del mercado de capitales doméstico, mediante operaciones de corto plazo (aunque también de mediano y largo plazo) que permitan cubrir los descalces de ingresos y gastos que se producen durante el ejercicio fiscal, sin que ello implique transferir la responsabilidad a los pliegos a través de ajustes en el gasto.

Programas protegidos

Por otro lado, dadas las restricciones fiscales existentes y la rigidez del gasto presupuestario,¹⁷ a fin de evitar que en uso de sus facultades legalmente establecidas el Titular de un Pliego pueda efectuar modificaciones funcional programáticas, perjudicando la ejecución prevista (tanto en metas físicas como financieras) de algunos programas de gasto considerados prioritarios desde la perspectiva de la política social en general, se estableció una normatividad para proteger de recortes presupuestarios durante la ejecución a algunos programas de gasto.

En efecto, la Ley de Presupuesto de cada Año Fiscal, dentro de las medidas de Racionalidad Presupuestaria, incluye un artículo que prohíbe la anulación de créditos presupuestarios con cargo a los grupos genéricos de gasto 03 Bienes y Servicios, 04 Otros Gastos Corrientes, 05 Inversiones y 07 Otros gastos de capital,¹⁸ en los programas de (i) educación inicial, (ii) educación primaria, (iii) educación secundaria, (iv) salud individual, (v) salud colectiva, y (vi) asistencia social y comunitaria, a favor de la habilitación de créditos presupuestarios de otros programas. Esta disposición ha sido fundamental para incrementar significativamente (hasta superar el 1% del PIB) la ejecución presupuestaria en dichos programas (no solo su presupuestación) desde el año 2001, en que se inició esta iniciativa en el marco de un Préstamo Programático con el Banco Mundial.

¹⁷ Que supera el 95% en el caso de la fuente Recursos Ordinarios del Tesoro.

¹⁸ Puesto que las planillas y pensiones son gastos inerciales cuya protección al posible recorte presupuestario durante la ejecución es parte de su naturaleza.

4.5 Transparencia presupuestaria

Se entiende que habrá mayor transparencia en la medida que:

1) Se conozca cómo se aplican los recursos públicos. Ciertamente la ejecución del presupuesto es responsabilidad del Poder Ejecutivo, sin embargo, el nivel de transparencia en esta etapa se refiere no sólo a conocer cómo se está ejecutando el presupuesto sino a que los actores comprendan los procesos de ejecución del gasto. En lo que respecta a cómo va la ejecución presupuestaria, el Perú ha avanzado sustancialmente (sin duda alguna la voluntad política ha estado fuertemente marcada por la reacción ante los procesos de corrupción que caracterizaron el periodo de gobierno fujimorista) al construir un Portal de Transparencia Económica en el cual mensualmente se extrae la ejecución presupuestal con todo el nivel de detalle (incluso a nivel de meta presupuestaria) de la base de datos del Sistema Integrado de Administración Financiera del Sector Público, la cual se presenta a través de un aplicativo informático interactivo en un entorno amigable.

2) La transparencia en la ejecución no acaba con colgar en la web las cuentas fiscales, sino que más bien es ahí cuando comienza. En efecto, tan importante como tener acceso a la información presupuestaria es comprender qué procesos administrativos y económicos está reflejando. En este sentido, falta hacer un esfuerzo mayor de pedagogía por parte de la autoridad presupuestaria, por ejemplo a través de un Boletín Mensual de distribución electrónica y gratuita que explique los elementos más saltantes de la ejecución presupuestaria mensual, el mismo que también serviría para “traducir” al ciudadano de a pie en qué se está gastando el dinero de sus tributos (con lo cual se obtendrían incluso externalidades positivas en materia de fortalecimiento de la conciencia tributaria). Ante la falta de esta iniciativa gubernamental, con el apoyo de la cooperación internacional, a partir del 2003 hay ONGs que se vienen dedicando a esta tarea.

3) Por otro lado, es indispensable que se conozca qué modificaciones al presupuesto originalmente aprobado por el Congreso se han efectuado durante el proceso de ejecución presupuestaria. Al respecto, existen dos tipos de modificaciones presupuestarias: (i) en el nivel interinstitucional, aquellas (denominadas Créditos Suplementarios) que incrementan el monto total del Presupuesto General de la República y aquellas que distribuyen (sin alterar el total) los recursos asignados originalmente entre los pliegos presupuestarios (catalogadas como Transferencias de Partidas); (ii) en el nivel intrainstitucional (las asignaciones de las categorías funcional programáticas dentro del presupuesto de una entidad), las habilitaciones y anulaciones de partidas. Las primeras están reservadas para el Congreso de la República cuando se trata de recursos provenientes del Tesoro Público o Endeudamiento. Las segundas son una potestad de cada pliego presupuestario.

La mayor parte de las modificaciones presupuestarias en la ejecución se dan a nivel intrainstitucional y no existe obligación legal de explicar sistemáticamente la motivación de dichos cambios. Además, esta información, a diferencia de las modificaciones que aprueba el Congreso de la República, si bien es pública, al no tener un tratamiento específico en su difusión, en la práctica se pierde en los voluminosos y complejos informes de evaluación semestral que cada entidad remite a la Dirección Nacional de Presupuesto Público, a la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República del Parlamento y a la Contraloría General de la República.

4) Es también un factor de importante contribución a la transparencia en la ejecución, la posibilidad de conocer los resultados de los procesos de adquisiciones y contrataciones que realiza el Estado. Es decir, por el lado de los proveedores externos, habrá mayor transparencia a medida que se conozca de manera sistemática qué personas jurídicas o naturales proveen bienes o brindar servicios a las diferentes dependencias públicas, de qué tipo son dichos bienes y servicios, cuánto se ha pagado por ellos, entre otros. Y por el lado de los proveedores internos, resulta indispensable conocer los detalles de la política de gestión de recursos humanos en el sector público: quiénes

trabajan, cuál es su perfil, qué hacen, en dónde, cuánto ganan y qué otros beneficios monetarios y no monetarios perciben.

5) Por último, al ser el presupuesto, entre otros, el reflejo financiero del plan, la transparencia presupuestaria exige saber no sólo cuánto se ha gastado sino de dónde han provenidos dichos recursos y fundamentalmente qué se ha logrado su aplicación. Generalmente, estamos acostumbrados a hablar del presupuesto, restringiendo el concepto a un presupuesto de gastos, olvidándonos de los ingresos. En tal sentido, una mayor transparencia presupuestaria requiere disponer de información respecto del origen de los recursos (impuesto por impuesto, tasa por tasa, contribución por contribución y así sucesivamente) por fuente de financiamiento y en el caso de la recaudación tributaria, estimar los niveles de evasión, progresividad y concentración de la base y estructura tributaria por cada nivel de gobierno.

Asimismo, es fundamental conocer cuál es el resultado del gasto. Se considera como parte de la transparencia de la ejecución presupuestal conocer el avance físico (y no sólo financiero) de las metas presupuestarias (en qué se ha gastado?: pagando tantas personas, comprando tantas computadoras de tal tipo, etc.; y qué se ha obtenido?: tres puestos de salud, 20 Km de carreteras, 2 informes de auditoría, 5 iniciativas legislativas, 8 procesos judiciales sentenciados, etc.).

4.6 Desafíos pendientes

La fase de ejecución del gasto, como se ha visto, presenta numerosos aspectos para el análisis y la mejora, referidos principalmente a los retrasos continuos en la ejecución del gasto, los procesos administrativos, las duplicidades en el accionar de las agencias, los problemas de programación del gasto, tomando en cuenta los requerimientos de todas las unidades ejecutoras, la calificación de los recursos humanos encargados de los estudios de preinversión, entre otros.

Estos desafíos deberían ser encarados en la perspectiva de:

- Vincular las modificaciones presupuestarias financieras (que son las que actualmente existen) con alguna forma de registrar e interiorizar (por parte de las autoridades que deciden tales modificaciones) el impacto de las mismas sobre las metas y objetivos que se previeron alcanzar con los recursos originalmente asignados (modificaciones presupuestarias no financieras).
- Evaluar la naturaleza de los calendarios de compromiso en vista que en la práctica constituyen techos imperfectos de devengados más que de compromisos.
- Parametrizar el sistema para que tenga en cuenta la gestión de contratos y por tanto la generación de una especie de pre-compromisos que tienen que ver, entre otros, con el pago de obligaciones contraídas, predecibles y generalmente periódicas (tarifas de servicios, contratos de mantenimiento, planillas permanentes y demás).
- Introducir incentivos positivos y negativos (mayor o menor flexibilidad en el manejo de los recursos, por ejemplo) para promover una adecuada programación del gasto (corriente y de capital).

5. La evaluación del presupuesto

5.1 Procesos esenciales

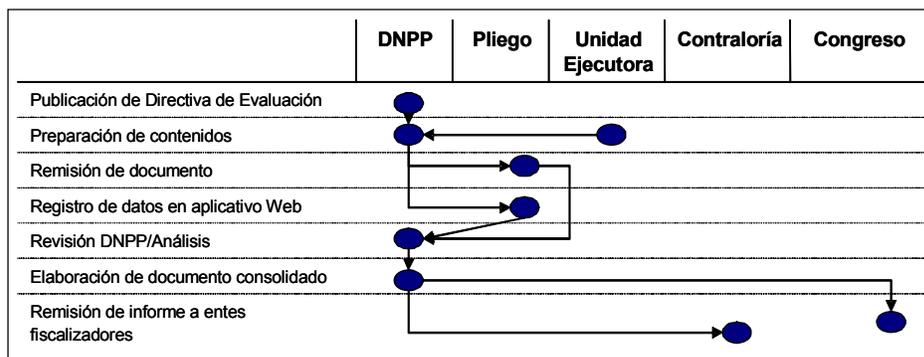
En la actualidad, las evaluaciones presupuestarias son por lo general, una revisión del grado de aproximación del gasto ejecutado respecto del gasto autorizado. Es decir, es una evaluación de tipo financiera.

En lo operativo, se puede señalar que estas evaluaciones no están sirviendo para retroalimentar de información pertinente el proceso de toma de decisiones. Por lo tanto, no tienen incidencia significativa sobre las decisiones de asignación de los recursos o sobre la operatividad de los mismos.

En los últimos años existe voluntad por cambiar esta inercia. Esta voluntad, sin embargo, no se ha traducido aún en un esfuerzo articulado y sostenido de transformación de la evaluación del gasto. De todos modos, la tendencia actual es hacia una evaluación económica, en el que los resultados logrados por la intervención del Estado son los criterios a tomar en cuenta.

Figura 12

FLUJOGRAMA DEL PROCESO DE EVALUACIÓN PRESUPUESTAL



Fuente: Elaboración propia.

Evaluación presupuestaria

De acuerdo a la Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, la evaluación o más precisamente, la fase de evaluación presupuestaria comprende la medición de los resultados de la ejecución del presupuesto y las variaciones físicas y financieras observadas. Los resultados de esta evaluación son fuente de información para la fase de programación presupuestaria. Es decir, de acuerdo a la ley se tiene una evaluación de tipo económica y otra de tipo financiera. No obstante, los alcances de esta ley, debido a que fue aprobada el 25 de noviembre de 2004 (entrando en vigencia el 1 de enero de 2005), recién se deberán hacer efectivos en la evaluación presupuestaria 2005.

Según lo señalado por la Ley anterior, Ley de Gestión Presupuestaria del Estado, en la evaluación presupuestaria, las Entidades del Sector Público determinan los resultados de la Gestión Presupuestaria del Pliego, sobre la base del análisis y medición de la ejecución presupuestaria de ingresos, gastos y metas presupuestarias así como de las variaciones observadas señalando sus causas, en relación con los programas, proyectos y actividades aprobados en el Presupuesto. La Evaluación Presupuestaria se realiza sobre los siguientes aspectos:

- El logro de los Objetivos Institucionales a través del cumplimiento de las Metas Presupuestarias previstas.
- La ejecución presupuestaria de los Ingresos, Gastos y Metas Presupuestarias.

La DNPP lleva a cabo estas evaluaciones. La primera de ellas a través de un cálculo matricial sobre la base del cumplimiento de las metas físicas trimestrales y anuales. Esta evaluación consiste, simplificada, en la estimación de un ratio de cumplimiento de los objetivos del pliego sobre la base del nivel de ejecución de las metas físicas y el peso que éstas tienen en el cumplimiento de las actividades y proyectos y los objetivos mismos. Si bien esta evaluación brinda una visión general del pliego, no contribuye a entender en qué medida el pliego está logrando resultados o generando beneficios a favor de su público objetivo.

Por su parte, la evaluación de la ejecución presupuestaria es básicamente financiera y compara el nivel de cumplimiento de las metas ejecutadas en relación a las programadas. Es una revisión de información, en extremo detallada, proporcionada a través de las “metas presupuestarias”.¹⁹

¹⁹ Existen aproximadamente 31 mil metas presupuestarias entre las entidades del Gobierno Nacional y Gobiernos Regionales. Esta profusión de información limita la capacidad de procesamiento y de toma de decisiones.

Ambas evaluaciones no retroalimentan de manera sistemática la etapa de Programación y Formulación, minimizando la oportunidad de realizar mejoras efectivas en la asignación del gasto público. Este hecho convierte a la evaluación presupuestaria en un formalismo normativo, en un proceso administrativo más, distorsionando su real utilidad como instrumento de gestión y mejora del desempeño de la entidad en términos de eficiencia, eficacia, economía o calidad con que se proveen los bienes y prestan los servicios públicos en el país.

5.2 Actores principales

Los actores de esta fase son el Pliego, la Dirección Nacional del Presupuesto, el Congreso de la República y la Contraloría General de la República. La DNPP establece las pautas para que los Pliegos procedan a generar la información requerida. La CGR y el Congreso, específicamente la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República actúan como receptores del documento de evaluación generado en los Pliegos, según plazos establecidos por Ley.

5.3 Aspectos legales

La publicación de la Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto trajo algunos cambios a la evaluación presupuestaria. Anteriormente, bajo el marco de la Ley de Gestión Presupuestaria del Estado, la evaluación era exclusivamente sobre la base del cumplimiento de metas físicas y financieras. En la nueva legislación, se han agregado disposiciones para hacer evaluaciones de logros sobre la base de indicadores de desempeño. Aunque aún no se esté haciendo esto efectivo, resulta un avance en la mejora de la normatividad y práctica en evaluación presupuestaria.

Durante el año 2005, se emitió la primera directiva en el marco de la nueva Ley General del Sistema de Presupuesto. Efectivamente, el 20 de julio se publicó la Directiva N° 015-2005-EF/76.01, Directiva para la Evaluación de los Presupuestos Institucionales de los Pliegos del Gobierno Nacional y Gobiernos Regionales correspondiente al Primer Semestre del año fiscal 2005.

Esta directiva establece las pautas para la evaluación, sobre la base de la información del avance de metas físicas y financieras. Asimismo, señala los lineamientos para la construcción de indicadores de desempeño, siempre sobre una base ponderada de cumplimiento de metas. Esta característica revela que aún no se está aprovechando las oportunidades creadas por el marco legal general. Es decir, de avanzar hacia una evaluación sobre la base de indicadores de desempeño.

5.4 Innovaciones recientes

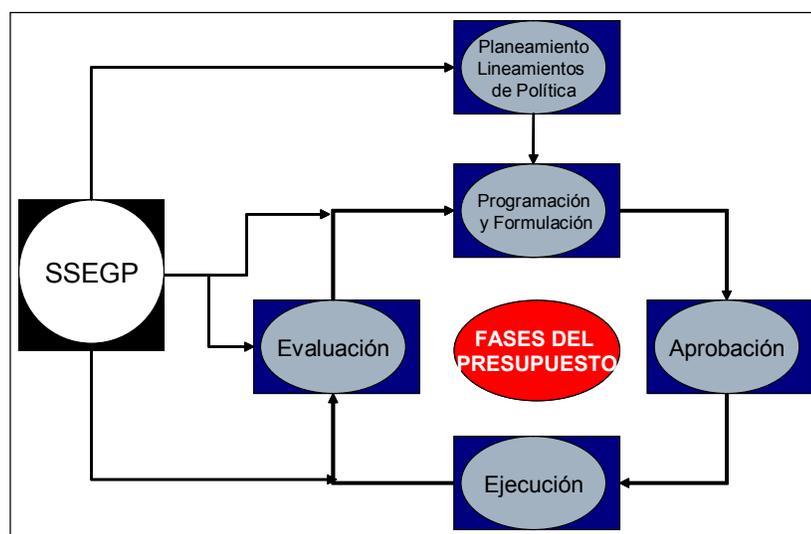
Con el propósito de superar la evaluación presupuestaria rígida de detalle de metas físicas y financieras, en los últimos años se ha venido discutiendo la necesidad de implementar evaluaciones significativas a la gestión de los recursos del Estado. Esto se ha devenido en el inicio de la implementación del Sistema de Seguimiento y Evaluación del Gasto Público (SSEGP).

Tradicionalmente el control realizado por la autoridad central de presupuestos recae sobre los procedimientos normativos, los mismos que han sido establecidos con el propósito no sólo de minimizar el riesgo de corrupción sino con el propósito de tener controles eficaces sobre el crecimiento del gasto, particularmente del gasto corriente (remuneraciones) que tiende a convertirse en un gasto rígido con el tiempo.

Estos esquemas de control han ayudado a mantener el control de la caja fiscal, sin embargo no parecen haber ayudado a la mejora de la calidad del gasto. Esto último debiera ser piedra angular, en la actualidad, del accionar del MEF.

En los últimos años, se han venido implementando un grupo de políticas tendientes a mejorar la calidad del gasto, tales como la evaluación ex ante de proyectos de inversión, medidas de racionalización de gastos, presupuesto participativo, convenios de administración por resultados, entre otros, que si bien, no son instrumentos de evaluación ni de control de gestión, contienen elementos que dialogan perfectamente. De hecho, la construcción del SSEGP en el MEF, se nutrirá de la experiencia ganada con estos instrumentos de política.

Figura 13
ESQUEMA GENERAL DEL SSEGP



Fuente: MEF.

Evaluación previa, concurrente y posterior

Un instrumento para la evaluación del gasto público es constituido por el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), que comprende un proceso estandarizado de evaluación ex-ante para proyectos de inversión pública (PIP).²⁰ Sin embargo, cabe precisar que el presupuesto correspondiente a inversión pública apenas representa el 12% del total del presupuesto nacional; y el SNIP sólo se aplica a proyectos nuevos a partir del 2000. Para el porcentaje restante de gasto, correspondiente al gasto corriente, no se cuenta con un sistema de evaluación ex-ante de similar naturaleza.

Por otro lado, respecto de las evaluaciones concurrentes, cabe mencionar que este tipo de evaluaciones, aplicadas preferentemente a la articulación de los programas de gasto entre sus actividades, productos, resultados y procesos a través de los cuales se hacen operativos, es también materia de consideración en la actualidad en el marco del SSEGP.

Finalmente, a nivel de la evaluación ex post de proyectos y programas públicos,²¹ la mayor parte de estas iniciativas corresponden a requerimientos establecidos por las instituciones de la cooperación internacional. Los resultados de estas evaluaciones, en la mayoría de los casos, no derivan en cambios sustantivos en la gestión de las actividades y proyectos asociados a los programas evaluados.

²⁰ La experiencia en la implementación del SNIP constituye una lección a aprender, puesto que su aplicación a nivel de todo el sector público, colisionó con la carencia de capacidades no sólo a nivel regional y local, sino también a nivel nacional.

²¹ Tales como las evaluaciones intermedias y de impacto de Fondo de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES), la evaluación de impacto al Programa de Mejoramiento de Calidad de la Educación Primaria (MECEP), etc.

Convenios de Administración por Resultados (CAR)

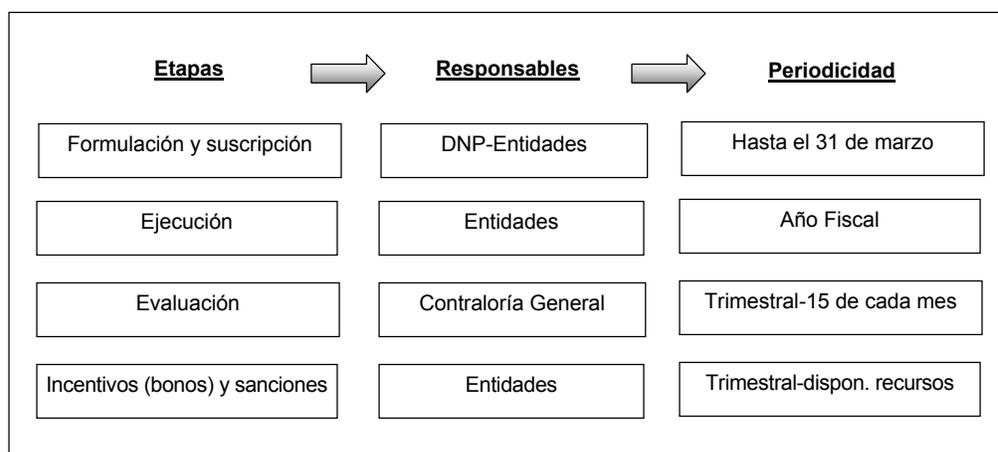
El Convenio de Administración por Resultados (CAR) es una herramienta para incentivar la gestión institucional de las entidades hacia el logro de resultados. Si bien no representa un instrumento de evaluación en sí, contiene elementos de esta naturaleza, involucrando en ello, además, no sólo al MEF sino al ente rector del sistema nacional de control (Contraloría General de la República).

El CAR es un acuerdo de carácter técnico suscrito entre las Entidades Públicas y la DNPP. En este acuerdo, la entidad se compromete al cumplimiento de un conjunto de indicadores cuantificables relacionados al logro de sus objetivos estratégicos institucionales (Metas) y por otro lado al cumplimiento de compromisos que contribuyan a la mejora de la gestión institucional (Compromisos). El objetivo general de los Convenios de Administración por Resultados es mejorar la cantidad, calidad y cobertura de los bienes de servicios que provee el sector público.

El cumplimiento satisfactorio de las metas y la realización de los compromisos otorga a la entidad firmante el derecho a un Bono de Productividad, constituido por recursos financieros generados por el ahorro de fondos en el desarrollo de la gestión institucional. Este bono debe ser distribuido entre el personal que labora en la entidad firmante ponderando con mayor peso a las áreas institucionales vinculadas directamente con el logro de las metas y compromisos.

La evaluación del cumplimiento de las metas de los indicadores y compromisos establecidos en los CARs es realizada por la Contraloría General de la República, la misma que coordinará los aspectos técnicos necesarios para ella. La DNPP por su parte, autoriza, de corresponder, la distribución del bono de productividad al interior de la entidad.

Figura 14
PROCESO DE GESTIÓN DE CARs



Fuente: DNPP-MEF. Elaboración propia.

En el año 2005 se suscribieron 43 CAR, el mismo número que el año anterior. La novedad en este año fue la inclusión de Gobiernos Regionales y Locales en la suscripción del convenio en una suerte de operación piloto para probar la operatividad de este instrumento con el nivel subnacional de gobierno.

Cuadro 7

ENTIDADES FIRMANTES SEGÚN NIVEL DE GOBIERNO

| | 2004 | 2005 |
|-------------------|-----------|-----------|
| Gobierno Nacional | 9 | 16 |
| Gobierno Regional | | 3 |
| Gobierno Local | | 2 |
| ETEs | 34 | 22 |
| Total | 43 | 43 |

Fuente: DNPP-MEF

Lecciones y aprendizajes de la aplicación de indicadores de desempeño

Período 2000-2003²²

A fines de los 90s se reintrodujo el Planeamiento Estratégico Sectorial Multianual, marco en el cual se desarrollaron indicadores de desempeño para el seguimiento y evaluación del cumplimiento de los objetivos estratégicos de dichos Planes. Se definieron indicadores de 2 tipos: indicadores para la medición del desempeño e indicadores para la evaluación del desempeño. El primer tipo se ha entendido como un instrumento de medición de las principales variables asociadas al cumplimiento de los objetivos, que a su vez constituyen una expresión cualitativa o cuantitativa concreta de lo que se pretende alcanzar con un objetivo establecido. Estos han sido definidos como indicadores de insumo, producto, resultado e impacto (IPRI):

- **Insumo.** Los recursos utilizados en la generación de productos. Usualmente están expresados en montos de gasto asignado o cantidad de miembros del equipo de trabajo o cantidad de horas laboradas o días. Un ejemplo de indicador de insumo puede ser el número de capacitadores, las horas de clase impartidas o los kits de materiales distribuidos, en un programa de mejora de recursos humanos.
- **Producto.** Los productos (bienes y servicios) generados son resultado del procesamiento y transformación de los insumos a través de las distintas actividades. Es importante para medir el desempeño del trabajo interno, pero, por sí mismo, no indica la extensión del progreso respecto al cumplimiento de los objetivos. Siguiendo el mismo caso anterior, un ejemplo de indicador de producto sería el número de charlas de capacitación impartidas.
- **Resultado.** Evento, suceso o condición que indica el progreso en el logro de los propósitos de los programas. Los resultados pueden medir el alcance de los programas. Pueden reflejar la calidad de los servicios prestados y la satisfacción de los Clientes (beneficiarios, consumidores) en los diferentes aspectos de la prestación del servicio. En la misma línea anterior, un ejemplo de resultado sería el nivel de aprendizaje (medido por algún tipo de evaluación) logrado por los participantes.
- **Impacto.** Son aquellos que buscan mostrar los efectos obtenidos sobre un determinado grupo de clientes o población. Usualmente medidos de manera rigurosa y profunda, requiere de una definición precisa del tiempo de la evaluación ya que existen intervenciones cuyo impacto sólo es cuantificable en el largo plazo. Para concluir con el ejemplo de una familia de indicadores de desempeño para un programa de mejora de

²² Tomado de Shack (2003).

recursos humanos, podríamos identificar como indicador de impacto el diferencial salarial que los participantes obtuvieron a consecuencia del incremento de su productividad marginal como resultado de los conocimientos y habilidades aprendidas en el curso de capacitación.

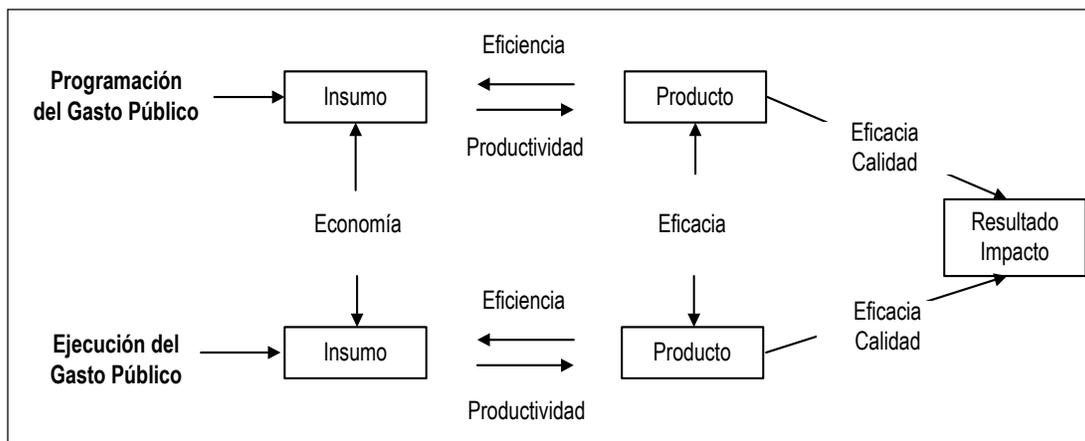
Por su parte, el segundo tipo de indicadores asociado al juicio que se realiza una vez culminada la acción o la intervención busca responder interrogantes claves sobre cómo se ha realizado la intervención en sus distintas fases, si se han cumplido los objetivos (concretamente, la medida en que éstos han sido cumplidos), el nivel de satisfacción de la población objetivo, entre otras. En suma, se busca evaluar cuán bueno ha sido el desempeño de un determinado organismo público con el objetivo de tomar las acciones necesarias para perfeccionar la gestión. Actualmente, es casi consensual que en la evaluación del desempeño de la ejecución del gasto público, los criterios de análisis sean los de economía, eficiencia, calidad y eficacia (EECE):

- **Economía.** Está referido al logro de los objetivos con un mínimo nivel de recursos utilizados. Estos recursos, son principalmente aquellos del tipo financiero. Evalúa la capacidad para generar y movilizar los recursos financieros adecuadamente.
- **Eficiencia.** Está referido a la utilización de una combinación óptima de los recursos (mayormente, no financieros) en el logro de los objetivos. Se define, generalmente, como la tasa entre los insumos y los productos (o resultados) y es usualmente expresada como el número de empleados o nivel de empleados por unidad de producto (o resultado). Un concepto, en cierto modo equivalente a la eficiencia es la productividad, la misma que describe la tasa entre el nivel o cantidad de productos (o resultados) y los insumos, tradicionalmente expresado como la cantidad de producto (o resultado) por unidad de insumo.
- **Calidad.** Entendida como la capacidad para responder en forma rápida y directa a las necesidades de los usuarios. Se refiere a las características de cómo está siendo provisto el producto o servicio, no los resultados del servicio. Entre los ejemplos de este tipo de indicadores se tiene; el “porcentaje de casos en los cuales la respuesta a una demanda fue provista dentro de dos días” o “porcentaje de pruebas de laboratorio en los cuales se identificó correctamente a contaminantes del agua”, etc. Otro aspecto relacionado a la calidad es el nivel de satisfacción manifestado por los usuarios de los servicios sobre determinados aspectos de la provisión, tales como la oportunidad, accesibilidad, precisión en la entrega, comodidad y la cortesía o calidez con que son provistos los servicios.
- **Eficacia.** Se refiere sólo al logro efectivo de los objetivos trazados al inicio de la intervención. Evalúa el grado de cumplimiento de los objetivos planteados (independientemente de los recursos asignados para tal fin). Es importante puesto que el desarrollo de alguna intervención podría satisfacer los criterios de economía y eficiencia pero podría ser que no se hayan satisfecho los objetivos del mismo.

A manera de síntesis, la relación entre los indicadores de desempeño y la evaluación del desempeño sobre la base de los criterios definidos podría ser esquematizada de la siguiente manera:

Figura 15

INDICADORES PARA LA MEDICIÓN Y EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO



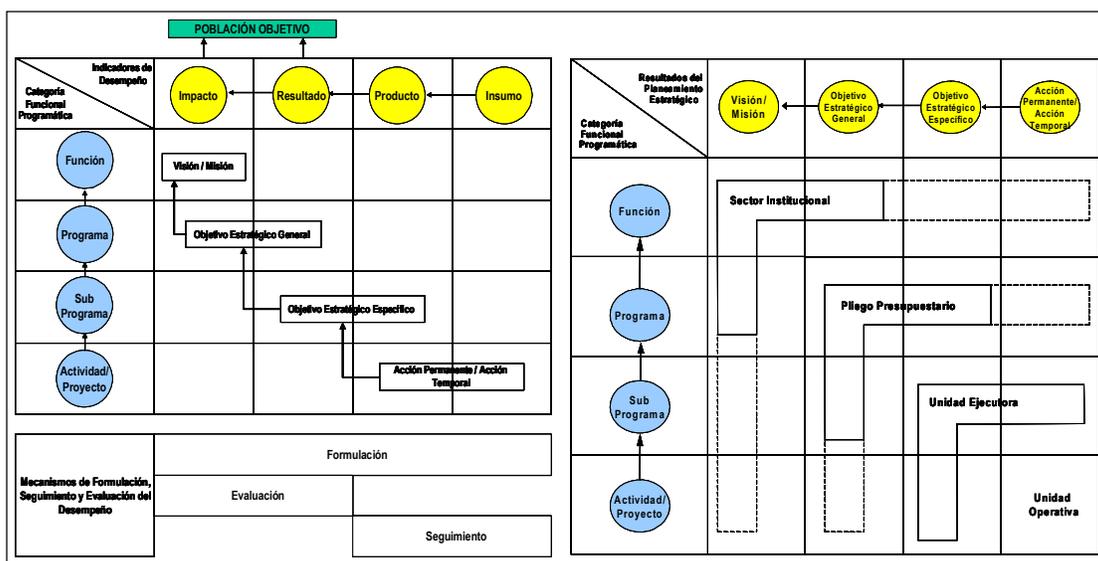
Fuente: Shack (2003).

Asimismo, y con el fin de ordenar conceptual y metodológicamente el desarrollo de los indicadores se señaló niveles según tipo de indicador y categoría de la estructura funcional programática, de lo general a lo específico y se propuso un esquema de responsabilidad en el logro de las metas asociadas a los indicadores.

- A nivel de **Función** se formulaban indicadores de **impacto**
- A nivel de **Programa** se formulan indicadores de **resultado**
- A nivel de **Subprograma** se formulan indicadores de **producto**
- A nivel de **Actividad y Proyecto** se formulan indicadores de **insumo**

Figura 16

RELACIONES ENTRE CATEGORÍAS PRESUPUESTARIAS E INDICADORES



Fuente: Shack (2003).

Problemas asociados a los indicadores

Si bien el esquema conceptual de este ejercicio de formulación de indicadores era consistente, al establecer niveles de correspondencia según tipo de indicador y niveles de responsabilidad según tipo de categoría funcional-programática e institucional, no cumplió sus objetivos, en la práctica.

Las razones que podrían explicarlo son diversas. En primer lugar, la baja calidad de los indicadores, que no resistían análisis de consistencia con sus características básicas (pertinencia, economía, medibles, etc.).²³ En segundo lugar, el escaso compromiso de los niveles elevados en la jerarquía burocrática le restó legitimidad y fortaleza al proceso. En tercer lugar la discontinuidad de los trabajos en el propio ente rector así como de los equipos de profesionales responsables de su inicio e implementación.

Sin embargo, gracias a esta iniciativa, poco a poco el personal de los Ministerios empezó a desarrollar capacidades en materia de planeamiento y formulación de indicadores de desempeño, estableciendo las bases para desarrollos posteriores.

Período 2004-2005

En noviembre de 2004, en el marco de lo establecido por el artículo 9° de la Ley de Presupuesto 2004, la DNPP emitió la Directiva N° 019-2004-EF/76.01. “Directiva para el registro de información de inicio para la implementación del Sistema de Seguimiento y Evaluación del Gasto Público” (SSEGP), que como el nombre mismo señala se proponía iniciar el recojo de información pertinente hacia la construcción de dicho sistema.

Figura 17

IMPLEMENTACIÓN DEL REGISTRO DE INFORMACIÓN PARA LA CONFORMACIÓN DE UN SISTEMA DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DEL GASTO PÚBLICO



Fuente: DNPP - MEF.

A diferencia de los procesos anteriores, en los que la implementación se hacía de manera universal, a todo nivel de gobierno, esta directiva planteó una estrategia progresiva para su desarrollo.

La implementación de la primera fase se inició con el desarrollo de propuestas de indicadores de desempeño por parte de las unidades ejecutoras del nivel de gobierno nacional. Los indicadores se planteaban para cada una de las actividades y proyectos principales que realizase la entidad. Para estos efectos las unidades ejecutoras registraban sus indicadores a través de un aplicativo informático en Web instalado por la DNPP. Luego se sostuvieron reuniones de trabajo para un primer nivel de afinamiento técnico. Estos indicadores, que podrían llamarse de primera generación,

²³ Explicada a su vez por la carencia de capacidades de recursos humanos en los sectores y pliegos a los cuales les resultaba sumamente complicado “medir” aquello que estaban haciendo.

arrastraban aún las deficiencias detectadas en el PESEM y PEI, a saber, profusión, relación poco sólida con la misión de la entidad, brindaban información sobre acciones no prioritarias, dificultad para su medición, etc.

Luego de este primer ejercicio la DNPP recibió el registró de indicadores en una cantidad superior a los 1300. Durante los meses de febrero y marzo 2005, concientes de las dificultades evidenciadas en cuanto a la calidad de esta profusión de indicadores, la DNPP realizó una segunda ronda de reuniones de trabajo, esta vez con pliegos presupuestarios, responsables del accionar de las unidades ejecutoras. En esta ocasión, a través de un trabajo de análisis y priorización de actividades, más riguroso, se logró reducir el número de indicadores a la vez que mejorar significativamente la calidad de los mismos. Actualmente los pliegos y la DNPP han llegado a acuerdos sobre los indicadores que servirán de base para el seguimiento de su gestión, habiéndose establecido ya las metas a alcanzar en el año 2005 y el próximo 2006.

Cuadro 8
VARIACIONES SIGNIFICATIVAS EN EL NÚMERO
DE INDICADORES PROPUESTOS 2004-2005

| Pliegos | Número de indicadores | |
|---|-----------------------|------------|
| | Nov. 2004 | Febr. 2005 |
| Min. de Defensa | 59 | 8 |
| Min. de Transportes y Comunicaciones | 40 | 11 |
| Univ. Nacional Pedro Ruiz Gallo | 35 | 4 |
| Min. de Energía y Minas | 34 | 9 |
| Min. de la Mujer y Desarrollo Humano | 34 | 15 |
| Instituto Nacional de Cultura | 18 | 2 |
| Min. de Agricultura | 17 | 6 |
| Inst. de Investigaciones de la Amazonía Peruana | 11 | 6 |

Fuente: DNPP-MEF.

En cuanto a las mejoras de calidad de los indicadores se señalan los siguientes ejemplos:

- **Pliego:** Consejo Supremo de Justicia Militar
Actividad: Evaluación y Procesamiento de Expedientes
Indicador Anterior: Expedientes / Causas Resueltas o Sentenciadas
Indicador Actual: (N° de causas resueltas en primera instancia dentro de los plazos normativos) / (N° total de causas resueltas en primera instancia)
- **Pliego:** Jurado Nacional de Elecciones
Actividad: Gestión Electoral
Indicador Anterior: Recursos Impugnativos Resueltos
Indicador Actual: (N° de Recursos Impugnativos Resueltos) / (N° Recursos Impugnativos Resueltos Apelados)
- **Pliego:** Servicio Nacional de Meteorología e hidrología
Actividad: Investigación y Desarrollo en Meteorología, Recursos Hídricos y Energéticos
Indicador Anterior: (N° de pronósticos elaborados)/(Nro. de pronósticos programados)
Indicador Actual: (N° de pronósticos acertados)/(N° de pronósticos emitidos)*100

Contar con indicadores de calidad que sean significativos a la gestión de los pliegos permitirá disponer de información actualizada sobre los avances del pliego a la vez que servirá de “alerta” al

propio pliego para realizar ajustes a su gestión. Asimismo, estos indicadores, al ser formulados al nivel de actividad y proyecto servirán de referencia para retomar en el Perú una adecuada presupuestación por programas.

Cuadro 9

MUESTRA DE INDICADORES TRABAJADOS ENTRE LA DNPP, PLIEGOS Y UNIDADES EJECUTORAS DEL GOBIERNO NACIONAL

| Unidad ejecutora | Actividad/proyecto | Definición del indicador | Unidad de medida |
|--|---|---|----------------------------|
| CONSEJO NACIONAL DE CAMELIDOS SUDAMERICANOS | Promover, normar y supervisar la protección, conservación, manejo y aprovechamiento de los camélidos silvestres | Volumen de fibra de vicuña comercializada procedente de unidades de manejo sostenible, promocionadas por el CONACS. | Kilo |
| COMISIÓN PARA LA PROMOCIÓN DE EXPORTACIONES - PROMPEX | Apoyo al Desarrollo de Mercados | Exportaciones de empresas asistidas | Dólares Americanos |
| SERVICIO NACIONAL DE METEOROLOGÍA E HIRDOLOGÍA - SENAMHI | Investigación y Desarrollo en Meteorología, Recursos Hídricos y Energéticos | Mide la emisión de pronósticos, alertas, boletines, estudios y monitoreo de las condiciones hidrometeorológicas dadas a los órganos de prevención y público en general. | Porcentaje |
| DEFENSORIA DEL PUEBLO | Conducción y Orientación Superior | Eficiencia en la Atención de quejas y petitorios. | Porcentaje |
| MINISTERIO DE ENERGIA Y MINAS | Electrificación rural | Longitud de las líneas primarias | Kilómetros |
| PROGRAMA NACIONAL WAWA WASI | Fortalecimiento de la Atención al menor de tres años | Atención integral a niños entre 06 meses y cuatro años en situación de riesgo, provenientes de familias pobres y de extrema pobreza. | No de atenciones otorgadas |
| PROGRAMA NACIONAL DE ASISTENCIA ALIMENTARIA - PRONAA | Otras Acciones Nutricionales y de Asistencia Solidaria | Raciones promedio de alimentos adquiridos para niños y niñas de los programas Otras Acciones Nutricionales y Asistencia Solidaria | Ración |
| CUERPO GENERAL DE BOMBEROS VOLUNTARIOS DEL PERU | Atención de emergencias | Porcentaje de Emergencias Atendidas | Porcentaje |
| SEGURO INTEGRAL DE SALUD - SIS | Atención Madre – Niño | Cobertura de aplicación FESE a nuevas afiliaciones y reafiliaciones en planes A y C | Porcentaje |
| PROVIAS NACIONAL | Rehabilitación de Carreteras | Rehabilitación y Mejoramiento de carreteras de categoría nacional. | Kilómetros |
| PROVIAS DEPARTAMENTAL | Conservación de Carreteras | Carreteras de categoría departamental conservadas. | Kilómetros |
| PROVIAS DEPARTAMENTAL | Construcción y Mejoramiento de Carreteras | Carreteras de categoría departamental Rehabilitadas | Kilómetros |
| PROVIAS RURAL | Mantenimiento de Caminos Rurales | Caminos Rurales mantenidos | Kilómetros |
| PROVIAS RURAL | Rehabilitación de Caminos Vecinales | Caminos Vecinales rehabilitados. | Kilómetros |
| PROVIAS RURAL | Transferencia financiera a Gobiernos Locales | Transferencia de la gestión de caminos rurales a los gobiernos regionales y locales. | Kilómetros |

Fuente: DNPP-MEF.

5.5 Transparencia presupuestaria

En la medida que los procesos de evaluación del presupuesto arrojen resultados concretos que sean públicos y sirvan para retroalimentar los procesos de formulación y ejecución, habrá una mayor transparencia presupuestaria.

- 1) Es necesario que las evaluaciones estén a cargo de personal técnico calificado en el servicio a evaluar, y sobre todo que muestren signos creíbles de independencia al momento de evaluar el desempeño institucional, la cual incluso debiera llegar al extremo de no pertenecer al sector al cual se inscribe el servicio evaluado. Si se trata de programas políticamente sensibles, resulta preferible que la evaluación la efectúe una entidad privada especializada. Asimismo, es requisito indispensable que los resultados de las evaluaciones sean adecuadamente difundidos entre los legisladores, administradores y ciudadanos en general, y que impacten de manera efectiva en los procesos de asignación presupuestal siguientes ya sea en la forma del fortalecimiento presupuestal del servicio evaluado o en su reducción, modificación o anulación.
- 2) La transparencia y efectividad del proceso de evaluación también se asocia a la capacidad de la ciudadanía (ya sea directamente a través de la sociedad civil organizada o por medio de la representación nacional en el Parlamento) a exigir un “accountability” eficaz a sus autoridades, particularmente del Poder Ejecutivo (aunque también debiera exigirse una rendición de cuentas a los Congresistas). Por lo que habrá mayor transparencia en la medida que el Poder Ejecutivo anualmente presente ante el Congreso un Informe de Rendición de cuentas exhaustivo respecto a los logros e impactos del gasto realizado. Dicho informe debe ser “amigable”, estar disponible en la Web y contener la información en reportes comparables con el presupuesto originalmente aprobado, tanto en lo que se refiere a la avance financiero como al físico en la ejecución de las metas presupuestarias. Asimismo, debe mostrar al Parlamento y a la ciudadanía en general una comparación clara entre lo programado y lo ejecutado en términos de indicadores de desempeño (fundamentalmente de resultados e impactos) de la gestión gubernamental (lo que exige una síntesis de los respectivos indicadores entre las distintas instituciones a nivel de insumos y productos).

Finalmente, resulta necesario que los resultados de dichas evaluaciones exhaustivas se plasmen en compromisos políticos concretos de mejora en la asignación y ejecución del gasto público; es decir: (i) hacer un ranking de los principales servicios en cuanto a su desempeño; (ii) extraer, sistematizar y difundir las mejores prácticas de gerencia pública; (iii) fortalecer los recursos humanos y dotarlos de los instrumentos técnicos necesarios; (iv) decidir sobre modificaciones operativas (perfeccionamiento menor), tácticas o estratégicas (redefinición total, que incluso contempla su posible eliminación) del servicio para el siguiente ejercicio fiscal; (v) implementar estrategias contractuales de gestión en la administración pública a fin de orientar el comportamiento de los actores (modificando el marco legal vigente de ser necesario) hacia los resultados en lugar de los procedimientos, entre otros.

5.6 Desafíos pendientes

Los desafíos pendientes en materia de evaluación presupuestaria serán:

- Consolidar la idea de la necesidad de transformar el método tradicional de evaluación de metas físicas y financieras.

- Apoyar los esfuerzos por implementar el Sistema de Seguimiento y Evaluación del Gasto Público (SSEGP), dotándolo de los recursos físicos, financieros y humanos para su institucionalización y desarrollo.
- Institucionalizar la medición del desempeño como proceso básico del accionar del Estado.

Introducir reformas progresivas a la metodología de presupuestación, haciendo que el presupuesto sea una arquitectura sólida que nace en el planeamiento y da cuenta de productos, resultados y costos de realización.

6. Iniciativas recientes en materia de participación ciudadana

Entre las iniciativas de política pública más recientes y con mayor arraigo, promovidas por el MEF y particularmente por la DNPP se encuentra el Presupuesto Participativo (PP). Este es un instrumento a través del cual se está cambiando la relación entre el Estado y el Ciudadano y que tiene entre sus objetivos (Shack, 2005):

- Fortalecer la democracia y la gobernabilidad a partir del otorgamiento de responsabilidades a la sociedad civil en la promoción de su propio desarrollo; Promover la inversión privada a través de la participación de los actores económicos en la priorización de proyectos de desarrollo orientados a generar un escenario competitivo;
- Mejorar la calidad del gasto público dado que los criterios de priorización de proyectos tienen un ingrediente social que permite combinar aspectos políticos, técnico y de rentabilidad social;
- Promover el aporte económico de los beneficiarios de proyectos a partir de compromisos de cofinanciamiento (mano de obra, materiales, etc);
- Mejorar el control en la ejecución del gasto mediante la aplicación de mecanismos tales como la rendición de cuentas y el control social.

Tradicionalmente en el Perú, los gobiernos locales gozan de autonomía para la toma de decisiones, principalmente aquellas referidas

al uso de los recursos públicos que disponen.²⁴ No obstante, la experiencia parece señalar que la asignación de estos recursos, particularmente aquellos destinados a inversión, no es eficiente.²⁵

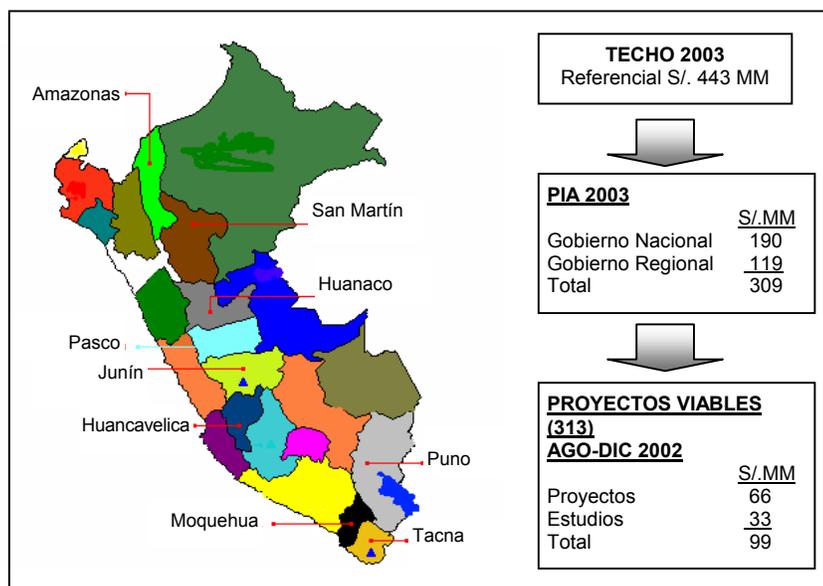
6.1 Antecedentes

En realidad, el presupuesto participativo tiene más de quince años de iniciado en Latinoamérica y, a excepción de Perú, aún no ha pasado de ser una experiencia innovadora focalizada en áreas urbanas específicas, promovidas por líderes con visión, a instrumento de políticas nacionales.

El caso peruano es paradigmático, puesto que transitó vertiginosamente de iniciativas específicas de ciudades pioneras (Villa El Salvador en Lima, Anta en Cusco, Santo Domingo e Ilo en Moquegua) y experiencias piloto en 9 departamentos del país, a política de Estado en el marco del proceso de descentralización. En efecto, el presupuesto participativo en el Perú debe ser realizado universalmente por los gobiernos subnacionales. Así está establecido en la constitución y las leyes, y constituye una política inédita de generalización del presupuesto participativo.

Tiene su inicio como política pública con el desarrollo de la Operación Piloto para el Planeamiento y Programación Participativa del Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2003 en materia de gastos de inversión realizada por la DNPP y la Mesa de Concertación para la lucha contra la pobreza a lo largo del año 2002. En esta Operación Piloto, participaron 22 departamentos y sólo calificaron 9 de ellos (ver mapa), cuyos proyectos de inversión priorizados por la sociedad fueron incluidos en la Ley de Presupuesto del Sector Público 2003 hasta por la suma de S/. 309 millones y luego durante la ejecución del Presupuesto 2003 hacia mediados del año se incorporaron al presupuesto mediante un crédito suplementario (S/. 99 millones más), haciendo un total de S/. 408 millones, es decir, utilizando 94% del techo originalmente asignado.

Figura 18
OPERACIÓN PILOTO PARA EL AF 2003



Fuente: Shack (2005).

²⁴ Principalmente transferencias del gobierno nacional.

²⁵ Hecho contradictorio con la idea y principio aceptado que en el nivel descentralizado se gana eficiencias para asignar. No obstante, en el Perú, en distritos y provincias es común observar que los municipios invierten importantes recursos en sedes administrativas, plazas, coliseos, obeliscos, etc. en detrimento de la inversión en infraestructura básica o la ampliación de servicios hacia los más necesitados.

Esto significó la introducción en la operatividad presupuestaria de un nuevo elemento, conciliando de una manera concertada las preferencias de la ciudadanía y las prioridades del gasto público a cargo de las entidades regionales y locales.

Este desafío planteado al Estado descentralizado ha sido, afortunadamente, acompañado por la sociedad civil organizada, la cooperación internacional y el compromiso del Gobierno Nacional a través del Ministerio de Economía y Finanzas, particularmente de la DNPP. Asimismo, descansa sobre bases de conductas de participación comunal no ajenas a la tradición peruana. Ciertamente, la historia y el desarrollo de las civilizaciones que en este país florecieron estuvieron marcados por la impronta de relaciones sociales de cooperación.

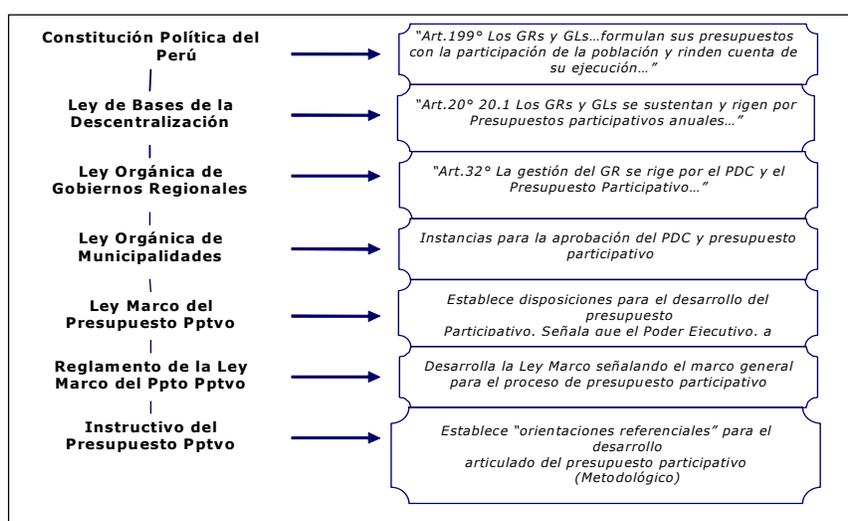
El Perú opera en la actualidad como un “laboratorio” del presupuesto participativo. El seguimiento y evaluación de sus avances y lecciones aprendidas será crítico para que en el mediano plazo se genere información que pueda ser de significativa utilidad para países con similar iniciativa.

6.2 Marco normativo

El 6 de marzo de 2002 el Congreso peruano aprobó la Ley N° 27680, Ley de Reforma Constitucional del Capítulo XIV sobre Descentralización, estableciendo el marco general no sólo para el proceso de descentralización sino también para la introducción del presupuesto participativo como política pública en la presupuestación en el nivel subnacional. Posteriormente, también las leyes orgánicas de gobiernos regionales y municipalidades, recogiendo el mandato constitucional, incluyen al presupuesto participativo como herramienta de gestión de los recursos con que cuentan. Finalmente, el 15 de julio de 2003 se aprueba una ley denominada Ley Marco del Presupuesto Participativo, la misma que establece las definiciones, principios, objetivos y elementos básicos para el desarrollo de los presupuestos participativos en el país. Dicha ley, asimismo, le otorga a la DNPP un rol central en el establecimiento de los procedimientos y metodologías para llevar a la práctica el presupuesto participativo, hecho consistente con sus funciones de rectoría del proceso presupuestario y con su atribución de “promover el perfeccionamiento permanente de la técnica presupuestaria”.²⁶

Figura 19

MARCO NORMATIVO DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO



Fuente: Elaboración propia.

²⁶ Artículo 13°, numeral 13.2, literal f) de la Ley Marco de la Administración Financiera del Sector Público, Ley N° 28112.

6.3 Forma de operación

El PP en el Perú involucra tanto a autoridades elegidas y funcionarios como a la sociedad civil o población organizada. De acuerdo a los instrumentos metodológicos, el proceso se inicia con la convocatoria por parte de la autoridad a la inscripción de “Agentes Participantes” quienes serán los que contarán con voz y voto en el proceso. Estos Agentes Participantes son representantes tanto del Estado como de la población y deben acreditar tal representatividad.

El proceso en sí se desarrolla en reuniones de trabajo denominados “Talleres” en los cuales se establece o se ratifica el Plan de Desarrollo Concertado, que es el plan de desarrollo que la región, provincia o distrito elabora como guía para la toma de decisiones, estableciendo una Visión del Desarrollo y los Objetivos Estratégicos, Lineamientos o Ejes de desarrollo según sea el caso.

Una vez definida la Visión y Objetivos, el grupo de trabajo define los problemas por resolver o potencialidades que “aprovechar” en el marco de estos grandes objetivos de desarrollo. Seguidamente, la discusión debe derivar en propuestas específicas de acciones a implementar y que serán financiadas con los recursos públicos y, en la medida de lo posible con aportes de la sociedad civil o población organizada. Estos aportes suelen consistir en recursos humanos y materiales que las poblaciones hacen para la atención de problemas que les son prioritarios.

De manera más precisa, el desarrollo del Proceso del Presupuesto Participativo considera la siguiente secuencia de acciones propuestas a través de 8 etapas a nivel regional y local, las que resumidamente contemplan lo siguiente para su realización (Ver Esquema):

1. Preparación de Actividades. Las autoridades difunden información sobre la importancia del proceso y la normatividad aplicable, la misma que considera el Plan de Desarrollo Concertado, el Plan Estratégico Institucional, las actividades y proyectos priorizados el año anterior, los recursos con que se cuenta para su ejecución, los proyectos que han sido concluidos, entre otros.

2. Convocatoria. La Convocatoria al Proceso Participativo la realiza el Gobierno Regional o Local a través de los medios de comunicación más adecuados según su región o localidad. Para ello, el Gobierno Regional o Gobierno Local debe aprobar una Ordenanza del Proceso del Presupuesto Participativo en la que debe señalarse lo necesario para reglamentar dicho Proceso; precisándose entre otros, los mecanismos de identificación y acreditación de los Agentes Participantes, las responsabilidades de los mismos, así como el cronograma para el desarrollo de las acciones del Proceso del Presupuesto Participativo.

3. Identificación de Agentes Participantes. Se elabora una ordenanza estableciendo los lineamientos para su identificación así como un cronograma para el desarrollo del Proceso del Presupuesto Participativo. Se realiza también el registro de los agentes participantes. En esta etapa se conforma el Equipo Técnico, estableciéndose en la ordenanza quiénes lo integrarían y cuáles serían sus responsabilidades.

4. Capacitación de Agentes Participantes. Etapa que se conceptualiza como una tarea permanente que corresponde ser implementada por los Gobiernos Regionales y Locales, pudiéndose coordinar, de ser necesario con el Gobierno Nacional, la cooperación internacional y organizaciones de la sociedad civil, a fin que las autoridades y población se informen y comprendan las tareas que involucra el Proceso Participativo.

5. Talleres de Trabajo. Constituyen la principal etapa del proceso. En los talleres se discuten los criterios de priorización, se realiza el diagnóstico de problemas y potencialidades y de ser pertinente, se actualiza el Plan de Desarrollo Concertado. Asimismo, en los talleres de trabajo se plantean las acciones a priorizar para la solución de los problemas o el aprovechamiento de las potencialidades.

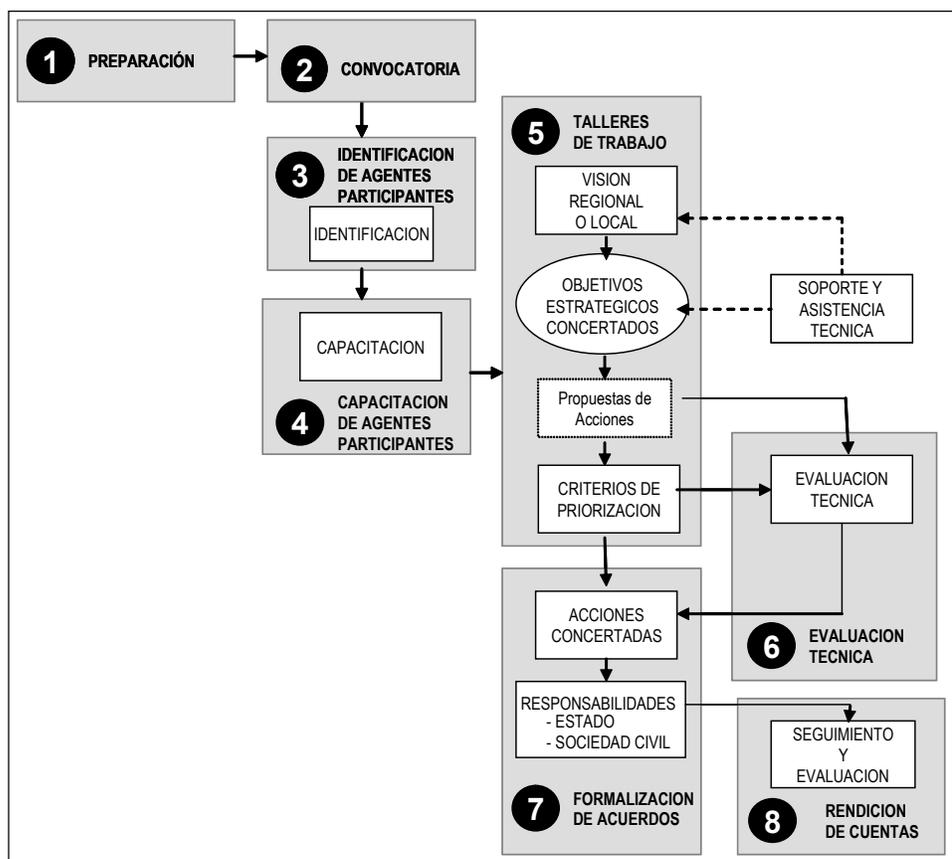
6. Evaluación Técnica. Consiste en el análisis y el desarrollo técnico y financiero de cada una de las acciones propuestas en el proceso, para poder establecer las prioridades y evaluar su viabilidad. El Equipo Técnico tiene a su cargo la preparación y suministro de información, la evaluación técnica, la asesoría y el apoyo permanente al proceso de planeamiento y programación participativa del presupuesto.

7. Formalización de Acuerdos. Los resultados del Proceso Participativo son presentados por el Presidente del Gobierno Regional o Alcalde a los Agentes Participantes para su discusión, consideración, modificación y aprobación final, los que se formalizan suscribiendo el Acta respectiva.

8. Rendición de Cuentas.- Comprende la Vigilancia de la Sociedad Civil en el cumplimiento de los acuerdos y resultados del Proceso Participativo y la rendición de cuentas en relación a la ejecución y avances de las acciones priorizadas y objetivos del Plan de Desarrollo Concertado y Presupuesto Participativo.

Figura 20

ESQUEMA DEL PROCESO DE PRESUPUESTO PARTICIPATIVO



Fuente: DNPP – MEF.

6.4 El PP en el presupuesto 2005

El proceso de programación del presupuesto participativo 2005 fue el tercero consecutivo que se lleva a cabo en el Perú. Según cifras de la DNPP este proceso movilizó a más de 30 mil personas en calidad de “Agentes Participantes”. El valor total²⁷ de las acciones priorizadas ascendió a 2,6 mil millones de soles sobre un total de 12,473 proyectos a ser ejecutados.

Cuadro 10
RESULTADOS CUANTITATIVOS DEL PROCESO PARTICIPATIVO, 2005

| | No pliegos | % | Montos | No proyectos | No agentes participantes |
|-----------------------------|------------|-------|---------------|--------------|--------------------------|
| Gobierno regional | 26 | 100,0 | 842 831 606 | 1 488 | 2 392 |
| Municipalidades provincial | 111 | 57,2 | 731 155 284 | 2 737 | 6 997 |
| Municipalidades distritales | 664 | 40,6 | 1 028 803 187 | 8 248 | 20 672 |
| Total | 801 | | 2 602 790 077 | 12 473 | 30 061 |

Fuente: DNPP- MEF

De acuerdo a la clasificación funcional del gasto, en el nivel regional, la función Transporte (58%) fue la que recibió la mayor cantidad de recursos a través de la priorización de proyectos de asfaltado, construcción y mejoramiento de carreteras, rehabilitación de caminos vecinales y rurales, construcción de puentes y la rehabilitación de vías urbanas. En segundo término, la función Salud y Saneamiento (18%) con proyectos para la construcción, mejoramiento y ampliación de sistemas de agua potable y desagüe, construcción de mini hospitales, principalmente.

Por su parte, en el nivel de gobierno local provincial también se observó una preponderancia de la función Transporte, aunque en menor medida (32.7%) a través de la priorización de proyectos de construcción, rehabilitación y mejoramiento de vías urbanas y construcción de puentes. En segundo término, la función Agraria (16%) con proyectos para la construcción, mejoramiento y rehabilitación de infraestructura de riego así como la construcción y remodelación de represas, entre otros, obtuvo un nivel de prioridad elevado (ver detalles en Anexo).

6.5 Participación de las mujeres en el PP

El Presupuesto Participativo en el Perú está concebido como un espacio de concertación por el cual las autoridades electas de los Gobiernos Regionales y de los Gobiernos Locales, así como las organizaciones de la población debidamente representadas, definen en conjunto a través de una serie de mecanismos de análisis y de toma de decisiones.

Pero ¿cuál es el grado de representación que tienen las mujeres? ¿Cuál es el enfoque de género que norma la distribución de los recursos en los Gobiernos Regionales y los Gobiernos Locales? De acuerdo a resultados obtenidos del Proceso del Presupuesto Participativo correspondiente al 2005, en cuanto a participación y representación, aún se observa que hay una brecha importante en cuanto a género, por lo que se debiera repriorizar algunas acciones a fin de contribuir más eficazmente a la reducción de dicha brecha.

Tal como se aprecia en el Cuadro siguiente, para el caso de los Gobiernos Regionales, de casi 2 mil 400 personas que participaron como Agentes del proceso, un 20% fueron mujeres. En

²⁷ Cabe precisar que estos valores fueron tomados sobre una muestra de gobiernos locales y no sobre el 100%.

tanto que en el caso de los Gobiernos Locales, sobre todo en los distritales, el porcentaje de participación se acercó al 30%.

Cuadro 11
AGENTES PARTICIPANTES SEGÚN GÉNERO EN EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO, 2005

| Niveles de Gobierno | Hombres | | Mujeres | | Total | |
|----------------------|---------|----|---------|----|--------|-----|
| | N° | % | N° | % | N° | % |
| Gobiernos locales | 19 898 | 72 | 7 602 | 28 | 27 500 | 100 |
| -Provinciales | 5 318 | 77 | 1 627 | 23 | 6 945 | 100 |
| -Distritales | 14 580 | 71 | 5 975 | 29 | 20 555 | 100 |
| Gobiernos regionales | 1 917 | 80 | 475 | 20 | 2 392 | 100 |

Fuente: DNPP-MEF.

Asimismo, en cuanto al nivel de participación de la mujer en las organizaciones y asociaciones de las que proceden los Agentes Participantes, se aprecia un importante nivel de subrepresentación. Así por ejemplo, el 27% de los Agentes Participantes provienen de los Consejos Municipales y en ellos, las mujeres representan tan sólo el 11%, cifras que se elevan a 23% y 28% en el caso de los Consejos Regionales y las Organizaciones No Gubernamentales, pero que en conjunto ambas categorías no superan el 11% del total de Agentes Participantes.

En cuanto al Equipo Técnico, encargado de brindar soporte técnico a los Agentes Participantes en el proceso de Planeamiento del Desarrollo Concertado y Presupuesto Participativo y desarrollar el trabajo de evaluación técnica, asesoría y apoyo permanente participando con voz pero sin voto en el proceso, de un total de 331 personas que a nivel regional han tomado parte de las decisiones y priorización de lo que se ha considerado en el Presupuesto del 2005, tan sólo un 21% han sido mujeres. Inclusive, en más de la cuarta parte de los Gobiernos Regionales (en 8 de los 26), las mujeres no fueron parte de los Equipos Técnicos.

6.6 Mitos y realidades en torno al PP

El desarrollo del presupuesto participativo y su implementación casi explosiva en gobiernos regionales y locales del país viene generando incontables experiencias de buenas prácticas y, también de aplicaciones inadecuadas. Asimismo, pese a que la DNPP ha realizado esfuerzos para la sistematización de la información sobre el proceso, aún no es posible contar, de manera centralizada, con toda la información necesaria para el análisis detallado de cada proceso o del conjunto de procesos. La escasa información agregada disponible ha generado que experiencias focalizadas de gobiernos regionales o locales sean generalizadas hacia el conjunto del proceso.

Cifras recientes mostradas por la DNPP²⁸ así como información documentada de experiencias recogidas por proyectos como Pro Descentralización (PRODES), permiten señalar que algunas de estas ideas pueden estar erradas, siendo tomadas hasta la actualidad como ciertas. Son los denominados mitos en relación al presupuesto participativo.

Mito 1: El presupuesto participativo “atomiza” el gasto de inversión de los Gobiernos Regionales.

Realidad: El 58% del valor total de proyectos tiene un valor de más de S/. 1 millón de soles, en tanto que menos del 3% del valor se orienta a proyectos de menos de S/. 100 mil. Cabe anotar que la existencia de proyectos “minúsculos” en el nivel de GR (antes CTARs) parece ser endémico y responde a problemas de equidad vertical (en el mejor de los casos) y negociación política.

²⁸ www.mef.gob.pe

Cuadro 12
PROYECTOS PRIORIZADOS EN EL PRESUPUESTO
PARTICIPATIVO DE GOBIERNOS REGIONALES, 2005
(En porcentajes)

| Nuevos Soles | Valor | Nº |
|-----------------------|--------------|--------------|
| 0 -20 000 | 0,1 | 11,3 |
| 20 001 - 40 000 | 0,1 | 2,8 |
| 40 001 - 60 000 | 0,5 | 5,1 |
| 60 001 - 100 000 | 1,6 | 10,1 |
| 100 001 - 300 000 | 10,9 | 30,3 |
| 300 001 - 1 000 000 | 29,0 | 29,8 |
| 1 000 001 - 3 000 000 | 22,7 | 8,1 |
| > 3 000 0001 | 35,1 | 2,5 |
| | 100,0 | 100,0 |

Fuente: DNPP-MEF.

Realidad: El presupuesto está atomizado estructuralmente, en el nivel local, por la cantidad de municipios existentes en relación a los recursos disponibles. Efectivamente, esta atomización del gasto no sólo se reflejará en las menores dimensiones e impacto de los proyectos de inversión que se ejecuten sino en una pérdida de economías de escala en este nivel de gobierno. El 73% de municipios (1332) tienen un presupuesto total menor a S/. 2 millones.

Cuadro 13
PRESUPUESTO INSTITUCIONAL DE APERTURA
DE GOBIERNOS LOCALES, 2004

| PIA 2004 (Nuevos Soles) | Nº | % |
|-------------------------|--------------|--------------|
| 324,990 - 500,000 | 129 | 7,1 |
| 500,000 - 1'000,000 | 705 | 38,5 |
| 1'000,000 - 2'000,000 | 498 | 27,2 |
| 2'000,000 - 10'000,000 | 404 | 22,1 |
| Mas de 10'000,000 | 93 | 5,1 |
| Total | 1 829 | 100,0 |

Fuente: DNPP-MEF.

Y más del 75% de los municipios (1395) tienen un presupuesto de inversiones menor a 1 millón de soles.

Cuadro 14
PRESUPUESTO DE INVERSIONES
DE GOBIERNOS LOCALES, 2004

| PIA 2004 (Nuevos Soles) | N° | % |
|-------------------------|--------------|--------------|
| 48 845 - 100 000 | 2 | 0,1 |
| 100 000 - 1'000 000 | 1 393 | 76,2 |
| 1'000 000 - 2'000 000 | 257 | 14,1 |
| 2'000 000 - 3'000 000 | 70 | 3,8 |
| Mas de 3'000 000 | 107 | 5,9 |
| Total | 1 829 | 100,0 |

Fuente: DNPP-MEF.

Mito 2: La inclusión de la participación en la toma de decisiones en torno a la asignación de recursos públicos contribuye a la ingobernabilidad y al cuestionamiento de la autoridad política.

Realidad: El presupuesto participativo, adecuadamente implementado, contribuye a una mejor relación entre la autoridad política y la población.

Cuadro 15
EXPERIENCIAS LOCALES EN MEJORA DE GOVERNABILIDAD ASOCIADA AL PRESUPUESTO
PARTICIPATIVO

| Municipalidad | Alcalde | Experiencia |
|--|-----------------------------|--|
| Municipalidad Distrital Pacapausa (Provincia de Parínacochas - Ayacucho) | Juan José Crespo Alvarez | Los alcaldes adoptaron un total compromiso, el alcalde participó incluso en las acciones de sensibilización Los procesos de Rendición de cuentas y PP han sido llevados a cabo con el liderazgo del alcalde La población se encuentra satisfecha con la gestión del alcalde Muchas organizaciones de la SC ahora son parte del proceso (corresponsabilidad) |
| San Francisco de Cayran (Provincia Huanuco – Huanuco) | Manuel Jara Alvarado | Hasta septiembre del 2004 no podían hacer nada – desgobierno total, el anterior alcalde había sido vacado por irregularidades en el manejo de recursos. Entre octubre y febrero 2005 se lleva a cabo el Presupuesto Participativo liderado por el nuevo alcalde. El proceso ayuda a recuperar la gobernabilidad en el distrito y se inicia una recomposición de los procesos de planeamiento y gestión municipal. |
| Municipalidad Distrital de Yanahuanca (Provincia Yanahuanca-Pasco) | Wilfredo Bermudez Alvarado | El alcalde fue sometido a proceso de revocatoria y estaba involucrado en una situación muy conflictiva. Se inició el proceso de PP y el alcalde se legitimó al finalizar el proceso, no siendo revocado. |
| Municipalidad Distrital de Pilpinto (Provincia Paruro-Cusco) | Juan Valer Abarca | El proceso de rendición de cuentas en el marco de PP lo legitimó y fue respaldado por la población en el proceso de revocatoria |
| Municipalidad Distrital de Río Negro (Provincia de Satipo – Junín) | Guillermo Jacinto Chumpitaz | Ha desarrollado un buen proceso de PP con el apoyo de ETL Caritas-Prodes |

Fuente: PRODES-DNPP.

6.7 Desafíos Pendientes

En los próximos años, el Estado peruano en su conjunto, atendido su déficit en materia de conocimientos y desarrollos metodológicos,²⁹ deberá superar muchas deficiencias del proceso participativo, como el desinterés de algunas autoridades elegidas democráticamente, las pocas

²⁹ Como señala Prud'homme (1994), el nivel central de gobierno es más atractivo para el personal más calificado (mayores salarios y mejores carreras, menor intervención política, etc).

capacidades de los funcionarios públicos para utilizar adecuadamente el instrumento, la incapacidad de la propia población para evitar la ilusión fiscal y desilusión social por lo limitado de los recursos disponibles, así como la presión de grupos de interés por volver al *status quo*.

Asimismo, es necesario tener presente que hoy en día no es suficiente la disciplina en la gestión de los agregados macrofiscales, sino que se hace indispensable para consolidar la gobernabilidad democrática del sistema, demostrar que hay efectividad en la asignación de recursos y eficiencia en la entrega de servicios. Para lo cual resulta necesario poner en práctica una nueva cultura de desempeño basada en resultados, que parta del reconocimiento de los derechos que como contribuyentes y usuarios de los servicios tienen los ciudadanos, y el proceso participativo abre un gran espacio institucional para ello.

Seguendo a Shack (2005), las deficiencias del proceso han sido las siguientes:

- Ilusión fiscal y fragmentación del gasto, por las expectativas que generó la descentralización y en especial el proceso de Presupuesto Participativo. Se pensó que todos los recursos estarían disponibles para solucionar los problemas, lo cual ha generado insatisfacción en la población y en algunas autoridades, y se ha llegado a pensar que el proceso de Presupuesto Participativo no es bueno. Esto parte de la premisa errónea que los recursos públicos son ilimitados, cuando en realidad son escasos.
- Poca importancia otorgada al análisis técnico. Ha sucedido que muchas de las propuestas, una vez analizadas en el Sistema Nacional de Inversión Pública, no fueron declaradas viables. Es decir, por falta de análisis técnico, se priorizaron proyectos que no podrán llevarse a cabo, y la población estará descontenta cuando se de cuenta que lo que se priorizó no puede efectuarse. Se podrá pensar que se trata de una mala gestión de las autoridades, con la consiguiente pérdida de credibilidad del proceso.
- Poca articulación entre el Plan de Desarrollo Concertado y el Presupuesto Participativo. En los distintos niveles de gobierno no se le ha dado la importancia debida al planeamiento. El Instructivo para el proceso participativo integra los dos procesos en uno solo, dando los lineamientos para elaborar un Plan que sea el reflejo operativo del Presupuesto y que éste último, a su vez, sea el reflejo financiero del Plan. Esto también está relacionado con la limitada interrelación (desarticulación) que en algunos casos ha existido entre los procesos participativos a nivel regional, provincial y distrital.
- Algunas autoridades han sido adversas al proceso. Esto se debe en parte al conflicto natural entre un sistema de gobierno sustentado en la democracia representativa y la participativa, y en parte a la falta de difusión de las bondades del proceso.
- Limitada representatividad de agentes participantes y de la Sociedad Civil en el seguimiento, como consecuencia del desconocimiento en los casos en que no hubo una adecuada convocatoria a la sociedad civil. En el transcurso de la ejecución presupuestaria las autoridades regionales y locales podrían arbitrariamente cambiar el presupuesto introduciendo proyectos no priorizados en el proceso participativo.
- Carencia de un mecanismo efectivo de vigilancia y control: Muchas autoridades no han respetado los acuerdos resultantes del Proceso Participativo. ¿Cómo evitarlo? Primero, logrando una mejor comprensión, pero además creando y fortaleciendo los mecanismos de vigilancia, empoderando a los comités de vigilancia. Estos tienen la facultad, en caso de que se encuentren indicios que señalen la comisión de delitos, de realizar la denuncia correspondiente ante la Contraloría General de la República, el Ministerio Público o la Defensoría del Pueblo.

7. Desafíos y tareas pendientes

Aunque resultan evidentes los avances que se han introducido en el proceso de presupuestación peruano durante el último lustro, quedan aún por perfeccionar y consolidar una serie de iniciativas de reforma, tal como se ha podido apreciar en el presente documento.

Si bien la normatividad del proceso presupuestario contiene los objetivos inherentes a un proceso óptimo de presupuestación, no se ha avanzado lo suficiente para que los pliegos conozcan qué es lo que lograrán con las asignaciones de recursos y cómo ejecutan con mayor eficacia y eficiencia. Es decir, se dice qué es lo que se desea, pero no se dice cómo se logrará.³⁰

Por otro lado, los instrumentos de planificación y técnicas de presupuestación colisionan con prácticas inerciales de asignación que arrastran errores del pasado y no adecuan el accionar de las agencias públicas a los desafíos presentes. La introducción de instrumentos de presupuestación, como el presupuesto por resultados es una alternativa que deberá ser considerada, e iniciar sobre la base de una operación piloto con algunos pliegos y sectores un plan de trabajo conducente a obtener mejoras en la determinación de indicadores y de costos.

Los sistemas de información deberán integrarse con los sistemas de presupuestación y sus estructuras de clasificación, brindando información a los gerentes públicos para la toma de decisiones y a la sociedad civil y entes fiscalizadores para una adecuada vigilancia. Es necesario políticas sistemáticas de revisión de procesos para introducir mecanismos eficientes al desarrollo de la acción pública.

³⁰ Weissbluth señala que una carencia importante en Latinoamérica son los desarrollos en materia de gestión pública, antes que en política pública. Es decir en saber cómo hacer (gestión pública) para lograr el qué (política pública).

El seguimiento y evaluación del gasto deberá ser capaz de generar información útil para la toma de decisiones y las autoridades deberán ser capaces de generar el marco institucional adecuado para que esto ocurra, no sin antes replantear los esquemas de presupuestación para que éstos respondan rápidamente a la planificación y a los resultados de las evaluaciones.

Finalmente, y no menos importante, resulta necesario consolidar, mediante un agresivo proceso de fortalecimiento de capacidades técnicas e institucionales, sobre todo a nivel subnacional, el proceso de planeamiento concertado y el presupuesto participativo. Esto está directamente vinculado a una efectiva transparencia de las acciones públicas, a la lucha contra la corrupción y a la consolidación de la institucionalidad democrática en el Perú.

Bibliografía

- Conterno, Elena (2004). Evaluación Rápida del Proceso de Descentralización. Informe de Hallazgos sobre el Proceso de Presupuesto Participativo 2004. PRODES. Lima, Perú.
- Cortázar, Juan y Carla Lecaros (2003). La viabilidad de las prácticas de participación ciudadana en la gestión municipal: el caso de Villa El Salvador en Perú 2000-2002. INDES. Washington, EEUU.
- Diamond, Jack (2003). From Program to Performance Budgeting: The Challenge for Emerging Market Economies. *IMF. Working Paper*.
- Francke, Pedro, J. Castro, R. Ugaz y J. Salazar (2003). Evaluación del proceso presupuestal peruano, con énfasis en su transparencia. CIES. Lima, Perú.
- Hogye, Mihaly. Theoretical approaches to public budgeting. <http://lgi.osi.hu/publications/2002/216/101-Theory.pdf>.
- ILPES (2004). Panorama de la Gestión Pública. Capítulo II. Santiago, Chile.
- Indice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria 2003, México, 2003.
- Mostajo, Rossana (2004). Perspectivas para una reforma tributaria integral con equidad: Hacia un pacto fiscal en el Perú. DFID. Lima, Perú.
- _____(2002). El sistema presupuestario en el Perú. *Serie Gestión Pública N°17*, ILPES. Santiago, Chile, marzo.
- Ministerio de Economía y Finanzas. Dirección Nacional de Presupuesto Público. Diversos informes. 2004 y 2005.
- Musgrave, R. (1987). Hacienda Pública: Teoría y Práctica. Madrid, España.
- Petrei, Humberto (1997). Presupuesto y Control: Pautas de Reforma para América Latina. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington. Estados Unidos.
- Prud'homme, Remy. On the dangers of decentralization. *Working paper. World Bank*, Washington. 1994.
- Rosenberg, Phillip. Program Budgeting: Modernizing Financial Management for Hungarian Local Governments. Urban Institute and Metropolitan Research Institute.

- Sánchez Albavera, Fernando (2003). Acuerdo Nacional y gestión presupuestal en el Perú. Serie Gestión Pública N°43, ILPES. Santiago, Chile.
- Shack, Nelson y R. Salhuana (1999). Ensayando una nueva taxonomía del gasto público en el Perú. Documento de Trabajo. Ministerio de Economía y Finanzas. Lima, Perú.
- Shack, Nelson (2005). La programación participativa del presupuesto en el Perú: primeras lecciones de un proceso de concertación. En *Revista Reforma y Democracia* N° 32. CLAD. Caracas, Venezuela.
- Stiglitz, Joseph (1995). La Economía del Sector Público. II Parte: Teoría del Gasto Público. Capítulos del 5 al 10. Antoni Bosch Editores. Barcelona, España.
- _____(2003). Avances en la implementación de indicadores de desempeño en los organismos públicos del Perú. En *Gestión Pública por Resultados y Programación Plurianual*. CEPAL. Santiago, Chile.
- Shick, Allen (2002). ¿La presupuestación tiene algún futuro?. Serie Gestión Pública N° 21, ILPES. Santiago, Chile.
- Waissbluth, Mario. La Reforma del Estado en América Latina: Guía abreviada para exploradores de la jungla. POLIS. Santiago, Chile.

Anexos

1. Niveles de ejecución del gasto en los últimos años

Según Funciones

EJECUCIÓN DEL GASTO EN EL NIVEL DE GOBIERNO CENTRAL Y REGIONAL

(Millones de s/. 2005)

| Función | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 |
|---------------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Administración y planeamiento | 9 829 | 9 442 | 11 445 | 11 613 |
| Agraria | 1 280 | 1 146 | 948 | 937 |
| Asistencia y previsión social | 8 803 | 9 362 | 11 796 | 9 813 |
| Comunicaciones | 50 | 40 | 76 | 66 |
| Defensa y seguridad nacional | 5 308 | 4 873 | 5 113 | 4 932 |
| Educación y cultura | 5 946 | 6 516 | 6 977 | 7 673 |
| Energía y recursos minerales | 282 | 155 | 276 | 270 |
| Industria, comercio y servicios | 120 | 110 | 124 | 172 |
| Justicia | 827 | 863 | 988 | 1 073 |
| Legislativa | 270 | 282 | 272 | 230 |
| Pesca | 127 | 111 | 103 | 99 |
| Relaciones exteriores | 403 | 381 | 427 | 380 |
| Salud y saneamiento | 3 299 | 3 474 | 3 464 | 3 868 |
| Trabajo | 40 | 169 | 286 | 279 |
| Transporte | 1 379 | 1 314 | 1 564 | 1 624 |
| Vivienda y desarrollo urbano | 132 | 123 | 121 | 124 |
| Total general | 38 095 | 38 360 | 43 979 | 43 152 |

Fuente : DNPP-MEF

Según Genérica del Gasto

EJECUCIÓN DEL GASTO EN EL NIVEL DE GOBIERNO CENTRAL Y REGIONAL

(Millones de s/. 2005)

| | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 |
|----------------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Amortización de la Deuda | 3 320 | 3 798 | 6 142 | 6 295 |
| Bienes y Servicios | 6 769 | 6 043 | 5 850 | 5 916 |
| Intereses y Cargos de la Deuda | 4 359 | 4 240 | 4 389 | 4 417 |
| Inversiones | 4 351 | 3 802 | 3 546 | 3 596 |
| Inversiones Financieras | 241 | 233 | 217 | 298 |
| Obligaciones Previsionales | 6 727 | 7 208 | 7 064 | 7 192 |
| Otros gastos corrientes | 1 752 | 2 071 | 2 699 | 3 068 |
| Otros gastos de capital | 361 | 248 | 490 | 686 |
| Personas y Obligaciones Sociales | 10 214 | 10 718 | 11 240 | 11 684 |
| Total General | 38 095 | 38 360 | 41 637 | 43 152 |

Fuente : DNPP-MEF, BCRP

1. Muestra de indicadores desarrollados en el marco de la aplicación de la Directiva N° 019-2004-EF/76.01.

| Indicadores de desempeño de muestra de pliegos, 2005 | | | | |
|--|--|---|------------------------------|--|
| Pliego | Actividad/proyecto | Definición del indicador | U. De medida | Forma de calculo |
| Ministerio de transportes y comunicaciones | Rehabilitación de Carreteras | Rehabilitación y Mejoramiento de carreteras de categoría nacional. | Kilómetros | Cantidad de kilómetros rehabilitados y mejorados. |
| Ministerio de transportes y comunicaciones | Rehabilitación de Carreteras | Construcción, mejoramiento y rehabilitación de puentes de categoría nacional | Metros lineales | Cantidad de metros construidos, mejorados y/o rehabilitados. |
| Ministerio de transportes y comunicaciones | Conservación de Carreteras | Mantenimiento de carreteras de categoría nacional. | Kilómetros | Cantidad de kilómetros de carreteras mantenidas. |
| Ministerio de transportes y comunicaciones | Conservación de Carreteras | Carreteras de categoría departamental conservadas. | Kilómetros | Cantidad de kilómetros de carreteras mantenidas. |
| Ministerio de transportes y comunicaciones | Construcción y Mejoramiento de Carreteras | Carreteras de categoría departamental Rehabilitadas | Kilómetros | Cantidad de kilómetros rehabilitados. |
| Ministerio de transportes y comunicaciones | Construcción y Mejoramiento de Carreteras | Puentes de categoría departamental Construidos, mejorados y rehabilitados. | Metros | Cantidad de metros construidos, mejorados y/o rehabilitados. |
| Ministerio de transportes y comunicaciones | Infraestructura Intermodal Piloto Selva | Construcción de Pequeños embarcaderos y accesos dentro del departamento de Ucayali | Embarcaderos | Cantidad de embarcaderos construidos |
| Ministerio de transportes y comunicaciones | Mantenimiento de Caminos Rurales | Caminos Rurales mantenidos | Kilómetros | Cantidad de kilómetros de Caminos Rurales mantenidos |
| Ministerio de transportes y comunicaciones | Mejoramiento de Caminos de Herradura | Caminos de Herradura mejorados. | Kilómetros | Cantidad de kilómetros de Caminos de Herradura mejorados |
| Ministerio de transportes y comunicaciones | Rehabilitación de Caminos Vecinales | Caminos Vecinales rehabilitados. | Kilómetros | Cantidad de kilómetros de Caminos Vecinales rehabilitados |
| Ministerio de transportes y comunicaciones | Transferencia financiera a Gobiernos Locales | Transferencia de la gestión de caminos rurales a los gobiernos regionales y locales. | Kilómetros | Cantidad de kilómetros de caminos rurales transferidas a gobiernos locales para mantenimiento. |
| Poder judicial | Justicia | PRODUCCIÓN JUDICIAL Conformadas por causas ó expedientes resueltos en los diferentes órganos jurisdiccionales | Expedientes resueltos | Sumatoria de la producción alcanzada por todas las dependencias |
| Poder judicial | Justicia | INDICADOR DE RESOLUCIÓN Muestra la capacidad de resolución de casos ó expedientes con respecto a los admitidos en un periodo determinado. | Porcentaje | $(N^{\circ} \text{ expedientes resueltos}) / (N^{\circ} \text{ de expedientes admitidos}) * 100$ |
| Ministerio de la mujer y desarrollo social | Otras Acciones Nutricionales y de Asistencia Solidaria | Raciones promedio de alimentos adquiridos para niños y niñas de los programas Otras acciones nutricionales y de asistencia solidaria | Ración | Peso total de alimentos adquiridos / Peso promedio de la ración del programa |
| Ministerio de la mujer y desarrollo social | Apoyo al Ciudadano y a la Familia | Raciones Promedio de alimentos adquiridos para los beneficiarios del programa apoyo al ciudadano y a la familia | Ración | Peso total de alimentos adquiridos / Peso promedio de la ración del programa |
| Ministerio de la mujer y desarrollo social | Comedores, Alimentos por Trabajo y Hogares y Albergues | Raciones promedio de alimentos adquiridos para los beneficiarios del programa comedores, alimentos por trabajo y hogares y albergues | Ración | Peso total de alimentos adquiridos / Peso promedio de la ración del programa |
| Ministerio de relaciones exteriores | Conducción y Orientación Superior | Asistencia humanitaria y protección legal de los derechos de los connacionales | Número de peruanos asistidos | Sumatoria de las acciones ejecutadas |

(continuación)

| Indicadores de desempeño de muestra de pliegos, 2005 | | | | |
|--|--------------------------|--|--------------|--|
| Pliego | Actividad/proyecto | Definición del indicador | U. De medida | Forma de calculo |
| Ministerio de salud | Atención básica de salud | Cobertura de parto institucional | % | (N° de partos institucionales / Total de partos esperados) x 100 |
| Ministerio de salud | Atención básica de salud | Porcentaje de adolescentes embarazadas atendidas | % | (N° de adolescentes gestantes atendidas / Total de gestantes atendidas) x100 |
| Ministerio de salud | Atención básica de salud | Tasa de pacientes con enfermedad diarreica aguda por 1,000 | % | (N° de casos nuevos con EDA / Población Total menor de 5 años) x 1,000 |
| Ministerio de salud | Atención básica de salud | Cobertura de atención a adultos mayores de 65 años | % | (N° de pacientes mayores de 65 años atendidos / Población total de adultos mayores de 65 años) x 100 |
| Ministerio de salud | Atención básica de salud | Rendimiento hora médico en consulta externa | % | (N° de atenciones en consulta externa / N° de horas médico programadas) |

Entidades que firmaron CAR:**CAR FIRMADOS EN EL AÑO 2004**

| ETES | | Gobierno nacional |
|-------------------|---------------------|-----------------------------------|
| OSITRAN | CMAC Maynas | Hospital San José |
| SUNAT | CMAC Pisco | Seguro Integral de Salud |
| OSIPTEL | Caja metropolitana | Comisaría Villa Maria del Triunfo |
| CONASEV | SEDAPAR S.A. | Comisaría de Canto Rey |
| OSINERG | SEDACUSCO S.A. | Comisaría de San Martin |
| ZOFRATACNA | SEDAM Huancayo | SENASA |
| Fondo Mi Vivienda | SEDACAJ S.A. | CONACS |
| SUNARP | SEDALIB S.A. | Biblioteca Nacional del Perú |
| SENCICO | Semapa Huancavelica | INABEC |
| CMAC Arequipa | Emapa Huacho S.A. | |
| CMAC Piura | Eps Chavin S.A. | |
| CMAC Trujillo | Eps Moyobamba SRL | |
| CMAC Santa | EMUSAP SRL | |
| CMAC Ica | EMAPAT SRL | |
| CMAC Paita | EMMSA | |
| CMAC Chincha | Sat Lima | |
| CMAC Sullana | Sat Piura | |

CAR FIRMADOS EN EL AÑO 2005

| ETES | Gobierno nacional | Gobierno regional | Gobierno local |
|---------------------|--------------------------------|-----------------------------|-------------------------------|
| OSITRAN | Instituto Nacional de los Ojos | Unidad ejecutora 403 Salud | Mun. Provincial de Chucuito – |
| SUNAT | Hospital San José | Eleazar Guzmán Barrón | Puno |
| OSIPTEL | Hospital Recala de Cañete | Dirección regional de salud | Mun. Provincial de Azangaro |
| SUNASS | Dirección de Salud del Callao | Ancash | – Puno |
| CONASEV | Seguro Integral de Salud | Hospital de Huamanga | |
| OSINERG | Comisaría de Canto Grande | | |
| ZOFRATACNA | Comisaría de Santa Isabel | | |
| Fondo Mi Vivienda | Comisaría de Bayovar | | |
| SUNARP | Comisaría Caja de Agua | | |
| CMAC Arequipa | Comisaría de Zarate | | |
| CMAC Piura | Comisaría 10 de octubre | | |
| CMAC Trujillo | Comisaría la Huayrona | | |
| CMAC Paita | Comisaría Mariscal Caceres | | |
| SEDAPAR S.A. | Biblioteca Nacional del Perú | | |
| EPS TACNA S.A. | SENASA | | |
| SEDAM Huancayo | INRENA | | |
| SEMAPA Huancavelica | | | |
| EMUSAP SRL | | | |
| EMAPAT SRL | | | |
| EMMSA | | | |
| SAT Lima | | | |

I L P E S



Serie

C E P A L

gestión pública

Números publicados:

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

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

- 52 El falso espejo de la ciudad latinoamericana, Luis Mauricio Cuervo, (LC/L.2417-8, LC/IP/L.264) N° de venta: S.05.II.G.164 (US\$10.00), 2005 [www](#)
- 53 Política fiscal y protección social, Ricardo Martner, Eduardo Aldunate, (LC/L.2485-8, LC/IP/L.267) N° de venta: S.06.II.G.17 (US\$10.00), 2006 [www](#)
- 54 Planificar y presupuestar en Uruguay. Los avatares de un presupuesto quinquenal, Isaac Umansky, (LC/L.2486-8, LC/IP/L.268) N° de venta: S.06.II.G.19 (US\$10.00), 2006 [www](#)
- 55 Sistemas de buenas prácticas en desarrollo económico local. Una revisión preliminar de la experiencia, Sorely Martínez y Luis Mauricio Cuervo (LC/L.2495-P; LC/IP/L.269) N° de venta: S.06.II.G.60, 2006 [www](#)
- 56 Globalización y territorio, Luis Mauricio Cuervo (LC/L.2508-P, LC/IP/L.271) N° de venta: S.06.II.G.36 (US\$10.00), 2006 [www](#)
- 57 Gobernabilidad fiscal en Ecuador, María Dolores Almeida, Verónica Gallardo, Andrés Tomaselli (LC/L.2529-P, LC/IP/L.272) N° de venta: S.06.II.G.56 (US\$10.00), 2006 [www](#)
- 58 Presupuestar en Perú, Nelson Shack (LC/L.2557-P, LC/IP/L.273) N° de venta: S.06.II.G.85 (US\$10.00), 2006 [www](#)

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

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

Nombre:

Actividad:

Dirección:

Código postal, ciudad, país:

Tel.: Fax: E.mail: