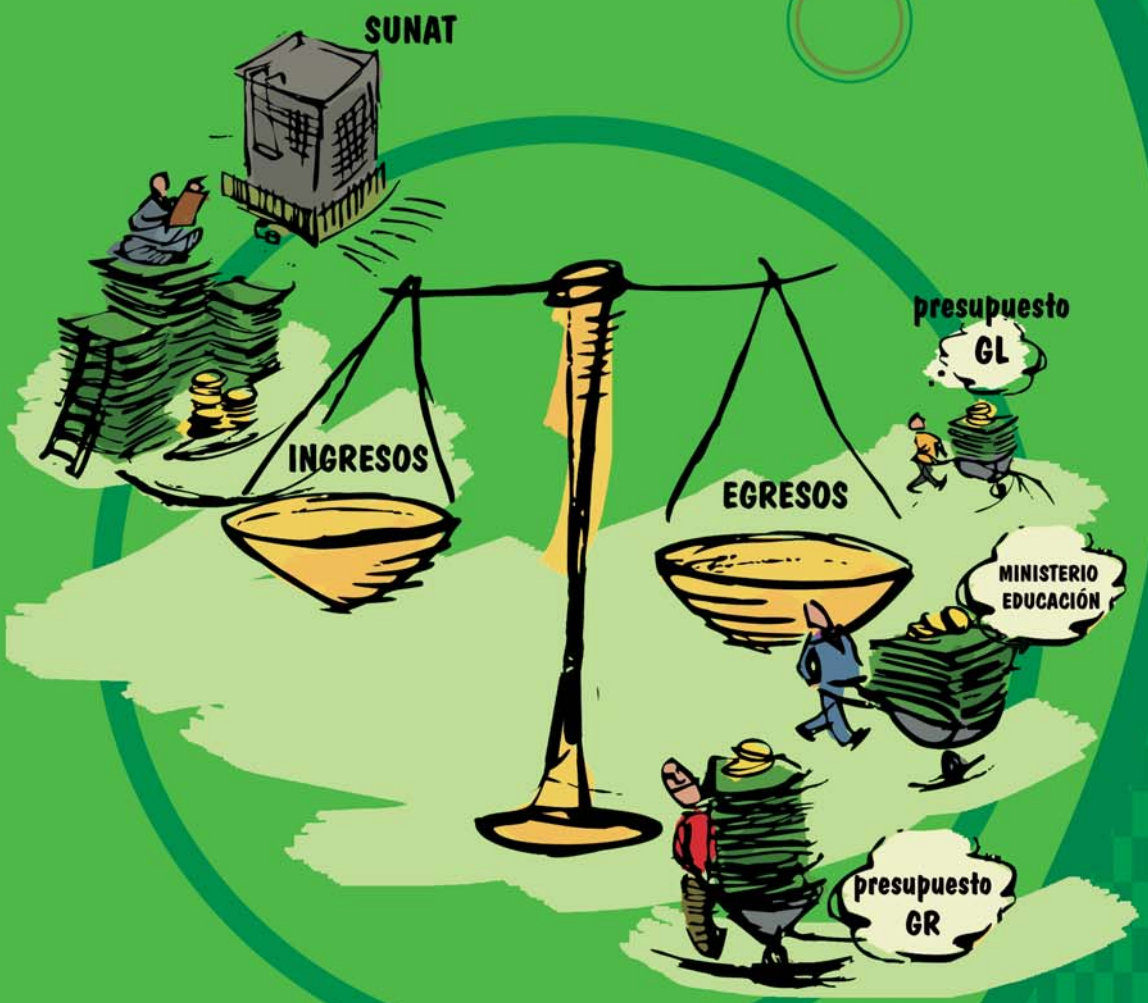
Presupuesto Público
Para VIGILAR hay que estar INFORMADOS

CARTILLAS DE CAPACITACIÓN

2 EL MARCO LEGAL DEL PRESUPUESTO PÚBLICO

Definiciones, Principios y Procedimientos



Participa Perú

GRUPO Propuesta CIUDADANA

Vigila Perú

Página 03

1 ¿Qué es el Presupuesto Público?

Página 04

2 ¿Quiénes están comprendidos en su aplicación?

Página 05

3 ¿Cómo se relaciona el Presupuesto Público con las funciones de gobierno?

Página 07

4 ¿Cuáles son las leyes que rigen el Presupuesto?

Presupuesto Público:
Para VIGILAR hay que estar INFORMADOS

Cartilla Nº 2:
El Marco Legal del Presupuesto Público:
Definiciones, Principios y Procedimientos

Es una publicación del
Grupo Propuesta Ciudadana

Presidente del Directorio:
Félix Wong

Coordinador Ejecutivo:
Javier Azpur

Elaborado por:
Área de Vigilancia Ciudadana

Contenidos:
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

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.

Utilizando un conjunto de procedimientos, indicadores e instrumentos validados, Vigila Perú emite Reportes periódicos sobre el desempeño del Gobierno Central y los Gobiernos Regionales en aspectos relacionados con la gestión presupuestal, la producción normativa y la transparencia, la participación ciudadana y las políticas de salud y educación.

Todo esto en el propósito de fortalecer las capacidades de la sociedad civil para 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 del sistema del presupuesto público nacional con la finalidad que los líderes sociales y representantes de instituciones de las regiones tengan una mejor comprensión de este sistema y su vinculación con los presupuestos regionales y locales.

En esta segunda entrega presentamos el Marco Legal del Presupuesto Público que constituye el referente permanente para todo el proceso o ciclo presupuestario. Complementariamente existe un marco legal que sólo rige para un año fiscal. Las normas legales definen un conjunto de principios del presupuesto público, procedimientos y pautas válidas para su elaboración que se deben tomar en cuenta de manera obligatoria.

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

1 ¿Qué es el Presupuesto Público?

- El presupuesto *fiscal* o presupuesto *público* es un cálculo o estimación financiera anticipada de los ingresos y gastos del sector público debidamente equilibrado.

- Por tanto, es la expresión cuantificada y sistemática de los gastos a atender durante un año fiscal, por cada una de las entidades que forman parte del Sector Público y refleja los ingresos que financian dichos gastos.

- Es también un instrumento de gestión del Estado que permite a las entidades lograr sus objetivos y metas contenidas en su Plan Operativo Institucional (POI).

- En este sentido, establece en cifras lo que el gobierno pretende llevar a cabo mediante la ejecución de las decisiones de política económica y de planeación del gobierno.

Un presupuesto para cualquier persona, empresa o gobierno, es un plan de acción de gasto expresado en dinero para un periodo futuro, generalmente un año, a partir de los ingresos disponibles. Un año calendario para un gobierno se denomina año fiscal.

El presupuesto es un importante instrumento de programación económica y social que facilita el cumplimiento de los objetivos institucionales y las metas presupuestarias que el Estado pretende alcanzar, así como la manera como éstos son traducidos en actividades y proyectos definidos.

2 ¿Quiénes están comprendidos en su aplicación?

De acuerdo con lo establecido por la Ley, el presupuesto es aplicable por las siguientes entidades:

Las Entidades del Gobierno General, comprendidas por los niveles de Gobierno Nacional, Gobierno Regional y Gobierno Local. **Por ejemplo: El Ministerio de Salud, Gobierno Regional de Ica.**

Las Empresas de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales. **Ejemplo: Empresa Municipal de Peaje de Lima (EMAPE).**

El Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado (FONAFE) y sus empresas (Ley N° 27170). **Ejemplo: El Banco de Materiales, BANMAT-SAC.**

Otros

- Los Fondos sin personería jurídica, con financiamiento parcial o total por fondos públicos.
- Los organismos carentes de personería jurídica que tienen asignado un crédito presupuestario en la Ley de Presupuesto del Sector Público.
- Otras entidades públicas no mencionadas en los numerales precedentes. **Ejemplo: ONPE.**

El Sistema Nacional de Presupuesto

Está constituido por las siguientes instituciones y órganos:

MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS
Dirección Nacional de Presupuesto Público (DNPP)

Como alta autoridad técnico normativa en materia presupuestaria.

ENTIDAD PÚBLICA
Gobierno Regional o Local, Organismo Sectorial, etc.

Toda institución pública comprendida en la aplicación del presupuesto.

TITULAR DEL PLIEGO

Es la más alta autoridad ejecutiva del presupuesto y responsable de su gestión.

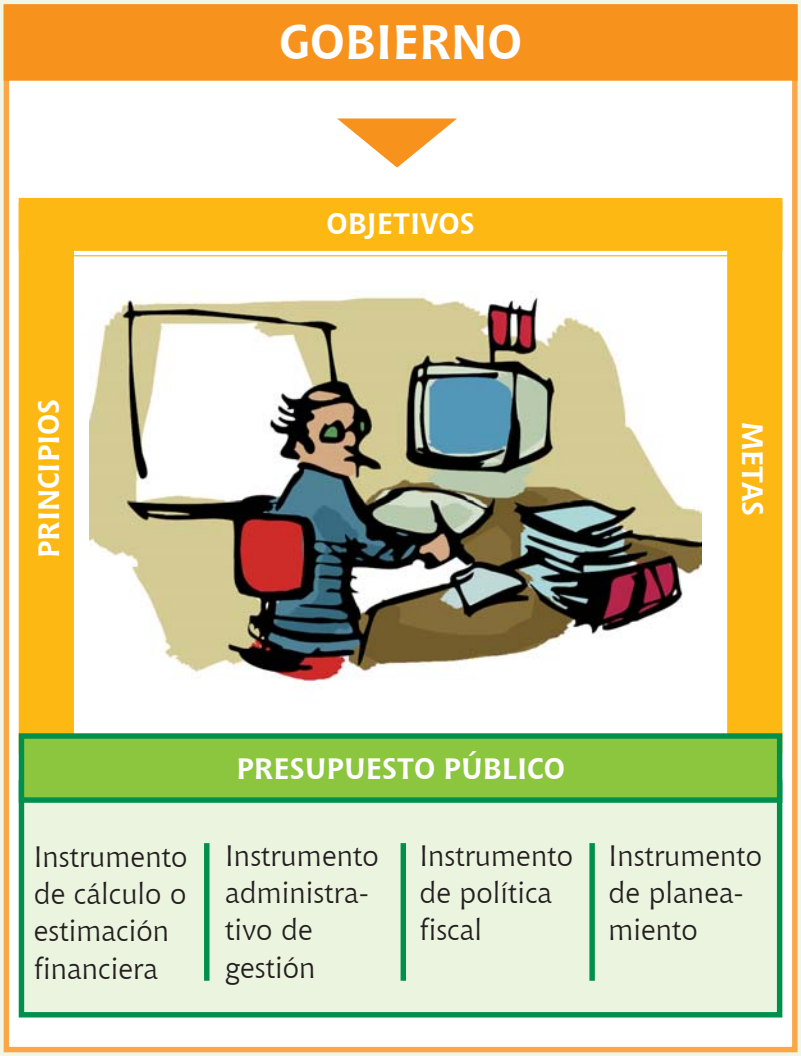
OFICINA DE PRESUPUESTO DE LA ENTIDAD

Instancia de la entidad pública encargada de conducir el proceso presupuestario.

3 ¿Cómo se relaciona el Presupuesto Público con las funciones de gobierno?

El presupuesto es también un instrumento de administración y gestión, pues constituye una «guía de acción» que permite minimizar las decisiones improvisadas. A nivel macroeconómico, el presupuesto es el instrumento principal de la política fiscal.

El presupuesto es la herramienta principal que tiene el gobierno para obtener los resultados que se proponen en términos de calidad, costo, eficiencia, efectividad, equidad y oportunidad. En ese sentido, es el instrumento de política económica más importante de un gobierno en la medida que refleja las prioridades económicas y sociales en términos monetarios.



Relación entre políticas de gobierno y presupuesto público

El presupuesto es la representación cuantitativa de los principios, objetivos y metas de un gobierno.

Es en el presupuesto público en donde las políticas y los compromisos gubernamentales se cristalizan en decisiones de las prioridades en materia de la prestación de servicios como salud, educación, o de los programas sociales para superar la pobreza u otros para construir infraestructura vial o productiva.

La realidad muestra que el presupuesto no siempre recoge las prioridades deseadas. El pago de la deuda externa y los gastos ineludibles del Estado dejan pocos recursos para las inversiones.

¿Qué principios guían el Presupuesto Público?

El Presupuesto contiene el cálculo anticipado del total de ingresos y gastos proyectados del sector público para un año fiscal.

A partir del presupuesto público se busca atender las necesidades de la población, así como los compromisos de gasto de gobierno, que en su mayor parte son gastos corrientes, también llamados gastos inerciales, pues vienen a ser los compromisos preestablecidos por cada entidad pública, por ejemplo, respecto al pago de sueldos y salarios, pensiones y servicios, entre otros.

Inercia en el presupuesto

«...existe una alta proporción de gastos 'heredados', es decir un **componente inercial** que toma como base el presupuesto del año anterior, con lo que se arrastra las mismas políticas y errores de asignación del pasado (...). Esta práctica deja poco margen para maniobrar nuevas acciones y/o programas».

*Rossana Mostajo. **«El sistema Presupuestario en el Perú»** (2002) Santiago de Chile, ILPES. p.17*

El Marco Macroeconómico Multianual se relaciona con el Presupuesto Público, pues establece reglas y metas fiscales para su elaboración, es decir, la información sobre los ingresos que la entidad pública puede considerar para establecer sus gastos en forma equilibrada.

Equilibrio Presupuestario

El Presupuesto debe estar equilibrado entre sus ingresos y egresos y está prohibido autorizar un gasto sin el financiamiento correspondiente.

Si los ingresos y los gastos previstos coinciden, el presupuesto estará equilibrado.

Lo que suele suceder en la mayor parte de las economías es que los gastos son superiores a los ingresos, es decir, que hay déficit presupuestario. En este caso será necesario acudir al endeudamiento externo o interno.

- Por ejemplo, si se declara prioritario para una comunidad la construcción de un determinado puente, está construcción debe contar con financiamiento, pues todo gasto debe estar sustentado en el presupuesto de acuerdo a los ingresos que se dispone.

Un presupuesto con déficit obliga al Estado a asignar mayores recursos para lo cual debe endeudarse produciendo las llamadas brechas fiscales.

Otros principios regulatorios:

Equilibrio macro fiscal: Desde su elaboración hasta su ejecución, el presupuesto deberá preservar la estabilidad fiscal establecida en la Ley.

Universalidad y unidad: Todos los ingresos y gastos, así como todos los presupuestos de las entidades se sujetan a la Ley de Presupuesto del Sector Público.

Información y especificidad: El presupuesto y sus modificaciones deben contener información suficiente y adecuada para efectuar la evaluación y seguimiento de los objetivos y metas.

Eficiencia en la ejecución de los fondos públicos: Las políticas de gasto público deben orientarse a resultados con eficiencia, eficacia, economía y calidad.

Transparencia presupuestal: La ejecución del presupuesto debe brindar o difundir la información pertinente.

4 ¿Cuáles son las leyes que rigen el Presupuesto?

El proceso presupuestario del Gobierno Central está normado por la Constitución donde se señala que su aprobación y sus modificaciones están sujetas a ley.

Asimismo, tiene como instituciones presupuestarias o marco normativo anual principalmente a las siguientes leyes y normas:

- **Leyes de gestión del sistema de presupuesto público:** Son leyes que contienen los principios rectores del sistema presupuestal de nuestro país. Por ejemplo: la Ley General del Sistema Nacional del Presupuesto, que establece los principios y reglas para la elaboración del presupuesto público.
- **Marco legal del presupuesto anual:** Está formado por leyes que rigen el sistema presupuestal en un año fiscal determinado. Por ejemplo: la Ley de Presupuesto del Sector Público, que establece las fuentes a considerar para la elaboración del presupuesto en un año específico.

LEYES PARA EL SISTEMA DE PRESUPUESTO PÚBLICO Y SU FUNCIONAMIENTO

- **Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto**
- **Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal**
- **Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP)**
- **Ley Marco de la Administración Financiera del Sector Público.**
- **Ley General del Sistema Nacional de Endeudamiento.**

MARCO NORMATIVO ANUAL

AÑO 1 Presupuesto Público

- Ley de Presupuesto del Sector Público
- Ley de Equilibrio Financiero
- Ley de Endeudamiento del Sector Público
- Marco Macroeconómico Multianual

MARCO NORMATIVO ANUAL

AÑO 2 Presupuesto Público

MARCO NORMATIVO ANUAL

AÑO 3 Presupuesto Público

MARCO LEGAL DEL PRESUPUESTO PÚBLICO

Normas de Carácter permanente		
Gestión del sistema de presupuesto público	Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto - Ley 28411	Establece los principios y procedimientos que regulan el Sistema Nacional de Presupuesto Público y define el ámbito de aplicación, los organismos públicos comprendidos y sus atribuciones. Describe el proceso presupuestal, así como sus contenidos, características y finalidad de los fondos y del gasto público.
	Ley Responsabilidad y Transparencia Fiscal - Ley 27958	Establece los lineamientos para una mejor gestión de las finanzas públicas, incorporando los principios de prudencia y transparencia fiscal, y establece el Fondo de Estabilización Fiscal y el Marco Macroeconómico Multianual (MMM).
	Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública - Ley 27293	El Sistema Nacional de Inversión Publica tiene como finalidad optimizar el uso de los recursos públicos destinados a inversión, mediante el establecimiento de principios, procedimientos, metodologías y normas técnicas aplicables a las fases de los proyectos de inversión y el procedimiento de declaración de viabilidad de los proyectos.
	Ley Marco de la Administración Financiera del Sector Publico - Ley 28112	Establece normas básicas para la gestión integral y eficiente de los procesos vinculados con la captación y utilización de los fondos públicos, en concordancia con la Ley 27958 y el MMM, en un contexto de responsabilidad y transparencia fiscal, y búsqueda de la estabilidad macroeconómica.
	Ley General del Sistema Nacional de Endeudamiento - Ley 28563	Define los principios, normas y procesos que rigen el Sistema Nacional de Endeudamiento Publico.
Marco Legal de la Descentralización	Constitución Política, Ley de Bases de la Descentralización, Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales, Ley Orgánica de las Municipalidades, Ley Marco del Presupuesto Participativo	Es el conjunto de normas legales (leyes y reglamentos) que regulan el proceso de Descentralización en sus diversas dimensiones, e incorporan normas específicas sobre el presupuesto participativo, las instancias competentes para ello y el proceso de su aprobación.

Normas de Carácter anual		
Marco Legal del Presupuesto Anual	Ley del Presupuesto del Sector Publico 2006 - Ley 28652	Aprueba los ingresos por fuente y gastos de todos los niveles de Gobierno (incluyendo gobiernos regionales, gobiernos locales y sus organismos públicos) durante el año fiscal. Incluye el gasto corriente, el gasto de capital y el servicio de la deuda.
	Ley de Equilibrio Financiero para el año fiscal 2006 - Ley 28653	Establece reglas para el equilibrio financiero del presupuesto, de manera que todo gasto debe estar sustentado por un ingreso.
	Ley de Endeudamiento del Sector Publico para el año fiscal 2006- Ley 28654	Determina los montos máximos de endeudamiento externo e interno del Sector Publico, así como el destino de dichos montos. Asimismo, determina el monto máximo de las garantías que el Gobierno Nacional puede otorgar para atender requerimientos derivados de los procesos de promoción de la inversión privada y concesiones.
	Marco Macro Económico Multianual 2006 - 2008	Documento de mediano plazo que contiene las proyecciones económicas para los próximos años. Establece las cifras de ingresos y gastos para la elaboración del presupuesto anual.
	Ley de Transparencia y Acceso a la Información - Ley 27806	Promueve la transparencia de los actos del Estado y regula el derecho del acceso a la información consagrada en la Constitución Política del Perú

Directivas para la elaboración presupuestal

Son reglas que se establecen para cada fase del ciclo presupuestal. Estas son elaboradas por la Dirección Nacional de Presupuesto Público con el fin que cada una de éstas se realice de manera ordenada y estandarizada dentro de cada entidad del sector público.

- **Directiva para la programación, formulación, aprobación, ejecución y control de los presupuestos institucionales del Sector Público**.- Establece normas de carácter técnico y operativo para los pliegos presupuestarios. Tiene como objeto complementar la legislación de la aplicación del presupuesto funcional programático. Se elaboran directivas específicas para la programación y formulación, la aprobación del Presupuesto Institucional de Apertura (PIA) y la ejecución presupuestal.

- **Directiva para el cierre y conciliación del presupuesto del sector público.-** Establece las pautas de carácter metodológico que permiten formalizar el cierre y conciliación presupuestaria de cada año fiscal.

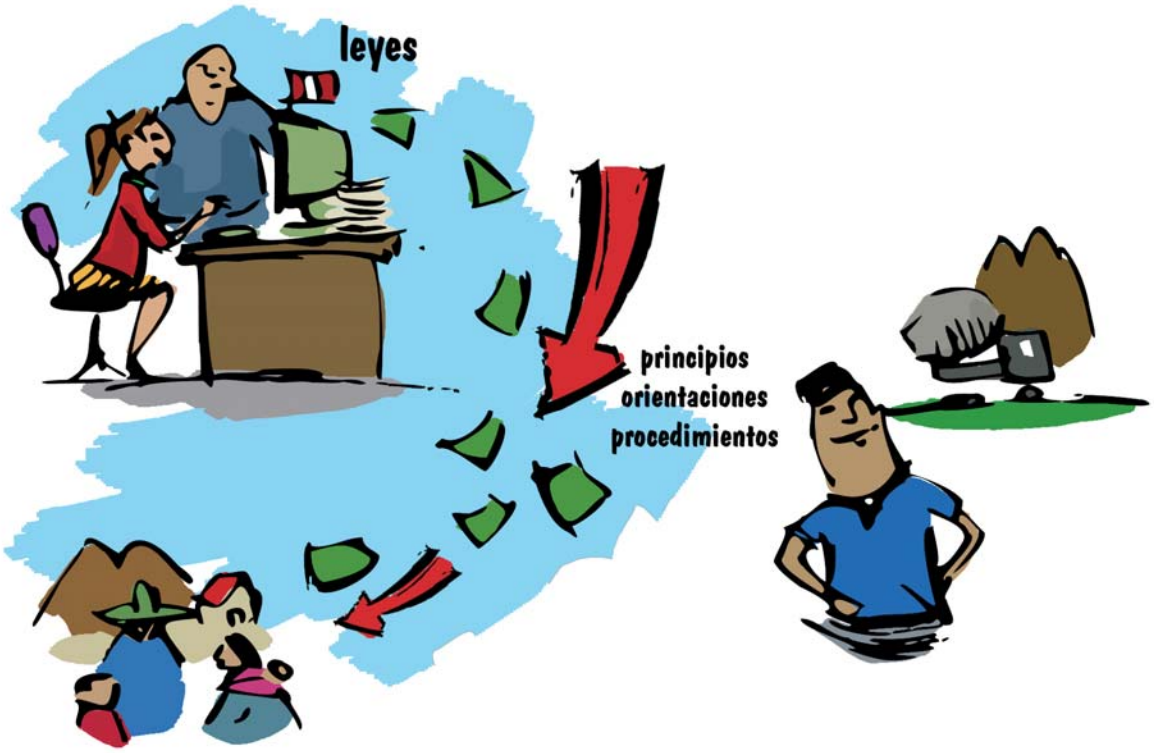
- **Directiva para la evaluación presupuestaria institucional del sector público**- Establece los procedimientos y lineamientos técnicos para la elaboración de las evaluaciones semestrales y anuales de los pliegos presupuestarios.

También se dan directivas similares para los gobiernos subnacionales (Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales).

Ejemplos:

Directiva Nº 011-2005-EF/76.01 «Directiva para la Programación, Formulación y aprobación del Presupuesto de los Gobiernos Regionales para el Año Fiscal 2006». Esta directiva busca establecer las normas técnicas y operativas que permitan a los GR, programar, formular y aprobar sus Presupuestos Institucionales para el año fiscal 2006, vinculando los objetivos institucionales de cada GR con el Plan Estratégico Sectorial Multianual (PESEM), los Planes de Desarrollo Regional Concertados (PDRCs) y los Planes Estratégicos Institucionales. Además, busca consolidar el Presupuesto Institucional de los GR como instrumento de la gestión económica y financiera, para la toma de decisiones en las Finanzas Públicas.

Directiva Nº 002-2006-EF/76.01, Directiva para la Ejecución del Proceso Presupuestario de los Gobiernos Regionales para el Año Fiscal 2006.
Esta directiva busca establecer las normas técnicas y operativas, necesarias para asegurar los procedimientos vinculados a la ejecución de: Ingresos, Gastos y Metas Presupuestarias de los GR para el año fiscal 2006. Además, busca esclarecer la aplicación de normas administrativas que inciden en el proceso presupuestario (por ejemplo, las que se encuentran en la Ley del Presupuesto 2006).



El marco legal del Presupuesto Público es, entonces, el conjunto de normas que establecen: a) los principios, orientaciones y procedimientos, b) rigen de manera permanente y también anualmente, c) se encuentran coordinadas entre sí a través de las instituciones que participan de la elaboración, gestión, control y evaluación presupuestaria.

GRUPO Propuesta CIUDADANA

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

USAID | PERU DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA

OSI Development Foundation

Cooperación Belga al Desarrollo .be

Esta publicación fue realizada con el apoyo técnico y financiero del Proyecto Participa Perú, bajo los términos del Convenio Cooperativo N° 527-A-00-02-00187-00, entre el Consorcio integrado por Catholic Relief Services, Grupo Propuesta Ciudadana, Research Triangle Institute y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional-USAID-Perú. Las opiniones expresadas en este documento son del autor y no necesariamente reflejan el punto de vista de USAID