
LA CONSTITUCIÓN COMENTADA

TOMO II

Análisis artículo por artículo

Obra colectiva escrita por
166 destacados juristas del país

Director
Walter Gutiérrez

Segunda edición aumentada,
actualizada y revisada

 **GACETA**
JURIDICA

Artículo 77

Presupuesto del Sector Público

La administración económica y financiera del Estado se rige por el presupuesto que anualmente aprueba el Congreso. La estructura del presupuesto del Sector Público contiene dos secciones: Gobierno Central e instancias descentralizadas.

El presupuesto asigna equitativamente los recursos públicos, su programación y ejecución responden a los criterios de eficiencia de necesidades sociales básicas y de descentralización. Corresponden a las respectivas circunscripciones, conforme a ley, recibir una participación adecuada del total de los ingresos y rentas obtenidos por el Estado en la explotación de los recursos naturales en cada zona en calidad de canon^().*

CONCORDANCIAS:

C.: arts. 74, 78, 79, 80, 82, 94, 101 inc. 4), 102 inc. 4), 162, 172, 188, 193 incs. 5) y 6), 196 inc. 7); C.T.: art V; TUO Rgmo. Congreso: arts. 72, 76, 81 inc. c); Ley 28411; P.I.D.C.P.: art. 1.2; P.I.D.E.S.C.: arts. 1.2 y 25

Daniel Echaiz Moreno

I. Introducción

Uno de los principales temas del tradicional Derecho Público que enlaza al Derecho Constitucional, Derecho Administrativo y Derecho Financiero es el Presupuesto del Sector Público. “El presupuesto constituye una expresión fundamental de la institucionalidad democrática, por ser el medio a través del cual el sistema político representativo autoriza al Poder Ejecutivo a aplicar los recursos provenientes de la facultad legal que le ha otorgado para recaudar tributos y demás ingresos del Estado⁽¹⁾, por lo que cumple tres objetivos básicos de política económica, cuales son la asignación de bienes públicos a los ciudadanos, la redistribución de los ingresos y el logro del crecimiento y la estabilidad. En buena cuenta, “el presupuesto representa las “intenciones” del gobierno en cuanto a políticas de ingresos y gastos esperados para el año fiscal correspondiente⁽²⁾.”

El artículo 77 de la Constitución Política del Perú, modificado por el artículo único de la Ley N° 26472, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 13 de junio de 1995 constituye la norma constitucional básica en materia de régimen presupuestario porque se pronuncia respecto a cuatro cuestiones fundamentales concernientes al Presupuesto del Sector Público: primero, su finalidad, que es ordenar la administración económica y financiera

(*) Texto según modificatoria efectuada por el artículo único de la Ley N° 26472 del 13/06/1995.

(1) “El presupuesto público: un lenguaje que se puede aprender”. En: *El Presupuesto de Defensa. Buenos Aires, Red de Seguridad y Defensa de América Latina* (Resdal), vide: <<http://www.resdal.org/libro-guia-presu-cap5.pdf>>.

(2) Ídem.

del Estado; segundo, su estructura, que abarca al Gobierno central y las instancias descentralizadas; tercero, sus principios rectores, cuales son la asignación equitativa de los recursos públicos, la eficiencia, la satisfacción de las necesidades sociales básicas y la descentralización; y, cuarto, la participación en la explotación de los recursos naturales a través del canon. Seguidamente nos avocaremos a esas cuatro cuestiones y, además, sentaremos algunas ideas respecto a los nuevos rumbos del Presupuesto del Sector Público.

II. La finalidad del presupuesto del Sector Público

El órgano estatal técnico en materia presupuestaria en nuestro país es la Dirección General de Presupuesto Público del Ministerio de Economía y Finanzas, la cual sostiene: “El Presupuesto Público es un instrumento de gestión del Estado por medio del cual se asignan los recursos públicos sobre la base de una priorización de las necesidades de la población. Estas necesidades son satisfechas a través de la provisión de bienes y servicios públicos de calidad para la población, financiados por medio del presupuesto. Es la expresión cuantificada, conjunta y sistemática de los gastos a atender durante el año fiscal, por cada una de las entidades que forman parte del Sector Público y refleja los ingresos que financian dichos gastos”⁽³⁾.

La doctrina contemporánea aboga por la naturaleza tripartita del Presupuesto del Sector Público, puesto que se concibe, a la vez, como una institución política, una institución económica y una institución jurídica. Si bien las tres facetas reseñadas se presentan vinculadas, resulta menester avocarnos con especial interés a esta última que muestra al Presupuesto como una institución jurídica por las particulares consecuencias que ocasiona en el escenario legal.

Aquí es importante trasladarnos en el tiempo hacia los orígenes del Presupuesto, remontándonos al año 1215 cuando Juan Sin Tierra suscribe la Carta Magna, la misma que, siguiendo a Héctor Villegas, supone el triunfo de los barones sobre el monarca inglés, ya que en ella se dispone, por un lado, que ningún tributo podía establecerse sin el consentimiento del Consejo del Reino⁽⁴⁾ y, por otro, que los gastos proyectados por el Poder Ejecutivo debían someterse a la aprobación del Parlamento británico. Más de ocho décadas después, en 1297 y según lo recuerda Víctor García Toma, el Estatuto del Tallagio determina que la imposición de tributos por el Rey requería del consentimiento del Congreso, obligándose a partir de 1344 a la Corona inglesa a que utilice los recursos del Estado solamente para aquello que hubiese sido debidamente autorizado por la Cámara de los Comunes⁽⁵⁾.

(3) El Sistema Nacional de Presupuesto. Guía Básica. Dirección General de Presupuesto Público del Ministerio de Economía y Finanzas, Lima, julio de 2011, p. 8. Para mayor información cfr. “El presupuesto del Sector Público”. En: Portal de la Universidad de Cantabria. Cantabria, vide: <http://ocw.unican.es/ciencias-sociales-y-juridicas/economia-politica-y-hacienda-publica/material-de-clase-2/Tema_6.pdf>.

(4) VILLEGAS, Héctor. *Curso de Finanzas. Derecho Financiero y Tributario*. 8ª edición, Astrea, Buenos Aires, 2002, p. 125.

(5) GARCÍA TOMA, Víctor. *Análisis sistemático de la Constitución peruana de 1993*. Fondo Editorial de la Universidad de Lima, Lima, 1998, pp. 156 y 157.

De lo anterior puede apreciarse que la prístina finalidad del Presupuesto del Sector Público fue (y sigue siendo) ordenar la administración económica y financiera del Estado, lo cual atañe a dos cuestiones: por un lado, los ingresos y, por otro, los egresos. Ese orden antes aludido se logra cuando la creación de los tributos (ingresos) y la realización de los gastos (egresos) se condicionan a la aprobación parlamentaria; ello, atendiendo al principio de separación de poderes, significa que un órgano aprueba lo que otro órgano ejecuta o, dicho de otro modo, que quien ejecuta no es el mismo que aprueba. La importancia de regular la administración tanto económica como financiera del Estado se aprecia cuando este es definido, dentro de la concepción moderna, como una gran empresa que solo será viable en el mercado si es que planifica adecuadamente su actividad dentro de un periodo determinado, a efectos de que sus ingresos cubran sus egresos y así se evite déficit o excesivo superávit; lo anterior será posible alcanzar a partir del Presupuesto del Sector Público.

Téngase en cuenta que, al finalizar el ejercicio económico, pueden presentarse tres situaciones desde la perspectiva patrimonial: déficit, si los ingresos son menores que los egresos; inercia, si los ingresos coinciden con los egresos; y superávit, si los ingresos son mayores que los egresos. En toda empresa se repugna el déficit, se evita la inercia y se anhela el superávit; sin embargo, a nivel del Estado la situación se torna algo distinta, a pesar de que –como lo anotamos– aquel es concebido como una gran empresa, pues se repugna el déficit⁽⁶⁾ (al tratarse de un desequilibrio negativo), se tolera la inercia (que es enfocada como equilibrio) y se evita el excesivo superávit (al tratarse de un desequilibrio positivo que, en demasía, genera efectos negativos para el Estado). Resulta curiosa la situación descrita respecto al Estado y la razón de ella radica en que el superávit excesivo refleja que los ingresos estatales, asentados fundamentalmente en los tributos, son innecesariamente elevados respecto a los egresos por cubrir, de modo que habría entonces una presión tributaria que genera una recaudación mayor de la que necesita el Estado, no haciéndose esperar las protestas sociales con el consiguiente costo político para las autoridades de turno. De ahí que, en ese orden de ideas, se prefiera un superávit moderado que permita contar con suficientes reservas internacionales; es la paradoja del crecimiento estatal: ni tan lejos que te enfríes, ni tan cerca que te quemes.

En lo concerniente a la dinámica del Presupuesto del Sector Público, Domingo García Belaunde Saldías admite cuatro fases sucesivas, las cuales son: la elaboración, la aprobación, la ejecución y el control⁽⁷⁾. El artículo bajo comentario se pronuncia respecto a la etapa de la aprobación cuando estipula que el Congreso de la República aprueba anualmente el

(6) Comentando la situación venezolana de la década de 1990, Hugo Contreras sostiene que: “El principal problema de la economía venezolana no es el déficit fiscal sino la forma cómo se financia. Un déficit inflacionario es el que se financia con créditos. Si el mismo se financia con impuestos, la situación cambia”. CONTRERAS, Hugo. “El presupuesto nacional y la política económica”. En: *Economía*. Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales de la Universidad de Los Andes, Caracas, 1992, p. 24.

(7) GARCÍA BELAUNDE SALDÍAS, Domingo. *El Derecho Presupuestario en el Perú*. Luis Alfredo Ediciones, Lima, 1998, pp. 157 a 176. Respecto a la ejecución cfr. “Guía Modificaciones en el Sistema Nacional de Presupuesto Público - Enfoque por Resultados”. En: Portal del Proyecto Especial Tacna. Tacna, <<http://www.pet.gob.pe/Portals/0/Templates/pdf/Modif.%20SistemaNac.%20Ppto.P%C3%BAblico2.pdf>>.

Presupuesto. No entraremos a explicar en sí el proceso de aprobación porque ello es materia más bien del artículo 78 de la misma Constitución Política del Perú pero sí nos avocaremos a dos cuestiones tan importantes como controvertidas: los alcances de la aprobación y la anualidad.

Los alcances de la aprobación del Presupuesto del Sector Público deben ser apreciados a partir de la legislación comparada que, indistintamente, acoge dos teorías, las cuales podrían calificarse como radical y mesurada. De acuerdo a la primera, el Poder Legislativo acepta o rechaza en bloque el Presupuesto del Sector Público, sin posibilidad alguna de modificarlo; y, atendiendo a la segunda, es factible modificar la propuesta planteada por el Poder Ejecutivo. Podrá parecer extrema la primera teoría pero creemos que se justifica cuando menos por dos razones específicas: por un lado, según el artículo 79 de la Constitución Política del Perú, los legisladores carecen de iniciativa para crear o aumentar los gastos públicos; y, por otro, la modificación del proyecto de ley del Presupuesto del Sector Público ocasiona como efecto práctico el rompimiento del equilibrio que debe imperar entre las cuentas matrices de los ingresos y los egresos. Razones como las expuestas propician que cierto sector doctrinal califique a la segunda teoría como técnicamente imposible y hasta inconstitucional⁽⁸⁾.

En cuanto a la anualidad esta supone que el periodo regido por el Presupuesto del Sector Público es de un año, es decir, doce meses consecutivos, lo que no necesariamente significa, como advierte Héctor Villegas, “que deba coincidir con el año calendario”⁽⁹⁾; no obstante, nuestra Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, aprobada mediante Ley N° 28411 y publicada en el diario oficial *El Peruano* con fecha 8 de diciembre de 2004, expresamente regula al inicio de su norma IX del Título Preliminar que: “El Presupuesto del Sector Público tiene vigencia anual y coincide con el año calendario”. Esta característica temporal se condice con nuestra tradición legislativa porque, por ejemplo, el artículo 86 de la Constitución Política del Estado de 1920 sostenía que “el Congreso votará todos los años el Presupuesto General de la República que deba regir en el próximo año” y el artículo 138 de la Constitución Política del Perú de 1979 estipulaba, a semejanza del artículo 77 *subexamine*, que “la administración económica y financiera del Gobierno Central se rige por el presupuesto que anualmente aprueba el Congreso”.

Sin embargo, Alberto Ruiz-Eldredge criticaba tal disposición en tanto consideraba que “habría sido mejor decir [simplemente] la aprobación del Congreso, sin la condición de anualmente porque pueden haber presupuestos de mayores periodos”⁽¹⁰⁾. Aun cuando esta afirmación es cierta, también es verdad que la anualidad se ha impuesto hoy en día como cuestión regular dentro de la técnica presupuestaria, bien sea a nivel gubernamental o a nivel empresarial, lo que a su vez se enmarca dentro de una política con visión de futuro. Ejemplo de ello lo encontramos, a nivel de la legislación extranjera, en el artículo 75, inciso 8 de la Constitución de la Nación Argentina: “Corresponde al Congreso: fijar

(8) Ibidem, p. 167.

(9) VILLEGAS, Héctor. Ob. cit., p. 137.

(10) RUIZ-ELDREDGE, Alberto. *La Constitución Comentada de 1979*. Lima, s/e, 1989, p. 230.

anualmente... el presupuesto general de gastos y cálculo de recursos de la Administración nacional, en base al programa general de gobierno y al plan de inversiones públicas y aprobar o desechar la cuenta de inversión”⁽¹¹⁾; lo mismo sucede con el artículo 345 de la Constitución Política de Colombia cuando prescribe en su primer párrafo: “El Gobierno formulará anualmente el Presupuesto de Rentas y Ley de Apropriaciones que deberá corresponder al Plan Nacional de Desarrollo y lo presentará al Congreso, dentro de los primeros diez días de cada legislatura”⁽¹²⁾.

III. Estructura del presupuesto del Sector Público

La estructura del presupuesto del Sector Público comprende dos secciones, las cuales son: por un lado, el Gobierno Central y, por otro, las instancias descentralizadas.

El texto aludido y que está contenido al finalizar el primer párrafo del artículo 77, materia del presente comentario, concuerda con otras normas constitucionales como el artículo 43, según el cual el gobierno es descentralizado, además del propio artículo 77 que en su segundo párrafo se refiere a la asignación equitativa de los recursos públicos y, más propiamente, al criterio de descentralización, concluyendo con una referencia al canon.

El desarrollo de este tema lo hayamos, en principio, en la Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, anteriormente citada, cuyo artículo 8.2 se refiere a: (i) la Ley de Presupuesto del Sector Público, (ii) los presupuestos de los gobiernos regionales, (iii) los presupuestos de los gobiernos locales, (iv) el presupuesto del Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado (Fonafe) y sus empresas y (v) los presupuestos de las entidades señaladas en el artículo 2.2 de dicha misma norma jurídica, estas son las empresas de los gobiernos regionales y locales.

Asimismo, el artículo 9 de la mencionada Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto prescribe que el presupuesto comprende, por un lado, los gastos que, como máximo, pueden contraer las entidades durante el año fiscal, en función de los créditos presupuestarios aprobados y los ingresos que financian dichas obligaciones (inciso a); y, por otro, las metas de resultados a alcanzar y las metas de productos a lograrse por cada una de las entidades con los créditos presupuestarios que el respectivo presupuesto les aprueba (inciso b). El contenido de este último inciso corresponde al texto que actualmente rige, modificado mediante la primera disposición complementaria modificatoria de la Ley N° 29626, publicada en el diario oficial *El Peruano* con fecha 9 de diciembre de 2010 y vigente desde el 1 de enero de 2011.

Posteriormente y siguiendo con la Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, esta se pronuncia en su artículo 11 respecto a la estructura de los fondos públicos

(11) Constitución de la Nación Argentina. En: Portal de la Honorable Cámara de Senadores, Buenos Aires, vide: <<http://www.senado.gov.ar/web/consnac/consnac.htm>>.

(12) Constitución Política de Colombia. En: Portal del Senado de la República. Bogotá, vide: <http://www.senado.gov.co/images/stories/Informacion_General/constitucion_politica.pdf>.

distinguiendo entre la clasificación económica (que, originalmente, abarcaba los ingresos corrientes, los ingresos de capital, las transferencias y el financiamiento y, en virtud de la primera disposición final de la Ley N° 29465 publicada en el diario oficial *El Peruano* el 8 de diciembre de 2009 y vigente desde el 1 de enero de 2010, agrupa los fondos públicos divididos en genérica del ingreso, subgenérica del ingreso y específica del ingreso) y la clasificación por fuentes de financiamiento. Por su parte, en el artículo 13 se regula la estructura de los gastos públicos, subsumiendo las clasificaciones institucional, funcional programática, económica y geográfica.

Cabe aludir las constantes críticas que se formulan en torno a la distribución del Presupuesto del Sector Público; a modo de ejemplo, para la Asociación de Municipalidades del Perú (AMPE), “se mantiene esa estructura de “lo ancho del embudo” para el gobierno nacional y lo angosto para las instancias descentralizadas. La estructura de distribución del Presupuesto Público prácticamente no está variando nada, tanto en los últimos cinco años como en el Proyecto de Ley para el año 2012, se mantiene el manejo directo del alto porcentaje (70 por ciento en promedio) en manos del Gobierno nacional, mientras que el resto (30 por ciento) se distribuyen entre los 27 gobiernos regionales y las 1 836 municipalidades provinciales y distritales de todo el país”⁽¹³⁾. No cabe duda de que una tarea pendiente es conseguir la real descentralización del país y, parte de dicha descentralización, supone la transferencia de recursos que están en manos del Gobierno central a los gobiernos regionales y los gobiernos locales; ciertamente ello se viene haciendo pero, a la luz de los últimos acontecimientos de protesta social, parece ser aún insuficiente, siendo menester precisar que no basta la simple transferencia sino que es conveniente educar para la adecuada administración de esos nuevos recursos económicos que conlleve a una política eficiente del gasto público.

El mapa del Perú muestra claramente diversas desigualdades económicas que, en teoría, deberían subsanarse con la redistribución de los ingresos que, como objetivo de política económica, persigue el Presupuesto del Sector Público, según habíamos anotado al inicio de este comentario. Sin embargo, la realidad se torna distinta: “La histórica inequidad en la asignación del gasto presupuestal entre los departamentos se mantiene. En los casos de Apurímac y Amazonas, regiones con altos niveles de pobreza monetaria, su presupuesto per cápita ha disminuido en el 2012. Asimismo, las distorsiones generadas por el canon hacen que departamentos como Moquegua y Tacna vean incrementado su presupuesto per cápita, a pesar de tener menores niveles de pobreza monetaria. Finalmente,

(13) CARHUARICRA MEZA, Eduardo. “Un primer análisis del Proyecto de Presupuesto Público 2012, presentado al Congreso por el Gobierno del Presidente Humala”. En: *Portal de la Asociación de Municipalidades del Perú*. Lima, 4 de setiembre de 2011. Vide: <<http://www.ampeperu.gob.pe/documentos/PPTO-2012.pdf>>. En efecto, el Gobierno nacional ha acaparado el 69.2 por ciento (en el 2007), 68.3 por ciento (en el 2008), 65.5 por ciento (en el 2009), 72.2 por ciento (en el 2010), 70.8 por ciento (en el 2011) y 68.1 por ciento (en el 2012).

departamentos como Ica, con un bajo nivel de pobreza y reducidas transferencias de canon, cuentan en el 2012 con un aumento de su presupuesto per cápita⁽¹⁴⁾.

Pretendiendo superar esta crítica situación, en los últimos años se han creado los fondos especiales, aunque su existencia pareciera ser un cuestionamiento a la capacidad redistributiva del Presupuesto del Sector Público. Roxana Barrantes sostiene que: “En teoría, los fondos especiales están destinados a financiar la provisión de bienes públicos. Sin embargo, su especificidad y la fuente de sus recursos pueden restringir el universo de beneficiarios. Bajo esta dinámica, los últimos modelos de la Teoría de la Elección Pública señalan que un impuesto dirigido brinda credibilidad a un compromiso político. Asimismo, el modelo de búsqueda de renta explica el surgimiento de fondos especiales en la medida en que estos permiten atender, de manera directa, los intereses de los votantes o de grupos interés específicos⁽¹⁵⁾. Es la coyuntura la que ha propiciado la aparición de los fondos especiales (como el Fondo de Compensación y Desarrollo Social - Foncodes) que debieran ser una excepción a la regla general del Presupuesto del Sector Público, pero cuya proliferación obliga a preguntarse si continúa siendo una excepción.

IV. Los principios del presupuesto del Sector Público

José Luis Chicoma explica que los principios presupuestarios clásicos se pueden agrupar en tres rubros: principios políticos (competencia, universalidad, unidad, claridad, especialidad y publicidad), principios contables (presupuesto bruto, unidad de caja, especificación y ejercicio cerrado) y principios económicos (limitación del gasto público, neutralidad impositiva, equilibrio anual del presupuesto y limitación del endeudamiento)⁽¹⁶⁾. Por su parte, para la normativa colombiana los principios del Presupuesto del Sector Público son la planificación, la anualidad, la universalidad, la unidad de caja, la especialización, la programación integral, la inembargabilidad, la homeostasis presupuestal, la coherencia macroeconómica y la unidad presupuestal⁽¹⁷⁾.

Sin perjuicio de lo anterior nos interesa específicamente la legislación peruana. De acuerdo a la norma constitucional materia del presente comentario, la programación y la

(14) Análisis General del Gasto del Presupuesto del Sector Público 2012. Lima, Grupo Propuesta Ciudadana, 2011, p. 26.

(15) BARRANTES, Roxana. “Los fondos especiales o de cómo el presupuesto público va perdiendo capacidad redistributiva”. En: *Economía y Sociedad*, Instituto de Estudios Peruanos, N° 64, Lima, julio de 2007, p. 61.

(16) CHICOMA, José Luis. “El presupuesto público”. En: *Materiales del Curso Administración y Finanzas Públicas*. Programa de Gobernabilidad y Gerencia Política de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 2005 (formato PPT, diapositivas 8 a 14).

(17) Cfr. RODRÍGUEZ TOBO, Pedro. *Presupuesto público*. Programa de Administración Pública Territorial. Escuela Superior de Administración Pública, Bogotá, noviembre de 2008, p. 30; entiéndase **homeostasis como autorregulación**. Para referencias a la jurisprudencia colombiana de la materia cfr. Competencias Económicas. Avance Jurídico Casa Editorial y PNUD/IDEA Internacional, s/f, Colección Manuales Legislativos, N° 6: Síntesis Jurisprudenciales, Parte B, p. 47 ss.

ejecución del Presupuesto del Sector Público responden a cuatro principios rectores, los cuales son la asignación equitativa de los recursos públicos, la eficiencia, la satisfacción de las necesidades sociales básicas y la descentralización. Todos ellos, vinculados entre sí, reposan fundamentalmente en el último, que promueve el desarrollo integral del país, a la vez que elimina el tan arraigado fenómeno capitalista del centralismo.

Parafraseando a Marcial Rubio Correa diremos que la asignación equitativa de los recursos públicos procura distribuirlos de manera equilibrada entre las diferentes entidades estatales, lo cual se extiende tanto al gasto corriente como al gasto de inversión⁽¹⁸⁾. Sobre esto último hay veces que se polemiza al sostenerse que el Estado debe prevalecer los gastos de inversión a los gastos corrientes; sin embargo, para Eduardo O'Brien "esta afirmación es correcta pero no tiene validez absoluta sino se ha realizado un examen a profundidad de la naturaleza del gasto público en un país [porque] los gastos corrientes no contienen solamente gasto burocrático de tipo administrativo, que por su naturaleza es improductivo, sino también es el gasto que sostiene los principales servicios sociales a cargo del Estado"⁽¹⁹⁾. En palabras de Pedro Rodríguez Tobo, "el Estado y los gobiernos tienen dentro de su función primordial el propiciar la redistribución del ingreso y la lucha contra la pobreza, donde el presupuesto público juega un papel fundamental especialmente en el destino de los recursos que se den en la asignación del gasto"⁽²⁰⁾.

Asimismo, la eficiencia implica "lograr más con menos"⁽²¹⁾, esto es, maximizar los recursos con que cuenta el Estado para obtener de ellos el mejor provecho posible; aquí entran a tallar las cinco categorías presupuestarias del nivel funcional programático aludidas en líneas anteriores: función, programa, subprograma, actividad y proyecto. La satisfacción de las necesidades sociales básicas se vincula a la propia definición de Estado, pero ello no debe entenderse como la obligación que este tendría de distribuir los recursos públicos para el consumo de la población sino como la promoción de las condiciones de empleo y de creación de riqueza⁽²²⁾. Así, la descentralización aboga por evitar el centralismo geográfico en ciertas ciudades y/o el centralismo burocrático en determinadas instituciones estatales.

V. El canon

La parte final del artículo 77 *subexamine* ha sufrido una modificación en su contenido. En efecto, la redacción original señalaba: "Corresponde a las respectivas circunscripciones,

(18) RUBIO CORREA, Marcial. *Estudio de la Constitución Política de 1993*. Tomo III, Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 1999, p. 440.

(19) O'BRIEN, Eduardo. Presupuesto Público 2011 (2ª parte). Lima, Grupo Propuesta Ciudadana, s/f, <http://www.descentralizacion.org.pe/apc-aa/archivos-aa/78d4d36dd224b4c6b805b4f3971afc61/xiv_foro_parte2.pdf>.

(20) RODRÍGUEZ TOBO, Pedro. Ob. cit., p. 16.

(21) "(...) la mejora de la calidad del gasto es un imperativo para todos los pliegos nacionales y regionales encargados de ejecutar el gasto público". Cfr. BACA, Epifanio y MUÑOZ, Alejandra. "Crisis financiera, presupuesto público y gasto social". En: *Revista de Educación y Cultura*. N° 70, Lima, s/e, diciembre de 2008, p. 9.

(22) Cfr. RUBIO CORREA, Marcial. Ob. cit., p. 441.

conforme a ley, recibir una participación adecuada del Impuesto a la Renta percibido por la explotación de los recursos naturales en cada zona, en calidad de canon”. Posteriormente, mediante la anteriormente referida Ley N° 26472 se reemplazó el citado texto con el siguiente tenor: “Corresponden a las respectivas circunscripciones, conforme a ley, recibir una participación adecuada del total de los ingresos y rentas obtenidos por el Estado en la explotación de los recursos naturales de cada zona en calidad de canon”. De esta manera se amplía la base sobre la cual se calcula la participación, en tanto ya no es solamente el Impuesto a la Renta sino el total de los ingresos y las rentas obtenidos por el Estado, siendo a todas luces una medida propoblación beneficiaria del canon.

De acuerdo al artículo 1 de la Ley del Canon, aprobada mediante Ley N° 27506 y publicada en el diario oficial *El Peruano* con fecha 10 de julio de 2001: “El canon es la participación efectiva y adecuada de la que gozan los gobiernos regionales y locales del total de los ingresos y rentas obtenidos por el Estado por la explotación económica de los recursos naturales”, de ahí que se regule en la propia norma citada el canon minero, el canon petrolero, el canon gasífero, el canon hidroenergético, el canon pesquero y el canon forestal. Ciertamente, a nivel gramatical, apreciamos que la definición terminológica no coincide plenamente con la noción legal porque, de acuerdo al Diccionario de la Lengua Española, la sexta acepción de canon es “percepción pecuniaria convenida o estatuida para cada unidad métrica que se extraiga de un yacimiento o que sea objeto de otra operación mercantil o industrial, como embarque, lavado, calcinación, etc.”⁽²³⁾.

Lo destacable del canon es que, como acota Alberto Otárola Peñaranda, permite redistribuir los ingresos fiscales y favorecer a la población de los territorios en los que se ubican los yacimientos naturales⁽²⁴⁾; podemos observar la razón comprensible en que se fundamenta tal derecho aunque —claro está— ello no siempre es entendible, especialmente por aquellas circunscripciones que carecen de valiosos recursos naturales o que distan ostensiblemente de circunscripciones aledañas. A modo de ejemplo tenemos que, “del total de recursos del canon minero de un departamento [igualmente aplicable a las otras modalidades de canon], el 25 por ciento es asignado al gobierno regional (incluyendo la transferencia a las universidades), mientras que los gobiernos locales, municipalidades provinciales y distritales, tienen una participación del 75 por ciento⁽²⁵⁾”.

Frente al canon se ha planteado recientemente ensayar nuevas fórmulas de participación de la población en los ingresos generados por la explotación de los recursos naturales, como el otorgamiento de acciones que conviertan a la comunidad en socios minoritarios

(23) Diccionario de la Lengua Española. Real Academia Española, 2001, vigésimo segunda edición, Madrid, 2001, <www.rae.es> (voz “canon”).

(24) OTÁROLA PEÑARANDA, Alberto. *La Constitución explicada*. OSBAC, Lima, 1997, p. 140.

(25) Presupuesto público, constitución y distribución del canon minero. Grupo Propuesta Ciudadana, Lima, 2011, p. 11.

de la empresa⁽²⁶⁾, lo que ya es una realidad en otros países como Canadá y España⁽²⁷⁾, además de Mongolia⁽²⁸⁾. Aquí podrían trabajarse diversas alternativas como planes de *stock options* respecto a acciones sin derecho a voto con dividendo preferencial de rango o de cantidad; téngase en consideración que no solo se satisface el interés de la población de participar en la generación de la riqueza sino también se promueven nuevas fuentes de financiamiento para la empresa.

VI. Los nuevos rumbos del presupuesto del Sector Público

En los últimos años ha venido sonando con notoria insistencia el denominado presupuesto por Resultados⁽²⁹⁾, incorporado expresamente en el Perú⁽³⁰⁾ con la Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2007, aprobada mediante Ley N° 28927 y publicada en el diario oficial *El Peruano* con fecha 12 de diciembre de 2006. El propio Ministerio de Economía y Finanzas conformó en el 2008 un Equipo de Presupuesto por Resultados, el cual afirma que dicha nueva estrategia introduce un cambio en la forma de hacer el Presupuesto del Sector Público, rompiendo con el esquema tradicional de enfoque institucional de intervenciones que generan aislamiento y nula articulación de la intervención del Estado. A mayor abundamiento se explica que el Presupuesto por Resultados parte de una visión integrada de planificación y presupuesto, y de la articulación de acciones y actores para la consecución de resultados; así como plantea el diseño de acciones en función de la resolución de problemas críticos que afectan a la población y que requiere de la participación de diversos actores, que alinean su accionar en tal sentido⁽³¹⁾.

Para Juan Francisco Álvarez Illanes, el Presupuesto por Resultados “es un instrumento de planificación y de gestión económico-financiero asociado a la obtención de resultados,

(26) Cfr. “Convertir a comunidades en socios de proyectos mineros ayudará a mitigar conflictos” (entrevista a Julio Cotler). En: Diario oficial *El Peruano*. Lima, 13 de noviembre de 2011, p. 12.

(27) Cfr. MCMAHON, Gary y, FÉLIX, Remy. *Grandes minas y la comunidad. Efectos socioeconómicos y ambientales en Latinoamérica, Canadá y España*. Alfaomega y Banco Mundial, Madrid, 2003, p. 360.

(28) Cfr. “Los países socios y la sociedad civil. La experiencia de Mongolia”. En: *Aid Effectiveness Portal*. Agosto de 2011, <<http://www.aideffectiveness.org/busanhlf4/es/centro-de-prensa/483-partner-countries-and-civil-society-spotlight-on-mongolia.html>>.

(29) Cfr. *Modelo abierto de gestión para resultados en el Sector Público*. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, 2007; y SHICK, Allen. *El futuro de la presupuestación para resultados*. Documento de Trabajo preparado para la IV Reunión del Diálogo Regional de Políticas del Banco Interamericano de Desarrollo, México, 2008. Para un análisis metodológico de su implementación en el Perú cfr. MEDIANERO BURGA, David. “Marco conceptual del proceso de planeamiento estratégico en el Sector Público”. Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas, Lima, s/f. Vide: <<http://www.upc.edu.pe/bolsongei/bol/29/470/MARCO-CONCEPTUAL-DEL-PROCESO-DE-PLANEAMIENTO-ESTRATEGICO-EN-EL-SECTOR-PUBLICO.pdf>>.

(30) Cfr. RICSE, Carlos. “Presupuesto por Resultados en el Perú: Plan de Implementación. Lima, Ministerio de Economía y Finanzas, mayo de 2007”, vide: <http://www.mesadeconcertacion.org.pe/documentos/general/gen_00888.pdf> (formato PPT).

(31) Cfr. Presupuesto por Resultados. Equipo de Presupuesto por Resultados del Ministerio de Economía y Finanzas, Lima, setiembre de 2008, Documento de Trabajo, p. 3. Para un análisis preliminar cfr. CÓRDOVA, Francisco. “El presupuesto por resultados: un instrumento innovativo de gestión pública”. En: Portal de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Vide: <[http://www.eclac.cl/ilpes/noticias/paginas/2/36342/presupuestopor resultados_F_CORDOVA.pdf](http://www.eclac.cl/ilpes/noticias/paginas/2/36342/presupuestopor%20resultados_F_CORDOVA.pdf)>.

que integra la programación, formulación, aprobación, ejecución y evaluación del presupuesto en una visión del logro de resultados de la inversión realizada a través de programas estratégicos⁽³²⁾. Dicho criterio reposa en una cuestión simple pero que fue obviada durante mucho tiempo: vincular el Presupuesto del Sector Público (lo que se prevé) con los resultados (lo que se pretende conseguir), es decir, el punto de partida con el punto de llegada, de modo que no tiene sentido el Presupuesto per se si es que no se le vincula a las metas que se buscan. Esto último supone que tampoco se trata simplemente de un Presupuesto por Resultados sino de un Presupuesto Orientado por Resultados, cuya explicación reservamos para líneas posteriores.

El cambio principal que busca el Presupuesto por Resultados es, criterio del Ministerio de Economía y Finanzas, “mejorar la calidad del gasto a través del fortalecimiento de la relación entre el presupuesto y los resultados, mediante el uso sistemático de la información de desempeño y las prioridades de política, guardando siempre la consistencia con el marco macro fiscal y los topes agregados definidos en el Marco Macroeconómico Multianual⁽³³⁾. En suma, significa mejorar la priorización de la asignación presupuestal, lo cual a su vez exige un programa presupuestario estratégico, es decir, como parte de una estrategia vinculada a políticas de Estado o, cuando menos, a políticas de Gobierno; el establecimiento y seguimiento de los indicadores, esto último a través de evaluaciones periódicas e independientes del desempeño; los incentivos a la gestión, que realmente propicien el logro de objetivos específicos en plazos determinados, bajo la premisa de conseguir más por menos; la transparencia y el monitoreo ciudadano mediante la participación y fiscalización organizada de la población⁽³⁴⁾; y la generación de capacidades de valor agregado, tanto en los funcionarios públicos como en los servidores públicos de los distintos niveles de gobierno.

Cabe referir que para Nelson Shack en el Perú no cabe hablar de Presupuesto por Resultados sino más bien de Presupuesto Orientado a Resultados, el cual ha sido definido por él como el “conjunto de metodologías, procesos de trabajo e instrumentos que permiten incorporar de manera sistemática, explícita y transparente la información sobre desempeño pasado, presente y futuro (pasado, por lo menos en el año fiscal anterior; presente, en lo que va del ejercicio fiscal corriente y con una previsión al cierre del mismo; y previsto para un futuro inmediato, en el año fiscal para el cual se está formulando el proyecto de presupuesto) en cada uno de los procesos de toma de decisiones en cada nivel de las organizaciones públicas durante cada fase del proceso presupuestario⁽³⁵⁾. La razón de la crítica de

(32) ÁLVAREZ ILLANES, Juan Francisco. “Presupuesto por Resultados. Una nueva experiencia en el Perú”. En: *Revista Actualidad Gubernamental*. Instituto Pacífico, Lima, octubre de 2008, N° 1, p. III.

(33) “Lineamientos para la programación y formulación del Presupuesto del Sector Público 2012”. Ministerio de Economía y Finanzas, Lima, marzo de 2011, Vide: <http://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publ/capacita/marzo2011/Lineamientos_Generales_difusion.pdf> (formato PPT).

(34) Cfr. Ciudadanos al Día. “Datos sobre el Presupuesto Público 2012 y la participación de la ciudadanía en la gestión del presupuesto”. En: *Revista Gestión Pública y Desarrollo*. Gestión Pública, Lima, noviembre de 2011, pp. E1 a E2.

(35) SHACK, Nelson. Qué, para qué y cómo en el presupuesto orientado a resultados. Transparencia y Fondo Italo-Peruano, Lima, junio de 2008, p. 15.

dicho autor reposa en que “en estricto rigor, el presupuesto no se elabora, aprueba ni ejecuta por resultados”⁽³⁶⁾ sino orientado a resultados.

La concepción del Presupuesto Orientado a Resultados “supone cambios más allá del sistema administrativo de presupuesto, involucrando al sistema de administración financiera en su conjunto (tradicionalmente compuesta por los subsistemas de presupuesto, tesorería, endeudamiento y contabilidad) y al resto de sistemas administrativos que gobiernan la gestión pública (control, adquisiciones, personal, inversiones y demás)”⁽³⁷⁾. Incluso, con ese criterio la temática presupuestal se expande y surge el concepto de Presupuesto Participativo basado en Resultados, el mismo que se define como “el proceso donde se ponen de acuerdo las autoridades y los representantes de las organizaciones de la población, para precisar juntas qué resultados se quieren obtener, en qué y cómo se invertirán los recursos del gobierno local o regional, de tal manera que aporten al desarrollo de la localidad y hagan posible que la gente viva en mejores condiciones [por lo que] el rol de liderazgo del presidente del gobierno regional y de los alcaldes es clave en este proceso”⁽³⁸⁾. Asistimos, pues, a los nuevos rumbos que hoy en día viene emprendiendo el Presupuesto del Sector Público.

VII. Corolario

El artículo 146 del texto constitucional boliviano indica que las rentas del Estado se invertirán en relación al Plan General de Desarrollo Económico y Social del país. Y es que tanto la administración económica como la administración financiera del Estado deben enmarcarse dentro de la política gubernamental del país, dictada por el Gobierno, con visión de futuro y en la cual se aprecien las líneas matrices de desarrollo nacional. Precisamente así lo ha entendido Argentina y en una reforma constitucional modificó el artículo 75, inciso 8, añadiendo que la fijación del presupuesto será sobre la base del Programa General de Gobierno y al Plan de Inversiones Públicas. Comentando esta iniciativa reformista, Roberto Dromi y Eduardo Menem afirman que esa incorporación manifiesta una seriedad institucional, convirtiendo al Presupuesto en un auténtico instrumento de gobierno y de control⁽³⁹⁾. Esto también debemos procurar con nuestro Presupuesto del Sector Público, a efectos de que responda realmente a las necesidades del Estado, atendiendo a los ingresos

(36) *Ibidem*, p. 7.

(37) SHACK, Nelson. “Presupuestar en Perú”. En: *Taller de Expertos Presupuestar en América Latina*. Santiago de Chile, ILPES/CEPAL/GTZ, diciembre de 2007 (formato PPT, diapositiva 11).

(38) Guía del Presupuesto Participativo basado en Resultados. Lima, Proyecto USAID/Perú Pro Descentralización, enero de 2011, p. 11. Para mayor información cfr. Gestión Presupuestal y Presupuesto Participativo en un contexto de crisis: amenazas y desafíos para las regiones. Grupo Propuesta Ciudadana, Lima, mayo de 2009, Separata del XII Ciclo de Formación, 28 ps.; y SCIARA, Ángel José. “Presupuesto público y coparticipación federal (una mirada desde el país del interior)”. En: *El Plan Fénix en visperas del Segundo Centenario*. Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, agosto de 2005, p. 1.

(39) DROMI, Roberto y MENEM, Eduardo. *La Constitución reformada*. Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1994, p. 228.

con que cuenta y a la maximización de los recursos públicos, sin que ello signifique agravar la presión tributaria sobre los contribuyentes; lo más importante es comprender que la administración económica y financiera del Estado debe formar parte de la visión general como país y de las metas que nos trazamos a niveles macro y microeconómico en el corto, mediano y largo plazo.

BIBLIOGRAFÍA

- ÁLVAREZ ILLANES, Juan Francisco. "Presupuesto por Resultados. Una nueva experiencia en el Perú". En: *Revista Actualidad Gubernamental*, N° 1, Instituto Pacífico, Lima, octubre de 2008; BACA, Epifanio y MUÑOZ, Alejandra. "Crisis financiera, presupuesto público y gasto social". En: *Revista de Educación y Cultura*, N° 70, Lima, s/e, diciembre de 2008; BARRANTES, Roxana. "Los fondos especiales o de cómo el presupuesto público va perdiendo capacidad redistributiva". En: *Economía y Sociedad*, Instituto de Estudios Peruanos, N° 64, Lima, julio de 2007; CARHUARICRA MEZA, Eduardo. "Un primer análisis del Proyecto de Presupuesto Público 2012, presentado al Congreso por el Gobierno del Presidente Humala". En: *Portal de la Asociación de Municipalidades del Perú*, Lima, 4 de setiembre de 2011. Vide: <<http://www.ampeperu.gob.pe/documentos/PPTO-2012.pdf>>; CHICOMA, José Luis. "El Presupuesto Público". En: *Materiales del Curso Administración y Finanzas Públicas*, Programa de Gobernabilidad y Gerencia Política de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 2005; Ciudadanos al Día. "Datos sobre el Presupuesto Público 2012 y la participación de la ciudadanía en la gestión del presupuesto". En: *Revista Gestión Pública y Desarrollo*, Gestión Pública, Lima, noviembre de 2011; CONTRERAS, Hugo. "El presupuesto nacional y la política económica". En: *Economía*, Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales de la Universidad de Los Andes, Caracas, 1992; CÓRDOVA, Francisco. "El presupuesto por resultados: un instrumento innovativo de gestión pública". En: Portal de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL); Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española, 2001, vigésimo segunda edición, Madrid, 2001, <www.rae.es>; DROMI, Roberto y MENEM, Eduardo. *La Constitución reformada*, Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1994; GARCÍA BELAUNDE SALDÍAS, Domingo. *El Derecho Presupuestario en el Perú*, Luis Alfredo Ediciones, Lima, 1998; GARCÍA TOMA, Víctor. *Análisis sistemático de la Constitución peruana de 1993*, Fondo Editorial de la Universidad de Lima, Lima, 1998; MCMAHON, Gary y FÉLIX, Remy. *Grandes minas y la comunidad. Efectos socioeconómicos y ambientales en Latinoamérica, Canadá y España*, Editorial Alfaomega y Banco Mundial, Madrid, 2003; OTÁROLA PEÑARANDA, Alberto. *La Constitución explicada*, OSBAC, Lima, 1997; O'BRIEN, Eduardo. Presupuesto Público 2011 (2ª parte). Lima, Grupo Propuesta Ciudadana, s/f, <http://www.descentralizacion.org.pe/apc-aa/archivos-aa/78d4d36dd224b4c6b805b4f3971afc61/xiv_foro_parte2.pdf>; RICSE, Carlos. "Presupuesto por Resultados en el Perú: Plan de Implementación. Lima, Ministerio de Economía y Finanzas, mayo de 2007", vide: <http://www.mesadeconcertacion.org.pe/documentos/general/gen_00888.pdf>; RODRÍGUEZ TOBO, Pedro. *Presupuesto público*, Programa de Administración Pública Territorial, Escuela Superior de Administración Pública, Bogotá, noviembre de 2008; RUBIO CORREA, Marcial. *Estudio de la Constitución Política de 1993*, Tomo III, Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 1999; RUIZ-ELDREDGE, Alberto. *La Constitución Comentada 1979*, Lima, s/e, 1989; SHACK, Nelson. *Qué, para qué y cómo en el presupuesto orientado a resultados*, Transparencia y Fondo Ítalo-Peruano, Lima, junio de 2008; SHACK, Nelson. "Presupuestar en Perú". En: *Taller de Expertos Presupuestar en América Latina*, Santiago de Chile, ILPES/CEPAL/GTZ, diciembre de 2007; VILLEGAS, Héctor. *Curso de Finanzas. Derecho Financiero y Tributario*, 8ª edición, Astrea, Buenos Aires, 2002.

REFERENCIAS JURISPRUDENCIALES

Respecto a esta materia, puede revisarse las STC Exps. N°s 00004-2004-PCC/TC (f. j. 5) y 00032-2008-PI/TC (ff. jj. 6 y 7), que desarrollan importante doctrina sobre la Ley Anual de Presupuesto. También la STC Exp. N° 00048-2004-PI/TC (f. j. 51), que señala la diferencia entre regalía y canon minero (**NOTA DEL EDITOR**).
