

UNIVERSIDAD NACIONAL DE INGENIERIA

Programa Académico de Ingeniería Económica

TITULACION PROFESIONAL EXTRAORDINARIA

Trabajo Profesional para Optar el Título de

INGENIERO ECONOMISTA

SUSY GARCIA DE ESCALANTE

Código: 680382-D

LIMA - PERU

1983

**"EL PRESUPUESTO DE LA REPUBLICA Y LA
PLANIFICACION"**

CONTENIDO

INTRODUCCION

PRESENTACION

MARCO TEORICO

- 1. Generalidades**
- 2. Rol del Estado, la planificación y el presupuesto del Sector Público**
- 3. Plan operativo y presupuesto por programas**

II IMPORTANCIA Y ESTRUCTURA DEL SECTOR PUBLICO

- 1. Estructura del Sector Público Nacional**
- 2. Participación del Sector Público en el PBI**

III CONDUCCION Y ETAPAS DEL PROCESO PRESUPUESTAL

- 1. Etapas del proceso presupuestal**
- 2. Conducción del proceso presupuestal - Organismos que participan**

IV DETERMINACION DEL PRESUPUESTO

- 1. Estructura del Documento Presupuestal y normatividad del presupuesto.**

2. Proceso de estimación del presupuesto
 - a. El Cuadro de Fuentes y Usos como Instrumento Metodológico
 - b. Fases de la Estimación

V RESUMEN CRITICO DE LA RELACION PRESUPUESTO - PLANIFICACION

1. Evolución del Marco Legal
2. Síntesis Crítica

VI CONCLUSIONES

* * * * *

PRESENTACION

El presente documento lo someto a consideración del Jurado designado por el Programa Académico de Economía, con el objeto de Optar el Título de **INGENIERO ECONOMISTA**, de acuerdo a lo establecido en las Disposiciones aprobadas en sesiones del Consejo Ejecutivo Pleno del 12 de Junio de 1978, y del 14 de Julio de 1982.

Este Trabajo constituye un esfuerzo por sistematizar parte de mi experiencia profesional adquirida en la Dirección General de Presupuesto Público, donde laboré hasta 1981, utilizando para ello la bibliografía disponible.

INTRODUCCION

El presente trabajo tiene por objeto realizar un breve análisis de los esfuerzos hechos en el Perú, por relacionar los Presupuestos de la República con la Planificación del Sector Público. Esto es de los esfuerzos hechos para la asignación de recursos al sector público, sean la expresión de objetivos y metas previamente establecidos en los planes económicos.

El documento consta de cinco Títulos. En el Primer Título, se define el marco teórico, precisando las condiciones necesarias para lograr una optima vinculación entre el Plan y el Presupuesto. En el segundo título nos referimos a la importancia y estructura del sector público. El Tercer Título se centra en las etapas del proceso presupuestal, describiendo las características de cada una de ellas, el trabajo se centra en la etapa de programación del presupuesto. En el Cuarto Título se realiza la descripción detallada del proceso de estimación del presupuesto, tal como se ha dado en la práctica.

Por último, se hace un resumen crítico de la evolución de la relación presupuesto-planificación, centrándonos en el período 1970-1981 y se precisan las conclusiones más importantes de este análisis.

MARCO TEORICO

1. GENERALIDADES

El grado de participación del Estado en la economía, es tá en función del pensamiento económico que orienta la acción de los gobiernos.

Es así que para los monetaristas el Estado debe limitarse a las funciones generales de Gobierno e intervenir en la economía sólo a través del manejo de las variables monetarias; para los post-keynesianos el Estado debe intervenir en forma activa, mediante el gasto público y la política fiscal, a fin de aliviar la deficiencia de la demanda a gregada; por último, los marxistas sostienen que el Esta do debe ser quien asigne directamente los recursos. Cada una de estas corrientes tiene su correlato en el rol que le dan a la planificación en la asignación de recursos.

En nuestro país, la participación del Estado se realiza en dos niveles, de una manera directa a través de su gestión en el sector público y en forma indirecta mediante las políticas que orientan la acción del sector privado.

2. EL ROL DEL ESTADO, LA PLANIFICACION Y EL PRESUPUESTO DEL SECTOR PUBLICO

La intervención del Estado en la economía, de una manera racional organizada y previsor, tanto en el ámbito público como privado, deberá realizarse mediante la planificación. La planificación puede definirse, entonces, como el proceso mediante el cual, los gobiernos - de acuerdo a sus postulados políticos - actúan sobre las leyes del mercado, con el fin de orientar los recursos económicos hacia el cumplimiento de metas y objetivos de desarrollo económico. Dichas metas y objetivos se plasman, mediante el empleo de técnicas adecuadas en planes económicos.

La planificación implica una estrategia de desarrollo y si las metas y objetivos configuran cambios importantes en la estructura productiva, será necesario contar con planes de largo, mediano y corto plazo. Estos planes cumplen un rol orientador de la imagen-objetivo que se desea del país y van definiendo con mayor grado de precisión, cuanto menor tiempo abarcan, las políticas globales y sectoriales a implementarse.

Para que la planificación sea exitosa, los planes de mediano y largo plazo deberán ser traducidos en planes operativos, que se elaboran para uno o dos años y cuya característica es que toman en cuenta las variaciones coyunturales de la economía y realiza estimaciones con cierta

rigurosidad y detalle de las principales variables macroeconómicas y de las metas y objetivos sectoriales. La acción directa del Estado se plasmará en el Presupuesto del Sector Público, que es parte integrante del plan operativo global.

3. PLAN OPERATIVO Y PRESUPUESTO POR PROGRAMAS

El Presupuesto del sector público debe contener en forma detallada los ingresos y gastos que le permitan cumplir con las metas y objetivos asignados al sector público en los planes de mediano y largo plazo.

Para una adecuada formulación del presupuesto del sector público requiere de la información oportuna de los otros presupuestos integrantes del Plan operativo, como son el presupuesto económico, presupuesto monetario, presupuesto de comercio exterior, presupuesto de caja y del balance de insumos y recursos humanos. El presupuesto económico es el conjunto de previsiones cuantitativas de la evolución de las principales variables macroeconómicas y de sus interrelaciones, para el período considerado (1 ó 2 años); el Balance de Insumos y Recursos Humanos, como su nombre lo indica, permite establecer las necesidades de insumos físicos y recursos humanos que se requerirá en los distintos sectores para cumplir con las metas de Producción asignadas; el Presupuesto Monetario es una previsión de

las necesidades de moneda para satisfacer los requerimientos productivos, a fin de lograr un razonable equilibrio ; el Presupuesto de comercio exterior permite conocer el volumen y valor de las exportaciones e importaciones y por ende la balanza comercial. Este presupuesto tiene particular utilidad en la determinación de parte de los ingresos del Tesoro Público; por último, el Presupuesto de Cajas permite disponer de una calendarización de los Ingresos del Tesoro Publico a fin de evitar los desajustes temporales durante la ejecución. La vinculación de los planes y el presupuesto anual o bienal, no se puede realizar adecuadamente mediante la técnica del presupuesto tradicional, sino que necesita de la técnica del presupuesto por programas.

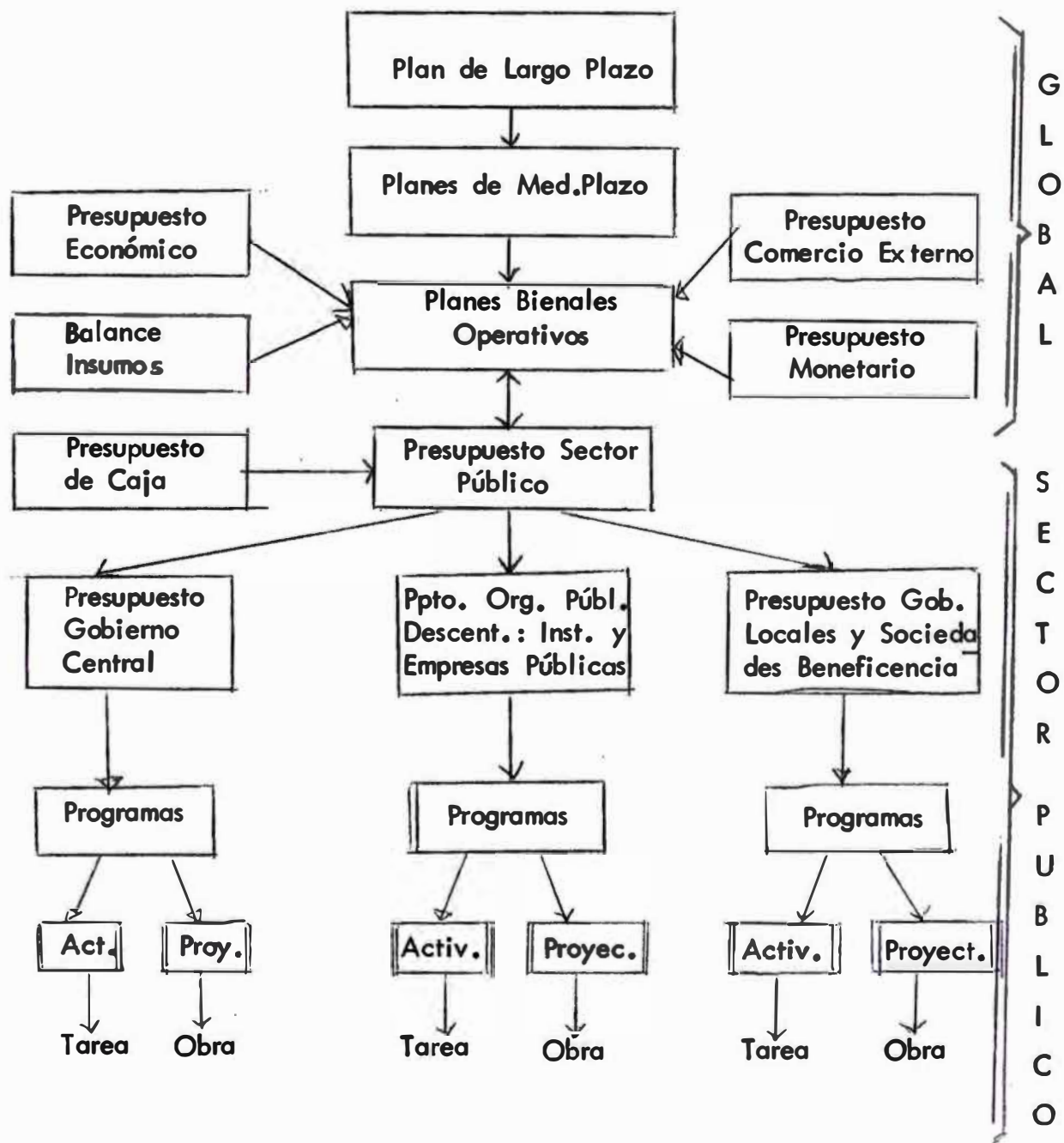
El presupuesto por programas permite la asignación de los recursos tomando como base el programa presupuestario , cuya característica es la de traducir los objetivos y metas del plan en el área de su competencia. Esto es el presupuesto, debe tener una clasificación por programas que permita identificar no sólo el monto gastado sino para qué se ha gastado.

El Programa presupuestario viene a ser entonces, un conjunto de actividades o proyectos coordinados, capaces de producir resultados homogéneos y cuantificables; es decir, puede ser identificado mediante su meta y objetivo y su unidad ejecutora responsable.

En síntesis, el presupuesto por programas es el plan operativo del sector público y el programa se constituye en la unidad básica de asignación, aprobación, ejecución y control del presupuesto del sector público.

En el esquema 1, podemos apreciar la vinculación entre el plan y el presupuesto.

ESQUEMA No. 1
DEL PLAN GLOBAL A LARGO PLAZO AL PRESUPUESTO
POR PROGRAMAS



II IMPORTANCIA Y ESTRUCTURA DEL SECTOR PUBLICO

La importancia y estructura del sector público se evidencia por un lado, en el ámbito y complejidad de las funciones que le son asignadas; y por otro, en la participación del gasto público en la generación del Producto Bruto Interno.

En el período 68-75 el aparato administrativo y empresarial del Estado crece significativamente entre otras razones, con el objeto de implementar la serie de reformas que se dictaron.

1. ESTRUCTURA DEL SECTOR PUBLICO NACIONAL

Los organismos del sector público se agrupan para fines presupuestarios, de acuerdo a la Ley Orgánica del Presupuesto de la República en 3 sub-sectores: Gobierno Central, Sub-Sector Público Independiente y Gobiernos Locales.

De acuerdo al D.L. 22744, el Sector Público está conformado por 4 Volúmenes:

- Volumen 01 Gobierno Central, que comprende a las entidades representativas de los poderes del Estado (Ejecutivo, Legislativo, Judicial y Electoral). De las entidades que conforman el Poder Ejecutivo, sólo los Ministerios tienen representación en el Consejo de Ministros las demás entidades tienen rango Ministerial, para fi

nes presupuestales. Cada una de estas entidades se clasifica como sectores.

Volumen 02 Instituciones Públicas, comprende a las Instituciones Públicas sectorialmente agrupadas, ésto es dependientes de un organismo del Gobierno Central, de acuerdo a sus correspondientes Leyes Orgánicas, pero con autonomía relativa, en la toma de decisiones.

- Volumen 03 Empresas Públicas y Seguro Social del Perú comprende a los organismos mencionados, con Leyes orgánicas y de creación propia. Las Empresas públicas, a diferencia de las Instituciones Públicas, se rigen, en lo a que personal se refiere por la Ley 4916.
- Volumen 04, comprende a los Gobiernos Locales y Sociedades de Beneficencia Pública.

Los organismos arriba mencionados, conforman la estructura Básica del Sector Público. Debemos señalar, sin embargo, que el número e importancia relativa de las entidades que conforman cada uno de los volúmenes han ido variando según los objetivos que han perseguido los diferentes gobiernos o más propiamente según los intereses políticos dominantes.

En lo que se refiere al Gobierno Central, en el período 68-75, Ministerios tradicionales como el de Agricultura e Industria, les tocó cumplir importantes funciones para la

implementación de la Reforma Agraria y Reforma Industrial. se crearon Ministerios como el de Pesquería, Alimentación Comercio y organismos con rango ministerial como el de SINAMOS, la Oficina Central de Información, Comisión Nacional de Propiedad Social, los 3 últimos con claros objetivos político-sociales.

Debe señalarse además, que es en esta etapa, que el Instituto Nacional de Planificación ocupa un lugar destacado en la conducción de la economía y cobra particular importancia; y la Dirección General de Presupuesto Público (MEF) se fortalece y amplía su estructura para la implementación óptima del Presupuesto por Programas. A partir de 1978, organismos como el INP fueron perdiendo importancia, fusionándose con otros (Alimentación y Comercio) o simplemente han desaparecido.

En 1979, en un intento de descentralización se crean los ORDES (Organismos Regionales de Desarrollo), con rango ministerial. Esto conduce a una reorganización importante de la Administración presupuestal, es así que se transfieren a los ORDES, los distintos programas presupuestales dependientes hasta esa fecha de los Pliegos Ministeriales. Estos organismos se mantienen hasta 1982, año en que son sustituidos por las antiguas Corporaciones Departamentales, con un ámbito más limitado, perdiéndose un importante, pero todavía incipiente, intento de descentralización.

El organismo más importante creado por el actual Gobierno es la Oficina Nacional de Cooperación Popular, que fue restaurado sobre la base de programas especiales de apoyo a la población de menores ingresos, existentes durante el gobierno anterior, en diferentes pliegos presupuestales.

En lo que se refiere a Instituciones, se crearon organismos como CENCIRA (Centro de Capacitación e Investigación para la Reforma Agraria), ITINTEC, etc., el primero ya desapareció y el segundo ha perdido importancia al haber disminuído sus fuentes de ingresos.

En lo que respecta a las Empresas Públicas, en la etapa del 68-74 se verificó el más importante crecimiento del Sector Público, al tomar el Estado participación directa en sectores productivos estratégicos de la economía. Podemos mencionar entre las empresas más importantes: PETRO PERU, MINERO PERU, ELECTRO PERU, PESCA PERU, EPSA, etc. Se podría afirmar que la importancia relativa del Sector Público se evidenció en esa Etapa en el número y significación de las Empresas Públicas. A partir de 1978 se inicia la tendencia a la reprivatización de un grupo de Empresas del Sector Industrias, que son convertidas en organismos de derecho privado de propiedad del Estado. A partir de 1981 se inicia un proceso de pérdida relativa del poder empresarial del Estado, que se ha puesto ya de manifiesto en la disminución del ámbito de ENCI y MINPECO, al declararse la libre comercialización de

importantes productos alimenticios y mineros ; ésta tendencia debe continuar en los años subsiguientes.

2. PARTICIPACION DEL SECTOR PUBLICO EN EL PBI

La importancia del sector público puede medirse a través de una serie de indicadores, siendo el más ilustrativo el de la participación del gasto público en el Producto Bruto Interno. El gasto público, según el tipo de gasto puede subdividirse en gastos de consumo y gastos de inversión los que aplicados a la estructura del sector público pueden desagregarse en: Gastos de Consumo del Gobierno General y gastos de consumo de las empresas públicas y otros organismos descentralizados.

Gastos de inversión del Gobierno General y de las empresas públicas y otros organismos descentralizados (Ver cuadro No. 1).

En el cuadro podemos apreciar que la participación del Gasto Público en el PBI se incrementó año a año hasta alcanzar su máximo nivel en 1975 (21.9). Esta participación ha sido significativamente mayor que en las décadas anteriores.

El componente principal del gasto fue el de consumo, que de una participación promedio de 7% en la década del 50 y de 10% en la del 60 ^{1/}, pasó a un promedio de 13.5

^{1/} Cuentas Nacionales 1950 - 1968, INE.

en la década del 70. Se observa, sin embargo, que la participación relativa de la inversión también se fue incrementando hasta hacerse máxima en 1975. Esto obedece a que el Gobierno Central y las Empresas Públicas emprendieron grandes proyectos, cuyos desembolsos se hicieron máximos en esta etapa. El declinamiento posterior se debe a la restricción aplicada tanto en los gastos corrientes y de inversión, por los problemas de déficit generado.

Por lo anterior, podríamos decir, que la importancia del Sector Público, no radica tanto en su participación en el PBI (ya más alta 21.9%), sino en la dinámica que imprime su participación al resto de su economía.

III CONDUCCION Y ETAPAS DEL PROCESO PRESUPUESTAL

No obstante las modificaciones implementadas entre presupuesto y presupuesto, y las particularidades de los organismos integrantes del sector público, se pueden establecer claramente las etapas del proceso presupuestal y los organismos encargados de su conducción.

1. ETAPAS DEL PROCESO PRESUPUESTAL

En el proceso presupuestal podemos distinguir las siguientes etapas: Programación y formulación, aprobación, ejecución, evaluación y control.

- a. **Programación:** Es la fase más importante del proceso, pues en ella queda definida la asignación presupuestal 1/.

En esta etapa debe realizarse la vinculación práctica entre el plan y el presupuesto, pues deben concretizarse en los niveles de asignación presupuestal, las prioridades establecidas en el plan entre los objetivos y metas asignados a los distintos organismos públicos.

En la programación podemos diferenciar a su vez dos etapas:

1/ Cuentas Nacionales 1950 - 1968 INE.

La estimación de los ingresos del Tesoro Público y la determinación del gasto. Es en la fase de estimación de ingresos donde el presupuesto del sector público requiere más de los otros presupuestos del plan operativo, es decir, donde se relaciona directamente con el comportamiento estimado para las de más variables macroeconómicas.

La programación presupuestal, en lo que se refiere a la estimación del gasto, se realiza simultáneamente en los distintos organismos comprendidos en ella, siendo el objetivo y nivel de detalle de la estimación diferente.

En la Programación debe quedar definido: El nivel de ingresos del Tesoro Público, el nivel de gastos, el nivel de financiamiento interno y externos necesarios. El gasto deberá desagregarse en los distintos pliegos presupuestarios y más específicamente en las asignaciones otorgadas a los programas presupuestarios aperturados de acuerdo a objetivos y metas a cumplir en el período.

- b. **Formulación:** Es una etapa de carácter formal y se confunde con la programación por su realización simultánea. En ella, de acuerdo a directivas técnicas previamente emanadas por los organismos de planificación y presupuesto, los orga

nismos públicos deberán presentar sus anteproyectos y proyectos de presupuesto. La formulación uniforme es importante, pues permite la comparación y agregación de gastos.

- c. **Aprobación:** En esta etapa los organismos públicos presentan sus proyectos, que sí se ajustan a los niveles y estructura de asignación otorgada por el organismo central de presupuesto, así como también a las Directivas de programación, son aprobados por niveles de autoridad señalados en la Ley de Presupuesto.

- d. **Ejecución:** Es la puesta en operación por las unidades ejecutoras de los distintos programas aperturados en cada uno de los organismos públicos. El período de ejecución según el período que cubra el presupuesto.

Desde el punto de vista financiero, ejecutar el presupuesto consiste en recepcionar los ingresos fiscales o por endeudamiento y efectuar los gastos previstos. La estimación de la recaudación se realiza mediante calendarios de ingresos y presupuesto de caja

La entrega de recursos del tesoro se realiza mediante calendarios de compromisos y calendarios de pagos. El calendario de compromisos es la previsión

y autorización trimestral máxima, a cada uno de los pliegos, para que puedan comprometer en gasto, las asignaciones presupuestales, en función a los recursos financieros estimados en el calendario de ingresos. El calendario de pagos es la provisión mensual de caja que se efectúa para cancelar los compromisos, definidos en el calendario ya referido, y puede ser menor que este según la recaudación o efectiva que se tenga.

En la fase de ejecución del presupuesto, pueden realizarse, si se justifica, modificaciones presupuestales. Estas modificaciones pueden ser por ampliación tanto de ingresos como de gastos; por transferencias, esto es por cambio de asignaciones de un programa presupuestal a otro; y por una combinación de ambas.

e. **Evaluación y Control Presupuestario :**

La evaluación del presupuesto, es el proceso mediante el cual se determina el grado de cumplimiento de las metas y la utilización de los recursos, así como del comportamiento de los ingresos. La evaluación se realiza, tanto a nivel de programas y pliegos como a nivel global del Gobierno Central y demás organismos públicos. La evaluación deberá realizarse, trimestral, semestral y anual o bienalmente.

El control presupuestario es efectuado por la Contraloría General de la República y puede ser realizado en cualquier momento. A nivel contable se realiza mediante la elaboración de la Cuenta General de la República que se realiza según el período de ejecución presupuestaria.

2. CONDUCCION DEL PROCESO PRESUPUESTAL Y OTROS ORGANISMOS COMPRENDIDOS

En el proceso presupuestal intervienen diferentes organismos del Sector Público, con grados de responsabilidad diferentes que a continuación se detallan:

DIRECCION GENERAL DE PRESUPUESTO PUBLICO (DGPP).-

Es un organismo de línea del Ministerio de Economía y Finanzas. Es el órgano directriz del Sistema Nacional de Presupuesto, integrado por las Oficinas Sectoriales de Presupuesto ubicadas en los distintos pliegos del Gobierno Central.

La DGPP está encargada de la conducción de todo el proceso presupuestal y es la entidad responsable de preparar y elaborar el ante-proyecto de presupuesto y la Ley de Presupuesto del Sector Público Nacional, para cada ejercicio, los que hasta 1980 eran presentados al Consejo de Ministros para su corrección y/o aprobación. A partir de 1980 dichos

anteproyectos deben ser presentados a la Comisión Bicameral de Presupuesto, para que realice los ajustes que convenga y sean aprobados luego por el Parlamento.

La DGPP a partir de 1970 hasta 1977 se organizó e implementó para realizar una rigurosa dirección del proceso presupuestal en cada una de las entidades o volúmenes del Presupuesto de la República (Direcciones de Programación Global y del Gobierno Central, de Empresas Públicas, de Gobiernos Locales, de Evaluación y Ejecución Presupuestal). Posteriormente la conducción del proceso perdió rigurosidad y se centró en los volúmenes 01 y 02, desapareciendo las Direcciones de Empresas Públicas, Gobiernos Locales y la de Evaluación, siendo sus funciones parcialmente asumidas por otras áreas.

INSTITUTO NACIONAL DE PLANIFICACION (INP).-

Cabeza del Sistema Nacional de Planificación y encargado de la elaboración de los planes. Teóricamente debía encargarse, conjuntamente con la DGPP de compatibilizar metas y objetivos del plan con la asignación presupuestal, en la práctica su rol fue el de determinar conjuntamente con la DGPP, el nivel y estructura de la inversión pública.

- DIRECCION GENERAL DE ASUNTOS ECONOMICOS Y FINANCIEROS (D.G.A.E.F.).-

Organo de asesoría del Ministerio de Economía y Finanzas, responsable teóricamente de elaborar el Plan operativo, en coordinación con el BCR, el INP. Asimismo, estaba encargada de todo lo referente a la política de precios de las empresas públicas.

- BANCO CENTRAL DE RESERVA DEL PERU (BCR)

Encargado de determinar el nivel de apoyo monetario para el financiamiento del gasto público. Encargado asimismo de estimar paralelamente con el INP, y DGAEF el comportamiento de algunas variables macroeconómicas, que permiten la estimación de Ingresos.

- DIRECCION GENERAL DE CREDITO PUBLICO (DGCP).-

Organo de línea del Ministerio de Economía y Finanzas y provee de la información concerniente al nivel y estructura del endeudamiento externo para el financiamiento de gastos de inversión, en el ejercicio presupuestal que se programa.

CORPORACION FINANCIERA DE DESARROLLO (COFIDE).-

Determinaba, conjuntamente con la DGPP, el financiamiento interno a los proyectos de inversión Pública.

BANCO DE LA NACION.-

Encargado de recepcionar los recursos del Tesoro Público. Tuvo un rol importante en la provisión de recursos internos a las empresas públicas, mediante el otorgamiento de sobregiros bancarios. En lo que se refiere al financiamiento del Gobierno Central, ha cumplido un rol importante en la realización de operaciones de mercado abierto (bonos de inversión pública), que han contribuido al financiamiento del Gasto.

DIRECCION GENERAL DE TESORO PUBLICO (D.G.T.P.).-

Organo de línea del Ministerio de Economía y Finanzas, encargado de la elaboración del presupuesto de Caja, de acuerdo con los recursos recepcionados por el Banco de la Nación y de elaborar los calendarios de pagos.

IV DETERMINACION DEL PRESUPUESTO DE LA REPUBLICA

En este acápite nos referiremos a la metodología seguida en la práctica para la asignación de los recursos para el Gasto del Sector Público.

1. ESTRUCTURA Y NORMATIVIDAD DEL PRESUPUESTO

En el contenido del presupuesto podemos diferenciar: El Documento Presupuestal Global y los Presupuestos propiamente dichos.

- a. **Documento presupuestal:** cuya preparación es responsabilidad de la DGPP y cuyo contenido es sometido a la aprobación del Consejo de Ministros para ser elevado a nivel de Ley de Presupuesto.

El documento presupuestal contiene por un lado aspectos generales de normatividad de todo el proceso presupuestal, en el ejercicio que se aprueba y por otro lado, las cifras globales de Ingresos y Gastos.

- a.1 La normatividad se refiere a la política de ingresos y gastos a seguir por cada uno de los integrantes del Sector Público Nacional, en la que se especifican por ejemplo las normas de austeridad. Las normas de la Ley de Pre

supuesto se complementan con las Directivas de Programación del Gasto y otras normas específicas que emite a la DGPP en distintos períodos del ejercicio presupuestal.

Las cifras globales están referidas a :

a.2 Ingresos : En este título se especifican los ingresos por fuentes de financiamiento del Gobierno Central y se presentan en Capítulos:

Capítulo 1, que contiene los ingresos permanentes y extraordinarios del Tesoro Público.

Los ingresos corrientes se subdividen en : impuesto a la Renta, Impuesto al Patrimonio, impuesto a la Importación, Impuesto a la Exportación, Impuesto a la Producción y al Consumo (Bienes y servicios, Tabaco, Gasolina y Derivados, Alcoholes y otros).

Capítulo II, que contiene los ingresos destinados, los que se captan con un fin específico. Estos ingresos habían sido eliminados con el propósito de mantener la unidad de caja, pero fueron nuevamente restaurados con la implantación del Canon petrolero.

Capítulo III, que contiene los ingresos propios en los que se especifican los recursos captados directamente por los pliegos. Por ejemplo, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones cobra en ciertos lugares el derecho de peaje.

Capítulo IV, que contiene los recursos por endeudamiento interno y externo que financian los gastos del ejercicio. Debe señalarse que sólo se consideran en el presupuesto los préstamos que se encuentran totalmente concertados y no aquéllos que se encuentran en trámite de concertación o con gestiones muy avanzadas.

Capítulo V, que contiene los ingresos por transferencias, procedentes del país o del extranjero. Estas son principalmente las donaciones.

a.3 Gastos Corrientes y de Capital por Fuentes de Financiamiento

Egresos: Es el cuadro más importante contenido en el Documento Presupuestal, pues nos señala el nivel global del presupuesto y la forma como está distribuido. En él

se detallan los gastos destinados al consumo o a la formación bruta de capital con sus respectivas fuentes de financiamiento de cada uno de los pliegos del Gobierno Central. Este cuadro ha sido ampliado en 1981 al nivel de gastos por partida genérica (Existen 11 partidas genéricas: Remuneraciones, Bienes y Servicios, transferencias corrientes, pensiones, intereses de Deuda, Obras, Estudios y equipamiento, adquisición de valores, transferencias de capital y amortizaciones).

Debe señalarse que si bien este cuadro está referido al Gobierno Central, contiene además los recursos que el gobierno destina al financiamiento de las Instituciones Públicas, Gobiernos Locales, Beneficencias Públicas, Empresas Públicas e incluso a organismos no públicos.

Estos pueden destinarse al financiamiento de gastos corrientes o de capital, si se destinan a gastos corrientes se ubican en la partida 04 Transferencias corrientes del Ministerio de Economía y Finanzas ó del Ministerio del cual depende la Institución o Empresa a ser apoyada; si se apoyan gastos de capital, éstos aparecerán en la partida 09 Transferencias de capital del pliego del que depende la institución o empresa.

Es importante destacar, que dentro de las transferencias Corrientes del Pliego Ministerio de Economía y Finanzas, se encuentran, entre otros, los montos destinados al pago de intereses de la deuda, así como la Reserva del Tesoro Público, destinada a enfrentar algún gasto extraordinario y sobre todo para incrementar la política de ajustes periódicos de remuneraciones del Gobierno; y dentro de los gastos de capital, se encuentra el monto destinado a la amortización de la deuda.

a.4 Egresos: Transferencias Corrientes y de Capital

Estas asignaciones aparecen de manera global en el cuadro anterior, en este anexo se detallan dichas asignaciones de acuerdo a la institución o empresa pública receptora.

Estas transferencias indican el total de financiamiento del Tesoro Público a Organismos Públicos distintos del Gobierno Central.

Debe señalarse que dentro de las transferencias corrientes se encuentran los subsidios que el gobierno destina a los alimentos y/o otros productos.

a.5 Proyectos de Inversión:

En estos anexos se detallan los proyectos de inversión y sus fuentes de financiamiento, de cada uno de los proyectos del Gobierno Central, Instituciones Públicas, Empresas Públicas y los proyectos de interés local de las Municipalidades. Debe señalarse que desde el punto de vista de la técnica presupuestaria, los proyectos son programas presupuestarios, pues cada proyecto se identifica con un objetivo y una meta, pueden haber proyectos que por su magnitud originen subproyectos o subprogramas con objetivos y metas parciales.

Es de destacar, que sólo en el caso de los proyectos, se cumple sin limitaciones que el programa se constituye en unidad de asignación, aprobación, ejecución y evaluación.

La publicación de estos anexos, permite por un lado, desagregar las transferencias de capital contenidas en el anexo anterior, y por otro lado, poner un tope, al gasto de inversión, por proyecto en cada pliego, cuyo nivel sólo puede ser modificado por niveles de autoridad señaladas en la Ley.

a.6 Presupuestos Propiamente Dichos

Son los Documentos que elaboran cada uno de los pliegos de los distintos volúmenes del presupuesto. Estos documentos se elaboran de acuerdo con Directivas Técnicas de Formulación específicas para cada volumen y Directivas Generales de Programación. Los presupuestos se elaboran en dos etapas, primero a nivel de anteproyecto con el objeto de ser presentado a la DGPP e INP, a fin de sustentar el requerimiento de recursos al Tesoro Público y a otras fuentes; luego de conocida la asignación definitiva, elabora con esas cifras el presupuesto definitivo para ser sometido a su aprobación .

La estructura de estos presupuestos varía según sea el volumen presupuestal de que se trate (01, 02, 03 y 04). Los volúmenes 01, 02 y 04 tienen estructuras semejantes siendo sus principales componentes: Detalle de Ingresos (De acuerdo al clasificador de ingresos). Detalle de Egresos por partida Genérica y por fuentes de financiamiento. Detalle de Egresos por programas y por partida específica, Cuadro de Asignación del Personal (CAP), proyectos de inversión por estructura y fuentes de financiamiento, Detalle de las Transferencias corrientes y de capital. La diferencia entre los

pliegos del volumen 01 y 02 está en que los primeros transfieren recursos recibidos del Tesoro Público a Pliego del Volumen 02 y 03, los que se reflejan en el detalle de transferencias en este cuadro, los pliegos del 02 sólo detallan sus transferencias de seguridad social. Debe señalarse que desde el punto de vista de la técnica presupuestal, el problema crucial en la estructura de los presupuestos está en la conformación de sus programas o más específicamente en la apertura programática.

La estructura del presupuesto de los pliegos del volumen 03 Empresas Públicas es totalmente diferente y varía según se trate de empresas financieras y no financieras. En las empresas no financieras, las acciones básicas como compra, venta, producción, comercialización, constituyen los programas operativos y los resultados se presentan en los presupuestos, estados financieros (Balance, Caja, Estado de Fuentes y Usos de Fondos y Estado de Pérdidas y Ganancias) y clasificación económica. parte de los estados financieros aparece también el movimiento de los recursos que demandan la ejecución de los proyectos de inversión.

2. PROCESO DE ESTIMACION DEL PRESUPUESTO

En este acápite nos referiremos a la determinación práctica del nivel global y distribución del presupuesto.

A. **Instrumento Metodológico** : Considero que el instrumento metodológico más importante para la determinación del presupuesto es el cuadro de Fuentes y Usos de Fondos del Gobierno Central, pues permite precisar el nivel de déficit económico y determinar los requerimientos de Financiamiento. La elaboración de este cuadro en las distintas fases de estimación del presupuesto permite dentro de un proceso iterativo realizar los ajustes de gasto a fin de que el nivel del déficit esté acorde con los objetivos de política económica perseguidos.

El cuadro consiste en el resumen de todas las probables ingresos corrientes y de capital, así como de todos los gastos corrientes y de capital en que tenga que incurrir el gobierno central, ya sea en forma directa o mediante transferencias a otros organismos públicos. Debe señalarse que este cuadro tiene un rubro en la parte de gastos corrientes denominado RESERVA, que para efectos presupuestales se incluye en la partida 04 del Pliego Ministerio de Economía y Finanzas, en él se incluyen montos diversos como los destinados al incremento de remuneraciones o pa

ra cubrir cualquier tipo de gastos extraordinarios que pudieran surgir en el transcurso del ejercicio - presupuestal.

Estructura Básica del Cuadro de Fuentes y Usos

INGRESOS CORRIENTES (I)

- Varios

GASTOS CORRIENTES (II)

- Remuneraciones y Pensiones
- Bienes y servicios
- Transferencias corrientes
- Intereses
- Defensa Nacional
- Reserva

AHORRO EN CUENTA CORRIENTE (I-II) - A

INGRESOS DE CAPITAL (III)

- Venta de Activos
- Varios

GASTOS DE CAPITAL (IV)

- Formación Bruta de Capital
- Transferencias de Capital
- Inversión Financiera

DEFICIT ECONOMICO $(A+III) - (IV) = (V)$

FINANCIAMIENTO (V)

Interno Neto

Externo Neto

B. Fases del Proceso de Estimación:

Para la determinación de las cifras que aparecen en la Ley Anual y/o bienal del presupuesto, según sea el caso, se pueden identificar fases que vamos a detallar para el caso de los Egresos y que se van realizando en forma simultánea tanto para la estimación de ingresos como para la estimación de Egresos.

Sin embargo, cabe destacar que la determinación de Ingresos requiere de las siguientes fases:

Proyección al cierre del año anterior

Proyección Pasiva, y

Determinación definitiva como resultado de coordinaciones con el BCR.

B.1 Estimación de Ingresos

Los ingresos a estimarse son los del Tesoro Público y los ingresos propios de los pliegos.

La estimación de los rubros de ingresos del tesoro no se realiza de manera uniforme, pero en general se toma como base el comportamiento probable de los principales indicadores macroeconómicos; la tasa de inflación, el tipo de cambio, la tasa de crecimiento del PBI global y sectorial, el volumen y precios de las exportaciones e importaciones, la tasa de inflación internacional. Existen rubros como los no tributarios, para cuya estimación sólo se toma en cuenta su comportamiento histórico y un crecimiento o probable por inflación. Dentro de los ingresos tributarios, el impuesto a la renta, los impuestos a la producción y al consumo están estrechamente relacionados, además de la inflación, al crecimiento del PBI (entre éstos, el rubro de particular importancia es el impuesto a la gasolina y derivados, pues su monto es manejable de acuerdo a la política de precios a desarrollarse). Otros rubros como los impuestos a la importación, la evolución de la balanza comercial, de la inflación internacional y el

tipo de cambio, y más específicamente, de los requerimientos de importación del PBI.

En resumen, los ingresos se estiman teniendo en cuenta la relación que tengan los diferentes rubros con todas como parte de los indicadores macroeconómicos estimados. Debe señalarse que estos indicadores por la premura del tiempo y anticipación con que se requieren, muchas veces no son estimados con la rigurosidad necesaria, y generalmente, se trata de estimaciones muy conservadoras.

Para la estimación del ingreso propio de los pliegos se realizan encuestas a los mismos. De no contar se con dichas encuestas se realizan estimaciones en base al comportamiento histórico y a la inflación estimada.

B.1.2 Determinación de Egresos

La determinación del título de Egresos del Presupuesto de la República

que rige en un ejercicio determinado, consiste en la estimación anticipada del gasto total (por toda fuente) que realizarían los Ministerios y demás pliegos integrantes del Gobierno Central. Dicho gasto incluye el apoyo financiero que el gobierno otorga mediante transferencias a las instituciones, empresas y otros organismos públicos dependientes de los pliegos del Gobierno Central.

La metodología para la estimación de egresos no ha sido uniforme, nos referimos fundamentalmente a los pasos seguidos hasta el presupuesto 1981. Sabemos que en 1982 el Ministerio de Economía y Finanzas contrató los servicios de un grupo de asesores externos, encargados de dirigir el proceso de estimación del Presupuesto, sin embargo, se puede afirmar que las modificaciones introducidas no son de carácter esencial.

Se puede hacer cierta demarcación de los pasos seguidos en la estimación de los egresos:

i) **Recopilación de Información.**- En esta etapa la DGPP solicita a los pliegos del Gobierno Central la remisión de sus anteproyectos de presupuestos o en su defecto realiza encuestas a pliegos seleccionados. Dichos documentos contienen datos referentes al nivel de gasto corriente y de Capital ejecutados y por ejecutarse al cierre del ejercicio en curso, así como las solicitudes de financiamiento con cargo del Tesoro Público y otras fuentes para el presupuesto que se estima. Para la recopilación de dicha información se emiten previamente Directivas Técnicas de Programación y Formulación Presupuestal.

Simultáneamente la DGPP reúne la información obtenida en el seguimiento del gasto por partida genérica de cada uno de los pliegos del Gobierno Central e Instituciones Públicas.

El rol de los anteproyectos de presupuestos como fuente de información

fue de gran importancia en el período de presupuestos binales (1971-76) posteriormente sólo cumplen una función referencial.

ii) Proyección al Cierre del Ejercicio.- Esta etapa consiste en determinar el nivel que alcanzará el gasto real al concluir el ejercicio y sirve de base para la estimación del gasto en el período presupuestado.

Mientras el período presupuestal fue bienal, la proyección al cierre se realizó tomando como fuente la información de los anteproyectos de presupuestos, evaluaciones semestrales de presupuesto, realizadas con regularidad por la DGPP y el monto de transferencias corrientes y de capital otorgadas a los pliegos hasta la fecha de estimación.

En base a dicha información se podía estimar tanto el gasto corriente como de inversión. A partir de 1977, con el reinicio de los presupuestos anuales se fue perfeccionando

do el sistema de seguimiento del gasto, pasando a ser los anteproyectos y las evaluaciones semestrales fuentes de información complementaria . El seguimiento del gasto se hace por partida genérica, correspondiendo al gasto corriente desde la 01 a la 05 y al gasto de capital o proyectos de inversión desde la 07 a la 09, a partir de las cifras aprobadas por pliegos para cada una de esas partidas. Dichas cifras se van actualizando - en base a las modificaciones presupuestales que se han efectuado en el transcurso del ejercicio.

Para la proyección al cierre del gasto corriente se parte del seguimiento presupuestal disponible al momento del análisis, en el caso de las partidas de Bienes (02) y Servicios (03), se toman dichas cifras sin modificaciones, en caso de las partidas Remuneraciones (01) y Pensiones (05) se adicionan a las cifras de seguimientos los incrementos que se preveen en lo que resta del ejercicio ; la proyección de la partida Transferencias Corrientes (04) tiene un tra

tamiento especial, pues contiene las transferencias al Seguro Social que se incrementan automáticamente con el incremento de la partida de remuneraciones y por otro lado, contiene las transferencias a las instituciones que también se ven incrementadas al incrementarse las remuneraciones del Gobierno Central.

La proyección al cierre del gasto de inversión se hace por proyectos de inversión y no por partidas genéricas, partiendo del nivel aprobado en el presupuesto original mas ampliaciones y/o reducciones efectuadas.

De esta manera se configura la Proyección al Cierre del Gasto Corriente y de Inversión.

iii) Estimación del Gasto propiamente dicho.

- Estimación del Gasto y el cuadro de Fuentes y Usos de Fondos La asignación para el gasto corriente de los Pliegos en los Presupuestos

Bienales se hacían partiendo de la estimación al cierre realizada y aplicándole un porcentaje de crecimiento vegetativo; en los Presupuestos anuales la asignación para el gasto corriente se hace por partidas genéricas, así para las partidas Remuneraciones (01), Pensiones (05) simplemente se asigna la misma cifras resultante de la proyección al cierre de cada pliego en el ejercicio anterior; en el caso de las partidas 02 y 03 a las cifras de proyección al cierre se les indexa por un factor equivalente a la inflación promedio estimada para el ejercicio, para priorizar el gasto de un pliego determinado se le aplica un factor de inflación mayor que la inflación promedio estimada; asignación de la partida 04, lo que se refiere a las transferencias al seguro se repite la cifra del año anterior y en lo que se refiere a transferencias corrientes a Instituciones toman como base las cifras de cierre del año anterior aplicándole a las partidas 02 y 03 de cada institución el factor de indexación ya referido.

Los montos destinados a los incrementos de remuneraciones del ejercicio presupuestado como montos destinados para los gastos extraordinarios e imprevistos, se programan en la partida 04 Transferencias corrientes del Ministerio de Economía y Finanzas, constituyendo la RESERVA del Presupuesto.

Para la asignación de recursos a proyectos de inversión se procedía de manera diferente, durante algunos años la DGPP realizaba una asignación tentativa en base a los anteproyectos de presupuestos y/o encuestas, evaluaciones presupuestales etc., de los que se extraía información referente al costo total del proyecto, grado de ejecución y saldo por ejecutarse en base a esto se presupuestaban recursos para cada proyecto sin que existiera una priorización o un ranking de inversiones. A partir de 1978 se contó con un programa sectorial de inversiones públicas a mediano plazo elaborado por el INP que contenía un listado de proyectos de inversión en ejecución y por ejecutarse en cada uno de los sectores diferenciados según se trata

se de inversiones comprometidas (de ejecución impostergables) y nuevas. Dicho programa permitió realizar la asignación para proyectos de inversión de una manera mas adecuada . Para la determinación del apoyo del gobierno para gastos corrientes y de capital de las empresas públicas (contenidos en las partidas 04 y 11) se procedía cualitativamente diferente, haciéndose en base a los ante proyectos de presupuestos y/o encuestas, evaluaciones, etc., un análisis económico financiero de la situación y perspectivas de cada empresa buscando precisar su capacidad para generar sus propios recursos y financiar sus gastos. El objetivo era que el Gobierno asignara los menores recursos posibles a las empresas y realizar el mayor control posible de sus gastos operativos. A partir de 1978 se flexibiliza el control de las empresas, se van eliminando las transferencias corrientes o subsidios otorgándoles mayor libertad de gestión a fin de que puedan fijar sus precios en los niveles necesarios para lograr su equilibrio económico sin necesidad de recurrir al apoyo fi

nanciero del estado. Así determina dos los gastos corrientes y de capital, y contando con la información referente al endeudamiento externo de la DGPP se procedía a elaborar la primera versión del cuadro de Fuentes y Usos de Fondos.

Determinación del apoyo monetario al gasto público.

Elaborada la primera versión del cuadro de Fuentes y Usos de Fondos se entra a un proceso de discusión con el BCR en la que participa el INP hasta llegar en un nivel de acuerdo sobre el nivel de ingresos del gasto global, precisándose la brecha a finciarse. Debe señalarse que el BCR realiza ajustes en el nivel de ingresos y en los gastos de inversión considerándose el gasto corriente como una variable rígida, salvo casos extremos de reducción del gasto, luego de estas coordinaciones se llega a un nuevo techo a distribuirse, generalmente menor, lo que conlleva a una redistribución del gasto de inversión en coordinación con el INP

Coordinación con los Sectores y Organismos comprendidos.

El objetivo de estas coordinaciones interesados a fin de detectar omisiones y/o excesos importantes en dicha asignación, realizar los ajustes necesarios y precisar las cifras definitivas del Presupuesto. Debe destacarse que generalmente los sectores consideran que la asignación otorgada está por debajo de sus necesidades no llegándose a acuerdo sobre la cifra definitiva. Luego de estas coordinaciones se establecen un ranking por sectores de solicitudes no atendidas que es elevada a decisión política.

Negociación de Pliegos a nivel político.-

En esta etapa se verifica la presión que son capaces de ejercer sobre el Ministerio de Economía y Finanzas, los ministros o Titulares de los pliegos, a fin de incluir por lo menos, parte de sus demandas atendidas. En la etapa de Ministros y Directores Generales Castrenses la presión se ejercía en función al grado, jerarquía y antigüedad de éstos. Poste

riormente esta etapa se formaliza mediante la realización de reuniones bilaterales entre el Ministerio de Economía y Finanzas y los titulares de los pliegos en las que se establecían las cifras definitivas.

- Aprobación del Presupuesto Establecidas las cifras.-

La DGPP elaboraba el Proyecto definitivo y el correspondiente cuadro de Fuentes y Usos de Fondos de Presupuesto, incluyendo la Ley, que era elevada al concejo de Ministros para su aprobación.

Hasta 1980, aquí, concluía el proceso de aprobación del Presupuesto global a partir de entonces y con la restauración del gobierno constitucional dicho proyecto es remitido al congreso (15 de agosto) para su revisión y/o aprobación. En los últimos años, el congreso a través de la comisión bicameral ha realizado modificaciones importantes en el proyecto remitido por el ejecutivo.

Elaboración y aprobación de los proyectos definitivos. Publicada la Ley del Presupuesto conteniendo las cifras definitivas para cada pliego, éstos proceden a elaborar su presupuesto detallado, de acuerdo a directivas técnicas expresas, los que son remitidas al MEF-INP y últimamente al congreso de la república. Hasta 1977 el MEF-INP realizaba un informe conjunto sobre cada uno de ellos a fin de determinar el cumplimiento o no de las disposiciones de la ley remitiéndose dichos informes a los titulares de los pliegos para las coordinaciones pertinentes, a partir de dicho año estos informes han perdido importancia y rigurosidad.

V RESUMEN CRITICO DE LA RELACION PRESUPUESTO - PLANIFICACION

En una economía como la nuestra, con graves problemas de Salud, Vivienda, Educación, etc. y de desarrollo en general, es de vital importancia la forma como el estado distribuye los recursos en el Presupuesto de la República para la atención de estos problemas. Teniendo en cuenta las restricciones financieras es necesario que el estado planifique la economía en general y el gasto público en particular. Es decir, que las cifras asignadas en el presupuesto sean la expresión de la priorización de metas y objetivos trazadas previamente en los planes económicos.

Como se vió en el marco teórico, para que los planes económicos se vinculen adecuadamente con el presupuesto, deben cumplir fundamentalmente 2 condiciones: elaborarse los planes operativos e implementarse el presupuesto por programas.

1. EVALUACION DEL MERCADO LEGAL

Los presupuestos de la república vienen realizándose desde 1845 (Gobierno de Ramón Castilla), en cambio la planificación recién se oficializa a partir de 1962. En este mismo año se instituye, formalmente, el presupuesto por programas mediante la Ley 14260.

En 1964, mediante la ley orgánica del presupuesto, se estipula que la formulación del mismo, debe responder a los lineamientos de los planes de largo, mediano y corto plazo, sin embargo, este dispositivo se cumple de manera muy limitada, pues sólo se cuenta con lineamientos muy generales que hacían las veces de plan de corto plazo.

En 1965 se constituyen comisiones MEF-INP encargadas de elaborar el plan del sector público para 1966.

En 1966 se aprueba el plan de desarrollo 1967-1970 que consiste en un plan de inversiones públicas y en un delimitamiento de metas globales y sectoriales.

En 1968 se compatibiliza el plan 67-70 y la formulación del presupuesto para 1968 a nivel de prioridades intersectoriales. Se elabora asimismo, el presupuesto para 1969, buscando la concordancia con los lineamientos del plan de corto plazo.

En 1969 se aprueba el plan económico anual para 1970 el que es aplicado en el presupuesto de 1970. Esto marca un hecho verdaderamente importante en lo que a planificación operativa se refiere por cuanto es la primera vez que se consigue formular oportunamente un plan que comprenda los presupuestos monetarios de comercio exterior del Sector Público y Económico.

En 1971, a partir de ese año, se pone en vigencia, por decisión del gobierno, el presupuesto bienal. Es así que a fines de 1970 se delinear políticas, objetivos y metas para el bienio 1971-1972 pero en términos muy generales, posteriormente se elabora un plan de desarrollo a mediano plazo para 1971-1975 y el Plan de desarrollo para el bienio 71-72, que sólo precisa lineamientos de carácter sectorial, sin precisar los demás presupuestos del plan operativo. La ausencia de un plan operativo cuando menos similar al de 1970, marca un retroceso en los esfuerzos por vincular el presupuesto con la planificación.

En 1973 se aprueba el plan bienal de desarrollo 1973-74 cuya estructura responde al plan de mediano plazo 1971-1975; sin embargo, el aspecto financiero no tuvo mayor relevancia en este plan, que no respondió a las características del plan operativo. Además fue emitido con posterioridad a la aprobación del presupuesto, por lo cual, obviamente sus lineamientos no fueron tomados en cuenta.

En este bienio se formula por primera vez el presupuesto por programas.

En 1975-1976 el plan de desarrollo bienal se aproxima mucho a la definición del plan operativo y se basa en el plan de mediano plazo 1975-1978; sin embargo, su emisión tuvo lugar seis meses después de que el presupuesto del sector público para el bienio había entrado en ejecución.

A partir de 1977 se restituye la vigencia anual del Presupuesto. En ese año, en 1978 y 1979, el presupuesto de la república se elabora sin contar con planes operativos ; el INP continua elaborando planes desfasados del presupuesto. A nivel global el gobierno orienta su acción por los lineamientos del plan Tupac Amará.

La determinación de las variables macroeconómicas necesarias para elaborar el presupuesto (que debieran ser el resultado del plan operativo) son producto de una rápida coordinación entre el BCR, INP, y la DGPP.

En 1979, el INP emite el plan de mediano plazo para 1978-1982 y se aprueba mediante DS el programa de inversiones públicas para el mismo período. Dicho programa fue la base sobre la cual se asignó recursos a los proyectos de inversión en 1980-1981.

A partir de 1981, la preocupación por vincular el presupuesto con la planificación, ha sido, a mi entender, postergada.

2. SINTESIS CRITICA DE LA RELACION PRESUPUESTO - PLANIFICACION

En la evolución arriba mostrada se puede diferenciar tres etapas:

Una primera etapa previa a 1969 en la que se definieron las bases para el marco legal del sistema de planificación y la necesidad de que éste se exprese en el presupuesto por programas. Se realiza el primer esfuerzo de planificación (Plan 1967-1970) sin concretizarse mayores resultados. Esta etapa se caracteriza por la gran resistencia de los grupos de poder a la implementación de la planificación.

Una segunda etapa, de 1969 a 1975, en que la orientación política económica del país estuvo dada por el plan Inca. Se caracteriza por la realización de los más importantes esfuerzos de planificación, evidenciados en la existencia de una estrategia de desarrollo a largo plazo (acorde con el plan Inca) y el plan de desarrollo a mediano plazo 1971 - 1975 en base a los cuales se hicieron importantes cambios en el sector no público de la economía y se previó el gran crecimiento del sector estatal.

Dichos planes fueron de un alto grado de elaboración, pese a ello el INP no logró concretar la condición crucial de traducirlos a planes operativos que permitieran engarzar el presupuesto con la planificación (excepción hecha en 1970. Esto dió lugar a que las acciones realizadas por la DGPP para modificar la técnica de formulación tradicional del presupuesto, resultaran mediatizadas. En efecto, la DGPP emitió Directivas Metodológicas a fin de dar pautas a los organismos del Sector Público para la implementación del presupuesto por programas en todas las e

Una primera etapa previa a 1969 en la que se definieron las bases para el marco legal del sistema de planificación y la necesidad de que éste se exprese en el presupuesto por programas. Se realiza el primer esfuerzo de planificación (Plan 1967-1970) sin concretizarse mayores resultados. Esta etapa se caracteriza por la gran resistencia de los grupos de poder a la implementación de la planificación.

Una segunda etapa, de 1969 a 1975, en que la orientación política económica del país estuvo dada por el plan Inca. Se caracteriza por la realización de los más importantes esfuerzos de planificación, evidenciados en la existencia de una estrategia de desarrollo a largo plazo (acorde con el plan Inca) y el plan de desarrollo a mediano plazo 1971 - 1975 en base a los cuales se hicieron importantes cambios en el sector no público de la economía y se previó el gran crecimiento del sector estatal.

Dichos planes fueron de un alto grado de elaboración, pese a ello el INP no logró concretar la condición crucial de traducirlos a planes operativos que permitieran engarzar el presupuesto con la planificación (excepción hecha en 1970. Esto dió lugar a que las acciones realizadas por la DGPP para modificar la técnica de formulación tradicional del presupuesto, resultaran mediatizadas. En efecto, la DGPP emitió Directivas Metodológicas a fin de dar pautas a los organismos del Sector Público para la implementación del presupuesto por programas en todas las e

Una primera etapa previa a 1969 en la que se definieron las bases para el marco legal del sistema de planificación y la necesidad de que éste se exprese en el presupuesto por programas. Se realiza el primer esfuerzo de planificación (Plan 1967-1970 sin concretizarse mayores resultados. Esta etapa se caracteriza por la gran resistencia de los grupos de poder a la implementación de la planificación.

Una segunda etapa, de 1969 a 1975, en que la orientación política económica del país estuvo dada por el plan Inca. Se caracteriza por la realización de los más importantes esfuerzos de planificación, evidenciados en la existencia de una estrategia de desarrollo a largo plazo (acorde con el plan Inca) y el plan de desarrollo a mediano plazo 1971 - 1975 en base a los cuales se hicieron importantes cambios en el sector no público de la economía y se previó el gran crecimiento del sector estatal.

Dichos planes fueron de un alto grado de elaboración, pese a ello el INP no logró concretar la condición crucial de traducirlos a planes operativos que permitieran engarzar el presupuesto con la planificación (excepción hecha en 1970. Esto dio lugar a que las acciones realizadas por la DGPP para modificar la técnica de formulación tradicional del presupuesto, resultaran mediatizadas. En efecto, la DGPP emitió Directivas Metodológicas a fin de dar pautas a los organismos del Sector Público para la implementación del presupuesto por programas en todas las e

Una primera etapa previa a 1969 en la que se definieron las bases para el marco legal del sistema de planificación y la necesidad de que éste se exprese en el presupuesto por programas. Se realiza el primer esfuerzo de planificación (Plan 1967-1970) sin concretizarse mayores resultados. Esta etapa se caracteriza por la gran resistencia de los grupos de poder a la implementación de la planificación.

Una segunda etapa, de 1969 a 1975, en que la orientación política económica del país estuvo dada por el plan Inca. Se caracteriza por la realización de los más importantes esfuerzos de planificación, evidenciados en la existencia de una estrategia de desarrollo a largo plazo (acorde con el plan Inca) y el plan de desarrollo a mediano plazo 1971 - 1975 en base a las cuales se hicieron importantes cambios en el sector no público de la economía y se previó el gran crecimiento del sector estatal.

Dichos planes fueron de un alto grado de elaboración, pese a ello el INP no logró concretar la condición crucial de traducirlos a planes operativos que permitieran engarzar el presupuesto con la planificación (excepción hecha en 1970. Esto dio lugar a que las acciones realizadas por la DGPP para modificar la técnica de formulación tradicional del presupuesto, resultaran mediatizadas. En efecto, la DGPP emitió Directivas Metodológicas a fin de dar pautas a los organismos del Sector Público para la implementación del presupuesto por programas en todas las e

tapas del proceso presupuestal; sin embargo, ante la carencia de planes operativos que orientaran adecuadamente la apertura programática, los programas presupuestales de los distintos pliegos no respondieron a acciones identificadas con metas (salvo en algunos casos de gastos de inversión) sino que se sujetaron a las estructuras administrativas, respondiendo más a intereses particulares.

Desde el punto de vista de la técnica presupuestal esta etapa se definió, en ese entonces, como de introducción y asimilación de la técnica programática, siendo además un logro significativo la desagregación del gasto en 12 partidas genéricas en vez de 5, que permitieron la reclasificación económica del gasto. En esencia, el presupuesto, continuó poniendo énfasis en cuánto se gasta y ^{no} en qué se gasta.

En cuanto a la ausencia de planes operativos se puede afirmar que ello se debió, entre otras razones, a que los planes globales y sectoriales de mediano plazo constituían un conjunto sistematizado de grandes propósitos, acciones y obras, encargadas a un sector público muy rápidamente sobrecargado de funciones, en los que no se contemplaban las restricciones financieras y rigideces del presupuesto - (deuda externa y defensa nacional). Es decir, los objetivos y metas resultaban, por un lado irreales, y por otro, expresadas en un lenguaje de carácter general, dando lugar a la imposibilidad práctica de expresarlos en el riguroso lenguaje presupuestal.

Debe señalarse, además, que la no concreción de la vinculación presupuesto-planificación, resulta especialmente grave, si se tiene en cuenta que en esta etapa existió un marco general político-económico favorable para lograrlo. Primero, existió una real disposición del gobierno por planificar; segundo, las variables macroeconómicas necesarias para la elaboración de los planes operativos estaban fundamentalmente controladas (tipo de cambio fijo, tasa de inflación manejable, etc.); tercero, la situación económica general era más bien estable, se contó con un importante ahorro en cuenta corriente, a pesar de los problemas derivados de la relativa retracción de la inversión privada; por último, y entre otras, se podía disponer de un apoyo del Programa Monetario del BCR, especialmente significativo, (ver cuadro 2).

En resumen, la asignación de recursos presupuestales se realizó, en la forma descrita en el acápite IV-2, con un criterio fiscal; es decir, buscando asignar los menores recursos posibles, sin contemplar las metas que se financiaban o dejaban de financiar, conjugándose las decisiones de asignación -no siempre racionales- de los técnicos de presupuesto y las presiones político-castrenses que se ejercían sobre los funcionarios responsables de la asignación presupuestal.

Una tercera etapa de 1976-1980 en que la orientación política-económica está dada por el plan Tupac Amaru, en el que se prevee la reducción del ámbito del sector público

co y se caracterizó, a diferencia de la etapa anterior, por una crisis general de la economía, un ahorro en cuenta corriente negativo más un déficit fiscal. difícil de manejar (ver cuadro 2) y porque las variables macroeconómicas fundamentales se tornan inestables (bruscas variaciones en el tipo de cambio, elevadas tasa de inflación, etc.).

En esta etapa, la planificación en general pierde relativa importancia, los planes de mediano plazo tienen una función de carácter formal-legal; y en las condiciones descritas en el párrafo anterior, la formulación de planes operativos se abandonan, siendo sustituidos, en parte por la previsión coordinada de las variables macroeconómicas necesarias. Debe señalarse no obstante que constituye un logro importante la aprobación del programa de inversiones públicas 1978-82 que permite una asignación más o menos racional de recursos para proyectos de inversión para los años 1981-1982. En otras palabras, el vínculo presupuesto-planificación queda limitado a los gastos de inversión pública.

En cuanto a la técnica programática, no se realizan aportes significativos en relación a la etapa anterior, es más, no se hace necesario, por la conocida carencia de planes operativos. Los programas de los pliegos aperturados transitoriamente en la etapa anterior, respondiendo a la estructura institucional administrativa, quedan definitivamente establecidos como tales. Debe señalarse, sin embargo, que en esta etapa se logra perfeccionar el seguimiento

presupuestal por partida genérica de los Pliegos, lo que permite instituir como criterios básicos para la asignación presupuestal los conceptos de gastos comprometidos (aquel ya presupuestado y/o realizado en el ejercicio anterior) y gasto nuevo, teniendo prioridad el primero. Adicionalmente, debe destacarse que en este período se relaja la evaluación presupuestal y el control del presupuesto de las empresas públicas.

Una cuarta etapa de 1981 -adelante, en la que se restablece el régimen constitucional y caracterizada por la postergación del sistema de planificación y por una programación del presupuesto que para los años 1981-1982 fue similar a la etapa anterior con la diferencia, que en la aprobación final entró a tallar el congreso de la república.

CONCLUSIONES

En el período analizado se pueden identificar dos etapas de la participación del gasto público en el PBI. Una primera, a partir de 1970 de rápido crecimiento y que alcanza su máxima expresión (22%) en 1975 ; una segunda, a partir de 1976, en que se observa una paulatina reducción.

La significativa participación alcanzada en el primer período tiene relación con el gran crecimiento del ámbito del sector público que se evidencia en un determinado momento, en el funcionamiento de más de 25 pliegos de gobierno central, 34 instituciones públicas, 40 empresas públicas, un sin número de gobiernos locales; además de un importante número de empresas de participación estatal (Centromín Perú, Hierro Perú, etc.). La DGPP y el Sistema Nacional de Presupuesto se implementaron para atender este gran aparato estatal, en lo que se refiere a la conducción de la formulación, programación, ejecución y evaluación de los presupuestos. En el segundo período la conducción de todas las etapas se circunscriben al gobierno central y a las instituciones dejándose a las empresas públicas, gobiernos locales y demás organismos, una relativa autonomía.

Para la asignación de recursos a un sector público de tal magnitud, se previó la necesidad de implementar y desarrollar el Sistema Nacional de Planificación, cuyos orígenes se remontan a 1962. Es así que

se contó con estrategias de desarrollo a largo plazo, expresadas en su momento en el Plan Inca y en el Plan Túpac Amaru y en planes de desarrollo a mediano y corto plazo.

Los esfuerzos de planificación se vieron truncados en la práctica, al no cumplirse con la elaboración de planes operativos, que tradujeran al corto plazo los objetivos y metas expresadas en los planes de mediano plazo. Esto conllevó a que la implementación de la técnica del presupuesto por programas sólo permitió, en esencia, organizar y uniformizar la presentación de los documentos de presupuesto de los pliegos, en particular de los gastos de inversión.

En resumen, el Presupuesto de la República continuó efectuándose con un criterio fiscal, enfatizando en CUANTO se gasta y no en QUE se gasta.

Los presupuestos de la República no fueron la expresión, ni en el mejor momento de la planificación, de las prioridades globales y sectoriales establecidas por los gobiernos en sus planes. Los esfuerzos por vincular el presupuesto con la planificación, se circunscribieron al final, sólo a los gastos de inversión y se efectivizaron recién en el presupuesto 1980, con la aprobación del Programa de Inversiones Públicas 1978-1982. Debe señalarse que los gastos de inversión representan a partir de 1977 algo más del 30% del gasto público, ésto es el grueso del gasto se sujetó a una asignación tradicional.

CUADRO No. 1
PARTICIPACION DEL SECTOR PUBLICO EN EL P B I
1970 - 1980

(A Precios de 1970)

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
<u>Producto Bruto Interno (I)</u>	240,666	253,014	267,782	284,384	303,879	314,029	323,559	319,729	313,983	325,838	335,853
<u>Gasto Sector Público (II)</u>	39,876	43,461	47,183	50,914	61,820	69,778	69,578	66,633	55,882	53,356	65,502
(II)/(I)	16.6	17.2	17.6	17.9	20.3	21.9	21.5	20.8	17.8	16.4	19.5
<u>Consumo (III)</u>	28,979	30,880	33,509	34,784	36,497	41,423	42,838	47,036	39,651	35,448	43,069
(III)/(II)	72.7	71.0	71.0	68.3	59.0	59.3	67.5	70.6	70.9	66.4	65.7
Gob. Central (1)	24,426	26,001	28,343	29,062	30,540	35,177	37,787	41,566	34,334	30,400	42,000
(1)/(III)	84.2	84.2	84.6	83.5	84.0	85.0	88.2	88.3	86.6	85.8	S.I.
Empresas Pícas. y Otras (2)	4,553	4,879	5,166	5,722	5,957	6,296	5,051	5,470	5,317	5,048	S.I.
(2)/(III)	15.8	15.8	15.4	16.5	16.0	15.0	11.8	11.7	13.4	14.2	S.I.
<u>Inversión (IV)</u>	10,897	12,581	13,674	16,130	25,329	28,355	26,740	19,597	16,231	17,908	22,433
(IV)/(III)	27.3	29.0	29.0	31.7	41.0	40.7	32.5	29.4	29.1	33.6	34.3
Gob. Central (3)	6,427	7,921	8,236	7,154	9,599	9,673	9,357	8,252	7,584	8,308	11,665
(3)/(IV)	59.0	63.3	60.0	44.4	37.9	29.1	35.0	3.1	41.7	46.0	52.0
Empresas Pícas. y Otras (4)	4,470	4,654	5,438	8,976	15,730	18,682	17,383	11,345	8,647	9,600	10,768
(4)/(IV)	41.0	36.7	40.0	55.6	62.1	65.9	65.0	57.9	58.3	54.0	48.0

FUENTE : En Base d MEMORIA BCR 1980

CUADRO No.

OPERACIONES DEL GOBIERNO CENTRAL : 1970 - 1980

	(millones de soles corrientes)										
	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
Ingresos Corrientes	38,842	41,382	45,636	53,363	68,560	87,896	111,397	154,052	263,743	552,230	1,019,262
Gastos Corrientes	32,194	37,017	42,333	51,995	62,444	90,507	122,718	193,092	291,032	442,041	897,940
Ahorro en Cta. Cte.	6,648	4,365	3,303	1,368	6,116	- 2,611	-11,321	-39,040	-27,289	110,189	121,322
Gastos de Capital	9,930	12,468	14,134	15,416	20,206	27,980	37,111	40,103	57,650	128,556	262,282
Gastos Totales (sin amorti.)	42,124	49,485	56,467	67,411	82,650	118,487	159,829	233,195	348,682	570,597	1,160,222
Superávit o Déficit (-) Eco.	-3,282	-8,103	-10,831	-14,048	-14,090	-30,591	-48,432	-79,143	-84,939	-18,367	- 140,960
Financiamiento	3,282	8,103	10,831	14,048	14,090	30,591	48,432	79,143	84,939	18,367	140,960
1. Externo (Neto)	1,461	- 967	1,932	6,956	11,030	16,813	15,803	34,589	7,885	-24,629	15,300
a. Utilización	4,622	4,483	7,060	18,188	20,895	22,802	24,092	57,605	74,500	95,607	197,290
b. Amortización	-3,161	-5,450	-5,128	-11,232	-9,865	-5,989	-8,289	-23,016	-66,615	-120,236	- 181,990
2. Interno (Neto)	1,821	9,070	8,899	7,092	3,060	13,778	32,629	44,554	77,054	42,996	125,660
a. Sist. Banc. (Neto)	- 879	7,704	6,287	7,308	- 971	15,943	33,955	40,025	77,370	- 26,474	105,461
i. BCRP	2	47	365	- 115	- 627	239	537	- 125	12,666	10,144	151,332
ii Banco Nación	-5,688	4,532	2,853	3,417	-2,811	11,786	37,339	33,405	42,686	- 33,692	- 33,289
iii Bcos. Fomento	1,173	2,516	1,005	1,042	1,576	2,524	393	6,099	18,162	- 7,693	- 5,881
iv Bcos. Comerciales	3,634	609	2,064	2,964	891	1,394	-4,314	646	3,856	4,767	- 6,701
b. Coloca. Neta de Bonos en Sect. No Bancario	1,654	1,041	319	1,813	2,565	- 740	731	6,576	- 7,380	32,050	- 18,258
c. Otros y Discrepancias	1,046	325	2,293	- 2,029	1,466	- 1,425	- 2,057	- 2,047	7,064	37,420	38,457

FUENTE : MEFC, Banco de la Nación, Banco Central de Reserva del Perú

BIBLIOGRAFIA

1. VIRGILIO ROEL PINEDA
La Planificación Económica en el Perú
1968
2. MEF- DGAE
Plan Económico Anual 1970
3. INSTITUTO NACIONAL DE PLANIFICACION
Plan del Perú 1971 - 1975
4. INSTITUTO NACIONAL DE PLANIFICACION
Planes Bienales 1971 - 1972, 1973 - 1974, 1975 - 1976
5. ROBERTO CORNEJO K.
El Presupuesto Gubernamental por Programas
6. GONZALO MARTNER, ILPES, 1975
Planificación y Presupuesto por Programas
7. Leyes Bienales del Presupuesto de 1971 al 1976, Leyes
Anuales 1969, 1970 y 1977 a 1982.

8. BANCO CENTRAL DE RESERVA
Memoria, 1980
9. INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA
Cuentas Nacionales del Perú 1950 - 1980
10. Ley Orgánica del Presupuesto Funcional de la República
14816
11. DGPP - CICAP
Documento de la 1ra. Mesa Redonda sobre Presupuesto de la
República
12. ANTONIO AMADO, publicado por DGPP-CICAP-OEA
Metodología de Presentación de los Programas y sus Partes
Componentes. 1975
13. ROBERTO CORNEJO
Planificación Operativa
14. DGPP - MEF
Directivas Metodológicas para la Formulación y Programación
del Presupuesto y Diversos documentos emitidos.