



**esan**

**proyecto de gestión pública**

8

**GESTION DEL  
PRESUPUESTO  
GUBERNAMENTAL:  
ESTUDIO DE CASO**

**Arturo Alba**



INDICE

8

PRESENTACION

INTRODUCCION

I. EVOLUCION DEL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS EN EL PERU

LENGUAJE ORGANIZACIONAL

1. Fase de programación

1.1 Aspectos conceptuales

1.2 Aspectos organizativos

1.3 Aspectos operativos

2. Fase de formulación

3. Fase de ejecución

II. METODOLOGIA PRESUPUESTAL IMPROBADA POR EL GOBIERNO PERUANO

1. Modelo de programación

2. Estructura organizativa

3. Programación presupuestaria

4. Formulación presupuestaria

5. Ejecución presupuestaria

6. Evaluación presupuestaria

CONCLUSIONES

RECOMENDACIONES

**GESTION DEL  
 PRESUPUESTO  
 GUBERNAMENTAL:  
 ESTUDIO DE CASO**

**Arturo Alba**

ESAN  
proyecto de gestión pública

8

© ESAN — Escuela de Administración de Negocios para Graduados  
Alonso Molina 1698 - Monterrico Chico - Lima  
Noviembre de 1985

ESTUDIO DE CASO  
GUBERNAMENTAL:  
PRESUPUESTO  
GESTION DEL  
Arturo Alpa



## INDICE

PRESENTACION	
INTRODUCCION	
I. EVOLUCION DEL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS EN EL PERU	7
LOGROS OBTENIDOS	8
1. Fase de programación	8
1.1 Aspectos referenciales	8
1.2 Aspectos organizativos	9
1.3 Aspectos operativos	9
2. Fase de formulación	11
3. Fase de ejecución	11
4. Fase de evaluación	11
II. RAZONES QUE MOTIVARON LA CONTRATACION DEL GRUPO ASÉSOR	15
III. METODOLOGIA PRESUPUESTAL IMPLEMENTADA POR EL GRUPO ASESOR	19
1. Modelo de presupuesto	20
2. Estructura programática	20
3. Programación presupuestaria	21
4. Formulación presupuestaria	23
5. Ejecución presupuestaria	24
6. Evaluación presupuestaria	27
CONCLUSIONES	31
RECOMENDACIONES	35

## PRESENTACION

El presente documento ha sido elaborado en el marco del Proyecto de Gestión Pública que ESAN llevó a cabo, entre los años 1983 y 1985, gracias a un convenio con el Gobierno Peruano y el Banco Mundial.

Uno de los objetivos del Proyecto fue la implementación y experimentación de diferentes modalidades de capacitación. Precisamente, con el propósito de preparar material didáctico para los cursos sobre Gestión Financiera Gubernamental se encomendó al autor la elaboración de este trabajo.

A través del estudio de un caso específico se analiza la problemática de la gestión presupuestal desde sus aspectos teóricos y metodológicos hasta las fases de formulación, ejecución y evaluación.

Dada la importancia de tales factores para el logro de una administración eficiente y racional, y por ser su debate de interés tanto académico como general, es que damos a conocer el siguiente trabajo.

JOAQUIN MARUY TASHIMA



## INTRODUCCION

Hoy en día, los países desarrollados y en vía de desarrollo, tanto de la economía capitalista como los de economía socialista, reconocen y adoptan el método de la planificación como el mejor medio para definir y lograr sus grandes objetivos de carácter económico y social.

En nuestro medio, ese reconocimiento aparece en dos aspectos fundamentales: el primero, de orden conceptual o cognoscitivo, considera a la planificación como una opción racional indispensable para acelerar nuestro proceso de crecimiento y desarrollo; y el segundo, de orden formal, está definido en las disposiciones constitucionales de nuestra Carta Magna y en la normatividad de la estructura orgánica y funcional del Sistema Nacional de Planificación.

Dentro de este contexto, la planificación en nuestro país debe constituirse en un instrumento de racionalidad de la política económica y social a través de sus dos vertientes fundamentales: en la esfera del sector público, como método compulsivo, y en la esfera del sector privado, como instrumento indicativo, de orientación y concertación.

Sin embargo, en el ámbito del sector público la planificación, por sí sola, sería un instrumento de referencia estático, sin fuerza de aplicación. Su implementación requiere del concurso del presupuesto programático, que constituye su expresión operativa y que le imprime movilidad y dinamismo. Dentro de este criterio se entiende al presupuesto programático como la ACCION PLANIFICADA.

Esta relación Plan-Presupuesto se ha ido efectivizando, en nuestro medio, bajo el enfoque de una administración por sistemas, incluyendo al control, como aspecto básico y fundamental de una administración técnica eficiente y racional. Dentro de este marco, la programación presupuestaria, en lo que se refiere a la inversión pública, ha sido motivo de un adecuado nivel de coordinación entre los sistemas de planificación y de presupuesto.

Al mismo tiempo, el presupuesto programático gravita fuertemente en el desenvolvimiento de los agentes económicos del sector privado en la medida que su estructuración se sustenta, por un lado, en la definición de un sistema impositivo que los afecta en menor o mayor grado, y por otro, en la dinámica que implica la menor o mayor demanda de bienes y servicios por parte de los entes públicos, en función a las disponibilidades de sus recursos internos y externos.

Debido a ello y por su estrecha relación con los problemas de inflación, desempleo, devaluación, etc., que actualmente afectan seriamente a los países en vías de desarrollo, el presupuesto programático constituye un instrumento de primer orden y trascendencia en el manejo de la economía nacional. Ello también explica el por qué su elaboración, discusión y aprobación suscita el interés de todos los grupos políticos y sociales interesados en el desarrollo económico y social del país.

Es por todas estas consideraciones que su formulación requiere de una adecuada metodología, y de permanente actualización y perfeccionamiento.

INTRODUCTION

El presente estudio tiene como finalidad analizar el papel del presupuesto programático en el desarrollo económico de los países en vías de desarrollo, considerando su estructura, su funcionamiento y su impacto en la economía nacional.

En primer lugar se examina el concepto de presupuesto programático y se diferencia de otros tipos de presupuestos. Posteriormente se analiza su estructura y funcionamiento, considerando los aspectos de ingresos y egresos, y el papel de los organismos ejecutores.

En segundo lugar se estudia el impacto del presupuesto programático en la economía nacional, considerando su efecto en la demanda de bienes y servicios, en el empleo, en la inflación y en la devaluación.

Finalmente se presentan algunas conclusiones y recomendaciones sobre la formulación y el funcionamiento del presupuesto programático en los países en vías de desarrollo.

Este estudio fue financiado por el Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (FNUDEP) y el Gobierno de Chile. Los autores desearían agradecer a los señores [nombres] por su colaboración en la recolección de datos y en la revisión del manuscrito.

## CAPITULO I

### EVOLUCION DEL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS EN EL PERU



## CAPITULO I

### EVOLUCION DEL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS EN EL PERU

El presupuesto por programas se estableció en el Perú en el año 1962, a través del Decreto Ley Nº 14260, consolidándose en el aspecto legal al año siguiente, con la dación de la Ley 14816 -denominada Ley Orgánica del Presupuesto Funcional de la República-. Dicha ley, enmarcada dentro de la concepción de un presupuesto por fines, aparte de incluir normas inherentes a las fases del proceso presupuestal, consideraba disposiciones vinculadas a las áreas de personal, abastecimientos, contabilidad y control. Actualmente, cada una de estas áreas constituye un sistema administrativo de apoyo, formalmente institucionalizado a través de expresas disposiciones legales.

En los primeros años de vigencia del presupuesto por programas, no se percibieron los resultados de la aplicación de la nueva técnica, debido fundamentalmente a lo arraigado que se encontraba en la administración pública la concepción tradicional del presupuesto y a la poca divulgación técnico-académica de la nueva metodología. En tal sentido, el cambio, más que de fondo, fue solamente de forma: bajo la etiqueta de presupuestos por programas se continuaron formulando presupuestos con una clara esencia tradicional. Este hecho es fácilmente demostrable, por las siguientes consideraciones:

- La estimación de los ingresos se hacía a través de proyecciones basadas solamente en su comportamiento histórico y a eventuales modificaciones de la legislación tributaria.
- Todos los niveles de los programas presupuestarios respondían a criterios institucionales. Vale decir que para su determinación se tomaba en cuenta la estructura orgánica de cada ente público.
- La asignación de recursos incidía igualmente en las estructuras institucionales, con especial énfasis en el objeto del gasto.
- La ejecución presupuestal se realizaba dentro de parámetros financieros sumamente rígidos, producto de la aplicación del denominado Régimen de Dozavos. Este obligaba a las unidades ejecutoras a limitar la utilización de recursos a la dozava parte de su asignación anual, cada mes.

- La evaluación presupuestal era de tipo financiero, es decir, que incidía solamente en el comportamiento de los ingresos y de los gastos, de acuerdo a su objeto, sin tener en cuenta un aspecto medular de la técnica del presupuesto por programas, que es la evaluación de resultados.

Además de lo anterior, la administración presupuestaria no tenía el sustento lógico de un adecuado planeamiento, por cuanto el Sistema Nacional de Planificación recién se encontraba en sus albores. Carecía de los instrumentos orientadores y operativos que le permitieran basarse en el comportamiento esperado de las principales variables macroeconómicas y en criterios de prioridad para la asignación de recursos.

Es recién a partir de la década del 70 que la administración presupuestaria alcanza progresos significativos, reconocidos en foros internacionales. Tal es el caso de los Seminarios Interamericanos de Presupuesto Público realizados en diversas capitales americanas y organizados por la Asociación Interamericana de Presupuesto Público (ASIP), con el auspicio de la Organización de Estados Americanos.

En dichos eventos, aparte de la presentación de la ponencia que correspondía a cada nación participante, se evaluaban los avances de cada país en materia presupuestal. El Perú, como consta en las publicaciones oficiales de la ASIP, destacó principalmente en lo que se refiere a la programación y ejecución de presupuestos.

Sin lugar a dudas contribuyó a dicho progreso el continuo intercambio de experiencias con otros países y la agresiva política de capacitación que la Dirección General del Presupuesto Público supo imprimir. En ese sentido, personal directivo y técnico asistió a cursos de especialización programados o promovidos por organismos internacionales (Banco Mundial, Organización de Estados Americanos, Fondo Monetario Internacional, Centro Interamericano de Capacitación en la Administración Pública, Agencia Internacional para el Desarrollo de los Estados Unidos, etc.) y se organizaron cursos, seminarios y otros eventos, con la participación de expertos de reconocido prestigio internacional en materia presupuestal.

## **LOGROS OBTENIDOS**

El progreso logrado en la administración presupuestaria se vio reflejado en las diversas fases del ciclo presupuestario.

### **1. Fase de Programación**

#### **1.1 Aspectos Referenciales**

Estos, obviamente orientaban y condicionaban la programación, constituyéndose en el marco adecuado para la elaboración del presupuesto.

- Determinación del crecimiento esperado de las principales variables macroeconómicas e hipótesis de orden fiscal, comprendiéndose dentro de estas últimas la política de remuneraciones y la política de austeridad en la ejecución del gasto público.
- Determinación por el gobierno de las prioridades intersectoriales, dentro de la estructura del sector público, a propuesta del Instituto Nacional de Planificación.

## 1.2 Aspectos Organizativos

- Constitución de una comisión responsable de la conducción del proceso de programación, conformada por representantes de las Direcciones Generales de Presupuesto Público, Crédito Público, Asuntos Económicos y Política Fiscal del Ministerio de Economía y Finanzas, del Instituto Nacional de Planificación y del Banco Central de Reserva.
- Constitución de comisiones operativas sobre aspectos específicos tales como ingresos, gastos corrientes, inversión pública, deuda pública y aspectos normativos (Ley Anual y Directivas).

Estos niveles organizativos se sustentaban formalmente en diversos dispositivos, necesarios para asegurar un adecuado nivel de coordinación, y establecer las responsabilidades correspondientes en cada caso. Ello permitía garantizar la debida coherencia que debe caracterizar a todo proceso racional de programación presupuestaria, en la medida en que se comprometía la participación de diversos estamentos, que por razones de su competencia funcional, debían intervenir directa o indirectamente en dicho proceso.

## 1.3 Aspectos Operativos

1.3.1 Estimación del financiamiento global, en base a los siguientes criterios:

- Comportamiento esperado de los supuestos o hipótesis económicas.
- Decisiones de política fiscal en lo referente al Sistema Tributario.
- Comportamiento histórico de los ingresos fiscales.
- Determinación de los niveles de desembolso, en base a los respectivos cronogramas de créditos concertados.

1.3.2 Estimación del gasto global, en base a los siguientes criterios:

- Proyección pasiva del gasto corriente.
- Proyección pasiva del gasto de inversión, en base a la inversión comprometida.
- Determinación de los mayores gastos corrientes y de inversión por efecto de la aplicación de los supuestos o hipótesis económicos, incluyendo el crecimiento vegetativo, principalmente en los sectores sociales.
- Determinación de mayores gastos por la incorporación de nuevos proyectos.
- Determinación de los niveles de intereses y amortización de la Deuda Pública. Ello se realizaba en base a los cronogramas de atención de dichos servicios, incluidos en los respectivos convenios de crédito, teniendo en cuenta el incremento en la tasa de cambio para el periodo.
- Verificación de la consistencia de la estimación global en base a su contrastación con los montos estimados para cada pliego.

### 1.3.3 Compatibilización entre los niveles de ingresos y gastos globales:

- Reajustes en los niveles de ingresos y gastos a fin de hacerlos compatibles con el principio del equilibrio presupuestal.

Estas acciones se hacían siempre necesarias, fundamentalmente en los egresos, e incidían mayormente en la inversión pública en razón a la rigidez de los otros gastos.

### 1.3.4 Determinación de los niveles de asignación sectorial que comprendía:

- Asignación para el gasto corriente por fuentes de financiamiento del pliego central del sector, incluyendo los niveles de transferencias corrientes para sus organismos descentralizados.
- Asignación para el gasto de inversión por fuentes de financiamiento del pliego central del sector incluyendo el detalle de proyectos y los niveles de transferencias de capital para sus organismos descentralizados.

### 1.3.5 Formulación de instrumentos técnicos normativos:

- Proyecto de Ley Anual del Presupuesto.
- Directivas de programación presupuestaria, que contenían orientaciones para la apertura programática del presupuesto institucional y de programación del gasto y del ingreso en ese mismo nivel.

La elaboración de dichas directivas se efectuaba en forma paralela a las acciones de programación y se sustentaban en la predeterminación de los supuestos económicos y en las orientaciones de la política fiscal, que incluía aspectos relacionados a la austeridad en el gasto público. Su publicación y distribución entre los organismos del sector público se efectuaba en la misma oportunidad en que se comunicaba la asignación sectorial.

Todas las acciones descritas en el numeral 1.3 se enmarcaban en la denominada PROGRAMACION GLOBAL DEL PRESUPUESTO, que constituía un aspecto fundamental en la metodología diseñada y aplicada en esos años hasta que en 1982, se encargó a una firma, que llamaremos Grupo Asesor, la elaboración del Presupuesto de 1983.

Concluida la fase de la programación global, todos los organismos del sector público, en base a las directivas de programación, de formulación y a las directivas sectoriales y teniendo en cuenta los montos preliminarmente asignados, procedían a efectuar la PROGRAMACION INSTITUCIONAL de sus respectivos presupuestos.

Dicha programación consideraba, entre otros, los siguientes aspectos:

- Revisión y adecuación de la estructura programática.
- Estimación de costos de los programas presupuestarios, teniendo en cuenta las directivas de programación.
- Redistribución del monto global asignado por el Ministerio de Economía y Finanzas y reajustes de costos de los programas.

La conducción de la programación institucional del presupuesto estaba a cargo de la Ofi

cina de Presupuesto de cada pliego en coordinación en las respectivas oficinas sectoriales e institucionales de planificación y contaba además con la participación de todas las unidades del respectivo organismo.

## 2. Fase de Formulación

En esta fase, la Dirección General del Presupuesto Público elaboraba la directiva de formulación presupuestal. Ella incluía orientaciones metodológicas y exigía la presentación del proyecto de presupuesto en un conjunto de formularios cuyo diseño permitía su fácil comprensión y utilización, y la obtención y el manejo de información básica de los niveles institucionales y centrales de la administración presupuestaria.

En base a la mencionada directiva, los pliegos formulaban sus respectivos proyectos de presupuesto, para fines de su presentación al Ministerio de Economía y Finanzas dentro del plazo previamente fijado por éste.

Frecuentemente ocurría que algunos pliegos presentaban sus proyectos excediendo los montos asignados, lo que implicaba un proceso de revisión y reajuste.

Cumplido todo el proceso, la Dirección General del Presupuesto Público efectuaba la CONSOLIDACION del Proyecto de Presupuesto del Gobierno Central -que incluía las transferencias corrientes y de capital en favor de los organismos descentralizados y gobiernos locales- y conjuntamente con el Proyecto de Ley Anual del Presupuesto los elevaba a los niveles correspondientes para su discusión y aprobación final.

## 3. Fase de Ejecución

En esta fase se dieron avances importantes. De la evidente rigidez que representaba la aplicación del Régimen de Dozavos, se pasó a utilizar un mecanismo realmente flexible. Primero se implementó el calendario de gastos y, posteriormente el calendario de compromisos, que perfeccionaba el anterior y que inducía a las unidades ejecutoras a realizar anteladamente una minuciosa programación de la ejecución presupuestaria. A través de la estructuración de cronogramas de ejecución, tanto del gasto corriente como de capital, podían demandar recursos a la Tesorería de la Nación con una periodicidad trimestral, en función de la oportunidad en que debían realizar sus gastos.

Otro aspecto que merece ser destacado es el de la flexibilidad que otorgaban las normas. Ellas autorizaban modificaciones presupuestarias, principalmente en el caso de Transferencias de Asignaciones, que no alteraban los fines inicialmente previstos, pero sin perder la perspectiva de un adecuado e indispensable Control del Gasto Público, tanto a nivel institucional como a través del órgano central del sistema de presupuesto. Dentro de esta orientación se otorgaba a los titulares de los distintos niveles programáticos las responsabilidades y atribuciones que les correspondía como tales, a fin de que pudieran asumir en forma directa la ejecución presupuestaria.

## 4. Fase de Evaluación

En esta fase continuó prevaleciendo la evaluación financiera; fueron pocos los esfuerzos que se hicieron para implementar el modelo de evaluación que corresponde a un presumpues

to por fines. En este sentido no se pudieron evaluar los resultados obtenidos en relación con las metas previstas. Tampoco se llevó a cabo el correspondiente análisis de las desviaciones y la determinación de las causas que las originaron.

Tal es una apretada síntesis de la evolución operada en el país, en materia presupuestal, desde la instauración del presupuesto por programas hasta antes de la intervención del Grupo Asesor.

Hubo, indudablemente, avances importantes en las fases de programación, formulación y ejecución, conforme se ha explicado anteriormente. Sin embargo, cabe precisar que en los dos años anteriores a la intervención del Grupo Asesor se observó un estancamiento y hasta un retroceso en los logros obtenidos, con el consiguiente deterioro de la administración presupuestaria. En este hecho gravitó significativamente el ahondamiento de la crisis económica que con características recesivas ya afectaba al país.

Tal vez esta situación de crisis explique el hecho de que el presupuesto se convirtiera en un mecanismo de asignación financiera de subsistencia y que dentro de este contexto se apartara de los criterios de la planificación. La programación y ejecución del grupo de la inversión pública correspondió al concepto de inversión comprometida y lo mismo ocurrió con el gasto de funcionamiento que no incorporó mayormente nuevas actividades.

Sin embargo, entendemos que el concepto de racionalidad que supone el método de la planificación y su operatividad a través de la administración presupuestaria, se hacen más imperativos precisamente en circunstancias en las que los recursos disponibles son muy escasos para satisfacer múltiples necesidades.

## CAPITULO II

RAZONES QUE MOTIVARON LA CONTRATACION DEL GRUPO ASESOR



## CAPITULO II

### RAZONES QUE MOTIVARON LA CONTRATACION DEL GRUPO ASESOR

Las razones que motivaron la contratación del Grupo Asesor fueron básicamente las siguientes:

1. Necesidad de mejorar la administración presupuestaria, controlando y reduciendo el défi  
cit fiscal, a través de:
  - Mejorar la asignación de recursos mediante la adopción de mecanismos más adecuados de priorización del gasto.
  - Lograr una mayor participación de todos los organismos públicos en el proceso de pro  
gramación y formulación presupuestaria.
  - Mejorar el control del gasto público a través de un riguroso seguimiento de la  ejecu  
ción presupuestaria.
  - Simplificar la información presupuestaria, asegurando su flujo oportuno a lo largo del año.
2. Necesidad de proyectar una nueva norma de carácter permanente a nivel de Ley Orgánica de Presupuesto, que regule el proceso presupuestario en todas sus fases.
3. Desarrollar acciones de capacitación a fin de mejorar el nivel de los profesionales y técnicos responsables de la administración presupuestaria en el ámbito del sector públi  
co.
4. Implementar un programa de procesamiento automático de datos a fin de agilizar el proce  
so y re  
porte de la información presupuestaria.



### CAPITULO III

METODOLOGIA PRESUPUESTAL IMPLEMENTADA POR EL GRUPO ASESOR



### CAPITULO III

#### METODOLOGIA PRESUPUESTAL IMPLEMENTADA POR EL GRUPO ASESOR

La participación del Grupo Asesor se inició con la expedición de una directiva denominada "Formulación del Presupuesto del Sector Público para 1983", cuyo contenido y alcances inciden en aspectos inherentes a la fase de PROGRAMACION, especialmente en el gasto.

Dicha directiva plantea la necesidad de incorporar un nuevo método para la elaboración del Proyecto de Presupuesto, aplicable al Ejercicio Fiscal de 1983, y cuyo principal objetivo es mejorar la asignación de recursos financieros. El propósito es que los futuros presupuestos respondan mejor a las verdaderas prioridades de la política del gobierno, superando la inflexibilidad demostrada por el sistema presupuestal imperante.

Asimismo, plantea como filosofía del nuevo sistema presupuestal la necesidad de aumentar la participación de los diversos organismos públicos en la elaboración del presupuesto y, por consiguiente, en la proposición de sus prioridades sectoriales, dentro de límites razonables, compatibles con la situación financiera del país.

Evidentemente, el objetivo y filosofía expuestos responden a una concepción lógica, racional y técnica de un presupuesto por fines, que lamentablemente el propio Grupo Asesor se encargó de desvirtuar. En la práctica, tal como lo demostraremos en el curso del presente capítulo, proponen como producto final un presupuesto irreal, inflexible, significativamente centralista y con una clara concepción tradicional que incide fundamentalmente en el objeto del gasto más que en los fines. Ello se aprecia claramente en otra directiva donde se señala que el presupuesto detallado -por asignaciones genéricas y específicas- del objeto del gasto constituye una tarea crucial del nuevo método.

Otro aspecto contradictorio con el objetivo y filosofía enunciados se da en el hecho de haberse prescindido totalmente del Instituto Nacional de Planificación en el proceso de elaboración del Proyecto de Presupuesto para 1983 y 1984. No comprendemos cómo se puede hablar de mejorar la asignación de recursos en función de las prioridades, si se deja de lado al

organismo que, precisamente por Ley, le compete proponer las prioridades sectoriales y regionales en su condición de organismo central y rector del Sistema Nacional de Planificación.

Este contexto contradictorio en que se desenvuelve la mayor parte del trabajo del Grupo Asesor y los aspectos supuestamente técnicos que utilizaron, serán objeto del presente análisis.

## 1. Modelo de Presupuesto Impuesto por el Grupo Asesor

La llegada del Grupo Asesor concitó singular expectativa pues, se anunciaba la incorporación de un nuevo modelo de presupuesto, distinto al experimentado en el país. Se especulaba que contenía una nueva técnica, aplicada por aquel entonces en los Estados Unidos, denominada PRESUPUESTO BASE CERO.

Sin embargo, y para sorpresa de todos, el modelo de presupuesto no fue el denominado Base Cero, sino que, como el mismo Grupo lo indicó en su directiva de formulación, el de Presupuesto por Programas, al que se incorporaba el concepto de asignación de prioridades.

En este aspecto cabe destacar que el planteamiento propuesto por el Grupo Asesor, no presentó ninguna innovación respecto al modelo de presupuesto que venía aplicándose en el país. Tampoco fue novedad la priorización de las propuestas del gasto no comprometido, vale decir del gasto nuevo, por cuanto ésta se halla implícita en la técnica del Presupuesto por Programas.

En consecuencia, partimos de la premisa que el modelo de presupuesto, que por lo menos en teoría trajo el Grupo Asesor, corresponde al denominado Presupuesto por Programas, conforme ellos mismos lo manifiestan. Aunque en realidad y corroborando la praxis contradictoria que prevalece en el trabajo del Grupo Asesor, se trata de un modelo sui géneris de Presupuesto por Programas sin programas, tal como lo demostraremos en el siguiente punto.

## 2. Estructura Programática

La técnica del Presupuesto por Programas, universalmente aceptada (existe un Manual de Naciones Unidas al respecto), considera como niveles de la estructura programática al pliego, que normalmente identifica a una función del Estado, al subpliego vinculado a una subfunción del Estado, al programa, al subprograma, a la actividad y al proyecto. El PROGRAMA constituye la Unidad Presupuestaria Básica y el centro de asignación de los distintos recursos, para la obtención de metas concretas. En el país se prescindió en los últimos años del subpliego, con excepción de las acciones que cumplen nuestras Fuerzas Policiales, a las que se les identifica presupuestalmente con ese rango.

A cada nivel de la estructura programática le corresponde un nivel institucional, el mismo que se constituye en unidad ejecutora, responsable de la obtención de las metas. Así, por ejemplo, a un programa, puede corresponderle una Dirección General o Gerencia, como unidad ejecutora; a los subprogramas una Dirección o Sub-Gerencia; a las actividades y proyectos una Jefatura de División o Departamento, etc.

Es precisamente en este aspecto de la estructura programática en que el Grupo Asesor desvirtúa la técnica del Presupuesto por Programas. Minimiza la importancia del PROGRAMA PRESUPUESTAL a tal punto que recomienda a los pliegos su adopción interna en forma opta

tiva -vale decir si lo desean- pues el Ministerio de Economía y Finanzas no requerirá de información abierta por programas, subprogramas o actividades, salvo en casos muy específicos.

Para el Grupo, la estructura programática está básicamente constituida por el pliego y por la unidad presupuestaria. A este respecto conviene formular algunas reflexiones ¿Qué es la unidad presupuestaria?

En ninguna de sus directivas definen el concepto. Además, semánticamente el término es tá mal utilizado pues se refiere a un determinado nivel, cuando en realidad todo nivel de la estructura programática constituye de hecho una unidad presupuestaria. Nadie podrá negar que el pliego, sub-pliego, programa, sub-programa, actividad o proyecto, son en realidad unidades presupuestarias, obviamente con distinto grado de rango e importancia. Incluso el Manual de Naciones Unidas considera al programa como la unidad presupuestaria básica, lo que le da categoría de unidad presupuestaria a los otros niveles.

En todo caso si la intención era incorporar un nivel intermedio entre el pliego y el programa, para identificar objetivos agregados que guarden cierto grado de homogeneidad, lo lógico era recurrir al sub-pliego, nivel claramente identificado y definido, exento de propiciar confusiones.

Tampoco es convincente el argumento esgrimido para justificar la utilización de las unidades presupuestarias, en la preparación del presupuesto, porque facilitarían la capacidad analítica del Ministerio de Economía y Finanzas, del Consejo de Ministros y de la Comisión Bicameral de Presupuesto del Congreso de la República. Nada más falso, ya que si se trata de facilitar el análisis minucioso y exhaustivo de las propuestas presupuestales, qué mejor que incidir en el nivel PROGRAMA. En él se consideran las realizaciones a obtenerse en forma concreta, a diferencia de las llamadas unidades presupuestarias, que en algunos casos coinciden con el pliego y en otros agrupan a una serie de metas diferenciadas que antes constituían programas. En ambos casos -Pliego y Unidad Presupuestaria- se trata de niveles agregados y como tales no proclives a revisiones analíticas. En consecuencia, es igualmente contradictorio exponer que un nivel agregado va a facilitar una revisión analítica.

Cuando tratemos la parte referente a la fase de Ejecución Presupuestal incidiremos en las llamadas "Entidades Ejecutoras del Presupuesto", nivel instituido por el Grupo Asesor del que no sabemos si es programático o institucional.

### **3. Programación Presupuestaria**

El Grupo Asesor prescinde de la programación global al no efectuar anteladamente el cálculo total del financiamiento y del gasto. Pero al mismo tiempo critica acremente la asignación tentativa sectorial de recursos por considerar que los techos fijados por el Ministerio de Economía y Finanzas se basan en datos históricos en lugar de prioridades reales. A este respecto conviene aclarar que un indicador importante para la estimación del gasto corriente, sobre todo en lo que al gasto de consumo se refiere, está dado por su comportamiento histórico, por tratarse normalmente de gastos comprometidos y, como tales, rígidos. Ello de ninguna manera descarta la priorización de acciones adicionales a los gastos que realmente preexisten, hecho que siempre se tuvo en cuenta en la Dirección General del Presupuesto Público. Evidentemente la estimación del gasto de capital responde a otras consideraciones como es el caso de la determinación priorizada de metas concretas, tanto en lo que respecta a la formación bruta de capital, a la inver-

sión financiera como a la inversión indirecta. Sin embargo tampoco se deja totalmente de lado su comportamiento histórico, sobre todo en proyectos que no han cumplido sus respectivos cronogramas de avance de metas y existe la necesidad de reprogramarlos.

Ahora bien, para el Grupo Asesor, en la programación sectorial del presupuesto cada organismo propone su presupuesto sin ningún marco de referencia financiero y sin ninguna limitación, diferenciando los gastos en:

- Compromisos ineludibles, tanto corrientes como de inversión, que constituirían el presupuesto base para 1983.
- Solicitudes de gasto adicional, ordenadas según las prioridades del propio organismo.

En cuanto al primero, lógicamente se refiere a gastos de naturaleza rígida y, por lo tanto, de asignación prioritaria, tal como la Dirección General del Presupuesto Público siempre consideró, con la única diferencia de tipo formal en cuanto al término utilizado: ineludible para ellos y gasto comprometido o rígido para la dirección general citada.

En cuanto a las solicitudes de gasto adicional sí se tienen objeciones que formular. No comprendemos cómo en las circunstancias imperantes en el país, en que las finanzas públicas muestran un comportamiento significativamente desequilibrado, se invite a los organismos a presentar solicitudes de gasto adicional sin ningún límite por más priorizadas que estén. No dudamos que una buena parte de ellas han tenido que haber sido consideradas en el proyecto definitivo remitido al Congreso, creando falsas expectativas de gasto como ha quedado plenamente demostrado con la drástica reducción del presupuesto de 1983 a escasos tres meses del inicio de su ejecución.

Por otro lado, nos parece poco coherente el planteamiento del Grupo Asesor de que cada organismo presente su propuesta de gastos adicionales priorizados para su posterior priorización intersectorial, a través del Consejo de Ministros. El procedimiento adecuado es precisamente a la inversa. Es decir, que el Gobierno debe fijar anteladamente las prioridades intersectoriales que servirán de base a la asignación tentativa y a la correspondiente programación de acciones en cada sector.

En consecuencia consideramos necesario un marco de referencia financiero para la formulación del anteproyecto de presupuesto de cada organismo (que incluya previsiones para gastos ineludibles y para gastos adicionales) basado en la priorización aprobada por el Consejo de Ministros, a propuesta del Instituto Nacional de Planificación.

Por lo tanto una adecuada y secuencial programación debe comprender las siguientes acciones y pasos:

- 3.1 Determinación por los organismos competentes de los supuestos económicos y fiscales que sustenten dicha programación, con una clara concepción realista.
- 3.2 Determinación del financiamiento global, acción que compete a la Dirección General del Presupuesto Público.
- 3.3 Determinación del gasto global comprometido de cada organismo del gobierno central (tanto de naturaleza corriente como de capital) incluyendo los aportes a organismos distintos, a los considerados en dicho nivel. Además, debe comprender las acciones que existen en términos pasivos y que, por consiguiente, revisten el carácter de permanentes, sobre todo en lo que al gasto corriente se refiere; y las obligaciones contractuales.

- 3.4 Determinación de la diferencia entre el financiamiento global y el gasto global com prometido a nivel del gobierno central, incluyendo los aportes a organismos descen-  
tralizados y gobiernos locales.
- 3.5 Determinación por el Consejo de Ministros y a propuesta del Instituto Nacional de  
Planificación, de las prioridades intersectoriales para fines de distribución del  
financiamiento no comprometido.
- 3.6 Asignación tentativa de recursos a cada sector que cubre:
- El gasto comprometido.
  - El gasto adicional, para la ampliación de las acciones comprometidas, vale de-  
cir preexistentes, y para nuevos servicios e inversiones.
- 3.7 Priorización intrasectorial de los recursos orientados a nuevos gastos, en la que  
debe participar la respectiva Oficina Sectorial de Planificación.
- 3.8 Elaboración del anteproyecto de presupuesto de cada organismo, en base a lo conside-  
rado en los puntos 3.6 y 3.7.
- 3.9 Remisión del anteproyecto a la Dirección General del Presupuesto Público para su re  
visión, compatibilización y formulación del proyecto definitivo de presupuesto, a  
remitirse al Congreso, previa aprobación por el Consejo de Ministros.

#### 4. **Formulación Presupuestaria**

Técnicamente esta fase orienta su finalidad a considerar en formularios preestablecidos por el organismo central del Sistema de Presupuesto, todo lo postulado en la fase de pro  
gramación, además de ciertas consideraciones adicionales que competen al funcionamiento y a la correspondiente estructura organizativa de la entidad.

Evidentemente el diseño y contenido de los formularios debe propender a rescatar toda la información de carácter presupuestal necesaria para facilitar su operatividad, análisis  
y seguimiento; pero con el mayor grado de simplicidad y comprensión.

Un aspecto que siempre es objeto de crítica, y por cierto justificada, es la excesiva de  
manda de información, muchas veces intrascendente y repetitiva, que formulan los organi-  
smos centrales de los sistemas administrativos de apoyo, obligando a las entidades esta  
tales a montar verdaderas infraestructuras administrativas altamente costosas.

En este sentido, el Grupo Asesor incide en el error antes mencionado al haber estructura  
do abundantes formatos, muchos de ellos extremadamente complejos y de relativa importan  
cia, complicando la administración presupuestaria.

Como consecuencia de lo expuesto se infiere la necesidad de reiterar la recomendación de  
simplificar, a lo estrictamente indispensable, la información. Esta debe ser previame  
te coordinada entre los sistemas a fin de tratar de lograr coincidencias, obviamente has  
ta donde sea posible, evitándose así considerables esfuerzos y costos, que bien pueden  
ser orientados a otros fines.

### 5. Ejecución Presupuestaria

En esta fase también tenemos importantes discrepancias con el trabajo del Grupo Asesor, comenzando por las llamadas Entidades Ejecutoras del Presupuesto, implementadas según manifiestan, para facilitar la ejecución del Presupuesto de 1983.

En principio la denominación no resulta la más apropiada. Entidad es sinónimo de Organismo y a ambos términos se les identifica presupuestalmente con el Pliego. En consecuencia, denominar Entidad Ejecutora a una porción del gasto de cada organismo no es racional; en todo caso, una denominación más propia con la técnica y el idioma pudo ser la de órgano, dependencia o unidad ejecutora. Pero en fin, este es un aspecto si se quiere adjetivo, lo sustantivo del asunto radica en su concepción doctrinal. Ya cuando tratamos el tema de la Programación Presupuestaria dijimos claramente que es en los distintos niveles de la Estructura Programática donde se consideran las metas concretas, en sus diversas gamas: finales, parciales e intermedias. A cada nivel de la Estructura Programática le corresponde una Unidad Ejecutora, responsable del logro de dichas metas, que forma parte de la estructura organizacional de la entidad. En consecuencia, existen niveles programáticos que identifican metas y niveles institucionales, que fungen de Unidades Ejecutoras. Estas últimas, en conjunto, constituyen la estructura organizacional del Estado, plasmada a través de diversas leyes sectoriales e institucionales de organización y funciones.

Sin embargo, y no obstante la claridad de los conceptos antes mencionados, el Grupo Asesor incorpora las llamadas Entidades Ejecutoras del Presupuesto, que realmente no ejecutan nada ya que simplemente identifican, como lo manifestáramos anteriormente, porciones de gasto de un organismo, determinadas en forma por demás elemental como puede inferirse de la lectura de su Directiva de Ejecución y Control Presupuestal. En ellas se consigna textualmente que se establecerán Entidades Ejecutoras del Presupuesto a nivel de cada Unidad Presupuestaria, de acuerdo a las siguientes consideraciones:

- 5.1 Una por cada proyecto de inversión cuyo presupuesto, para 1983, sea igual o mayor a los 900 millones de soles.
- 5.2 Una por cada proyecto de inversión cuyo presupuesto, para 1983, sea menor a los 900 millones de soles, pero financiado total o parcialmente por un crédito externo.
- 5.3 Una por todos los pequeños proyectos remanentes considerados en la respectiva Unidad Presupuestaria.
- 5.4 Una para los gastos de financiamiento de la Unidad Presupuestaria.
- 5.5 Una por cada órgano desconcentrado que, a nivel de Unidad Presupuestaria, tengan de terminados organismos del Gobierno Central.

Como se podrá observar, el criterio que prevalece en el Grupo Asesor, para la determinación de las Entidades Ejecutoras del Presupuesto, en lo que se refiere a Inversión, son simplemente montos. En cuanto al Gasto Corriente el criterio es la diferencia entre el total de recursos de la Unidad Presupuestaria y sus gastos de inversión, criterios por demás tradicionalistas y como tales, técnicamente precarios.

Pero lo curioso del caso es que dichas Entidades Ejecutoras del Presupuesto no ejercen su función, ya que la ejecución presupuestal, continúa siendo llevada a cabo por los niveles institucionales establecidos por ley (la misma que determina la estructura organizativo-funcional de la respectiva entidad).

Lo que en definitiva pretende el Grupo Asesor con las mal llamadas entidades ejecutoras del presupuesto es identificar niveles de referencia para un seguimiento y control, básicamente financiero, del presupuesto.

Indudablemente que el seguimiento y control permanente de la ejecución del presupuesto en el aspecto financiero y sobre todo en el de resultados, constituyen acciones fundamentales de una adecuada administración. Pero qué mejor marco de referencia que el PROGRAMA PRESUPUESTAL, en donde se fijan metas concretas, se asignan los recursos que posibilitan su cumplimiento y se determina la Unidad Ejecutora, responsable de las acciones orientadas a dicho fin. Debe poseer, incluso, como centro de asignación de recursos, una subcuenta del Tesoro Público en el Banco de la Nación para la cancelación de compromisos contraídos, obviamente si el Programa cuenta con financiamiento determinante, directa o indirectamente de la citada fuente.

En consecuencia no asiste al Grupo Asesor ninguna razón técnica que justifique la incorporación de las Entidades Ejecutoras del Presupuesto. Si su única intención -por cuanto no se vislumbra otra- es la de determinar un nivel de referencia para el seguimiento y control de la Ejecución Presupuestal, ese nivel debió corresponder al Programa y sus componentes, como la actividad y sobre todo el proyecto, sin necesidad de buscarle denominaciones que no se ajustan a la realidad.

Otro aspecto que merece ser comentado con relación a esta fase es el referido a la Programación de la Ejecución Presupuestal. Superado el Régimen de Dozavos primero, por el llamado Calendario de Gastos y luego, por el Calendario de Compromisos -que junto al Calendario de Pagos determinan las previsiones financieras para concreción de gastos en términos de oportunidad y las previsiones para la cancelación de los mismos- se plantea ahora un Calendario Único de Ejecución, con el cual estamos de acuerdo. Realmente no tiene sentido la vigencia paralela de ambos instrumentos si para la estructuración del primero se ha tenido necesariamente que considerar la posible captación de recursos que sustenten las asignaciones de compromisos -sobre todo en lo que concierne a la principal fuente de financiamiento del Presupuesto Fiscal- dejando por tanto cubierto al Sistema de Tesorería de inmanejables presiones, para limitarse a cancelar compromisos de gastos contraídos en base a las autorizaciones consignadas en los respectivos Calendarios de Compromisos.

En donde sí tenemos algunas observaciones es en lo referente a la periodicidad del Calendario de Compromisos.

Estamos de acuerdo en que al momento de la aprobación sectorial o institucional del Presupuesto en términos desagregados se incluya un formato que considere las necesidades mensuales de recursos financieros de las Unidades Ejecutoras para sus gastos corrientes y de capital y que comprenda a todo el ejercicio.

Indudablemente constituye una buena referencia para los organismos centrales de los Sistemas de Presupuesto y Tesorería y además tiene la virtud de obligar a las Unidades Ejecutoras a que realmente efectúen un planeamiento secuencial y coherente de la ejecución presupuestal. Sin embargo, reiteramos el sentido de REFERENCIA que debe otorgarse al citado documento, ya que el Calendario de Compromisos, aparte de permitir a las Unidades Ejecutoras plantear sus requerimientos financieros oportunamente, constituye un valioso instrumento de conducción global de la ejecución presupuestal que permitirá que al cierre del Ejercicio no se presente un déficit significativo. Este hecho obliga a permanentes revisiones del comportamiento de los ingresos, en relación a los niveles inicialmente previstos, y a que las autorizaciones para gastos que se den a través del

Calendario de Compromisos tengan una periodicidad compatible con ambos fines: ni muy an gustiosa como es ahora, en términos mensuales, que crea muchas rigideces, ni muy prolon gada que impida la adecuada conducción global. Un plazo apropiado nos parece que es el trimestre y, si se quiere, con especificación de montos mensuales en el Calendario de Compromisos, pero con normas flexibles que permitan a las Unidades Ejecutoras efectuar traslados financieros de un mes a otro, sin exceder el monto total que corresponda al trimestre (si las circunstancias obligan a ello y bajo la responsabilidad del respectivo titular).

Otro aspecto importante vinculado a la Ejecución Presupuestal, y que merece ser tratado con amplitud, es el referente a las Modificaciones Presupuestarias.

Como es ampliamente conocido, el Presupuesto por Programas se basa en una serie de prin cipios entre ellos el de flexibilidad. Este postula la aplicación de mecanismos corre ctivos ágiles que permitan alcanzar el fin último de un Presupuesto por Metas, cual es la concreción de las realizaciones previstas.

Un aspecto importante de las Modificaciones Presupuestarias lo constituyen las llamadas Transferencias. Hasta el año 1982 se optó por denominar Transferencias de Asignaciones a los traslados financieros dentro de un Programa o entre Programas de un mismo Pliego y Transferencias de Partidas a los traslados entre Pliegos. Pues bien, el Grupo Asesor modificó dicho esquema y denominó Transferencias de Asignaciones a los traslados dentro de una Unidad Presupuestaria, y Transferencias de Partidas a los traslados entre Unidades Presupuestarias de un mismo Pliego y a los traslados entre Pliegos. Ello generó rigi deces muy serias en la ejecución presupuestal, sobre todo en las actuales circunstancias en que debido al crecimiento permanente del nivel de precios de los bienes y servicios, los organismos deben implantar políticas de extrema racionalidad. Para ello requieren tener, por lo menos, el manejo financiero del Pliego y, por tanto, la facultad de efec tuar traslados internos, siempre que no distorsionen los fines previamente determinados.

Es tan irracional el esquema que si por ejemplo un determinado ministerio, que cuenta con más de una Unidad Presupuestaria, acredita economías en una asignación específica (que pudiera ser la 02.06, Materiales de Escritorio de la Unidad Presupuestaria "A") y quisiera orientarlas a una asignación deficitaria (que pudiera ser la 02.20, Combustibles, Carburantes y Lubricantes de la Unidad Presupuestaria "B"), tendría necesariamen te que gestionar y obtener la dación de una Ley del Congreso o de la Comisión Permanen te, que autorice el traslado. Como se comprenderá esto complicaría la administración presupuestaria y congestionaría la función legislativa en asuntos intrascendentes para su elevada misión de dar las leyes que el país requiere.

En cuanto a los traslados al interior de una Unidad Presupuestaria la irracionalidad se hace aún más evidente. El titular del Pliego sólo puede autorizar traslados que inci dan en las asignaciones específicas de Bienes y Servicios de naturaleza corriente. Los traslados que incidan en asignaciones distintas las autoriza el Director General del Presupuesto Público.

En todos los ministerios, incluyendo al de Economía y Finanzas, los Directores Generales constituyen el tercer nivel en la estructura jerárquica de cargos, después del Mi nistro y del o los Viceministros correspondientes. Sin embargo, de acuerdo a lo pro puesto por el Grupo Asesor, y lamentablemente considerando en la Ley Anual del Presu puesto, el Director General del Presupuesto Público tiene más facultades de manejo sec torial que los propios Ministros. A éstos ni siquiera se les permite conducir la  ejecu ción presupuestal de sus respectivos Pliegos dentro de los límites financieros autoriza

dos por ley, teniendo que recurrir al Director General del Presupuesto Público para que les apruebe traslados al interior de sus propias Unidades Presupuestarias. Esta limitación se hace extensiva a organismos con autonomía consagrada por la Constitución Política del Estado como el Poder Judicial, Poder Electoral, Ministerio Público, Tribunal de Garantías Constitucionales y Contraloría General. Este hecho ilógico, recorta sustancialmente atribuciones de quienes tienen la responsabilidad integral de la conducción de un sector, incluyendo la responsabilidad política ante el Parlamento.

## 6. Evaluación Presupuestaria

El aporte del Grupo Asesor fue realmente precario en lo referente a la evaluación de resultados. Se incidió solamente en el aspecto financiero tomando como base el objeto del gasto.

Obviamente, si en las fases de Programación y Formulación no se han determinado con claridad las metas a obtenerse (debidamente cuantificadas cuando puedan identificarse Unidades de Medida, o precisa y concretamente descritas cuando ello no fuera posible), poco es lo que se puede pretender en materia de Evaluación de Resultados.

Lo que sí se hizo fue un seguimiento permanente de la ejecución presupuestal en términos financieros a través de las Entidades Ejecutoras del Presupuesto, básicamente para fines de la asignación mensual de recursos vía los Calendarios de Compromisos.

Asimismo se tuvo especial cuidado en el control permanente del comportamiento del gasto en remuneraciones a través del costo de las planillas y del análisis de las transcripciones respecto a movimientos de personal (alzas, bajas, promociones, ascensos, etc.). Se trataba de verificar que dichas acciones no rebasaran los límites presupuestales asignados ni transgredieran las normas de austeridad que sobre el particular contenía la Ley Anual del Presupuesto.

De la misma forma se controlaron adecuadamente las diversas modalidades de contratos, para la ejecución de proyectos de inversión, verificándose los límites presupuestales y los niveles de escalamiento, entre otros aspectos.

Las acciones anteriormente descritas de hecho son positivas pero parciales, sólo cubren un aspecto del seguimiento, control y evaluación de la ejecución presupuestal, que debe ser necesariamente complementado con el de resultados.



## CONCLUSIONES



## CONCLUSIONES

1. No obstante el gran objetivo de controlar y reducir el déficit fiscal que se postulaba con la contratación del Grupo Asesor, los resultados demuestran que esto no sólo no ha sido posible sino que, además, se ha agudizado. Evidentemente este mismo objetivo tampoco se pudo lograr con la anterior metodología.

Entendemos que este aspecto no puede circunscribirse tan sólo a la bondad o deficiencia de una metodología, por cuanto existen factores que trascienden el manejo propiamente presupuestal y que corresponden a otros ámbitos o disciplinas con las que no se ha dado la debida interrelación.

2. La concepción metodológica del Grupo Asesor queda desvirtuada desde el momento mismo en que no enfoca el Presupuesto en sus dos variables fundamentales: El Ingreso y el Gasto Público.

En la anterior metodología, el Ingreso tuvo una singular importancia en el contexto de la Programación Global, en tanto que el Grupo Asesor no lo tuvo en cuenta.

3. El esquema de asignación de recursos que preconiza el Grupo Asesor no responde a estrictos criterios de priorización. El gran abanico de propuestas que presenta bajo los conceptos de Aumento de Compromiso Ineludible y Gasto Adicional, dificulta seriamente esa posibilidad, que se agrava por la falta de apoyo del sistema de planificación.

Este hecho queda corroborado con las reducciones efectuadas en los Presupuestos de 1983 y 1984, apenas iniciado el periodo de ejecución, además de las restricciones hechas en el flujo de recursos, vía Calendario de Compromisos y Autorizaciones de Giro.

4. La nueva metodología no se identifica plenamente con un Presupuesto por Fines, sino por el contrario, con una concepción de Presupuesto Tradicional, en la que la programación y ejecución se sustentan en una sola Unidad Presupuestaria que constituye un nivel institucional y, de ninguna manera, un nivel programático.

La nueva metodología ratifica su concepción tradicional al considerar como una "actividad crucial" al presupuesto por objeto del gasto, tanto en la programación como en su ejecución.

5. La participación de todos los organismos públicos que preconiza el Grupo Asesor y que sirvió como uno de los fundamentos de la nueva metodología, contrasta seriamente con la centralización que esa metodología instituye a través de la Dirección General del Presupuesto Público. Esta última concentró una serie de atribuciones, desplazando a Titulares de Sectores y de Pliego en la conducción de sus respectivos presupuestos.

Tal centralización originó cierta rigidez en el manejo presupuestal de los Sectores, por ejemplo en la ejecución del gasto, particularmente en lo referido a modificaciones presupuestarias.

6. Ni la nueva metodología ni la anterior posibilitan una adecuada evaluación de resultados, pues inciden fundamentalmente en la evaluación financiera, de importancia relativa en la verdadera concepción del Presupuesto por Programas.
7. La metodología del Grupo Asesor incluye el manejo de un conjunto de formularios que por su cantidad y complejidad no responden a los principios de simplicidad, transparencia y eficacia que caracterizan la racionalidad.
8. La administración presupuestaria no cuenta con el apoyo de un adecuado Plan de Capacitación. Las acciones que sobre el particular ha realizado el Grupo Asesor son realmente irrelevantes en oposición a lo que postulaban y a lo que logró la Dirección General del Presupuesto Público, hasta el año 1977, aproximadamente.

Para muchos especialistas nacionales en materia presupuestaria, el intercambio de tecnología ha beneficiado al Grupo Asesor antes que a los propios nacionales.

## RECOMENDACIONES



## RECOMENDACIONES

1. Ningún esfuerzo orientado a mejorar la Administración Presupuestaria, tendrá éxito si no se toman en cuenta algunos aspectos fundamentales particularmente inherentes para determinar las acciones que deberán realizarse y para verificar que éstas se ejecuten dentro de criterios de oportunidad, eficacia y honestidad.

Nos estamos refiriendo a la Planificación y al Control. El Gasto Público no puede ser determinado en función de las circunstancias o de priorizaciones coyunturales; tiene, necesariamente, que responder a los objetivos del desarrollo con una visión integral, y a la vez realista, en lo que a posibilidades de recursos se refiere. En tal sentido, es determinante el rol que le compete al Sistema Nacional de Planificación para que, a través de sus instrumentos orientadores y operativos, fije las prioridades del Gasto Público dentro de los objetivos de desarrollo.

De otro lado, y ante signos evidentes de deshonestidad en el manejo de los fondos públicos, que pueden tender a institucionalizar a corto plazo la inmoralidad en el país, se hace imperativo revisar los mecanismos de fiscalización, sobre todo en lo que respecta al control previo y al control concomitante. En ese entendido el control debe centrarse, prioritaria y permanentemente, en prever y evitar el delito. Identificarlo a nivel de un hecho consumado no tiene mayor sentido, pues generalmente el Estado no logra resarcirse de las pérdidas ocasionadas.

2. La solidez de la estructura financiera del Presupuesto depende, sin lugar a dudas, de la consistencia de sus hipótesis económicas y de las orientaciones de Política Fiscal que asuma.

La sobreestimación de dichos aspectos en unos casos y la subvaluación en otros, inevitablemente genera una programación irreal y, por tanto, una ejecución precaria.

Por tal razón se recomienda que las hipótesis económicas y fiscales sean determinadas realísimamente. Existe capacidad y solvencia técnica para ello, pero es necesario que el nivel político no desvirtúe ni desnaturalice dichas hipótesis.

3. Si el país ha optado por el Presupuesto por Programas, como el instrumento más adecuado de programación, administración y gestión económica y financiera del Estado, tratemos de que su técnica sea aplicada de acuerdo a los cánones que lo inspiraron y a las normas que lo rigen y que son ampliamente conocidas por sus bondades en el ámbito universal. En consecuencia, es conveniente mantener la nomenclatura y conceptos que caracterizan al Presupuesto Programático, prescindiendo de innovaciones que, en muchos casos, por no decir en todos, inciden en aspectos formales, generando confusión en el manejo de la terminología presupuestaria, además de no tomar en cuenta el contexto y las particularidades de nuestra realidad.
4. El Ingreso y el Gasto Público, constituyen las dos variables fundamentales del Presupuesto, de origen y naturaleza distintos, pero al mismo tiempo estrechamente relacionadas entre sí.

Este grado de relación se sustenta, desde el punto de vista de la doctrina y de la técnica presupuestaria, así como de las normas constitucionales y legales, en el principio de equilibrio.

Consecuentemente, ninguna metodología que pretenda una buena administración presupuestaria puede perder la perspectiva de estos puntos de vista, tal como sí ha ocurrido con la del Grupo Asesor, que incide fundamentalmente en el gasto público.

5. Es necesario propiciar una mayor y efectiva participación de los sectores e instituciones públicas en materia presupuestaria, particularmente de los funcionarios y técnicos de las Oficinas de Presupuesto. Dicha participación no debe limitarse a una u otra fase del presupuesto, sino a todas y cada una de ellas.

Dentro de este criterio, se debe otorgar a los encargados de la gestión, en los diversos niveles operativos de la estructura programática, la necesaria flexibilidad en el manejo presupuestario y, con ello, la plena responsabilidad.

Con mucha frecuencia la anterior administración y sobre todo la metodología del Grupo Asesor, han propiciado el traslado de la responsabilidad de determinadas autorizaciones a la Dirección General del Presupuesto Público, al Consejo de Ministros y hasta al Congreso Nacional, haciendo más lenta, engorrosa y complicada la administración y relevando de su responsabilidad a quienes sí deben asumirla directamente.

Evidentemente, esta flexibilidad en el manejo presupuestario de los sectores y de las instituciones no excluye la participación de los organismos ejecutivos y legislativos en el control y la fiscalización que están obligados a ejercer.

6. La Evaluación de Resultados constituye uno de los aspectos medulares del Presupuesto por Programas; pero ninguna de las metodologías ha incidido con propiedad en ello. Sin embargo, no debe ser objeto de mayores postergaciones por cuanto la Programación requiere de una retroalimentación que parta, precisamente, de una adecuada evaluación. Para es-

tos efectos, el marco de referencia propicio es una definición clara de las metas y de la estructura programática, además de la necesaria sistematización de la información básica que facilite la evaluación tanto financiera como de sus metas.

7. La Administración Presupuestaria, por su naturaleza y características, requiere de un adecuado marco normativo que exceda los alcances de una Ley Anual de Presupuesto y cubra los aspectos fundamentales e inherentes a cada una de sus fases.

En este sentido, resulta perentorio un dispositivo a nivel de Ley Orgánica que, por un lado, institucionalice el Sistema de Presupuesto como tal y, por otro, regule el proceso presupuestario en cuanto a conceptos, principios, atribuciones y responsabilidades.

Este apremio resulta más evidente si se tiene en cuenta que la Ley 14816 (Orgánica del Presupuesto Funcional de la República), sus modificatorias y ampliatorias, ha quedado prácticamente desfasada por la evolución de la técnica presupuestaria, así como por la vigencia de normas constitucionales opuestas a su alcance.

8. La divulgación permanente de la técnica presupuestaria es tarea igualmente imperativa, sobre todo en un país como el nuestro, con características tan particulares y complejas.

Por ello deben retomarse a plenitud los Programas de Capacitación que no hace mucho alcanzaron niveles espectantes, con el consiguiente beneficio institucional.

Es incuestionable que el Presupuesto así como quienes ejercen su administración, requieren de una permanente actualización y perfeccionamiento, como la mejor opción para responder a los cambios en el campo organizacional y funcional del Estado.

Este libro se terminó de imprimir el día 4 de Noviembre de 1985  
en los Talleres Gráficos de ESAN, Alonso de Molina 1698  
Monterrico Chico - Surco  
Apartado Postal 1846  
Teléfono: 35-1760  
Lima-Perú

PUBLICACIONES  
DEL PROYECTO DE GESTION PUBLICA

- ① El Perfeccionamiento Profesional del Sector Público: Diagnóstico y Propuesta
- ② Mapa Económico Financiero de la Actividad Empresarial del Estado Peruano. Gallegos - Lozano - Pacheco
- ③ Agricultura, Política Agraria y Administración Pública. Raúl Hopkins
- ④ Gestión Pública de los Proyectos de Inversión: El Caso SIDERPERU. Luis Ponce
- ⑤ Perfeccionamiento en Esan: Perfil del Participante 1977 - 1982. Ana Rosa Adaniya
- ⑥ Estadísticas de Empleo en el Sector Público Peruano. Hurtado - Robles
- ⑦ El Rol del Estado, la Gestión Pública y el Entrenamiento.
- ⑧ Gestión del Presupuesto Gubernamental: Estudios de Caso. Arturo Alva



Alonso de Molina 1698  
Monterrico Chico - Surco  
Apartado Postal 1846  
Lima, 100  
Teléfono: 351760 – 364007