

3

EL CICLO DEL PRESUPUESTO PÚBLICO



Presupuesto Público:

Para VIGILAR hay que estar INFORMADOS

Cartilla N° 3:

EL CICLO DEL PRESUPUESTO PÚBLICO

Es una publicación del
Grupo Propuesta Ciudadana

Presidente del Directorio:

Félix Wong

Coordinador Ejecutivo:

Javier Azpur

Elaborado por:

Epifanio Baca

Gustavo Ávila

Nilton Quiñones

Contenido:

Luis Pineda Blanco

Diseño y Diagramación:

Renzo Espinel / Luis de la Lama

Ilustraciones:

Carlos Cruz

Dirección:

Calle León de la Fuente 110,

Magdalena del Mar, Lima

Telefax:

613 8315

propuest@desco.org.pe

Si la revisión de esta Cartilla le suscita interrogantes o si desea mayor información y asesoría sobre cómo hacer vigilancia ciudadana, por favor comuníquese con nosotros a propuest@desco.org.pe.

Para mayor información sobre acciones de vigilancia que realiza Propuesta Ciudadana, visite www.participaperu.org.pe.

Para empezar

El Grupo Propuesta Ciudadana, en el marco del proyecto "Apoyo de la Sociedad Civil al Proceso de Descentralización" ha puesto en marcha el sistema Vigila Perú, el cual desarrolla acciones de vigilancia sobre el proceso de descentralización mediante la elaboración y definición de Reportes sobre el desempeño del Gobierno Central, Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales en aspectos relacionados con la gestión presupuestal, la producción normativa y la transparencia, la participación ciudadana, la salud y educación.

El objetivo de Vigila Perú es fortalecer la capacidad de la sociedad civil de informarse acerca de diversos aspectos de la gestión de las autoridades nacionales, regionales y locales, analizar dicha gestión y aportar al fortalecimiento de sus aspectos positivos.

En tal sentido, la serie de publicaciones que presentamos, contiene información sobre el funcionamiento de nuestra economía, en particular sobre el tema del presupuesto público para, así contribuir a fortalecer la actuación de la sociedad civil en la vigilancia ciudadana de los gobiernos regionales y locales.

En esta tercera entrega presentamos información básica sobre el Ciclo del Presupuesto Público, el cual describe el proceso presupuestario en sus distintas fases que va desde la programación, formulación, aprobación, ejecución y finalmente control y evaluación. Donde nos interesa destacar el rol que cumplen los distintos actores, el poder ejecutivo a través del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y dentro de ella la Dirección Nacional de Presupuesto Público (DNPP); y el poder legislativo, desde la Comisión de Presupuesto y Cuenta General en el Congreso de la República.

Confiamos que con esta serie estaremos contribuyendo a acercar el conocimiento de la economía al ciudadano, mejorando su información como condición para una participación de calidad en la marcha de la gestión pública regional y local.

¿Qué es el ciclo del presupuesto público?

El presupuesto se elabora, ejecuta, controla y evalúa a través de un proceso, llamado **ciclo presupuestario**. Este ciclo está conformado por etapas sucesivas que deben cumplirse en un plazo determinado.

Estas etapas son: **la Programación, la Formulación, la**

Aprobación, la Ejecución, el Control y la Evaluación.

Dichas etapas se encuentran reguladas genéricamente por las leyes de presupuesto del sector público y las directivas que emita la Dirección Nacional de Presupuesto Público (DNPP) del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

El presupuesto puede ser analizado como la relación entre una "demanda" pública y una "oferta" estatal, la cual está sujeta a un "balance" para examinar si la demanda fue atendida de acuerdo a lo presupuestado, y examinar los niveles de cumplimiento y control de lo ejecutado.



A continuación se explican las etapas del Ciclo Presupuestario:

Programación

La programación presupuestaria se inicia, normalmente, a fines del mes de mayo. Constituye un ejercicio de planeamiento y asignación en el que los diferentes pliegos presu-

puerarios estructuran su gasto siguiendo las pautas establecidas por la DNPP del MEF.

Los objetivos de esta fase son:

- Determinar la escala de prioridades de los objetivos institucionales en el corto plazo.
- Determinar la demanda global de gasto y las me-

tas presupuestarias a conseguir compatibles con los objetivos institucionales y funciones que desarrolla el pliego.

- Desarrollar los procesos para la estimación de los fondos públicos, con el objeto de determinar el monto de la asignación presupuestaria del pliego (go-

biernos regionales, municipalidades, ministerios, entre otros).

- Definir la estructura del financiamiento de la demanda global de gasto en fun-

ción de la estimación de los fondos públicos con ayuda del Marco Macroeconómico Multianual.

Pliego presupuestario

Son las entidades del sector público a las que se les aprueba una asignación en el presupuesto anual para el cumplimiento de las actividades y proyectos a su cargo, de acuerdo a los objetivos institucionales determinados para un año fiscal.

Ejemplo:

Ministerio de Agricultura, El Gobierno Regional de Cajamarca

Unidades ejecutoras

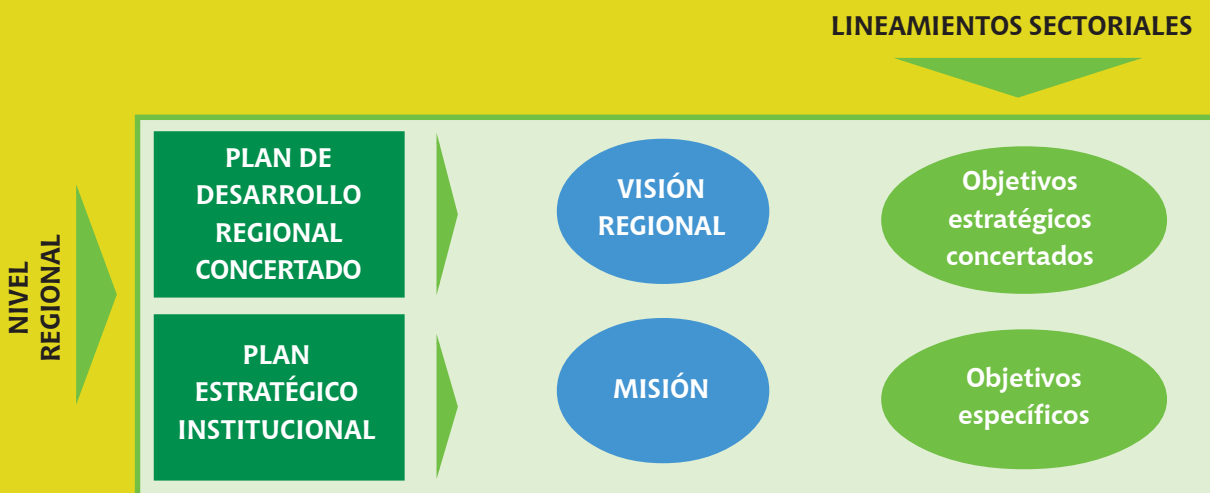
Son las unidades de gasto ubicadas en los pliegos presupuestarios que realizan diariamente las operaciones presupuestales.

Ejemplo:

Unidad Ejecutoras del GR Cajamarca: Educación San Ignacio, Región Cajamarca - Chota, Región Cajamarca - Hospital Cajamarca, Sede Central, Otros.

Relación del presupuesto con los planes de las entidades públicas

Durante el proceso o ciclo presupuestario se busca establecer normas de carácter técnico y operativo que permitan a las instituciones del sector público elaborar sus presupuestos en correspondencia con la misión, políticas, objetivos y metas constantes en sus planes estratégicos y operativos.



Para el sector público se distinguen tres planes:

Plan Estratégico Sectorial Multianual (PESEM) Incorpora los lineamientos, orien-

taciones y prioridades sectoriales formuladas por los sectores institucionales del

nivel de Gobierno Nacional para orientar la ejecución de los recursos al cumplimien-

to de las funciones primordiales del Estado.

El Plan Estratégico Institucional (PEI) En el caso de los gobiernos regionales¹ es for-

mulado desde una perspectiva multianual y contiene los objetivos institucionales y las acciones que les corresponde realizar en el marco de sus competencias.

Plan de Desarrollo Concertado (PDC) Es un instrumento de planificación y gestión territorial e integral, orientadora del desarrollo regional o local, con participación de la sociedad civil.

Formulación

Luego de estimar las necesidades de gasto, y contrastarlas con los recursos disponibles, las instituciones formulan la estructura de su presupuesto, seleccionan sus objetivos y metas, y consignan los montos a gastar y los recursos con que financiarán dichos gastos.



¹ Se denomina Plan de Desarrollo Institucional (PDI) para los gobiernos locales provinciales y distritales.

COMPONENTES DEL PROYECTO DE PRESUPUESTO

Es elaborado por la Dirección Nacional de Presupuesto Público y tiene dos partes:

Exposición de motivos.-

Contiene una descripción y análisis de la situación económica actual y de las perspectivas de la economía mundial y nacional para el año fiscal que rige el presupuesto.

Asimismo, se establecen los supuestos macroeconómicos que subyacen a la formulación del presupuesto y la consistencia de los ingresos y gastos previstos en el proyecto de ley.

Presenta también la estructura de asignación del gasto entre niveles de gobierno y los principales objetivos institucionales de los pliegos agru-

pados según el ámbito sectorial al cual pertenecen.

Finalmente, se presentan las fuentes y usos del presupuesto del sector público para los diferentes niveles de gobierno.

Articulado.-

Es la parte normativa del proyecto de ley de presupuesto donde se establecen los principios rectores de los gastos públicos para un año fiscal determinado.

6



Aprobación

Se inicia cuando el MEF envía el anteproyecto de ley para la aprobación del Consejo de Ministros. Éste es remitido después al Poder Legislativo por el Presidente de la República. En agosto de cada año, el Congreso recibe el anteproyecto de presupuesto para el siguiente año fiscal.

En la semana siguiente el pleno del Congreso recibe a fun-

cionarios de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) y del MEF para sustentar fundamentalmente: supuestos, prioridades de gasto y fuentes de financiamiento. A partir del 30 de agosto la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República del Congreso analiza y dictamina, durante dos meses, el proyecto de ley de presupuesto.

Durante los dos meses de trabajo de la Comisión asisten a ella ministros y titulares de sectores para sustentar su pre-

supuesto y sus planes estratégicos. Luego de este periodo, el Pleno del Congreso tiene dos semanas, a partir del 15 de noviembre, para debatir el dictamen en mayoría de la Comisión. Asimismo, la PCM manifiesta su aceptación o disconformidad con el dictamen aprobado en Comisión.

Finalmente, el pleno vota el proyecto de ley de presupuesto y éste es enviado al Ejecutivo para su promulgación. El primero de enero entra en vigencia y ejecución el denominado Presupuesto Institucional de Apertura (PIA), el que está sujeto a una serie de controles y evaluaciones periódicas tanto durante la fase de ejecución como de manera *ex post* al cierre del año fiscal.

Si tomamos como referencia los cinco últimos años, el proyecto de presupuesto remitido por el Ejecutivo al Congreso ha sido aprobado, por lo general, sin mayores modificaciones. Por tanto, no hay evidencia de que el Congreso haya introducido modificaciones importantes en el monto ni en su composición.

Ejecución

Es la etapa en la que se realizan los gastos en todas las entidades públicas, gobiernos regionales y locales. Para ello, las entidades hacen una programación del presupuesto total del año y la DNPP les autoriza, en forma trimestral, el calendario de compromisos, que es la autorización máxima que la entidad podrá gastar en ese período y que depende de la disponibilidad de recursos en la caja fiscal (Ver fases de ejecución del gasto).

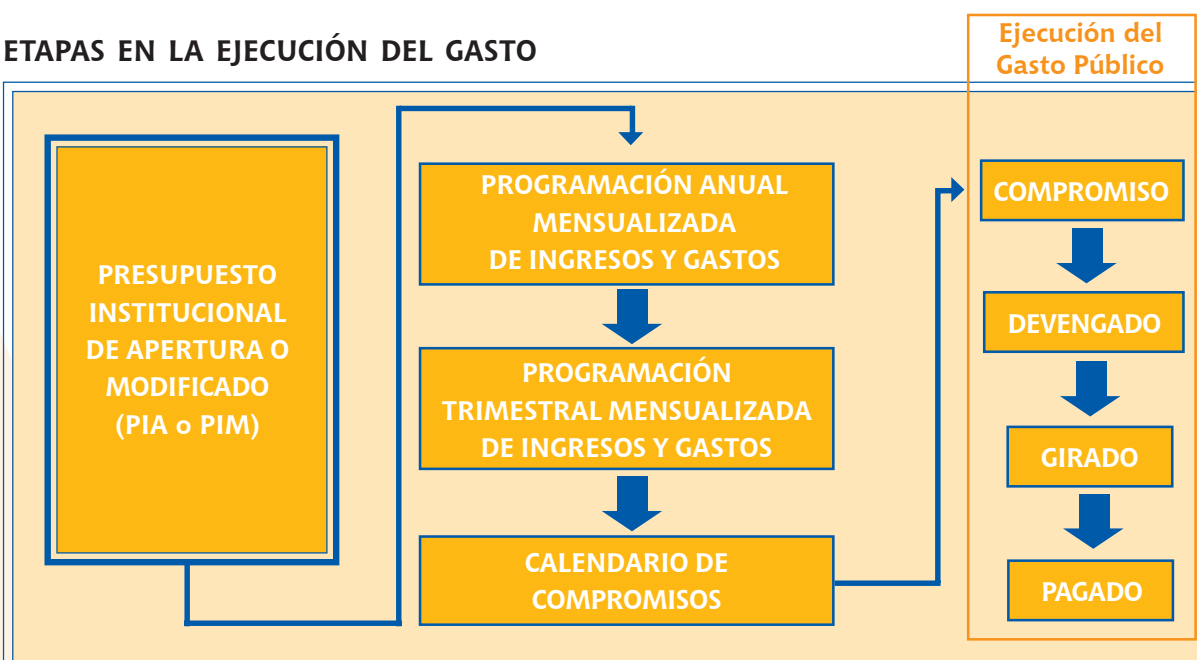
Durante la ejecución, los pliegos pueden realizar modificaciones presupuestarias de diversos tipos, algunas de las cuales las autoriza el propio titular del pliego y otras que requieren decretos de urgencia del Ejecutivo. Cualquier incremento del presupuesto total requiere un crédito suplementario que debe ser aprobado por ley del Congreso.

El ciclo del gasto

Se constituye con las siguientes etapas:

- a) **Estimaciones de ingresos**
- b) **Calendario compromiso.-** Constituye la autorización máxima para la ejecución de egresos, la cual es dada por el Ministerio de Economía y Finanzas, el mismo que se sujeta a la disponibilidad efectiva de los recursos públicos. Son modificados durante el ejercicio presupuestario, teniendo como límite el Presupuesto autorizado y la disponibilidad de Caja Fiscal.
- c) **Devengado.-** Es la obligación de pago que asume un Pliego Presupuestario como consecuencia del respectivo compromiso contraído. Comprende la liquidación, la identificación del acreedor y la determinación del monto, a través del documento oficial. Debe efectuarse, en forma definitiva, con cargo al correspondiente elemento específico del gasto.
- d) **Girado.-** Se cancela total o parcialmente la obligación devengada, mediante el giro de cheques, emisión de carta orden, notas contables y/o documentos cancelatorios del Tesoro Público.
- e) **Pagado.-** Cuando el bien o servicio ha sido efectivizado.

ETAPAS EN LA EJECUCIÓN DEL GASTO



Fuente: El Proceso Presupuestario en los Gobiernos Regionales
Dirección Nacional de Presupuesto Público - MEF 2006



Variaciones en el presupuesto de apertura

Los presupuestos de apertura se aprueban cada año en el Congreso, mediante Ley, en el mes de noviembre. Sin embargo, en abril del año fiscal en curso la SUNAT realiza la regularización del impuesto a la renta, que permite saber a cuánto ascendió realmente la recaudación. Por otra parte, el monto del presupuesto que las entidades no lograron ejecutar el año anterior, se conoce en abril, después de realizado el "balance de cierre presupuestal". Ambos factores lle-

van a modificar el presupuesto de apertura, mediante los créditos suplementarios.

En el caso de los gobiernos regionales, cuando la modificación presupuestal proviene de la fuente Recursos Ordinarios y Endeudamiento, el crédito suplementario que autoriza el incremento presupuestal se da mediante ley aprobada por el Congreso y el acuerdo del Consejo Regional. En cambio, cuando la modificación presupuestal proviene de otras fuen-

tes (Canon, Sobrecanon, Regalías o Recursos Propios) deben ser aprobados por resolución presidencial del Presidente Regional.

Por ejemplo, para el 2006, el Presupuesto Institucional de Apertura se modificó (aumentó), mediante cuatro créditos suplementarios, en alrededor de S/. 6,600 millones (equivalente al 13% del total). De la misma manera, en el 2005, hubo créditos suplementarios por más de S/. 1,300 millones.

8

Control

Esta etapa consiste en el seguimiento, por parte de la DNPP, de los niveles de ejecución de los ingresos y de los gastos respecto al presupuesto autorizado y sus modificaciones. La Contraloría General de la República y los órganos de control interno de las entidades del sector público ejercen el control gubernamental del presupuesto. Por su parte, el Congreso de la República tiene la facultad de fiscalizar la ejecución presupuestaria.



Evaluación

En teoría, se realiza durante los primeros meses del tercer año. En esta fase las entidades del sector público deben determinar, bajo su responsabilidad, los resultados de la gestión, en base al análisis y medición de los avances físicos y financieros así como de las variaciones observadas, señalando sus causas.

Las evaluaciones presupuestarias son por lo general, una revisión del grado de aproximación del gasto ejecutado respecto del gasto autorizado. Es decir, una evaluación financiera.

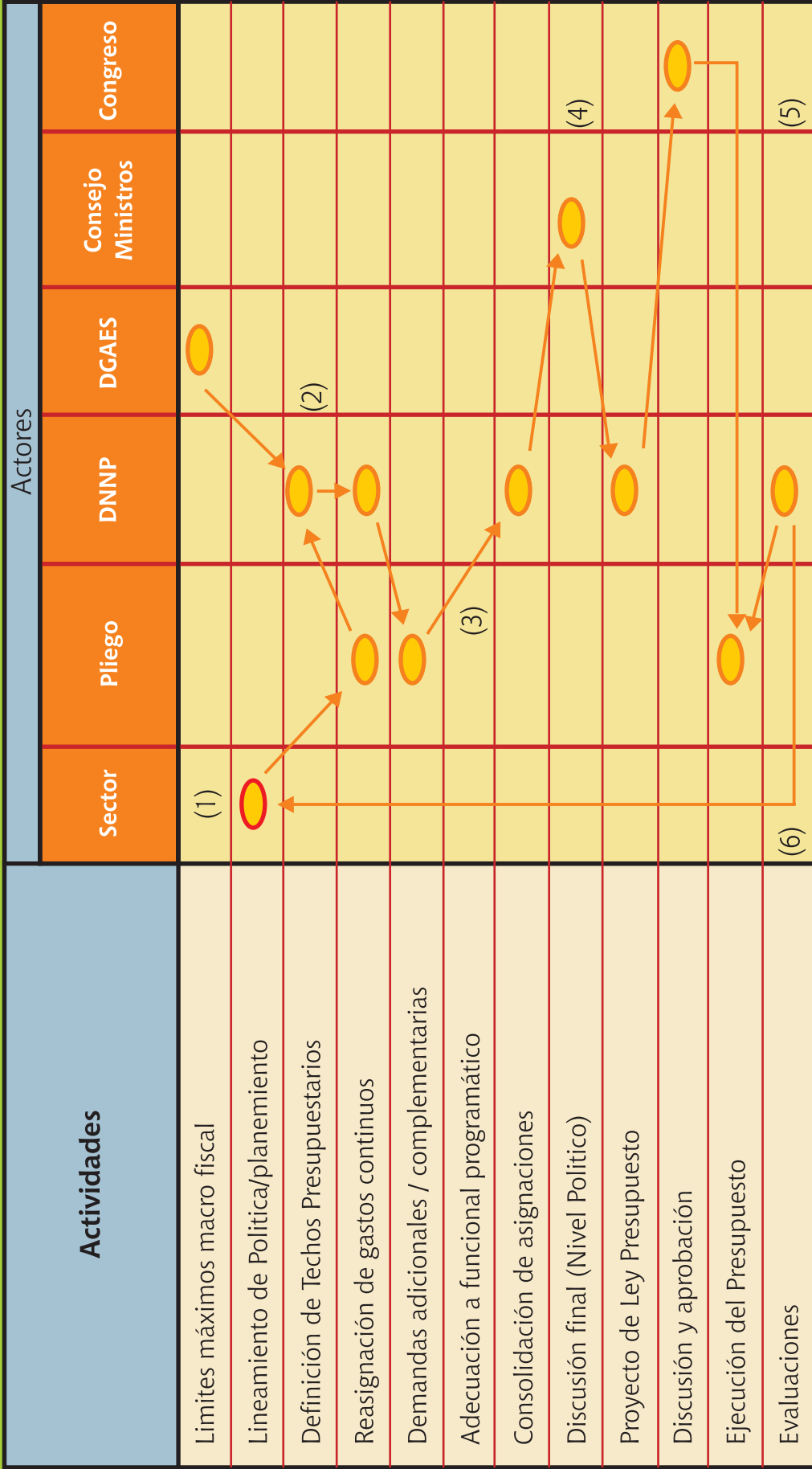


En la práctica, el sistema presupuestario nacional no realiza una evaluación de la ejecución presupuestal con indicadores que permitan ver la eficiencia en el gasto. Tampoco evalúa los resultados que se espera produzcan los proyectos de inversión financiados.

A modo de resumen, presentamos el cuadro que muestra las fases del ciclo presupuestario y los actores que intervienen en cada una de ellas.

Fases	Poderes	Actores	Documentos
Año 1: Programación y Formulación	El Gobierno (Poder Ejecutivo).	A través de: Ministerio de Economía y Finanzas, El Consejo de Ministros y Todas las entidades públicas, incluidos los gobiernos regionales y locales.	a. Programación y formulación <ul style="list-style-type: none"> Marco Macroeconómico Multianual. Marco legal del presupuesto público: leyes generales del Proceso Presupuestario (Ley del Sistema Nacional de Presupuesto, etcétera); leyes específicas del presupuesto público en el año fiscal (Ley del Presupuesto Público del año correspondiente, etcétera). Proyección de ingresos y gastos. Elaboración del pliego.
Año 1: Aprobación	El Poder Legislativo (Congreso de la República).	La Comisión de Presupuesto y Cuenta General.	<ul style="list-style-type: none"> Proyecto de ley de presupuesto. Dictamen de la comisión respectiva.
Año 2: Ejecución	El Poder Ejecutivo.	Todas las entidades públicas y niveles de gobierno (Nacional, Regional y Local)	b. Ejecución <ul style="list-style-type: none"> Ejecución del PIA y luego sus modificaciones a través del PIM
Año 2: Control	El Poder Ejecutivo.	Ministerio de Economía y Finanzas; instancias de control (Contraloría General de la República) y sistema de control administrativo del Estado.	c. Mecanismos y procedimientos de control
Año 3: Evaluación presupuestaria	El Poder Ejecutivo.	Ministerio de Economía y Finanzas; instancias de control (Contraloría General de la República) y sistema de control administrativo del Estado.	d. Procedimientos de evaluación presupuestaria.

FLUJOGRAMA DE ACTIVIDADES DEL PROCESO PRESUPUESTARIO Y SUS LIMITACIONES

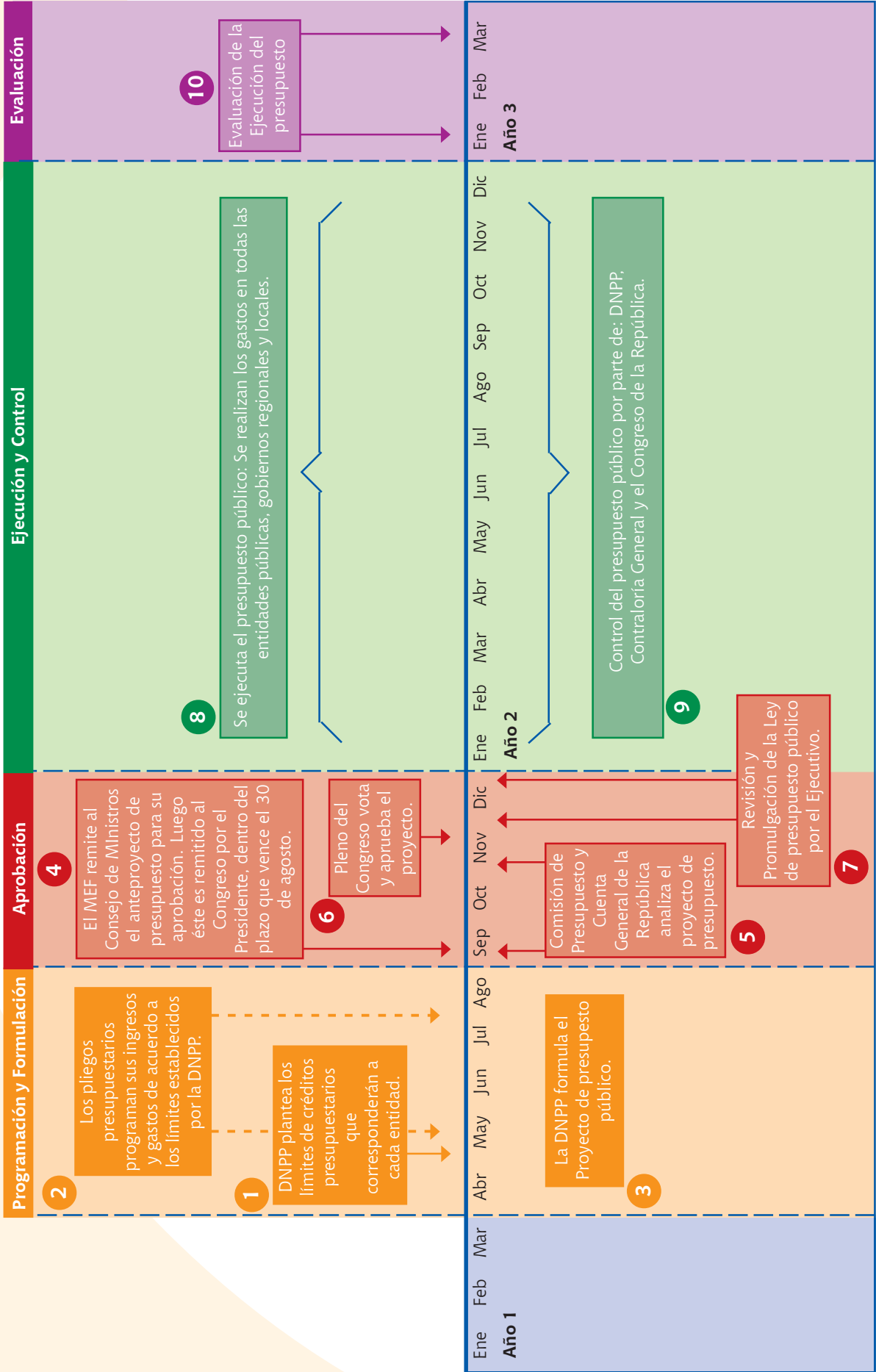


Fuente: MEF

LIMITACIONES:

- (1) Reducida o nula incidencia en la asignación institucional y discusión política
- (2) Presupuesto incremental, sobre la base de historicos
- (3) Estructuras de presupuestación rígidas, no dan cuenta de productos, resultados ni costos
- (4) Discrecionalidad en el nivel político
- (5) Reducida incidencia del Poder Legislativo
- (6) Evaluaciones que no retroalimentan los procesos de toma de decisiones

EL CICLO DEL PRESUPUESTO PÚBLICO



INSTITUCIONES SOCIAS



Centro de Investigación Social y Educación Popular - ALTERNATIVA

Dirección: Emeterio Pérez 348 Ingeniería San Martín de Porres, Lima.
Teléfonos: 01-4815801 / 01-4811585 Fax: 01-4816826
Pág. web: www.alter.org.pe



Asociación ARARIWA

Dirección: Los Incas 1606 Wanchaq, Cusco.
Teléfono: 084-225333 Fax: 084-236889
e-mail: postmast@arariwa.org.pe



Centro de Estudios Regionales Andinos "Bartolomé de las Casas" - CBC

Dirección: Av. Tuyumayu 274. Wanchaq, Cusco.
Teléfonos: 084-236494 / 232544 Fax: 084-238255
Pág. Web: www.cbc.org.pe e-mail: postmaster@apu.cbc.org.pe



Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación - CEDEP

Dirección: Faustino Sanchez Carrión 790 Magdalena, Lima.
Teléfonos: 01-4615598 / 01-4630099 Fax: 01-4616446
e-mail: cedeplima@terra.com.pe



Centro Ecuménico de Promoción y Acción Social - CEDEPAS

Dirección: Calle Los Corales 289 Urb. Santa Inés, Trujillo, La Libertad.
Teléfonos: 044-291651 Fax: 044-205809
Pág. Web: www.cedepas.org.pe e-mail: cedepas@cedepas.org.pe



Centro de Estudios para el Desarrollo Regional - CEDER

Dirección: Urb Aurora 513 Arequipa, Cercado, Arequipa.
Teléfono: 054-289405 Fax: 054-282887
Pág. Web: www.ceder.org.pe e-mail: ceder@unas.edu.pe



Centro Peruano de Estudios Sociales - CEPES

Dirección: Av. Salaverry 818 Jesús María, Lima.
Teléfono: 01-4336610 Fax: 01-4331744
Pág. Web: www.cepes.org.pe e-mail: cepes@cepes.org.pe



Centro de Investigación y Promoción del Campesinado - CIPCA

Dirección: San Ignacio de Loyola 300 Urb. Miraflores, Castilla, Piura.
Teléfonos: 073-345573 / 073-342860 Fax: 073-342965 / 073-343022
Pág. Web: www.cipca.org.pe e-mail: cipca@cipca.org.pe



Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo - DESCO

Dirección: León de la Fuente 110 Magdalena, Lima.
Teléfono: 01-6138313 Fax: 01-6138315
Pág. Web: www.desco.org.pe e-mail: postmaster@desco.or.pe



Instituto de Diálogo y Propuesta - IDS

Dirección: Jr. Junín 249 Magdalena, Lima.
Teléfonos: 01-4600856 / 01-4600411 Fax: 01-4618710
e-mail: ids@ids.org.pe



Instituto de Estudios Peruanos - IEP

Dirección: Horacio Urteaga 694 Jesús María, Lima.
Teléfonos: 01-4244856 / 01-3326194 / 01-3322156 Fax: 01-3326173
Pág. Web: www.iep.org.pe

ESTAMOS PRESENTES EN

- Ancash
- Cusco
- Junín
- Piura
- Arequipa
- Huancavelica
- La Libertad
- Puno
- Ayacucho
- Huánuco
- Lima
- San Martín
- Cajamarca
- Ica
- Pasco
- Ucayali