CONGRESO DEL PERÚ

PRESUPUESTO PÚBLICO EN EL PERÚ

Rol del Estado y el Parlamento

ROBERTO HERNÁNDEZ DE LA CRUZ



SERIE CUADERNOS DE INVESTIGACIÓN PARLAMENTARIA
CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES Y PARLAMENTARIOS
#6

Serie
Cuadernos de
Investigación
Parlamentaria

Número 6

PRESUPUESTO PÚBLICO EN EL PERÚ:

ROL DEL ESTADO Y EL PARLAMENTO

Roberto Rubén Hernández de La Cruz

CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES Y PARLAMENTARIOS

No se permite la reproducción total o parcial de este libro, ni su incorporación a un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma, sea electrónica, mecánica, por fotocopia, por grabación u otros métodos, sin el permiso previo y por escrito del editor.

"PRESUPUESTO PÚBLICO EN EL PERÚ: ROL DEL ESTADO Y EL PARLAMENTO"
© Roberto Rubén Hernández de la Cruz

JEFA DEL CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES Y PARLAMENTARIOS

Marisol Espinoza Cruz

JEFA DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES Y PARLAMENTARIOS

Giuliana Lavarello Carbajo

COORDINACIÓN DE LA EDICIÓN

Samuel Abad Párraga

EQUIPO EDITORIAL

Norma Espinoza Corbacho
William Leonardo Vílchez Huamán
Samuel Abad Párraga
Oscar Ramírez Rebata

EDICIÓN

Centro de Estudios Constitucionales y Parlamentarios

DIAGRAMACIÓN Y DISEÑO

Silvia Vásquez Trujillo, diseñadora de la Imprenta del Congreso.

IMPRESIÓN
Imprenta del Congreso de la República.
Octubre, 2026
Depósito Legal N.° 2026-07147

© Congreso de la República

CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES Y PARLAMENTARIOS

Jirón Carabaya n.° 547, edificio "Carabaya", 6to. piso, Lima-Perú
Edición: septiembre de 2026

Dedicatoria:

A Dios por mi inspiración y dedicación; a mis padres,
que siempre me dieron confianza e impulso para grandes retos;
a mi esposa, que siempre me alienta y anima en la investigación;
y a mis hijos, que son mi razón de ser.

CONTENIDO

PRESENTACIÓN 11
PRÓLOGO 15
INTRODUCCIÓN 17

CAPITULO I 19
LA ECONOMÍA
1. LA ECONOMÍA 21
2. NECESIDAD O FINES 25
3. RECURSOS O MEDIOS 33

CAPÍTULO II 39
ROL DEL ESTADO EN LA ECONOMÍA
1. DEL ESTADO 41
2. ROL DEL ESTADO 44
3. JUSTIFICACIÓN DE LA INTERVENCIÓN DEL ESTADO 47
4. FALLAS DEL MERCADO 50
5. EL ESTADO Y LOS LÍMITES EN SU PARTICIPACIÓN 55
6. DENOMINACIONES A LA PARTICIPACIÓN ECONÓMICA DEL ESTADO 59

CAPITULO III 69
ADMINISTRACIÓN FINANCIERA EN EL PERÚ
1. LA ADMINISTRACIÓN FINANCIERA DEL SECTOR PÚBLICO 71
2. LA ADMINISTRACIÓN FINANCIERA DEL SECTOR PÚBLICO EN EL PERÚ 72
3. ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN FINANCIERA DEL SECTOR PÚBLICO 90
4. PARTICIPACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN FINANCIERA DEL SECTOR PÚBLICO EN LA ECONOMÍA 92

CAPÍTULO IV 101
PRESUPUESTO PÚBLICO EN EL PERÚ
1. EL PRESUPUESTO Y LA ECONOMÍA 103
2. EL PRESUPUESTO Y SU FUNCIÓN 105

3. MARCO JURÍDICO DEL PRESUPUESTO EN EL PERÚ 110
4. PRESUPUESTO PÚBLICO EN EL PERÚ 111
5. ÁMBITO DE APLICACIÓN DEL PRESUPUESTO 142
6. LEY DE PRESUPUESTO DEL AÑO FISCAL 2026 144
7. PRESUPUESTO DE GASTO EN RELACIÓN CON EL PRODUCTO BRUTO INTERNO (PBI) 152
8. EJECUCIÓN DEL GASTO DEL PRESUPUESTO PÚBLICO 153
9. COMPARACIÓN DEL NIVEL DEL GASTO PÚBLICO CON OTROS PAÍSES 156

CAPÍTULO V 165
APROBACIÓN Y CONTROL DEL PRESUPUESTO PÚBLICO EN EL PERÚ
1. EL CONTROL 167
2. CONTROL SOCIAL, JURÍDICO Y POLÍTICO 171
3. CONTROL PARLAMENTARIO Y SUS CARACTERÍSTICAS 180
4. ANTECEDENTES DE LA APROBACIÓN Y CONTROL DEL PRESUPUESTO POR EL PARLAMENTO 183
5. ACCIONES DE CONTROL DEL PRESUPUESTO PÚBLICO POR EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA 185
6. CARACTERÍSTICAS ESPECIALES DEL PROCESO DE APROBACIÓN DEL PROYECTO DE LEY DE PRESUPUESTO 188
7. CONTROL DEL PROYECTO DE LEY PRESUPUESTO EN LA FASE DE APROBACIÓN 203
8. CONTROL DEL PRESUPUESTO PÚBLICO EN LA FASE DE EJECUCIÓN 246
9. RENDICIÓN DE CUENTAS – CUENTA GENERAL DE LA REPÚBLICA 258

ÍNDICE DE ILUSTRACIONES 296

ÍNDICE DE TABLAS 296

INDICE DE CUADROS 297

INDICE DE GRÁFICAS 297

ACRÓNIMOS 298

BIBLIOGRAFÍA 299



Roberto Rubén Hernández de la Cruz

Economista titulado por la Universidad Nacional San Luis Gonzaga de Ica y cuenta con estudios de Maestría en Economía con mención en Finanzas en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (UNMSM). Se diplomó en Estudios Parlamentarios por la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Su trayectoria profesional en el Congreso de la República del Perú comenzó en 1989 como servidor profesional. En 1993, fue designado especialista parlamentario y, desde 2003, se desempeña como secretario técnico, principalmente en la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República.

Ha participado en programas de especialización y capacitación nacionales e internacionales, entre los que destacan el curso "Impacto del Presupuesto en la Macroeconomía", organizado por el Fondo Monetario Internacional (FMI) en Washington D. C.; el IX curso "Presupuestación, Contabilidad y Control del Gasto Público", desarrollado en el Instituto de Estudios Fiscales de Madrid, con el auspicio de la Agencia Española de Cooperación Internacional; y el curso "Gestión Macroeconómica y Cuestiones Relacionadas con la Política Fiscal", organizado por el FMI y la *Escola de Administração Fazendária* (ESAF) en Brasilia.

Asimismo, participó en el Programa de Capacitación para Asesores del Congreso de la República en los Estados Unidos, en el marco del Programa Peruano de Becas para la Paz de USAID-Perú, en diversos talleres sobre elaboración de dictámenes, asesoría parlamentaria y formulación de proyectos de ley.

Especialista en procedimiento parlamentario, presupuesto público y técnica legislativa, es autor de publicaciones en la revista *Cuadernos Parlamentarios* sobre análisis costo-beneficio y fiscalización presupuestaria. Además, coautor de la *Guía de Orientación del Análisis Costo-Beneficio Legislativo* (ACBL) y tutor en la elaboración de un *Manual de Aplicación del Análisis Costo-Beneficio* (ACB) *y del Análisis Costo-Efectividad* (ACE) *para la Presentación y Evaluación de Proyectos de Ley*.

PRESENTACIÓN

El estudio de la economía, de la intervención del Estado, de la administración financiera, del presupuesto público —así como su aprobación y control en el Congreso de la República— constituye un eje temático de constante interés. Comprender cómo participa el Estado en la economía, cuál es su rol y de qué manera se articulan el proceso de aprobación y rendición de cuentas del presupuesto público mediante mecanismos democráticos resulta indispensable en el debate contemporáneo.

Definir los límites de la participación del Estado o del sector público con el sector privado suele ser una tarea difícil y compleja debido a la estrecha interrelación entra ambos. No obstante, es imperativo conocer e identificar cuando estamos ante los servicios que brinda el Estado, cuál es el diseño jurídico de sus funciones y qué propósito persigue tanto en la Constitución Política como en las leyes. En nuestra vida diaria, la presencia del Estado es permanente en menor o mayor medida.

Por ello, esta obra busca esclarecer dicha coexistencia analizando, en primer lugar, la participación pública a través de la administración financiera. En segundo término, establece el rol del presupuesto público como instrumento financiero de corto plazo vinculado a la dinámica económica del Estado. Finalmente, desarrolla los momentos de aprobación y fiscalización o control del presupuesto en el Poder Legislativo, desde la sustentación, evaluación y estudio del proyecto del presupuesto hasta su rendición de cuentas.

Para su funcionamiento, el Estado o sector público, requiere de financiamiento o contar con ingresos, que se obtienen mediante diversos mecanismos, principalmente los tributos. La recaudación de recursos de los ciudadanos se justifica bajo la premisa de que el aparato estatal debe intervenir a través de sus instituciones para brindar seguridad, justicia y cerrar las brechas económicas y sociales dentro de una economía social de mercado, promover la equidad y el bienestar social.

Este proceso financiero de intervención del Estado en la economía es conocido por los especialistas o académicos cómo la hacienda pública, finanzas públicas o administración financiera, entre otros conceptos. De ahí deriva la importancia de conocer su ámbito legal y su alcance económico.

En este contexto, la Ley de Presupuesto, que materializa anualmente la Administración Financiera del Estado, adquiere un rol protagónico. A través de esta ley, cada año, el gobierno de turno programa y formula sus prioridades y diseña la política fiscal de ingresos y gastos destinada a responder a las necesidades de la población y mejorar su calidad de vida.

La aprobación de esta ley se rige bajo el principio de la separación de poderes y en un proceso denominado ciclo presupuestario. En este ciclo, el Poder Ejecutivo tiene como competencia exclusiva, tradición jurídica presente desde la Constitución de 1823, elaborar el proyecto de la Ley de Presupuesto. De otro lado, el Parlamento tiene la facultad, como representante del pueblo, de aprobar el proyecto de la Ley de Presupuesto.

El presente libro denominado *Presupuesto Público en el Perú: rol del Estado y del Parlamento* desarrolla en cinco capítulos, cuyo objetivo principal es explicar cuál es el rol financiero del Estado en la economía. Para ello, se expone cómo funciona la economía, luego se refiere al rol y la intervención del Estado, la administración financiera, el rol del presupuesto público, su aprobación y su control financiero-político a través del Poder Legislativo.

En el capítulo I, "La economía", se exponen diversas definiciones, se aborda el concepto de necesidad o fines y también de los recursos o medios con los que cuenta el ser humano. El objetivo es explicar cómo funciona esta ciencia y de qué manera el ser humano satisface sus necesidades con los recursos que tiene a su alcance.

En el capítulo II, "Rol del Estado en la economía", se examina el papel del Estado, la justificación de su intervención, las fallas de mercado, los límites en su participación y las denominaciones de su participación en la literatura económica. La idea es saber el rol del Estado en la economía y cómo se conoce su participación en los textos de economía.

En el capítulo III, "Administración Financiera en el Perú", se desarrolla el marco jurídico, ámbito de aplicación en el sector público y su participación en relación con el Producto Bruto Interno (PBI). El propósito es conocer el marco jurídico de la Administración Financiera y medir su intervención en la economía.

En el capítulo IV, "Presupuesto Público en el Perú", se profundiza en su relación con la economía, su función, marco jurídico, ámbito de aplicación, el presupuesto 2026, su relación en la economía en función del PBI y la comparación del nivel de gasto con otros países. El objetivo es conocer la función del presupuesto en la economía, saber del grado de su participación y comparar este gasto con el de otros países.

En el capítulo V, "Aprobación y Control del Presupuesto Público en el Perú", se analiza la palabra control, las acciones de aprobación y control del presupuesto, y rendición de cuentas en el Parlamento. El propósito es conocer la participación de

los poderes Ejecutivo y Legislativo en la discusión, control, aprobación y rendición de cuentas del presupuesto público.

El resumen de los capítulos devela el alcance del texto, que constituye un primer esfuerzo por desarrollar un análisis económico-jurídico de la administración financiera del Estado y del presupuesto público, así como del papel del Congreso de la República en su aprobación y control. Con ello, se brinda a los lectores una visión clara y sistemática de cómo el Estado interviene en la economía a través de sus instituciones y poderes públicos.

Por estas razones, es grato para el Centro de Estudios Constitucionales y Parlamentarios presentar este libro, con la seguridad de que será de utilidad para las personas que están unidas a este mundo económico-financiero, tanto en lo académico como en lo laboral, donde la economía, las finanzas públicas y el presupuesto desempeñan un rol fundamental.

Marisol Espinoza Cruz
Jefa del Centro de Estudios Constitucionales
y Parlamentarios

PRÓLOGO

Comprender el rol del Estado en la economía exige un análisis que vaya más allá de realizar simples explicaciones técnicas o normativas que estén en la intersección entre la economía y el derecho. Para ello, se necesita una ilustración sencilla que le permita a la ciudadanía entender los temas complejos del Estado de manera práctica y didáctica.

Siempre será de gran interés conocer de economía, de la administración financiera del Estado y del presupuesto público; más aún, si estas materias son concordadas con la Constitución Política y sus leyes de desarrollo.

Tener una visión general de cómo se interrelacionan estos temas para quienes gestionan día a día las finanzas del Estado es importante y de mucho valor. No solamente para el personal que labora en el Estado, sino para todo ciudadano que desea conocer cómo es la relación del Estado y la economía de un país.

La obra que el lector tiene entre manos aborda estos ejes de manera armónica, integrada y ofreciendo un tratamiento sistemático que combina el rigor conceptual con una clara orientación práctica.

A lo largo de sus páginas, el autor desarrolla los fundamentos de la economía, analiza el rol del Estado y explica la administración financiera. Asimismo, expone la estructura del presupuesto y, finalmente, examina el proceso de aprobación y control parlamentario como una iniciativa legislativa de características constitucionales especiales.

Un aporte del libro que hay que tener presente es que tiene los capítulos cuidadosamente delimitados con un desarrollo bien articulado, en los cuales se van enlazando las materias de lo general a lo específico, para explicar cómo estas disciplinas se complementan y se condicionan mutuamente en el mundo económico y financiero.

Este enfoque es de suma utilidad para profesionales, estudiantes y todo ciudadano que requiere comprender como se integran estas disciplinas y cómo se da la intervención del Congreso de la República y del Poder Ejecutivo en este proceso.

En esta reflexión, el presupuesto ocupa un rol central al ser herramienta esencial de la política de gobierno y del proceso de aprobación y control parlamentario.

Igualmente, el texto destaca por su exposición académica fluida y muy cuidadosa con la selección de conceptos, ejemplos, gráficas e ilustraciones que facilita su uso tanto como documento de estudio como obra de consulta académica.

En suma, este trabajo constituye una contribución importante al estudio y a la práctica de la economía, la administración financiera y del presupuesto público. Al ser explicado y concordado con la Constitución Política, permite entender a fondo el modelo de economía social de mercado, el rol subsidiario y la búsqueda del bienestar general.

Su lectura permitirá fortalecer las capacidades analíticas del lector, comprender mejor los procesos de asignación y gestión de recursos y entender cómo, en un Estado de derecho, tiene gran relevancia el diseño económico que está desarrollado y estructurado en la Constitución Política.

Por ello, es un gusto recomendar esta obra, la cual permitirá ampliar los conocimientos en el ámbito económico-financiero, un entorno donde el presupuesto público se erige como un instrumento de suma importancia para el sistema democrático, del cual el Poder Legislativo es un pilar fundamental.

José Antonio Abanto Valdivieso

INTRODUCCIÓN

Encontrar literatura sobre economía no resulta muy difícil en un mundo globalizado, donde abundan los textos sobre esta ciencia social. Desde enfoques tanto positivos como normativos, la economía desarrolla conceptos y principios que se expresan en la teoría microeconómica y macroeconomía. Asimismo, el análisis de políticas públicas, como la política fiscal, monetaria y cambiaria, permiten comprender el funcionamiento del sistema económico y financiero.

Dentro de este campo, la discusión sobre el rol del Estado en la economía ha generado un histórico y amplio debate en la teoría económica. Por ejemplo, Adam Smith sostenía que la intervención del Estado debería ser mínima; mientras que, en el otro extremo, Karl Marx basaba su pensamiento en que el Estado debería tener el poder político y económico para dirigir las relaciones de producción.

Comprender la postura de un país respecto a la intervención del Estado permite analizar cómo interactúan el sector público y el sector privado en la movilización de los factores de producción y en la generación de la riqueza nacional. Sin embargo, en el Perú aún existe escasa literatura especializada que explique de manera sistemática esta relación, así como su vinculación con la Constitución y el marco legal que regula las competencias de ambos sectores.

Particularmente, son limitados los textos que desarrollan el funcionamiento de la administración financiera del Estado y los procedimientos de fiscalización del presupuesto público antes, durante y después de su aprobación por el Congreso de la República. Esta carencia bibliográfica dificulta una comprensión integral del ciclo presupuestario y del rol fiscalizador del Parlamento en un Estado democrático y constitucional de derecho.

El presente libro, denominado *Presupuesto Público en el Perú: rol del Estado y del Parlamento,* tiene como objetivo cubrir este vacío conceptual. A través de un enfoque que integra elementos económicos, jurídicos e institucionales, el texto ofrece una base sólida para comprender los desafíos de la gestión presupuestaria, considerando la magnitud de los recursos públicos en juego y la importancia de su control político.

Actualmente, nadie discute la participación del Estado en la economía. Por ello, es fundamental conocer el diseño jurídico que delimita y regula su intervención financiera. Aunque este fenómeno recibe diversas denominaciones en la academia —hacienda pública, finanzas públicas, economía pública o administración financiera—, este texto se enfoca rigurosamente en el concepto de la administración financiera del sector público, en estricta concordancia con la Constitución Política y la normativa vigente.

Quienes están interesados en comprender con claridad cómo operan las distintas fases de los recursos estatales —desde su asignación hasta los procesos mediante los cuales el Congreso debate, aprueba y fiscaliza el gasto— encontrarán en estas páginas una respuesta confiable. El texto está desarrollado en base a información académica, histórica, así como en fuentes de información directa e indirecta que permiten dar confiabilidad sobre la materia.

Este trabajo es fruto de años de dedicación, estudio y, de manera especial, de mi experiencia diaria en el Congreso de la República. Trabajar dentro del Parlamento me permite presenciar la economía y el presupuesto público desde la perspectiva del Poder Legislativo como un instrumento vivo de aprobación, representación y control.

A este poder del Estado asisten, a lo largo del año, los funcionarios del Poder Ejecutivo y de diversas entidades para sustentar el proyecto de la Ley de Presupuesto y, posteriormente, rendir cuentas. Esta vivencia profesional me ha demostrado que la fiscalización de las iniciativas públicas debe darse siempre en un escenario donde primen la cooperación técnica y la prudencia fiscal.

Hay mucho por hacer y difundir en estos procesos. Una democracia de calidad es aquella cuyos representantes asignan los recursos escasos con eficiencia y cuyos funcionarios rinden cuentas de cada sol del erario nacional con la máxima responsabilidad. Esta obra aspira a enriquecer ese debate, y queda abierto a las observaciones y críticas constructivas de sus lectores.

Finalmente, expreso mi sincero agradecimiento al Centro de Estudios Constitucionales y Parlamentarios por su valioso apoyo en la publicación de este proyecto, así como a los colegas y profesionales de este poder del Estado cuyas recomendaciones enriquecieron el producto final. Asimismo, este esfuerzo no habría sido posible sin el constante respaldo de mis seres queridos, quienes con infinita paciencia me acompañaron y comprendieron el tiempo restado para dedicárselo a la elaboración de esta obra.

Roberto Rubén Hernández de la Cruz

CAPÍTULO I
La economía

"16. A modo de conjunción de los principios expuestos, e ingresando de manera más concreta en la determinación solidaria y social en la que se inspira el régimen económico de la Constitución, el artículo 58° de la Carta preceptúa que aquél se ejerce en una economía social de mercado. La economía social de mercado es representativa de los valores constitucionales de la libertad y la justicia, y, por ende, es compatible con los fundamentos axiológicos y teleológicos que inspiran a un Estado social y democrático de derecho. En ésta imperan los principios de libertad y promoción de la igualdad material dentro de un orden democrático garantizado por el Estado [...]".

(Exp n.° 008-2003-AI/TC).

1. LA ECONOMÍA

Para comprender qué es la economía, resulta conveniente analizar, en primer lugar, el origen del término y, en segundo lugar, la evolución de sus definiciones a lo largo del tiempo. Este recorrido permite identificar los elementos comunes que hoy caracterizan a esta disciplina.

1.1 Origen

El lingüista Fabián Coelho (2023) señala que la palabra economía proviene del latín medieval *oeconomia*, que a su vez deriva del griego *οἰκονομία* (*oikonomía*). Este término está compuesto por *οἶκος* (*oikos*), que significa "casa", y *νέμειν* (*némein*), que se traduce como "distribuir", "administrar" o "gestionar".

En consecuencia, desde su origen etimológico, la economía se entiende como la "administración del hogar". Esta idea resulta fundamental, pues introduce la noción de organización de recursos para satisfacer necesidades, la cual se mantendrá, con variantes, a lo largo de la evolución del pensamiento económico.

1.2 Evolución del término

a) Primera definición: de la casa a la ciudad-Estado

En la antigüedad, Aristóteles vinculó la economía con la administración de la hacienda doméstica. Según Zamora (1962, pág. 14), el filosofó concebía la economía como estudio de la organización del hogar, pero extendía esta lógica al ámbito del Estado, señalando que este debía gestionar sus recursos con la prudencia de un jefe de familia.

De esta manera, desde sus primeras formulaciones, la economía no solo se relacionaba con la vida privada, sino también con la organización de la comunidad política. Esta conexión dio origen a la noción de "economía política", entendida como el estudio de la administración de los recursos en la ciudad-Estado.

b) La economía como economía política

Durante varios siglos, el estudio de la economía estuvo estrechamente ligado a la política. Aristóteles se refería a la economía política como la administración de la ciudad-Estado, estableciendo un enlace fundamental entre la gestión de los recursos y el gobierno de la sociedad.

Antoine de Montchrétien, por ejemplo, defendía la inseparable unión de los términos economía y política, como menciona Zamora. El autor argumentaba que el adjetivo *"político"* no debía separarse de *"economía"* porque la "ciencia de la adquisición de la riqueza" es de aplicación común tanto para el Estado como para a la familia (1962, pág. 14).

Asimismo, esta relación se evidencia en las definiciones de los siguientes autores clásicos:

- Adam Smith (2013, pág. 539), en su obra *La Riqueza de las Naciones*, que fue publicada en 1776, no hablaba de economía, sino de economía política y la definía "como una rama de la ciencia del hombre de estado o legislador".

- Federico Engels (1978, pág. 36), consideraba que "la Economía Política, en el sentido más amplio de esta palabra, es la ciencia de las leyes que rigen la producción y el intercambio de los medios materiales de vida en la sociedad humana". Esta definición fue publicada por el filósofo alemán en 1878.

Esta concepción fue ampliamente difundida en el siglo XIX, lo que se refleja en los títulos de las obras más influyentes de la época. Autores como Jean-Baptiste Say, David Ricardo, Thomas Malthus, John Stuart Mill y Karl Marx emplearon de manera sistemática el término "economía política" en sus tratados (Espino, 1995, pág. 76).

Sin embargo, como advierte Schumpeter (1954, págs. 57-58), el significado de este término no era uniforme. Para algunos autores, se refería al estudio de la economía del Estado; para otros, era

equivalente a lo que hoy se conoce como teoría económica. Esta diversidad de enfoques evidenciaba la necesidad de precisar el objeto de estudio de la disciplina.

c) El tránsito hacia la economía moderna

La transición hacia el término "economía" fue un paso crucial para ampliar el alcance de la disciplina. Este cambio se consolidó en el ámbito anglosajón a partir de 1890, cuando el economista Alfred Marshall utilizó por primera vez la palabra "economía" en su influyente tratado *Principios de Economía*. Esta acción consolidó el uso del término "economía", dejando progresivamente de lado la expresión "economía política" (1954, págs. 57-58).

Este cambio no fue meramente terminológico. Supuso una ampliación del campo de estudio, que pasó de centrarse en el Estado a incluir el análisis del comportamiento de los individuos, las empresas y los mercados. De esta forma, se inicia la separación formal entre el estudio de los mercados y las consideraciones puramente políticas, sentando las bases para la disciplina moderna.

En este contexto, Lionel Robbins Robbins (1944, pág. 23) propuso una de las definiciones más influyentes de la economía moderna. La describió como "la ciencia que estudia la conducta humana como una relación entre fines y los medios limitados que tienen diversa aplicación". Esta definición introdujo dos elementos centrales: la escasez y la elección. Fue publicada en 1932.

d) Definiciones contemporáneas y elementos comunes

En la actualidad, no existe una única definición de economía, sino diversas aproximaciones que reflejan la evolución histórica de la disciplina. Por ejemplo, la RAE (Real Academia Española, 2023) la define como la "administración eficaz y razonable de los bienes" y como la "ciencia que estudia los métodos más eficaces para satisfacer necesidades humanas materiales, mediante el empleo de bienes escasos".

Asimismo, Folke Kafka (1985, pág. 27) sostiene que la economía puede entenderse "como el estudio de la asignación de recursos escasos entre fines alternativos", destacando la importancia de las decisiones en contextos de limitación. Considera que esta definición, de manera general permite aplicar el análisis económico en las diversas formas de organización económica, y a la vez de

manera específica, puede ser utilizada para trazar una separación entre la materia objeto de estudio y otras ciencias que pueden ser complementarias.

Becker, mencionado por Ramírez (2015, pág. 6) expresa que la economía estudia muchas más cosas que el mercado, los precios explícitos y que este ámbito de estudio limita su alcance como ciencia económica. Afirma, lo que distingue a la economía de otras disciplinas científicas, no es el ámbito del comportamiento humano bajo consideración, sino la forma de analizar este, porque la economía es amplia que se ocupa de las tareas diarias del ser humano en el que están presentes los medios escasos y los fines competitivos.

La revisión de estas definiciones permite observar que el concepto de economía ha evolucionado en el tiempo, desde la administración del hogar, pasando por el análisis de la riqueza y la producción, hasta llegar al estudio de la toma de decisiones en condiciones de escasez. Lejos de generar confusión, esta diversidad de enfoques permite comprender la amplitud y complejidad de la disciplina.

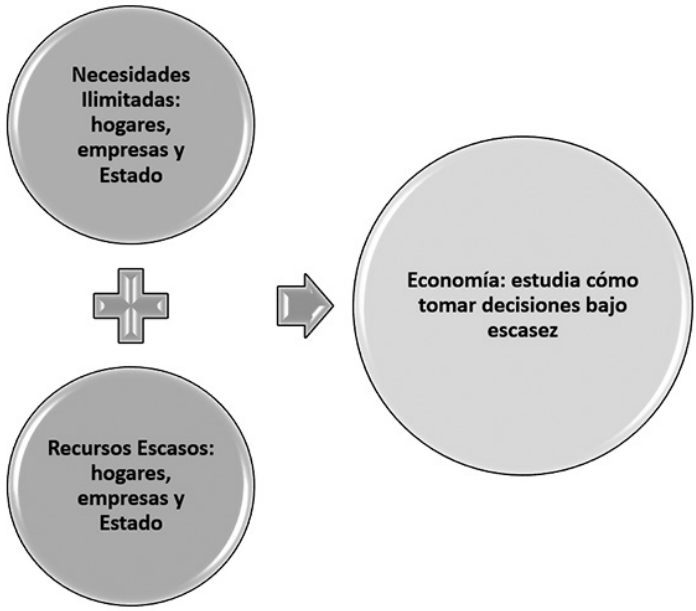
1.3 La economía como ciencia de la escasez y la elección

A pesar de las diferencias entre autores, existe un consenso en torno a ciertos elementos fundamentales. La economía puede entenderse, en términos generales, como la ciencia social que estudia cómo las personas, las empresas y el Estado administran recursos escasos para satisfacer sus necesidades ilimitadas.

En este sentido, la escasez y la necesidad de elegir constituyen el núcleo del análisis económico. Tanto en el ámbito del hogar como en el de las organizaciones y el Estado, los agentes deben decidir qué priorizar, cómo asignar sus recursos y qué necesidades pueden satisfacer con los medios disponibles. Así, la economía no solo es un campo teórico, sino también una herramienta práctica para la toma de decisiones en la vida cotidiana.

A continuación, se presenta una ilustración de la economía y su relación con las necesidades ilimitadas y recursos limitados o escasos.

Ilustración 1
La economía, necesidades y recursos escasos



2. NECESIDAD O FINES

Para entender este concepto que es importante en el ámbito económico, podemos empezar haciendo las siguientes preguntas: ¿qué relación existe entre fines o necesidad?, ¿cómo se definen necesidad?, ¿qué tipos de necesidades existen?, ¿cuáles son sus características?, ¿podemos vivir sin satisfacer nuestras necesidades o nuestros fines?

Von Mises (2011, págs. 24,112) señala que el fin de la acción humana es siempre la satisfacción de algún deseo y que nadie puede reemplazar los juicios de valor del sujeto por sus fines y que es inútil enjuiciar los anhelos y deseos de los demás. Además, considera que *fin* es cuanto el hombre apetece y *medio* cuanto el actor considera tal.

Se considera igualmente que los seres humanos tienen numerosos fines y que pasan por la satisfacción de las necesidades biológicas hasta el disfrute de las necesidades culturales o espirituales (Coll, Juan Carlos, s.f.) En este aspecto se relaciona fines con necesidad.

Ilustración 2
Necesidades



Las necesidades del ser humano son inherentes a nuestra existencia. Nacen de nuestros instintos, deseos y están profundamente ligadas a nuestro estado físico y psicológico. Forman una parte esencial de nuestra vida diaria y su satisfacción es fundamental para nuestra supervivencia. Cuando no logramos satisfacer las necesidades más básicas —como la alimentación, la vivienda y la seguridad—, nuestra existencia se puede comprometer y poner en riesgo.

Como señala Zamora (1962, pág. 12), el sustento de la vida en su doble aspecto fisiológico y psicológico es el motor inicial de toda actividad humana. En otras palabras, la necesidad de satisfacer nuestros deseos y carencias es lo que impulsa nuestra conducta.

El término *necesidad* ha sido objeto de estudio en diversas disciplinas a lo largo del tiempo. Un análisis exhaustivo de este concepto se encuentra en el estudio de Puig Ll., Sabater P. y Rodríguez (2012, págs. 6-7), titulado *Las Necesidades Humanas: Evolución del Concepto Según la Perspectiva Social.*

Este trabajo, basándose en las aportaciones de Len Doyal e Ian Gough (1994) y Luis Ballester (1999), presenta un cuadro resumen que sintetiza las diversas definiciones de *necesidad* desde la perspectiva de la sociología y otras ciencias sociales. A continuación, se detallan las distintas definiciones y sus respectivos enfoques, tal como se presentan en dicho estudio.

Tabla 1
Enfoques sobre necesidades humanas

Autor	Necesidad	Definición
Marx (1844)	***Como carencia***	Se entiende de esta forma cuando **hay falta de bienes** para cubrirla y cuya superación se impone al sujeto con gran prioridad para poder continuar su vida individual (perspectiva sociológica y enfoque universalista).
Malinowski (1944)	***Como valor de uso y valor simbólico***	Todo objeto en las sociedades primitivas respondía a una necesidad de uso. El valor de cambio simbólico es el paso de utilizar un objeto como un bien, a utilizarlo como una forma de expresión simbólica (perspectiva funcionamiento antropológico y enfoque relativista).
Parsons (1951)	***Como acción social***	Las necesidades humanas son el **resultado de la internalización en el sistema** de personalidad (socialización) y de las pautas culturales que están institucionalizadas (perspectiva funcionamiento sociológico y enfoque relativista).
Maslow (1954)	***Como impulso***	Se entiende como una **fuerza motivadora** generada por un estado de carencia. Se busca la consecución de necesidades de forma creciente y jerarquizada. Es una teoría muy influyente en el análisis de las necesidades básicas (perspectiva psicológica humanista y enfoque relativista).
Braudillard (1972)	***Como relación y proceso***	Las necesidades no son simplemente un elemento de conexión entre personas. Las necesidades permiten a los individuos la capacidad de establecer ciertos niveles de **relación interpersonal y de implicación en el proceso social** (perspectiva sociológica y enfoque relativista).
Schütz, (1965); Berger y Luckman, 1966). Etnometodología Garfinkel, 1967) y Goffman, 1959)	***Como construcción social***	Las necesidades son **construidas socialmente**, a través de las interacciones de la vida cotidiana. En la etnometodología el lenguaje y las discusiones entre grupos permiten revelar o mostrar las necesidades (perspectiva sociológica fenomenología y enfoque relativista).
Escuela de Harvard Bradsaw (1977)	***Normativa, expresada, percibida y comparativa***	La necesidad normativa se basa en el establecimiento, por parte de un experto o grupo de expertos profesionales o científicos sociales, de unos niveles teóricamente deseables de satisfacción de cada necesitad. **La necesidad expresada** es aquella que los usuarios de un recurso o servicio expresan **mediante comportamientos**, como la utilización de dichos servicios o recursos. **La necesidad percibida** es la basada en la **percepción de cada persona o grupo de personas** sobre determinada carencia. **La necesidad comparativa se centra en la comparación entre los datos de la población objetivo y los de otro grupo** (perspectiva psicológica y enfoque relativista).

Autor	Necesidad	Definición
Escuela Frankfurt Habermas (1981)	***Como norma social***	La satisfacción de una necesidad va ligada a una estructura simbólica, es decir al ***nivel sociocultural y a las normas sociales establecidas*** (perspectiva sociológica enfoque relativista).
Doyal y Gough, 1994	***Como universales***	Las necesidades ***universales son la salud y la autonomía*** (perspectiva filosófica y teoría del desarrollo, y enfoque universalista).

Fuente: Puig Llobet, Montserrat; Sabater Mateu, Pilar; Rodríguez Ávila, Nuria. "Necesidades humanas: evolución del concepto según la perspectiva social". *Aposta. Revista de Ciencias Sociales*, núm. 54, julio-septiembre, 2012, pp. 1-12 Luis Gómez Encinas. Madrid: Móstoles. Consultado el 2 de agosto de 2023.
https://www.redalyc.org/pdf/4959/495950250005.pdf

En la tabla anterior, se puede observar que, en la historia, los sociólogos, psicólogos y un antropólogo han realizado estudios del concepto de necesidad y la definen como carencia, como valor de uso y valor simbólico, como acción social, como impulso como construcción social, entre otros, y tienen un enfoque universal y relativista. Es universal porque consideran que las necesidades básicas de los seres humanos son las mismas para cualquier raza, sexo, edad o cultura, en tanto que para los relativistas las necesidades son distintas en función del sexo, edad, raza, cultura, normas sociales adquiridas y percepción individual (Puig LL., Sabater M., & Rodríguez Á., 2012, pág. 7).

Siendo más específico, Abraham Maslow (1991, págs. 21-41) clasificó las necesidades por jerarquías y se denominó pirámide de Maslow. Las consideró en cinco niveles, de los cuales los cuatro primeros se agrupan como necesidades de déficit (pueden ser satisfechas) y el quinto nivel como una necesidad del ser (fuerza impelente continua). Expresa que el ser humano ingresa a una nueva jerarquía cuando ya alcanzó o completó el nivel o al menos un porcentaje de ellas.

Maslow, desarrolló los niveles de acuerdo a lo siguiente: 1) fisiológicas o básicas (alimentación, descansar, respirar, sexo y homeostasis); 2) seguridad y reaseguramiento (seguridad, la protección y la estabilidad laboral, la vivienda, la familia, la salud, la pensión, los riesgos sociales, entre otros.); 3) pertenencia y amor (actuar en sociedad, vincularse con otros, dar y recibir afecto); 4) estima (autorreconocimiento, respeto, éxito, seguridad y confianza); y 5) autorrealización (alta moral, sentido válido de la vida, sin prejuicios, aceptación de hechos, éxito, capacidad para resolver conflictos).

Otra definición de necesidad la encontramos en el diccionario de la Real Academia Española (RAE) (2023) que refiere como el "Impulso irresistible que hace que las causas obren infaliblemente en cierto sentido", "Aquello a lo

cual es imposible sustraerse, faltar o resistir", "Carencia de las cosas que son menester para la conservación de la vida" y "Falta continuada de alimento que hace desfallecer".

De esta definición que tienen varias alternativas, las más comunes son aquellas que se refieren a las necesidades imposible de dejar de satisfacer, a la carencia de las cosas necesarias para la conservación de la vida y a la falta prolongada de alimentos que debilita al ser humano.

En realidad, el concepto de necesidad se refiere aquella carencia del ser humano y que parte de lo básico y urgente para su supervivencia en el sentido fisiológico, pero también puede ser aquellos deseos, motivos o impulsos que tienen como propósito mejorar su calidad de vida y que no está limitada solo a la subsistencia, sino a otros aspectos como falta de justicia, de afecto, de amor, entre otros. A continuación, se hace una clasificación de las necesidades tomando como referencia principalmente la clasificación efectuada por Pedro Moya (2015, pág. 34).

Tabla 2
Clasificación de la necesidad

Clasificación	Tipo	Sumilla
Importancia	Primarias	Conservación de la vida (alimentación, vestido, vivienda y otros para conservar la vida)
	Secundarias	Aumentar el nivel de vida y el ser humano puede vivir sin ellas (turismo, deportes, entretenimiento)
Modo	Privadas	Se satisfacen por el mercado (existe principio de exclusión)
	Públicas	Intervención del gobierno y considera sociales (servicios iguales para todos como defensa, seguridad, campaña sanitaria, etc. No existe principio de exclusión) y preferentes (vivienda, educación gratuita, almuerzos escolares, etc. Existe principio de exclusión). La intervención es a través del presupuesto público.
Naturaleza	Materiales	Producidas por las necesidades físicas.
	Inmateriales	Son producto de mundo interior de la persona.
Tiempo	Presente	Aquellas que necesitan satisfacer hoy.
	Futuras	Aquellas que no son inmediatas.
Importancia económica	Libres	Se cubren sin esfuerzo (oxígeno del aire, luz natural, día, noche, sol, entre otras)
	Económicas	Son aquellas que se satisfacen a partir de una serie de esfuerzos (sembrar, cosechar, construir, crear).

Clasificación	Tipo	Sumilla
Carácter social	Individuales	Apetencias del ser humano.
	Colectivas	De la colectividad (salud, educación, posta médica para un asentamiento humano brindado por el Estado)

Fuente: tomado principalmente de Pedro Ignacio Moya Espinoza, 2015. *Introducción a la mercadotecnia, necesidades, deseos y satisfacción*, pág. 34. Recuperado el 24 de abril de 2024. https://librosaccesoabierto.uptc.edu.co/index.php/editorial-uptc/catalog/view/48/78/2859

En las clasificaciones, una necesidad puede ser primaria por la falta de alimentación, vivienda, vestido, pero también pueden ser secundarias por la falta de recursos para satisfacer necesidades deportivas, de entretenimientos, comprar libros, o la compra de objetos de estética. En este sentido, la falta de algo o de necesidad se relativiza en función a la situación de cada ser humano.

Al respecto, Héctor Villegas, señala que las necesidades de la población son numerosas y están en función al grado de desarrollo de esta y considera que las necesidades básicas indispensables para la supervivencia de la humanidad pueden ser materiales: alimentación, vivienda y vestido, así como aquellas necesidades inmateriales: carácter intelectual, religiosas, morales, entre otras. Estas últimas suelen ser producto de sociedades más avanzadas, cuyo desarrollo económico, social y cultural ha permitido lograr mejores resultados en los aspectos básicos y en las necesidades del individuo de primer nivel de la población (2000, pág. 1).

De otro lado, en el entendido que las necesidades son inherentes al ser humano quien siempre tiene la carencia de algo así como el deseo de adquirir o contar con ciertos bienes o servicios, existen ciertas características de las necesidades que es necesario mencionar. Para ello, se ha tomado como referencia las características expresadas por Pedro Moya (2015, pág. 34 y 35).

Tabla 3
Características de las necesidades

Características	Comentario
Infinitas	Al satisfacer una necesidad surge otra. No hay número contable de necesidades.
Limitadas	La necesidad pierde intensidad a medida que se satisface.
Alternas y selectivas	Cuando se presentan dos o más necesidades al mismo tiempo y como no es posible satisfacerlas en forma simultánea, entonces el ser humano prioriza las más urgentes.
Complementarias	Satisfacer una necesidad implica necesariamente complementar con otra.

Características	Comentario
Reemplazables	Existen diferentes formas de satisfacer una misma necesidad: se pueden sustituir.
Patrones de comportamiento	Satisfacer una necesidad, se puede convertir en un hábito o costumbre de consumo.
Cambiantes en la intensidad	Cuando se presentan varias necesidades, una de ellas se hace más intensa, generalmente es la que se relaciona con el organismo: comida o pago de deudas.

Fuente: Pedro Ignacio Moya Espinoza, 2015. *Introducción a la mercadotecnia, necesidades, deseos y satisfacción*, pág. 34. Recuperado el 24 de abril de 2024 *https://librosaccesoabierto.uptc.edu.co/index.php/editorial-uptc/catalog/view/48/78/2859*.

Las necesidades humanas son, por su naturaleza, innumerables o ilimitadas, pero también pueden ser limitadas, complementarias, alternas y selectivas, cambiantes y reemplazables. Estas características permiten conocer la forma que se presentan en cada momento o en cada instante de nuestras vidas.

Las necesidades son el motor que impulsa al ser humano a la acción en busca de mejorar su situación y bienestar, un ser humano o una sociedad sin necesidades estarían satisfechos plenamente y carecerían de motivos para actuar y eso no existe en la vida real, porque siempre hay necesidad o deseo de algo.

Tener en cuenta las características de las necesidades es importante en el contexto económico, en razón que en el mundo de las necesidades del ser humano las mismas se perciben como infinitas y por ello, lograr satisfacer las necesidades individuales y colectivas con recursos limitados es un acto económico que tiene que ver con la escasez y la economía.

Para nuestro propósito, entendido en el campo de la ciencia económica, el concepto de necesidad es importante, porque nos permite identificar lo siguiente: ¿cuál de ellas son las necesidades básicas, prioritarias o elementales necesarias para la existencia del ser humano? o ¿cuáles son las necesidades secundarias o aquellas que son por impulso e instinto del ser humano? Esta clasificación es importante en razón a que esta identificación permite establecer un bloque de necesidades que pueden ser consideradas elementales para el desarrollo del individuo, así como aquellas que permiten su superación y progreso en la vida.

En este aspecto, Gonzáles menciona que Max-Neef propone un estudio sobre la teoría de necesidades humanas básicas con el fin de que sea utilizado como criterio para determinar el desarrollo a escala humana. Él considera que los indicadores macroeconómicos no son útiles para evaluar el nivel de desarrollo de una sociedad (2008, pág. 111).

Groppa (2004, pág. 7) en su trabajo sobre *Las necesidades humanas y su determinación* menciona que Len Doyal e Ian Gough, en su investigación tenían como objetivo buscar indicadores que permitan medir el bienestar entre las naciones y que su procedimiento incluye varias etapas: parten de objetivos universales (participación social plena o prevención de grave daño), de los que se desprenden necesidades básicas (salud física y autonomía) y necesidades intermedias necesarias para mejorar la calidad de vida de la persona. A continuación se presenta esta clasificación:

Tabla 4
Doyal y Gough: necesidades básicas e intermedias

Necesidades Básica	Necesidades Intermedias
1. Salud Física 2. Autonomía	1. Alimentos nutritivos y agua potable 2. Alojamientos adecuados a la protección contra los elementos 3. Ambiente laboral desprovisto de riesgos 4. Medio físico desprovisto de riesgos 5. Atención sanitaria apropiada 6. Seguridad en la infancia 7. Relaciones primarias significativas 8. Seguridad económica 9. Seguridad física 10. Enseñanza adecuada 11. Seguridad en el control de nacimientos, en el embarazo y parto.

Fuente: Eugenio Actis Di Pasquale. ¿*Qué es la Economía*? Universidad de la Plata, Argentina, 2023, Página 33.
Elaboración propia.

Los estudios sobre las necesidades humanas se abordaron inicialmente desde una perspectiva general y universal, enfocándose en conceptos como preferencias, escasez y deseos; sin embargo, en los últimos años la economía ha precisado este concepto para orientar la intervención del Estado hacia la satisfacción de necesidades reales.

Héctor Villegas (2000, págs. 4-5) señala que las necesidades públicas pueden ser absolutas o primarias, considerando en este grupo aquellas que están vinculadas a la propia existencia del Estado, siendo esenciales, constantes y de satisfacción exclusiva de él (defensa exterior, justicia y orden interno); y también pueden ser necesidades públicas relativas o secundarias que son aquellas contingentes, mudables y no vinculadas a la existencia misma del Estado, relacionadas más bien al desarrollo y bienestar social como propósito principal del Estado (educación, salud, transportes, comunicaciones, seguridad social, vivienda, etc.).

Para las necesidades que son financiadas con recursos del Estado, es importante la forma o la manera que se identifican, delimitan y priorizan

para tomar la decisión y programarlas en el presupuesto público. Una buena priorización de los recursos públicos mediante herramientas, como, por ejemplo, el análisis costo beneficio, permitirá elegir las políticas públicas adecuadas, que tengan como objetivo solucionar las carencias de muchas personas de manera progresiva, ordenada y sostenible.

En este contexto, el rol y los mecanismos de la intervención del Estado están establecidos y diseñados jurídicamente en las constituciones políticas. Un Estado grande o pequeño debe tener financiamiento para cumplir con su rol y financiar sus necesidades. Para ello nos preguntarnos ¿cuáles son los recursos o medios que cuenta?, ¿cuál es su rol? y ¿cuáles son los límites de su intervención en la economía? Estas interrogantes no son nuevas y son preguntas frecuentes y recurrentes que vienen desde muchos años atrás.

3. RECURSOS O MEDIOS

Ahora estamos ante la pregunta de ¿qué recursos o medios pueden satisfacer las necesidades de los seres humanos? Para satisfacer los fines o necesidades existen medios o recursos que mediante su combinación se obtienen bienes y servicios que ofrece el mercado o que también puede brindar el Estado dependiendo de la política de gobierno. El concepto de la palabra *recursos,* sinónimo de *medios,* nos dará un alcance de su ámbito y además conocer sus características para comprender este concepto básico.

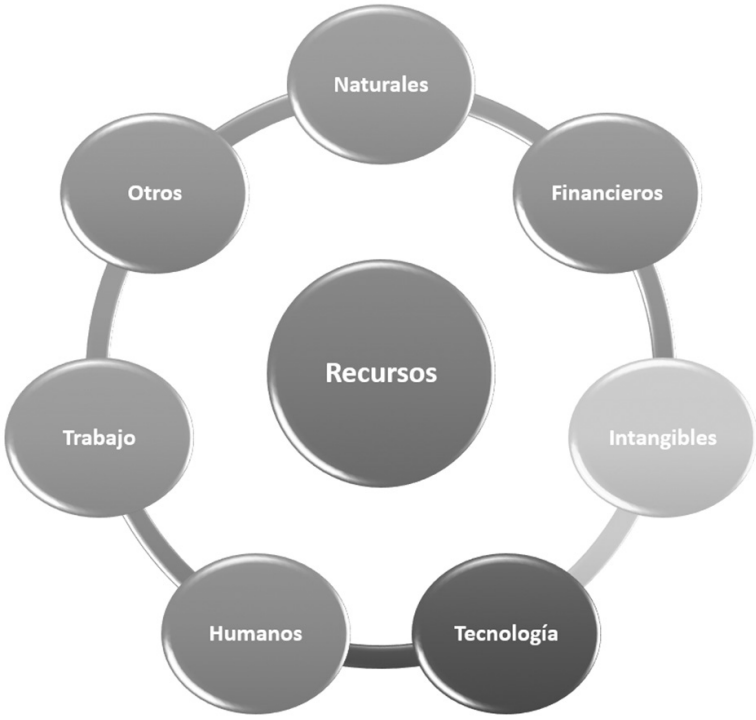
Una definición de la palabra *recurso* lo encontramos en la Real Academia Española (RAE, 2023) la misma que considera diversos conceptos de los cuales podemos tener en cuenta los siguientes: "Medio de cualquier clase que, en caso de necesidad, sirve para conseguir lo que se pretende, "Bienes, medios de subsistencia" y "Conjunto de elementos disponibles para resolver una necesidad o llevar a cabo una empresa".

En el diccionario de economía y finanzas ubicado en la página web de eumed.net (Sabino, 2024) se define la palabra *recursos* como:

> Llámase así en economía al conjunto de capacidades humanas, elementos naturales y bienes de capital, escasos en relación a su demanda, que se utilizan casi siempre conjuntamente para producir bienes y servicios. Los recursos naturales son aquéllos que provienen directamente de la tierra y de sus características específicas en un lugar o una zona determinada: puertos naturales, saltos de agua, minerales, flora y fauna, etc. Los recursos naturales se dividen en renovables —entendiendo por tales a la fauna y la flora— y no renovables, que se agotan paulatinamente con su explotación, como ocurre con el petróleo y los yacimientos de toda clase de minerales.

Suele hablarse también de recursos humanos para referirse al conjunto de aptitudes y conocimientos que poseen las personas que trabajan en una actividad o región determinada.

Ilustración 3
Recursos



Luego, en el entendido que las capacidades humanas (mano de obra, gestión, entre otros), los elementos naturales, bienes de capital y tecnología en conjunto se utilizan para producir bienes y servicios, ubicamos una definición de las palabras *bien* y *servicio* para comprender de que conceptos estamos hablando.

Estas se pueden encontrar en el diccionario de la Real Academia Española (2023). Define *Bien* en el sentido económico como "Todo aquello que es apto para satisfacer, directa o indirectamente, una necesidad humana", y define *servicio* como la "Acción y efecto de servir".

Teniendo en cuenta estas definiciones, un *bien* puede ser el pan, agua, una sandía, también puede ser una casa, un vestido etc., que satisfacen necesidades directas, pero también pueden ser aquellos bienes que satisfacen las necesidades de manera indirecta como la cebada, la cual sirve

de insumo para elaborar harina que luego se transforma en galletas y pan; una máquina cortadora de carne; entre otros.

En cambio, los *servicios* vienen a ser el trabajo que ofrece un gasfitero, un consultor, un médico, etc. Adicionalmente, se puede considerar un servicio al pago que se cobra por el alquiler de una casa, un vehículo, un departamento, entre otros. Esto se debe a que este pago estaría remunerando el servicio de alojamiento, transporte, etc.

Estos bienes y servicios pueden ser intercambiables por dinero o por otros bienes o servicios y depende de la condición del ser humano y el desarrollo cultural y económico de la sociedad. El dinero es un bien o un activo aceptado como medio de cambio por los agentes económicos y puede ser moneda, billetes y otros medios o activos utilizados para tal fin.

Carl Menger, en su obra *Principios de Economía Política,* establece una definición rigurosa de lo que se considera un bien dentro del marco económico. Para Menger (2020, págs. 44-45), un objeto solo adquiere la cualidad de bien si se cumplen cuatro condiciones simultáneamente:

1. Una necesidad humana: debe existir una necesidad por parte de un ser humano.

2. Cualidades para la satisfacción: el objeto debe poseer propiedades que lo hagan apto para satisfacer dicha necesidad.

3. Conocimiento de la conexión causal: la persona debe ser consciente de la relación causal entre el objeto y la satisfacción de su necesidad.

4. Disponibilidad: el objeto debe estar disponible para ser utilizado con el fin de satisfacer la necesidad.

Menger enfatiza que la ausencia de cualquiera de estas cuatro condiciones hace que el objeto pierda la categoría de bien. En esencia, la cualidad de bien no es inherente al objeto en sí, sino que depende de su relación con una necesidad humana consciente y la posibilidad de su uso.

A continuación, se presenta una clasificación de bienes por tipos que existen para satisfacer las necesidades humanas y que han sido tomados principalmente del libro de *Tratado de Teoría Económica* de Zamora (1962, págs. 114-127) , así como de la "Guía n.° 2 - Introducción a la Economía", parte 2, de la asignatura: *Economía, Economía Política, Microeconomía* utilizada por el docente Valbe (2024, págs. 2-4).

Tabla 5
Tipo de bienes y sus características

Clasificación	Tipo	Característica
Naturaleza	Bienes naturales	Que se usa para satisfacer necesidades directas o indirectas, mediata o inmediata, que no han sufrido modificaciones del esfuerzo humano. La luz del sol, aire, lluvia. También pueden ser: la tierra misma y las sustancias y poderes que encierra; animales y plantas que en ella viven; sustancias, poderes, animales y vegetales existentes en el agua; el agua; la luz y calor del sol; energía cósmica, la electricidad, fuerzas químicas; y clima, el paisaje, el territorio.
	Bienes humanos	Cuando los seres humanos y sus facultades son juzgados como medio de satisfacción.
	Bienes mixtos	Son aquellos bienes producto de modificaciones del ser humano a los bienes naturales o mixtos preexistentes.
	Materiales	Bienes captados por nuestros sentidos y son tangibles como un vestido, el calzado, etc.
	Inmateriales	Son valores abstractos del espíritu humano que satisfacen necesidades espirituales y carecen de existencia física; por ejemplo, el derecho a la propiedad (literaria, artística, científica, tecnológica, etc.), las ideas, los servicios, teorías, las patentes, etc.
Función	Satisfacientes	De disfrute inmediato o también se conoce como directos, medio de consumo o productos acabados aplicables a bienes mixtos.
	Presatisfacientes	Son aquellos que se emplean en preparar la satisfacción de las necesidades, se les conoce también como bienes indirectos, medios o factores de producción, o bienes instrumentales. Ejemplos: lluvia, calor solar, sustancias que hacen germinar granos, etc. Existen dos categorías de importancia: el trabajo (facultades psicofísicas del hombre cuando se dedica a la actividad productora) y los bienes capitales (conjunto de bienes o suma de dinero que se destina para obtener un ingreso, y bien o bienes susceptibles de emplearse como medio de producción).
Grado de escasez	Libres	No son de interés de la economía, abundan en la naturaleza y no se requiere esfuerzo para obtenerlos: el aire, la luz del sol, la lluvia, etc., cuyo consumo tiene la cualidad de no ser excluidos y no ser rival.
	Económicos	Son útiles, son escasos, son apropiables, son aptos para participar en una transacción, y son accesibles al sistema de circulación y producción económica.
Grado de terminación	Materias primas	Bienes que se extraen de la naturaleza o derivado de esta.
	Bienes intermedios	Que son sometidos a un proceso de transformación para ser consumidos.
	Bienes finales	Aptos para consumo: complementarios, sustitutos e independientes (mercados que no se afectan)

Clasificación	Tipo	Característica
Procedencia y Uso	Bienes públicos	Propiedad del Estado y con acceso para su consumo. Ejemplo: un parque, defensa nacional. También se puede considerar la vivienda que con carácter preferente da el Gobierno para las personas.
	Bienes privados	Su goce y uso es restringido por el régimen de propiedad. Un ejemplo: una casa.
Según el ingreso	Bienes normales	Aumenta su consumo cuando aumenta el ingreso del consumidor.
	Bienes inferiores	Disminuye su consumo cuando aumenta el ingreso del consumidor.
	Bienes de primera necesidad	Son aquellos que se necesitan para subsistir como comida, ropa, techo y medicina.
	Bienes de lujo	No se necesitan para sobrevivir y son superfluos o que dependen de poder económico del consumidor como autos, casa de campo para vacaciones, joyas, relojes de alta gama, pieles, etc.
Carácter legal (Conceptos Jurídicos. com, 2024)	Muebles	Es objeto tangible que se puede trasladar sin que pierda su integridad. Los bienes muebles se consideran activos susceptibles a la compra, venta, transferencia o herencia. Dicho de otra manera, estos bienes se pueden mover de un sitio a otro y mantienen la misma utilidad. Por ello, su uso no depende del lugar donde se ubique sino de las propiedades que tenga. Ejemplos: vehículos, mesas, electrodomésticos, materiales de construcción, joyas, ropa, calzado, objetos de arte, entre otros.
	Inmuebles	Son los bienes que tiene una ubicación fija en el espacio, que no puede ser desplazada, o de hacerlo se produciría un detrimento en su naturaleza. Las tierras, edificios, las minas, entre otros.
	Bienes fungibles	Son aquellos que pueden ser sustituidos por otro bien con las mismas características, valor y calidad. Ejemplo: dinero, combustibles, alimentos, entre otros.
	Bienes no fungibles	Son únicos y no pueden ser reemplazados por otros bienes. Ejemplo sería un objeto histórico o de colección, ya que son piezas únicas e irrepetibles.

En este contexto estamos ante la clasificación de bienes que nos ofrece la naturaleza, bienes obtenidos en el proceso productivo y otros bienes que, dependiendo de las circunstancias que estos presenten, permiten satisfacer la numerosas necesidades indeterminadas y complejas del ser humano. Estas van desde aquellas de primera necesidad hasta las complejas, pero que son determinadas por cada ser humano en el entendido que es él quién siente la necesidad o deseo de algún bien de consumo o de afecto.

En este contexto, el concepto de escasez es crucial y cobra importancia en la economía. Un recurso solo se considera escaso si es útil para el ser humano y si su demanda supera su disponibilidad, caso contrario, si un recurso no es requerido, no tiene sentido hablar de su escasez; por lo tanto, la escasez siempre está ligada a las acciones y necesidades de las personas.

Esta lógica se aplica a los bienes y servicios económicos. El hecho de considerar esta categoría como bienes económicos significa que dependen siempre de las acciones humanas y sus necesidades efectuadas en la sociedad. Según Ledesma (1995, pág. 8) existen tres características claves para identificar un bien económico:

1. Escaso: su disponibilidad en menor a la demanda,
2. Requerido: posee utilidad y es demandado por la sociedad.
3. Transferible: puede ser objeto de intercambio, lo que permite la transferencia de su propiedad.

En el caso del Estado, la disponibilidad de sus recursos siempre será escasa y sus ingresos menores a sus necesidades. Los ingresos que obtiene provienen principalmente de la recaudación tributaria que grava la venta de bienes y de los servicios, así como a las actividades económicas realizadas por los productores y los consumidores.

Estos recursos son escasos, limitados que dependen directamente del comportamiento de la actividad económica nacional e internacional, de la capacidad y de las decisiones de la política tributaria aprobadas en el Parlamento. En resumen, la obtención de los recursos del Estado está sujeta siempre a los límites económicos y jurídicos que le impiden disponer de recursos ilimitados o infinitos para atender sus fines.

Ante esta limitante o esta restricción, el Estado debe hacer uso eficiente y racional de sus ingresos disponibles para atender las necesidades públicas que por su propia naturaleza son crecientes y variadas acondicionadas al diseño jurídico establecido en la Constitución Política.

En este escenario, el presupuesto público como instrumento de gestión financiera se convierte en un principal instrumento de priorización del gasto, cumpliendo no solo una función financiera sino también una función económica y social al materializar las decisiones de política pública y los fines del Estado.

CAPÍTULO II
Rol del estado en la economía

"35. Si bien el principio de subsidiariedad, al que debe atenerse el accionar del Estado, y el respeto al contenido esencial de las libertades económicas, constituyen, básicamente, límites al poder estatal, la Constitución reserva al Estado, respecto del mercado, una función supervisora y correctiva o reguladora. Ello, sin duda, es consecuencia de que, así como existe consenso en torno a las garantías que deben ser instauradas para reservar un ámbito amplio de libertad para la actuación de los individuos en el mercado, existe también la certeza de que debe existir un Estado que, aunque subsidiario en la sustancia, mantenga su función garantizadora y heterocompositiva.

Este Colegiado, en tal sentido, conviene con Pedro de Vega cuando puntualiza que ´el mercado no funcionó nunca sin los correctivos y los apoyos del Estado', y que, ´ante la amenaza de conflictos sociales que el mercado no puede resolver ni soportar, y ante el riesgo permanente del caos interno, nada tiene de particular que se haga imprescindible recurrir al Estado como instrumento de regulación y control, por ser la única instancia capaz de crear las condiciones para que el sistema económico obtenga la mínima lealtad de las masas'". (Neoliberalismo y Estado. Op. cit., pág. 34-35)" (Exp. N° 008-2003-AI/TC).

1. DEL ESTADO

Encontrar los orígenes de Estado, como una estructura en la cual vivimos en sociedad, es una tarea compleja, debido a la diversidad de teorías que a lo largo del tiempo han tratado de explicar su evolución. Estas aproximaciones parten del estudio de las primeras organizaciones políticas, las cuales progresivamente se fueron consolidando hasta dar lugar al Estado como institución.

Piernas y Hurtado (1875, pág. 19) afirmaba que la idea del Estado está muy lejos de alcanzar la claridad necesaria, debido a la variedad y contradicciones dedicados para investigarla. Esta confusión es inevitable porque el Estado expresa una relación compleja de múltiples elementos que, si no están perfectamente determinados en número y naturaleza, no se puede esperar una definición precisa.

Con relación a las organizaciones políticas, Maquiavelo afirmaba que en sus inicios los habitantes eran pocos y vivían dispersos, al multiplicase se concentraron y escogieron para su mejor defensa al más fuerte y valeroso al cual obedecían como jefe. Con el tiempo se conoció la diferencia entre lo bueno y lo honrado, y lo malo y vicioso, censurando al ingrato y honrando al bueno. Para evitar ofensas reiteradas se hicieron leyes y castigos, dando origen a la justicia. Desde entonces, el jefe dejó de ser elegido por ser fuerte y pasó a ser por sensato y justo (Maquiavelo, 1873, pág. 14).

Por otro lado, Rosen (2008, págs. 5, 6) señala que las relaciones entre el Estado y la economía está influida por las actitudes ideológicas entre las personas y el Estado y para ello explica que los filósofos de la política han distinguido dos aproximaciones del término desde estos ángulos: perspectiva orgánica, refiere que la sociedad se concibe como un organismo natural donde el Estado es su corazón, establece los objetivos sociales y lleva a la sociedad

hacia su consecución; y la perspectiva mecanicista, el Estado no es una parte orgánica de la sociedad y es un invento creado por las personas para alcanzar mejor sus fines individuales, siendo la persona y no el grupo el foco de la atención.

En la perspectiva mecanicista, encontramos a Thomas Hobbes y Jean-Jacques Rousseau, quienes explicaron el origen del Estado a través de la teoría del contrato o acuerdo social. Esta teoría se conoce como contractualista. A continuación, se presentan sus fundamentos:

I. Hobbes (1999, pág. 153) sostenía puntualmente que el fin del Estado es la seguridad y esto hace que los hombres que viven en él por su conservación y vida más grata, se impongan restricciones. Para preservarla, los hombres aceptan limitar su libertad a fin de superar el estado de guerra derivado de sus pasiones naturales, que surge cuando no existe un poder visible capaz de imponer el cumplimiento de los convenios y las leyes mediante la amenaza del castigo.

II. Jean-Jacques Rousseau, (2003, pág. 66) señalaba que el contrato social tiene la finalidad de la conservación de los contratantes. El que quiere el fin acepta también los medios que son inseparables de riesgos y aun de pérdidas. El que quiere conservar su vida a expensas de los demás, debe también exponerla por ellos cuando sea necesario. En consecuencia, el ciudadano no es juez del peligro a que la ley lo somete, y cuando el soberano le dice es conveniente para el Estado que muera, debe morir, porque bajo esa condición ha vivido en seguridad hasta entonces, y su vida no es ya solamente un beneficio de la naturaleza, sino un don condicional del Estado.

A continuación, se presentan definiciones de Estado:

I. El diccionario panhispánico del español jurídico de la Real Academia Española (2023) nos brinda el significado de Estado de acuerdo con lo siguiente:

> 1. Const. Organización política soberana caracterizada por referencia a una comunidad o población determinada asentada sobre un territorio definido.
>
> 2. Int. púb. Sujeto originario del derecho internacional dotado de un gobierno o poder soberano que ejerce su autoridad sobre un territorio determinado y la población que lo habita, los cuales proporcionan las condiciones geofísicas y demográficas para que exista, y que se relaciona con otros sujetos conforme a las reglas de ese ordenamiento.

"El Estado como persona de derecho internacional debe reunir los siguientes requisitos: I. Población permanente. II. Territorio determinado. III. Gobierno. IV. Capacidad de entrar en relaciones con los demás Estados" (Convención sobre los derechos y deberes de los Estados, hecha en Montevideo el 26-XII-1933, art. 1).

II. Piernas y Hurtado afirma que el Estado es una institución humana y como tal las funciones que le corresponden deben ser orientadas al fin del hombre. Señala que el destino humano consiste en la realización del bien, que se entiende como su desarrollo total y armónico, pero advierte que esta formulación comprende todas las manifestaciones de la actividad humana. En este sentido, considera que el hombre tiene que cumplir diversos fines, que se pueden clasificar por los objetos más esenciales hacia los que se dirigen sus actos y que a partir de allí, determinar si corresponde al Estado hacer efectivos todos o algunos aspectos (1875, pág. 27).

III. León expresa qué Estado se puede entender como "un sistema de subordinación que organiza a todos los individuos de un área geográfica dada, dentro de la cual se posee un monopolio efectivo de la fuerza física" (León, 2000, pág. 46).

IV. De otro lado, en un estudio del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento se refiere al Estado que "en su sentido más amplio, denota un conjunto de instituciones que poseen los medios para ejercer coerción legítima sobre un territorio definido y su población, a la que se denomina sociedad. El Estado monopoliza la elaboración de reglas dentro de su territorio por medio de un gobierno organizado" (1997, pág. 22).

En función a lo anterior se puede afirmar, que el origen del Estado tiene como antesala diversas formas de organizaciones políticas; que el Estado es un hecho natural, una institución humana cuyas funciones deben estar orientadas al hombre, siendo fundamentado su origen a través de la teoría del contrato o acuerdo social.

A través de la teoría del contrato social, el ser humano renunció voluntariamente a una parte de su libertad para vivir bajo un poder centralizado, pero a cambio de seguridad, orden y justicia adquiriendo un rol fundamental en la vida de sus habitantes.

Sus funciones iniciales fueron las siguientes: seguridad externa, frente a las amenazas de otros grupos o entidades; orden interno, al resguardar el orden de sus ciudadanos; y administración de justicia, a través de un sistema judicial, evitando el uso de la fuerza entre los individuos.

Asimismo, se considera al Estado como una organización política dotada de un gobierno o poder soberano, cuyo poder lo ejerce sobre una comunidad o población determinada asentada sobre un territorio definido y para establecer su rol y funciones cuenta con una Constitución Política, que es su documento fundacional, que actúa como contrato social que establece las bases de su organización.

Ilustración 4
La Constitución, Estado y sus componentes



2. ROL DEL ESTADO

A través de la Constitución Política, se define la misión el rol del Estado, su forma de gobierno los mecanismos para elegir a sus representantes, su estructura organizacional que generalmente está compuesta por la separación de poderes: el legislativo, el ejecutivo y el judicial, entre otros aspectos. A estos se suma la creación de instituciones con rango constitucional, con autonomía y que sus funciones dependen del modelo jurídico específico de cada país.

Para Thomas Paine, padre fundador de los Estados Unidos y mencionado por Roel Alva (2025, pág. 7), señala que:

> Una Constitución no es algo que sólo exista de nombre, sino de hecho. No tiene una existencia ideal, sino real; y dondequiera que no se pueda exhibir de forma visible, no existe. Una constitución es algo que antecede a un gobierno, y un gobierno no es más que la criatura de una constitución. La constitución de un país no es el acto de su gobierno, sino del pueblo que constituye su gobierno. Es el cuerpo de elementos al que cabe remitirse y citar artículo por artículo, y que contiene los principales en los que se ha de establecer el gobierno, la forma de las elecciones, la duración del parlamento o cualquier otro nombre por el que se designe a un organismo de ese género; los poderes de que dispondrá la parte ejecutiva del gobierno (...).

De esta manera, el Estado como organización política soberana, cuenta con una Constitución —instrumento político y jurídico—, y mediante esta fuente se desarrolla su forma de organización política y jurídica. También es titular de la fuerza física y de la acción coactiva, con capacidad para exigir a su

población el pago de impuestos, expropiar tierras, sancionar multas, regular las fallas del mercado, entre otros; además, cuenta con un territorio delimitado por sus fronteras y con un gobierno encargado de su administración.

Jean Bodin mencionado por García (2010, págs. 111-112) hace referencia que el Estado tiene como actos propios de su soberanía los siguientes:

- El atributo de legislar.
- El atributo de decidir sobre la guerra y la paz.
- El atributo de designar a los altos funcionarios.
- El atributo supremo de administrar justicia.
- El atributo de exigir a los súbditos fidelidad y obediencia.
- El atributo de ejercer el derecho de gracia.
- El atributo de acuñar monedas.
- El atributo de recaudar impuestos.

En lo que corresponde al Perú, la Constitución Política del Estado de 1993 (en adelante, la Constitución de 1993) en su estructura recoge su organización, sus actos propios como Estado soberano, establece sus funciones, sus principios, sus deberes con la población, deberes y derechos de sus ciudadanos; en resumen, desarrolla el rol que tiene en nuestro marco jurídico constitucional. A continuación, se describe el contenido de la Constitución:

- Derechos fundamentales de la persona (artículos 1 al 3).
- Derechos sociales y económicos (artículos 4 al 29).
- Derechos políticos y de los deberes (artículos 30 al 38).
- Función pública (artículos 39 al 42).
- Estado, la Nación y el territorio (artículos 43 al 54).
- De los tratados (artículos 55 al 57).
- Régimen económico, principios generales (artículos 58 al 65).
- Del ambiente y los recursos naturales (artículos 66 al 69).
- De la propiedad (artículos 70 al 73).
- Del régimen tributario y presupuestal (artículos 74 al 82).
- De la moneda y la banca (artículos 83 al 87).
- Régimen agrario y de las comunidades campesinas y nativas (artículos 88 al 89).
- Poder Legislativo (artículos 90 al 102).
- Función legislativa (artículos 103 a 106).
- De la formación y promulgación de las leyes (artículos 107 al 109).
- Poder Ejecutivo (artículos 110 al 118).
- Del Consejo de Ministros (artículos 119 al 129).
- De las relaciones con el Poder Legislativo (artículos 130 al 136).
- Régimen de excepción (artículos 137).
- Poder Judicial (artículos 138 al 149).
- Junta Nacional de Justicia (artículos 150 al 157).

- Ministerio Público (artículos 158 al 160).
- Defensoría del Pueblo (artículos 161 a 162).
- Seguridad y de la Defensa Nacional (artículos 163 al 175).
- Sistema Electoral (artículos 176 al 187).
- Descentralización (artículos 188 al 199).
- Garantías constitucionales (artículos del 200 al 205).
- Reforma de la Constitución (artículo 206).
- Disposiciones finales y transitorias (primera a la decimosexta).
- Disposiciones transitorias especiales (primera a la tercera).
- Declaración.

La Constitución de 1993 en el régimen económico (artículos 58 al 65) describe el rol del Estado, así como sus lineamientos en relación con el mercado, reconociendo su función reguladora para promover el bienestar general de la sociedad.

En lo que corresponde a su rol, el artículo 44 de la Constitución de 1993 establece de manera clara y precisa los deberes primordiales del Estado y que son: defender la soberanía nacional, garantizar la plena vigencia de los derechos humanos, proteger a la población frente a las amenazas contra su seguridad y promover el bienestar general, el cual se sustenta en la justicia y en un desarrollo integral y equilibrado de la Nación.

Por su parte, el artículo 58 de la Constitución de 1993 dispone que la iniciativa privada es libre y se ejerce en el marco de una economía social de mercado. Bajo este régimen, corresponde al Estado orientar el desarrollo del país y desempeñar un rol central en la promoción del empleo, la salud, la educación, la seguridad, los servicios públicos y la infraestructura.

El artículo 59 de la Constitución de 1993 considera que el Estado estimula la creación de riqueza y garantiza la libertad de trabajo y la libertad de empresa, comercio e industria, que el ejercicio de estas libertades no debe ser lesivo a la moral, ni a la salud, ni a la seguridad públicas y que además brinda oportunidades de superación a los sectores que sufren cualquier desigualdad; en tal sentido, promueve las pequeñas empresas en todas sus modalidades.

De igual forma el artículo 61 de la Constitución de 1993 señala que el Estado facilita y vigila la libre competencia, asimismo, combate toda práctica que la limite y el abuso de posiciones dominantes o monopólicas y que ninguna ley ni concertación puede autorizar ni establecer monopolios. De esta manera, en nuestra carta magna se precisa que un solo productor no puede satisfacer la demanda de los consumidores porque sería perjudicial en el precio y la calidad de los bienes para ellos.

3. JUSTIFICACIÓN DE LA INTERVENCIÓN DEL ESTADO

La creación del Estado fue justificada por diversos motivos, entre ellos: por problemas de seguridad interna y externa, así como por problemas de justicia. El rol o sus funciones va a depender del grado de intervención en la economía para enfrentar ciertos aspectos económicos y sociales como, por ejemplo: mercados ineficientes que no proporcionan adecuadamente los bienes y servicios, si existe inequidad en la distribución de riqueza, cuando hay desequilibrios en las finanzas públicas, desempleo, inflación, entre otros, que hacen necesario su regulación.

Desde el punto de vista económico, en teoría, el Estado no debería intervenir si existiera un mercado en equilibrio y eficiente en el sentido estricto de la palabra, pero esto no ocurre en la realidad y ante sus imperfecciones acude él, que en reemplazo de las fuerzas del mercado pretende solucionar estos desequilibrios o ineficiencias.

En este contexto, es común escuchar y difundir sobre la intervención del Estado en la economía. A lo largo de la historia mucho se ha escrito sobre este tema que ya nadie discute o tiene duda de su participación. Más bien se han efectuado estudios sobre sus impactos y sus efectos. Se entiende que la economía es una sola y que en ella tienen que convivir el sector privado y el sector público de manera coordinada. Para ello, es necesario definir adecuadamente sus roles o funciones, con el objetivo de lograr el bienestar de los seres humanos.

En la historia, podemos mencionar el punto de vista del economista Adam Smith (1723-1790) (Macón, 2001, págs. 25-26) que en su obra *La Riqueza de las Naciones*, defendía la no intervención del Estado en la economía y tenía como principio *laissez-fair, laissez-passer* (dejen hacer, dejen pasar), optando por un Estado pequeño y eliminando cualquier tipo de legislación que establezca trabas al libre mercado. Para Smith, el papel del Estado se resumía en *defense, justice and certain public works* (defensa, justicia y obras públicas).

Luego, tenemos la ideología socialista, en la que la actuación del Estado es la de ser el principal actor en la economía, con su ilustre ideólogo Karl Marx (1818-883) y su obra más representativa *El Capital*. Según esta política, la tendencia es que el proletariado debía acceder al poder a través de la política, es decir que el Estado tenga el poder político y económico para mantener las relaciones de producción. En este caso el Estado debía servir de instrumento de la revolución y también un medio de imposición del proletariado hacia la clase dominante (Osorio, 2017, pág. 395).

Posteriormente, en 1936, John Maynard Keynes (1883-1946) manifestó, en su obra *Teoría General de la Ocupación, el interés y el dinero,* la participación del Estado en la economía en situaciones especiales. Al respecto, Jahan, Saber y Papageorgiou (2014, pág. 54) señalan que Keynes propugnaba políticas fiscales que actuaban en sentido contrario al ciclo económico; además, consideraba que los gobiernos deberían tener como función, resolver los problemas a corto plazo en vez de esperar que las fuerzas del mercado corrigieran las cosas en el largo plazo: "A largo plazo, todos estaremos muertos".

Estos enfoques no dan una idea de las escuelas, doctrinas o de los pensamientos económicos que se han dado a través del tiempo por célebres personajes dedicados a investigar sobre la ciencia económica y su relación con el Estado. Estos escenarios o escuelas del pensamiento económico han permitido que la clase política pueda tener una idea de cuál puede ser su rol y cómo puede ser su participación en la economía. ¿Se aplican o no los modelos en la situación actual? En el mundo actual, no existe un Estado gobernado con un modelo puro de economía de mercado ni tampoco con un modelo puro de economía socialista, lo que existen son modelos de gobiernos administrados por economías mixtas donde se da importancia y valor, tanto a las intervenciones del sector privado como del Estado.

La intervención del Estado por mínima o muy pequeña que esta sea, tiene un rol importante en la economía que puede ser de control y regulador del mercado, aprobar leyes que regulan la participación económica, así como brindar seguridad interna y externa, además de establecer mecanismos para administrar justicia en la sociedad. En resumen, la participación del Estado en la economía tiene un rol sustancial.

Pedro de Vega (1997, pág. 35) señala que el mercado ha demostrado sus enormes capacidades para producir conflictos sociales y también ha patentizado su incapacidad para resolverlos. En estas condiciones, ante amenazas de conflictos sociales que el mercado por sí mismo no puede resolver y soportar, nada tiene de especial recurrir al Estado como instrumento de regulación y de control, capaz de crear las condiciones para que el sistema económico alcance la mínima "lealtad de las masas" sin la cual su operatividad resultaría imposible.

Jorge Macón (2001, pág. 28) menciona que Adam Smith llamaba "defensa, seguridad y otros trabajos o instituciones" a la participación del Estado, y que en la actualidad se denomina "fallas de mercado", precisando que esta frase alude a las prestaciones de los bienes y servicios en los cuales el mercado no puede actuar apropiadamente.

En este contexto nos preguntamos ¿cuál es el nivel adecuado en que debe participar o intervenir el Estado para definir su rol? El grado o nivel de participación del Estado por las fallas del mercado, estará en función al rol o al impulso que pretenda tener éste en la economía y en el aspecto social. En función a su propósito y objetivo se va a regular el tamaño del Estado. La lógica es simple, a más funciones, más Estado y más presupuesto. Y obviamente será reducido cuando su participación sea mínima.

Puede tener un rol muy activo si pretende tener mayor contribución en la economía o puede ser reducido si deja que el mercado o las libres fuerzas de la oferta y demanda resuelvan los problemas de la sociedad. También se debe considerar que un Estado puede tener como propósito fundamental fortalecer y tener como misión una economía social de mercado e impulsar una economía de bienestar como parte de su intervención.

En este caso, el nivel de participación del sector privado será importante en producir los bienes y servicios que puede ofrecer a la población para satisfacer sus fines, y también la participación del Estado sería complementaria regulando mediante políticas públicas la respuesta económica y social a los problemas de desigualdad, ineficiencias o inequidades en la distribución de la riqueza, y de las denominadas fallas del mercado.

Esta acción, significa que el Estado, para cumplir con sus funciones y lograr sus objetivos económicos y sociales establecidos en la Constitución Política y en las leyes como ente regulador del mercado, entre otros aspectos, tiene necesidad económica y está obligado a implementar los medios y mecanismos para satisfacerla. En este sentido, para obtener financiamiento, recurre a la población con la finalidad de extraer parte de sus ingresos y financiar su misión, sus propósitos y su aparato administrativo implementado para tal fin.

Ilustración 5
Intervención del Estado en la economía



4. FALLAS DEL MERCADO

Las fallas del mercado impulsan al Estado para adoptar medidas regulatorias, en el cual tiene un rol preponderante. Joseph E. Stiglitz (2000, págs. 92-101), considera que la economía solo es eficiente, en el sentido de Pareto, en determinadas condiciones, y existen ciertos aspectos que los mercados no son eficientes y se denominan fallas del mercado**.** En estos casos, Stiglitz desarrolla argumentos a favor de la intervención del Estado en los siguientes aspectos:

Ilustración 6
Fallos de mercado



4.1 Fallas de la competencia

Un mercado se considera eficiente, en el sentido de Pareto, cuando opera bajo las condiciones de la competencia perfecta. Esto implica la existencia de un número tan grande de compradores y vendedores que ningún agente, por sí solo, tiene la capacidad de influir en los precios. En este escenario ideal, la oferta y la demanda determinan los precios de manera transparente, maximizando el bienestar social.

Sin embargo, en la realidad, muchos sectores económicos se alejan de este modelo. La ausencia de competencia es una de las principales fallas del mercado y se presenta en varios escenarios:

1. Monopolio: ocurre cuando una sola empresa domina el mercado de un bien o servicio.

2. Oligopolio: se da cuando unas pocas empresas controlan la mayor parte del sector.

3. Cartel: es una forma de oligopolio en la que las empresas se organizan para actuar en conjunto y fijar precios o restringir la producción, limitando la competencia de manera artificial.

La falta de competencia ya sea por pocos compradores o vendedores, perjudica a los consumidores y aleja al mercado de la eficiencia óptima. Ante estas situaciones, es necesario que el Estado implemente medidas que fomenten la competencia y protejan los intereses de la ciudadanía.

4.2 Bienes públicos

Los bienes públicos son una categoría especial que no se pueden comprar y vender en el mercado debido a su naturaleza y porque no tienen un precio. Si son suministrados por este, lo hace de manera insuficiente. Su definición se basa en dos principios fundamentales:

1. No rivalidad en el consumo: el consumo de un bien por una persona no impide ni limita que otras lo disfruten simultáneamente.

2. No exclusión: es imposible, o muy costoso, excluir a los consumidores que no paguen por el bien o servicio. No se puede impedir que alguien disfrute de la seguridad nacional o de un espacio público simplemente porque no ha contribuido a su financiamiento.

Ejemplos comunes de bienes públicos incluyen la defensa nacional, el alumbrado y los parques públicos. En estos casos, múltiples personas pueden beneficiarse al mismo tiempo, y sería difícil o imposible excluirlas de su disfrute. En general, el cobro por la prestación de este servicio presenta dificultades y su provisión sería insuficiente si no fueran financiados por el Estado.

Un problema en los bienes públicos es su provisión, pues las personas beneficiadas pueden comportarse como *free riders* —se traduce en algunos textos como polizonte— y disfrutar de los beneficios de un bien o servicio sin incurrir en costo alguno para financiarlo. Este comportamiento se agudiza en sociedades grandes, donde la contribución individual parece insignificante, lo que conduce a una financiación insuficiente del bien si se deja exclusivamente a la iniciativa privada.

Debido a estas características, la provisión de bienes públicos requiere de un riguroso control y financiamiento para garantizar su uso y sostenibilidad. Dejar su gestión en manos del mercado resultaría ineficiente, pues el mecanismo de precios no puede aplicarse de

manera efectiva. Por ello, la actuación del Estado es necesaria para garantizar la existencia de bienes públicos esenciales, como la defensa nacional o las ayudas a la navegación (faros), que son considerados bienes públicos puros.

4.3 Externalidad

Es una externalidad cuando la acción de un consumidor o agente económico genera un beneficio —externalidad positiva— o un costo —externalidad negativa— sobre terceros, sin que estos paguen o sean compensados por dicho efecto. En esencia, son efectos secundarios no intencionados que no se reflejan en el precio de mercado del bien o servicio.

Las externalidades pueden clasificarse según su origen:

1. Externalidad de consumo: un consumidor se ve afectado directamente por el consumo o la producción de otros.

2. Externalidad en la producción: las decisiones de una empresa o consumidor influyen en las posibilidades de producción de otra empresa.

Externalidad negativa. Estas imponen un costo a terceros. Ejemplos comunes incluyen el ruido de trabajos de carpintería o escuchar la música a alto volumen del vecino a las tres de la mañana, estar al lado de una persona que fuma cigarrillos, la contaminación ambiental generada por los vehículos o una fábrica que emite gases o sustancias contaminantes del aire que respiran los seres humanos.

Externalidades positivas. Aquellas que generan un beneficio a terceros. Ejemplos claros son: el acondicionamiento de un terreno en zona rural con servicios básicos (agua, luz y desagüe); la proximidad de un apicultor a un campo de cultivo de manzanas o un campo de cultivo de flores; y la construcción de una nueva carretera que mejora el acceso y el valor de las propiedades cercanas. Un rasgo distintivo de estas acciones es que los bienes que las originan no se venden en mercados organizados, por lo que su valor social no se contabiliza en el precio final.

Para mejorar el bienestar social, es importante que el Estado tome medidas que integren estos efectos externos en la toma de decisiones económicas. Algunas de las soluciones más comunes para solucionar las externalidades son:

1. Impuestos y subsidios: aplicar impuestos (como un impuesto al carbono) para internalizar los costos de las externalidades negativas, o conceder subsidios para fomentar las positivas.

2. Regulación: establecer normas y leyes que prohíban o limiten las actividades que generan costos sociales.

3. Soluciones privadas: asignar derechos de propiedad para que los afectados puedan negociar directamente con quienes generan la externalidad (Teorema de Coase).

4.4 Mercados incompletos

Más allá de los bienes públicos, existen otras circunstancias en las que los mercados privados no logran suministrar ciertos bienes o servicios, incluso cuando el costo de producirlos es menor a lo que los consumidores están dispuestos a pagar. Estas fallas suelen derivar de problemas de información o de coordinación.

Un ejemplo claro de esta falla se encuentra en los mercados de seguros y de capitales. El mercado privado no suele ofrecer seguros para ciertos riesgos, ni préstamos a micro y pequeñas empresas a bajas tasas de interés. Esto se debe a la asimetría de la información, donde el prestamista o la aseguradora no tiene la misma información que el prestatario sobre el riesgo real.

En los mercados de préstamos, esta situación puede llevar a la selección adversa. Los prestamistas, temiendo no recuperar su dinero, imponen tasas de interés muy altas. Esto tiene un efecto perverso:

1. Los buenos pagadores, que sí devolverían el dinero, se abstienen de solicitar préstamos debido a las elevadas tasas.

2. Los malos pagadores, que no tienen intención de devolver el dinero, no se ven disuadidos por la alta tasa.

Como resultado, el mercado se queda con los prestatarios de mayor riesgo, lo que perjudica tanto a los buenos pagadores (que no obtienen crédito) como a los prestamistas (que no logran colocar su capital de manera segura).

Otra falla de mercado ocurre cuando un producto final requiere de bienes complementarios que no están disponibles. Si un mercado para uno de los bienes necesarios no existe, el mercado del otro tampoco puede desarrollarse. Un buen ejemplo sería el de la venta de café con

azúcar. Sí existe un productor de café, pero no hay un mercado para el azúcar, o viceversa, la persona que quisiera incursionar en el negocio de vender café endulzado se vería imposibilitada de hacerlo, lo que detiene la creación de un nuevo mercado y de un producto final.

En este ejemplo, el Estado, para corregir esta situación y proteger a los consumidores, puede regular el proceso a fin de garantizar la entrega de información y establecer canales de coordinación adecuados.

4.5 Asimetría de información

Uno de los principales fallos del mercado ocurre cuando hay asimetría de la información, lo que significa que una de las partes en una transacción tiene más o mejor información que la otra. Esta situación puede debilitar la posición de los consumidores, quienes toman decisiones sin tener todos los datos necesarios.

Esta falla es particularmente evidente en mercados como:

1. La venta de autos usados: el vendedor conoce el historial real del vehículo, pero el comprador no.
2. El sector sanitario y de seguros médicos: los proveedores y las aseguradoras tienen un conocimiento superior sobre los riesgos y tratamientos que los pacientes o clientes.
3. El mercado de capitales: los prestamistas tienen información incompleta sobre la solvencia real de los prestatarios.

Para corregir estos fallos y proteger a los consumidores, el Estado a través del gobierno puede intervenir para garantizar la provisión de información suficiente y veraz. El objetivo es nivelar el campo de juego y permitir que las decisiones se tomen con bases más sólidas.

Algunas medidas de intervención gubernamental incluyen:

- Regulación de préstamos: exigir que los prestamistas informen el verdadero tipo de interés de sus productos financieros.
- Estándares de calidad: obligar a los vendedores de autos usados a someter sus productos a pruebas y revelar los resultados a los posibles compradores.

Estas acciones buscan asegurar que la información crítica no sea oculta, permitiendo así que el mercado funcione de manera más eficiente y equitativa para todos.

4.6 Desempleo, inflación y desequilibrio fiscal

Los altos niveles de desempleo se consideran una clara señal de que el mercado capitalista no está funcionando de manera óptima. La mayoría de los economistas concuerdan en que una tasa de desempleo elevada es una prueba contundente de un fallo en el mercado, ya que implica que la economía no está utilizando plenamente sus recursos productivos.

De manera similar, la inflación elevada y los continuos déficits fiscales también son indicadores de desequilibrios que afectan negativamente el bienestar de los ciudadanos. Mientras que la inflación reduce el poder adquisitivo, el déficit fiscal puede generar inestabilidad económica a largo plazo. Juntos, estos problemas macroeconómicos demuestran que el mercado, por sí solo, no siempre logra alcanzar un estado de equilibrio que beneficie a toda la sociedad.

En este escenario el Estado puede regular su participación a través de la política monetaria, fiscal, cambiaría, del empleo, etc.

5. EL ESTADO Y LOS LÍMITES EN SU PARTICIPACIÓN

La intervención estatal en la economía se manifiesta mediante las funciones de asignación, redistribución del ingreso, estabilización y otras decisiones de carácter político, con el propósito de evitar inequidades, desequilibrios macroeconómicos, alzas desmedidas de precios, entre otros efectos negativos. De este modo, el rol del Estado es participar con la finalidad de mejorar las condiciones de vida y garantizar el bienestar de la sociedad.

Si entendemos la economía, en términos generales, como la ciencia social que administra recursos escasos, la intervención del Estado debería inspirarse en ese mismo principio. En tal sentido, su rol no es sustituir al mercado por completo, sino responder a los problemas sociales que requieren soluciones concretas y eficaces.

La distinción teórica entre las dimensiones políticas y económicas de la participación estatal es meramente metodológica, pues en la práctica la sociedad funciona como una unidad en la que las variables interactúan de manera constante. En este marco, el Estado asume diversos roles: actúa como empresario, regulador, agente de transferencia de recursos, ejerce poder de señoreaje, fija salarios, determina la tasa de cambio, entre otros (Hernández, 2005, pág. 58).

Para algunos, el rol estatal debe orientarse a enfrentar problemas como el desempleo, la educación, la salud, la inversión en infraestructura y la reducción de la pobreza. Para otros, en cambio, es la empresa privada la que debe asumir un papel más activo en la economía. De ahí la importancia de precisar con claridad la naturaleza y los alcances de la intervención del Estado y su papel en la sociedad.

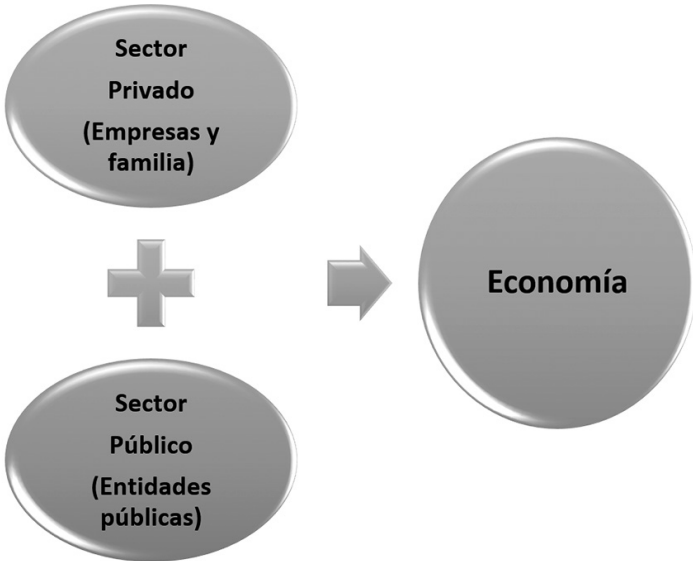
En este contexto surgen interrogantes fundamentales: ¿cuál debe ser el rol del Estado?, ¿debe concebirse como un ente planificador, promotor, intervencionista, liberal o regulador?, ¿debe limitarse únicamente a garantizar la provisión de servicios públicos básicos? Estas preguntas resultan cruciales para definir su función, particularmente en escenarios de elevados niveles de pobreza y escasos ingresos fiscales (León, 2000, pág. 45).

Las respuestas a estos cuestionamientos suelen encontrarse en las constituciones políticas, entendidas como el contrato social elaborado por la clase política y expresión de la visión de Estado. Por ello, en el diseño constitucional o en la configuración de un pacto social, resulta indispensable precisar: ¿cuál será el rol del Estado en la economía?, ¿establecer sus límites?, ¿debe prevalecer una economía de mercado o una economía social de mercado?

El aspecto económico recogido en la Constitución se conoce comúnmente como *Constitución Económica* o *Derecho Constitucional Económico*. Este comprende los principios, criterios, valores y reglas fundamentales que orientan la vida económica y social de un país, constituyendo una hoja de ruta para su desarrollo en los años venideros (Navarro, 2018, pág. 266).

Dentro de la Constitución Económica de cada país se definen los límites y niveles de participación del Estado en la actividad económica. Dicho rol puede asumir un carácter regulador, de economía de mercado, socialista, entre otros, dependiendo del modelo que la clase política decida atribuir al Estado. En última instancia, el propósito de este diseño constitucional es garantizar condiciones que permitan alcanzar el bienestar de la persona.

Ilustración 7
Participación del Estado en la Economía



La Constitución también contempla el financiamiento de los derechos fundamentales de las personas, así como las prioridades de atención que deben guiar la acción estatal, entre ellas la vivienda, la educación y la salud. Asimismo, establece los criterios para la asignación y redistribución de los recursos públicos, con el fin de reducir las inequidades, combatir el desempleo y enfrentar otros problemas sociales que obstaculizan un desarrollo adecuado de la sociedad.

En esta línea, Rico, Villanueva y Rico (2015, pág. 25), en un estudio sobre Economía Pública, señalan que existen factores determinantes en la acción del Estado que delimitan su capacidad de maniobra en el proceso redistributivo, en los cuales predominan los intereses de los grupos económicos dominantes y de presión que condicionan la dirección de la gestión pública; las condiciones socio-políticas dominantes en ese momento, que pueden exigir una u otra respuesta política del Estado; y también por la injerencia de elementos externos —económicos, políticos—, con frecuencia unidos a los intereses de los grandes monopolios.

Ajay Chhibber y otros en el informe del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (1997, págs. 30-31), sobre el papel y la eficacia del Estado, señalan que las funciones gubernamentales abarcan desde aquellas actividades que resultan imposibles de llevar a cabo sin la participación del sector público, hasta aquellas que únicamente asumen los Estados más intervencionistas, como la coordinación de los mercados o la redistribución de bienes. En este

marco, se distinguen tres niveles de intervención estatal (ver cuadro sobre esta referencia):

- *Intervención mínima*, los países con capacidades limitadas se concentran en funciones esenciales, tales como el suministro de bienes públicos puros (derechos de propiedad, estabilidad macroeconómica, control de enfermedades, provisión de agua potable, infraestructura vial básica y protección a los indigentes).

- *Intervención moderada*, el Estado asume funciones intermedias como la gestión de externalidades (por ejemplo, la contaminación), la regulación de monopolios y la provisión de seguros sociales (pensiones y prestaciones por desempleo).

- *Intervención dinámica*, los Estados con mayor capacidad institucional pueden desempeñar un rol más activo, interviniendo en la ausencia de mercados y favoreciendo mecanismos de coordinación económica.

Cuadro 1
Intervención del Estado en la economía

Intervención	Corregir disfunciones del mercado			Aumentar la equidad
Intervención mínima	***Suministro de bienes públicos puros:*** Defensa nacional Orden Público Derechos de propiedad Gestión macroeconómica Salud Pública			***Protección de los pobres:*** Programas de lucha contra la pobreza. Socorro en casos de catástrofe.
Intervención moderada	***Abordar las externalidades:*** Educación básica Protección del medio ambiente	***Regular los monopolios:*** Regulación de los servicios públicos. Políticas antimonopolio	***Corregir la información imperfecta/ incompleta:*** Seguros (salud, vida, pensiones) Reglamentación financiera Protección del consumidor	***Ofrecer seguros sociales:*** Pensiones con efectos redistributivos Subsidios familiares Seguros de desempleo
Intervención dinámica	***Coordinación de la actividad privada:*** Fomentos de los mercados Iniciativas relativas a todo un sector			***Redistribución:*** Redistribución de activos

Fuente: Ajay Chhibber y otros. Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento / Banco Mundial. *El Estado en un mundo en transformación, Informe sobre el desarrollo mundial 1997*. Primera edición, Estados Unidos de América, agosto de 1997, página 30.

En este escenario, el Estado interviene en la economía a través de su servicio civil, de sus autoridades políticas, los cuales forman parte de las instituciones públicas y tiene la responsabilidad de implementar políticas y programas destinados a corregir y regular las imperfecciones del mercado y reducir las inequidades.

Dado que se enfrenta a recursos escasos y múltiples necesidades, resulta fundamental identificar las mejores alternativas de gasto para asegurar una gestión eficiente. En este marco, adquieren especial relevancia el Análisis Costo-Beneficio y otros métodos de evaluación, que permiten comparar opciones y orientar la toma de decisiones más adecuadas, evitando la ejecución de programas ineficientes que puedan convertirse en cargas financieras para los contribuyentes en el corto, mediano y largo plazo.

La participación del Estado en la economía a través de sus instituciones ha recibido diversas denominaciones a lo largo del tiempo, tales como economía del sector público, economía pública, hacienda pública, administración financiera y finanzas públicas.

6. DENOMINACIONES A LA PARTICIPACIÓN ECONÓMICA DEL ESTADO

La intervención del Estado en la economía es permanente y continua. En la actualidad, nadie puede poner en duda su presencia. Lo que sí se discute es el grado de influencia que debe ejercer y los efectos, positivos o negativos, que su participación puede generar en el ámbito económico. Su rol en la economía puede ser necesaria dependiendo el impulso de este.

A lo largo de la historia, los economistas clásicos defendieron la idea de que la intervención estatal debía ser mínima o incluso nula en los asuntos económicos, limitándose únicamente a garantizar el respeto a la propiedad privada y a cumplir funciones esenciales como la defensa y la justicia.

Posteriormente, con el surgimiento del Estado de bienestar, el rol del Estado se amplió y adquirió un carácter más activo. En la actualidad, se reconoce que desempeña un papel fundamental en la estabilidad económica de los países, siendo común hablar de su participación en la vida económica.

Esta intervención en la economía de mercado ha motivado que numerosos especialistas y académicos investiguen su nivel de participación, analicen y evalúen sus alcances e impactos. De estas reflexiones han surgido diversos enfoques y conceptos que buscan definir el papel del Estado en la economía, conocidos bajo las siguientes denominaciones: Hacienda Pública, Finanzas Públicas, Economía Pública, Economía del Sector Público y Administración Financiera.

Ilustración 8
Denominaciones a la participación del Estado



6.1 Hacienda pública

Este concepto constituye uno de los primeros enfoques empleados para analizar la intervención del Estado en la economía. Su objeto es estudiar dicha actuación a través de los programas de ingresos y gastos, con un énfasis particular en la regulación pública. Asimismo, aborda preguntas esenciales como: ¿qué es el sector público?, ¿cuál es su composición?, ¿qué justifica su participación en la economía con fines de asignación, redistribución y estabilización?, y ¿cuáles son los resultados de su accionar? (Universidad Rey Juan Carlos, 2003, pág. 2).

En esta línea, Santiago Álvarez (2001, págs. 7-8) recuerda que Pigou definía la hacienda pública como "la autoridad pública, central o local, [que] tiene funciones y deberes cuya naturaleza varía según el lugar que ocupe. Entre estos deberes se incluye el gasto, y en consecuencia precisa también recaudar ingresos".

Álvarez también cita a Fuentes Quintana, quien entendía la Hacienda Pública como el estudio de la actividad financiera del sector público, es decir, "el conjunto de elecciones económicas que comporta la realización de ingresos y gastos del Estado y la mutua relación existente

entre ellos". En el mismo sentido, Richard Musgrave coincidía en que tradicionalmente la hacienda pública se centra en "el conjunto de problemas que giran en torno al proceso de ingreso-gasto del Estado".

Luciano Castillo (1992, pág. 18), recoge la visión de Luigi Einaudi, para quien la "ciencia de la Hacienda es la ciencia de las leyes según las cuales los hombres proveen a la satisfacción de ciertas necesidades particulares que, para distinguirlas de las necesidades ordinarias privadas, se denominan públicas".

Mauricio Plazas (2006, pág. 283), cita a Esteban Jaramillo, quien sostiene que "la hacienda pública es cosa distinta de la ciencia de la hacienda pública, llamada también ciencia de las finanzas y ciencia fiscal. Esta es el conjunto de reglas y principios que determinan la manera de constituir, administrar e invertir el patrimonio público [...]".

Por su parte, Clímaco Calderón (2018, pág. 15) ofrece una definición en la que señala que:

> La ciencia de la Hacienda Pública, llamada generalmente Ciencia de las Finanzas, tiene por objeto investigar el modo como el Estado y los poderes públicos locales se procuran las riquezas materiales necesarias para su existencia y el ejercicio de sus funciones, así como también examinar la manera como estas riquezas son invertidas. Esta ciencia estudia, en consecuencia, la actividad económica del Estado y de los órganos colectivos inferiores, como los distritos y municipios, o de las divisiones intermediarias, como las provincias, cantones o departamentos.

En efecto, existen múltiples definiciones de hacienda pública propuestas por diversos investigadores y especialistas. Todas ellas permiten evaluar y analizar la actividad financiera del Estado a lo largo del tiempo, en lo que respecta a la obtención de ingresos, la ejecución de gastos y los impactos de estas operaciones en la economía.

Algunas corrientes distinguen entre la "ciencia de la hacienda pública" y la "hacienda pública" como tal; sin embargo, en conjunto, estas concepciones han contribuido a comprender mejor el papel que desempeña el Estado en la vida económica.

6.2 Finanzas públicas

Otro concepto ampliamente difundido en el ámbito financiero es el de finanzas públicas, utilizado para evaluar, analizar y comprender el rol del Estado en la economía, entendido este como persona jurídica con poder coercitivo, propietario de un patrimonio y de bienes que le permiten materializar sus fines.

Para iniciar, Rodríguez (1998, pág. 173) define las finanzas como aquella parte de la economía que estudia el funcionamiento de los mercados financieros, la oferta y el precio de los activos financieros, cuyo objetivo fundamental es maximizar la riqueza de los accionistas de una empresa. También pueden entenderse como el conjunto de actividades vinculadas con la obtención y el uso eficiente del dinero o de los activos financieros.

En este marco, las finanzas públicas constituyen una rama de la economía que estudia la forma en que los gobiernos recaudan recursos, cómo los administran y gastan, así como la efectividad de dichas acciones en la economía y en la sociedad (Pacheco, 2024). Sus principales áreas de análisis comprenden la política fiscal, el gasto público, la deuda y el presupuesto público (Finanzas, 2020).

Diversos autores han definido las finanzas públicas desde distintas perspectivas:

- Para Héctor Villegas (2000, pág. 77) son "el estudio valorativo de cómo y por qué el Estado obtiene sus ingresos y hace sus erogaciones, examinando sintéticamente los distintos aspectos del fenómeno financiero, especialmente económicos, políticos y jurídicos".

- Seldon y Pennance (1975, pág. 264), en su *Diccionario de Economía,* las definen como el "estudio de la naturaleza y los efectos del empleo de los instrumentos fiscales por parte del gobierno —impuestos y gastos, préstamos, y empréstitos, compra y ventas—. Incluye las interrelaciones entre las agencias gubernamentales, al igual que el gobierno y las autoridades locales de un mismo país".

- Guillermo Cabanellas (1996, pág. 438) señala que las finanzas públicas son los "Recursos o rentas públicos recaudados y administrados por el Estado, e invertidos o destinados directamente por éste a la satisfacción de las necesidades generales de la población. Muchos autores las llaman también hacienda pública lo que es gramaticalmente mucho más correcto".

- Finalmente, López, Martínez, Mangas y Paparas (2016, pág. 27) sostienen que:

> las finanzas públicas constituyen la rama del conocimiento que se ocupa del funcionamiento económico del Estado. Por lo tanto, su importancia crece en la medida en que el sector público se vuelve más relevante para la actividad económica. En una economía

> con un Estado poco desarrollado, las finanzas públicas tendrán un papel poco significativo. En cambio, en una economía con un sector público importante, en términos cuantitativos y cualitativos, las finanzas públicas juegan un rol decisivo.

En síntesis, al igual que la hacienda pública, existen múltiples definiciones sobre las finanzas públicas, lo que refleja la evolución del concepto y su adaptación a los distintos grados de intervención estatal en la economía.

Mientras algunas definiciones las reducen al manejo financiero del Estado —esto es, la obtención y uso de recursos—, otras las entienden como una rama del conocimiento que estudia el funcionamiento económico del Estado en su conjunto.

Esta segunda visión se vincula con un modelo de finanzas públicas más amplio, asociado a la expansión del gasto público, el fortalecimiento del gasto social y la construcción de un sistema tributario más equitativo.

6.3 Economía pública

La economía pública es otro concepto utilizado por académicos y especialistas para identificar la participación del Estado en la economía. Barrantes, Manrique y Glave (2018, pág. 5) la definen como "aquella parte del análisis económico que busca comprender tanto el nivel de bienes públicos que desea la sociedad, así como la manera de obtener los recursos para proveerlos".

Barrantes precisa que la economía pública, en este sentido, se diferencia de la economía del sector público, entendida como las decisiones que toma la administración pública respecto al uso de los recursos de la nación. Sin embargo, reconoce que ambas disciplinas comparten temas en común: mientras la economía pública se vincula más estrechamente con la microeconomía, la economía del sector público aborda cuestiones relacionadas con la política fiscal y los aspectos macroeconómicos.

De otro lado, Silva, Páez y Rodríguez (2008, pág. 4) sostienen que la economía pública es una disciplina en proceso de transición, orientada a analizar "la manera como se priorizan y se satisfacen, con recursos escasos, los bienes y servicios de interés colectivo".

En una perspectiva más amplia, los mismos autores (2008, pág. 11) consideran que la economía pública comprende el análisis integral del sector público, incluyendo los ingresos, la deuda y el gasto como

componentes del presupuesto y, por tanto, como base del estudio de las finanzas públicas. Además, abarca el conjunto de acciones del sector público: actividades presupuestarias, regulación, diseño de políticas públicas, gestión de agencias estatales, así como procesos de evaluación y control.

6.4 Economía del Sector Público

La Economía del Sector Público es un concepto relativamente reciente que ha permitido analizar las consecuencias económicas y financieras de la participación del Estado en la economía. Para comprender mejor su alcance, conviene primero precisar qué se entiende por sector público, y luego avanzar hacia su definición como disciplina.

Seldon y Pennance (1975, pág. 498) en su *Diccionario de Economía*, definen al sector público como "aquella parte de las actividades económicas de una nación que están dentro de la esfera gubernamental, incluyendo los seguros sociales, las autoridades locales, las industrias nacionalizadas y otras corporaciones públicas".

Pablo Tagliani (2021, pág. 7) precisa que la "Economía del Sector Público abarca el estudio de la actividad económica-financiera del Estado. En términos más precisos, analiza el proceso de obtención de recursos y aplicación de gastos del sector público, considerando las relaciones entre el estado y la sociedad".

En síntesis, la economía del sector público responde a la necesidad de comprender la intervención del Estado en la economía, ejercida a través de sus instituciones públicas, que generan bienes y servicios destinados a satisfacer una parte esencial de las necesidades de la población, forma parte de la economía nacional y se encuentra bajo la autoridad de los poderes del Estado, responsables de tomar decisiones y planificar sus actividades.

6.5 Administración financiera

La administración financiera, entendida como concepto de la gestión pública, es una institución relativamente reciente cuyos orígenes no superan los últimos cincuenta años, según lo señala el *Manual de Administración Financiera del Estado*, elaborado por el Centro de Capacitación en Política y Gestión Fiscal (CAPGEFI), del Ministerio de Hacienda de la República Dominicana.

En dicho manual (2020, pág. 59) la Administración Financiera del Estado se define a como: "El conjunto de normas, políticas, organizaciones,

sistemas y procesos que regulan, intervienen o se utilizan para la captación, gestión y aplicación de los recursos financieros públicos, con el propósito de *coadyuvar a satisfacer las necesidades colectivas en un marco de legalidad y de la mejor forma posible*".

En una línea similar, Héctor Villegas (2000, pág. 12), la concibe como "el conjunto de operaciones del Estado que tiene por objeto tanto la obtención de recursos como la realización de los gastos públicos necesarios para movilizar las funciones y los servicios públicos aptos para satisfacer las necesidades de la comunidad".

La administración financiera representa una nueva manera de concebir la participación del Estado en la economía. Se orienta a integrar los distintos sistemas públicos bajo una visión unificada, de modo que las áreas productivas del sector público respondan con eficiencia y eficacia a las demandas sociales, contribuyendo así a la mejora del bienestar colectivo.

El Centro de Capacitación en Política y Gestión Fiscal del Ministerio de Hacienda, de la República Dominicana (2020, pág. 59) precisa, además, que el *Sistema de Administración Financiera del Estado* forma parte de otro sistema de mayor jerarquía, que, puede ser el de las Finanzas Públicas o el de la Administración Pública.

En América Latina, los procesos de reforma de la administración financiera comenzaron en la década de 1970, con Ecuador como pionero, seguido por Brasil. En la segunda mitad de los años ochenta se sumaron Bolivia y Chile, y a principios de los noventa se produjo un impulso masivo con Argentina y Paraguay. Posteriormente, a partir de 1999, se incorporaron Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y Venezuela. En suma, casi todos los países latinoamericanos han implementado —o se encuentran implementando— esta reforma (Makón, 1999, págs. 39-40).

6.6 Comentarios sobre estos conceptos

Las distintas definiciones elaboradas por los especialistas al investigar el rol del Estado en la economía —a veces denominadas ciencias, y en otros casos conceptos fiscales y económicos— resultan fundamentales para analizar las actividades que desarrolla el Estado en su función económica. Estas actividades se orientan principalmente a la obtención de recursos y a la satisfacción de las necesidades de la población a través del gasto público. A continuación, se presenta una tabla que resume las apreciaciones de los especialistas, con el fin de facilitar la comprensión y comparación de estas perspectivas.

Tabla 6
Relación entre conceptos que describen la participación del Estado en la economía

Autores	Relación entre conceptos
Héctor Villegas (2000, pág. 62)	Los conceptos de Finanzas, Finanzas Públicas, Hacienda y Hacienda Pública son equivalentes, pues todos hacen referencia a la ciencia que estudia la actividad del Estado para generar ingresos y realizar gastos.
Macón (2001)	Economía del Sector Público, es un sinónimo de finanzas públicas, que tiene larga tradición -probablemente desde la época romana-, pero que presenta limitaciones. No obstante, este concepto sigue siendo predominante en la actualidad.
Delgado y Muñiz (2005, pág. 11)	Consideran sinónimos los conceptos de hacienda y economía pública, al referirse al proceso de ingreso-gasto del Estado y sus efectos en la economía. Con base en el enfoque de Enrique Fuentes Quintana, añaden que la hacienda pública es la rama de la economía que analiza las decisiones tomadas en un contexto de autoridad, en contraposición con la libertad individual propia del mercado.
Leopoldo Gonzalo (2005, pág. 26)	Señala que Economía Pública es genérico y parte de ella, es la Actividad Financiera o Hacienda Pública.
Stiglitz (2006, pág. xiii)	El concepto de Finanzas Públicas se ha desplazado drásticamente, pasó en la década de 1970 para redefinirse como la Economía del Sector Público otorgando igual importancia a la tributación y al gasto público, aunque excluyendo los temas macroeconómicos.
Rosen (2008, págs. 4,16)	Considera Hacienda Pública, como Economía del Sector Público o Economía Pública, al enfocarse en la tributación, el gasto público y sus efectos sobre la asignación de recursos y la distribución de la renta. El término hacienda pública puede resultar equívoco, pues los problemas centrales no son financieros, sino relativos al uso de recursos reales; por ello, algunos autores prefieren hablar de Economía del Sector Público o Economía Pública.
Silva, Páez y Rodríguez (2008, pág. 10)	Las Finanzas Públicas a partir de los años setenta del siglo XX, ha empezado a designarse economía pública. Indican, además, que otros autores han titulado sus manuales como Economía Pública o Economía del Sector Público.
Horacio Corti (2011, pág. 11)	En una visión unitaria del derecho financiero el derecho de la hacienda pública es entendido como "el conjunto de normas jurídicas que regulan la actividad financiera del Estado".
Rico, Villanueva y Rico (2015, pág. 29)	La ciencia de las Finanzas Públicas se le suele también denominar Ciencia de la Economía (o de la Economía Pública), términos que aluden a la disciplina que estudia la actividad del Estado para obtener ingresos y ejecutar gastos.

Autores	Relación entre conceptos
Jesús Huerta de Soto (2024)	Señala que, así como la economía ha pasado de ser entendida como ciencia de la riqueza a constituirse en una teoría de la interacción humana, con la hacienda pública ha ocurrido un proceso similar: se ha transformado en economía pública, entendida como ciencia económica vinculada a la actividad del sector público y como teoría de coacción institucional.
Centro de Capacitación en Política y Gestión Fiscal del Ministerio de Hacienda, de la República Dominicana (2020, págs. 59, 73) .	Indica que las finanzas públicas es parte de la economía encargada de estudiar la actividad financiera del Estado: administración y control de ingresos, gastos y financiamiento, así como sus efectos en la economía y la sociedad. También incluye la gestión del patrimonio público, en el marco de una legislación coherente y un sistema de información económica que facilite la toma de decisiones.

Sobre este tema, puede afirmarse que los conceptos analizados son en su mayoría sinónimos y, en algunos aspectos, presentan ligeras diferencias. Sin embargo, lo esencial es que todos se aplican como disciplinas orientadas a explicar, evaluar y analizar los efectos financieros y económicos de las entidades públicas en su intervención en la economía, en tanto representaciones del Estado.

Finol y Vera-Colina (2011, págs. 118-119) resumen la evolución de la literatura sobre la actividad financiera del Estado señalando que esta ha transitado por diferentes etapas. Tradicionalmente, los términos hacienda, y finanzas públicas se consideraron sinónimos, vigentes probablemente desde la época romana hasta la década de 1950.

Señalan los autores que, a partir de mediados del siglo XX, como consecuencia de los aportes de Samuelson (1983) y otros, la ciencia de las finanzas públicas amplió su ámbito de estudio. En 1959, Musgrave propuso el término Economía Pública, que no tuvo gran acogida, manteniéndose la preferencia por finanzas públicas.

Posteriormente, mencionan que, en el último siglo, surgió la denominación Economía del Sector Público, sin que ello desnaturalizara el concepto de finanzas públicas, pero incorporando un enfoque más microeconómico, poco desarrollado en la literatura en español. En Venezuela, por ejemplo, las reformas de 1999 a la hacienda pública llevaron a la aprobación de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público, que permitió consolidar una normativa antes dispersa en distintos instrumentos legales.

En este sentido, la gestión financiera del Estado ha evolucionado a lo largo del tiempo, y los límites entre estos conceptos son en gran medida subjetivos, pues su alcance depende de factores como: la normativa que regula la obtención de recursos públicos, la magnitud del gasto destinado a los ciudadanos, las políticas y autorizaciones de endeudamiento, el nivel de la deuda pública, uso de tecnología para su evaluación y análisis, así como del marco jurídico que rige la intervención estatal en la economía.

CAPÍTULO III
Administración financiera en el Perú

La actividad financiera "[...] abarca el ciclo financiero completo, que comienza en el momento en que el Estado detrae la riqueza de las economías de los particulares convirtiéndolas en ingresos para cubrir los gastos inherentes a su finalidad de satisfacción de las necesidades públicas, y termina cuando los ingresos se han transformado en servicios públicos o en rentas entregadas por el Estado a las economías privadas" (Rodríguez A., 1970, pág. 15) .

1. LA ADMINISTRACIÓN FINANCIERA DEL SECTOR PÚBLICO

La administración financiera es una de las últimas reformas que se han efectuado en el Estado con la finalidad de mejorar la gestión pública. En su enfoque o en su visión, los sistemas administrativos del Estado se organizan y se sistematizan para orientarlos de la mejor manera, en busca de un Estado más eficiente al servicio del ciudadano. De otro lado, la administración financiera puede considerarse como sinónimo de hacienda pública y por analogía de los conceptos de finanzas públicas, economía pública, economía del sector público, porque al instrumentarse en programas permite el estudio de los recursos públicos o de los ingresos que obtiene el Estado, para ejercer sus funciones, así como de sus políticas públicas para priorizar el destino de sus gastos.

El Estado para cumplir con sus funciones debe adquirir bienes y servicios, como participante de las actividades económicas y sociales del país. La movilización de estos recursos se realiza mediante flujos financieros, que exigen procedimientos y gestiones que permitan su captación, aplicación y oportunidad por los montos requeridos (Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuestos, República de Chile, 1978, pág. 10). Este proceso, se gestiona a través de la Administración Financiera que es el sistema de normas, instancias y procedimientos.

Pio Ballesteros citado por Héctor Villegas (2000, pág. 13) señala que la actividad financiera inicia cuando el Estado se apodera de las riquezas o bienes generados por las distintas economías y las transforma en ingresos destinados para financiar sus gastos derivados de su deber de atender las necesidades públicas y termina cuando dichos ingresos se convierten en servicios públicos o en medios para satisfacer esas necesidades.

Para Horacio Corti (2011, pág. 5), la actividad financiera pública se constituye como una de las condiciones, acaso las más importante, para que los

órganos que estructuran el ordenamiento institucional del Estado, así como la normativa que forman su ordenamiento jurídico, alcancen eficacia y se materialicen en la realidad.

La actividad financiera en su desarrollo es compleja y comprende aspectos económicos, financieros, políticos, jurídicos y otros aspectos como los administrativos, estadísticos, sociológico, etc. Asimismo, esta actividad comprende tres actividades diferenciadas: la planificación (medición de gastos o ingresos futuros materializados en el instituto denominado presupuesto), obtención de ingresos públicos y las erogaciones con sus destinos prefijados (Villegas H., 2000, pág. 18 y 19).

2. LA ADMINISTRACIÓN FINANCIERA DEL SECTOR PÚBLICO EN EL PERÚ

2.1 ¿Cómo se desarrolla la actividad económica y financiera en el Perú?

El contrato social vigente es la Constitución de 1993. En ella, se señala su organización política y jurídica, organizado por el principio de separación de poderes e integrado por el Poder Legislativo, Poder Ejecutivo, Poder Judicial, además de contar con los gobiernos regionales, gobiernos locales y otros organismos públicos autónomos con rango constitucional, que se desenvuelven en un Estado único e indivisible, con un gobierno unitario, representativo y descentralizado.

Pero, además, se establece que los poderes del Estado, así como sus entidades públicas en general intervienen en la economía a través de diversos mecanismos considerando, que el fin o el propósito supremo de la sociedad y del Estado es la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad.

En este aspecto, la Constitución de 1993, en su artículo 44, señala los deberes del Estado y entre ellos, uno de trascendencia, es el que se refiere a promover el bienestar general de la sociedad fundamentado en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación.

En esta misma línea, nuestra carta magna en el Título III del régimen económico, capítulo I de los principios generales, establece en su artículo 58 que este se ejerce en una economía social de mercado y bajo este régimen el Estado tiene la función de orientar el desarrollo del país y actuar en las áreas de la promoción de empleo, salud, educación, servicios públicos e infraestructura.

El régimen económico denominado la *Constitución Económica* es una creación del siglo XX siendo pionera en este aspecto la Constitución de

Weimar. Este concepto, sin connotaciones jurídicas, reconocido como sinónimo de "orden económico", "sistema económico" o "modelo económico" fue introducido para el derecho como "decisión global sobre el orden de la vida económica de una comunidad". Los periodos de guerras mundiales y cambios sociales tuvieron implicancias para el sistema jurídico y dio lugar al nacimiento del derecho económico y estos nuevos conceptos (Chanamé, 2013, pág. 44).

En el Perú, en lo que corresponde a la Constitución Económica, este concepto asoma a finales del siglo XX en las constituciones políticas de 1979 y de 1993. En estas constituciones existe un título exclusivo sobre el régimen económico en el cual se establecen los lineamientos y las reglas económicas y financieras y que en uno de sus fundamentos jurídicos señala que iniciativa privada es libre y se ejerce en una economía social de mercado.

Para Alfred Müller-Armack, economista, sociólogo y político alemán, citado por Álvarez (2014, pág. 261), la Economía Social de Mercado se define como "aquel modelo en el que la economía funciona de acuerdo con las reglas del mercado, pero complementada con garantías sociales". Álvarez, señala que la denominación de *Economía Social de Mercado* empieza a acuñarse en Alemania, país desarrollado de Europa, y que por ese modelo alcanzó niveles sostenidos de progreso social, e incluso el pilar sobre el que reposa hoy su avance económico no es otro que garantizar un mínimo de bienestar al ciudadano, sin importar su nivel social.

El Tribunal Constitucional en el fundamento 16 del Expediente 0008-2003-AI/TC, de fecha 11 de noviembre de 2003, hace referencia a la economía social de mercado, a la economía de mercado y a la planificación de la siguiente manera:

> 16. A modo de conjunción de los principios expuestos, e ingresando de manera más concreta en la determinación solidaria y social en la que se inspira el régimen económico de la Constitución, el artículo 58° de la Carta preceptúa que aquél se ejerce en una economía social de mercado. La economía social de mercado es representativa de los valores constitucionales de la libertad y la justicia, y, por ende, es compatible con los fundamentos axiológicos y teleológicos que inspiran a un Estado social y democrático de derecho. En ésta imperan los principios de libertad y promoción de la igualdad material dentro de un orden democrático garantizado por el Estado. De allí que L. Herhärd y Alfred Müller Armack afirmen que se trata de un orden "en donde se asegura la competencia, y al mismo tiempo, la transformación de la productividad individual en progreso social, beneficiando a todos,

amén de estimular un diversificado sistema de protección social para los sectores económicamente débiles [...]" (*El orden del futuro. La economía social de mercado*. Universidad de Buenos Aires, 1981).

Alude, pues, a la implantación de una mecánica en la que "el proceso de decisión económica está descentralizado y la coordinación de los múltiples poderes individuales se hace a través de las fuerzas automáticas de la oferta y demanda reguladas por los precios". (Juergen B. Donges. "Sistema económico y Constitución alemana". En: *Constitución y Economía*, Madrid: 1977).

Es decir, tanto como se opone a la economía de planificación y dirección central, la economía social de mercado se opone también a la economía del leissez faire, en donde el Estado no puede ni debe inmiscuirse en el proceso económico. "La economía social de mercado, como presupuesto consustancial del Estado Constitucional aparece como una "tercera vía" entre el capitalismo y el socialismo [...]" (Peter Häberle. Incursus. Perspectiva de una doctrina constitucional del mercado: siete tesis de trabajo. En: Pensamiento Constitucional. Año. N.° IV. N°. 4, Lima 1997, pág. 25). Y es que, dado el carácter "social" del modelo económico establecido en la Constitución vigente, el Estado no puede permanecer indiferente a las actividades económicas, lo que en modo alguno supone la posibilidad de interferir arbitraria e injustificadamente en el ámbito de libertad reservado a los agentes económicos.

En lo que corresponde a la administración financiera y el presupuesto público, la Constitución de 1993, en su título III, capítulo IV del régimen tributario y presupuestal, en sus artículos 74 al 82, señala los lineamientos y reglas que se debe tener en cuenta en estos aspectos. Particularmente el artículo 77 establece lineamientos constitucionales que dan el marco jurídico para nuestras finanzas públicas tal como se señala a continuación:

1. La administración económica y financiera del Estado se rige por el presupuesto que, de manera anual, aprueba el Congreso de la República.
2. El presupuesto del sector público se estructura en dos secciones: gobierno central e instancias descentralizadas.
3. La asignación de los recursos públicos debe realizarse de manera equitativa, y su programación y ejecución deben responder a criterios de eficiencia, atención de las necesidades sociales básicas y descentralización.
4. Corresponde a cada circunscripción, conforme a ley, recibir una participación adecuada del total de ingresos y rentas que perciba el

Estado por la explotación de los recursos naturales en su territorio, bajo la modalidad de canon.

Como antecedente de la administración financiera y del presupuesto público, podemos mencionar que las constituciones políticas de 1823, 1826, 1828, 1834, 1839, 1856, 1860, 1867, 1920, 1933, 1979 y de 1993 incorporan, de diversas formas y con distintos niveles de desarrollo, referencias expresas a la hacienda, al presupuesto, a los ingresos, a los gastos y a las contribuciones del Estado.

Dichas referencias se expresan en las primeras constituciones del siglo XIX de forma separada en lo que corresponde a los temas tributarios, las obligaciones de contribuir a los gastos públicos y el control del gasto por el Parlamento. A partir de las constituciones políticas de 1920 y 1933 existe una evolución hacia una mayor institucionalización del régimen económico-financiero y se incorporan nuevas reglas sobre la aprobación del presupuesto, administración de los recursos y el control del gasto.

En la Constitución de 1979 se marca un precedente importante al establecer un sistema presupuestario más articulado, delimitando con más precisión las competencias del Poder Legislativo y Poder Ejecutivo. En la Constitución de 1993 se consolida este proceso y es sistematizado la regulación del régimen económico y financiero del Estado, integrando el presupuesto público en un marco constitucional dirigido a la economía social de mercado, al equilibrio fiscal y a la disciplina presupuestaria, sin dejar de reconocer la función de control político y fiscalizador del Congreso de la República.

Es de señalar que, la Administración Económica y Financiera del Estado o del Sector Público, es permanente y constante en el tiempo y se rige por el presupuesto público —que forma parte de la política fiscal— y que permite conocer cuáles serán sus ingresos y sus gastos para un periodo determinado, generalmente de un año fiscal. Esta política se concreta en la elaboración del presupuesto público que tiene diversos impactos entre ellos, el económico, social y político.

El desarrollo del marco constitucional está regulado por el conjunto de leyes y reglamentos en los cuales se establecen las regulaciones, subsidios e impuestos que alteran los incentivos económicos para obtener unos fines o resultados económicos específicos. En este sentido, el Estado a través del organismo correspondiente, utiliza los instrumentos económicos para llegar a concretar sus estrategias e intervenir en economía mediante las políticas instrumentales, entre las

que comprende: la política fiscal, monetaria, cambiaria, de precios, y de sector exterior.

En materia de política fiscal, el ente rector es el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), a través del Viceministerio de Economía, del cual depende la Dirección General de Política Fiscal[1] y del Viceministerio de Hacienda[2] dependen las direcciones generales de Presupuesto Público y del Tesoro Público. De igual forma[3], se dispone que corresponde a este ministerio planificar, dirigir y controlar los asuntos vinculados con la tributación, política aduanera, financiamiento, endeudamiento, presupuesto, tesorería y contabilidad, además de armonizar la actividad económica nacional.

De otro lado, en lo que corresponde a la política monetaria y de precios, el Banco Central de Reserva del Perú de conformidad con los artículos 83 y 84 de la Constitución de 1993, tiene como finalidad preservar la estabilidad monetaria y tiene las funciones de emisión de billetes y monedas, regular la moneda y el crédito, administrar las reservas internacionales y tiene la prohibición de conceder financiamiento al erario nacional o tesoro público.

2.2 La administración financiera del Sector Público

Una primera definición jurídica de la Administración Financiera del Sector Público se encuentra en el artículo 3 de la Ley 28112, Ley Marco de la Administración Financiera del Sector Público, publicada el 28 de noviembre de 2003, donde se establece que:

> La Administración Financiera del Sector Público comprende el conjunto de normas, principios y procedimientos utilizados por los sistemas que lo conforman y, a través de ellos, por las entidades y organismos participantes en el proceso de planeamiento, captación, asignación, utilización, custodia, registro, control y evaluación de los fondos públicos.

Posteriormente, este concepto fue sustituido por la definición establecida en el numeral 2 del artículo 4 del Decreto Legislativo 1436, Decreto Legislativo Marco de la Administración Financiera del Sector Público —publicado el 16 de septiembre de 2018, norma que igualmente derogó la Ley 28112—, señalándose que constituye:

> La gestión de los derechos y obligaciones económicas financieras de titularidad del Estado, mediante la aplicación de reglas, principios y procedimientos por los que se rigen sus componentes.

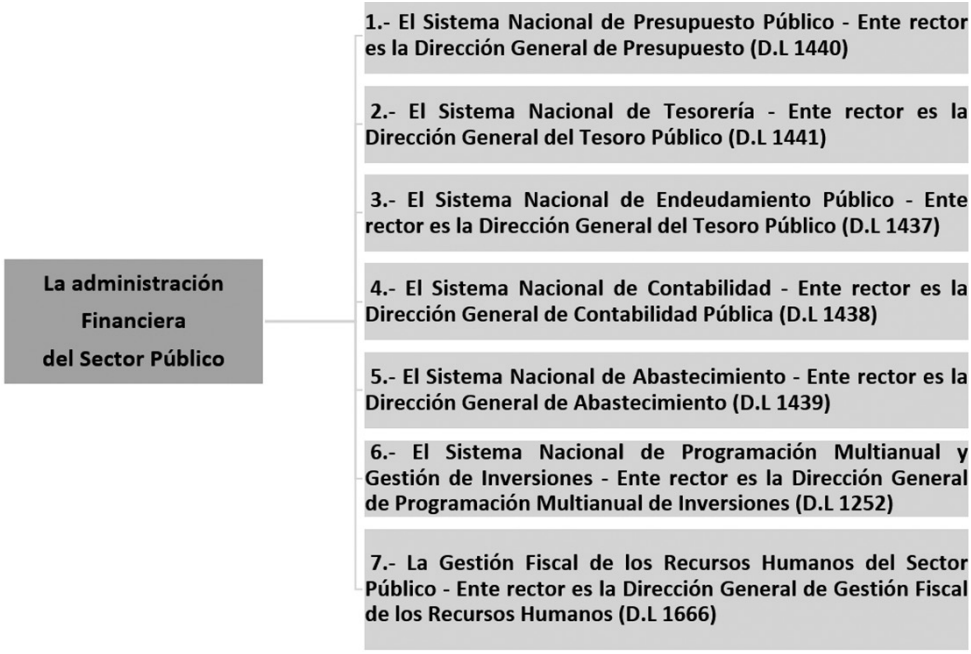
1 Artículos 13 y 22 del Decreto Legislativo 183, Ley Orgánica del Ministerio de Economía y Finanzas.
2 Artículo 14 del Decreto Legislativo 183, Ley Orgánica del Ministerio de Economía y Finanzas.
3 Artículo 5 del Decreto Legislativo 183, Ley Orgánica del Ministerio de Economía y Finanzas.

Luego, el Decreto Legislativo 1436, en el capítulo I referido a las disposiciones generales establece: el objeto, los principios, lineamientos generales, definiciones y el ámbito de aplicación de la Administración Financiera del Sector Público. Su finalidad es fijar normas básicas que garanticen una gestión integrada y eficiente, articulada de manera inter sistémica, dentro de un marco de sostenibilidad y responsabilidad fiscal.

En este sentido, la Administración Financiera del Sector Público no constituye un sistema autónomo, sino un entramado institucional compuesto por diversos sistemas administrativos, a través de los cuales las entidades estatales intervienen en la gestión y administración de los recursos públicos, asegurando coherencia, eficiencia y transparencia en el manejo de las finanzas estatales.

De acuerdo con el artículo 6 del Decreto Legislativo 1436, la Administración Financiera del Sector Público está integrada por seis sistemas, a los que se suma el componente de la Gestión Fiscal de los Recursos Humanos del Sector Público. Sus entes rectores son direcciones generales pertenecientes al Ministerio de Economía y Finanzas. Para una mejor comprensión, se presenta a continuación la siguiente ilustración:

Ilustración 9
La administración financiera del Sector Público en el Perú



El diseño jurídico vigente de la Administración Financiera del Sector Público encuentra su antecedente inmediato en la Ley 28112, Ley Marco de la Administración Financiera del Sector Público. Dicha norma fue el resultado del estudio, análisis y aprobación del Proyecto de Ley 3291/2001-CR, Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público, presentado por el Poder Ejecutivo el 28 de junio de 2002.

En la exposición de motivos de este proyecto se destacaba que la finalidad de la propuesta era dotar al Estado de una base legal uniforme y permanente en materia de administración financiera, con el propósito de superar las limitaciones que generaba la dispersión normativa existente. Asimismo, se buscaba evitar la superposición de sistemas de información y la duplicidad de esfuerzos en la recopilación de datos relativos a la gestión de los recursos públicos, factores que debilitaban la eficiencia y transparencia en el manejo de las finanzas estatales.

En ese sentido, el Proyecto de Ley 3291/2001-CR constituye un hecho fundamental en la evolución normativa de la Administración Financiera del Sector Público, en la medida en que introdujo un enfoque integrador y sistémico orientado a fortalecer la sostenibilidad fiscal y la coherencia institucional. Sobre esta base se consolidó la Ley 28112, que sentó las primeras pautas de un modelo de gestión financiera pública articulado y moderno. El proyecto de ley en su exposición de motivos, página 1, señala textualmente lo siguiente:

[...]

1. El proyecto de ley que se adjunta tiene por objeto establecer una base legal de carácter uniforme y permanente para la Administración Financiera del Estado y, al mismo tiempo, evitar la superposición de sistemas de información ad hoc y la duplicidad de esfuerzos en la obtención de datos sobre la gestión de los recursos financieros del Estado, con fines no solo de seguimiento sino también de elaboración de una Cuenta General oportuna, confiable y pertinente en cuanto al consolidado del Sector Público No Financiero. El proyecto responde también a la demanda por una administración financiera moderna y transparente, institucionalizando asimismo el uso de la Tecnología de la Información.

2. Una adecuada gestión de los recursos financieros del Estado depende en gran medida de la articulación entre los sistemas constituidos para el efecto, y por cierto de la capacidad de coordinación de quienes ejercen la autoridad al interior de estos,

tanto en el nivel central como en el ámbito descentralizado u operativo.

3. En tal sentido, la administración financiera del Sector Público, actualmente conformada por sistemas horizontales, carece de un cuerpo normativo que los organice de una manera expresa en torno a una estructura integrada y comprehensiva; por cuya razón, entre otros motivos que también se describen en la presente exposición, se plantea la dación de la presente ley como marco normativo fundamental para efectos de que la regulación específica de cada una de las áreas conformantes, Presupuesto, Tesorería, Endeudamiento y Contabilidad, responda a los requerimientos del funcionamiento de la Administración Financiera del Sector Público coma una estructura integrada.

[...]

En ese contexto de la historia, la Administración Financiera del Estado se encontraba organizada en sistemas de carácter sectorial y aislado, carentes de un cuerpo normativo integrador que permitiera articular de manera coherente los esfuerzos estatales en la gestión de las finanzas públicas. Si bien existía un marco jurídico aplicable al presupuesto público, la tesorería, el endeudamiento y la contabilidad, este carecía de una estructura unificada dentro de un régimen jurídico financiero del Estado.

Sobre esta problemática, la exposición de motivos del Proyecto de Ley, en sus páginas 1 a 3, señala textualmente lo siguiente:

[...]

4. Si bien respecto al régimen normativo presupuestario se tiene una Ley de Gestión Presupuestaria del Estado, por un lado ésta contempla en ciertos aspectos disposiciones que corresponden a otros sistemas mientras que, por otro lado, la normativa de tesorería tiene como sustento una diversidad de normas de rango de ley que, en algunos casos se superponen y, en otros, requieren actualizarse teniendo en cuenta la evolución en el tratamiento operativo del movimiento de fondos del Tesoro Público así como de otras fuentes de financiamiento.

5. Así tenemos que, en cuanto al Endeudamiento Público se refiere, se encuentra vigente el Decreto Legislativo N° 5, Ley General de Endeudamiento Público Externo, del 30 de diciembre de 1980,

la misma que se encuentra desfasada, en la medida que señala requisitos y procedimientos a la fecha inaplicables, a la vez que hace referencia a entidades que en algunos casos han desaparecido; dada la fecha de su concepción, no incluye disposiciones relativas al control de los desembolsos de los créditos y a operaciones de Administración de Pasivos, aspectos de particular relevancia a la luz de los avances en el manejo de las finanzas internacionales especialmente.

6. Algo similar podríamos afirmar respecto de la legislación relacionada con el Sistema Nacional de Contabilidad y, especialmente en cuanto a aquella de aplicación para efectos de la elaboración de la Cuenta General de la República.

7. El mencionado proyecto de Ley tiene también como parte de sus objetivos fortalecer la gestión de la Tesorería del Estado, dando el marco normativo general que permita dotar a la Dirección General del Tesoro Público de herramientas de gerencia financiera del Sector Público y modernizar los aspectos operativos vinculados con su tradicional función pagadora e incluyendo la diversificación de los instrumentos de manejo de liquidez así como la centralización de los fondos públicos en torno a la Cuenta Única, respetando a favor del organismo correspondiente el régimen de administración de aquellos fondos que no constituyen parte de la fuente de financiamiento Recursos Ordinarios.

8. Asimismo, se busca optimizar las tareas de seguimiento de desembolsos de los recursos del endeudamiento público, que realiza la Dirección General de Crédito Público, a través de un único medio de registro y fuente de información constituida por el SIAF SP y sentar las condiciones legales generales pare una mejor gestión de dichos recursos.

9. Por otro lado, se requiere también disponer de un mayor nivel de integración en cuanto al diseño y establecimiento de los instrumentos técnico normativos para el ingreso de datos y elaboración de estados financieros con la consistencia y oportunidad y transparencia que demanda el manejo de los fondos públicos pare lo cual se requiere que la información guarde la coherencia necesaria con la estructura de los otros datos que sirven de base al conjunto de categorías y procesos técnicos propios de los otros sistemas conformantes, consolidando al SIAF-SP como único sistema de registro.

10. Si bien la actitud constructiva y de mutua cooperación entre los responsables de los sistemas, y utilizando el SIAF-SP que hoy viene operando para el manejo y control de la ejecución presupuestaria y de las operaciones de tesorería, ha permitido hasta la fecha una apropiada coordinación en cuanto a la gestión financiera del Sector Público, es fundamental el establecimiento de un conjunto de normas básicas de administración financiera integrada que de a dicha coordinación un carácter permanente y propicie el desarrollo de nuevas herramientas de beneficio común a todos los sistemas, a fin de permitir optimizar la canalización de los fondos públicos y en general mejorar la realización de la mencionada gestión.

11. En tal sentido se plantea también la incorporación del Órgano rector del Sistema Nacional de Contabilidad Pública no solo desde el punto de vista técnico sino también organizacional para que, conjuntamente con los otros sistemas conformantes de la Administración Financiera del Sector Público, se sujeten a una Única dirección y política de gestión, en este caso el Ministerio de Economía y Finanzas, a través del Viceministerio de Hacienda.

    [...]

La Ley 28112 tuvo como objeto modernizar e integrar los sistemas financieros de la Administración Financiera del Sector Público dentro de un nuevo orden legal, reconociendo los derechos y obligaciones de contenido económico-financiero del Estado a través de sus entidades públicas. Esta norma estableció como parte de la Administración Financiera del Estado los siguientes sistemas administrativos:

1. Sistema Nacional de Presupuesto, a cargo de la Dirección Nacional del Presupuesto Público.

2. Sistema Nacional de Tesorería, a cargo de la Dirección Nacional del Tesoro Público.

3. Sistema Nacional de Endeudamiento, a cargo de la Dirección Nacional del Endeudamiento Público.

4. Sistema Nacional de Contabilidad, a cargo de la Dirección Nacional de Contabilidad Pública.

Asimismo, la Ley dispuso que la gestión de dichos sistemas debía desarrollarse en concordancia con las disposiciones de la Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal y del Marco Macroeconómico

Multianual, de modo que la administración financiera del Estado se ejecutara bajo reglas fiscales claras y predecibles.

Posteriormente, el 16 de septiembre de 2018, se promulgó el Decreto Legislativo 1436, Decreto Legislativo Marco de la Administración Financiera del Sector Público, que actualizó y modernizó el marco legal, derogando la Ley 28112. Esta norma fue emitida en virtud de las facultades legislativas conferidas al Poder Ejecutivo por la Ley 30823, la cual lo autorizó a legislar, entre otras materias, en gestión económica, competitividad, integridad, lucha contra la corrupción y modernización del Estado, por un plazo de sesenta días calendario.

En los considerandos el Decreto Legislativo 1436, se enfatizó la necesidad de modernizar el diseño jurídico de la Administración Financiera del Sector Público, adecuándolo a los nuevos desafíos de la gestión fiscal y consolidando los principios de sostenibilidad y responsabilidad fiscal. Con ello, se buscó fortalecer la coherencia de las políticas públicas y contribuir al desarrollo económico dentro de un marco de inclusión y equidad social.

Para garantizar su gobernanza, la norma creó un Comité de Coordinación en el ámbito del Viceministerio de Hacienda del Ministerio de Economía y Finanzas, encargado de liderar la articulación de la Administración Financiera del Sector Público. Este comité está integrado por el viceministro de Hacienda, quien lo preside, los directores generales de Presupuesto Público, Tesoro Público, Contabilidad Pública, Programación Multianual de Inversiones, Abastecimiento y Gestión Fiscal de los Recursos Humanos, y cuenta además con una secretaría técnica.

En este nuevo diseño institucional, la Administración Financiera del Sector Público, bajo la conducción del Ministerio de Economía y Finanzas, comprende los siguientes sistemas administrativos y componentes:

1. Sistema Nacional de Presupuesto Público.
2. Sistema Nacional de Tesorería.
3. Sistema Nacional de Endeudamiento Público.
4. Sistema Nacional de Contabilidad.
5. Sistema Nacional de Abastecimiento.
6. Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones.
7. La Gestión Fiscal de los Recursos Humanos del Sector Público.

La incorporación de los sistemas de Abastecimiento, Programación Multianual y Gestión de Inversiones, y la Gestión Fiscal de los Recursos Humanos del Sector Público refleja un enfoque más integral en la gestión financiera pública, orientado a garantizar la disciplina y prudencia fiscal, así como a preservar la solvencia del sector público en el mediano y largo plazo.

En este sentido, la Administración Financiera del Sector Público se articula con el Decreto Legislativo 1276, que aprueba el Marco de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal del Sector Público No Financiero, con el objetivo de establecer un régimen fiscal prudente, responsable, transparente y predecible. Este marco permite el seguimiento y la rendición de cuentas, fortaleciendo además la gestión de activos y pasivos públicos bajo un enfoque de riesgos fiscales.

Adicionalmente, el Decreto Legislativo 1436 consagra principios jurídicos que orientan la Administración Financiera del Estado, tales como la multianualidad, la responsabilidad fiscal, la sostenibilidad fiscal, la descentralización operativa, la articulación, la centralización normativa y la probidad, entre otros. En particular se refieren a lo siguiente:

1. **Articulación:** gestión de los recursos públicos de manera integrada e inter sistémica.

2. **Centralización normativa:** facultad de los entes rectores de los sistemas administrativos para definir las normas de administración interna, precisando funciones, responsables y asignación de recursos humanos.

3. **Descentralización operativa:** responsabilidad de las unidades ejecutoras de aplicar los lineamientos dictados en el marco de la Administración Financiera del Sector Público.

4. **Multianualidad:** gestión articulada de los recursos bajo una perspectiva plurianual coherente con la política fiscal vigente.

5. **Probidad:** obligación de prevenir actos de corrupción, actuando conforme a los principios y valores de la función pública, con transparencia y control.

6. **Responsabilidad fiscal:** compromiso de diseñar políticas públicas bajo un manejo fiscal prudente y disciplinado, cumpliendo estrictamente con el marco macrofiscal, para preservar la estabilidad macroeconómica.

7. **Sostenibilidad fiscal:** obligación de preservar la solvencia del sector público en el mediano plazo, evaluando previamente la capacidad financiera del Estado antes de asumir obligaciones con impacto fiscal.

8. **Gestión responsable:** deber de orientar los fondos públicos hacia los fines del Estado, garantizando eficiencia, eficacia, economía y calidad en el gasto público.

En suma, el Decreto Legislativo 1436 no solo amplió el ámbito de la Administración Financiera del Sector Público, sino que también redefinió sus principios rectores, incorporando una visión integral y de largo plazo para asegurar la estabilidad macroeconómica y la transparencia en el manejo de las finanzas públicas. A continuación, para mayor ilustración se presenta un resumen del desarrollo jurídico de los sistemas administrativos que forman parte de la Administración Financiera del Estado.

2.3 Sistema Nacional de Endeudamiento Público

El Decreto Legislativo 1437, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Endeudamiento Público, (publicado el 16 de setiembre de 2018) aprueba la creación y organización de dicho sistema, cuya rectoría corresponde a la Dirección General del Tesoro Público del Ministerio de Economía y Finanzas.

El Sistema Nacional de Endeudamiento Público tiene como finalidad establecer el marco jurídico que regula la gestión del financiamiento del Sector Público. Para ello, incorpora un conjunto de principios, procesos, normas, procedimientos, técnicas e instrumentos orientados a la administración de pasivos y sus riesgos financieros, en coordinación e integración con el Sistema Nacional de Tesorería.

El artículo 9 del Decreto Legislativo 1437 establece que la Ley de Endeudamiento del Sector Público, aprobada anualmente conforme al artículo 78 de la Constitución de 1993, debe contener, de manera fundamental, el monto máximo de endeudamiento que puede aprobar el Gobierno Nacional en un año fiscal, en función de las metas fijadas en el Marco Macroeconómico Multianual, el destino de este monto, y el monto máximo de las garantías que el Gobierno Nacional puede otorgar o contratar con organismos multilaterales o agencias oficiales de crédito.

Finalmente, debe señalarse que, mediante su disposición complementaria derogatoria única, el Decreto Legislativo 1437 derogó

la Ley 28563, Ley General del Sistema Nacional de Endeudamiento, consolidando de esta manera un nuevo marco normativo acorde con los principios de sostenibilidad y responsabilidad fiscal.

2.4 Sistema Nacional de Contabilidad

El Decreto Legislativo 1438, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Contabilidad, (publicado el 16 de setiembre de 2018) tiene por finalidad aprobar el marco jurídico que regula dicho sistema, cuya rectoría corresponde a la Dirección General de Contabilidad Pública del Ministerio de Economía y Finanzas.

El Sistema Nacional de Contabilidad tiene como objetivo regular la elaboración de los estados financieros de todas las entidades públicas, sin excepción, así como su integración y consolidación en la Cuenta General de la República, considerando los distintos niveles de gobierno, las empresas públicas y la seguridad social.

Este sistema se concibe como el conjunto de principios, procesos, normas, procedimientos, técnicas e instrumentos mediante los cuales se ejecuta y evalúa el registro contable de los hechos económicos, financieros y patrimoniales del Sector Público, en armonía con la normativa contable internacional vigente.

En el marco de este sistema, se regula específicamente lo relativo a la Cuenta General de la República, incluyendo su definición, estructura, fases o etapas y mecanismos de difusión (artículos 20 al 30 del Decreto Legislativo 1438).

Asimismo, mediante su disposición complementaria derogatoria única, el Decreto Legislativo 1438 derogó la Ley 28708, Ley General del Sistema Nacional de Contabilidad, así como el literal a) del artículo 6 de la Ley 28951, Ley de Actualización de la Ley 13253, de profesionalización del Contador Público y de creación de los Colegios de Contadores Públicos. De esta manera, se consolidó un nuevo marco normativo contable alineado con los estándares internacionales y con las exigencias de transparencia y rendición de cuentas en la gestión pública.

2.5 Sistema Nacional de Abastecimiento

El Sistema Nacional de Abastecimiento se encuentra regulado por el Decreto Legislativo 1439, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Abastecimiento (publicado el 16 de setiembre de 2018), cuya rectoría corresponde a la Dirección General de Abastecimiento del Ministerio de Economía y Finanzas.

Este sistema tiene por finalidad establecer los principios, procesos, normas, procedimientos, técnicas e instrumentos que regulan la provisión de bienes, servicios y obras destinados al cumplimiento de los objetivos del Estado, a través de los procesos de la cadena de abastecimiento público.

El ámbito de aplicación del Sistema Nacional de Abastecimiento comprende a todas las entidades del sector público, y está conformado por los siguientes órganos e instancias:

1. La Dirección General de Abastecimiento del Ministerio de Economía y Finanzas.
2. El Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE).
3. La Central de Compras Públicas (PERÚ COMPRAS).
4. Las áreas involucradas en la gestión de la cadena de abastecimiento público en cada entidad.

Luego, en su disposición complementaria derogatoria única, el Decreto Legislativo 1439 derogó el Decreto Ley 22056, que instituyó el antiguo Sistema de Abastecimiento, así como el capítulo II del Decreto Ley 22867, norma destinada a impulsar el proceso de desconcentración administrativa. De esta manera, se consolidó un nuevo marco normativo en materia de abastecimiento público, alineado con criterios de eficiencia, transparencia y orientación a resultados.

2.6 Sistema Nacional de Presupuesto Público

El Decreto Legislativo 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público (publicado el 16 de setiembre de 2018), aprueba la creación y organización de dicho sistema, cuyo órgano rector es la Dirección General de Presupuesto Público del Ministerio de Economía y Finanzas. Dicho sistema se concibe como el conjunto de principios, procesos, normas, procedimientos, técnicas e instrumentos que regulan y conducen el proceso presupuestario de las entidades públicas.

La finalidad de este sistema es promover la eficacia y eficiencia del proceso presupuestario, orientándolo al logro de resultados prioritarios y al fortalecimiento del desempeño institucional, en concordancia con las políticas públicas. Dicho propósito se materializa a lo largo de las distintas fases del ciclo presupuestario: programación multianual, formulación, aprobación, ejecución y evaluación.

Por último, mediante su disposición complementaria derogatoria única, el Decreto Legislativo 1440 derogó la Ley 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, con excepción de la cuarta, sétima, octava, décima, duodécima y décimo tercera disposición final, así como de la segunda, tercera, cuarta, sexta, sétima y novena disposición transitoria, las cuales mantienen su vigencia.

2.7 Sistema Nacional de Tesorería

Se encuentra regulado por el Decreto Legislativo 1441, (publicado el 16 de setiembre de 2018) Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Tesorería, cuya rectoría corresponde a la Dirección General del Tesoro Público del Ministerio de Economía y Finanzas.

Este sistema está constituido por el conjunto de principios, procesos, normas, procedimientos, técnicas e instrumentos mediante los cuales se gestiona el flujo financiero del Estado, comprendiendo tanto la estructuración del financiamiento del presupuesto del Sector Público como la administración de los activos financieros del Sector Público No Financiero.

Finalmente, mediante su disposición complementaria derogatoria única, el Decreto Legislativo 1441 derogó la Ley 28693, Ley General del Sistema Nacional de Tesorería.

2.8 La Gestión Fiscal de los Recursos Humanos en el Sector Público

Mediante el Decreto Legislativo 1666, Decreto Legislativo Marco de la Gestión Fiscal de los Recursos Humanos en el Sector Público (publicado el 24 de setiembre de 2024), se reguló la Gestión Fiscal de los Recursos Humanos, a cargo de la Dirección General de Gestión Fiscal de los Recursos Humanos del Ministerio de Economía y Finanzas.

El objeto del decreto legislativo, regulado en el artículo 1, tiene como propósito fortalecer la normativa vigente para consolidar la Gestión Fiscal de los Recursos Humanos del Sector Público, regular la asignación y utilización eficiente de los fondos públicos destinados a los ingresos que corresponden a los recursos humanos del Sector Público, la Planilla Única del Sector Público, y otros aspectos vinculados a esta materia.

De acuerdo con su artículo 5, la gestión fiscal de los recursos humanos del sector público está a cargo de la Dirección General de Gestión Fiscal de los Recursos Humanos del Ministerio de Economía y Finanzas, teniendo en cuenta que:

- Forma parte de la Administración Financiera del Sector Público e integra el Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos. Se define como la formulación de la política fiscal en materia de ingresos del personal del sector público, a través de análisis técnicos, económicos y financieros, con el fin de mejorar la eficiencia y la calidad del gasto público.

- Comprende la evaluación, validación y registro de los ingresos correspondientes a los recursos humanos del sector público, con criterios de transparencia, legalidad, eficiencia y eficacia, observando los principios de equilibrio fiscal, programación multianual, reglas macrofiscales y disposiciones para la estabilidad presupuestaria de cada ejercicio fiscal.

Cabe precisar que este marco legal fue regulado inicialmente por el Decreto Legislativo 1442, Decreto Legislativo de la Gestión Fiscal de los Recursos Humanos en el Sector Público, el cual fue derogado por la única disposición complementaria derogatoria de la Ley 31188, Ley de Negociación Colectiva en el Sector Estatal, publicada el 2 de mayo de 2021, habiendo tenido una vigencia aproximada de tres años.

Posteriormente:

- El 9 de mayo de 2021 se publicó el Decreto de Urgencia 044-2021, que estableció medidas extraordinarias y urgentes en materia de gestión fiscal de los recursos humanos del sector público.

- El 30 de julio de 2022 se publicó la Ley 31538, que en su artículo 30 otorgó vigencia permanente al numeral 1.2 del artículo 1, así como a los artículos 2 y 3 del Decreto de Urgencia 044-2021.

- El 6 de diciembre de 2022 se promulgó la Ley 31640, Ley de Endeudamiento del Sector Público para el Año Fiscal 2023, que en su séptima disposición complementaria modificatoria incorporó los numerales 3.8 y 3.9 al artículo 3, así como la primera, segunda y tercera disposición complementaria final del Decreto de Urgencia 044-2021. Estas modificaciones regularon aspectos relacionados con la planilla de pagos del sector público, los ingresos e incorporación de personal, la base imponible para la contribución a EsSalud de los trabajadores bajo el régimen CAS (Decreto Legislativo 1057), y el cobro de retenciones legales en la liquidación de devengados.

- El 6 de diciembre de 2023 se publicó la Ley 31955, Ley de Endeudamiento del Sector Público para el Año Fiscal 2024, que en

su quinta disposición complementaria modificatoria incorporó el artículo 3-A al Decreto de Urgencia 044-2021.

En resumen, la regulación de la gestión fiscal de los recursos humanos del sector público se inició con el Decreto Legislativo 1442 (16 de septiembre de 2018), posteriormente derogado por la Ley 31188 (2 de mayo de 2021). Luego, el Decreto de Urgencia 044-2021 estableció un nuevo marco jurídico con carácter permanente, al cual se fueron incorporando diversas disposiciones legales que fortalecieron la regulación en esta materia.

Finalmente, el 24 de septiembre de 2024 se promulgó el Decreto Legislativo 1666, Decreto Legislativo Marco de la Gestión Fiscal de los Recursos Humanos en el Sector Público, en el marco de la Ley 32089, mediante la cual el Congreso de la República delegó facultades legislativas al Poder Ejecutivo en materia de equilibrio fiscal, entre otros aspectos, por un plazo de noventa días calendario.

2.9 Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones

Mediante el Decreto Legislativo 1252, Decreto Legislativo que crea el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones y deroga la Ley 27293, Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública, (publicado el 1 de diciembre de 2016) se regula el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones.

Este sistema tiene como órgano rector a la Dirección General de Programación Multianual de Inversiones del Ministerio de Economía y Finanzas y se constituye como el conjunto de principios, procesos, normas, procedimientos, técnicas, instrumentos, parámetros y metodologías que orientan y gestionan el ciclo de inversión, supervisando la calidad de su aplicación.

La finalidad del sistema es regular el ciclo de inversión, el cual comprende las siguientes fases: programación multianual de inversiones, formulación y evaluación, ejecución y funcionamiento.

Las inversiones de optimización, ampliación marginal, reposición y rehabilitación (IOARR) no constituyen proyectos de inversión; por ello, no les resultan aplicables las fases de programación multianual de inversiones ni de formulación y evaluación.

Se establece que solo pueden asignarse fondos públicos e iniciarse la fase de ejecución de aquellas inversiones registradas en el banco

de inversiones y que cuenten con declaración de viabilidad, cuando corresponda.

Se dispone, además, que las decisiones de inversión que no se ajusten a lo establecido en la presente norma deben ser autorizadas mediante decreto supremo, refrendado por el ministro del sector correspondiente y por el ministro de Economía y Finanzas.

Asimismo, mediante el artículo 1 del Decreto Legislativo 1252 se derogó la Ley 27293, Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública. Del mismo modo, su disposición complementaria derogatoria única dejó sin efecto la primera disposición complementaria final del Decreto Legislativo 1224, Decreto Legislativo del Marco de Promoción de la Inversión Privada mediante Asociaciones Público-Privadas y Proyectos en Activos, así como todas aquellas disposiciones que se opongan a lo establecido en el Decreto Legislativo 1252.

3. ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN FINANCIERA DEL SECTOR PÚBLICO

Para delimitar el ámbito de actuación del Estado en la economía, resulta necesario, en primer lugar, revisar la definición del sector público. Una primera definición se encuentra en la Resolución Directoral 007-99-EF-76.01, que aprueba el *Glosario de Términos* del Sistema de Gestión Presupuestaria del Estado, en el que se señala: "**Sector Público:** En cuentas nacionales, se refiere a la parte del sistema económico relacionada con la actividad estatal, ya sea financiera o no financiera. Incluye a las entidades del Gobierno Central, instancias descentralizadas y empresas públicas financieras y no financieras".

Por su parte, el numeral 10 del artículo 4 del Decreto Legislativo 1436, Decreto Legislativo Marco de la Administración Financiera del Sector Público, establece: "Sector Público: es el conjunto de entidades, empresas públicas y otras formas organizativas a las cuales se aplica la Administración Financiera del Sector Público, que comprende el sector público financiero y no financiero, según se desarrolla en el párrafo 5.2 del artículo 5".

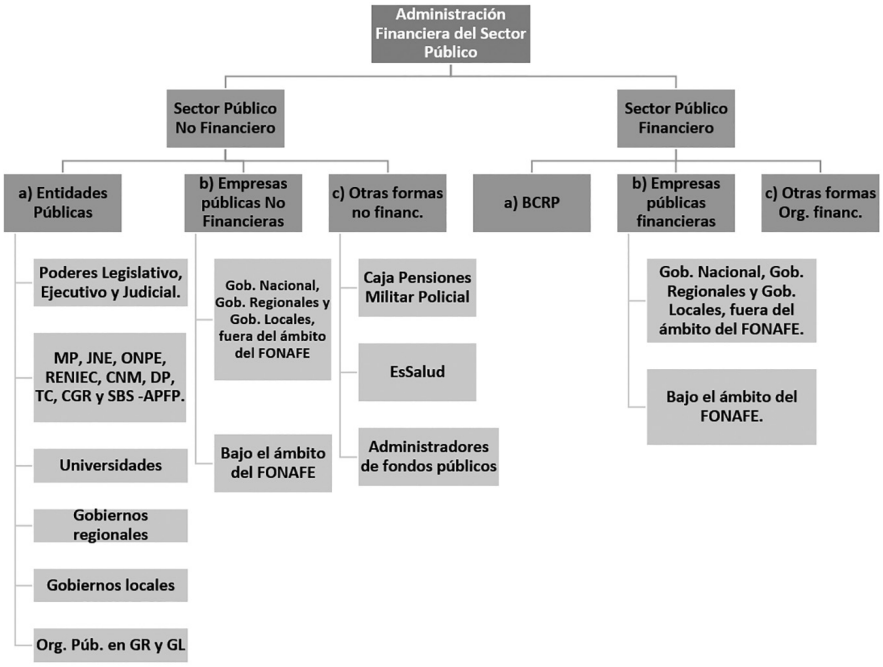
De acuerdo con ambas definiciones, el sector público puede entenderse como aquella parte del sistema económico vinculada a la actividad estatal, conformada por el conjunto de entidades, empresas y demás formas organizativas sujetas a la Administración Financiera del Sector Público, que abarca tanto al sector público no financiero como al sector público financiero, de conformidad con lo siguiente:

Tabla 7
Administración financiera del Sector Público

Sector	Clasificación	Poderes y entidades del Estado
1. Sector Público No Financiero	a. Entidades Públicas:	- Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial. - Ministerio Público (MP), Jurado Nacional de Elecciones (JNE), Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (Reniec), Consejo Nacional de la Magistratura (CNM), Defensoría del Pueblo (DP), Tribunal Constitucional (TC), Contraloría General de la República (CGR) y Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones (SBS-APFP). – Universidades Públicas (UP). – Gobiernos Regionales (GR). – Gobiernos Locales (GL). – Organismos públicos de los niveles de gobierno regional y local.
	b. Empresas Públicas No Financieras:	- Empresas Públicas No Financieras del Gobierno Nacional, de los Gobiernos Regionales y de los Gobiernos Locales, fuera del ámbito del Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado (Fonafe). - Empresas Públicas No Financieras bajo el ámbito del Fonafe.
	c. Otras formas organizativas no financieras que administren recursos públicos, tales como:	- Caja de Pensiones Militar Policial. - Seguro Social de Salud (EsSalud). - Administradores de Fondos Públicos.
2. Sector Público Financiero:	a. Banco Central de Reserva del Perú (BCRP).	
	b. Empresas Públicas Financieras:	- Empresas Públicas Financieras del Gobierno Nacional (GN), de los Gobiernos Regionales (GR) y de los Gobiernos Locales (GL), fuera del ámbito del Fonafe. - Empresas Públicas Financieras bajo el ámbito del Fonafe.
	c. Otras formas organizativas financieras que administren recursos públicos.	

Para una mejor apreciación de la estructura del Administración Financiera del Sector Público, se puede ver la siguiente ilustración:

Ilustración 10
Ámbito de la Administración Financiera del Sector Público



4. PARTICIPACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN FINANCIERA DEL SECTOR PÚBLICO EN LA ECONOMÍA

4.1 Participación de la Administración Financiera del Sector Público en la economía

a) Entidades públicas de la Administración Financiera

La Cuenta General de la República contiene los presupuestos —ingresos y gastos aprobados y ejecutados— de las entidades públicas que forma parte de la Administración Financiera del Sector Público. En el total, considera el presupuesto aprobado por el Congreso de la República —a través de los anexos de la Ley de Presupuesto—, así como los presupuestos de otras entidades públicas del sector que, sin formar parte de dichos anexos, integran el sector público.

Para el año fiscal 2024 el universo de entidades del sector público, consolidado a través de la Cuenta General de la República, ascendió a 2 531 entidades (Dirección General de Contabilidad, 2024, pág. 23), distribuidas de la siguiente manera:

Cuadro 2
Universo de entidades públicas integradas en la Cuenta General del año fiscal 2024

Entidades	Universo	Cuenta General	No integradas
Gobierno Nacional 1/	265	265	0
Gobiernos Regionales 2/	32	32	0
Gobiernos Locales 3/	2,083	2,083	0
Empresas Públicas 4/	145	134	-11
Otros 5/	6	6	0
Total	2,531	2,520	-11

1/ Incluye: 30 entidades del gobierno central, 54 universidades, 3 organismos descentralizados autónomos, 1 organismo público descentralizado, 76 instituciones públicas descentralizadas y otros fondos, y 101 sociedades de beneficencia.
2/ Incluye: 26 gobiernos regionales, 2 mancomunidades regionales y 4 organismos públicos descentralizados.
3/ Incluye: 1 891 municipalidades, 6 centros poblados, 26 organismos públicos descentralizados, 96 institutos viales provinciales y 64 mancomunidades municipales.
4/ Incluye: empresas bajo el ámbito del Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado (FONAFE), empresas municipales cuyo presupuesto es regulado por la Dirección General de Presupuesto Público (DGPP) del Ministerio de Economía y Finanzas, así como empresas que por disposiciones especiales realizan su propia regulación presupuestaria.
5/ Incluye: el Banco Central de Reserva del Perú, la Caja de Pensiones Militar Policial, el Encargo Especial Concesión de Gas Natural Administrado por Petróleos del Perú S.A, el Fonavi en Liquidación, Fondo Ley 27677, y el Fondo Revolvente Administrado por Banmat S.A.C.
Fuente: Cuenta General de la República 2024 página 23.

Del total, durante el año fiscal 2024 presentaron información 2 520 entidades, quedando 11 entidades fuera o no se integraron en la Cuenta General de la República del año fiscal 2024 (1 empresa no financiera, 5 empresas no operativas y 5 empresas en liquidación).

b) Presupuesto de entidades públicas

El Presupuesto Institucional de Apertura (PIA)[4] aprobado para el sector público en el año fiscal 2024, tanto de ingresos como gastos, ascendió a S/ 330 873 millones. Esta cifra comprende el PIA aprobado por la Ley 31953, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2024, que fue de S/ 240 806 millones (73% del total), más el PIA de las entidades no incluidas en los anexos de esta ley por S/ 90 067 millones (27% del total).

4 Presupuesto Institucional de Apertura (PIA): se aprueba hasta el 31 de diciembre del año previo al de su ejecución y constituye el presupuesto inicial de la entidad.

El PIA del sector público del año fiscal 2024 que fue de S/ 330 873 millones, durante su ejecución se incorporó la suma S/ 14 067 millones, acumulando un Presupuesto Institucional Modificado (PIM)[5] del orden de S/ 344 940 millones, significando una variación del 4% en relación con el PIA. La ejecución del presupuesto de gastos fue de S/ 317 724 millones equivalente al 92% del PIM.

Cuadro 3
Presupuesto Institucional Modificado de Gasto del Año Fiscal 2024
(En millones de soles)

Nivel de Gobierno	Presupuesto Sector Público 2024 Presupuesto Institucional Modificado de Gasto (I)	Presupuesto Sector Público 2024 Gasto Ejecutado (II)	Ejecución % (II / I)
Gobierno Nacional 1/	168 617	160 826	95 %
Gobiernos Regionales 2/	59 627	56 627	95 %
Gobiernos Locales 3/	53 143	40 288	76 %
Empresas públicas 4/	67 597	64 216	95 %
Otras formas de gobierno 5/	4 788	4 599	96 %
Total	**353 772**	**326 556**	**92 %**
(-) Eliminación Intrasistema	-8 832	-8 832	100 %
Total	**344 940**	**317 724**	**92 %**

1/ Gobierno Nacional considera: ministerios, poderes del Estado, entidades constitucionales, universidades, instituciones públicas descentralizadas, SBS y AFP, EsSalud y sociedades de beneficencia.
2/ Gobiernos regionales considera los organismos públicos descentralizados del Gobierno Regional y mancomunidades.
3/ Gobiernos locales considera: municipalidades, centros poblados, organismos públicos descentralizados del gobierno local, mancomunidades locales e institutos viales provinciales.
4/ Empresa públicas considera: empresas financieras y no financieras.
5/ Otros considera: Banco Central de Reserva del Perú, Caja de Pensiones Militar-Policial, Fondo Ley 27677 y Encargo Especial Concesión de Gas Natural Administrado por Petróleos del Perú S.A.

Fuente: Cuenta General de la República 2024 página 13.

5 Presupuesto Institucional Modificado (PIM): corresponde al presupuesto actualizado día a día durante el ejercicio fiscal, incorporando nuevos recursos, realizando modificaciones internas en el nivel funcional-programático y transferencias a nivel institucional. Se denomina "modificado" porque se ajusta progresivamente a lo largo del año, reflejando la dinámica de la ejecución presupuestaria.

c) ¿Cómo medimos su nivel de participación en la economía?

No existe una forma única para medir la participación del sector público y una manera puede ser por el número de trabajadores, otra por el volumen del gasto del Estado, pero es difícil resumir en una cifra el peso del sector público en la economía (Rosen, 2008, págs. 10, 11) , por la diversidad de medios o actividades que intervienen en ella.

En esta diversidad de formas existe una medida que se puede utilizar y es comparar el gasto público en relación con el Producto Bruto Interno (PBI) definido como el valor del conjunto de los bienes y servicios producidos en el país en el mismo periodo. Este ratio o índice de participación del gasto del sector público en relación con el PBI es básico y es muy común, pero nos da una idea del nivel de gasto del sector público en el marco de la actividad económica del país.

La fórmula toma en cuenta el Presupuesto Ejecutado de Gastos del Sector Público Consolidado (PEGSPC) y el Producto Bruto Interno (PBI) y se presenta de la siguiente manera:

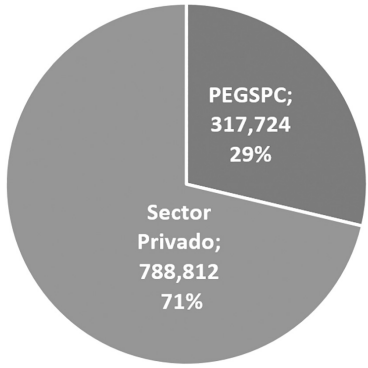
$$\frac{\text{PEGSPC x 100}}{\text{PBI}}$$

En esta fórmula, el Presupuesto Ejecutado de Gastos del Sector Público Consolidado (PEGSPC) asciende a S/ 317 724 millones y el Producto Bruto Interno (PBI) nominal o a precios corrientes, tomado de la información que contiene la Cuenta General del ejercicio fiscal 2024, es de S/ 1 106 536 millones (2024, pág. 4) .

$$\frac{\text{317 724 x 100}}{\text{1 106 536}}$$

El resultado, con las cifras presentadas, es que la participación del sector público en la economía es de 29 % del PBI, siendo mayor la participación del sector privado con el 71 % del PBI, tal como se puede apreciar mejor en la siguiente gráfica.

Gráfica 1
Participación del Sector Público en el Producto Bruto Interno, Año Fiscal 2024
(En millones)



Elaboración: propia.

d) ¿Qué significa este ratio o porcentaje?

Este indicador mide la participación del sector público en función al Producto Bruto Interno (PBI); y aproxima su capacidad relativa para incidir en la asignación de los recursos de la sociedad. Valores elevados sugieren mayor influencia estatal, mientras que valores reducidos indican lo contrario.

Sin embargo, como advierte Gonzalo (2005, pág. 39), este indicador no refleja la absorción real de recursos por el sector público, ni el porcentaje de renta por él, ni las alteraciones que la actividad financiera (ingresos-gastos públicos) introduce en la asignación de los recursos económicos disponibles; en consecuencia, solo constituye un indicador para fines estadísticos comparativos.

e) ¿Se puede comparar con otros países?

Existe estadística de países a nivel del gobierno central, gobierno general y sector público y cada concepto tiene sus propios componentes y características, además de su facilidad o dificultad para obtener información estadística. Para comparar con otros países es necesario estadísticas uniformes que permita sacar conclusiones del lugar en que nos encontramos.

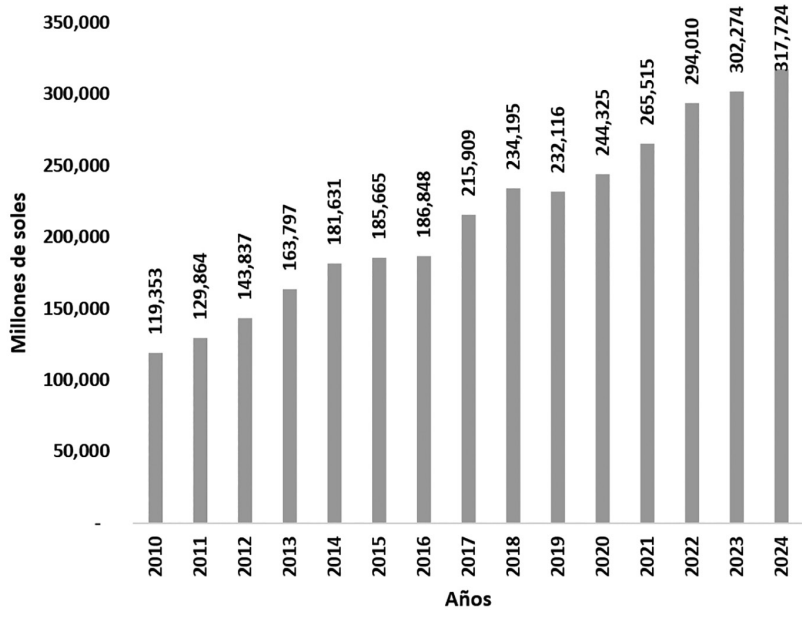
Sobre el particular, es una tarea compleja debido a la falta de uniformidad en las estadísticas fiscales. El FMI (2014, págs. 2, 379), señala que, si bien los conceptos básicos de sus manuales

deberían ser universales, su relevancia se ve condicionada por las particularidades de cada economía nacional. De igual forma, advierte que la armonización estadística enfrenta obstáculos críticos, como las distintas formas de delimitar al gobierno, los diversos momentos de registro de eventos económicos y las dificultades técnicas para homologar la medición de la deuda pública entre los Estados.

4.2 Tendencia del gasto desde el año fiscal 2010 hasta el 2024

En la Cuenta General del año fiscal 2010 se aprecia una ejecución del gasto que asciende a S/ 119 353 millones y para el año fiscal 2024 es de S/ 317 724 millones. En este periodo los presupuestos de gastos ejecutados por el sector público se han duplicado y presentan una tendencia creciente. Entre ambos años, se observa una variación absoluta de S/ 198 371 millones y un incremento porcentual de 166%, influido entre otros factores, por la inflación y la expansión de la economía.

Gráfica 2
Presupuesto de gasto ejecutado del Sector Público: 2010-2024
(En millones de soles corrientes)



Fuente: Información de las Cuentas Generales 2010 al 2024.

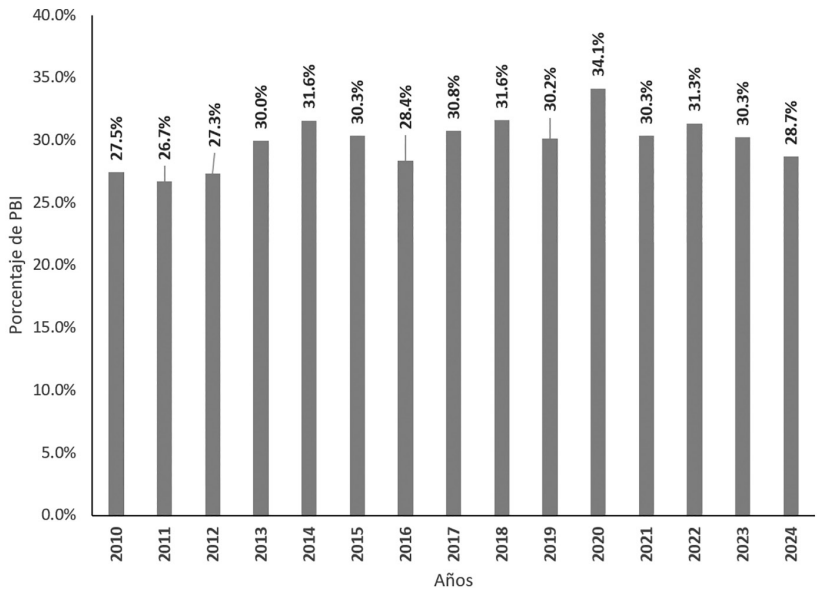
Existe otra forma de evaluar el comportamiento del gasto público y es cuando presentamos la información de ejecución del gasto del sector

público expresada en soles corrientes y en función al Producto Bruto Interno (PBI) también expresada en millones de soles corrientes.

Al comparar la ejecución del gasto del sector público entre el PBI en millones de soles corrientes, se aprecia una ratio de 27.5% del PBI en el 2010 y de 28.7% del PBI en el año 2024 y se observa un ligero crecimiento de 1.2% del PBI. La ejecución más alta fue de 34.1% del PBI en el año 2020 pero luego tiene una tendencia decreciente.

En este periodo se aprecia un leve crecimiento en términos relativos al PBI, pero no existe un crecimiento significativo o sostenido del tamaño del gasto público, lo que indica que no ha habido una expansión estructural del tamaño del Estado en este periodo, sino una relativa estabilidad del tamaño del Estado en la economía, tal como se puede ver en la siguiente gráfica.

Gráfica 3
Presupuesto de Gasto Ejecutado del Sector Público: 2010-2024
(Porcentaje del PBI)



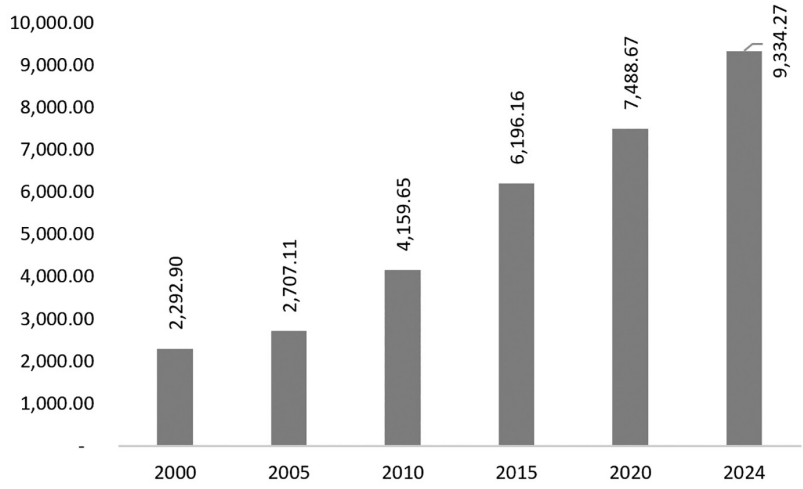
Fuente: Información de las Cuentas Generales 2010 al 2024.

Otro enfoque que nos permite ver la tendencia del gasto público puede ser: comparar la ejecución del presupuesto en relación con la población nacional, es decir, a través del gasto por persona o gasto *per cápita*. Según la información obtenidas de las cuentas generales y del

Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), que constituyen las fuentes principales para este cálculo, se obtiene lo siguiente: el gasto *per cápita* anual del año 2000 ascendió a S/ 2 292.90, mientras que en 2024 alcanzó S/ 9 334.27, lo que representa un crecimiento de 307% en el período considerado.

Bajo este indicador se observa un crecimiento per cápita importante, no obstante, este crecimiento incorpora el efecto de la inflación y del crecimiento de la economía, por lo que no necesariamente refleja un aumento equivalente en términos reales del gasto por habitante, además el crecimiento de la población no va al ritmo del crecimiento del gasto, por lo tanto, el gasto *per cápita* puede subir con mayor fuerza. Para mayor detalle ver la siguiente gráfica.

Gráfica 4
Gasto ejecutado* per cápita *anual: 2000, 2005, 2010, 2015, 2020 y 2024
(En soles corrientes)



Fuente: Cuentas generales e información de población del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI).
Elaboración propia.

En resumen: existe un crecimiento significativo del gasto nominal y del gasto *per cápita* en términos corrientes, mientras que el gasto como proporción del PBI se ha mantenido relativamente estable, lo que sugiere ausencia de una expansión sustantiva del tamaño del Estado. No obstante, el crecimiento per cápita debe interpretarse con cautela, pues incorpora efectos inflacionarios, además de considerar que el ritmo de crecimiento de la población es menor al ritmo del crecimiento del gasto, lo que trae consigo un gasto per cápita mayor.

CAPÍTULO IV
Presupuesto público en el Perú

"11. [...] la ley presupuestaria [...] constituye la norma con rango legal rectora de la administración económica y financiera del Estado en la medida en que prevé, consigna o incluye la totalidad de los ingresos y gastos, debidamente equilibrados, que tiene proyectado realizar el Estado durante un concreto año presupuestal (artículos 77 y 78 de la Constitución). Comprende 'el límite máximo de gasto a ejecutarse en el año fiscal' (artículo 22 de la Ley 28411, General del Sistema Nacional de Presupuesto) y la previsión de ingresos y gastos materializada en la asignación equitativa, programación y ejecución eficiente de los recursos públicos en función de metas y objetivos, así corno en función de las necesidades sociales básicas de las exigencias del proceso de descentralización y de los demás factores que resulten relevantes". (Expedientes 003-2013-PI/TC, 0004-2013-PI/TC y 0023-2013-PI/TC, Fundamento 11, pág. 10) .

"25. Tal como se ha referido en la doctrina, la Ley de Presupuesto constituye la 'Ley económico-financiera que ordena el plan de ingresos y gastos públicos para un tiempo determinado [y] que ordena jurídicamente (esto es, organiza, programa y controla) toda la actividad financiera del Estado', es decir 'es la expresión cifrada de la política económica del Gobierno (el esqueleto del Estado en cifras)', en Revista Española de Derecho Constitucional, año 15, n.° 44, mayo-agosto, 1995, pp. 11 y 20, respectivamente. En esa medida, es la fuente esencial que orienta la política económica del Poder Ejecutivo durante su periodo de vigencia, constituyendo, en tal sentido, una ley de indirizzo político" (Expediente 007-2012-PI/TC, Fundamento 25, pág. 17) .

1. EL PRESUPUESTO Y LA ECONOMÍA

La intervención del sector público en la economía se canaliza a través de la administración financiera, también denominada hacienda o finanzas públicas. La ejerce el Estado mediante las actividades de recaudación de ingresos y la política de gastos ejecutada por las entidades públicas. Dichas actividades se planifican y concretan anualmente en el instrumento central denominado presupuesto público.

A través del presupuesto público, el Estado incide en la economía por medio de las funciones de asignación de recursos, redistribución del ingreso, estabilización, promoción del crecimiento económico, así como mediante otras decisiones de carácter político, orientadas a corregir inequidades y mejorar el bienestar social.

Sin embargo, la forma y la intensidad de la intervención estatal en la economía no han sido siempre las mismas. Para los mercantilistas, el Estado debía participar directamente en la actividad económica privada como expresión del poder soberano; en cambio, los clásicos defendían un gasto público mínimo y neutro, con escasa incidencia económica.

Posteriormente, en la hacienda moderna, se consolidó un Estado interventor con un rol activo y deliberado, capaz de influir de manera significativa en la economía. Finalmente, en la hacienda posmoderna, la intervención se replantea bajo criterios de eficiencia, eficacia y economía; se limita su alcance conforme al ámbito de acción legítimo del Estado.

Los economistas clásicos sostenían la tesis del "Estado-pozo", según la cual todo lo que este recibe se pierde o se desvanece. En contraste, Duverger, destacado exponente de la hacienda moderna, afirmaba que los recursos presupuestarios no desaparecen en un abismo sin fondo, sino que retornan

íntegramente al sistema económico. Al respecto, señalaba expresamente lo siguiente (Plazas, 2006, págs. 380-381) : más que la figura del pozo es la de un filtro la que define la actividad financiera del Estado. Una parte de la renta nacional pasa a través de ese filtro; el papel exacto del Estado consiste en orientar en tal o cual dirección, sin destruirla. El Estado no consume, sino que redistribuye.

En la teoría keynesiana (Tacuba, 2016, pág. 117) , el impacto de la inversión o del gasto público sobre el crecimiento económico encontró sustento al ser considerado como un componente de la demanda agregada, en estrecha relación con la inversión privada y el comercio exterior.

Dicha teoría constituyó un aporte significativo al análisis presupuestario, al asignar al Estado un papel central en la provisión de bienes de carácter social, entendidos como aquellos que únicamente este puede suministrar. En esa línea, se señalaba que:

> La agenda del Estado más importante no se refiere a aquellas actividades que los individuos privados ya están desarrollando, sino a aquellas funciones que caen fuera de la esfera del individuo, aquellas decisiones que nadie toma si el Estado no lo hace. Lo importante para el Gobierno no es hacer cosas que ya están haciendo los individuos, y hacerlas un poco mejor o un poco peor, sino hacer aquellas cosas que en la actualidad no se hacen en absoluto.

En este contexto, la intervención del Estado puede adoptar un carácter intensivo o moderado, y el modo en que se emplee este instrumento financiero resulta determinante: puede servir para incentivar el crecimiento económico, implementar programas sociales orientados a combatir la pobreza y la extrema pobreza, así como impulsar políticas destinadas a reducir la desigualdad entre los ciudadanos.

Los efectos multiplicadores de la intervención estatal a través del presupuesto público suelen ser positivos y dinamizadores de la economía, particularmente mediante la inversión pública, la cual contribuye de manera significativa a la reactivación económica gracias a sus impactos favorables en distintos sectores.

Es preciso destacar que el presupuesto público concentra un volumen considerable de recursos, comparable al de las principales empresas privadas. Por ello, su gestión requiere de prudencia y alta eficiencia tanto en el financiamiento como en la utilización de dichos recursos.

A través del presupuesto, el Estado interviene en la adquisición de bienes y servicios, así como en la ejecución de obras vinculadas con educación,

salud, vivienda, saneamiento, infraestructura vial, irrigación, construcción de puentes, entre otros ámbitos, con el propósito de cerrar las brechas económicas y sociales existentes.

En consecuencia, el manejo responsable de los ingresos públicos resulta indispensable, máxime si se considera que las arcas fiscales se nutren principalmente de los tributos aportados por la población, de los ingresos propios generados por las entidades públicas y del endeudamiento interno o externo.

En lo que respecta al financiamiento tributario, es necesario contar con un sistema simple y eficiente que permita al Estado captar recursos sin generar efectos adversos en la economía. Debe recordarse que, al recaudar tributos, el Estado reduce la capacidad de gasto de los ciudadanos y los sustituye en la decisión sobre los bienes y servicios a consumir, brindándolos a través de la gestión pública.

Por su parte, el financiamiento mediante endeudamiento —sea interno o externo— exige también un manejo prudente. Ello se debe a que la masa monetaria del ahorro es limitada y es disputada tanto por el sector público como por el privado; en tal sentido, un uso excesivo de este recurso por parte del Estado puede incrementar el costo del crédito y restringir las fuentes de financiamiento para la actividad privada.

En cuanto al gasto público, este debe ser evaluado y ejecutado bajo criterios de resultados, eficacia y eficiencia, de modo que el presupuesto se constituya en un verdadero instrumento financiero orientado a impulsar proyectos y actividades con impacto tangible en el desarrollo nacional.

En definitiva, la intervención del Estado mediante el presupuesto público debería constituirse en una respuesta eficaz a los problemas que aquejan a la ciudadanía, garantizando la prestación de servicios de calidad y legitimando, en un marco de hacienda pública moderna, el uso de los impuestos que los ciudadanos aportan y que se concentran en el tesoro público.

2. EL PRESUPUESTO Y SU FUNCIÓN

2.1 Del presupuesto

El Estado, en su función de velar por el bienestar de la persona y de la colectividad, forma parte activa de la economía e interviene en ella con el propósito de contribuir a su progreso y corregir las inequidades o desigualdades que obstaculizan un desarrollo más armónico del país.

Dicha intervención se materializa principalmente a través del presupuesto público, instrumento que concentra las políticas públicas y los programas de gobierno que se van a ejecutar, financiados con recursos provenientes de la población mediante diversos mecanismos, a fin de atender sus necesidades colectivas.

En la historia del pensamiento económico destacan los aportes de Adam Smith, John Maynard Keynes y Richard Musgrave, tres referentes cuyas obras influyeron decisivamente en la configuración de la política fiscal y, en particular, en el modo en que el Estado debe intervenir en la economía a través del presupuesto público.

Adam Smith (Tacuba, 2016, págs. 114-115) , al analizar las funciones del presupuesto como herramienta estatal, definió la economía como una rama de la ciencia del legislador o del estadista, orientada a dos objetivos fundamentales: (1) asegurar al pueblo un ingreso y sustento suficientes, poniéndolo en condiciones de alcanzarlos por sí mismo; y (2) proveer al Estado de los recursos necesarios para la prestación de servicios públicos.

Asimismo, Smith identificó tres acciones esenciales del Estado: (1) proteger a la sociedad frente a la violencia e invasión externa; (2) garantizar la seguridad de cada miembro frente a la injusticia y opresión de otros; y (3) promover instituciones y obras públicas que faciliten el comercio y la educación.

Keynes (Tacuba, 2016, pág. 117) aunque defensor del capitalismo y crítico del socialismo, asignó al presupuesto un rol activo en la economía. En particular: (1) formuló la ecuación de la demanda agregada, incorporando un espacio para la inversión pública; y (2) reconoció el impacto de las operaciones presupuestarias sobre el crecimiento económico, a través de sus efectos en la demanda agregada.

Por su parte Richard Musgrave (Tacuba, 2016, pág. 118) , teórico fundamental de las finanzas públicas, estructuró la intervención del Estado a partir de tres funciones esenciales del presupuesto: asignación de recursos, redistribución del ingreso y estabilización macroeconómica.

Estas funciones permitirían promover la eficiencia, la equidad y un crecimiento estable a largo plazo. En ese marco, el presupuesto cumpliría tareas clave: (1) impulsar la actividad económica mediante la inversión en sectores productivos; (2) corregir desigualdades mediante

programas sociales y políticas tributarias; y (3) estabilizar la economía a través de políticas fiscales expansivas o contractivas, según las fases de crisis o auge.

A estos aportes se suma Humberto Petrei (1997, págs. 13-16) quien sostiene que las necesidades colectivas financiadas por el presupuesto público incluyen, además de las tradicionales de defensa y justicia, otras vinculadas a objetivos más amplios de la política económica: asignación de recursos, estabilidad de precios, redistribución del ingreso, pleno empleo, equilibrio externo, crecimiento económico, desarrollo sostenible, calidad de vida y protección del medio ambiente.

En este sentido, la intervención del Estado mediante el presupuesto público depende del régimen económico y político establecido en la Constitución y en las leyes de cada país. Dicho diseño constitucional del presupuesto debe expresarse como un modelo financiero de largo plazo y de visión de Estado, orientado a garantizar el desarrollo sostenible, reducir la pobreza y la desigualdad, y consolidar una sociedad inclusiva con responsabilidad fiscal.

La distribución del presupuesto exige definir prioridades claras en cada gobierno, sobre la base de un plan estratégico que parta de un diagnóstico realista de la situación nacional y se materialice en políticas públicas concretas. La relevancia otorgada a cada función presupuestaria impacta directamente en las demás, puesto que están interrelacionadas y no operan de manera independiente. Así, el financiamiento destinado a una función puede limitar los recursos de otra, lo que obliga a determinar con precisión cuáles son las prioridades que se van a financiar.

Por ello, resulta fundamental medir los efectos de cada intervención y establecer objetivos claros al aprobar las políticas públicas ejecutadas mediante el presupuesto. A lo largo del tiempo, se han desarrollado diversas metodologías —como el presupuesto base cero, el presupuesto por programas y el presupuesto por resultados— que buscan optimizar la eficiencia y eficacia del gasto público, frente a la realidad de ingresos siempre limitados en comparación con las múltiples necesidades sociales.

En concordancia con los principios de la economía, que se centra en administrar la escasez con eficiencia, debe recordarse que los recursos de Estado son inherentemente limitados y tienen una disponibilidad finita para ejercer y cumplir sus funciones. De ahí la necesidad de una gestión prudente y eficiente del gasto público, de modo que contribuya

a cerrar brechas sociales, atender las necesidades prioritarias del Estado y mejorar el bienestar de la población.

2.2 Función de asignación de recursos

Esta función se activa cuando existen bienes y servicios que el mercado no puede proveer de manera eficiente, ya sea porque su suministro no resulta viable para el sector privado debido a diversos factores, o porque no es posible aplicar el principio de exclusión en el consumo, es decir, impedir que otras personas se beneficien de ellos. En tales casos, el mercado resulta ineficiente en la asignación de recursos.

En este marco adquieren relevancia los bienes públicos, entendidos como aquellos que el sector privado no puede producir de manera rentable, dado que es imposible fijarles un precio individual que permita recuperar la inversión. Se trata de bienes que no pueden ser objeto de compraventa en el mercado y que poseen una naturaleza colectiva, caracterizada por la no exclusión y la no rivalidad en su consumo.

La no exclusión implica que no es posible discriminar a los usuarios que acceden a estos bienes, mientras que la no rivalidad significa que el disfrute por parte de una persona no reduce la posibilidad de que otros también los utilicen. Ejemplos de este tipo son el alumbrado público, la seguridad ciudadana, la justicia y la defensa nacional.

En este aspecto, el Estado interviene mediante mecanismos de regulación u otros instrumentos normativos que garanticen las condiciones necesarias para que el sector privado pueda producir ciertos bienes en un entorno competitivo. Del mismo modo, actúa para corregir los efectos de las externalidades —positivas o negativas— que surgen en la producción o el consumo de determinados bienes (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2019, pág. 25).

Asimismo, el presupuesto público permite la asignación directa de bienes y servicios a través de programas sociales y productivos, orientados a cerrar brechas sociales y de infraestructura, y a mejorar el bienestar de la población. Ejemplos de ello son los programas de alimentación y nutrición, apoyo a personas con discapacidad y adultos mayores, fomento del empleo, construcción de carreteras, puentes y caminos, provisión de agua potable y saneamiento, electrificación, implementación de postas médicas y centros de salud, así como proyectos y programas educativos.

Sobre este punto, Musgrave (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2019, pág. 25) sostenía que:

> los bienes públicos pueden proporcionarse de cuatro maneras, a saber: bienes y servicios suministrados directamente por el Estado y producidos por él mismo; bienes y servicios proporcionados directamente por el Estado y elaborados por entidades privadas; bienes y servicios vendidos en el mercado y fabricados por el Estado, y bienes y servicios enajenados en el mercado y producidos por empresas del orden privado.

En síntesis, el propósito de esta función es corregir fallas en la asignación de bienes y servicios que el mercado no atiende de manera adecuada. Ello puede realizarse de forma indirecta, mediante regulaciones, impuestos o subsidios que orienten la actividad privada hacia mayores niveles de eficiencia, o de manera directa, a través de la provisión estatal de bienes y servicios que garanticen la satisfacción de las necesidades colectivas.

2.3 Función de distribución de rentas

En esta función, la intervención del Estado se produce cuando la distribución de la riqueza y de la renta no resulta equitativa o justa, debido a diversos factores como la herencia, la estructura del mercado, las diferencias de talento, las oportunidades disponibles, el nivel educativo, entre otros, que generan disparidades en los ingresos de las personas.

La determinación de lo que se considera justo o deseable es, en esencia, una cuestión política y, por tanto, sujeta a cambios a lo largo del tiempo. Esto refleja que la sociedad, en determinados momentos, está dispuesta a sacrificar cierta eficiencia con el fin de alcanzar mayores niveles de equidad y reducir las desigualdades sociales.

En este marco, la elección entre eficiencia y equidad implica definir instrumentos fiscales —como impuestos, transferencias o gastos sociales— que interfieran lo menos posible con las decisiones individuales, orientando la política pública hacia la prevención de la pobreza. En este sentido, el Estado interviene mediante subvenciones y otros mecanismos para atender tales necesidades (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2019, pág. 25) .

El objetivo central de esta intervención es realizar ajustes que permitan mitigar las inequidades económicas entre los ciudadanos. Para ello, se aplican medidas diferenciadas en el sistema tributario, gravando de manera progresiva los niveles de renta, los bienes de lujo o de consumo

suntuario, y otorgando subsidios a los bienes de primera necesidad. Asimismo, el Estado realiza transferencias directas a la población más vulnerable, canalizadas a través del presupuesto público.

2.4 Función de estabilización y crecimiento

En el ámbito de la estabilización y el crecimiento, la intervención del Estado se hace necesaria cuando surgen fluctuaciones en la economía —como variaciones en los precios o en el empleo— que generan desequilibrios y pueden derivar en crisis económicas. En este escenario, el Estado puede actuar, por el lado del gasto, aumentando o reduciendo el gasto público —componente esencial de la demanda agregada—, y por el lado de los ingresos, incrementando o disminuyendo la carga tributaria.

Estas medidas fiscales, de carácter expansivo o restrictivo, se aplican de acuerdo con la existencia de déficit o superávit, y permiten al Estado actuar de manera contracíclica frente a los desequilibrios económicos, tanto en fases de recesión como en períodos de crecimiento. Tales políticas fiscales, que definen la forma de captar ingresos y asignar recursos públicos, tienen un impacto directo en la economía: influyen en la cantidad de dinero en circulación, en el tipo de cambio y en los niveles de la tasa de interés (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2019, pág. 21).

El propósito de esta intervención, a través del presupuesto público, es preservar la estabilidad del valor de la moneda, mantener un nivel adecuado de empleo y, al mismo tiempo, incentivar la inversión, contribuyendo así al crecimiento de la producción nacional.

3. MARCO JURÍDICO DEL PRESUPUESTO EN EL PERÚ

El marco jurídico del presupuesto público se desarrolla en las siguientes normas:

- Constitución de 1993 (artículos 74, 77, 78, 79, 80, 101, 102 y 104).
- Reglamento del Congreso de la República unicameral (artículos 76 y 81).
- Decreto Legislativo 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público.
- Decreto Legislativo 771, Ley Marco del Sistema Tributario Nacional.
- Decreto Legislativo 1275, Decreto Legislativo que aprueba el Marco de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal de los gobiernos regionales y Gobiernos Locales.

- Decreto Legislativo 1276, Decreto Legislativo que aprueba el Marco de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal del Sector Público No Financiero.
- Decreto Legislativo 1436, Decreto Legislativo Marco de la Administración Financiera del Sector Público.

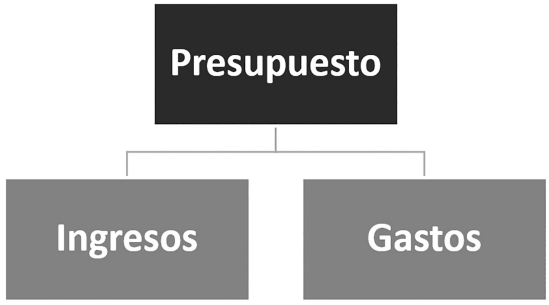
4. PRESUPUESTO PÚBLICO EN EL PERÚ

4.1 Definición

El presupuesto público constituye un instrumento financiero esencial para toda entidad, pública o privada, en la medida en que refleja un plan estratégico que incorpora objetivos, estrategias y metas. Una definición común lo concibe como el mecanismo que permite estimar los ingresos y autorizar los gastos de un período determinado.

El presupuesto tiene dos componentes fundamentales: ingresos y gastos que se unifican en un solo documento financiero. En determinados casos, los ingresos se denominan *presupuesto de ingresos* y los gastos *presupuestos de gastos*. En su formulación, la suma de ingresos y gastos deben ser iguales o mantener el equilibrio.

Ilustración 11
Presupuesto y sus componentes



En esta línea, Leopoldo Gonzalo (2005, pág. 26) , citando a Colm, señala que en el presupuesto público se "vincula y, en cierto modo, unifica el conjunto de ingresos (impuestos y deuda pública, básicamente) y de gastos en que se materializan aquellas decisiones de la autoridad", destacando que "el presupuesto es una institución unificadora en el área de la hacienda pública".

Por su parte, José Roberto Dromí, jurista argentino especializado en derecho administrativo y político, afirma que "el presupuesto es una

manifestación más del control jurídico-político del Poder Legislativo sobre el Ejecutivo, como corolario del sometimiento de la actividad financiera del Estado al imperio de la ley, propio de todo Estado de Derecho, y como expresión de la teoría de la separación de poderes" (Expediente 004-2004-CC/TC, Fundamento 6, 31 de diciembre de 2004).

Asimismo, Licciardo Cayetano, contador público argentino con amplia trayectoria en finanzas y contabilidad públicas, sostuvo en una conferencia publicada en la *Revista Argentina de Administración Pública* (1981, pág. 103) , que el presupuesto es esencial para fortalecer la democracia, ya que permite al ciudadano conocer, de manera clara y comprensible, qué hace el gobierno con los recursos que extrae de la economía. En ese sentido, enfatiza que "el presupuesto es una institución fundamental para la forma republicana de gobierno, porque nace junto con el derecho del pueblo a saber lo que el gobierno hace".

En el caso del Perú, la definición normativa del presupuesto público ha evolucionado de manera significativa:

1. Año 1964. La Ley 14816, Ley Orgánica del Presupuesto Funcional de la República del Perú, en su artículo 1 señala que: "[...] el Presupuesto General determina anualmente las entradas y los gastos de la República, debiendo la ley regular su preparación, aprobación y ejecución [...]".

2. Año 2003. Ley 28112, Ley marco de la Administración Financiera del Sector Público, en su artículo 14 señala que: "El Presupuesto del Sector Público es el instrumento de programación económica y financiera, de carácter anual y es aprobado por el Congreso de la República. Su ejecución comienza el 1 de enero y termina el 31 de diciembre de cada año".

3. Año 2004. Ley 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, en su artículo 8 señala que:

   > El Presupuesto constituye el instrumento de gestión del Estado que permite a las entidades lograr sus objetivos y metas contenidas en su Plan Operativo Institucional (POI). Asimismo, 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.

4. Año 2010. Ley 29626, Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal, en la primera disposición complementaria modificatoria

modifica la definición aprobada en el año 2004 por la siguiente: [...] El presupuesto constituye el instrumento de gestión del Estado para el logro de resultados a favor de la población, a través de la prestación de servicios y logro de metas de coberturas con eficacia y eficiencia por parte de las Entidades. Asimismo, 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.

5. Año 2018. Decreto Legislativo 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público, en su artículo 13 de define el Presupuesto Público como

> el instrumento de gestión del Estado para el logro de resultados a favor de la población, a través de la prestación de servicios y logro de metas de coberturas con eficacia y eficiencia por parte de las Entidades. Asimismo, es la expresión cuantificada, conjunta y sistemática de los gastos a atender durante el año fiscal, por cada una de las Entidades del Sector Público y refleja los ingresos que financian dichos gastos.

La definición del presupuesto público en el Perú ha ido transformándose conforme a las nuevas metodologías y técnicas presupuestarias —presupuesto por programas, el presupuesto base cero y el presupuesto por resultados—, todas orientadas a mejorar la calidad del gasto y a fortalecer la transparencia y eficiencia en la gestión pública.

La definición más reciente refleja un cambio de paradigma, al concebir al presupuesto no solo como un instrumento financiero de programación de ingresos y gastos, sino como una herramienta de gestión orientada a resultados y al beneficio directo de la población.

El diseño, los principios, la estructura y el proceso del presupuesto público están establecidos en la Constitución de 1993, y desarrollados en el Reglamento del Congreso de la República, el Decreto Legislativo 1440 —Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público—, así como en otras leyes y directivas que conforman el sistema presupuestal.

a) Fines del Presupuesto Público

- Constituirse en un instrumento de planificación del Estado que permita cumplir con sus funciones y programar la ejecución del gasto bajo una perspectiva multianual orientada al logro de resultados.

- Actuar como instrumento contable, al posibilitar —mediante los clasificadores presupuestarios— que las entidades públicas rindan cuentas sobre el uso adecuado de los recursos públicos.

- Prever y evaluar los posibles efectos económicos y sociales de los programas de ingresos y gastos fiscales durante cada ejercicio presupuestal.

- Facilitar el conocimiento y control político-parlamentario sobre el programa económico del Poder Ejecutivo, particularmente en lo referido a la orientación y destino del gasto público.

- Contribuir a la ejecución eficiente y a la fiscalización permanente en el ámbito administrativo-financiero, a cargo de la Contraloría General de la República.

- Reflejar, a través de los programas sociales, de infraestructura y de servicios, la adecuada utilización del gasto en beneficio de la población más necesitada y, en general, del bien común.

- Promover el equilibrio fiscal y macroeconómico, en el marco de un escenario de estabilidad y sostenibilidad de las finanzas públicas.

- Servir como medio financiero del Estado para reducir las brechas sociales y las desigualdades económicas que afectan a la población y a la sociedad en su conjunto.

b) Características del Presupuesto Público

- Tiene un plazo legal determinado para la autorización y ejecución del gasto público, equivalente a un año fiscal.

- Constituye un acto de autorización del gasto público, otorgado por el Parlamento o el Congreso de la República al Poder Ejecutivo mediante ley expresa y con votación especial.

- Representa un acto de previsión y ordenamiento destinado a regular, en el corto plazo, la función administrativa y financiera del Estado.

- Su programación se apoya en clasificadores de ingresos y gastos que permiten identificar los recursos y su utilización desde distintos enfoques: económico, funcional, geográfico, entre otros.

- En la ejecución del gasto público se aplican mecanismos de control bajo responsabilidad, a fin de garantizar el uso adecuado de la autorización concedida.

- Su ejecución es flexible, permitiendo modificaciones de acuerdo con los objetivos y metas de las entidades públicas.

- Su programación y ejecución deben guardar concordancia con los criterios de eficiencia, atención de necesidades sociales básicas y descentralización.

4.2 Ingresos públicos

Sobre los ingresos públicos, el artículo 74 de la Constitución de 1993 dispone que los tributos —impuestos, contribuciones y tasas— se aprueban por ley, o mediante decreto legislativo cuando el Congreso de la República delega facultades en esta materia al Poder Ejecutivo. En consecuencia, los ingresos tributarios que financian el presupuesto tienen como base una legislación tributaria permanente, estando prohibida la creación de tributos a través de la Ley de Presupuesto y de decretos de urgencia.

La legislación tributaria permanente se encuentra regulada por el Decreto Legislativo 771, Ley Marco del Sistema Tributario Nacional, publicado el 31 de diciembre de 1993, cuyo artículo 2 establece que dicho sistema comprende el Código Tributario, los tributos del Gobierno Central y de los gobiernos locales, así como los vinculados a otros fines. Además, señala que los derechos derivados de la explotación de recursos naturales, concesiones u otros similares se rigen por las normas legales correspondientes. En el artículo 2 del Decreto Legislativo 771, se clasifican los tributos de la siguiente manera:

- Gobierno Central:

  a) Impuesto a la Renta.
  b) Impuesto General a las Ventas.
  c) Impuesto Selectivo al Consumo.
  d) Derechos Arancelarios.
  e) Tasas por la prestación de servicios públicos, entre las cuales se consideran los derechos por tramitación de procedimientos administrativos.
  f) El Nuevo Régimen Único Simplificado.

- Gobiernos locales: conforme a la Ley de Tributación Municipal (Decreto Legislativo 776, Ley de Tributación Municipal), cuyo artículo 6 establece que los impuestos municipales son, de manera exclusiva, los siguientes:

  a) Impuesto Predial.
  b) Impuesto de Alcabala.
  c) Impuesto al Patrimonio Vehicular.
  d) Impuesto a las Apuestas.
  e) Impuesto a los Juegos.
  f) Impuesto a los Espectáculos Públicos no Deportivos.

- Otros fines:

  g) Contribuciones de Seguridad Social, de ser el caso.
  h) Contribución al Fondo Nacional de Vivienda -FONAVI.
  i) Contribución al Servicio Nacional de Adiestramiento Técnico Industrial – SENATI.
  j) Contribución al Servicio Nacional de Capacitación para la Industria de la Construcción (SENCICO).

De otro lado, el 22 de junio de 2013 se publica el Decreto Supremo 133-2013-EF, que aprueba el Texto Único Ordenado del Código Tributario y en este decreto se establecen los principios generales, instituciones, procedimientos y normas del ordenamiento jurídico tributario. Asimismo, en su *Norma II: Ámbito de Aplicación*, se precisa que el término genérico *tributo* comprende: impuesto, contribución y tasa.

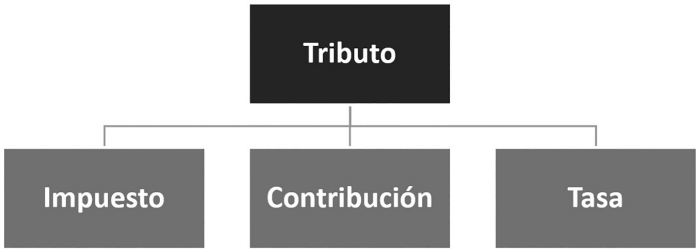
a) Impuesto: es el tributo cuyo cumplimiento no origina una contraprestación directa en favor del contribuyente por parte del Estado.

b) Contribución: es el tributo cuya obligación tiene como hecho generador beneficios derivados de la realización de obras públicas o de actividades estatales.

c) Tasa: es el tributo cuya obligación tiene como hecho generador la prestación efectiva por el Estado de un servicio público individualizado en el contribuyente.

A continuación, se presenta una ilustración para expresar de manera gráfica los componentes del término tributo.

Ilustración 12
Tributo



En lo que corresponde a las fuentes del derecho tributario, la Norma III del Código Tributario señala las siguientes: a) Las disposiciones constitucionales, b) Los tratados internacionales aprobados por el Congreso y ratificados por el presidente de la República, c) Las leyes tributarias y las normas de rango equivalente; d) Las leyes orgánicas o especiales que norman la creación de tributos regionales o municipales; e) Los decretos supremos y las normas reglamentarias, f) La jurisprudencia, g) Las resoluciones de carácter general emitidas por la Administración Tributaria, y h) La doctrina jurídica.

En materia de ingresos por endeudamiento, la Constitución de 1993 determina en su artículo 75 que las operaciones de endeudamiento interno y externo del Estado deben aprobarse por ley. Asimismo, en su artículo 78 dispone que, junto con el proyecto de Ley de Presupuesto, el Poder Ejecutivo debe remitir hasta el 30 de agosto de cada año el proyecto de Ley de Endeudamiento. A su vez, conforme al inciso 18 del artículo 118, corresponde al presidente de la República negociar los empréstitos.

Estas disposiciones se desarrollan en el Decreto Legislativo 1437, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Endeudamiento Público, cuyo artículo 9 señala que la Ley de Endeudamiento del Sector Público, aprobada anualmente en concordancia con el artículo 78 de la Constitución de 1993, determina principalmente:

- El monto máximo de endeudamiento que puede aprobar el Gobierno Nacional durante un año fiscal, en función de las metas establecidas en el Marco Macroeconómico Multianual.
- El destino general del monto máximo de endeudamiento.
- El monto máximo de las garantías que el Gobierno Nacional puede otorgar o contratar con organismos multilaterales o agencias oficiales de crédito en el respectivo año fiscal, para atender

requerimientos derivados de los Procesos de Promoción de la Inversión Privada mediante Asociaciones Público-Privadas.

Estos ingresos[6] se traducen o se incorporan en el presupuesto público mediante su clasificación presupuestaria, siendo aprobados estos clasificadores mediante resolución directoral de la Dirección General de Presupuesto Público del Ministerio de Economía y Finanzas. Ssegún su naturaleza se clasifican[7] en:

Ilustración 13
Clasificación de los ingresos públicos



Por fuentes de financiamiento, están considerados en el artículo 2 de la Ley de Presupuesto y con mayor detalle en el artículo 1 de la Ley de Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público. Las fuentes de financiamiento son las siguientes[8]:

1. **Recursos Ordinarios**: corresponden a los ingresos provenientes de la recaudación de ingresos corrientes e ingresos de capital, recaudación tributaria y otros conceptos, deducidas las sumas correspondientes a las comisiones de recaudación y servicios bancarios, los cuales no están vinculados a ninguna entidad y constituyen fondos disponibles de libre programación. Asimismo, comprende los fondos por la monetización de productos.

6 Artículo 19 del Decreto Legislativo 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional del Presupuesto Público.

7 Resolución Directoral n.º 0039-2024-EF/50.01, Resolución Directoral que aprueba el Cuadro de Plazos de la Fase de Ejecución Presupuestaria para el Año Fiscal 2025, y los Clasificadores Presupuestarios para el Año Fiscal 2025.

8 Anexo 4, Clasificador de Fuentes de Financiamiento y Rubros para el Año Fiscal 2026. Resolución Directoral n.° 0021-2025-EF/50.01
- Resolución Directoral que aprueba el Cuadro de Plazos de la Fase de Ejecución Presupuestaria para el Año Fiscal 2026 y los Clasificadores Presupuestarios para el Año Fiscal 2026.

2. **Recursos Directamente Recaudados:** comprende los ingresos generados por las entidades públicas y administrados directamente por estas, entre los cuales se puede mencionar las rentas de la propiedad, tasas, venta de bienes y prestación de servicios, entre otros; así como aquellos ingresos que les corresponde de acuerdo con la normatividad vigente. Incluye el rendimiento financiero, así como los saldos de balance de años fiscales anteriores.

3. **Recursos por Operaciones Oficiales de Crédito**: comprende los fondos de fuente interna y externa provenientes de operaciones de crédito efectuadas por el estado con Instituciones, organismos internacionales y gobiernos extranjeros, así como las asignaciones de líneas de crédito. Asimismo, considera los fondos provenientes de operaciones realizadas por el estado en el mercado internacional de capitales. Incluye el diferencial cambiario, así como los saldos de balance de años fiscales anteriores.

4. **Donaciones y Transferencias**: comprende los fondos financieros no reembolsables recibidos por el estado provenientes de entidades públicas o privadas como agencias internacionales de desarrollo, gobiernos, instituciones y organismos internacionales, así como de otras personas naturales o jurídicas domiciliadas o no en el país. Se consideran las transferencias provenientes de las entidades públicas y privadas sin exigencia de contraprestación alguna. Incluye el rendimiento financiero y el diferencial cambiario, así como los saldos de balance de años fiscales anteriores.

5. **Recursos Determinados:** corresponden los siguientes ingresos:

    1.1 **Contribuciones a Fondos**: considera los fondos provenientes de los aportes obligatorios efectuados por los trabajadores de acuerdo con la normatividad vigente, así como los aportes obligatorios realizados por los empleadores al régimen de prestaciones de salud del Seguro Social de Salud (Seguro Complementario de Trabajo de Riesgo). Se incluyen las transferencias del Fondo Consolidado de Reservas Previsionales, así como aquellas que por disposición legal constituyen fondos para reservas previsionales.

    Incluye el rendimiento financiero, así como los saldos de balance de años fiscales anteriores.

    1.2 **Fondo de Compensación Municipal**: comprende los ingresos provenientes del rendimiento del impuesto de promoción

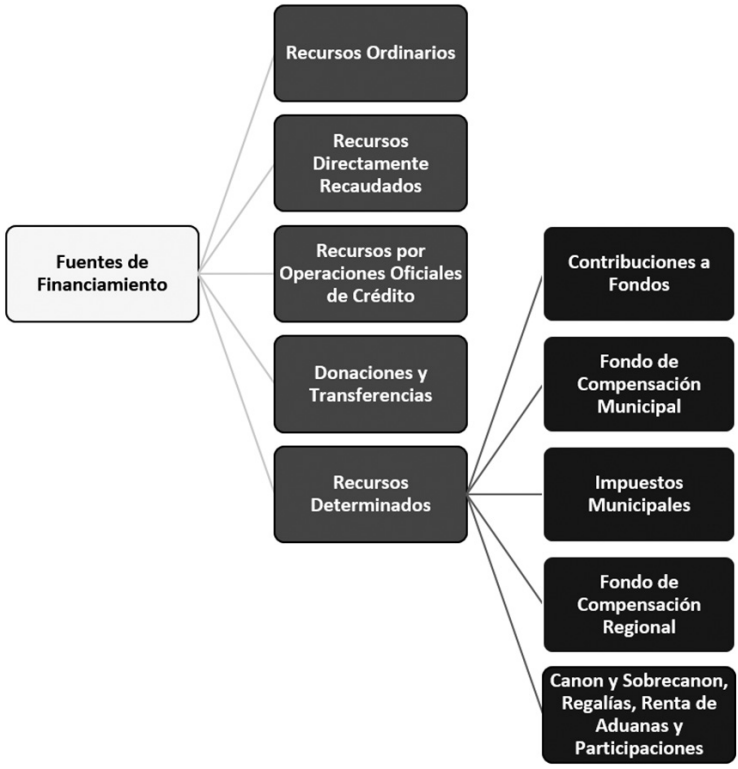
municipal, impuesto al rodaje e impuesto a las embarcaciones de recreo. Incluye el rendimiento financiero, así como los saldos de balance de años fiscales anteriores.

1.3 Impuestos Municipales: son los tributos a favor de los gobiernos locales, cuyo cumplimiento no origina una contraprestación directa de la municipalidad al contribuyente. Dichos tributos son, principalmente, los siguientes: a) Impuesto Predial, b) Impuesto de Alcabala, c) Impuesto al Patrimonio Vehicular, d) Impuesto a las Apuestas, e) Impuestos a los Juegos, f) Impuesto a los Espectáculos Públicos no Deportivos, g) Impuestos a los Juegos de Casino, y h) Impuestos a los Juegos de Máquinas Tragamonedas. Incluye el rendimiento financiero, así como los saldos de balance de años fiscales anteriores.

1.4 Fondo de Compensación Regional: comprende los ingresos provenientes del rendimiento de las operaciones afectas al impuesto general a las ventas, de acuerdo con lo establecido en la Ley 31069, Ley que fortalece los ingresos y las inversiones de los gobiernos regionales a través del Fondo de Compensación Regional (FONCOR).

1.5 Canon y Sobrecanon, Regalías, Renta de Aduanas y Participaciones: corresponde a los ingresos que deben recibir los pliegos presupuestarios, conforme a ley, por la explotación económica de recursos naturales que se extraen de su territorio. Considera los ingresos por concepto de canon minero, canon gasífero, canon y sobrecanon petrolero, canon hidroenergético, canon pesquero y canon forestal; las regalías; la participación en rentas de aduanas provenientes de las rentas recaudadas por las aduanas marítimas, aéreas, postales, fluviales, lacustres y terrestres, en el marco de la regulación correspondiente; y las transferencias por eliminación de exoneraciones tributarias de la Amazonía. Además, considera a los recursos correspondientes a las transferencias del Fondo Invierte para el Desarrollo Territorial - FIDT, así como otros recursos de acuerdo con la normatividad vigente. Incluye el rendimiento financiero, así como los saldos de balance de años fiscales anteriores.

Ilustración 14
Fuentes de financiamiento del Presupuesto Público



4.3 Gasto público

Los artículos 77, 78 y 80 de la Constitución de 1993 consideran los principios del presupuesto público —entre ellos temporalidad, competencia, justicia y equilibrio—, así como su estructura y criterios de programación y ejecución del gasto, los cuales deben orientarse a la eficiencia, la atención de necesidades básicas y la descentralización. También regulan la obligación de sustentar el presupuesto ante el Congreso, su aprobación y la forma de autorizar sus modificaciones.

El presupuesto público integra la administración financiera del Sector Público y su diseño normativo se articula a través del Sistema Nacional de Presupuesto Público, cuyo ente rector es la Dirección General de Presupuesto Público del Ministerio de Economía y Finanzas, conforme al artículo 9 del Decreto Legislativo 1436, Decreto Legislativo Marco de la Administración Financiera del Sector Público.

Su desarrollo jurídico específico se encuentra en el Decreto Legislativo 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público, complementado con directivas y clasificadores presupuestarios aprobados por su órgano rector.

Asimismo, el artículo 9 del Decreto Legislativo 1436 define al Sistema Nacional de Presupuesto Público como el conjunto de principios, procesos, normas, procedimientos, técnicas e instrumentos destinados a promover la eficacia y eficiencia del proceso presupuestal. Este sistema orienta el presupuesto hacia el logro de resultados y el desempeño institucional, en coherencia con las políticas públicas, a lo largo de todas las fases del ciclo presupuestario.

En este contexto, el Decreto Legislativo 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público, tiene como finalidad regular el sistema presupuestario como parte de la Administración Financiera del Sector Público. Esta norma establece los principios y el ámbito de aplicación del sistema, así como la estructura y contenido del presupuesto. Además, regula el régimen de ingresos y gastos públicos y su gestión, las modificaciones presupuestales y las fases del ciclo presupuestario: programación multianual, formulación, aprobación, ejecución y evaluación.

El gasto en el presupuesto público[9] se estructura siguiendo las clasificaciones institucional, económica, funcional, programática y geográfica, las mismas que son aprobadas mediante resolución directoral de la Dirección General de Presupuesto Público del Ministerio de Economía y Finanzas. A continuación, se señala las siguientes clasificaciones del gasto público:

1. **Clasificación institucional**: agrupa las entidades que cuentan con créditos presupuestarios aprobados en sus respectivos Presupuestos Institucionales y sus unidades ejecutoras.

2. **Clasificación funcional**: agrupa los créditos presupuestarios desagregados por función, división y grupo funcionales. A través de ella se muestran las grandes líneas de acción que la Entidad desarrolla en el cumplimiento de las funciones primordiales del Estado. Esta clasificación no responde a la estructura orgánica de las entidades, configurándose bajo los criterios de tipicidad.

3. **Clasificación programática**: agrupa los créditos presupuestarios desagregados por categorías presupuestarias, *Producto y Proyecto*.

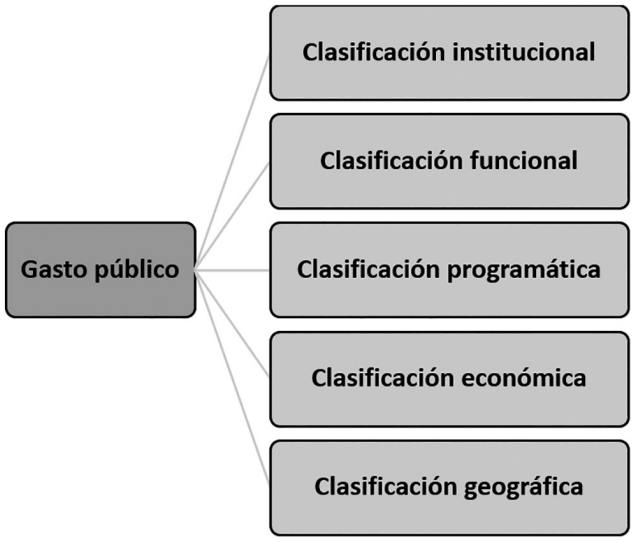
9 Artículo 21 del Decreto Legislativo 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional del Presupuesto Público.

Permite la estructuración, seguimiento y evaluación de las políticas y estrategias para el logro de resultados prioritarios que define el Gobierno y de los objetivos y mandatos institucionales de las entidades en el cumplimiento de sus funciones y competencias. La Dirección General de Presupuesto Público, mediante Resolución Directoral, establece la clasificación de los créditos presupuestarios que por su naturaleza no puedan ser estructurados en Programas Presupuestales.

4. **Clasificación económica**: agrupa los créditos presupuestarios por gasto corriente, gasto de capital y servicio de deuda. Estos a su vez se dividen por genérica, subgenérica y específica del gasto.

5. **Clasificación geográfica**: agrupa los créditos presupuestarios de acuerdo con el ámbito geográfico donde está previsto el crédito presupuestario, a nivel de departamento, provincia y distrito, según corresponda.

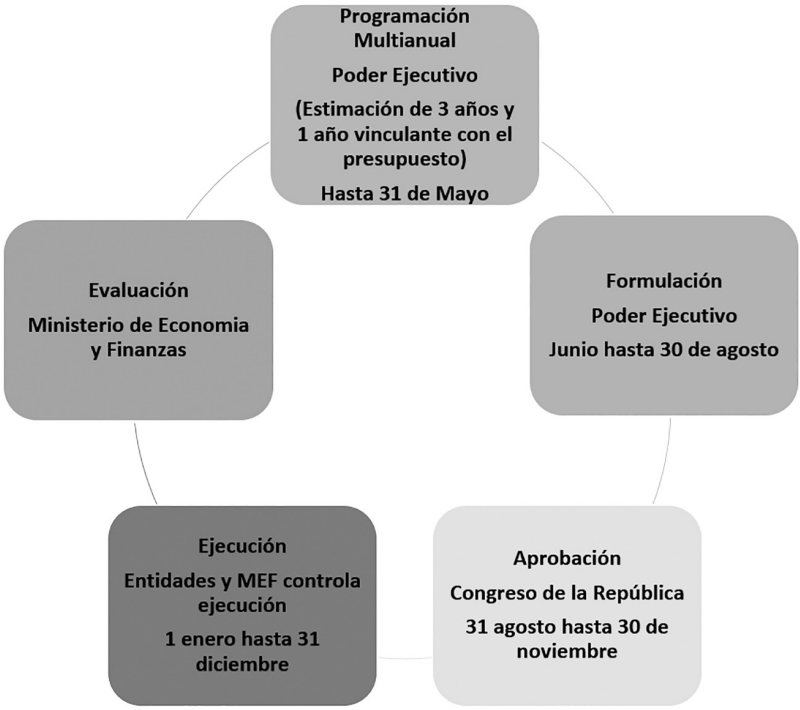
Ilustración 15
Clasificación del gasto público



4.4 Proceso del presupuesto

El proceso del presupuesto público considera un conjunto de fases que tienen como finalidad estimar los ingresos y autorizar los gastos de acuerdo con la política o necesidades que tiene como prioridad atender el gobierno. Estas fases son: programación multianual, formulación, aprobación, ejecución y evaluación.

Ilustración 16
Fases del presupuesto público



a) Fase n.° 1: programación multianual[10]

Esta fase es exclusiva del Poder Ejecutivo estimada a través del Ministerio de Economía y Finanzas y comprende un periodo de tres años sujetándose a las reglas fiscales.

La Asignación Presupuestaria Multianual (APM) es el límite máximo de los créditos presupuestarios estimada para cada pliego presupuestario por un periodo de tres años. De los tres años, el primer año tiene carácter vinculante y los dos siguientes son indicativos y serán revisada anualmente pudiendo ser modificada si hay cambios en los factores que fueron tomados en consideración cuando se hizo la estimación (ingresos, reglas fiscales, prioridades de política, criterios específicos de programación como costos unitarios, metas, entre otros; eficacia, efectividad y calidad de los servicios).

10 Artículos 23, 24, 25 y 26 del Decreto Legislativo 1440, Decreto Legislativo del Sistema nacional de Presupuesto Público.

Para la estimación de la APM, la Dirección General de Presupuesto Público órgano del Ministerio de Economía y Finanzas coordinará con las siguientes direcciones generales estos temas:

1. **Política Macroeconómica y Descentralización Fiscal**: información de ingresos, límites de gasto no financiero y gasto corriente sin mantenimiento, en consistencia con las reglas fiscales vigentes, entre otras variables.
2. **Programación Multianual de Inversiones**: incluye diagnóstico de brechas de infraestructura y acceso a servicios públicos, los criterios de priorización y la cartera de inversiones de los sectores del Gobierno Nacional, de los gobiernos regionales y de los GOBIERNOS LOCALES.
3. **Gestión Fiscal de los Recursos Humanos**: costos de los ingresos correspondientes a los Recursos Humanos del Sector Público.
4. **Abastecimiento**: costos de bienes, servicios y obras necesarios para el funcionamiento y mantenimiento de los Pliegos, así como la operación y el mantenimiento de los activos generados por la inversión pública, según corresponda.
5. **Tesoro Público**: estructuración financiera del Presupuesto, identificando los requerimientos de capital de corto y mediano plazo.

El Ministerio de Economía y Finanzas, a propuesta de la Dirección General de Presupuesto Público, presenta la APM a más tardar el 31 de mayo de cada año fiscal al Consejo de Ministros para su aprobación. Luego de ser aprobada, se comunica a los pliegos, a través de la Dirección General de Presupuesto Público, quienes desagregan los gastos hasta el nivel de clasificación programática y económica, de conformidad a lo que establezca las directivas de esta dirección. El Ministerio de Economía y Finanzas, remite la APM a la Comisión de Presupuesto del Congreso de la República en calidad de información complementaria.

De otro lado, el gasto público para su programación[11] en el Presupuesto del Sector Público debe considerar principalmente lo siguiente:

11 Directiva n.° 0002-2024-EF/50.01 Directiva de Programación Multianual Presupuestaria y Formulación Presupuestaria. Ministerio de Economía y Finanzas.

1. En las remuneraciones, pensiones y otros beneficios: se debe tener en cuenta a los recursos humanos del sector público que comprende el personal activo, personal CAS y pensiones.

2. En materia de bienes y servicios: considerar las obligaciones financieras suscritas, pago de los servicios básicos de energía eléctrica agua y gas; servicios de telefonía, internet, seguridad, vigilancia, limpieza, seguros, alquileres de bienes inmuebles, gastos destinados a combustibles y carburantes, y servicios de mantenimiento y reparaciones de vehículos, entre otros.

3. En donaciones y transferencias: se considera las cuotas a los organismos internacionales y las transferencias por los convenios de gasto asumidos.

4. En otros gastos: se considera el pago de los subsidios, subvenciones y otras transferencias (por ejemplo, apoyo a las beneficencias públicas).

5. En servicio de la deuda: considera las partidas para atender el servicio de la deuda conforme al cronograma respectivo informado por la Dirección General del Tesoro Público.

6. En adquisición de activos no financieros, se debe tener en cuenta lo siguiente:

    - Los proyectos en proceso de liquidación.
    - Los proyectos en ejecución física que culminen en el año fiscal de la programación (año 1), asignando recursos que garanticen su culminación durante el tiempo previsto.
    - Los proyectos en ejecución física que culminen sucesivamente en los años 2 y 3 de la Programación Multianual Presupuestaria, asignando recursos que garanticen su culminación durante el tiempo previsto.
    - Los proyectos en ejecución física cuya culminación exceda el periodo de la Programación Multianual Presupuestaria, asignando recursos que garanticen su culminación durante el tiempo previsto.
    - Los proyectos sin ejecución física y que cuenten tanto con expediente técnico o documento equivalente aprobado.
    - Los proyectos con expediente técnico o documento equivalente en proceso de elaboración.
    - Los proyectos sin ejecución física ni financiera que cuenten con estudios de preinversión, fichas técnicas o formatos de

registro respectivos con aprobación o viabilidad vigentes, según corresponda, para la elaboración de los expedientes técnicos y/o documentos equivalentes.

7. En Adquisición de Activos Financieros: se deben contemplar las previsiones por suscripción de acciones y los desembolsos financieros que realizan las entidades para otorgar préstamos y la adquisición de títulos valores.

b) Fase n.° 2: formulación[12]

Esta fase es exclusiva del Poder Ejecutivo. Es la desagregación del primer año de la APM en todos los niveles de los clasificadores presupuestales determinando las metas, las cadenas de gasto y las fuentes de financiamiento. Esta fase se desarrolla en los meses de junio hasta agosto.

Los pliegos distribuyen la APM del año 1 de acuerdo con los clasificadores de ingresos y gastos considerando las siguientes prioridades: política nacional, y las institucionales (competencias y sus funciones); y en ambos casos, se articula con el Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico (SINAPLAN).

En esta fase el pliego debe maximizar eficiencia en la provisión de los servicios y logro de resultados priorizados, tomando en consideración los gastos de funcionamiento de carácter permanente (planillas del personal activo y cesante); las obligaciones reconocidas de acuerdo a la normatividad vigente; los bienes y servicios necesarios; el mantenimiento de la infraestructura; y, el gasto de capital, priorizando la continuidad de las inversiones que se encuentren en ejecución, y que contribuyan al logro de resultados.

Los recursos provenientes de operaciones oficiales de crédito externo e interno mayores a un año, así como los recursos provenientes de donaciones y transferencias, salvo en el caso de operaciones de libre disponibilidad, se presupuestan cuando se celebre el contrato o convenio respectivo o cuente con la opinión favorable de la Dirección General del Tesoro Público del Ministerio de Economía y Finanzas, en el caso de las operaciones de endeudamiento externo por concertarse.

12 Artículo 27 del Decreto Legislativo 1440, Decreto Legislativo del Sistema nacional de Presupuesto Público.

c) Fase n.° 3: aprobación[13]

Esta fase corresponde al Congreso de la República. Los anteproyectos de la Ley de Presupuesto y de la Ley de Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público, elaborados por la Dirección General de Presupuesto Público, son propuestos por el Ministerio de Economía y Finanzas para la aprobación del Consejo de Ministros y remitidos como proyectos de Ley por el presidente de la República al Poder Legislativo, de conformidad con el procedimiento y plazos correspondientes establecidos por la Constitución de 1993.

El artículo 78 de la Constitución de 1993 señala que el presidente de la República envía a más tardar el 30 de agosto los proyectos de ley de Endeudamiento, Equilibrio Financiero y de Presupuesto; de otro lado el artículo 80 de la Constitución de 1993 señala que el Congreso de la República tiene plazo para enviar la autógrafa aprobada del proyecto de presupuesto hasta el 30 de noviembre, caso contrario se aprueba mediante decreto legislativo el proyecto enviado por el Poder Ejecutivo.

Es común que en el artículo 1° de las leyes de presupuesto se disponga la aprobación del presupuesto correspondiente al Gobierno Central y a las instancias descentralizadas, en concordancia con lo establecido en el artículo 77 de la Constitución de 1993, conforme a la siguiente estructura:

GOBIERNO CENTRAL	Soles
Correspondiente al Gobierno Nacional	
Gasto corriente	
Gasto de capital	
Servicio de la deuda	
INSTANCIAS DESCENTRALIZADAS	**Soles**
Correspondiente a los gobiernos regionales	
Gasto corriente	
Gasto de capital	
Servicio de la deuda	
Correspondiente a los gobiernos locales	
Gasto corriente	
Gasto de capital	
Servicio de la deuda	
TOTAL S/	

13 Artículo 29 del Decreto Legislativo 1440, Decreto Legislativo del Sistema nacional de Presupuesto Público.

De igual forma, en este mismo artículo de las leyes de presupuesto, se puede encontrar siempre el número de anexos que contienen los créditos presupuestarios o las partidas de presupuestos como es común decir, y que forman parte integrante de las mismas. En estos anexos se detallan la distribución del gasto del presupuesto del Sector Público. A continuación, se presenta los anexos principales que forman parte de las leyes de presupuesto:

1 Presupuesto por categoría y genérica del gasto.
2 Presupuesto nivel de gobierno y genérica del gasto.
3 Presupuesto por nivel de gobierno y funciones.
4 Presupuesto por niveles de gobierno, pliegos y fuentes de financiamiento.
5 Presupuesto por pliegos del Gobierno Nacional a nivel de productos, proyectos y actividades.
6 Presupuesto por gobierno regional a nivel de productos, proyectos y actividades.
7 Presupuesto por gobiernos locales y genéricas del gasto.
8 Presupuesto por programas presupuestales y pliegos.

d) Fase n.° 4: ejecución[14]

Esta fase es competencia de todos los pliegos y se implementa las fuentes de financiamiento de los ingresos, así como las partidas de gasto de conformidad con las directivas de ejecución presupuestal. Existen dos momentos importantes:

1. Año fiscal: se inicia el 1 de enero y culmina el 31 de diciembre de cada año fiscal y es controlada por el Ministerio de Economía y Finanzas. Asimismo, tiene un período de regularización determinado en las normas del sistema nacional de contabilidad.

2. Periodo de regularización: el artículo 17 del Decreto Legislativo 1438, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Contabilidad, señala que este periodo culmina a los siete primeros días hábiles del mes de marzo, siguientes al ejercicio fiscal que es materia de rendición de cuentas, con la suscripción del Acta de Conciliación del Marco Legal y Ejecución del Presupuesto. Luego, de existir casos extraordinarios que impliquen modificar el acta, la entidad debe requerir a la Dirección General de Contabilidad Pública la generación de una adenda.

14 Artículos 33 al 44 del Decreto Legislativo 1440, Decreto Legislativo del Sistema nacional de Presupuesto Público.

En esta fase se perciben los ingresos públicos y se atienden las obligaciones de gasto de conformidad con los créditos presupuestarios autorizados en las leyes anuales de presupuesto del sector público y sus modificaciones y para ello se debe tener en cuenta lo siguiente:

- **Programación de compromisos anual** (**PCA**). Es un instrumento de programación del gasto público, de corto plazo, por toda fuente de financiamiento, que permite compatibilizar la programación de caja de ingresos y gastos, con la real capacidad de financiamiento para el año fiscal respectivo, en el marco de las reglas fiscales vigentes.

- **Ejecución de ingresos**. Se realiza en consideración a lo siguiente:

  Estimación: es el cálculo o proyección de los ingresos que por todo concepto se espera alcanzar durante el año fiscal, considerando la normatividad aplicable a cada concepto de ingreso, así como los factores estacionales que incidan en su percepción.

  Determinación: es el acto que establece o identifica con precisión el concepto, monto, oportunidad y la persona natural o jurídica, que debe efectuar un pago o un desembolso a favor de una Entidad.

  Percepción o Recaudación: es el momento en el cual se produce la recaudación, captación u obtención efectiva del ingreso.

  La ejecución de los ingresos es regulada en forma específica por las normas del Sistema Nacional de Tesorería.

- **Ejecución del gasto**. Comprende las etapas siguientes: certificación, compromiso, devengado y pago.

- **Certificación del Crédito Presupuestario**. Acto administrativo que garantiza el crédito presupuestario disponible y sin afectación, para comprometer un gasto con cargo al presupuesto autorizado y está en función a la PCA, previo cumplimiento de la normativa legal vigente que regulan el objeto materia del compromiso. Es requisito indispensable para realizar un gasto, suscribir un contrato o adquirir un compromiso que se adjunta al expediente. Implica la reserva del crédito presupuestario, hasta el perfeccionamiento del compromiso y la realización del

correspondiente registro presupuestario, bajo responsabilidad del titular del pliego.

- **Compromiso**. Acto por el cual se acuerda la realización de gastos por un importe determinado o determinable, afectando los créditos presupuestarios en el marco de los presupuestos y modificaciones aprobadas sujetándose al monto certificado, y por el monto total de la obligación que corresponde al año fiscal. Es posterior a la generación de la obligación nacida de acuerdo con ley, contrato o convenio y debe afectarse previamente a la correspondiente cadena de gasto, reduciendo su importe del saldo disponible del crédito presupuestario, a través del respectivo documento oficial.

- **Devengado.** Acto por el cual se reconoce una obligación de pago, derivada de un gasto aprobado y comprometido, que se produce previa acreditación documental ante el órgano competente de la realización de la prestación o el derecho del acreedor. El reconocimiento de la obligación debe afectarse al presupuesto institucional y para su registro el área debe verificar el ingreso real de los bienes, la efectiva prestación de los servicios o la ejecución de obra, como acción previa a la conformidad correspondiente.

- **El pago.** Acto por el cual se extingue, en forma parcial o total, el monto de la obligación reconocida, debiendo formalizarse a través del documento oficial correspondiente y está prohibido efectuar pago de obligaciones no devengadas.

  El pago es regulado en forma específica por las normas del Sistema Nacional de Tesorería.

e) Fase n.° 5: evaluación[15]

Es el análisis sistemático y continuo del desempeño en la gestión del presupuesto y en el logro de los resultados prioritarios y objetivos estratégicos institucionales, con el propósito de contribuir a la calidad del gasto público. La Evaluación Presupuestaria comprende el seguimiento y la evaluación.

La Dirección General de Presupuesto Público del Ministerio de Economía y Finanzas tiene un rol importante en esta fase y tiene las siguientes funciones:

15 Artículos 55, 57 y 58 del Decreto Legislativo 1440, Decreto Legislativo del Sistema nacional de Presupuesto Público.

- Establecer los mecanismos para garantizar el uso de la información generada en esta fase.

- Realizar evaluaciones independientes de manera directa o tercerizada.

- Elaborar en cada año el informe global de la gestión presupuestaria en coordinación con los pliegos y en el primer semestre del año fiscal siguiente lo presenta a la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República del Congreso de la República y a la Contraloría General de la República, además de publicarlo en su portal institucional.

4.5 Elaboración del Presupuesto Público bajo el principio de equilibrio

En un país donde las necesidades sociales y económicas son prácticamente ilimitadas y, en contraposición, los recursos públicos disponibles resultan siempre escasos y limitados, el presupuesto público se erige como el principal instrumento de gestión financiera del Estado.

A través de este instrumento financiero, se planifican, ordenan y autorizan los ingresos y los gastos del sector público, buscando armonizar las prioridades nacionales con las restricciones fiscales. La elaboración del presupuesto público debe ser bajo el principio de equilibrio, lo que significa que los ingresos estimados deben guardar correspondencia con los egresos autorizados.

Este equilibrio no es solo una exigencia técnica contable, sino también a una necesidad de sostenibilidad fiscal, de responsabilidad en el manejo de los recursos públicos y de credibilidad frente a los ciudadanos y agentes económicos. Pero este principio de equilibrio presupuestario, que buscar además la sostenibilidad fiscal, necesita del endeudamiento o ahorro privado para igualar las necesidades ilimitadas en lo que sea posible o que sean priorizadas por cada gobierno.

En este contexto, la pregunta es: ¿qué tanto necesario es endeudarse para no comprometer el futuro de las finanzas públicas del país, evitando desequilibrios que puedan traducirse en inflación, déficit fiscal o pérdida de confianza en ellas?

Por experiencia, suele ocurrir que en la década de los noventa lo que mayor predominaba eran los déficits continuos que generaron una deuda impresionante, llegando a comprometer nuestra sostenibilidad

financiera con una deuda que alcanzó el 91.1% del Producto Bruto Interno en 1989[16], lo que en determinados momentos resultó prácticamente impagable.

Este escenario ha permitido hacer reformas para mejorar la sostenibilidad fiscal y mejorar nuestro escenario macro fiscal, a fin de contar con finanzas públicas ordenadas y dejando atrás desequilibrios recurrentes en el presupuesto público.

En este contexto, a partir del año 2000 entra en vigor la Ley 27245, Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal[17], cuyo principio general consistió en garantizar el equilibrio o incluso el superávit fiscal en el mediano plazo, intentando acumular superávits y permitiendo déficits fiscales moderados y no recurrentes en fases de menor crecimiento económico.

a) Programación Multianual y el Presupuesto Público

El Decreto Legislativo 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público, en su artículo 23, precisa que la fase de Programación Multianual Presupuestaria comprende un horizonte de tres años y se encuentra sujeta a las reglas fiscales. Es la primera fase del proceso presupuestario y consiste en la estimación de las Asignaciones Presupuestarias Multianuales (APM).

En este marco, el artículo 24 del referido decreto legislativo, señala que la APM constituye el límite máximo de los créditos presupuestarios de cada pliego, sobre el cual no puede programarse ningún gasto. La APM tiene carácter vinculante para el primer año —pues en la etapa de formulación se convierte en el proyecto de presupuesto— y tiene carácter indicativo para los dos años siguientes, además es objeto de revisión anual y se modifica cuando varían los factores considerados en su estimación.

El Ministerio de Economía y Finanzas, a través de la Dirección General de Presupuesto Público, realiza dicha estimación considerando los siguientes factores:

1. Los ingresos de todas las fuentes de financiamiento que se prevea recaudar o percibir durante el ejercicio, con independencia

16 Memoria 1989, Banco Central de Reserva página 169.

17 Esta ley fue sustituida por la Única Disposición Complementaria Derogatoria de la Ley 30099 (31-10-2013), entró en vigencia a partir del 1 enero 2015, y que posteriormente fue derogada por la Única Disposición Complementaria Derogatoria del Decreto Legislativo 1276, publicado el 23 diciembre 2016, a excepción de los párrafos 23.3 del artículo 23 y 24.2 del artículo 24. La referida disposición entró en vigencia a partir del 1 de enero de 2018.

del año de origen, incluyendo la proyección de los saldos de balance correspondientes.

2. Las reglas fiscales aprobadas.

3. Las prioridades de política, expresadas en resultados, productos u objetivos estratégicos institucionales, articulados con el Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico (SINAPLAN).

4. Los criterios específicos de programación, tales como costos unitarios, metas de cobertura u otros que determine la Dirección General de Presupuesto Público.

5. La eficacia, efectividad y calidad de los servicios orientados al cumplimiento de resultados y objetivos de política.

En resumen, el presupuesto público se elabora en función a la estimación de la Asignación Presupuestaria Multianual (APM) que comprende un periodo de tres años, y que considera los ingresos, las reglas fiscales, las prioridades o gasto. La estimación de la APM, límite máximo de los créditos suplementarios de cada pliego, en su primer año tiene carácter vinculante y se constituye como el proyecto de presupuesto.

En este punto es importante tener en cuenta la aplicación de las reglas fiscales que permiten adecuar la gestión de las finanzas públicas de manera prudente sin comprometer el equilibrio fiscal.

b) Reglas fiscales y el presupuesto público

Las reglas fiscales son límites cuantitativos de carácter obligatorio que se atribuye el Estado para garantizar la sostenibilidad fiscal de sus finanzas públicas y que pueden modificarse de manera excepcional en casos de desastre, choques externos significativos o factores exógenos que afecten los ingresos o la actividad económica.

Kopits, citando a Kopits y Symansky (2001, pág. 3), señala que, conforme a su definición una "regla de política fiscal representa una limitación permanente para la política fiscal, expresada en relación con un indicador analítico de desempeño fiscal, tales como el déficit presupuestario del gobierno, los préstamos, la deuda, o un componente principal de los mismos". Considera que su propósito principal, es ofrecer credibilidad y disciplina a la política fiscal, disminuyendo el sesgo estructural hacia el déficit y frenando el endeudamiento público.

De otro lado, el mismo autor señala que las reglas deben ser flexibles y son útiles porque:

1. Evitan sesgos políticos: funcionan como un marco despolitizado que limita el uso discrecional del déficit con fines políticos. Se busca limitar el ciclo político presupuestario —aumentar el gasto en épocas electorales—.

2. Disciplina fiscal: refuerzan la sostenibilidad y estabilidad macroeconómica, especialmente en países emergentes o con antecedentes de indisciplina fiscal.

3. Reduce riesgos de rescate financiero: en sistemas federales, ayudan a reducir riesgos de rescates financieros y problemas de riesgo moral.

4. Transparencia y confianza: su utilidad depende de la transparencia en la estructura y funciones institucionales y su objetivo es dar señales claras a los mercados, organismos internacionales y ciudadanía.

- **Marco jurídico de las reglas fiscales**

La Constitución de 1993, en su artículo 78, establece tres principios vinculados a las reglas fiscales:

1. El proyecto de presupuesto debe estar equilibrado.

2. Los gastos de carácter permanente no pueden financiarse con empréstitos.

3. No puede aprobarse un presupuesto sin incluir una partida destinada al servicio de la deuda.

Tanto el Decreto Legislativo 1276, Decreto Legislativo que aprueba el Marco de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal del Sector Público No Financiero, aplicable al Sector Público No Financiero, así como el Decreto Legislativo 1275, Decreto Legislativo que aprueba el Marco de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, referido a los gobiernos regionales y locales, establecen en su artículo 5 que las leyes anuales de presupuesto, endeudamiento y equilibrio financiero, los créditos suplementarios y la ejecución presupuestal deben sujetarse a las reglas fiscales correspondientes.

- **Reglas fiscales del sector público no financiero y de los gobiernos regionales y locales**

  El artículo 6 del Decreto Legislativo 1276, que aprueba el Marco de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal del Sector Público No Financiero, establece las reglas siguientes:

  1. Regla de deuda: establece que la deuda bruta del Sector Público No Financiero no debe superar el 30% del PBI. Mediante el Decreto Legislativo 1621, se fijó un límite transitorio de hasta 38% del PBI desde 2024, que deberá reducirse progresivamente hasta volver al 30% en el año fiscal 2035.

  2. Regla de resultado económico: el déficit fiscal anual del Sector Público No Financiero no debe ser mayor a 1% del PBI. Con el Decreto Legislativo 1276, se ha establecido límites transitorios decrecientes entre los años fiscales 2024, 2025, 2026, 2027 y 2028, que no deben ser mayor a 2,8; 2,2; 1,8; 1,4 y 1,0% del PBI respectivamente.

  3. Regla de Gasto No Financiero del Gobierno General: la tasa del crecimiento real anual del Gasto No Financiero del Gobierno General no debe ser mayor al límite superior del rango de más y menos un punto porcentual (+/- 1 p.p.) de la resultante del promedio de veinte (20) años del crecimiento real anual del PBI.

  4. Regla de Gasto Corriente del Gobierno General: su crecimiento real anual (excluido mantenimiento) no debe superar el límite inferior del rango del gasto no financiero ni exceder su crecimiento.

  5. Elecciones generales: durante los primeros siete meses del año electoral se limitan la ejecución y compromisos del gasto público: no más del 60% del gasto no financiero y corriente, ni más del 65% del gasto no financiero del Gobierno Nacional (excluyendo personal, pensiones, deuda y reserva), además de prohibirse medidas que incrementen gastos de personal y pensiones.

  Asimismo, el artículo 5 del Decreto Legislativo 1275, que aprueba el Marco de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal de los gobiernos regionales y gobiernos locales, señala que estas instituciones en los aspectos que sean pertinentes se sujetan a las siguientes reglas fiscales:

  - Regla Fiscal del Saldo de Deuda Total: deuda total no debe superar el 100% de los ingresos corrientes (promedio de 4 años o el límite legal menor).

- Regla Fiscal de Ahorro en Cuenta Corriente: el ahorro en corriente debe ser positivo, es decir, los ingresos corrientes deben cubrir el gasto corriente no financiero.

Las reglas macrofiscales aprobadas en el Decreto Legislativo 1276 son generales aplicables al conjunto de las entidades del sector público no financiero, en cambio las reglas macrofiscales aprobadas en el Decreto Legislativo 1275 son especificas diseñadas para asegurar la sostenibilidad fiscal de los gobiernos regionales y locales. En resumen, estas reglas son complementarias.

De otro lado, el artículo 60 del Decreto Legislativo 1440 que aprueba el Sistema Nacional del Presupuesto Público, precisa que la programación de los presupuestos en las empresas y organismos públicos de los gobiernos regionales y gobiernos locales, se rige por el criterio de estabilidad en base a las reglas fiscales y el Marco Macroeconómico Multianual a que se refieren el Decreto Legislativo 1275, Decreto Legislativo que aprueba el Marco de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal de los Gobiernos Regionales y Locales, y el Decreto Legislativo 1276, Decreto Legislativo que aprueba el Marco de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal del Sector Público no Financiero.

- **Reglas fiscales y el Marco Macroeconómico Multianual (MMM)**

Las reglas fiscales sostienen una relación directa y complementaria con el Marco Macroeconómico Multianual (MMM), que incorpora y desarrolla dichas reglas como un marco vinculante para la programación presupuestaria, siendo su principal instrumento operativo y de planificación, al proyectar las variables que deben ajustarse a esos límites.

El MMM conforme a los artículos 11, 12 y 13 del Decreto Legislativo 1276, Decreto Legislativo que aprueba el Marco de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal del Sector Público No Financiero, regula su publicación, las proyecciones que contiene y su aprobación, de acuerdo con lo siguiente:

Aprobación y publicación del MMM

1. El Ministerio de Economía y Finanzas remite al Consejo Fiscal, a más tardar el 31 de julio de cada año, el proyecto de Marco Macroeconómico Multianual, para su opinión técnica dentro de los siguientes quince (15) días calendario, previo a la aprobación del Consejo de Ministros.

2. En año de elecciones generales, se debe remitir a más tardar el 20 de agosto de dicho año, para su opinión técnica dentro de los siguientes cinco (5) días calendario, previo a la aprobación del Consejo de Ministros.

3. El Marco Macroeconómico Multianual es aprobado por el Consejo de Ministros, antes del 30 de agosto de cada año y es publicado íntegramente, junto con el Informe del Consejo Fiscal, dentro de los dos (2) días hábiles siguientes a su aprobación, en el Diario Oficial *El Peruano* y en el portal institucional del Ministerio de Economía y Finanzas.

Información mínima del MMM

Comprende, como mínimo, la información de información correspondiente a los próximos cuatro (4) años e incluye:

1. Declaración de Principios de Política Fiscal, con los lineamientos de política económica y los objetivos de política fiscal y tributaria de mediano plazo. Al inicio de cada gobierno, debe explicitarse la trayectoria del resultado económico para todo el periodo de gestión.

2. Proyecciones fiscales, que comprendan ingresos fiscales totales y resultado fiscal (diferenciando su componente cíclico y estructural), gastos no financieros e intereses, composición económica del gasto, y estimado del resultado primario de las empresas públicas, en coherencia con las reglas macrofiscales vigentes.

3. Variables macroeconómicas principales, incluyendo obligatoriamente: PBI nominal, crecimiento real del PBI, inflación promedio y acumulada, tipo de cambio, exportaciones, importaciones y términos de intercambio.

4. Evaluación de contingencias explícitas asumidas por el Sector Público No Financiero, así como garantías, avales y similares otorgados.

5. Nivel de endeudamiento público y proyección del perfil de pago de la deuda de largo plazo.

6. Indicadores de sostenibilidad fiscal en el mediano y largo plazo, considerando riesgos macroeconómicos y posibles contingencias.

7. Análisis de riesgos fiscales por variaciones significativas en los supuestos macroeconómicos, con estimación de efectos en los resultados fiscales y medidas contingentes.

8. Relación de gastos tributarios vigentes, con estimación de su costo fiscal total y desagregación por región y sector económico.

9. Aspectos metodológicos generales sobre el cálculo del balance estructural, cuando corresponda.

10. Proyección multianual de los principales compromisos fiscales mandatorios u obligatorios por ley, cuando corresponda.

- **Publicación y actualización del MMM**

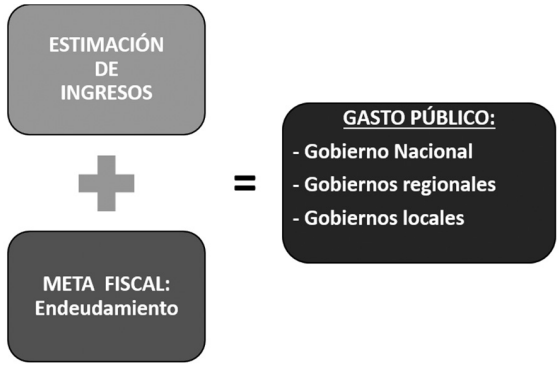
  El Ministerio de Economía y Finanzas publica:

  1. Cada año el MMM, con proyecciones macroeconómicas por un periodo de cuatro años y que comprende el año para el cual se está elaborando el presupuesto y al menos los tres (3) años siguientes.

  2. En abril, un informe de actualización de las principales variables macroeconómicas y fiscales que sirve de base para la elaboración del presupuesto del sector público, haciendo de conocimiento del Consejo de Ministros.

  A continuación, se muestra una ilustración que representa el proceso de programación de los recursos públicos —incluye la regla fiscal—, y que permite asignar el gasto a las entidades del Gobierno Nacional, de los gobiernos regionales y de los gobiernos locales.

Ilustración 17
Presupuesto: ingresos, meta fiscal y gastos públicos



4.6 ¿Cómo el Presupuesto Público se convierte en Ley de Presupuesto?

1) Iniciativa

En un Estado organizado según el principio de separación de poderes, la iniciativa de elaborar o de programar el proyecto del presupuesto público es competencia del Poder Ejecutivo en concordancia con el artículo 78 de la Constitución de 1993 que señala que el presidente de la República tiene plazo para enviar hasta el 30 de agosto de cada año, junto con los proyectos de la Ley de Equilibrio Financiero y de la Ley de Endeudamiento Público.

De otro lado, los artículos 77, 79 y 80 de la Constitución de 1993 establecen la estructura, los límites y el procedimiento del debate en el parlamento, dejando claro que es la norma que aprueba anualmente el Congreso de la República, pero también existe la cláusula constitucional que señala que, si no se envía hasta el 30 de noviembre la autógrafa al Poder Ejecutivo, este pública mediante decreto legislativo el proyecto enviado en agosto de cada año.

Los proyectos de la Ley de Presupuesto, así como de la Ley de Equilibrio Financiero y de la Ley de Endeudamiento Público deben estar elaboradas considerando las reglas fiscales previstas en el Decreto Legislativo 1276, que aprueba el Marco de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal del Sector Público No Financiero, que está en concordancia con el Marco Macroeconómico Multianual.

2) Aprobación

En este marco, corresponde al Congreso de la República aprobar todos los años el Presupuesto Público a través de la Ley de Presupuesto que se constituye como uno de los principales instrumentos financieros junto con la Ley de Equilibrio Financiero y la Ley de Endeudamiento Público. Este proceso se desarrolla en sesiones públicas.

La aprobación de la Ley de Presupuesto Público difiere sustancialmente de la aprobación del presupuesto de una entidad privada. Se trata de un proceso político en el que participan diversos poderes del Estado y cuya aprobación mediante ley garantiza la legalidad de las finanzas públicas. Además, establece límites que permiten al Congreso de la República fiscalizar su ejecución y a la Contraloría General de la República supervisar su legalidad.

Se advierte es que no existe una definición expresa de la Ley de Presupuesto como tal; sin embargo, se entiende que constituye la norma aprobada por el Congreso de la República mediante la cual se otorga fuerza legal o fuerza de ley al Presupuesto del Sector Público.

3) Ley de Presupuesto

En esta ley se consignan la estimación de ingresos y la autorización de gastos (distribución del gasto por sectores, pliegos, programas presupuestales, niveles de gobierno, entre otros) así como las disposiciones complementarias que establecen las prohibiciones o exoneraciones en el proceso de ejecución de los recursos públicos.

La Ley de Presupuesto del Sector Público tiene los siguientes fines:

a. Aprobar el presupuesto público como instrumento financiero que contiene la estimación de los ingresos y los gastos. Da fuerza legal al presupuesto público.

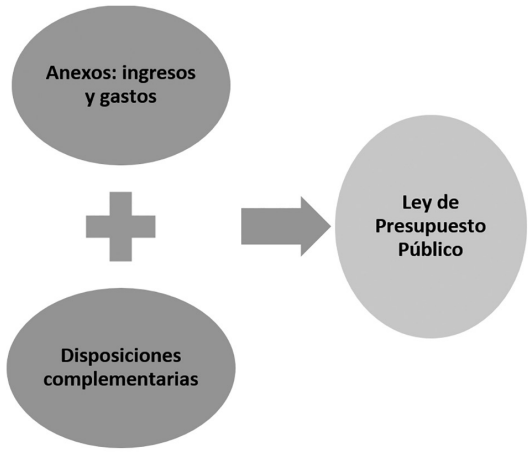
b. Distribuir los créditos presupuestarios a nivel de gobierno, sectores, pliegos, funciones, programas presupuestales, garantizando una asignación ordenada y coherente de los recursos públicos.

c. Garantizar la continuidad de los servicios públicos del Estado al programar su financiamiento anual en concordancia con los objetivos de la política económica y social del país.

d. Establecer reglas y disposiciones para la ejecución presupuestaria con el fin de asegurar la disciplina en el gasto, buscar la eficiencia y la responsabilidad en el uso de los recursos públicos.

e. Servir como instrumento de transparencia y control, al permitir que el Congreso de la República, así como la ciudadanía en general, conozcan durante su debate, nuestra situación fiscal, el destino y el monto de los recursos públicos que anualmente se sometan a escrutinio en sesiones públicas.

Ilustración 18
Ley de Presupuesto: ingresos, gastos y disposiciones complementarias



5. ÁMBITO DE APLICACIÓN DEL PRESUPUESTO

El ámbito de aplicación del Decreto Legislativo 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público, se encuentra regulado en su artículo 3 y alcanza a las siguientes entidades del sector público:

1. Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

2. Ministerio Público, Jurado Nacional de Elecciones, Oficina Nacional de Procesos Electorales, Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, Consejo Nacional de la Magistratura, Defensoría del Pueblo, Tribunal Constitucional y Contraloría General de la República.

3. Universidades públicas.

4. Gobiernos regionales.

5. Gobiernos locales.

6. Organismos públicos de los gobiernos regionales.

7. Organismos públicos de los gobiernos locales.

8. Las empresas de los gobiernos regionales y gobiernos locales, el Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado (Fonafe) y sus empresas y el Seguro Social de Salud (EsSalud), en este

último caso solo y exclusivamente cuando así lo señale expresamente el Decreto Legislativo.

9. Otras entidades públicas establecidas en normas con rango de Ley.

Para efectos del decreto legislativo, las entidades públicas se clasifican de acuerdo con el nivel de gobierno, conforme a lo siguiente:

Tabla 8
Entidades públicas por nivel de gobierno

Nivel de Gobierno	Entidades públicas
1. Gobierno Nacional: las referidas en los incisos 1, 2 y 3.	- Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial. - Ministerio Público, Jurado Nacional de Elecciones, Oficina Nacional de Procesos Electorales, Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, Consejo Nacional de la Magistratura, Defensoría del Pueblo, Tribunal Constitucional y Contraloría General de la República. - Universidades Públicas.
2. Gobierno Regional: las entidades públicas comprendidas en los incisos 4 y 6.	- Gobiernos regionales. - Organismos públicos de los gobiernos regionales.
3. Gobierno Local: las entidades públicas comprendidas en los incisos 5 y 7.	- Gobiernos locales. - Organismos públicos de los gobiernos locales.

El ámbito de aplicación de la Ley de Presupuesto es más restringido que el correspondiente a la Administración Financiera del Sector Público. En esta última se incluyen, en su totalidad, las entidades del sector público financiero y no financiero; mientras que la Ley de Presupuesto se limita únicamente a las entidades del sector público no financiero.

De acuerdo con el numeral 13.4 del artículo 13 del Decreto Legislativo 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público, la Ley de Presupuesto aprueba únicamente los créditos presupuestarios máximos para las entidades públicas señaladas en los numerales 1 al 6 del párrafo 3.1 del artículo 3 de la citada norma, que son las siguientes:

1. Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

2. Ministerio Público, Jurado Nacional de Elecciones, Oficina Nacional de Procesos Electorales, Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, Consejo Nacional de la Magistratura, Defensoría del Pueblo, Tribunal Constitucional y Contraloría General de la República.

3. Universidades públicas.

4. Gobiernos regionales.

5. Gobiernos locales.

6. Organismos públicos de los gobiernos regionales.

Asimismo, en el artículo 28 del Decreto Legislativo 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público, establece que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 77 de la Constitución de 1993, la Ley de Presupuesto del Sector Público se estructura en Gobierno Central e Instancias Descentralizadas. La estructura es la siguiente:

Tabla 9
Estructura de la Ley de Presupuesto del Sector Público

Estructura	Pliegos
1. Gobierno Central	Comprende los créditos presupuestarios aprobados a los Pliegos del Gobierno Nacional representativos de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Asimismo, se consideran comprendidos en el Gobierno Nacional, en calidad de Pliegos, el Ministerio Público, Jurado Nacional de Elecciones, Oficina Nacional de Procesos Electorales, Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, Consejo Nacional de la Magistratura, Defensoría del Pueblo, Contraloría General de la República, Tribunal Constitucional, Universidades Públicas, los organismos públicos del Poder Ejecutivo; y demás Entidades que cuenten con un crédito presupuestario en la Ley de Presupuesto del Sector Público.
2. Instancias Descentralizadas	Comprende los créditos presupuestarios de los pliegos de los niveles de Gobierno Regional y Gobierno Local.

6. LEY DE PRESUPUESTO DEL AÑO FISCAL 2026

6.1 Aprobación

El artículo 1 de la Ley 32513, Ley de Presupuesto del Sector Público para Año Fiscal 2026, aprueba el Presupuesto Anual de Gastos para el Año Fiscal 2026, por el monto de S/ 257 562 millones que comprende los créditos presupuestarios máximos correspondientes a los pliegos presupuestarios del Gobierno Nacional, los gobiernos regionales y los gobiernos locales.

Luego, en su artículo 2, de la Ley de Presupuesto, se aprueban las fuentes de financiamiento estimadas para financiar el gasto anual. Estas guardan relación directa con el artículo 1 de la Ley 32514, Ley de Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público para el

año fiscal 2026, la cual detalla los recursos públicos (ingresos) que sustentan dicho financiamiento.

En este sentido, en la Ley de Presupuesto y en la Ley de Equilibrio Financiero se aprueban tanto los gastos como los recursos públicos (ingresos) por un monto de S/ 257 562 millones; por ello se puede afirmar que ambas leyes se complementan. A continuación, se presenta el presupuesto de gastos, así como el presupuesto de ingresos en una tabla.

Tabla 10
Presupuesto del Año Fiscal 2026: ingresos - gastos
(En millones de soles)



Nota: los gastos se desagregan en los anexos que forma parte de la ley y que están aprobados en el numeral 1.2 del artículo 1 de la ley (Anexos del 1al 8 y anexos I al III).
Fuente: Ley de Presupuesto 2026.

6.2 Entidades cuyos presupuestos forman parte de los anexos de la Ley de Presupuesto 2026

La Ley de Presupuesto de Gastos para el Año Fiscal 2026, en sus anexos (artículo 1, numeral 1.2), consigna las asignaciones correspondientes a los distintos pliegos presupuestarios, por un monto total aprobado de S/ 257 562 millones.

A continuación, se detalla la distribución aprobada por sectores y por los poderes del Estado, organismos constitucionales autónomos, gobiernos regionales y gobiernos locales, con el propósito de evidenciar los recursos destinados a cada una de estas instituciones en el año fiscal 2026.

Cuadro 4
Presupuesto Institucional de Apertura 2026: sectores, poderes del Estado y otros
(En millones de soles)

Sector	En millones de S/	Part. %
I PODER EJECUTIVO	**150,337**	**58.4%**
Sector 01 - Presidencia del Consejo de Ministros	5,675	2.2%
Sector 03 - Cultura	790	0.3%
Sector 05 - Ambiental	986	0.4%
Sector 06 - Justicia	2,360	0.9%
Sector 07 - Interior	13,731	5.3%
Sector 08 - Relaciones Exteriores	1,212	0.5%
Sector 09 - Economía y Finanzas	52,677	20.5%
Sector 10 - Educación	17,045	6.6%
Sector 11 - Salud	14,706	5.7%
Sector 12 - Trabajo y Promoción del Empleo	905	0.4%
Sector 13 - Agrario y Riego	2,586	1.0%
Sector 16 - Energía y Minas	819	0.3%
Sector 35 - Comercio Exterior y Turismo	745	0.3%
Sector 36 - Transportes y Comunicaciones	12,126	4.7%
Sector 37 - Vivienda, Construcción y Saneamiento	4,378	1.7%
Sector 38 - Producción	755	0.3%
Sector 39 - Mujer y Poblaciones Vulnerables	1,117	0.4%
Sector 40 - Desarrollo e Inclusión Social	7,580	2.9%
Sector 26 - Defensa	10,143	3.9%
II. PODER LEGISLATIVO	**1,769**	**0.7%**
Sector 28 - Congreso de la República	1,769	0.7%
II. PODER JUDICIAL	**4,003**	**1.6%**
Sector 04 - Poder Judicial	4,003	1.6%
III. ORGANISMOS CONSTITUCIONALES AUTONOMOS	**6,196**	**2.4%**
Sector 19 - Contraloría General	980	0.4%
Sector 20 - Defensoría del Pueblo	105	0.0%
Sector 21 - Junta Nacional de Justicia	46	0.0%
Sector 22 - Ministerio Público	2,871	1.1%
Sector 24 - Tribunal Constitucional	50	0.0%
Sector 27 - Fuero Militar Policial	21	0.0%
Sector 31 - Jurado Nacional de Elecciones	391	0.2%

Sector	En millones de S/	Part. %
Sector 32 - Oficina Nacional de Procesos Electorales	1,189	0.5%
Sector 33 - Registro Nacional de Identificación y Estado Civil	544	0.2%
IV. GOBIERNOS REGIONALES	**59,461**	**23.1%**
V. MUNICIPALIDADES A NIVEL NACIONAL	**35,796**	**13.9%**
TOTAL (I+II+III+IV+V)	**257,562**	**100.0%**

Fuente: Ley de Presupuesto Año Fiscal 2026.
Elaboración propia.

Para conocer con mayor detalle esta clasificación, se puede ir al portal del Ministerio de Economía y Finanzas y buscar la Resolución Directoral 0039-2024-EF/50.01, la cual aprueba el Cuadro de Plazos de la Fase de Ejecución Presupuestaria para el Año Fiscal 2025 y los Clasificadores Presupuestarios para el Año Fiscal 2025; asimismo esta norma aprueba el clasificador institucional para el año fiscal 2026 al nivel del Gobierno Nacional, Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales.

En el artículo 3 de la Ley 32513, Ley de Presupuesto del Sector Público para Año Fiscal 2026, se aprueban los alcances de ley o el universo de entidades comprendidas en la misma y se señala también que todas las disposiciones contenidas en presente capítulo son de obligatorio cumplimiento para ellas y demás entidades y organismos que tienen un crédito presupuestario aprobado. El artículo 3 dice textualmente lo siguiente:

> **Artículo 3. Alcance**
> Las disposiciones contenidas en el presente capítulo son de obligatorio cumplimiento por las entidades integrantes de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial; Ministerio Público; Jurado Nacional de Elecciones; Oficina Nacional de Procesos Electorales; Registro Nacional de Identificación y Estado Civil; Contraloría General de la República; Junta Nacional de Justicia; Defensoría del Pueblo; Tribunal Constitucional; universidades públicas; y **demás entidades y organismos que cuenten con un crédito presupuestario aprobado en la presente ley**. Asimismo, son de obligatorio cumplimiento por los gobiernos regionales, y los gobiernos locales y sus respectivos organismos públicos (el énfasis en negrita es del autor).

¿Qué disposiciones son obligatorias en el presente capítulo?

El presente artículo hace referencia al Capítulo II que aprueba normas para la gestión presupuestaria como: disposiciones generales de tipo administrativo del control de gasto público; sobre los gastos en

ingresos del personal; y medidas de austeridad, disciplina y calidad en el gasto público. Estas se describen a continuación:

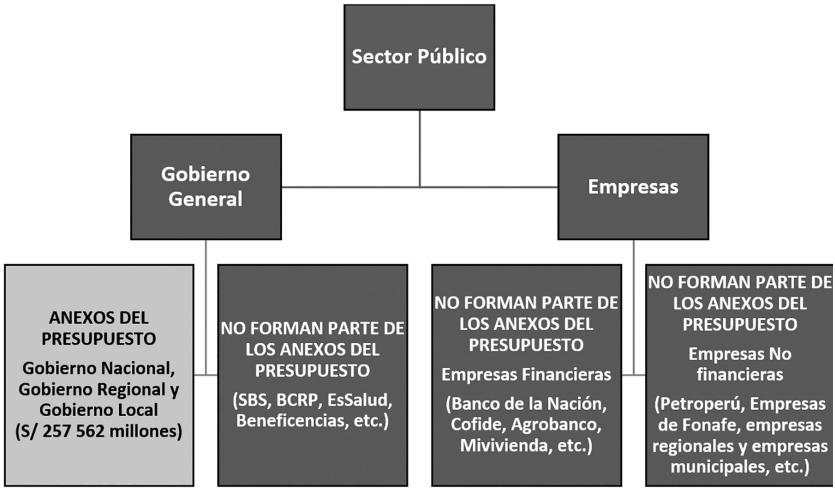
1. Subcapítulo I: disposiciones generales
   - Alcance.
   - Acciones administrativas en la ejecución del gasto público.
   - Control del gasto público.

2. Subcapítulo II: gasto en ingresos del personal
   - Ingresos del personal.
   - Aguinaldos, gratificaciones y escolaridad.

3. Subcapítulo III: medidas de austeridad, disciplina y calidad en el gasto público
   - Medidas en materia de incorporación del personal.
   - Medidas en materia de modificaciones presupuestarias en el nivel funcional programático.
   - Medidas en materia de bienes y servicios.
   - Medidas en gastos de inversiones y proyectos.

A continuación, se ilustra de manera práctica, en el universo de entidades del sector público la ubicación de los presupuestos aprobados en los anexos de la Ley de Presupuesto con los presupuestos aprobados del resto de entidades del Estado.

Ilustración 19
Sector Público y entidades comprendidas en los anexos de la Ley de Presupuesto 2026



Elaboración propia.

6.3 Entidades cuyos presupuestos no forman parte de los anexos de la Ley de Presupuesto 2026

Existen entidades públicas cuyos presupuestos no forman parte de los anexos de la Ley de Presupuesto del Sector Público y que son los siguientes:

- **Banco Central de Reserva del Perú** (**BCRP**)**,** aprueba su presupuesto mediante acuerdo de directorio[18]. Para el 2026 el directorio en sesión celebrada el 4 de diciembre de 2025 aprobó el presupuesto del Banco para el ejercicio 2026 por S/ 503 millones, que está integrado por la Oficina Principal, Sucursales y Casa Nacional de La Moneda.

- **Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones** (**SBS**), aprueba su presupuesto mediante resolución de su titular[19]. Para el 2026 mediante Resolución SBS 04501-2025 del 30.12.2025 aprueba el Presupuesto Institucional de Apertura (PIA) que asciende a S/ 428 millones.

- **Petróleos del Perú** (**Petroperú S.A.**)**,** aprueba su presupuesto mediante acuerdo de directorio[20]. Para el 2026 aprueban su presupuesto de ingresos y gastos por S/ 12 604 millones de soles mediante el Acuerdo de Directorio n.°147-2025-PP del 12 de diciembre de 2025.

- **Empresas de los gobiernos regionales y de los gobiernos locales**, aprueban su presupuesto mediante acuerdo de directorio.

18 Decreto Ley 26123, Ley Orgánica del Banco Central de Reserva del Perú (30-12-1992), que en su artículo 24 señala: "Son atribuciones y deberes del Directorio", y en su inciso ñ, establece la atribución de: aprobar, modificar y supervisar el presupuesto anual del banco.

19 Ley 26702, Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros, en su artículo 373 sobre "PRESUPUESTO DE LA SUPERINTENDENCIA" señala que el presupuesto de la Superintendencia será aprobado por el Superintendente de Banca y Seguros, quien tendrá a su cargo la administración, la ejecución y el control de este, y será cubierto mediante contribuciones trimestrales adelantadas a cargo de las empresas supervisadas. La Contraloría General tendrá a su cargo el control de la ejecución presupuestal de la Superintendencia.

20 Decreto Legislativo 43, Ley de la Empresa Petróleos del Perú (Petroperú) en su artículo 43 "Del Régimen Económico, Financiero y Tributario" establece que la formulación, aprobación, ejecución y control del presupuesto y estados financieros de Petroperú, se regirán por las disposiciones contenidas en la presente Ley y en el Estatuto Social.
El 23 de julio de 2006 fue publicada en el Diario Oficial *El Peruano* la Ley 28840, Ley de Fortalecimiento y Modernización de la Empresa Petróleos del Perú - PETROPERÚ S.A. Esta ley otorgó una mayor autonomía en el desarrollo de sus actividades y la excluyó del ámbito del Fondo Nacional de Financiamiento del Estado (FONAFE) y de las normas y los reglamentos del Sistema de Inversión Pública (SNIP), hoy Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones. Con el Decreto Supremo 012-2013-EM, publicado el 27 de abril de 2013, se aprobó el Reglamento de la Ley 28840. En el 2018, mediante la Ley 30873, Ley que modifica el artículo 4 y deroga la Quinta Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo 1292, Decreto Legislativo que declara de necesidad pública y de interés nacional la operación segura del oleoducto norperuano y dispone la reorganización y mejora del gobierno corporativo de Petroperú S.A., se deroga la Quinta Disposición Complementaria Final que señala que una vez concluido la reorganización y modernización de PETROPERÚ S.A, esta empresa ingresará al ámbito del Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado – FONAFE.

Dentro de un plazo que vence el 15 de diciembre de cada año fiscal, según artículo 62 del Decreto Legislativo 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público.

- **Organismos públicos descentralizados de los gobiernos regionales y gobiernos locales**, aprueban su presupuesto mediante resolución de su titular. Dentro de un plazo que vence el 15 de diciembre de cada año fiscal según artículo 62 del Decreto Legislativo 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público.

- **En las empresas y entidades bajo el ámbito del Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado (FONAFE)**[21], aprueban su presupuesto mediante acuerdo de directorio y dentro de un plazo que vence el 15 de diciembre de cada año fiscal según artículo 62 del Decreto Legislativo 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público. El directorio aprobó su presupuesto mediante el Acuerdo de Directorio 004-2025/006-FONAFE de fecha 6 de diciembre de 2025 por un monto de S/ 38 563 millones de 34 empresas y del Fonafe propiamente dicho, además el presupuesto del Seguro Social de Salud (EsSalud)[22] por la suma de S/ 19 189 millones.

- **El Seguro Social de Salud (EsSalud),** para año fiscal 2026 se le faculta aprobar su presupuesto mediante acuerdo de Consejo Directivo, ratificado por resolución de la presidencia ejecutiva (Nonagésima Segunda Disposición Complementaria Final de la Ley 32513, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2026).

- **Beneficencias públicas,** que aprueban su presupuesto mediante acuerdo de directorio[23].

21 Mediante el artículo 14 del Decreto Legislativo 1693, Decreto Legislativo que ordena, sistematiza y optimiza la eficiencia de la actividad empresarial del Estado y fortalece la estructura y gestión del FONAFE, señala que es función del directorio aprobar el presupuesto de Fonafe y de las empresas bajo su ámbito.

22 Mediante el artículo 7 de la Ley 27056, Ley de Creación del Seguro Social de Salud (EsSalud), es competencia del Consejo Directivo aprobar el presupuesto anual de esta entidad, que presenta su presidente ejecutivo. Posteriormente mediante la quincuagésima quinta disposición complementaria y final de la Ley 29626, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2011, se establece que, a partir de la vigencia de dicha Ley, se incorpora al Seguro Social de Salud - EsSalud bajo el ámbito del Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado - FONAFE, quedando sujeto a las normas de gestión, directivas y procedimientos emitidos por el FONAFE.

23 Decreto Legislativo 1411, Decreto Legislativo que regula la naturaleza jurídica, funciones, estructura orgánica y otras actividades de las Sociedades de Beneficencia, artículo 7 señala que el directorio tiene como función en su literal e) Aprobar el presupuesto anual, el balance general, los estados financieros y la memoria anual de la Sociedad de Beneficencia.

Estas entidades tienen una característica principal: su financiamiento es principalmente con ingresos propios y tienen su propia normativa y mecanismos para aprobar su presupuesto y lo hacen generalmente mediante acuerdo de directorio y resolución.

Además, estas entidades públicas tienen restricciones en el gasto que tienen que aprobar antes de que inicie la ejecución del gasto correspondiente de conformidad a lo que señalado en la primera disposición complementaria transitoria de la Ley 32513, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2026, de acuerdo con lo siguiente:

> **PRIMERA. Aprobación de disposiciones de austeridad, disciplina y calidad en el gasto público y de ingresos del personal para entidades públicas**
>
> Las entidades públicas que a continuación se detallan aprueban disposiciones de austeridad, disciplina y calidad en el gasto público y de ingresos del personal, que contienen necesariamente medidas en esos rubros. Dicha aprobación se efectúa conforme a lo siguiente:
>
> a) En el Banco Central de Reserva del Perú (BCRP) y la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones (SBS), mediante acuerdo de directorio y resolución de su titular, según corresponda.
>
> b) En la empresa Petróleos del Perú (PETROPERÚ S.A.), mediante acuerdo de directorio. En materia de ingresos del personal y arbitraje laboral, dicha entidad se sujeta a los lineamientos técnicos financieros y limitaciones que establezca el FONAFE.
>
> c) En las empresas de los gobiernos regionales y de los gobiernos locales, mediante acuerdo de directorio.
>
> d) En los organismos supervisores y reguladores de servicios públicos, mediante resolución de su titular. En materia de ingresos del personal se sujeta a lo dispuesto en la presente ley; y en lo que corresponda a la Ley 30057, Ley del Servicio Civil y sus reglamentos, aprobados en el marco de la Décima Disposición Complementaria Final de la mencionada ley.
>
> e) En los organismos públicos descentralizados de los gobiernos regionales y gobiernos locales, mediante resolución de su titular. En materia de ingresos del personal se sujeta a lo dispuesto en la presente ley; y, en lo que corresponda, a la Ley 30057, Ley del Servicio Civil y sus reglamentos, aprobados en el marco de la Décima Disposición Complementaria Final de la mencionada ley.
>
> f) En el caso de EsSalud mediante acuerdo de consejo directivo ratificado por Resolución de Presidencia. En materia de ingresos del personal, negociación colectiva y arbitraje laboral, dicha entidad se sujeta a los lineamientos técnicos financieros y limitaciones que establezca el FONAFE.

> Las disposiciones que se aprueben conforme a lo señalado en los literales precedentes deben publicarse en el diario oficial El Peruano, en un plazo que no exceda el 31 de diciembre de 2025, y rigen a partir del 1 de enero de 2026. De no efectuarse tal publicación, son de aplicación las normas de austeridad, disciplina y calidad del gasto público y de ingresos del personal contenidas en la presente ley, según sea el caso. La presente disposición entra en vigencia al día siguiente de la publicación de la presente ley.

La disposición es expresa para estas entidades públicas y contiene medidas de austeridad, disciplina y calidad en el gasto público y de ingresos del personal, a la vez da un plazo que es hasta el 31 de diciembre de 2025 para la publicación de las directivas que rigen a partir del 1 de enero de 2026, en caso de no efectuarse la publicación de las mismas, son de aplicación las normas de austeridad, disciplina y calidad del gasto público y de ingresos del personal contenidas en la Ley de Presupuesto.

7. PRESUPUESTO DE GASTO EN RELACIÓN CON EL PRODUCTO BRUTO INTERNO (PBI)

Ahora, ¿cómo medimos su nivel de participación en la economía? Un indicador básico que nos ayude a conocer cuánto representa el presupuesto de gastos en la economía es compararlo con el Producto Bruto Interno (PBI) a valor corriente, definido como el valor del conjunto de los bienes y servicios producidos en el país en el mismo periodo.

El ratio o índice de participación del Gasto del Presupuesto del Sector Público en relación con el Producto Bruto Interno (PBI) se puede medir de la siguiente manera:

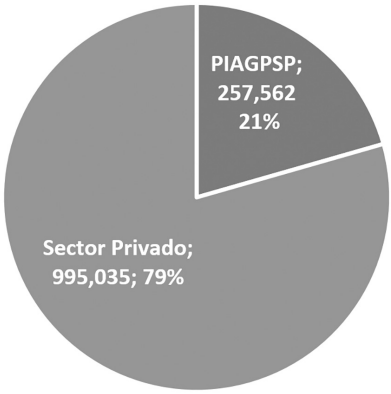
$$\frac{\text{PIAGPSP} \times 100}{\text{PBI}}$$

Dónde el Presupuesto Institucional de Apertura de Gastos del Presupuesto del Sector Público (PIAGPSP) del año fiscal 2026 asciende a S/ 257 562 millones y el Producto Bruto Interno (PBI) estimado según el Marco Macroeconómico Multianual 2026-2029 es de S/ 1 252 597 millones.

$$\frac{257\,562 \times 100}{1\,252\,597}$$

Con estas cifras la participación del Presupuesto de Gastos del Sector Público en la economía es de 21 % del PBI, siendo mayor la participación del sector privado con el 79 % del PBI, y que se puede apreciar mejor en la siguiente gráfica.

Gráfica 5
Participación del sector público en el producto bruto interno: año fiscal 2026
(En millones)



Fuente: Ley de Presupuesto 2026 y Marco Macroeconómico Multianual 2026-2029.
Elaboración propia.

Las decisiones y políticas públicas adoptadas por las autoridades del Estado en materia de gasto público pueden condicionar, en distinta medida, la actividad del sector privado, generando repercusiones complejas sobre el mercado y la sociedad.

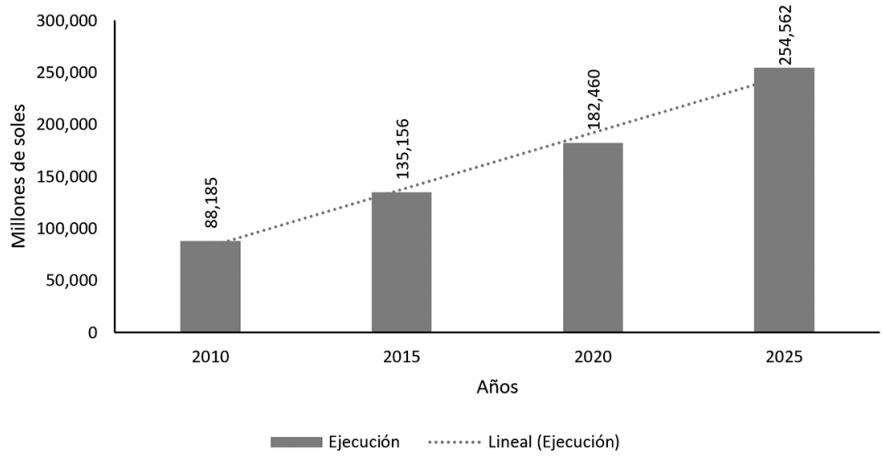
El financiamiento del presupuesto mediante un mayor endeudamiento puede restar recursos al sector privado y, en un contexto de escasez, provocar un aumento en la tasa de interés. De manera similar, un incremento en los impuestos puede afectar el consumo privado al reducir la capacidad de gasto de los hogares.

Asimismo, una política de gasto expansiva orientada a estimular el crecimiento económico no produce los mismos efectos en el mercado que una política contractiva. Del mismo modo, la reducción del número de entidades estatales difiere sustancialmente de una política de expansión del gasto público basada en la creación de programas sociales destinados a atender a la población de menores recursos.

8. EJECUCIÓN DEL GASTO DEL PRESUPUESTO PÚBLICO

La ejecución del presupuesto público a través del gasto muestra una tendencia creciente desde el año 2010, 2015, 2020 hasta el 2025. En el año 2010 el gasto ejecutado fue de S/ 88 185 millones y para el 2025 fue de S/ 254 562 millones, observándose un incremento de S/ 166 377 millones que es equivalente a una variación porcentual de 189%, explicada, entre otros factores, por la inflación y la expansión de la economía. Ver la siguiente gráfica:

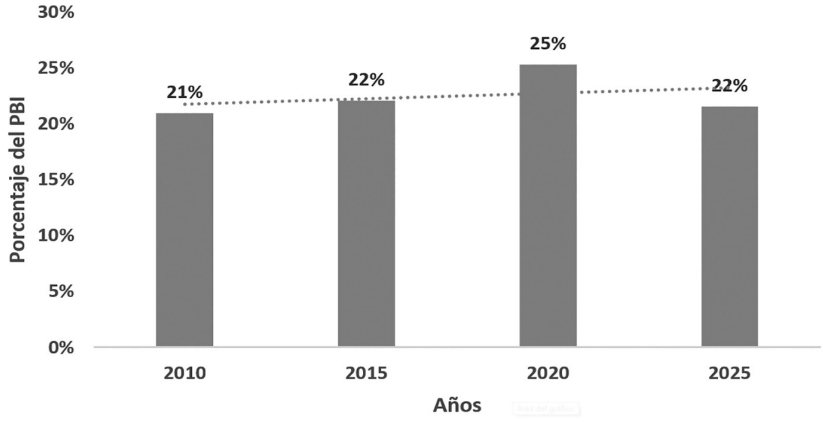
Gráfica 6
Gasto ejecutado: 2010, 2015, 2020 y 2025
(En millones de soles)



Fuente: Siaf – Ministerio de Economía y Finanzas (13.1.2026).
Elaboración propia.

Igualmente, la tendencia de la ejecución del gasto público desde el 2010 hasta el 2025, la podemos ver teniendo en cuenta su nivel de participación en el Producto Bruto Interno (PBI). En este enfoque el gasto público ejecutado fue del 21% del PBI en el 2010 y de 22% del PBI en el 2025 reflejando un mayor gasto en términos relativos de solo 1% del PBI. El gasto crece ligeramente en este periodo y guarda una estructura del gasto público casi estable, tal como se puede apreciar en la gráfica siguiente:

Gráfica 7
Ejecución del gasto público en relación con el Producto Bruto Interno (PBI) (Porcentaje del PBI)

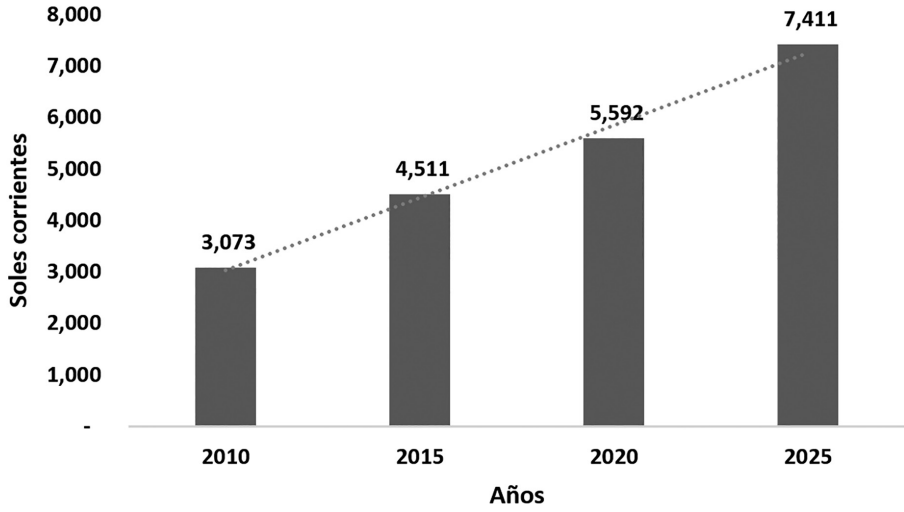


Fuente: Siaf – Ministerio de Economía y Finanzas (13.01.2026).
Elaboración propia.

Asimismo, la tendencia del gasto público puede apreciarse mediante otro enfoque, al comparar la ejecución del presupuesto en relación con la población nacional, es decir, a través del gasto por persona o gasto *per cápita*.

Según la información del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) ubicada en el portal del Ministerio de Economía y Finanzas y la información del Instituto Nacional de Estadística e Informática, que constituyen las fuentes principales para este cálculo, se obtiene lo siguiente: al contrastar el gasto *per cápita* anual en los años analizados, se observa que en el año 2010 ascendió a S/ 3 073 el gasto per cápita, mientras que en el 2025 alcanzó a S/ 7 411 el gasto por persona, lo que representa un crecimiento nominal de 141% en el período considerado (en el resultado hay que tener en cuenta la inflación y que el gasto crece más rápido de la población). Ver la siguiente gráfica.

Gráfica 8
Gasto ejecutado per cápita anual: 2010, 2015, 2020 y 2025
(En soles corrientes)

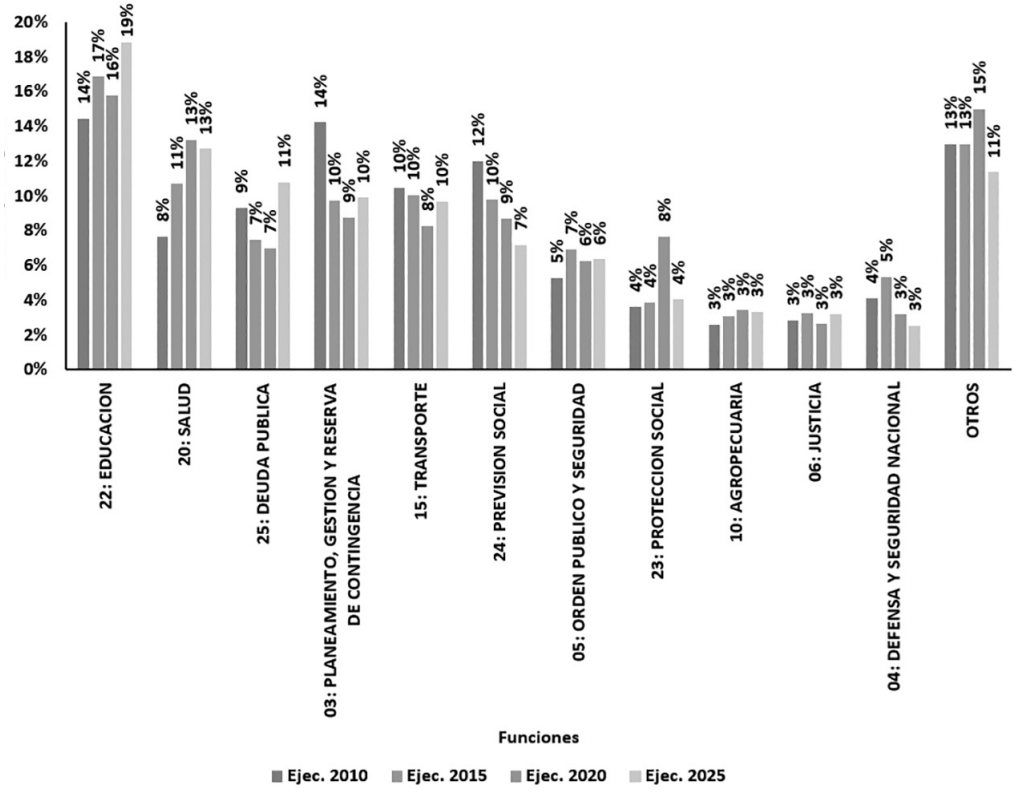


Fuente: Siaf – Ministerio de Economía y Finanzas (13.01.2026).
Elaboración propia

Por otro lado, al analizar el uso o destino de la ejecución del gasto del presupuesto público, el enfoque más adecuado es la clasificación funcional, cuya característica principal es reflejar las prioridades de intervención del gobierno a través de las entidades del sector público. Esta clasificación comprende 25 funciones, de conformidad con la Resolución Directoral 006-2016-EF/50.01, emitida por el Ministerio de Economía y Finanzas.

Bajo este enfoque, la ejecución del gasto por funciones en los años 2010, 2015, 2020 y 2025 muestra que las principales áreas de destino de los recursos públicos corresponden a: Educación, Salud, Deuda Pública, Planeamiento, Gestión y Reserva de Contingencia, Transporte, Previsión Social, Orden Público y Seguridad, Protección Social, Agropecuaria, Justicia, y Defensa y Seguridad Nacional, tal como se aprecia en la siguiente gráfica.

Gráfica 9
Prioridad del gasto por funciones
(% del gasto total)



Fuente: Siaf – Ministerio de Economía y Finanzas (13.1.2026).
Elaboración propia.

9. COMPARACIÓN DEL NIVEL DEL GASTO PÚBLICO CON OTROS PAÍSES

El presupuesto ejecutado comprende el gasto de las entidades del gobierno Nacional, gobiernos regionales y gobiernos locales que en la clasificación sería el presupuesto ejecutado del gobierno general. No se compara el total del presupuesto (no se considera las empresas, por ejemplo), sino la suma total que es obtenido al agregar cada gasto de las entidades que forman parte de los anexos que anualmente se aprueban en las leyes de presupuesto.

> Para comparar el gasto público entre países vamos a utilizar, principalmente, la ratio gasto público/Producto Bruto Interno (PBI) o Producto Interno Bruto (PIB), la cual ofrece una aproximación a la magnitud del gasto público y a su nivel de participación en la economía. Si bien existen otros indicadores, este es el más empleado en los estudios comparativos internacionales.

No obstante, Stiglitz (2000, pág. 61) advierte que debe actuarse con cautela al realizar comparaciones internacionales basadas en este indicador, porque en las:

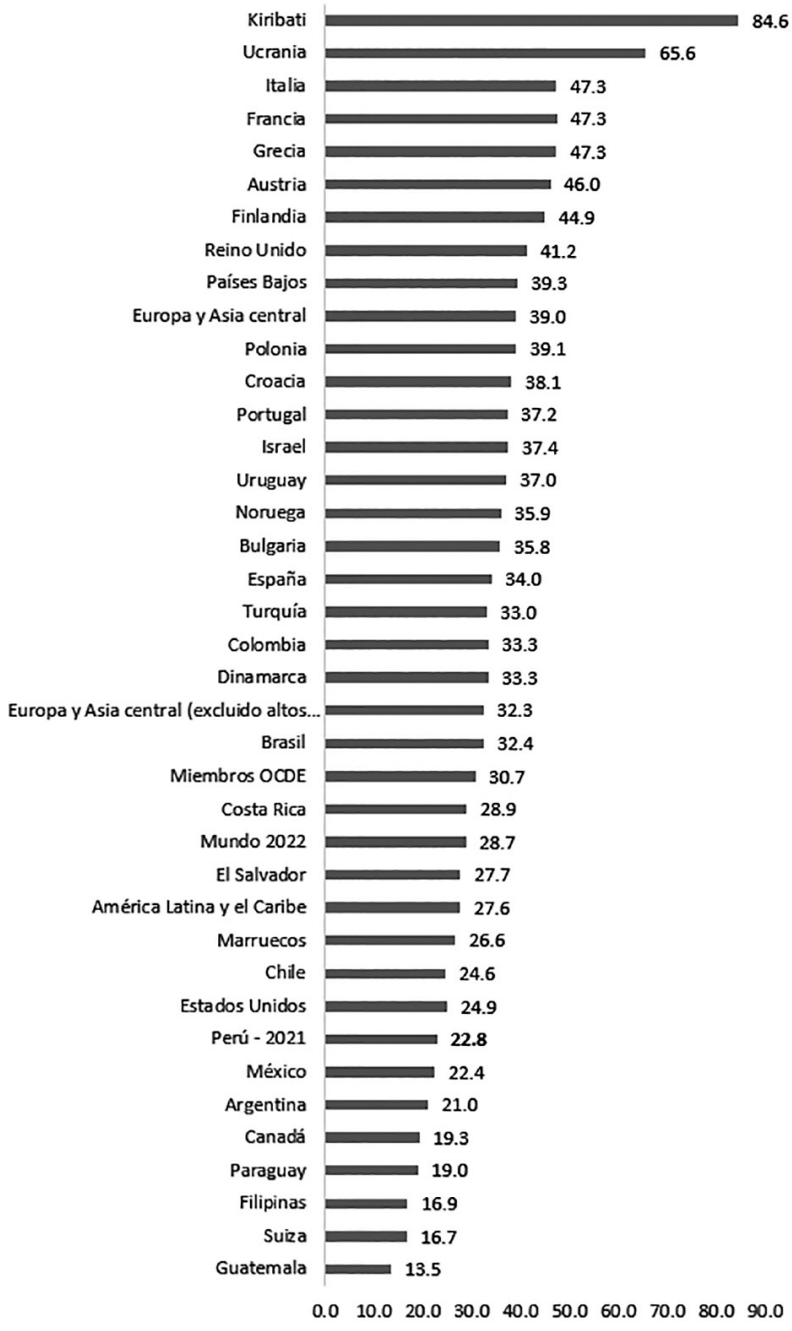
> dimensiones globales del sector público (pero no el déficit) pueden reducirse creando organismos y empresas independientes. Da lo mismo, en realidad, que el servicio de correos sea un organismo público o una "empresa" independiente que recibe una subvención del Estado. Pero si es un organismo público, todos sus ingresos y todos sus gastos se incluyen en el presupuesto del Estado; si es una empresa independiente, sólo se registra el déficit (la diferencia entre sus gastos y sus ingresos).

Domínguez (2014, pág. 57) señala que las ratios o indicadores de los gastos e ingresos públicos en relación con el PIB, comúnmente empleados para reflejar la dimensión económica del sector público, presentan diversas limitaciones metodológicas.

Con las advertencias de los especialistas, creo que es posible comparar nuestro gasto público con otros países utilizando las estadísticas del Banco Mundial, en razón a que se asemejan a la ratio de ejecución del gasto en relación con el PBI que tenemos y que se estaría haciendo referencia al gasto a nivel del gobierno general.

Las estadísticas del Banco Mundial que están disponibles para hacer comparaciones son al año 2023. Es difícil encontrar información actualizada por países correspondiente a 2024 o, con mayor razón, a 2025. A continuación, se presenta una gráfica que muestra, en orden descendente, a los países según su nivel de gasto público en 2023 (en el caso del Perú es información corresponde a 2021).

Gráfica 10
Gastos del sector público por países: 2023
(Porcentaje del PBI)



Fuente: Banco Mundial
https://datos.bancomundial.org/indicador/GC.XPN.TOTL.GD.ZS
Consultado el 13 de enero de 2026.

En estas estadísticas, el Perú para el año 2021 tiene una participación del gasto público de 22.8% del PBI que se encuentra por debajo del promedio mundial (28.7% del PBI), también por debajo del promedio de los países de América Latina y el Caribe (27.6%), de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico-OCDE (30.7%), de los países de la Unión Europea y Asia Central (39.1% del PBI).

Al nivel de países, su participación está por encima de Argentina (21.0% del PBI), Canadá (19.3% del PBI), México (22.4%), Paraguay (19.0% del PBI) y es menor que Estados Unidos de América (24.9% del PBI), Colombia (33.3% del PBI), España (34.0% del PBI), Brasil (32.4% del PBI), Finlandia (44.9% del PBI), Italia (47.5% del PBI), y de Francia (47.3% del PBI).

El Perú presenta un nivel de gasto público como porcentaje del PBI inferior a los promedios internacionales y regionales, lo que evidencia una menor capacidad relativa del Estado para intervenir en la economía en comparación con economías avanzadas y varios países de América Latina. Si bien supera a algunos países específicos, la tendencia general sigue siendo la de un Estado de menor tamaño relativo.

Croce, Da Costa y Juan-Ramón (2002, pág. 100) , afirman que, en algunos países en desarrollo, este indicador relativamente bajo puede ser a la escasa capacidad de financiamiento del sector público y a la distorsión de precios y no al hecho de que el Estado cumpla escasas funciones.

En el caso del Perú, la principal fuente de financiamiento del presupuesto público proviene de los impuestos, que tiene una presión tributaria del Gobierno Central para el 2023 y 2024 según las estadísticas de la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT) de 14.7% y 14.4% del PBI, respectivamente.

Este nivel de presión tributaria es bajo, del cual aportan, según información de la SUNAT más de 19 mil contribuyentes que representan el 76% de la recaudación interna (Suárez, 2019). Aquí existiría un problema que tiene que ver con la base tributaria que tiene que mejorar reconociendo que solo el 0.15% de contribuyentes aporta el 76% y el 99.85% restante aporta solo el 24% de la recaudación interna.

La presión tributaria del Gobierno Central en el año fiscal 2023 fue de 14.7% del PBI, y con un nivel de incumplimiento del 36.5% de la recaudación potencial del IGV; y un nivel de incumplimiento del 40.5% en la Renta de 3.era Categoría para el año fiscal 2022 (Ministerio de Economia y Finanzas, 2024).

Perú tiene un indicador inferior en recaudación tributaria que el resto de los países considerando que para el 2023 para la Organización para la

Cooperación y el Desarrollo Económico-OCDE fue de 33.9% del PBI y de los países de Latinoamérica y el Caribe de 21.3% del PBI (OCDE et. al, 2025, pág. 14).

En el resultado de la ratio gasto público entre PBI en el Perú (22.8% del PBI), tiene mucho que ver el financiamiento de los egresos públicos (ingresos por tributos, más los ingresos propios y por endeudamiento), siendo un problema la presión tributaria actual que es baja y que no ha podido resolver los problemas de evasión ni mejorar su nivel de recaudación, dando la razón que el bajo nivel de este indicador a nivel internacional es más por la escasa capacidad de financiamiento y no que el Estado cumpla escasas funciones.

¿Por qué existe mayor gasto en otros países?

Para explicar el mayor gasto en los países existen diversas apreciaciones o explicaciones sobre el particular. Para ello se, ha buscado información que nos permita ver los factores que originaron el crecimiento del gasto en los diversos países. A continuación, se describe lo siguiente:

Alan A. Tait y Jack Diamond en la obra de Aspectos del Presupuesto público preparada por Premchand y Antonaya (1988, págs. 23-28), explican el crecimiento del gasto público, haciendo un recorrido por la creciente bibliografía y pone de relieve una amplia gama de factores que son los siguientes:

1. Las influencias demográficas: tamaño de la población.
2. Influencias sociales: necesidades sociales de la comunidad, en especial en la educación.
3. Prosperidad: a medida que aumenta la renta la gente gasta más en servicios.
4. Limitaciones financieras: Limitaciones al crecimiento del gasto por el lado de la oferta.
5. Tecnología: la transformación tecnológica en la economía y su organización social tiene un efecto indirecto sobre el crecimiento del gasto.
6. Influencias políticas y administrativas: ideología política del momento.

Tanzi, en la obra de Aspectos del Presupuesto público preparada por Premchand y Antonaya (1988, págs. 14-17), señala que la expansión del gasto público puede ser por los siguientes factores:

1. Programas de gasto de capital excesivamente ambiciosos: en algunos países en desarrollo, cuando los préstamos externos eran fáciles y baratos, los gobiernos planificaron programas de inversión que superaban ampliamente los recursos disponibles.

2. Proliferación de programas de prestaciones de bienestar: se implementaron cuando su costo inicial era bajo, sin prever los problemas financieros que surgirían a largo plazo, como en el caso de la seguridad social.

3. Expansión del gasto salarial: en ciertos casos, el gobierno priorizó la creación de empleo sobre la eficiencia del sector público, provocando un crecimiento del empleo estatal mayor al recomendado por criterios de eficiencia.

4. Subvenciones a los consumidores: se justificaron principalmente por motivos de redistribución del ingreso y equidad social.

5. Subvenciones a las empresas: obedecieron a factores como el congelamiento de precios durante períodos inflacionarios, programas de inversión desmedidos o presiones políticas para que las empresas públicas absorbieran desempleo.

6. Falta de control del gasto: en algunos países, el problema no es político sino administrativo, debido a la carencia de capacidad técnica para supervisar y regular el gasto en diversas áreas del gobierno.

Uribe (1999, págs. 66-67) explica que durante el siglo XIX y hasta comienzo de la I guerra mundial, el gasto público como proporción del Producto Nacional Bruto (PNB) mostró un coeficiente bajo generalmente de un solo dígito, y que se explica porque el papel del Estado en la economía era mínimo en la práctica, en la teoría de la hacienda pública clásica y el pensamiento económico clásico y neoclásico. En Estados Unidos fue de 7.1% en 1890 y 8.5% en 1913, en Alemania fue 13.2% en 1891 y 14.8% en 1913, en los países bajos fue en un nivel del 8% en el período 1900-1910, en el Reino Unido fue de 8.9% en 1890 y de 12.4% en 1913, en Francia fluctuó entre el 11% y el 15% durante el período 1872-1912.

Luego, el profesor Uribe (1999, págs. 67-68) precisa que entre la:

> primera guerra mundial y el primer quinquenio de la década de los 80, una de las características más importantes del capitalismo es el crecimiento del rol del Estado en la economía. Si en el siglo XIX el coeficiente de la relación gasto público total a PIB era de un dígito,

> en el siglo XX pasa a coeficientes de dos dígitos, con un crecimiento permanente en la relación [...].
>
> Concluye que el "crecimiento del gasto público no se circunscribe sólo a los países industrializados, sino que abarcó a todos los países, tanto los desarrollados como los en desarrollo, con diferencia obvia en cuanto a la intensidad en el crecimiento".

Además, Uribe (1999, págs. 68-78) ofrece explicaciones teóricas sobre el crecimiento del gasto público, destacando que este aumenta con el desarrollo económico (Wagner), puede expandirse de forma discontinua por "saltos" (Peacock y Wiseman) o por bonanzas externas difíciles de revertir. Asimismo, se explica por factores estructurales como la menor productividad relativa del sector público, la ilusión fiscal, los incentivos burocráticos y la tendencia centralizadora del Estado. En un enfoque integral, su evolución responde a factores económicos, demográficos, tecnológicos y sociales, así como a presiones políticas y legales, dinámicas del capitalismo, diferencias entre crecimiento nominal y real, y prácticas presupuestarias incrementalistas que perpetúan su expansión.

Stiglitz (2000, pág. 54) señala que la ratio de gasto entre PBI es alta, y afirma que "en los países industrializados, el sector público es hoy mucho mayor que hace cien años" y se debe al crecimiento del gasto en seguridad social, y en pago de intereses.

Lindert (2011, pág. 247) considera que el auge de las transferencias sociales en los países industrializados de la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) es en cinco fuerzas: la democratización, envejecimiento de la población, la globalización, aumento del ingreso per cápita, y las diferencias internacionales en las afinidades sociales que sientan los votantes de ingresos medios.

En síntesis, los indicadores de gasto público en distintos países que registran valores elevados en relación con el Producto Bruto Interno (PBI) responden a una combinación de factores, entre los que destacan: el componente demográfico vinculado al tamaño de la población, el crecimiento económico reflejado en mayores niveles de renta o ingreso, el incremento del gasto salarial, la expansión de programas sociales, el avance tecnológico, las subvenciones a consumidores y empresas, las dinámicas económicas y sociales, el aumento de la burocracia y la centralización, la extensión de prestaciones de bienestar, los procesos de legitimación del gasto público, así como la insuficiencia de mecanismos eficaces de control. En conjunto, estos elementos han impulsado, con el tiempo, una creciente intervención del Estado en la economía.

En el caso del Perú, según cifras del Grupo Banco Mundial (bancomundial.org, 2025), ¿Podemos decir que hay incremento del gasto público?

El gasto público como porcentaje del PBI fue de 12.7% en 1972, de 19.5% en 1990, de 17.8% en 2010 y de 22.8% en el 2021. En este periodo se observa un incremento de 10.1 puntos porcentuales del PBI, lo que evidencia una expansión relativa del gasto público en cuarenta y nueve años o en el largo plazo. Este crecimiento puede atribuirse en parte a los factores como: mayor población, mayor demanda de bienes y servicios, a medida que crece el país y se urbaniza aumenta la presión del gasto por educación, salud, seguridad, infraestructura; ampliación de funciones como apoyo mediante los programas sociales (Beca 18, pensión 65, Cuna Más, Juntos, etc.), pago de deuda social, entre otros elementos.

No obstante, a pesar de este incremento, el Perú mantiene una participación del gasto público como porcentaje del PBI relativamente baja en comparación con los promedios internacionales y regionales, evidenciando un menor tamaño relativo del Estado.

CAPÍTULO V
Aprobación y Control del Presupuesto Público en el Perú

"25. En relación con esto último, si bien la regla general es que la Ley de Presupuesto sea aprobada por el Congreso de la República, como cualquier otra ley, la Constitución habilita que en una situación excepcional esta sea aprobada y promulgada bajo un régimen especial. Este se justifica en la necesidad de aprobar anualmente un presupuesto público que regule, de forma ordenada y transparente, el gasto estatal durante el ejercicio subsiguiente.

26. En suma, el breve recuento de las disposiciones constitucionales aplicables en esta materia evidencia el rol y el ámbito de competencia en la elaboración de la Ley del Presupuesto de los poderes Ejecutivo y Legislativo. Al Poder Ejecutivo, en cuanto órgano encargado de la gestión de los intereses generales, le corresponde la iniciativa legislativa en materia presupuestal; mientras que, al Poder Legislativo, de conformidad con el principio representativo (artículo 43 de la Constitución) y el principio de soberanía popular, la aprobación de la Ley de Presupuesto (artículos 77, 102.1 y 102.4 de la Constitución), salvo el caso específico que contempla el artículo 80 de la Constitución" (Expediente 00006-2019-PI/TC, Fundamentos 25 y 26, 10 de noviembre de 2020).

"99. Incluso este Tribunal ha hecho hincapié en que el control del gasto público es un fin que, además de legítimo, ostenta una marcada trascendencia social (cfr. Sentencia 00012-2018-PI/TC y 00013-2018-PI/TC, fundamento 142). Dicha situación demanda que los órganos responsables de ejecutar el gasto público actúen con responsabilidad en el ejercicio de sus funciones" (Expediente 00013-2021-PI/TC, Fundamento 99, 30 de noviembre de 2021).

"27. La Ley de Presupuesto no es, pues, una fuente de la que emanan obligaciones pecuniarias para el Gobierno, sino la norma que las sistematiza, programa, equilibra con los proyectados ingresos fiscales, y habilita ejecutar, racionalizando, disciplinando y optimizando la política económica del Gobierno, bajo el control ex ante del Parlamento (artículo 80° de la Constitución) y ex post tanto del propio Congreso como de la Contraloría General de la República, la cual, conforme al artículo 82° de la Constitución, "[s]upervisa la legalidad de la ejecución del presupuesto del Estado". Por ello, es esta fuente jurídica, y no otra, la que corresponde ser aprobada siguiendo el procedimiento diseñado por la Constitución en sus artículos 78° y 80°, y por el Reglamento del Congreso en su artículo 81°" (Expediente N° 0007-2012-PI/TC, Fundamento 27, 26 de octubre de 2012).

1. EL CONTROL

1.1. Origen

El lingüista Ricardo Soca (1996) , dedicado a divulgar la etimología de las palabras en la página web www.elcastellano.org señala que el origen de la palabra control proviene de la contabilidad veneciana por partida doble, donde se usaban dos rollos: el *rotulus* (deudor) y el *contrarotulus* (acreedor o verificación). De este último surgió el francés *contrerôle* que más tarde dio lugar a *contrôle* ('inspeccionar, fiscalizar') y *controleur*, que dio lugar en español a "contralor", funcionario encargado de supervisar el gasto público.

El *Diccionario de la Real Academia Española* (RAE, 2014) señala que la palabra control proviene del francés *contróle*. Igualmente, Guillermo Cabanellas (1996) , en el diccionario de su autoría, señala que hasta 1961, la Academia resistió admitir el vocablo "control" por considerarlo un galicismo y anglicismo. Sin embargo, en español ya existían equivalentes como comprobación, fiscalización, inspección, intervención, registro o vigilancia.

1.2. Definición

Existen definiciones de control en base a sinónimos. Huerta (2001, pág. 35) señala que en los diccionarios la palabra "control" no se define como actividad y suele explicarse mediante sinónimos como revisar, verificar o comprobar; y que, en el ámbito jurídico, su alcance va más allá de la supervisión, pues implica también establecer mecanismos que eviten el abuso de poder y aseguren el respeto de los límites establecidos.

La Real Academia Española en el *Diccionario Panhispánico del Español Jurídico* (2023) tiene un concepto general sobre el control en las administraciones públicas y lo define como la:

> Actividad desarrollada por las administraciones públicas consistente en la verificación y vigilancia del cumplimiento de la legislación o de las exigencias establecidas en autorizaciones, licencias, concesiones y otros actos, mediante las que se habilita el ejercicio de actividades privadas. Y tiene una segunda definición constitucional y procedimental atribuida como la Facultad atribuida a los tribunales y otras instituciones y organismos de verificar la adecuación a la Constitución y a la legalidad de las decisiones de los poderes públicos.

Huerta (2010, pág. 36) se refiere al control jurídico como los "actos y que su parámetro de actuación está demarcado por un conjunto de normas preestablecidas que no son susceptibles de modificación por quien las ejerce, de tal manera que la resolución emitida no puede ser arbitraria, pues está sujeta a esas normas".

El Congreso de Diputados y la fundación Ceddet de España en el curso denominado Actividad de Control de los Parlamentos (Módulo 1: Fundamentos Jurídicos y Políticos de la Actividad de Control de los Parlamentos. Edición 4, pág. 68) , considera una definición sobre control parlamentario que:

> puede entenderse en sentido estricto como el conjunto de instrumentos que producen el efecto jurídico de otorgar o retirar la confianza al Gobierno. En esta acepción estricta sólo podemos comprender en el ámbito de la función de control los instrumentos característicos de la forma de gobierno parlamentaria. La concepción amplia del control parlamentario implica que cualquier manifestación de fiscalización es un acto de control, aunque no produzca un efecto jurídico sino un efecto meramente político.

Giménez en su libro sobre *Las competencias presupuestarias del Parlamento* (2008, pág. 275) señala que el concepto de control político es uno de los más equívocos y controvertidos de la ciencia política y que esto puede deberse por una parte a la naturaleza polisémica del término —tiene varios significados— en todos los idiomas y a la evolución de la institución parlamentaria y diversa significación y alcance en los sistemas de gobierno.

En resumen, no sería posible establecer una definición única sobre el concepto de control por la heterogeneidad de definiciones que existen. Además, por su origen y posterior difusión de esta palabra, en varios países se han desarrollado conceptos diversos en base a este término. En lo que sí se puede estar de acuerdo es que control

tiene un significado unívoco que no puede variar mucho, estando las diferencias en función a la acción a controlar (Huerta C., 2001, pág. 37).

1.3. Finalidad del control

La finalidad del control es asegurar que las actividades se ajusten a las reglas establecidas para evaluar, supervisar y fiscalizar las actividades de las entidades públicas, así como limitar la acción de los sujetos mediante reglas y procedimientos que aseguren la vigilancia y el cumplimiento normativo o jurídico.

De este modo, el control con base en un marco jurídico constitucional y legal, tiene por finalidad garantizar el uso adecuado de los recursos públicos y hacer efectivo el principio de limitación del poder. Para ello se emplean los mecanismos de control existentes en un Estado de derecho, con el propósito de prevenir abusos, fiscalizar la actuación de los gobernantes y de las instituciones públicas, y mantener el equilibrio entre poderes.

1.4. Sujeto de control

El control puede ser ejercido por distintos agentes y en el ámbito administrativo gubernamental puede ser a las empresas estatales, entidades públicas en general que administran y ejecutan recursos del Estado.

El Parlamento, como sujeto con la atribución de control y fiscalización, tiene la facultad de realizar acciones de supervisión y vigilancia sobre los órganos y entidades del Estado: del Gobierno Nacional, gobiernos regionales, gobiernos locales, empresas públicas, entre otros, que tienen la obligación de enviar información cuando es solicitada o acudir a su invitación cuando son requeridos.

Asimismo, el acto de control puede abarcar diversas acciones, tales como supervisar una actividad, un proyecto de inversión, verificar el cumplimiento de la Constitución y de las leyes; evaluar la ejecución del presupuesto público antes, durante y después de su aplicación; evaluar los proyectos de ley; y, en general, examinar cualquier acto de gobierno o de la administración pública que permita ejercer vigilancia o fiscalización.

1.5. Tipos de control

El control o fiscalización es un proceso amplio y complejo, que no puede reducirse a una lista cerrada de acciones o procedimientos.

En este sentido, su desarrollo puede abordarse mediante distintos enfoques o tipologías, considerando la diversidad de sujetos y objetos susceptibles de control, como normas jurídicas, actos de gobierno, la administración pública, proyectos de ley, entre otros.

Mijangos en su obra el Control del Gasto Público (1996, págs. 976-977) señala que del punto de vista económico-financiero puede clasificarse atendiendo a diversos criterios como los siguientes:

- Órgano competente (responsable de ejercer control).
- El momento en que se efectúa el control (antes, durante y después).
- Duración (permanente o eventual).
- Contenido (presupuestario, financiero, patrimonial o de gestión).
- Ubicación del órgano de control (interno o externo).
- Extensión (total o parcial).
- Órgano controlado (sujeto o entidad supervisada).

Asimismo, cita al profesor Albiñana García-Quintana quien distingue controles internos, externos y políticos; controles preventivos, concomitantes y posteriores; controles de legalidad y eficacia; controles de ingresos y gastos; controles propios e impropios; y controles jerárquicos y laterales.

De otro lado, Huerta (2010, págs. 38-39) indica que existe diversidad de medios de control que responden a múltiples causas y pueden clasificarse según diversos criterios:

- Modos de ejercicio: (discrecional-político, necesario -jurídico- o ambos-administrativo).
- Objeto controlado: (objetos -normas o actos- y sujetos).
- Órgano controlante: (gobierno, Poder Legislativo, Poder judicial y electorado).
- Temporalidad: (previo y posterior).
- Realización: (conjunta -sucesiva o simultánea-, e independiente).
- Juridificación: (extrasistemáticos -generales y difusos- y controles institucionalizados - jurídicos o políticos).
- Efectos: (preventivos, de remediación, reparación y anulación).
- Ámbito de actuación: (verticales y horizontales - interorgánicos e intraorgánicos).

2. CONTROL SOCIAL, JURÍDICO Y POLÍTICO

El control del presupuesto público realizado por los órganos de control puede adoptar un enfoque técnico o político, y tiene como finalidad comparar y verificar lo ejecutado con respecto al presupuesto aprobado por el Parlamento y sus modificaciones en cada ejercicio fiscal. Este proceso permite, además, evaluar el grado de cumplimiento de las asignaciones, supervisar las acciones emprendidas, identificar posibles desviaciones y determinar las medidas correctivas necesarias.

En este marco, el control del presupuesto puede clasificarse en dos grandes categorías: controles generales y difusos y controles institucionalizados. Los primeros se refieren al control social, que incluyen aquellos ejercidos por órganos no institucionalizados, caracterizados por la ausencia de lineamientos formales que limiten su actuación, como la prensa, la opinión pública y los controles sociales.

Los segundos referidos a los controles institucionalizados, comprenden el control jurídico, de carácter objetivado, y el control político, de naturaleza voluntaria y subjetiva. La característica principal de estos controles es que cuentan con un marco legal que regula y limita su actuación, garantizando que se ejerzan dentro de los parámetros normativos establecidos (Huerta C., 2010, pág. 36).

La elección del tipo de control político que se puede aplicar al presupuesto corresponde al órgano político, en este caso el Parlamento que actúa como representante de la ciudadanía, siendo su función resguardar con integridad y eficiencia los aportes de los ciudadanos y ejerciendo supervisión sobre el "dinero ajeno" al que se refería Milton Friedman[24], asegurando que los recursos del Estado se asignen correctamente en beneficio de toda la sociedad.

2.1 Control social

El control social es un tipo de control no institucionalizado, dado que su ejercicio no está normado y los agentes que lo realizan no deben someterse a procedimientos reglados o específicos de fiscalización. Entre los agentes del control social se encuentran los ciudadanos y los medios de comunicación, quienes tienen derecho a ejercer esta función;

24 Friedman señalado por Zamarriego (2014, págs. 15-19) , elaboró un análisis acerca del gasto del dinero mediante una matriz con dos preguntas centrales: ¿quién gasta el dinero? y ¿a quién está destinado dicho gasto? En este esquema Friedman identifica cuatro escenarios posibles: gastar mi dinero en mí mismo, gastar mi dinero en otra persona, gastar el dinero de otra persona en mí y gastar el dinero de otra persona en otra persona. Friedman, señala que los gobiernos se encuentran en el caso de gastar el dinero de otra persona en otra persona y que no gastan recursos propios, sino ajenos y que al provenir su gasto del ahorro de otros no solo los derrocha, sino que puede ser motivo de desviarlos a sus bolsillos (Duarte, 2024) .

sin embargo, ello no implica una competencia formalizada, sino una facultad voluntaria (Aragón, 2002, pág. 174).

En este contexto, es frecuente observar en diarios, revistas especializadas, programas de televisión y redes sociales reportes sobre la ejecución financiera del presupuesto público. Esta información, de acceso público, alerta sobre posibles actos de corrupción, deficiencias en la ejecución de inversiones o programas sociales, y otros aspectos relacionados con la administración de los recursos públicos.

Cabe destacar que la información sobre la modificación, avance y ejecución del presupuesto público está al alcance de todos los ciudadanos a través del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF). Este sistema permite a los ciudadanos fiscalizar los diversos programas presupuestales, proyectos de inversión y gastos operativos de la administración pública en sus tres niveles de gobierno: nacional, regional y local, fortaleciendo así la participación ciudadana en el control social de los recursos públicos.

2.2 Control jurídico

El control técnico del presupuesto público es realizado por las instituciones autorizadas mediante mandato jurídico o dentro de un marco legal específico para esta finalidad. En este tipo de control intervienen principalmente las entidades fiscalizadoras superiores, conocidas también como contralorías generales, cuya función central es la prevención y fiscalización de la gestión presupuestaria.

En algunos países, estas instituciones fiscalizadoras superiores también ejercen funciones de enjuiciamiento en asuntos contables y presupuestarios. El alcance de este control se extiende a todas las entidades públicas que administran recursos públicos.

Asimismo, el control técnico incluye la participación de instituciones jurisdiccionales, encargadas de imponer sanciones civiles y penales por actos de corrupción; de las entidades públicas responsables de velar por el cumplimiento de la Ley de Presupuesto; y del Ministerio de Economía o Finanzas, que supervisa la ejecución financiera del gasto público al igual que otras entidades administrativas.

En este sentido, el control jurídico es realizado por instituciones especializadas que ejercen una supervisión objetiva de la gestión presupuestaria. Huerta Ochoa (2001, pág. 110) lo define como un control de "carácter objetivado, basado en razones jurídicas y de

ejercicio necesario. Lo realiza un órgano independiente e imparcial. Éste siempre es un control interorgánico que fiscaliza limitaciones abstractas".

En el control fiscal, relacionado con la ejecución financiera, legal y de resultados del presupuesto público, es definido por el *Diccionario panhispánico del español jurídico de la Real Academia Española* (2023) como la "Vigilancia de la gestión fiscal que comprende el control financiero, de legalidad, de gestión y de los resultados de los recursos públicos".

Luis Muñiz (2009, pág. 126) conceptualiza el control presupuestario:

> como la forma en que se va a medir y evaluar la consecución de los objetivos fijados en sus diferentes momentos, para ir aplicando aquellas decisiones correctoras necesarias que corrijan las desviaciones que se produzcan. La evaluación de las responsabilidades y, como consecuencia, de las personas que tienen que asumirlas, así como tomar medidas correctoras necesarias para que se cumplan los objetivos fijados es la esencia del control presupuestario.

Por su parte Giuliani (1993, pág. 259) señala que:

> el control de la ejecución del presupuesto tiene, desde luego, una finalidad técnico-legal vinculada con la regularidad de los actos de gestión y el adecuado manejo de los fondos público; pero, además, persigue un objetivo más amplio, de tipo político, cual es la apreciación de la orientación general del gobierno del Estado, costo y eficiencia de los organismos oficiales y adecuación de la actividad desarrollada en los planes de acción económico-social. Esto Explica que la doctrina establezca una distinción conceptual entre el aspecto puramente contable (accountability function) y el aspecto directivo (*management function*) que están implícitos en el control del presupuesto.

Carlos Cubillo (2012, págs. 16, 19-20) sostiene que la fiscalización, entendida como sinónimo de control, constituye un conjunto de actuaciones complejas que comprenden, entre otros aspectos, el control de legalidad. Este proceso abarca:

1. La revisión de la contabilidad de las entidades públicas.
2. El análisis de los expedientes de contratación de dichas entidades.
3. La verificación de la situación y variaciones del patrimonio público.
4. El examen de las modificaciones introducidas en los presupuestos públicos originalmente aprobados.

Asimismo, el autor destaca que las corrientes modernas de control financiero han ampliado su alcance, incorporando tres dimensiones que deberían reflejarse en la fiscalización contemporánea: la ecología, la equidad y la ética pública.

A continuación, se presenta el marco legal del control técnico, desarrollado por las instituciones públicas conforme a sus funciones y competencias legales, que orienta la fiscalización, supervisión o control de la gestión presupuestaria en el país.

a) Contraloría General de la República

La Contraloría General de la República es el órgano técnico y especializado del Estado que tiene la atribución constitucional para ejercer la supervisión legal de la ejecución del presupuesto, de las operaciones de deuda y cuya normativa esta desarrollada de la siguiente manera:

- La Constitución de 1993, en su artículo 82, señala que la Contraloría General de la República es el órgano autónomo que supervisa la legalidad de la ejecución del presupuesto, de las operaciones de deuda, y de los actos de las instituciones públicas sujetas a control.

- La Ley 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, en su artículo 2 establece su objeto, el cual es prevenir y verificar la correcta, eficiente y transparente gestión de los recursos del Estado, garantizando la probidad de los funcionarios y el cumplimiento de metas institucionales, con el fin de mejorar la gestión pública en beneficio de la Nación.

Esta ley permite que los ciudadanos[25] puedan participar en el proceso de control social bajo el principio de la participación ciudadana; siendo definido el control social como la participación de la ciudadanía en el proceso de gestión y control público, como fuente de información calificada y permanente sobre áreas críticas de la administración pública y detección de actos de corrupción.

La Contraloría de la República[26] tiene las atribuciones de: recibir y atender denuncias y sugerencias de la ciudadanía relacionadas

25 Literal q) del artículo 9 y novena disposición final de la Ley 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República.

26 Literales n), ñ) y t) del artículo 22 de la Ley 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República.

con las funciones de la administración pública y proteger por el principio de reserva la entidad de los denunciantes y el contenido de la denuncia, promover la participación ciudadana, mediante audiencias públicas o sistemas de vigilancia en las entidades, con el fin de coadyuvar en el control gubernamental; y adoptar mecanismos de transparencia e integridad al interior de las entidades, considerando el concurso de la ciudadanía y organizaciones de la sociedad civil.

- El Decreto Legislativo 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público, en su artículo 82 establece que la Contraloría General de la República supervisa la legalidad de la ejecución del presupuesto público, la correcta gestión y utilización de los recursos y bienes del Estado, según lo señalado en la Ley 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control de la Contraloría General de la República.

- En las leyes de presupuesto, se encarga a la Contraloría General de la República verificar el cumplimiento de lo dispuesto en esta ley y las demás disposiciones vinculadas al gasto público de conformidad con el artículo 82 de la Constitución de 1993. Por ejemplo, este mandato se recoge en el numeral 5.2 del artículo 5 de la Ley 32513, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2026.

b) Procuraduría Pública

El artículo 47 de la Constitución de 1993 establece que la defensa de los intereses del Estado está a cargo de los procuradores públicos conforme a ley y que el Estado está exonerado del pago de gastos judiciales.

Esta norma es concordante con el artículo 10 del Decreto Legislativo 1326, Decreto Legislativo que reestructura el Sistema Administrativo de Defensa Jurídica del Estado y crea la Procuraduría General del Estado, que establece su competencia para regular, supervisar, orientar, articular y dictar lineamientos para la adecuada defensa de los intereses del Estado, a cargo de los procuradores públicos, conforme a lo establecido en el artículo 47 de la Constitución de 1993.

En el proceso del control o mal usos de los recursos públicos, la procuraduría anticorrupción, representa jurídicamente al Estado como parte agraviada y se constituye en los procesos para exigir reparación civil (devolución del dinero o indemnización por el

perjuicio). Esta entidad no sanciona ni investiga por sí misma, sino que acompaña el proceso judicial defendiendo los intereses estatales.

La Ley 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, en su artículo referido a las responsabilidades y sanciones derivadas del proceso de control, señala que en el caso de responsabilidades de naturaleza penal, el jefe del Órgano de Auditoría Interna comunicará sobre las responsabilidades simultáneamente al procurador público para que este último accione cuando el titular de la entidad no haya cumplido con actuar inmediatamente de tomado conocimiento de dichas irregularidades.

De otro lado, en el artículo 15 de esta ley, referido a las atribuciones del Sistema Nacional de Control, en el literal g), se considera que se debe brindar apoyo técnico al procurador público o al representante legal de la entidad, en los casos en que deban iniciarse acciones judiciales derivadas de una acción de control, prestando las facilidades o aclaraciones del caso, y alcanzando la documentación probatoria de la responsabilidad incurrida.

c) Órganos jurisdiccionales

La acción de justicia del Estado se ejerce mediante sus órganos jurisdiccionales del sistema de justicia en los delitos que atenten contra su patrimonio, sus bienes y sus rentas. En este escenario el Ministerio tiene el rol de acusar y el Poder Judicial la de sentenciar en base a la información de esta entidad.

En lo que respecta a la potestad de administrar justicia, esta corresponde al Poder Judicial, el cual ejerce sus funciones a través de sus órganos jerárquicos, en concordancia del artículo 138 de la Constitución de 1993 y sus leyes de desarrollo.

El Poder Judicial es el encargado de evaluar los cargos presentados por el Ministerio Público o la Fiscalía de la Nación, luego conduce el proceso en etapas: investigación preparatoria, etapa intermedia y juicio oral; por último, dicta sentencia condenatoria o absolutoria (penas privativas de libertad, inhabilitación para ejercer cargos públicos, pago de reparación civil a favor del estado).

Por otro lado, corresponde al Ministerio Público promover, de oficio o a petición de parte, la acción judicial en defensa de la legalidad

y de los intereses públicos, ejercitar la acción penal de oficio o a petición, entre otros, señalados en el artículo 159 de la Constitución de 1993.

En este caso el Ministerio Público conduce desde su inicio la investigación del delito cometido por los funcionarios o servidores públicos de conformidad con el artículo 159, inciso 4, de la Constitución de 1993, en tanto dirige la investigación penal, dispone la actuación de diligencias preliminares y de investigación preparatoria, recaba elementos de convicción, recibe declaraciones y solicita al juez competente la adopción de medidas restrictivas de derechos (prisiones preventivas, incautaciones o allanamientos), con el auxilio operativo de la Policía Nacional del Perú.

El Código Penal establece sobre los delitos que atenten contra el patrimonio del Estado, sus bienes y rentas. El Decreto Legislativo 635 – Código Penal, en su Capítulo II, Delitos cometidos por funcionarios públicos, artículos 376 a 401, tipifica los delitos contra la administración pública, incluyendo: abuso de autoridad, concusión (considera colusión), peculado (se considera la malversación de caudales públicos) y corrupción de funcionarios.

Como ejemplo, el artículo 389 del Código Penal sanciona la malversación cuando un funcionario o servidor público destina de manera definitiva el dinero o bienes que administra a fines distintos a los autorizados, afectando el servicio o función a su cargo la pena es de un a cuatro años de prisión y 180 a 365 días-multa; y si los recursos provienen de programas con fines asistenciales, de apoyo o inclusión social o de desarrollo, la pena se agrava a no menor de cuatro ni mayor de ocho años de pena privativa de libertad y 365 días-multa.

d) Ministerio de Economía y Finanzas

En el Decreto Legislativo 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público, en su artículo 35 se señala que la Dirección General de Presupuesto Público del Ministerio de Economía y Finanzas, realiza el control presupuestario de manera exclusiva sobre el seguimiento de los niveles de ejecución de gastos a los créditos presupuestarios autorizados por la Ley Anual de Presupuesto y sus modificaciones, en el marco de las normas de la Administración Financiera del Sector Público.

e) Entidades públicas

En el Decreto Legislativo 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público, en su artículo 8 se establece que Oficina de Presupuesto o la que haga sus veces en el pliego o entidad pública, es responsable de conducir el proceso presupuestario de la entidad, organizando, consolidando y verificando la información de ingresos y gastos, así como controlando su ejecución conforme a los créditos aprobados y a las disposiciones de la Dirección General de Presupuesto Público.

De igual modo en las diversas leyes de presupuesto, se encargan el control del gasto, a los titulares de las entidades públicas, el jefe de la Oficina de Presupuesto y el jefe de la Oficina de Administración son responsables de la debida aplicación de lo dispuesto en la ley en el marco del principio de legalidad; y se precisa que el titular de pliego le corresponde efectuar la gestión presupuestaria, en las fases de programación, formulación, aprobación, ejecución y evaluación, y el control del gasto. Un ejemplo de este mandato se encuentra el numeral 5.1 del artículo 5 de la Ley 32513, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2026.

2.3 Control político

El control político está relacionado con la supervisión, fiscalización y exigencia de responsabilidad política respecto de decisiones gubernamentales. Por ello, se considera que el control parlamentario es este contexto es una especie de control político, concretamente el que ejerce el Congreso.

El control político que ejerce el parlamento o Congreso de la República, lo hace dentro de los límites establecidos por el ordenamiento constitucional y jurídico. Esta institucionalizado y se encuentra regulado por normas específicas que establecen su alcance y procedimientos.

Sobre el control político, Huerta (2001, págs. 110,112) señala que el control político tiene un carácter subjetivo y voluntario, ejercido por la autoridad o sujeto en posición de superioridad o jerarquía, aplicable a relaciones tanto interorgánicas como intraorgánicas. Señala que este se entiende como el ejercido sobre el gobierno o los detentadores de poder, y que el mecanismo más eficaz es la atribución de funciones estatales a distintos órganos.

Un Estado con un sistema de control político eficiente, capaz de limitar las acciones entre los poderes públicos y mantener un balance

adecuado, fortalece la democracia y la calidad institucional. De igual forma, un control jurídico y técnico sobre los recursos públicos puede asegurar su uso correcto y responsable.

En materia presupuestaria, el control político ejercido por el Congreso de la República se manifiesta en diferentes etapas: la aprobación de la Ley de Presupuesto, su ejecución, sus modificaciones y la rendición de cuentas de los recursos asignados a las entidades públicas; asimismo, en las iniciativas legislativas, evaluando y supervisando sus efectos económicos, financieros, sociales y constitucionales, asegurando que las normas resulten consistentes con el interés público y el marco legal vigente.

No obstante, el control político no debe limitarse únicamente a esta función, sino emplear todos los instrumentos que el ordenamiento jurídico provee para fiscalizar el sistema político en general. Como señalaba Gladstone citado por Giménez (2008, pág. 282) "el gasto público emana de la política-para controlar el gasto se debe controlar la política".

En cuanto a su marco normativo, el control político que ejerce el Congreso de la República se encuentra expresamente regulado en la Constitución de 1993, su Reglamento y diversas leyes, tal como se menciona a continuación:

- La Constitución de 1993 reconoce, entre otros aspectos, la función fiscalizadora en su artículo 97 y la atribución de velar por el respeto de la Constitución y las leyes en su artículo 102.

  Al respecto, el artículo 97 de la Constitución de 1993 establece que el Congreso de la República tiene facultad fiscalizadora para investigar cualquier asunto de interés público, con carácter obligatorio de comparecencia y acceso a información, incluso levantando secretos bancario y tributario, salvo la intimidad personal; aunque sus conclusiones no vinculan al Poder Judicial.

  El artículo 102 de la Constitución de 1993 precisa las atribuciones del Congreso, entre ellas legislar, velar por la Constitución y las leyes, aprobar tratados, aprobar el Presupuesto y la Cuenta General y autorizar empréstitos.

- El Reglamento del Congreso unicameral desarrolla estas atribuciones constitucionales y a través de esta norma se desarrollan los lineamientos jurídicos para ejercer las funciones legislativas y de control político, además de supervisar al Gobierno, la administración

pública, el uso de recursos y el cumplimiento constitucional. A partir de la implementación del Congreso bicameral los reglamentos del Congreso y de las cámaras de Diputados y Senadores desarrollan las atribuciones constitucionales de este Poder Legislativo.

- El Decreto Legislativo 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público, en su artículo 82 dispone expresamente que el Congreso de la República fiscaliza la ejecución del presupuesto público. Asimismo, el artículo 86 señala que los titulares de las entidades del sector público, o quien haga sus veces, tienen la obligación de concurrir, bajo responsabilidad, a la Comisión de Presupuesto cuando sean convocados para exponer y sustentar su presupuesto institucional durante el proceso presupuestal. En el caso de que el titular no asista dos veces consecutivas la Comisión de Presupuesto solicita a la Contraloría General de la República una acción de control inmediata respecto a la ejecución de recursos públicos y la gestión financiera de la entidad.

- La Ley 27783, Ley de Bases de la Descentralización, en su artículo 50, menciona la relación de los gobiernos regionales, gobiernos locales con el Congreso de la República y su derecho y obligación de participar en la sustentación y aprobación de sus presupuestos.

- La Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, en su artículo 75, se señala que los gobiernos regionales están sujetos a la fiscalización permanente del Congreso de la República, de sus consejos regionales y de la ciudadanía, de acuerdo con los principios de gestión pública regional.

3. CONTROL PARLAMENTARIO Y SUS CARACTERÍSTICAS

Manuel Aragón (1986, pág. 87) sostiene que la función de fiscalización parlamentaria "es el vehículo a través del cual se hacen efectivas las limitaciones del poder". Así, el control político puede ejercerse tanto por el parlamento como en el parlamento, donde las minorías parlamentarias cumplen un rol clave: la fiscalización de los actos del Poder Ejecutivo y de las instituciones públicas contribuye a la transparencia de las decisiones, tantas previas como posteriores, en beneficio de la ciudadanía.

El control parlamentario, con sede en Poder Legislativo, presenta características propias que deben considerarse para comprender adecuadamente su naturaleza y el modo en que se desarrolla este proceso de fiscalización. Entre ellas destacan las siguientes:

a) Parlamento y control político

El control parlamentario, es ejercido por un órgano político por excelencia: el Parlamento, integrado por congresistas elegidos mediante voto popular. Dicho control se desarrolla dentro del marco de competencias establecidas por la Constitución, el Reglamento del Congreso de la República y demás leyes.

A diferencia del control jurídico, que se caracteriza por su objetividad y sujeción estricta a las normas legales, el control político posee un componente subjetivo inherente, pues se ejerce atendiendo a criterios de oportunidad y a factores coyunturales propios de la dinámica política.

b) Oportunidad

El control parlamentario, tiene una característica importante en la oportunidad, la cual es entendida como la capacidad de ejercerse en el momento adecuado para influir eficazmente en la actuación del poder público.

No es suficiente que existan mecanismos formales de control; estos deben activarse de manera oportuna, es decir, antes de que se consoliden decisiones lesivas o cuando aún es posible corregir desviaciones en la gestión estatal. Un control extemporáneo, suele perder eficacia, pues se limita a constatar responsabilidades sin incidir en el curso de los hechos. Por ello, la oportunidad se vincula estrechamente con la función preventiva y correctiva del control político, reforzando su utilidad en un Estado democrático.

c) Es permanente

El control político ejercido por el Parlamento se caracteriza por ser permanente y continuo, en tanto no se limita a supervisar únicamente las actividades en curso, sino que también puede proyectarse sobre los actos ya ejecutados o concluidos por el Gobierno y las entidades públicas. Su naturaleza dinámica le permite adaptarse a las circunstancias cambiantes de la vida política, ejerciendo una fiscalización constante no solo respecto al cumplimiento de la legalidad, sino también en relación con aspectos éticos, de responsabilidad política y de legitimidad democrática.

En este sentido, el Parlamento, a través del control político, actúa como un contrapeso fundamental en el sistema de separación de poderes, garantizando que las decisiones gubernamentales y la gestión de los

recursos públicos respondan tanto a los marcos normativos como a los valores y principios que sustentan el orden constitucional.

d) Efectos variables

Los efectos de la función de control político son variables, dependiendo del procedimiento previsto en el marco normativo. En algunos casos, pueden generar consecuencias jurídicas irreversibles, como la destitución de un ministro o incluso de un presidente; mientras que, en otros, se limitan a ejercer presión política mediante la crítica pública a la gestión gubernamental o la presentación de alternativas de acción.

En este contexto, la sola puesta en práctica de los instrumentos de control adquiere un valor fundamental dentro del Estado, pues activa mecanismos de vigilancia y supervisión que involucran tanto a los grupos parlamentarios de la mayoría como a los de oposición o minoría, asegurando así un balance político y una fiscalización constante del poder.

e) Se realiza por diferentes procedimientos

El ejercicio del control político en el Parlamento se articula a través de procedimientos y mecanismos previamente definidos para determinados procesos. Sin embargo, ello no implica que el control se limite únicamente a dichos supuestos reglados, ya que también puede ejercerse en materias no expresamente tasadas en el Reglamento del Congreso, mediante diversos actos parlamentarios de fiscalización.

En este sentido, aunque existen formas de control institucionalizadas y formalmente previstas, el Parlamento conserva la posibilidad de extender su labor de supervisión hacia ámbitos o instituciones que no encajan estrictamente en las figuras tradicionales del control parlamentario. De allí la importancia de considerar de manera integral todas las actuaciones y actividades de fiscalización, tanto las previstas normativamente como aquellas que se derivan de la dinámica política, en tanto expresiones legítimas de la función de control en un Estado constitucional.

f) No necesariamente termina en sanción

El control político a través del parlamento constituye un mecanismo esencial dentro del sistema democrático, en tanto permite exigir responsabilidad a los funcionarios públicos por el ejercicio de sus funciones. Este control puede materializarse en sanciones de naturaleza política, como la inhabilitación, la censura o incluso la destitución de altas autoridades.

Sin embargo, no todos los procedimientos de control desembocan necesariamente en una sanción. Existen otros mecanismos, como las interpelaciones, las mociones de orden del día, la fiscalización del presupuesto público o la rendición de cuentas, cuyos efectos se orientan más hacia la supervisión y la generación de responsabilidad política indirecta que hacia la imposición de sanciones inmediatas.

En esta línea, tales instrumentos cumplen una función preventiva y correctiva, pues buscan advertir y corregir deficiencias en la gestión pública antes de que se produzcan irregularidades de mayor gravedad. Asimismo, refuerzan la transparencia gubernamental y permiten al Parlamento mantener un control constante sobre la administración pública, garantizando que las decisiones del gobierno se ajusten a los principios constitucionales y a las expectativas de la ciudadanía.

Asimismo, el control parlamentario no solo tiene una dimensión sancionadora, sino también una dimensión pedagógica y preventiva, que fomenta la responsabilidad política y promueve el fortalecimiento de la institucionalidad democrática.

4. ANTECEDENTES DE LA APROBACIÓN Y CONTROL DEL PRESUPUESTO POR EL PARLAMENTO

El Parlamento, como institución, tuvo su origen en Inglaterra. No nació con la finalidad de legislar, sino como un espacio en el que los representantes realizaban ruegos y peticiones al monarca, quien era el verdadero legislador. Con el tiempo, la atribución de legislar se convirtió en una de sus conquistas más relevantes, consolidándose entre los siglos XVII y XVIII y exportándose como modelo a diversos países (Planas, 1997, págs. 15-16).

El presupuesto tuvo un origen eminentemente político, cuando sus componentes, los ingresos y los gastos tenían que ser aprobado por el parlamento. Su nacimiento se remonta al 1215, cuando los barones ingleses lograron, mediante la Carta Magna, que ningún tributo ni gasto del reino pudiera establecerse sin el consentimiento parlamentario. Además, se dispuso la separación entre los gastos de la Corona y los de la Nación, los cuales debían ser aprobados anualmente por el Parlamento (Villegas H., 2009, págs. 125-126).

En el siglo XIX, con la aparición del Estado constitucional y la división de poderes, el presupuesto adquirió la forma moderna de estado financiero de ingresos y gastos, atribuyéndose al Legislativo la potestad de aprobarlo y al Ejecutivo la de ejecutarlo (Martínez, García, & Almudí, 2018, pág. 168).

Tradicionalmente, el control del presupuesto fue de carácter legalista, centrado en verificar la correcta aplicación de los recursos según lo aprobado en la ley de presupuesto. Hoy en día, sin embargo, se exige un control más moderno, que evalúe la eficiencia, eficacia y economicidad del gasto, dentro del paradigma del presupuesto por resultados.

Como se trata de recursos públicos —aportes de todos los ciudadanos— elaborar, aprobar, ejecutar y controlar el presupuesto público, tiene características especiales, cuyas responsabilidades están claramente establecidas en el diseño constitucional de cada país. El control de las cuentas públicas no es fácil, siempre fue y es difícil y complejo, más aún cuando se habla de clasificaciones presupuestales con codificación especial, clasificaciones contables, entre otros aspectos, que hacen difícil la fiscalización y su entendimiento.

Como advierte Giuliani (1993, pág. 278), aunque en teoría el control parlamentario de la ejecución presupuestaria parece sencillo, en la práctica resulta complejo debido a la magnitud de la gestión financiera. Amilcare Puviani en su teoría de la "ilusión financiera", destacó que históricamente el conocimiento de las finanzas estatales siempre estuvo limitado por prácticas como el secretismo, la corrupción y la elaboración incompleta de las cuentas públicas (Martínez, 2007, págs. 129-130).

Por la complejidad del control del presupuesto, el control técnico o especializado del presupuesto público es otorgado a las instituciones fiscalizadoras superiores o contralorías generales como se le denomina en diversos países, en consideración a las características propias de la materia fiscal que ha evolucionado en el tiempo, además de interrelacionarse con otros sistemas de la administración financiera del Estado. En algunos países estas instituciones están adscritas a los parlamentos y en otros casos están fuera de su ámbito. En ambos casos, el trabajo efectuado por estas instituciones es de importancia para el parlamento.

El control del presupuesto que realizan los parlamentos es de carácter político, para lo cual utilizan la información proporcionada por las entidades fiscalizadoras superiores y de otras instituciones públicas con la finalidad de realizar con mayor eficiencia su labor. En este aspecto, el Parlamento debe controlar el programa económico del Poder Ejecutivo, de tal forma que permita tener conocimiento de los avances financieros y de cierre de brecha de infraestructura en los sectores educación, salud, transporte, energía, vivienda, entre otros.

Por las características del presupuesto, su control, desde la perspectiva política, se debe entender que es un instrumento clave en el desenvolvimiento de las funciones de gobierno, que expresa la decisión legislativa que va a

financiar la política económica y el programa detallado de las obras, servicios y actividades estatales, como advierte García Belaúnde el "presupuesto es una herramienta de acción política" (García Belaunde, 1998, pág. 115).

La aprobación del presupuesto significa que el parlamento le otorga al Poder Ejecutivo el poder y facultad de realizar actos jurídicos en materia financiera, pero limitando al propio tiempo esas potestades, en ese sentido estamos ante el principio de legalidad que forma parte del derecho financiero presupuestal.

Por ello el control del presupuesto público desde el Congreso de la República debe ser permanente y en todas las fases del proceso. Esto permite garantizar una mejor asignación o distribución de los ingresos públicos, que deben ser asignados con equidad y eficiencia cuando le corresponda aprobar, y luego garantizar el uso correcto del mismo cuando le corresponda fiscalizar su ejecución.

En palabras de Giovanni Sartori (1999, pág. 228), el trabajo del parlamento es indispensable no por lo que hace sino por lo que impide hacer a los gobernantes, y que por el solo hecho de existir, condiciona al poder, ejerciendo una función preventiva en un sentido cautelar y limitativo del poder, hecho que no es poca cosa.

5. ACCIONES DE CONTROL DEL PRESUPUESTO PÚBLICO POR EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

El control del presupuesto, entendido como la verificación del cumplimiento de los ingresos y gastos previstos, constituye un mecanismo esencial en cualquier organización, ya que permite el monitoreo, seguimiento y evaluación de los recursos estimados, así como el uso efectivo de los gastos de acuerdo con el presupuesto aprobado. En el ámbito empresarial, este control se convierte en una herramienta fundamental para la administración o gerencia, al contribuir al logro de los objetivos y metas previamente establecidos.

En el caso del Estado, el control del presupuesto público reviste una complejidad mayor, pues no se trata de una actividad que pueda ser ejecutada por una sola dependencia o entidad. Su seguimiento y monitoreo varía en función del enfoque y del tipo de control que se pretende realizar. En este marco, el control puede orientarse a verificar, fiscalizar o evaluar diferentes aspectos de las finanzas públicas, lo cual se relaciona directamente con el concepto de fiscalización en materia fiscal y presupuestaria.

El control del presupuesto público no se limita a verificar el cumplimiento legal o formal de la ejecución del gasto. También busca comprobar si:

- La estimación de las metas y supuestos económicos fue adecuada.
- Los ingresos proyectados permitieron financiar las prioridades de gasto.
- La ejecución presupuestaria se desarrolló conforme a la legalidad vigente.
- El gasto se ejecutó con eficiencia, eficacia y transparencia.
- Las políticas públicas financiadas tuvieron un impacto real en la satisfacción de las necesidades de la población.

Desde una perspectiva política, el control presupuestario se encuentra estrechamente vinculado a las competencias del Congreso de la República, el cual dispone de diversas herramientas para ejercer esta función. Dichas acciones permiten al Parlamento no solo supervisar la legalidad y eficiencia de la ejecución presupuestaria, sino también ejercer un contrapeso democrático sobre las decisiones financieras del Poder Ejecutivo.

El control político del Congreso de la República se puede desarrollar a través de diversos procedimientos:

1. Investidura del Consejo de Ministros.
2. Interpelación de los miembros del Consejo de Ministros.
3. Invitación a los miembros del Consejo de Ministros para informar.
4. Estación de preguntas y respuestas.
5. Moción de censura y cuestión de confianza.
6. Solicitud de información a los ministros y la administración.
7. Control que regula el cumplimiento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
8. El Procedimiento de Investigación.
9. Procedimiento de acusación constitucional.
10. Procedimiento para el pedido de vacancia de la Presidencia de la República.
11. Procedimiento de control sobre la legislación delegada.
12. Procedimiento de control sobre los decretos de urgencia.
13. Procedimiento de control sobre los tratados ejecutivos.

En los procedimientos descritos en el párrafo anterior no se advierte un mecanismo explícito y directo de fiscalización de la Ley de Presupuesto; sin embargo, ello no implica que el Congreso de la República deje de ejercer control sobre este instrumento financiero, en la medida en que, entre sus

funciones esenciales, se encuentran la legislativa, la de control y la de representación.

En este contexto, los procesos descritos anteriormente como función de control del Congreso de la República pueden ser utilizados o adecuarse de la mejor manera para fiscalizar la Ley de Presupuesto en el entendido de que esta materia es transversal para todos los casos. El control político es permanente y se pueden utilizar los mecanismos establecidos en el reglamento para la fiscalización de la Ley de Presupuesto.

En este aspecto, juega un rol importante las mociones de orden del día que presentan los congresistas ejerciendo su derecho de pedir al Parlamento que adopte acuerdos sobre asuntos importantes para los intereses del país y las relaciones con el gobierno. Asimismo, las interpelaciones, la moción de censura o negación de confianza, comisiones de investigación, solicitud de información a los ministros, entre otros, pueden ser adecuados perfectamente para el control de los actos del gobierno en materia presupuestal.

De igual forma, existe como función del Congreso de la República aprobar y fiscalizar el proyecto de la Ley de Presupuesto, así como su rendición de cuenta (Cuenta General de la República). En este caso, el proyecto de la Ley de Presupuesto, sus modificaciones, así como su rendición de cuentas son iniciativas que tienen procedimientos especiales y su control y legislación se realiza bajo dicho marco jurídico.

En estos procedimientos desarrollados para el debate y aprobación de la Ley de Presupuesto, así como de su rendición de cuentas, se pueden enlazar las funciones de legislación, control y representatividad que permiten cumplir con el control político de los ingresos y gastos públicos, antes, durante la ejecución y luego en la rendición de cuentas.

En este caso, no está en duda que el acto de aprobar, fiscalizar la ejecución y evaluar la rendición de cuentas de la Ley de Presupuesto, en el recinto del Congreso de la República es un acto formidable de control político, donde los representantes del pueblo, así como los ciudadanos van a escuchar y conocer la información que sustentan los titulares sobre los instrumentos financieros.

Fiscalizar la Ley de Presupuesto, que incluye la estimación de ingresos, así como las prioridades de gasto, es controlar la política fiscal y la dirección política del programa del gobierno, y se puede hacer en cualquier momento del año, con el fin de apoyar en la sostenibilidad fiscal y equilibrio de nuestras finanzas públicas.

En este sentido, el debate para aprobar el proyecto de la Ley de Presupuesto, fiscalizar su ejecución, aprobar sus modificaciones y pronunciarse sobre la rendición de cuentas, es la oportunidad para someter en sesiones públicas, a la crítica y cuestionamientos a los actos del gobierno en el uso de los recursos públicos.

En el proceso de control directo establecido como función del Congreso, encontramos el que se establece para la legislación delegada y que tiene que ver con no delegar leyes referidas a las materias de la Ley de Presupuesto y la Cuenta General de la República y en este caso el control debe ser el seguimiento al cumplimiento de la delegación legislativa que no incurra en estas aprobaciones legislativas.

De otro lado, encontramos la aprobación de los decretos de urgencia que son medidas extraordinarias en materia económica financiera y que mediante este mecanismo se puede modificar la Ley de Presupuesto, pero posteriormente se tiene que dar cuenta al Congreso de la República como mecanismo de control.

En suma, el debate, aprobación y fiscalización del presupuesto público, así como otros procedimientos de control, constituyen las funciones centrales del Congreso de la República, al ser instrumentos de acción política y control democrático.

Como advierte Yamamoto Hironori (2007, pág. 9) el control parlamentario implica un proceso de "examen, vigilancia y supervisión del gobierno y los organismos públicos, con inclusión de la ejecución de la política y la legislación".

6. CARACTERÍSTICAS ESPECIALES DEL PROCESO DE APROBACIÓN DEL PROYECTO DE LEY DE PRESUPUESTO

El Tribunal Constitucional ha señalado que la Ley de Presupuesto de la República, conforme a lo dispuesto en los artículos 78, 79 y 80 de la Constitución de 1993, presenta particularidades en su proceso de elaboración. Por ello, constituye una norma de naturaleza especial, distinta de la ley ordinaria y de la ley orgánica. Del mismo modo, respecto a la Ley de la Cuenta General de la República, el artículo 81 de la Constitución de 1993 establece un procedimiento específico para su aprobación, también con características singulares (Exp. n.° 047-2004-AI/TC, fundamento 16, 24 de abril de 2006).

En consecuencia, el procedimiento legislativo aplicable al proyecto de Ley de Presupuesto se distingue por una serie de rasgos propios que abarcan

desde su iniciativa y sustentación hasta su debate y aprobación. Tales etapas, previstas tanto en la Constitución de 1993 como en el Reglamento del Congreso de la República, configuran un procedimiento legislativo especial, diferenciado del correspondiente a los proyectos de ley ordinaria u orgánica.

Es por ello, que, en el procedimiento legislativo, el reglamento del Congreso de la República considera para su debate y aprobación un conjunto de alternativas legislativas, entre ellas, las leyes de presupuesto como una de las materias a legislar. Estos proyectos tienen procesos especiales y diferenciados al igual que las leyes orgánicas, leyes ordinarias, leyes autoritativas para ejercer la legislación delegada, leyes de demarcación territorial, leyes de reforma de la Constitución Política, y resoluciones legislativas.

En lo que corresponde al proyecto de la Ley de Presupuesto, existen variantes al procedimiento legislativo ordinario. Por ejemplo, la iniciativa es exclusiva del presidente de la República y tiene plazo para su presentación. En este sentido, el proyecto de Ley de Presupuesto es presentado por el presidente de la República al Congreso de la República dentro de un plazo que vence el 30 de agosto de cada año, juntamente con los proyectos de equilibrio financiero y endeudamiento público (artículo 78 de la Constitución de 1993).

Luego, en lo que corresponde al debate y aprobación del proyecto de ley de presupuesto, el artículo 78 del Reglamento del Congreso unicameral, precisa que la aprobación de la Ley de Presupuesto General de la República y sus leyes conexas, están exoneradas de la segunda votación, igualmente, el inciso c) del artículo 81 de dicho Reglamento, que desarrolla el proceso para aprobar la ley de presupuesto público, señala el inicio del debate el 15 de noviembre, y establece que su votación es por lo menos la mitad más uno del número de los congresistas presentes, considerando la intervención del presidente del Consejo de Ministros, entre otros aspectos.

En el Congreso bicameral, el Reglamento de este poder del Estado[27] señala como su atribución aprobar la Ley de Presupuesto, para ello otorga la responsabilidad a la Comisión Bicameral de Presupuesto y de la Cuenta General de la República de evaluar, analizar y dictaminar esta iniciativa. Esta comisión, es una institución mixta integrada por igual número de senadores y diputados. Entre los aspectos que deben considerarse se pueden señalar los siguientes:

27 Artículo 71 de la Resolución Legislativa del Congreso n.° 004-2025-2026-CR, Resolución Legislativa del Congreso que aprueba el Reglamento del Congreso de la República del Perú.

6.1 Plazo constitucional para aprobar el presupuesto (**tres meses aproximadamente**)

El Congreso de la República cuenta con un plazo constitucionalmente definido para aprobar la Ley de Presupuesto. El Poder Ejecutivo debe remitir el proyecto hasta el 30 de agosto y el Congreso de la República tiene como fecha límite el 30 de noviembre para remitir la autógrafa aprobada al Poder Ejecutivo. En consecuencia, el Parlamento dispone de aproximadamente tres meses o noventa días calendarios para emitir su pronunciamiento definitivo.

En el caso de las iniciativas legislativas ordinarias diferentes al proyecto de la ley de presupuesto. El artículo 77 del Reglamento del Congreso unicameral establece que las comisiones disponen de un máximo de sesenta días útiles para emitir dictamen respecto de los proyectos de ley o iniciativas legislativas que son decretados para su estudio y análisis, luego de ser presentados por sus autores. Este plazo fue modificado mediante la Resolución Legislativa del Congreso 023-2020-2021-CR, publicada el 1 de julio de 2021, pues anteriormente era de treinta días útiles.

En el Congreso bicameral, las comisiones de la Cámara de Diputados[28] van a tener un plazo máximo de sesenta días hábiles para expedir el dictamen respectivo. Asimismo, el Reglamento del Senado[29] señala respecto de las propuestas legislativas aprobadas y remitidas por la Cámara de Diputados, que las comisiones van a tener un plazo máximo de noventa días hábiles para expedir el dictamen correspondiente.

En total serían ciento cincuenta días hábiles para dictaminar un proyecto, sin considerar los plazos y tiempos adicionales para los trámites administrativos que se necesita hasta su culminación con la elaboración de la autógrafa de ley y el envío al presidente de la República.

Se advierte, entonces, que los plazos varían en función del tipo de iniciativa: para el proyecto de Ley de Presupuesto, el procedimiento parlamentario contempla un periodo de alrededor de noventa días calendario para iniciar y culminar su aprobación en el Pleno del Congreso, y una iniciativa ordinaria tendría un plazo mayor para su dictamen correspondiente.

28 Artículo 114 del Reglamento de la Cámara de Diputados, aprobado mediante Resolución Legislativa del Congreso n.° 005-2025-2026-CR, publicado el 13 de noviembre de 2025.

29 Artículo 114 del Reglamento del Senado, aprobado mediante Resolución Legislativa del Congreso n.° 006-2025-2026-CR, publicado el 13 de noviembre de 2025.

Una primera característica del procedimiento de aprobación de la Ley de Presupuesto en el Congreso de la República es, por lo tanto, la existencia de un plazo señalado y fijado constitucionalmente. Durante dicho periodo corresponde evaluar, analizar y dictaminar el proyecto en la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República —en el Congreso bicameral sería la Comisión Bicameral de Presupuesto y de la Cuenta General de la República—, así como debatirlo y aprobarlo en el Pleno.

No obstante, surge la interrogante: ¿este plazo resulta suficiente, demasiado breve o, por el contrario, excesivamente extenso para garantizar un proceso adecuado de deliberación y control parlamentario?

Según Carlos Santiso, los parlamentos de América Latina disponen, en promedio, de 90 días para revisar y aprobar el presupuesto. No obstante, este plazo es variable y va desde 30 días en México hasta 120 días en Guatemala y Honduras (el plazo puede variar entre 105 hasta 120 días). En el resto de la región, los plazos son: Argentina (75 días), Bolivia (60), Brasil (100), Colombia (90), Chile (60), Paraguay (90, República Dominicana 90, Uruguay 45, Costa Rica (90), Ecuador (90), El Salvador (90), Nicaragua (60), Panamá (90). Según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)/Banco Mundial, el Poder Ejecutivo presenta su propuesta entre dos y cuatro meses —60 hasta 120 días— antes de año fiscal en 56.4% de los casos examinados (Asociación Internacional de Presupuesto Público, 2006, págs. 63, 64)

En Europa, los plazos también muestran cierta diversidad. En Francia que tiene un parlamento bicameral, el plazo es de 70 días para pronunciarse; Italia, que también tiene parlamento bicameral, es plazo es de 80 días para su estudio, debate y votación; Portugal, el parlamento unicameral tiene un plazo de 60 días para su discusión; y en España, con un parlamento bicameral, tiene un plazo de 90 días para su aprobación (Recoder, 2009, págs. 25, 26).

Por su parte, Lienert (2010, pág. 5) sostiene que, antes del inicio del nuevo año fiscal, los parlamentos suelen disponer de 2 a 3 meses para examinar el presupuesto detalladamente y que el período de tiempo suele ser suficiente. Sin embargo, este proceso en Estados Unidos es de 8 meses —proceso más largo— debido a la complejidad de sus funciones legislativas y a la intervención de múltiples comités en el parlamento bicameral. Precisa, además, que "En los países con gobiernos fuertes y parlamento relativamente débil, el plazo para debatir las estimaciones presupuestarias puede ser bastante corto".

La OCDE (2012, pág. 176) considera como una práctica presupuestaria óptima que el proyecto de presupuesto del gobierno sea presentado con la debida anticipación, de modo que el Parlamento pueda examinarlo en forma adecuada. Establece, como estándar mínimo, que el plazo no debe ser inferior a tres meses antes del inicio del ejercicio fiscal, y que el presupuesto debe quedar aprobado antes de su inicio.

En atención a lo anterior, el plazo de tres meses que la Constitución de 1993 otorga al Congreso de la República para pronunciarse sobre el proyecto de Ley de Presupuesto puede considerarse suficiente, pues se encuentra dentro de los estándares internacionales.

Como antecedente, desde la entrada en vigencia de la Constitución de 1993, los presupuestos han sido aprobados regularmente dentro de dicho marco temporal, salvo en dos casos excepcionales: el presupuesto del año 2001, que fue aprobado mediante decreto legislativo al no pronunciarse oportunamente el Pleno del Congreso de la República por razones políticas; y el del año 2020, que fue aprobado mediante decreto de urgencia, debido a la disolución del Congreso, quedando únicamente en funciones la Comisión Permanente.

6.2 Existen prioridades y limitaciones constitucionales

El proyecto de Ley de Presupuesto constituye una iniciativa legislativa con prioridades y limitaciones expresamente establecidas en la Constitución de 1993, las cuales orientan su formulación, control y aprobación.

a) Prioridades constitucionales

El proyecto presupuestal debe observar determinadas disposiciones de rango constitucional, entre las cuales destacan:

- ✓ Debe estar efectivamente equilibrado (artículo 78).
- ✓ No puede aprobarse sin una partida destinada al servicio de la deuda pública (artículo 78).
- ✓ Se debe garantizar una inversión mínima del 6 % del PBI en educación (artículo 16).
- ✓ Deben señalarse los montos destinados a la contratación de servicios y ejecución de proyectos (artículo 76).

- ✓ La estructura del presupuesto público comprende dos secciones: gobierno central e instancias descentralizadas (artículo 77).

- ✓ La asignación de recursos debe realizarse de manera equitativa, siguiendo criterios de eficiencia, atención de necesidades sociales básicas y descentralización (artículo 77).

- ✓ El Banco Central de Reserva del Perú puede efectuar operaciones y celebrar convenios de crédito para cubrir desequilibrios transitorios en la posición de reservas internacionales; si superan el límite fijado en la ley de presupuesto, requieren autorización por ley (artículo 85).

- ✓ Los jueces solo perciben las remuneraciones previstas en el presupuesto y las derivadas de la docencia u otras tareas expresamente permitidas por ley (artículo 146).

- ✓ El número de efectivos de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional se fija anualmente por el Poder Ejecutivo, y los recursos respectivos se aprueban en la Ley de Presupuesto (artículo 172).

- ✓ La descentralización, como política permanente y obligatoria del Estado, debe reflejarse en la distribución presupuestal, garantizando la adecuada asignación de competencias y recursos hacia los gobiernos regionales y locales (artículo 188).

- ✓ Los gobiernos regionales cuentan como rentas y bienes con las transferencias específicas que les asigne la Ley Anual de Presupuesto y los recursos del Fondo de Compensación Regional (artículo 193).

- ✓ Las municipalidades perciben como bienes y rentas los recursos asignados del Fondo de Compensación Municipal, de carácter redistributivo, y las transferencias específicas establecidas en la Ley Anual de Presupuesto (artículo 196).

- ✓ Las disposiciones de la Constitución que exijan nuevos o mayores gastos públicos se aplican progresivamente (Undécima disposición).

b) Limitaciones constitucionales

Asimismo, la elaboración y aprobación del proyecto de Ley de Presupuesto está sujeta a restricciones constitucionales, tales como:

- ✓ No puede contener disposiciones en materia tributaria (artículo 74).

- ✓ No es posible financiar gastos de carácter permanente mediante empréstitos (artículo 78).

- ✓ Los préstamos otorgados por el Banco Central de Reserva o el Banco de la Nación no se consideran ingresos fiscales (artículo 78).

- ✓ Los congresistas carecen de iniciativa para crear o aumentar gasto público, salvo en lo referido a su propio presupuesto (artículo 79).

- ✓ La aprobación de la Ley de Presupuesto no puede ser delegada ni a la Comisión Permanente ni al Poder Ejecutivo (artículos 101 y 104).

6.3 Intervención del Poder Ejecutivo en la etapa de aprobación

Otra característica relevante del proceso de aprobación del proyecto de Ley de Presupuesto —que siempre se presenta acompañado de los proyectos de Ley de Endeudamiento y de Equilibrio Financiero— es la intervención constante del Poder Ejecutivo en el procedimiento legislativo, la cual se mantiene desde el inicio hasta la culminación de la aprobación de los tres proyectos.

La participación del Poder Ejecutivo en la fase de aprobación de estas iniciativas se manifiesta en cuatro momentos específicos:

1. Sustentación inicial: el presidente del Consejo de Ministros y el ministro de Economía y Finanzas exponen ante el Pleno del Congreso de la República los tres proyectos, una vez presentados formalmente.

2. Opinión sobre el dictamen: el presidente del Consejo de Ministros emite opinión respecto del dictamen elaborado por la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República (a partir del año fiscal 2027, por mandato constitucional, corresponderá emitir opinión al dictamen elaborado por la Comisión Bicameral de Presupuesto y de la Cuenta General de la República).

3. Conformidad previa a la votación: antes de que el Pleno del Congreso de la República vote el texto final de los dictámenes de

los tres proyectos, el presidente del Consejo de Ministros otorga su conformidad.

4. Aprobación por decreto legislativo: si el presidente del Congreso de la República no remite la autógrafa de la Ley de Presupuesto antes del 30 de noviembre, el presidente de la República queda facultado para aprobar, mediante decreto legislativo, el proyecto remitido por el Ejecutivo. Esta facultad se limita únicamente a la Ley de Presupuesto, pues ni la Ley de Endeudamiento ni la Ley de Equilibrio Financiero tienen un plazo constitucional para su aprobación.

Este procedimiento parlamentario es atípico y único en el Congreso, dado que el debate, análisis y decisión final sobre estas iniciativas se realiza siempre con la intervención directa del Poder Ejecutivo, lo que no ocurre en el trámite de otros proyectos de ley. Por la trascendencia de la materia, su discusión se lleva a cabo en sesiones públicas y extraordinarias convocadas específicamente para tal fin.

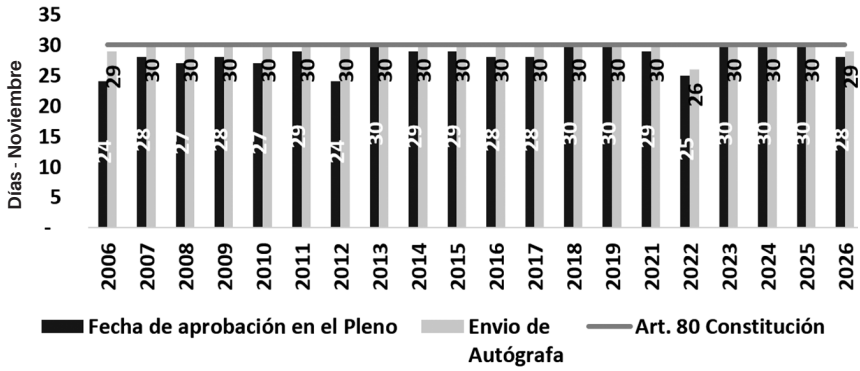
Finalmente, si se compara el proceso de aprobación del proyecto de Ley de Presupuesto con su fase de elaboración y formulación, se advierte una diferencia fundamental: mientras que en la etapa de elaboración y formulación del proyecto de la Ley de Presupuesto los órganos o congresistas del Congreso de la República no intervienen o carecen de injerencia, en la fase de aprobación es el Poder Ejecutivo el que acompaña activamente el proceso parlamentario a través de sus representantes principalmente el Ministerio de Economía y Finanzas.

6.4 Promulgar mediante decreto legislativo

En el proceso de aprobación de la Ley de Presupuesto existe una particularidad relevante. Si la autógrafa no es remitida al Poder Ejecutivo hasta el 30 de noviembre, entra automáticamente en vigor el proyecto presentado por el propio Ejecutivo en el mes de agosto, el cual es promulgado mediante decreto legislativo.

En la práctica, la Presidencia del Congreso de la República ha cumplido con remitir la autógrafa dentro del plazo constitucional —e incluso en algunos casos antes de la fecha límite—. Así ocurrió, por ejemplo, con las autógrafas correspondientes a los ejercicios fiscales 2006 y 2022, enviadas el 29 y 26 de noviembre, respectivamente, como se aprecia en la siguiente gráfica.

Gráfica 11
Plazo constitucional, fechas de envío de autógrafa y fecha de aprobación en el Pleno de los dictámenes: 2006 hasta 2026



Fuente: Portal del Congreso.
Elaboración propia.

Este mecanismo previsto en la Constitución tiene como finalidad evitar que, frente a situaciones de crisis económicas, políticas, sociales o naturales, la falta de aprobación de la Ley de Presupuesto genere la paralización del normal funcionamiento del Estado. Se trata, en consecuencia, de una regla de prevención destinada a garantizar que, al inicio de cada año fiscal, el Estado cuente con un marco legal presupuestal vigente.

La historia constitucional peruana muestra precedentes de esta disposición en las Constituciones de 1920, 1933, 1979 y 1993:

- Constitución de 1920: si el presupuesto no era aprobado, regía provisionalmente por doceavas partes el presupuesto del año anterior, o el proyecto presentado por el Gobierno en su reemplazo.

- Constitución de 1933: en el caso de los consejos departamentales, si los presupuestos no eran aprobados hasta el 31 de diciembre, empezaban a ejecutarse los proyectos presentados por el Ejecutivo.

- Constituciones de 1979 y 1993: si el Congreso no aprobaba el presupuesto, el presidente de la República quedaba facultado para aprobarlo mediante decreto legislativo.

En la práctica, ¿en el marco de las constituciones de 1979 y 1993 el presidente de la República utilizó esta facultad? Sí se utilizó en tres oportunidades:

- En 1985, se aprobó el presupuesto mediante el Decreto Legislativo 316, Decreto Legislativo del Presupuesto del Sector Público para el Año 1985 (22-12-1984).

- En 1990, se aprobó mediante Decreto Legislativo 556, la Ley de Presupuesto del Sector Público para 1990 (31-12-1989).

- En 2001, fue aprobado mediante Decreto Legislativo 909, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2001 (publicado el 4-12-2000).

En lo corresponde al proyecto de ley del año fiscal 2001, la iniciativa fue presentada mediante el Proyecto de Ley 289/2000-CR, Ley de Presupuesto del Sector Público para el ejercicio fiscal del año 2001, y luego fue enviado a la Comisión de Presupuesto el 31 de agosto de 2000. Esta comisión presentó su dictamen en mayoría el 16 de noviembre de 2000. Asimismo, presentaron dictámenes en minoría los congresistas Luis Juan Alva Castro, César Acuña Peralta (el 27-11-2000) y Robinson Rivadeneyra Reátegui (29-11-2000).

El 30 de noviembre de 2000 el dictamen del proyecto fue puesto en la agenda del Pleno del Congreso de la República y no llego a debatirse debido a la coyuntura política del momento, lo que motivó la intervención del Poder Ejecutivo publicando la Ley de Presupuesto mediante decreto legislativo.

Cabe precisar que esta regla de salvaguarda no es exclusiva del Perú. Existen diversos países cuyas constituciones contemplan mecanismos alternativos para evitar la parálisis presupuestal, tales como:

- La aprobación automática del presupuesto presentado por el Ejecutivo cuando el Parlamento no lo aprueba en el plazo previsto.

- La vigencia provisional del presupuesto del año anterior.

- La aprobación tácita del presupuesto por falta de despacho en el Parlamento.

- La autorización excepcional al Poder Ejecutivo para efectuar gastos hasta que el presupuesto sea aprobado por el órgano legislativo.

A continuación, se presentan los casos de distintos países —según la *Base de Datos Políticos de las Américas* (1998) — donde sus constituciones establecen reglas específicas sobre la presentación y aprobación del presupuesto, así como las alternativas previstas

cuando el Parlamento no cumple con aprobarlo dentro del plazo correspondiente y evitar la paralización del Estado en caso no se apruebe oportunamente:

- **Bolivia:** el artículo 321 de la Constitución establece que el Órgano Ejecutivo presentará a la Asamblea Legislativa Plurinacional, al menos dos meses antes de la finalización de cada año fiscal, el proyecto de ley del Presupuesto General para la siguiente gestión anual. El artículo 158 de la Constitución señala que la Asamblea Legislativa Plurinacional aprueba el presupuesto dentro de los sesenta días y si no es aprobado en este plazo se dará por aprobado.

- **Chile:** el artículo 67 de la Constitución considera que el proyecto de Ley de Presupuestos debe ser presentado por el presidente de la República al Congreso Nacional, a lo menos con tres meses de anterioridad a su vigencia. Si el Congreso no lo envía dentro de los sesenta días contados desde su presentación, regirá el proyecto presentado por el presidente de la República.

- **Colombia:** el artículo 346 de la Constitución establece que el gobierno debe formular anualmente el Presupuesto de Rentas y la Ley de Apropiaciones, en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo, y presentarlos al Congreso dentro de los primeros diez días de cada legislatura. El artículo 348 de la Constitución agrega que, si el Congreso no aprueba el presupuesto, regirá el presentado por el Ejecutivo; y, si este no hubiera sido presentado en el plazo, se mantendrá en vigor el del año anterior. El artículo 349 de la Constitución considera que durante los tres primeros meses de cada legislatura y estrictamente de acuerdo con las reglas de la Ley Orgánica, el Congreso discutirá y expedirá el Presupuesto General de Rentas y Ley de Apropiaciones.

- **Ecuador:** el artículo 295 de la Constitución señala que la Función Ejecutiva presentará a la Asamblea Nacional la proforma presupuestaria anual y la programación presupuestaria cuatrianual durante los primeros noventa días de su gestión y, en los años siguientes, sesenta días antes del inicio del año fiscal respectivo. La Asamblea Nacional aprobará u observará, en los treinta días siguientes y en un solo debate, la proforma anual y la programación cuatrianual. Si transcurrido este plazo la Asamblea Nacional no se pronuncia, entrarán en vigor la proforma y la programación elaboradas por la Función Ejecutiva.

- **Guatemala:** el artículo 171 de la Constitución atribuye al Congreso la aprobación, modificación o improbación del proyecto de

Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado, a más tardar treinta días antes del inicio del ejercicio fiscal. El Ejecutivo debe remitir el proyecto con ciento veinte días de anticipación. Si al inicio del nuevo ejercicio no se hubiera aprobado, regirá nuevamente el presupuesto del año anterior que puede ser modificado por el Congreso.

- **Panamá:** el artículo 184 de la Constitución señala que el presidente de la República envía al Órgano Legislativo, dentro del primer mes de la primera legislatura anual, el Proyecto de Presupuesto General del Estado, salvo que la fecha de toma de posesión del presidente de la República coincida con la iniciación de dichas sesiones. En este caso, el presidente de la República deberá hacerlo dentro de los primeros cuarenta días de sesiones**.** El artículo 267 establece que el proyecto de presupuesto debe ser elaborado por el Órgano Ejecutivo y presentado a la Asamblea Legislativa, correspondiendo su examen, modificación, rechazo o aprobación. El artículo 272 de la Constitución dispone que, si el presupuesto no es votado a más tardar el primer día del año fiscal correspondiente, entra en vigor el proyecto del Ejecutivo, adoptado mediante decisión del Consejo de Gabinete. El artículo 273 de la Constitución considera que si la Asamblea Nacional rechaza el proyecto de Presupuesto General del Estado, se considerará automáticamente prorrogado el Presupuesto del ejercicio anterior hasta que se apruebe el nuevo Presupuesto y también automáticamente aprobadas las partidas previstas en el proyecto de Presupuesto rechazado respecto al servicio de la deuda pública, el cumplimiento de las demás obligaciones contractuales del Estado y el financiamiento de las inversiones públicas previamente autorizadas por la ley.

- **Paraguay:** el artículo 216 de la Constitución determina que el proyecto de Ley de Presupuesto debe ser presentado por el Ejecutivo antes del 1 de septiembre, otorgándole al Congreso prioridad absoluta en su tratamiento. Se integrará una comisión bicameral que presentará dictamen a sus respectivas cámaras de diputados y senadores en un plazo no mayor de sesenta días y las cámaras tendrás quince días para su estudio. La falta de despacho se entiende como aprobación. El Congreso solo puede rechazarlo en su totalidad mediante mayoría absoluta de dos tercios en ambas Cámaras. El artículo 217 de la Constitución considera que si el Poder Ejecutivo no hubiese presentado al Poder Legislativo el proyecto de Presupuesto General de la Nación dentro de los plazos establecidos o el mismo fuera rechazado seguirá vigente el Presupuesto del ejercicio fiscal en curso.

- **República Dominicana:** el artículo 128 de la Constitución señala que es atribución del presidente de la República en condición de jefe de gobierno someter al Congreso Nacional, a más tardar el primero de octubre de cada año, el Proyecto de Ley de Presupuesto General del Estado para el año siguiente. El artículo 239 de la Constitución considera que, si el Congreso no aprueba el proyecto de Ley de Presupuesto General del Estado a más tardar al 31 de diciembre, regirá la Ley de Presupuesto General del Estado del año anterior, con los ajustes previstos en la Ley Orgánica de Presupuesto, hasta tanto se produzca su aprobación.

- **Uruguay:** según el artículo 168 de la Constitución corresponde al presidente de la República, actuando con el ministro o ministros respectivos, o con el Consejo de Ministros, preparar y presentar a la Asamblea General los presupuestos. El artículo 214 de la Constitución señala que el Poder Ejecutivo, con el asesoramiento de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, debe presentar el Presupuesto Nacional dentro de los seis primeros meses de su mandato. El artículo 215 de la Constitución limita al Legislativo a pronunciarse sobre montos globales, programas y escalafones, sin poder aumentar los gastos propuestos. El artículo 217 de la Constitución establece que cada Cámara debe pronunciarse en un plazo de cuarenta y cinco días; de no hacerlo, el proyecto se considera rechazado. El artículo 218 de la Constitución regula el procedimiento de revisión entre Cámaras y la Asamblea General, disponiendo que, de no resolverse dentro de los plazos, los proyectos también se consideran rechazados.

- **Honduras:** el artículo 367 de la Constitución establece que el Ejecutivo debe presentar el proyecto de Presupuesto al Congreso Nacional dentro de los primeros quince días de septiembre. El artículo 368 de la Constitución prevé que, si al cierre del ejercicio fiscal no se aprueba el nuevo presupuesto, continuará en vigencia el del período anterior.

- **España:** (Senado de España, 2025): el artículo 134 de la Constitución asigna al Gobierno la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado y a las Cortes Generales su examen, enmienda y aprobación. El proyecto debe ser presentado ante el Congreso de los Diputados al menos tres meses antes de la expiración del presupuesto vigente. Si la Ley de Presupuestos no se aprueba antes del primer día del ejercicio económico correspondiente, se considerarán automáticamente prorrogados los presupuestos del ejercicio anterior hasta la aprobación de los nuevos.

- **Alemania** (2022, págs. 109-110): el artículo 110 de la Constitución establece que el presupuesto debe ser aprobado mediante una ley de presupuesto para uno o varios ejercicios económicos, desagregados por años, y antes del inicio del primer ejercicio correspondiente. El proyecto de ley de presupuesto, así como los proyectos de enmienda y del plan presupuestario, deben ser presentados simultáneamente al *Bundestag* y al *Bundesrat*. Este último cuenta con un plazo de seis semanas para dictaminar sobre el proyecto inicial y de tres semanas para pronunciarse respecto de los proyectos de enmienda.

Asimismo, el artículo 111 prevé que, si al término de un ejercicio no se ha aprobado el presupuesto para el año siguiente, el Gobierno Federal queda facultado para ejecutar, hasta la entrada en vigor de la nueva ley de presupuesto, únicamente los gastos indispensables para:

a. mantener el funcionamiento de las instituciones legalmente existentes y ejecutar las medidas dispuestas por ley;

b. cumplir las obligaciones jurídicas asumidas por la Federación; y

c. continuar con obras de construcción, adquisiciones, prestaciones y subvenciones que ya hubieran sido autorizadas en el plan presupuestario de un ejercicio anterior.

6.5 Aprobar el proyecto de Ley de Presupuesto es un proceso de tres lecturas

Por sus particularidades, la aprobación del proyecto de Ley de Presupuesto sigue un procedimiento legislativo diferenciado, estructurado en tres lecturas sucesivas o tres fases parlamentarias. Este proceso especializado puede sintetizarse en tres fases claramente delimitadas, a saber:

a) Primera. - Presentación en el pleno del Congreso de la República

El procedimiento se inicia con la presentación del proyecto de ley de presupuesto por parte del Poder Ejecutivo, acompañado de los proyectos de Endeudamiento y de Equilibrio Financiero, dentro del plazo que vence el 30 de agosto.

Posteriormente, dichos proyectos son sustentados ante el Pleno del Congreso de la República por los titulares de la Presidencia del Consejo de Ministros y del Ministerio de Economía y Finanzas,

con la participación de los voceros y congresistas de los distintos grupos parlamentarios.

Concluido el debate, la Presidencia del Congreso de la República dispone la derivación de los proyectos tanto para su publicación en el diario oficial *El Peruano* como para su remisión a la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República (En el año 2026 después de la sustentación del proyecto de la Ley de Presupuesto del Año Fiscal 2027 este debe ser derivado a la Comisión Bicameral de Presupuesto y de la Cuenta General de la República).

b) Segunda. - Evaluación y dictamen en la comisión

En la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República se elabora y se aprueba un cronograma de presentaciones de los distintos titulares de los sectores vinculados con los ingresos y gastos públicos, a fin de proceder con la evaluación, el análisis y la emisión del dictamen correspondiente. Dichas actividades se desarrollan en sesiones públicas, con la participación de los integrantes de la comisión y, eventualmente, de congresistas que no forman parte de ella.

Asimismo, la Comisión Bicameral de Presupuesto y de la Cuenta General de la República, una vez instalada, debe aprobar y ejecutar su plan de trabajo orientado al estudio, examen y dictamen del proyecto de ley, teniendo en cuenta lo establecido en el artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República[30].

Esta norma señala ciertas características de este proceso que se debe tener en cuenta: Las sesiones son públicas, es obligatoria la participación de las autoridades o funcionarios públicos, el ministro de Economía y Finanzas debe estar presente en las sesiones de la comisión, los acuerdos se adoptan con la mayoría simple de los senadores y diputados presentes, y los dictámenes no pueden contener disposiciones distintas a las de orden estrictamente presupuestal.

c) Tercera. - Debate y votación en el Pleno del Congreso de la República

La tercera fase se desarrolla cuando el presidente sustenta los dictámenes de los proyectos de Ley de Presupuesto,

30 Artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República aprobado mediante Resolución Legislativa N.° 004-2025-2026-CR de fecha 13 de noviembre de 2025.

Endeudamiento y Equilibrio Financiero, emitidos por la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República (a partir del Proyecto de Ley de Presupuesto 2027, será sustentado por el presidente de la Comisión Bicameral de Presupuesto y de la Cuenta General de la República), ante el Pleno del Congreso de la República para su pronunciamiento final.

En esta etapa participan el presidente del Consejo de Ministros, el ministro de Economía y Finanzas, los titulares de los distintos ministerios, las instituciones autónomas (Poder Judicial, Ministerio Público, Tribunal Constitucional, Defensoría del Pueblo y Jurado Nacional de Elecciones) y los congresistas en general. De manera específica, el presidente del Consejo de Ministros emite su conformidad al dictamen del proyecto de la Ley de Presupuesto sustentado por el presidente de la comisión, y también emite su opinión al dictamen sustitutorio antes de que este sea sometido a votación.

Seguidamente, corresponde abordar el tema del control de la Ley de Presupuesto en el Congreso de la República, tomando en cuenta un enfoque temporal que permite analizarlo en función del momento en que se realiza la aprobación y fiscalización de la norma. Este enfoque comprende: el control previo, ejercido durante la revisión del proyecto de ley antes de su aprobación; el control concurrente, que podría ser vinculado con la fase de fiscalización de la ejecución presupuestal; y el control posterior, que se materializaría con el proceso de rendición de cuentas.

7. CONTROL DEL PROYECTO DE LEY PRESUPUESTO EN LA FASE DE APROBACIÓN

7.1 Antecedentes

La aprobación del proyecto de ley de Presupuesto ha sido, desde los orígenes de la República, una competencia esencial del Parlamento. Así, en las Bases de la Constitución Política de la República Peruana de 1822, aprobadas por el Congreso Constituyente y promulgadas por la Suprema Junta Gubernativa presidida por el general José de la Mar —con vigencia del 17 de diciembre de 1822 al 12 de noviembre de 1823—, se establecía en el artículo 18 que: "La imposición de contribuciones y forma de repartirlas se determinará exclusivamente por el Congreso" (Congreso de la República).

Posteriormente, las distintas constituciones del Perú desde 1823 confirmaron la reserva de ley en materia tributaria y presupuestal, reconociendo como atribución del Parlamento la aprobación de impuestos, gastos y del presupuesto público. Si bien esta facultad no siguió el mismo proceso histórico que en la experiencia inglesa, fue consolidándose con el tiempo, pese a las dificultades propias de los primeros años de vida republicana.

Durante el período comprendido entre 1823 y 1845, el país atravesó constantes luchas internas y externas, lo que se reflejó en el incumplimiento de las constituciones de 1823, 1826, 1828, 1834 y 1839 en materia presupuestaria. Estos años se caracterizaron por la escasez de recursos, el desorden fiscal, el colapso del crédito externo, la falta de aprobación parlamentaria de los presupuestos y el desconocimiento de su tratamiento legislativo (García Belaunde, 1998, pág. 70).

El primer proyecto de presupuesto de la República fue elaborado en 1827, durante el gobierno de José de la Mar, por el ministro de Hacienda Morales Ugalde. Dicho proyecto reunió en un solo documento los ingresos y los gastos públicos, pero nunca llegó a ser aprobado por el Congreso (García Belaunde, 1998, págs. 67-68). Por esos años, los ingresos de aduanas eran los más representativos, seguido de las contribuciones de los indígenas, y por el lado de gastos las cifras más altas correspondían al Ministerio de Guerra y Marina que era hasta la mitad del presupuesto.

Luego, en 1830 se intentó una primera presentación del presupuesto de gastos al Congreso por el ministro José María del Pando para el año siguiente, el mismo que no fue debatido (Arce, 1990, pág. 69). Este documento fue acompañado de una suerte de exposición de motivos, que comprendían estadísticas de ingresos, proyecciones y deudas a la fecha (García Belaunde, 1998, pág. 69).

El 21 de octubre de 1845 el ministro de Hacienda Manuel del Río remitió al Congreso de la República el primer presupuesto para ejecutar el bienio 1846-1847 y que sin ser sancionado por el Parlamento fue puesto en vigencia por el gobierno de Ramón Castilla (Cornejo, 1970, pág. 227). Recién el 10 de marzo de 1848 el Congreso aprobó el primer presupuesto correspondiente al bienio 1848-1849, promulgado el 27 de ese mismo año para entrar en vigor el 1 de junio (García Belaunde, 1998, pág. 71).

En la actualidad, la Constitución de 1993 regula expresamente el procedimiento presupuestario. En este marco, la Constitución de

1993 dispone en su artículo 77 que la administración económica y financiera del Estado se rige por el presupuesto aprobado anualmente por el Congreso. Dicho presupuesto debe asignar los recursos de manera equitativa, responder a criterios de eficiencia y descentralización, y dividirse en dos secciones: Gobierno Central e instancias descentralizadas.

El artículo 78 de la Constitución de 1993 establece que el presidente debe presentar al Congreso de la República el proyecto de Ley de Presupuesto, junto con los proyectos de Ley de Endeudamiento y de Equilibrio Financiero, antes del 30 de agosto de cada año. Dicho presupuesto debe estar efectivamente equilibrado.

Por su parte, el artículo 79 de la Constitución de 1993 limita la iniciativa de los congresistas para presentar propuestas que generen impacto fiscal o impliquen crear o aumentar gasto público, salvo en lo referido a su propio presupuesto. Sin embargo, esta limitación no impide que los congresistas formulen propuestas o sugerencias durante el debate del Presupuesto, ya que el Reglamento del Congreso unicameral[31] habilita este tipo de intervenciones en el marco de la discusión presupuestaria. En el Congreso bicameral, el reglamento de la Cámara de Diputados[32] señala que los diputados pueden hacer proposiciones sobre el gasto público durante el debate del Presupuesto General de la República.

El artículo 80 de la Constitución de 1993 señala que, si la autógrafa de la Ley de Presupuesto no es remitida al Poder Ejecutivo hasta el 30 de noviembre, entra en vigor el proyecto del Ejecutivo, promulgado mediante decreto legislativo. Asimismo, el artículo 102 reconoce como atribuciones del Congreso de la República la aprobación del Presupuesto, de la Cuenta General de la República y la autorización de empréstitos.

En el marco constitucional, el Congreso de la República cumple funciones de legislación, representación y control político. Dentro de esta última se encuentra la fiscalización del uso y disposición de bienes y recursos públicos, razón por la cual el control del proyecto de Ley de Presupuesto forma parte de sus atribuciones, así como también los proyectos conexos (Endeudamiento y Equilibrio Financiero). El Congreso de la República, hoy unicameral, a partir del 27 julio de 2026 será bicameral y sus funciones las va a desarrollar en ese nuevo marco constitucional.

31 Artículo 76 del Reglamento del Congreso Unicameral.

32 Artículo 107 del Reglamento de la Cámara de Diputados aprobado mediante la Resolución Legislativa del Congreso n.° 005-2025-2026-CR publicado el 13 de noviembre de 2025.

La aprobación de la Ley de Presupuesto se constituye, en esencia, en un ejercicio de control previo, en el cual se debaten aspectos de legalidad, prioridades de gasto y distribución de recursos, así como consistencia con las reglas fiscales y lineamientos constitucionales. En este proceso, los congresistas o después los senadores y diputados —como representantes del pueblo— expresan las demandas o las necesidades de sus circunscripciones o del lugar de procedencia.

Estas iniciativas presupuestarias son, por su trascendencia política y económica, las más debatidas y observadas en la esfera pública y privada. Durante los tres meses que dura su discusión, concitan especial atención por el modo en que distribuyen los recursos públicos y por su impacto en la economía y en la sociedad. Su relevancia radica en que determinan la manera en que se asignan y distribuyen los recursos públicos, lo cual repercute directamente en la economía nacional y en el bienestar de la ciudadanía.

El debate del proyecto de la Ley de Presupuesto en este periodo tiene doble dimensión: se convierte en un espacio de deliberación técnica, donde se evalúan criterios de sostenibilidad fiscal, eficiencia y equilibrio macroeconómico; y, de otro lado, se convierte en un escenario de negociación política y representación social, donde los congresistas exponen sus demandas y prioridades. Desde este punto de vista, el presupuesto público no es solo un instrumento contable, sino un mecanismo de distribución de poder y de recursos.

7.2 Información complementaria que acompaña al proyecto de Ley de Presupuesto

Es necesario precisar que el proyecto de la Ley de Presupuesto no se presenta solo como texto legal, sino que viene acompañado de información complementaria de carácter presupuestal que está organizada por función, pliegos, proyectos, entre otros aspectos. El artículo 29 del Decreto Legislativo 1440, Ley del Sistema Nacional de Presupuesto Público, señala que el proyecto de Ley de Presupuesto contiene una parte normativa y debe estar acompañado de documentación complementaria remitida en formato electrónico, entre la que se incluye:

1. Exposición de Motivos, con la justificación de las prioridades presupuestarias, los objetivos de política fiscal y los avances de desempeño en los programas presupuestales.

2. Información del presupuesto de los pliegos del Gobierno Nacional y de los gobiernos regionales, detallada por función, programa, producto, proyecto y genérica de gasto.

3. Información de los pliegos de los gobiernos locales, detallada por pliego y genérica de gasto.

4. Información de los ingresos de los pliegos de los tres niveles de gobierno, por pliego, genérica y fuente de financiamiento.

5. Anexo de subvenciones a personas jurídicas, y las cuotas internacionales correspondientes al Gobierno Nacional.

De otro lado, es necesario precisar que el proyecto de Ley de Presupuesto viene acompañado, de información adicional que permite analizar las metas económicas y la evaluación del sistema tributario. A continuación, se detallan los principales componentes:

- **Marco macroeconómico multianual**

  El artículo 12 del Decreto Legislativo 1276, Decreto Legislativo que aprueba el Marco de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal del Sector Público No Financiero, que comprende, como mínimo, la información de al menos los próximos cuatro (4) años correspondiente a:

  a) Una Declaración de Principios de Política Fiscal, con los lineamientos de política económica, los objetivos de política fiscal y política tributaria de mediano plazo, y la trayectoria del resultado durante cada periodo de gobierno.

  b) Las proyecciones fiscales de ingresos, gastos no financieros y de intereses, así como el resultado primario de las empresas públicas, diferenciando el componente cíclico y estructural, en concordancia con las reglas macrofiscales.

  c) Las principales variables macroeconómicas: Producto Bruto Interno (PBI) nominal, crecimiento real, inflación (promedio y acumulada), tipo de cambio, exportaciones, importaciones y términos de intercambio.

  d) Una evaluación de contingencias explícitas asumidas por el Sector Público No Financiero (garantías, avales y similares).

  e) El nivel de endeudamiento público y la proyección del perfil de pago de la deuda de largo plazo.

  f) Indicadores de sostenibilidad fiscal en el mediano y largo plazo, considerando riesgos macroeconómicos y contingencias.

g) Un análisis de riesgos fiscales frente a variaciones en los supuestos macroeconómicos, con sus posibles efectos en los resultados fiscales y las medidas contingentes a adoptar.

h) Una relación de los gastos tributarios vigentes, con estimación de su costo fiscal total, por región y sector económico.

i) Aspectos generales y referencias metodológicas del cálculo del balance estructural, cuando corresponda.

j) Una proyección multianual de los principales compromisos fiscales mandatorios u obligatorios por ley, en caso corresponda.

El Marco Macroeconómico Multianual viene acompañado del informe del Consejo Fiscal.

- **Evaluación del sistema tributario**

  Conforme al artículo 14 del Decreto Legislativo 1276, el Poder Ejecutivo debe remitir al Congreso, junto con los proyectos de ley de Presupuesto, Endeudamiento y Equilibrio Financiero, una evaluación del sistema tributario. Esta debe contener, como mínimo:

  - El rendimiento de cada tributo.
  - La cuantificación y relevancia fiscal de los gastos tributarios.
  - Un análisis sobre evasión, elusión y contrabando.
  - Propuestas de ley para su perfeccionamiento.
  - Un plan de trabajo de las entidades recaudadoras para mejorar la recaudación.

  Este informe se publica en el portal institucional del Ministerio de Economía y Finanzas.

- **Efectos gasto tributario**

  En lo que respecta al gasto tributario —entendido como el monto de las exoneraciones y beneficios tributarios otorgados a distintos sectores—, el artículo 27 de la Ley 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, establece que el Poder Ejecutivo debe enviar al Congreso de la República un estimado de sus efectos junto con los proyectos de Presupuesto, Equilibrio Financiero y Endeudamiento. Dicho estimado debe presentarse desagregado por región y sector económico y social.

7.3 Presentación de los titulares de los sectores en el Pleno del Congreso de la República

De otro lado, también se presentan los ministros y titulares de diversos organismos constitucionales. Sobre este particular la Constitución de 1993, en su artículo 80, establece que el ministro de Economía y Finanzas sustenta el pliego de ingresos ante el Pleno del Congreso, mientras que cada ministro sustenta los pliegos de egresos de su sector. Asimismo, el presidente de la Corte Suprema, el Fiscal de la Nación y el presidente del Jurado Nacional de Elecciones sustentan los presupuestos de sus instituciones. El procedimiento exige que previamente se presenten:

1. Los resultados y metas del presupuesto del año anterior.
2. El avance de ejecución del presupuesto vigente.
3. El proyecto de presupuesto para el año siguiente.

Además, participan los titulares de otras entidades constitucionales autónomas como:

1. Defensoría del Pueblo: según el artículo 162 de la Constitución de 1993, presenta su proyecto de presupuesto al Ejecutivo y lo sustenta en el Congreso.
2. Tribunal Constitucional: la Ley 28301, Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, en su disposición final tercera, señala que su presupuesto anual es presentado por su presidente al Ejecutivo y sustentado ante el Congreso. El Tribunal Constitucional en el numeral 21 de la sentencia recaída en el Expediente 004-2004-CC/TC precisó la necesidad de que se reconozca expresamente esta facultad.

7.4 Aprobar el proyecto de Ley de Presupuesto en tres fases

a) En la primera fase: sustentación del proyecto de Ley de Presupuesto ante el Pleno del Congreso

El presidente de la República en representación del Poder Ejecutivo presenta el Proyecto de Ley de Presupuesto en el plazo que vence el 30 de agosto de cada año, junto con los proyectos de ley de endeudamiento y equilibrio financiero. Estos proyectos de ley se envían acompañados con información que sustentan las propuestas de los tres proyectos que tienen que ver con la política fiscal del año fiscal siguiente.

Luego, el presidente del Congreso de la República convoca a una sesión extraordinaria[33] dentro de las 48 horas de presentados los proyectos de ley que es destinada para la sustentación de las referidas iniciativas legislativas. Sustentan el presidente del Consejo de Ministros y el ministro de Economía y Finanzas por un tiempo que no excede de 60 minutos y se refieren a las prioridades del gasto y las fuentes de financiamiento. Generalmente, sustentan en la primera semana de setiembre de cada año.

Sin embargo, en algunos casos, la convocatoria para sustentar los proyectos de ley se ha realizado cerca de la quincena de setiembre. En esta fecha destacan las convocatorias para sustentar los proyectos del año fiscal 2008 —convocada el 12 de setiembre de 2007—, los proyectos del año fiscal 2009 —convocada el 11 de setiembre de 2008— y los proyectos del año fiscal 2012 —convocada el 15 de setiembre de 201— (Departamento de Redacción del Diario de los Debates).

En relación con la fecha de presentación y la convocatoria a la sesión extraordinaria para sustentar los proyectos de ley en los últimos cuatro años, se advierte que la mayoría fueron enviados por el Poder Ejecutivo antes del 30 de agosto —plazo máximo previsto por la Constitución de 1993— con excepción del año fiscal 2026 que se enviaron los tres proyectos el mismo 30 de agosto fecha límite para ello. A continuación, se presenta las fechas de envío y sustentación de los últimos cuatro años de acuerdo con el siguiente detalle:

- Año Fiscal 2023. Los proyectos de Ley de Presupuesto, Endeudamiento y Equilibrio Financiero fueron presentados el 26 de agosto de 2022, lo que motivó que la Presidencia del Congreso de la República convocara a sesión extraordinaria para el viernes 2 de setiembre del mismo año (2022, pág. 1).
- Año Fiscal 2024. El Poder Ejecutivo presentó los tres proyectos de ley el 29 de agosto de 2023 y, de inmediato, el presidente del Congreso de la República convocó a sesión extraordinaria para el miércoles 6 de setiembre de ese mismo año (2023, pág. 321).
- Año Fiscal 2025. Los tres proyectos de ley fueron presentados el 29 de agosto de 2024 y, posteriormente, el presidente del Congreso de la República convocó a sesión extraordinaria para el jueves 5 del mismo año (2024, pág. 357).

33 La convocatoria a sesión extraordinaria es para el Congreso Unicameral y para el Congreso bicameral el artículo 69 del Reglamento del Congreso de la República solo dice se convoca a "sesión".

- Año Fiscal 2026. Los tres proyectos de ley fueron presentados el 30 de agosto de 2025 y, posteriormente, el presidente del Congreso de la República convocó a sesión extraordinaria para el jueves 4 de setiembre del mismo año (2025, pág. 2).

La convocatoria oficial, formalizada mediante oficio dirigido al presidente del Consejo de Ministros y al ministro de Economía y Finanzas, no solo consigna la fecha y hora de la sesión extraordinaria, sino que también detalla con claridad el propósito de esta: la presentación de los proyectos de Ley de Presupuesto, Endeudamiento y Equilibrio Financiero. Por ejemplo, parte del oficio de invitación enviado por la presidente del Congreso de la República para sustentar los tres proyectos de ley para el año fiscal 2024 (Congreso de la República, 2023) decía textualmente lo siguiente:

> Tengo el agrado de dirigirme a usted para saludarlo e invitarlo a la sesión extraordinaria que el Pleno del Congreso de la República celebrará el miércoles 6 de setiembre de 2023, a las 4:00 p.m., con el fin de que sustente, conjuntamente con el ministro de Economía y Finanzas, los proyectos de Ley de Presupuesto, de Endeudamiento y de Equilibrio Financiero para el Ejercicio Fiscal 2024, en cumplimiento de lo dispuesto en el inciso c) del artículo 81 del Reglamento del Congreso.

Esta sustentación y debate, se inicia siempre, con la lectura del artículo 78 de la Constitución de 1993 y el artículo 81 del Reglamento del Congreso unicameral en lo que corresponde al literal c) a pedido de la Presidencia del Congreso de la República, referido a la presentación y sustentación de los proyectos de ley de presupuesto, de endeudamiento y de equilibrio financiero. En el Congreso bicameral se tendría que leer el artículo 69 del Reglamento del Congreso de la República[34].

Para ilustrar mejor este caso, se escribe la transcripción del Diario de los Debates (fecha 4 de setiembre de 2025), que se encuentra en el portal del Congreso de la República, de la lectura a los artículos correspondientes, para el inicio de la sustentación de los proyectos de ley que corresponden al año fiscal 2026.

> **El señor PRESIDENTE** (**José Enrique Jerí Oré**). — Señores congresistas, se reanuda la sesión.

34 Artículo 69 de la Resolución Legislativa del Congreso n.° 004-2025-2026-CR, Resolución Legislativa del Congreso que aprueba el Reglamento del Congreso de la República del Perú, hace referencia a la convocatoria a sesión destinada a la sustentación de las referidas iniciativas.

La Presidencia y la Mesa Directiva expresan su más cordial saludo al presidente del Consejo de Ministros, señor Eduardo Arana Ysa, y al señor ministro de Economía y Finanzas, señor Raúl Pérez-Reyes Espejo.

Se va a dar lectura a la parte pertinente del artículo 78 de la Constitución Política del Perú y al inciso c) del artículo 81 del Reglamento del Congreso de la Constitución Política.

Señora relatora, de lectura.

La RELATORA da lectura: "Constitución Política del Perú

Artículo 78. El Presidente de la República envía al Congreso el proyecto de Ley de Presupuesto dentro de un plazo que vence el 30 de agosto de cada año. En la misma fecha, envía también los Proyectos de Ley de Endeudamiento y de Equilibrio Financiero. El proyecto presupuestal debe estar efectivamente equilibrado.

Reglamento del Congreso de la República

Reglas especiales para la aprobación de proposiciones de ley

Artículo 81. Para el debate y aprobación de proposiciones de ley que no se refieran a materia común, se observarán las siguientes reglas: (...)

c) Ley de Presupuesto. Dentro de las 48 horas de presentados al Congreso los proyectos de Ley de Presupuesto, de Endeudamiento y Ley de Equilibrio financiero, el presidente del Congreso convoca a una sesión extraordinaria destinada a la sustentación de las referidas iniciativas por el presidente del Consejo de Ministros y el ministro de Economía y Finanzas.

La exposición, que no excederá de 60 minutos, debe referirse fundamentalmente a las prioridades del gasto y las fuentes de financiamiento.

Dicha presentación es seguida de un debate, con intervención de los voceros de grupos parlamentarios por un período no mayor de 20 minutos cada uno.

Concluido el debate a que se refiere el párrafo tercero precedente, los referidos proyectos son publicados en el diario oficial *El Peruano* y derivados a la Comisión de Presupuesto, la cual los analiza en sesiones públicas".

Luego de la lectura correspondiente, el presidente del Consejo de Ministros es invitado a sustentar el Proyecto de Ley de Presupuesto, así como los proyectos de Endeudamiento y de Equilibrio Financiero. En relación con el presupuesto, su exposición se centra en detallar las prioridades establecidas en el proyecto, organizadas

a nivel sectorial, funcional y por programas presupuestales, entre otros aspectos.

Concluida su intervención, la Presidencia agradece su participación e invita al ministro de Economía y Finanzas a sustentar igualmente los tres proyectos de ley. La exposición del ministro se orienta a la justificación de los ingresos, tomando en cuenta el contexto de la economía nacional e internacional y sus perspectivas, las cuales se desarrollan con mayor detalle en el Marco Macroeconómico Multianual.

Este documento constituye la base técnica que permite comprender las cifras y proyecciones sobre las que se construye el presupuesto público. Asimismo, su exposición aborda las metas económicas y las fuentes de financiamiento que respaldan las prioridades de gasto consideradas en el proyecto de presupuesto.

Ambas presentaciones —la del presidente del Consejo de Ministros y la del ministro de Economía y Finanzas— se sustentan en las exposiciones de motivos de cada uno de los proyectos de ley, acompañadas además de información complementaria que desarrolla los lineamientos de la política económica y fiscal.

Para el Año Fiscal 2026, la documentación remitida al Congreso de la República para sustentar los tres proyectos de ley fue de 3 510 páginas, que comprendieron: las exposiciones de motivos de los tres proyectos, el Marco Macroeconómico Multianual 2026-2029 (MMM 2026-2029) y la evaluación del sistema tributario, tal como se detalla a continuación.

Cuadro 5
Información comprendida en proyectos de ley de presupuesto y otros
Año Fiscal 2026 (páginas)

Información	Exposición de motivos	Texto Legal	Anexos	Informe	Total	Part. %
Proyecto de Ley de Presupuesto	129	141	2,661		**2,931**	**84%**
Proyecto de Ley de Equilibrio	33	11			**44**	**1%**
Proyecto de Ley de Endeudamiento	45	11			**56**	**2%**
MMM - 2026 - 2029				272	**272**	**8%**
Evaluación de tributos				207	**207**	**6%**
Total	**214**	**189**	**2,837**	**444**	**3,510**	**100%**
Participación %	**6%**	**5%**	**81%**	**13%**	**100%**	

Fuente: Proyectos de Ley 12255, 12256, 12257/2025-PE, MMM-2026-2029 e Informe de tributos. Oficio N.° 3389-2025-EF/13.01.
Elaboración: propia.

De la información presentada para el año fiscal 2026, el Proyecto de Ley de Presupuesto comprende 2 931 páginas (84% del total), que contienen datos sobre asignaciones genéricas, clasificación funcional, programas presupuestales, ingresos, entre otros aspectos. Esta información constituye el insumo principal para que los congresistas ejerzan el control previo y evalúen el texto normativo de la Ley de Presupuesto sometido para aprobación.

En la sesión extraordinaria convocada para sustentar los proyectos de Ley de Endeudamiento, Equilibrio Financiero y Presupuesto Público, se desarrolla un primer debate general en el Pleno del Parlamento, con la intervención de congresistas y voceros de los diferentes grupos parlamentarios, así como del presidente del Consejo de Ministros y del ministro de Economía y Finanzas.

El artículo 81 del Reglamento del Congreso unicameral establece que los voceros de los grupos parlamentarios cuentan con un tiempo máximo de veinte minutos para su intervención. En el artículo 69 del Reglamento del Congreso bicameral[35], hace referencia únicamente que "Dicha presentación es seguida de un debate, con intervención únicamente de los voceros de los grupos parlamentarios del Senado y de la Cámara de Diputados", en su oportunidad las autoridades correspondientes deberían fijar el tiempo de la intervención.

En el marco del debate sobre el Proyecto de Presupuesto del Año Fiscal 2026, el entonces presidente del Congreso, congresista José Enrique Jerí Oré, reiteró dicho límite. No obstante, además de los voceros, participaron en el debate congresistas integrantes de las bancadas parlamentarias y congresistas no agrupados (Congreso de la República, 2025, págs. 1-87)

En este debate, los congresistas, tanto voceros como integrantes de los diferentes grupos parlamentarios, exponen sobre diversos aspectos del proyecto: las metas económicas y los supuestos macroeconómicos que lo sustentan; las prioridades programadas en las distintas funciones del Estado, la estructura presupuestal respecto al gasto del Gobierno Central y el gasto descentralizado, la asignación de recursos por regiones; así como las disposiciones complementarias para la ejecución del presupuesto.

El control previo del Proyecto de Ley de Presupuesto y de los proyectos conexos permite analizar el crecimiento del presupuesto

35 Artículo 69 de la Resolución Legislativa del Congreso n.° 004-2025-2026-CR, Resolución Legislativa del Congreso que aprueba el Reglamento del Congreso de la República del Perú.

en comparación con el año anterior, identificar los sectores que registran mayor incremento, evaluar la asignación de recursos destinados a la inversión, y determinar qué departamentos reciben mayores transferencias de recursos.

Asimismo, en el debate suelen centrar su intervención en los montos asignados a programas sociales, la política remunerativa, el pago del servicio de la deuda, y los recursos destinados a educación y salud. En general, este primer debate constituye un examen preliminar del diseño del presupuesto, que habitualmente presenta un déficit fiscal. Para algunos, se trata de un presupuesto centralista; para otros, de una propuesta continuista; mientras que algunos congresistas manifiestan su conformidad con la programación planteada.

En este marco, los congresistas también ejercen control desde la óptica política de su bancada o partido de origen, lo que influye en la visión que proyectan sobre el rol del Estado en la estructura del presupuesto público, ya sea propugnando una mayor o menor intervención estatal.

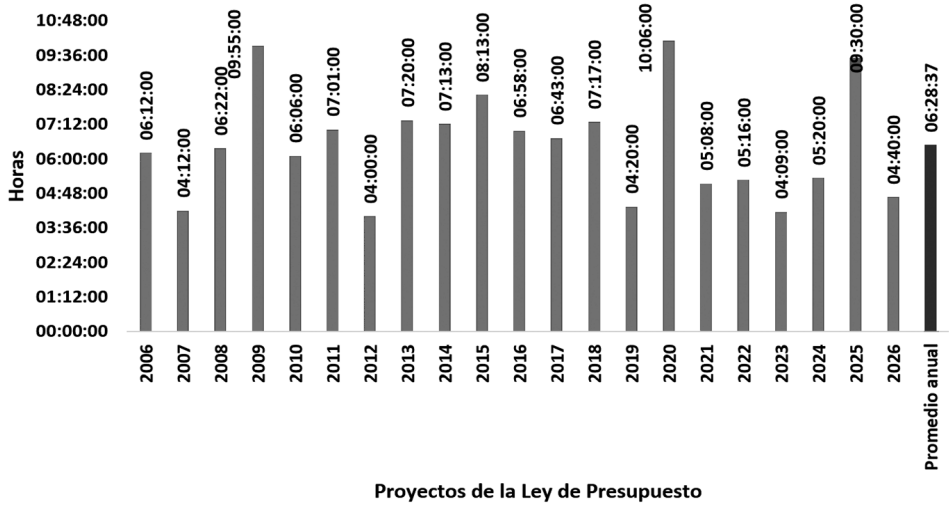
El control al proyecto de Ley de Presupuesto, desde distintas perspectivas, resulta razonable y comprensible, pues se trata de un instrumento financiero que debe ser analizado desde dimensiones económicas, sociales, jurídicas, regionales y de descentralización. En última instancia, se fiscaliza un documento que organiza y prioriza, para un año fiscal, el destino de los recursos públicos aportados por todos los peruanos.

Este primer control, se desarrolla de manera general debido al escaso tiempo con que cuentan los congresistas para estudiar y evaluar la abundante información contenida en los proyectos de presupuesto (cerca de 3 000 páginas entre el texto normativo, anexos y exposición de motivos año fiscal 2026), Endeudamiento y Equilibrio Financiero, los cuales se presentan acompañados del Marco Macroeconómico Multianual. En el caso específico de los proyectos de ley remitidos para el año fiscal 2026, la documentación adjunta ascendió a 3 510 páginas.

La sesión destinada a la sustentación y debate de los proyectos de ley correspondientes al año fiscal 2026, realizada el jueves 4 de setiembre de 2025, tuvo una duración de 4 horas y 40 minutos. Se inició a las 15:20 horas y se suspendió a las 20:00 horas, luego de que el presidente del Congreso invitara a los ministros a abandonar el hemiciclo de sesiones del parlamento.

A modo comparativo, la sesión de sustentación y debate del Proyecto de Ley de Presupuesto 2012 y leyes conexas tuvo una duración de cuatros horas, mientras que la correspondiente al Proyecto de Presupuesto 2020 alcanzó las 10 horas y 6 minutos. En términos generales, la duración promedio anual de la sustentación y del debate inicial de los proyectos de Ley de Presupuesto, Endeudamiento y Equilibrio Financiero en los últimos veinte y un año fue de seis horas, 28 minutos y 37 segundos, como se aprecia en la siguiente gráfica.

Gráfica 12
Duración de la sustentación y debate de los proyectos de ley de presupuesto 2006-2026



Fuente: Diario de debates – Congreso de la República.
Elaboración propia.

Concluido el debate, la Presidencia del Congreso dispone que los proyectos de ley sean remitidos para su publicación en el Diario OFICIAL *El Peruano* y, de manera simultánea, a la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República (el proyecto de la Ley de Presupuesto del Año Fiscal 2027 debe ser derivado a la Comisión Bicameral de Presupuesto y de la Cuenta General de la República) para su estudio, análisis, dictamen correspondiente y se debe de analizar en sesiones públicas.

b) En la segunda fase: estudio, análisis y dictamen del Proyecto de Ley de Presupuesto derivado a la comisión

La Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República —que, a partir del 27 de julio de 2026, deberá denominarse Comisión

Bicameral de Presupuesto y de la Cuenta General de la República con rango constitucional— actualmente es una comisión ordinaria encargada principalmente de revisar, debatir y dictaminar los proyectos de Ley de Presupuesto del Sector Público, Equilibrio Financiero, Endeudamiento, la Cuenta General de la República, así como toda iniciativa vinculada a aspectos presupuestarios y de control de la gestión financiera pública.

Se trata de una de las comisiones más numerosas en comparación con las veinticuatro (24) comisiones ordinarias que funcionan en el Congreso de la República, para el Periodo Legislativo 2025-2026 está integrada por 74 congresistas: 29 congresistas titulares y 45 accesitarios[36]. Su integración refleja la importancia del ámbito presupuestario dentro de la función parlamentaria, pues además de contar con un mayor número de miembros, incluye en gran medida a congresistas que ejercen la presidencia de otras comisiones, lo que le otorga un carácter estratégico y un peso político significativo en la toma de decisiones.

En la implementación del Congreso bicameral a partir de julio de 2006, la Comisión Bicameral de Presupuesto y de la Cuenta General de la República[37] debe estar integrada por igual número de senadores y diputados designados de acuerdo con los principios de pluralidad y proporcionalidad y su número no debe exceder del 20 % del número total de miembros del Congreso que sería de 38 miembros, igual al número de la Comisión Permanente.

Una vez recibidos los tres proyectos de ley, la comisión convoca a sesiones públicas en el Palacio Legislativo y, de ser el caso, a sesiones descentralizadas, con el fin de ejercer control, difundir los alcances del presupuesto y recoger información sobre los problemas y necesidades de los pliegos nacionales, regionales y locales en la gestión de los recursos públicos. En los últimos años, debido a la emergencia sanitaria, las reuniones han adoptado una modalidad mixta, combinando sesiones presenciales y virtuales.

Para cumplir con el mandato constitucional, la comisión aprueba en sesión de su Pleno, un cronograma de actividades considerando las fechas de las presentaciones de los titulares de los sectores, hasta las fechas del debate y votación de los dictámenes. Las fechas de presentación considera a los titulares de diversas entidades

36 Es al 5 de marzo de 2026, fecha que el Pleno del Congreso de la República aprobó la última modificación.

37 Artículo 38 de la Resolución Legislativa del Congreso n.° 004-2025-2026-CR, Resolución Legislativa del Congreso que aprueba el Reglamento del Congreso de la República del Perú.

públicas que tienen que ver con las metas macroeconómicas, los ingresos y los gastos públicos. En este proceso también se invita al presidente del Banco Central de Reserva del Perú para conocer su opinión sobre las metas macroeconómicas, así como al titular del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico.

En estas sesiones, el ministro de Economía y Finanzas sustenta los supuestos macroeconómicos estimados en el Marco Macroeconómico Multianual (MMM), el viceministro de Economía las fuentes de financiamiento y el viceministro de Hacienda la política de gastos. Además, se invita a sustentar al titular de la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria la estimación de los ingresos tributarios, a los titulares de los sectores los gastos asignados, y a los gobernadores de los gobiernos regionales sus gastos programados.

A fin de estandarizar la información y adecuarla al artículo 80 de la Constitución de 1993, la asesoría de la comisión elabora una directiva que se envía a los sectores y gobiernos regionales con la finalidad de que proporcionen información adicional a la contenida en el proyecto de la Ley de Presupuesto. Este material complementario, que constituye un insumo fundamental para el análisis, se publica generalmente en la página web de la comisión, accesible a congresistas, asesores y ciudadanía y es aprobado por el pleno de la comisión.

El proceso de sustentación se desarrolla en tres etapas: (i) resultados del ejercicio anterior; (ii) ejecución del presupuesto vigente; y (iii) propuesta de presupuesto para el siguiente año fiscal. Las sesiones son públicas y el análisis se realiza considerando no solo el articulado propuesto por el Poder Ejecutivo, sino también las cifras o montos detallados en los anexos que ha sido aprobado para cada pliego presupuestal.

Estas presentaciones permiten a los congresistas tomar decisiones más informadas, al comprender mejor las metas macroeconómicas, las estimaciones de ingresos (tributarios, propios o por endeudamiento) y la política de gasto priorizada para el siguiente ejercicio fiscal.

Las sesiones descentralizadas tienen como objetivo acercar la discusión presupuestaria a las regiones, permitiendo que las autoridades sustenten proyectos, obras y normas aplicables, además de recoger propuestas para mejorar la gestión y conocer de primera mano los problemas en la ejecución de recursos.

El control del presupuesto también es impulsado por otras comisiones ordinarias. Por ejemplo, la Comisión de Educación puede convocar al ministro de Educación para que explique los recursos asignados a dicho sector, mientras que la Comisión de Salud y Población hace lo propio con el ministro de Salud. Asimismo, en determinados casos se organizan sesiones conjuntas con la Comisión de Presupuesto, a fin de debatir recursos y prioridades destinados a sectores específicos o gobiernos subnacionales.

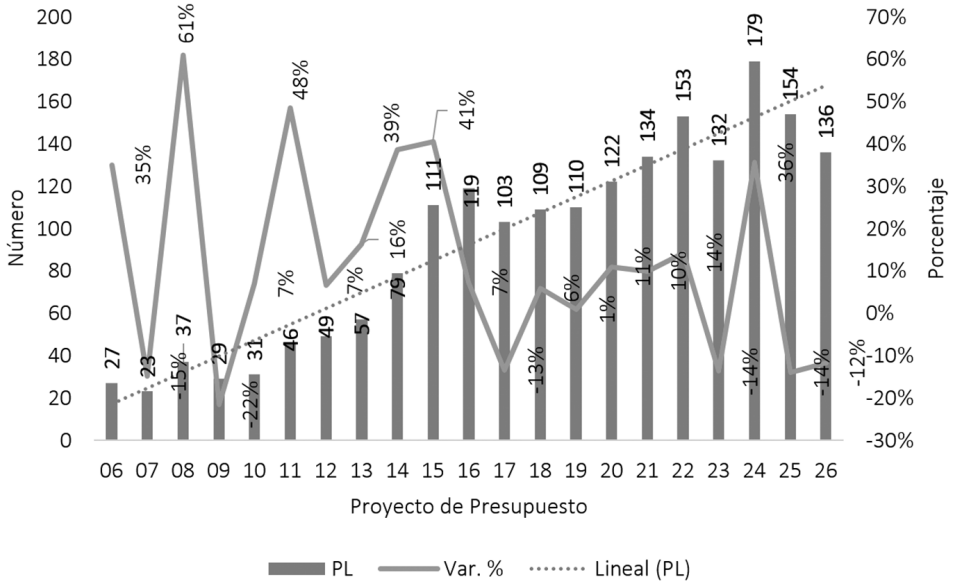
Concluidas las presentaciones, la comisión inicia el debate del articulado de los tres proyectos: Endeudamiento, Equilibrio Financiero y Presupuesto Público. Tradicionalmente, cuando los proyectos de ley contenían pocos artículos primero se daba lectura, luego se sustentaba, posteriormente se debatía y finalmente se iba a la votación de cada normativa. En estos debates participa el ministro de Economía y Finanzas, como representante del Poder Ejecutivo y responsable de la sostenibilidad de las finanzas públicas.

En los últimos años, ante el creciente número de disposiciones y artículos, se ha introducido un mecanismo previo de trabajo técnico entre asesores de la comisión y funcionarios del Ministerio de Economía y Finanzas. El presidente de la comisión solicita a su pleno la autorización para que se elabore un primer documento con las propuestas remitidas por el Ejecutivo —muchas de carácter recurrente—, a fin de analizarlas en detalle y solicitar información adicional si fuese necesario.

En este espacio técnico pueden alcanzarse consensos preliminares, aunque de carácter no vinculante, los cuales resultan valiosos para facilitar el debate final en la comisión. Estos intercambios técnicos permiten aclarar aspectos complejos, uniformizar criterios, identificar coincidencias y, sobre todo, proveer a los congresistas de información más completa y detallada que les permita ejercer un control más riguroso y tomar decisiones con mayor fundamento.

Cabe destacar que en los últimos veinte y un años se observa una tendencia creciente en el número de disposiciones (artículos y disposiciones complementarias) consideradas en los proyectos de presupuesto enviados por el Poder Ejecutivo. Mientras que en el Proyecto de Presupuesto 2006 se presentaron 27 disposiciones, en el correspondiente al año fiscal 2026 el número ascendió a 136, lo que representa un incremento del 404% en el período.

Gráfica 13
Artículos y disposiciones en el proyecto de ley de presupuesto: 2006 al 2026
(En número y variación porcentual)



Fuente: Portal del Congreso.
Elaboración propia.

Las variaciones más significativas se observan en los proyectos de ley de 2006 hasta el 2015. Por ejemplo, en el proyecto de ley para el año fiscal 2008, el texto normativo presentado contenía más disposiciones en un 61% mayor en relación con el texto normativo presentado en el Proyecto de Ley del Año Fiscal 2007; luego, en el proyecto de ley del año fiscal 2011 el texto normativo presentado contenía más disposiciones equivalentes al 48% en relación con el número presentado en el proyecto de ley del año fiscal 2010.

Luego de analizar las propuestas presentadas por el Poder Ejecutivo, que es creciente en los últimos años, se analizan y evalúan las propuestas y pedidos presentados por las entidades públicas a la comisión provenientes de los sindicatos, gobiernos regionales, gobiernos locales, entre otras, con la finalidad de que sean evaluados y puedan ser incluidos en la fórmula legal del dictamen final.

Estas propuestas y pedidos se trasladan al Ministerio de Economía y Finanzas y en algunos casos al sector correspondiente, con la finalidad de su evaluación considerando que los congresistas no

tienen iniciativa de gasto, pero el artículo 76 del Reglamento del Congreso unicameral establece que esta *regla no afecta el derecho de los congresistas de hacer proposiciones en ese sentido durante el debate del Presupuesto*.

En el Congreso bicameral, el Reglamento de la Cámara de Diputados[38] señala que los diputados pueden hacer proposiciones sobre el gasto público durante el debate del Presupuesto General de la República. El artículo 61 del Reglamento del Congreso bicameral señala que los senadores y diputados durante el debate de la fórmula legal del dictamen pueden presentar aportes y sugerencias que deben ser entregadas por escrito y firmado.

El dictamen del presupuesto público considera generalmente los lineamientos de política económica como marco de referencia, el análisis del entorno macroeconómico internacional, los supuestos macroeconómicos del proyecto de presupuesto y su consistencia con el marco macroeconómico multianual, evaluación de los ingresos y destino de los gastos.

En el caso de los ingresos o recursos públicos, se analizan las diversas fuentes de financiamiento con mayor detalle para conocer su participación en el presupuesto público; en los gastos públicos, se analizan en función a la clasificación económica, clasificación funcional programática, en el ámbito del presupuesto por resultados, los programas sociales, subvenciones para personas jurídicas y cuotas internacionales. En este aspecto, se evalúan los recursos destinados a sectores fundamentales como educación, salud, seguridad ciudadana, defensa, transportes, vivienda, entre otros.

En este contexto, el proyecto de Ley de Presupuesto puede analizarse desde distintos enfoques —económico, político, jurídico, social, entre otros—, en tanto constituye el principal instrumento financiero del Estado:

1) **Desde una perspectiva económica**, el presupuesto puede adoptar un carácter reactivador —cuando busca orientar el gasto hacia la inversión pública, la generación de empleo y estimular la demanda interna, especialmente en contextos de desaceleración económica— o conservador —cuando cuando busca priorizar la estabilidad macroeconómica, el control del

38 Artículo 107 del Reglamento de la Cámara de Diputados aprobado mediante la Resolución Legislativa del Congreso n.° 005-2025-2026-CR publicado el 13 de noviembre de 2025.

déficit fiscal y la sostenibilidad de la deuda—. En ambos casos, constituye el plan financiero del Estado, mediante el cual se priorizan los ingresos y gastos de un año fiscal tratando de armonizar con las necesidades nacionales.

2) **Desde una perspectiva política**, el presupuesto refleja el plan de gobierno y se convierte en un instrumento de dirección gubernamental. A través de él, el Poder Ejecutivo traduce en cifras sus compromisos políticos y programáticos, determinando qué sectores, regiones o programas recibirán mayor atención y recursos. En este sentido, el presupuesto es también una expresión concreta de la orientación política del gobierno en funciones, lo que permite a la ciudadanía evaluar la coherencia entre las promesas de campaña y las políticas efectivamente implementadas.

3) **Desde la óptica jurídica**, el control parlamentario supone verificar que el presupuesto no contravenga las normas vigentes, como la prohibición de introducir disposiciones tributarias en la Ley de Presupuesto. Este control supone verificar, entre otros aspectos, que el presupuesto no contravenga normas vigentes ni incorpore disposiciones ajenas a su naturaleza. De esta forma, el control jurídico garantiza que la Ley de Presupuesto respete los principios de legalidad, equilibrio y transparencia, preservando el orden constitucional y el adecuado funcionamiento del sistema democrático.

4) **Desde un enfoque social**, el proyecto de Ley de Presupuesto permite evaluar la magnitud y orientación de los recursos destinados a los programas sociales y a las iniciativas de asistencia directa, como los comedores populares y las ollas comunes, cuyo propósito es atender a la población en situación de pobreza extrema o en condiciones de mayor vulnerabilidad. A través de estas asignaciones, el presupuesto busca garantizar un mínimo de bienestar, reducir las brechas sociales y promover la inclusión, constituyéndose así en una herramienta clave para la protección de los sectores más necesitados de la sociedad.

El trabajo efectuado por la comisión durante sus sesiones públicas comprende: 1) análisis y sustentación de las cifras o anexos del proyecto de ley de presupuesto programado y formulado por el Poder Ejecutivo, 2) evaluación de las disposiciones presentadas por el Poder Ejecutivo, 3) evaluación de las modificaciones que se efectúan al texto normativo del

proyecto de presupuesto presentado por el Poder Ejecutivo, y 4) debate y votación del predictamen de los proyectos de ley.

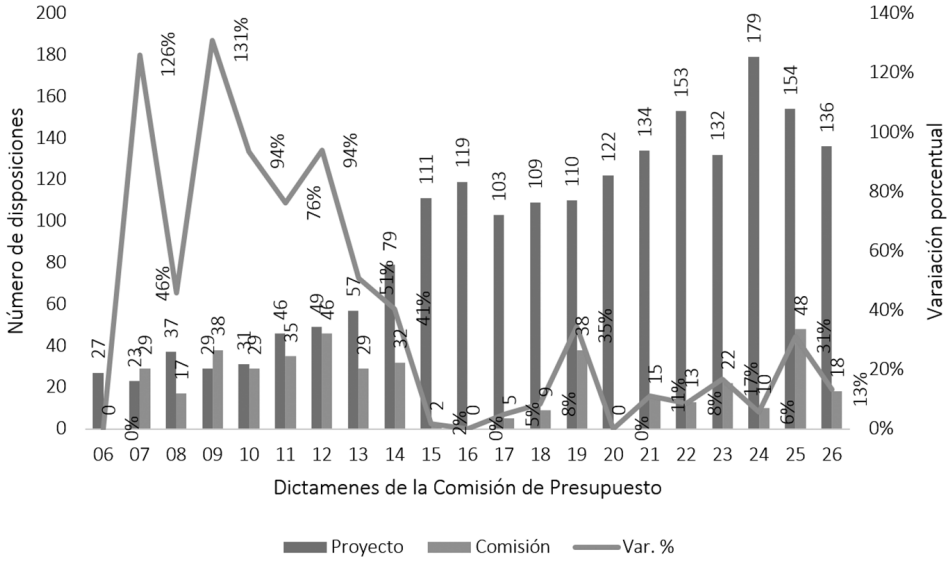
En esta fase siempre están presentes las funciones de control y de la legislación como forma de estudiar, evaluar, analizar y dictaminar los tres proyectos de ley. Son funciones que se relacionan entre sí y permiten hacer un trabajo adecuado de estas leyes. Hay que tener en cuenta que el dictamen debe exponer en forma clara y precisa los estudios que se realizan sobre los proyectos de ley. Asimismo, no hay que olvidar que los congresistas como representantes de sus departamentos también solicitan proyectos de inversión para su zona de procedencia.

Producto de las funciones de control, legislación y representación durante el debate de los proyectos de ley de presupuesto, endeudamiento y equilibrio financiero, se realizan cambios en el texto de la ley de los tres proyectos. En lo que corresponde a las cifras de la programación y formulación presupuestaria comprendidas en los anexos del proyecto de ley de presupuesto, éstas son generalmente las mismas que envía el Poder Ejecutivo, salvo pequeñas modificaciones internas que se pueden realizar durante el debate en el cual participa el ministro de Economía y Finanzas. El monto máximo del proyecto de la ley de presupuesto no tiene variación.

En lo que corresponde al texto normativo de los proyectos, los cambios más significativos son los que se hacen al texto legal del proyecto de ley de presupuesto, que tiene mayor dinámica, por los diversos cuestionamiento y pedidos que provienen de las entidades del Gobierno Nacional, de los gobiernos regionales, de los gobiernos locales, de los sindicatos, de la sociedad civil, entre otros, y que previa aprobación del pleno de la comisión, se incorporan en el dictamen del proyecto de ley de presupuesto público.

A continuación, se presenta una gráfica que permite ver las incorporaciones legislativas que se aprueban en la comisión al texto legal del proyecto de ley de presupuesto desde el Año Fiscal 2006 hasta el año fiscal 2026.

Gráfica 14
Comisión: número de artículos y disposiciones del proyecto de ley dictámenes: 2006-2026
(En número y variación porcentual)



Fuente: Portal del Congreso.
Elaboración propia.

Si se observa la evolución de las incorporaciones realizadas en los dictámenes de los proyectos de ley de presupuesto entre el periodo 2006 y 2026, se aprecia un mayor porcentaje de modificaciones durante los años fiscales comprendidos entre 2007 y 2013. En este intervalo, las incorporaciones oscilaron entre un 46% en 2008 y un 131% en 2009.

Los dictámenes correspondientes a los años fiscales 2009 y 2007 constituyen los casos más notorios, al registrar incorporaciones equivalentes al 131% y 126%, respectivamente, en relación con los proyectos enviados por el Poder Ejecutivo. Cabe precisar que estas cifras se refieren únicamente a las incorporaciones adicionales, sin considerar las eventuales modificaciones o supresiones de los artículos originalmente propuestos por el Poder Ejecutivo.

En contraste, en los últimos años se observa una tendencia a la reducción de tales incorporaciones, con excepción de los dictámenes de los ejercicios fiscales 2019 y 2025, en los

cuales se registró un nivel de participación del 35% y 31%, respectivamente, respecto de las propuestas iniciales del Ejecutivo. Ello se explica, en gran medida, porque durante la última década el Poder Ejecutivo ha remitido proyectos de ley con un número creciente de disposiciones, lo que limita el margen de incorporación por parte de la comisión.

La votación de los dictámenes sigue un orden establecido: primero se somete a votación el dictamen del Proyecto de Ley de Endeudamiento, luego el de Equilibrio Financiero y, finalmente, el dictamen del Proyecto de Ley de Presupuesto. En este proceso, el artículo 1 del Proyecto de Ley de Equilibrio Financiero casi siempre se aprueban juntamente con los artículos 1 y 2 del proyecto de la Ley de Presupuesto. En los últimos años no ha sido necesario, en razón a que los ingresos estimados no son modificados, pero queda la precaución, si en el desarrollo de la sesión son modificados los ingresos.

En el proyecto de Equilibrio Financiero el artículo 1 se refiere a los ingresos que van a financiar el gasto. En el Proyecto de la Ley de Presupuesto el artículo 1 aprueba el gasto o los créditos presupuestarios a nivel nacional, regional y local; y en su artículo 2 hace referencia a las fuentes de financiamiento o sus ingresos del presupuesto. Ambos proyectos se complementan y, por lo tanto, cualquier modificación en los ingresos, tiene sus efectos o sus impactos en ambos proyectos y es importante o fundamental que las cifras de ingresos deben coincidir en ambos proyectos.

La votación de los proyectos de ley de presupuesto es usualmente por mayoría. Una excepción significativa se produjo en la votación del dictamen de la Ley de Presupuesto del Año Fiscal 2022 recaído en el Proyecto de Ley 99/2021-PE, que fue aprobado por unanimidad[39]. La votación no consensuada o mayoritaria responde, por lo general, a las discrepancias entre los congresistas respecto a la estructura, prioridades y disposiciones contenidas en el dictamen.

Estas divergencias reflejan las distintas prioridades que los parlamentarios otorgan al presupuesto, las cuales, sumadas a los objetivos políticos de cada bancada, dificultan la construcción de consensos amplios. En algunos años, como muestra de disconformidad, se han presentado dictámenes en minoría.

39 Fuente disponible en https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal/#/expediente/search)

Aprobado los dictámenes, el presidente de la comisión los envía a trámite documentario para que sigan su procedimiento correspondiente y se sometan a debate en el pleno del Congreso de la República. En el caso de los dictámenes en minoría, no requiere aprobación de la comisión, ya que pueden presentarse el mismo día en que el dictamen de mayoría se encuentre en la Orden del Día, y su sustentación corre a cargo de uno de sus firmantes, con el mismo tiempo asignado al dictamen en mayoría.

En cuanto a los plazos, en el Reglamento del Congreso unicameral y del Congreso bicameral no se establece un límite específico para que la comisión dictamine los proyectos; sin embargo, sí fijan con claridad los plazos del procedimiento. El debate en el Pleno del Congreso de la República debe iniciarse el 15 de noviembre[40] y la autógrafa aprobada debe ser remitida al presidente de la República a más tardar el 30 de noviembre[41]. De esta manera, el ordenamiento jurídico contempla dos límites precisos: la fecha de inicio del debate y el plazo constitucional improrrogable para el envío de la autógrafa, que en ningún caso puede exceder del 30 de noviembre.

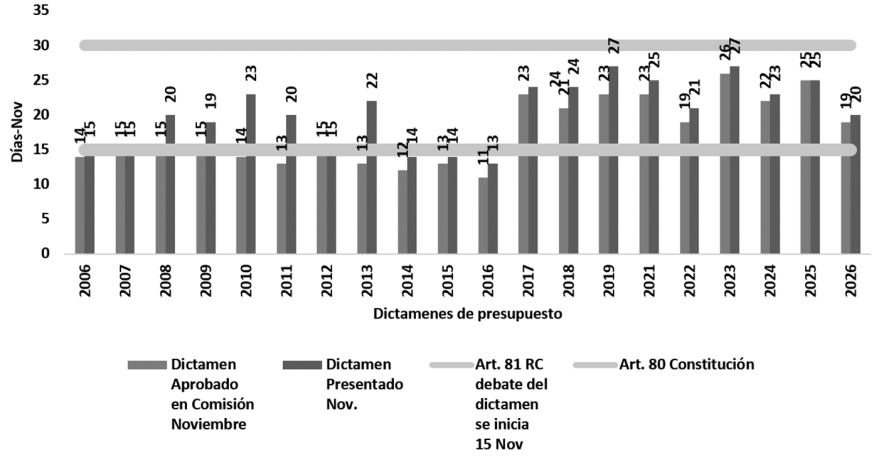
Teniendo en cuenta los plazos establecidos, la comisión emite los dictámenes de los tres proyectos de ley. Como referencia, puede observarse que, entre el año fiscal 2006 y el año fiscal 2016, los dictámenes fueron aprobados siempre antes o en la misma fecha del 15 de noviembre. Su presentación formal se realizaba algunos días después, debido a la necesidad de realizar las modificaciones aprobadas y recoger las firmas de los congresistas.

Sin embargo, a partir del año fiscal 2016 y hasta los dictámenes correspondientes al año fiscal 2026, la aprobación de los proyectos se produjo en plazos posteriores al 15 de noviembre, siendo presentados formalmente unos días más tarde, debido a los trámites administrativos. Mayor detalle sobre esta evolución puede apreciarse en la siguiente gráfica.

40 El artículo 71 de la Resolución Legislativa del Congreso 004-2025-2026-CR, Resolución Legislativa del Congreso que aprueba el Reglamento del Congreso de la República del Perú, hace también referencia a este plazo.

41 Artículo 80 de la Constitución de 1993.

Gráfica 15
Aprobación del dictamen, presentación, plazo artículo 81 e inicio de debate:2006-2026



Fuente: Portal del Congreso de la República.
Elaboración propia.

Los dictámenes en minoría tienen particularidades propias: pueden ser suscritos por cualquier número de congresistas miembros de la comisión deben llevar la rúbrica del secretario de la comisión, aun si este es firmante de alguno de ellos; y si igualan o superan el número de firmas del dictamen en mayoría —incluyendo adhesiones posteriores—, ambos deben ser nuevamente considerados por la comisión hasta establecer una diferencia clara que permita identificar las posiciones de mayoría y minoría (este caso de dictámenes con adhesiones posteriores ya no estaría vigente en los dictámenes futuros).

De acuerdo con la información publicada en el portal del Congreso de la República sobre los proyectos de ley de presupuesto, se evalúa la información desde el 2006 al 2026 referida a sus dictámenes. De los 20 años tomados para análisis, en el 2020 no se considera porque fue aprobado mediante decreto de urgencia en razón a que se disolvió el Pleno del Congreso. En 10 dictámenes aprobados por la comisión, sobre los proyectos de ley de presupuestos, no se presentaron dictámenes en minoría (2012, 2013, 2014, 2015, 2017, 2021, 2022, 2023, 2024, 2025 y 2026), en cambio sí se presentaron dictámenes en minoría para otros años (2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2016, 2018 y 2019).

De la presentación de los dictámenes en mayoría y en minoría llama la atención que en el debate del proyecto de ley 2006 se presentaron cinco dictámenes en minoría por diversas bancadas, tal como se puede ver en el siguiente cuadro.

Cuadro 6
Dictámenes en mayoría y en minoría: 2006-2026

Año	P.L.	Dictamen mayoría presentado	Dictamen en minoría - presentado
2006	13576	15/11/2005	Dictámenes: 1.- Diez Canseco. 16.11.05 2.- Florián Cedrón. 16.11.05. 3.- Valencia-Dongo Cárdenas. 17.11.05 4.- Calderón Castillo, Carrasco Távara; Villanueva Nuñez; Higuchi Miyagawa. 21.11.05 (Retiro firma de Carrasco). 5.- Alva Castro, Cabanillas Bustamante, Chávez Trujillo, Peralta Cruz y Carrasco Távara. 22.11.05.
2007	87	15/11/2006	Dictamen: Zeballos Gámez e Isla Rojas. 23.11.06
2008	1543	20/11/2007	Dictamen: Santos Carpio y Acosta Zárate. 22.11.07.
2009	2644	19/11/2008	Dictamen: Vásquez Rodríguez. 25.11.08
2010	3443	23/11/2009	Dictamen: Vásquez Rodríguez. 25.11.09. (se adhieren Abugattás Majluf, Acosta Zárate, Cabrera Campos, Cajahuanca Rosales, Espinoza Cruz. Maslucán Culqui, Ruiz Delgado, Santos Carpio, y Supa Huamán.
2011	4261	20/11/2010	Dictamen: Vásquez Rodríguez e Isla Rojas. 23.11.10
2012	114	15/11/2011	No se presentó
2013	1465	22/11/2012	No se presentó
2014	2594	14/11/2013	No se presentó
2015	3760	14/11/2014	No se presentó
2016	4764	13/11/2015	Dictamen: Pari Choquecota, Condori Jahuira, Espinoza Cruz, Zeballos Salinas. 26.11.15
2017	173	24/11/2016	No se presentó
2018	1836	24/11/2017	Dictamen: Arce Cáceres. 27.11.17
2019	3282	27/11/2018	Dictamen Quintanilla Chacón y Pacori Mamani. 28.11.18
2020 a)	4712	----------	Se disolvió el Pleno del Congreso y fue aprobado por decreto de urgencia
2021	6076	25/11/2020	No se presentó
2022	99	22/11/2021	No se presentó
2023	2907	27/11/2022	No se presentó

Año	P.L.	Dictamen mayoría presentado	Dictamen en minoría - presentado
2024	5779	23/11/2023	No se presentó
2025	8758	25/11/2024	No se presentó
2026	12255	20/11/2025	No se presentó

a) No se registran dictámenes porque se disolvió el Congreso y no permito aprobar mediante ley el Presupuesto del Año Fiscal 2020. Fue publicado mediante D.U. 014-2019.
Fuente: Portal web del Congreso de la República en la base de datos de los proyectos de ley.
Elaboración: propia.

A partir de periodo parlamentario 2026-2031, la Comisión Bicameral de Presupuesto y de la Cuenta General de la República, una vez instalada, debe aprobar y ejecutar su plan de trabajo orientado al estudio, examen y dictamen del proyecto de ley, teniendo que observar necesariamente lo siguiente[42]:

a) Las sesiones son públicas.

b) Es obligatoria la participación de las autoridades o funcionarios públicos cuya asistencia ha sido requerida por la comisión.

c) El ministro de Economía y Finanzas debe estar presente en las sesiones de la comisión en las que se debate y vota el predictamen correspondiente, con el fin de absolver las interrogantes o dudas de los senadores y diputados que surjan en el debate. Asimismo, debe asistir a las sesiones las veces que sea convocado por la comisión.

d) Los acuerdos se adoptan con la mayoría simple de los senadores y diputados presentes al momento de la votación.

e) Los dictámenes no pueden contener disposiciones distintas a las de orden estrictamente presupuestal.

Además, se señala que el procedimiento de estudio y dictamen de los proyectos de Ley de Presupuesto, de Endeudamiento y de Equilibrio Financiero se realiza conforme a las reglas de estudio y dictamen establecidas en el Reglamento de la Cámara de Diputados.

42 Artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República aprobado mediante Resolución Legislativa 004-2025-2026-CR de fecha 13 de noviembre de 2025.

Una característica del reglamento del Congreso bicameral es la obligación de la participación de las autoridades o funcionarios públicos cuya asistencia ha sido requerida por la comisión. Sobre el particular el artículo 86 del Decreto Legislativo 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público, señala que los titulares de las entidades del sector público, o quien haga sus veces, tienen la obligación de concurrir, bajo responsabilidad, a la comisión de cuando sean convocados para exponer y sustentar su presupuesto institucional durante el proceso presupuestal y en caso el titular no asista dos veces consecutivas solicita a la Contraloría General de la República una acción de control inmediata respecto a la ejecución de recursos públicos y la gestión financiera de la entidad**.**

Otra característica del reglamento del Congreso bicameral es que el ministro de Economía y Finanzas debe estar presente en las sesiones que convoque la comisión tanto para sustentaciones como para aprobar el predictamen. En los debates presupuestarios de la comisión del Congreso unicameral el ministro de Economía y Finanzas ha estado presente para sustentar el Marco Macroeconómico Multianual (MMM), el presupuesto programado para su sector y cuando se iniciaba el debate de los predictámenes de Endeudamiento, Equilibrio Financiero y de Presupuesto del Sector Público.

Asimismo, se incorpora en el Reglamento del Congreso bicameral que los dictámenes no pueden contener disposiciones distintas a las de orden estrictamente presupuestal. Esta disposición es un principio que está expresamente señalado en el artículo 2 del Decreto Legislativo 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público.

c) En la tercera fase: debate en el Pleno

La Constitución de 1993 en su artículo 105 señala que "Ningún proyecto de ley puede sancionarse sin haber sido previamente aprobado por la respectiva Comisión dictaminadora, salvo excepción señalada en el Reglamento del Congreso. Tienen preferencia del Congreso los proyectos enviados por el Poder Ejecutivo con carácter de urgencia".

En este sentido, el artículo 78 del Reglamento del Congreso unicameral precisa que no se puede debatir ningún proyecto de ley que no tenga dictamen, que el dictamen no haya sido publicado en el Portal del Congreso, en la *Gaceta del Congreso* o en el Diario

Oficial *El Peruano*, por lo menos siete días calendario antes de su debate en el Pleno del Congreso, salvo dispensa de uno de estos requisitos o de ambos, aprobada en la Junta de Portavoces, con el voto que represente no menos de tres quintos de los miembros del Congreso, a excepción de lo señalado en el numeral 2[43] del artículo 31-A.

El Reglamento del Congreso bicameral a partir de las elecciones generales de 2026, en su artículo 38 precisa que la Comisión Bicameral de Presupuesto y de la Cuenta General de la República es el órgano especializado del Congreso de la República que se conforma para el estudio y dictamen de los proyectos de ley referidos a: Ley de Presupuesto, Ley de Endeudamiento, Ley de Equilibrio Financiero, Créditos suplementarios, habilitaciones y transferencias de partidas y Cuenta General de la República.

Su artículo 70 considera que, una vez aprobados los dictámenes se presentan en la mesa de partes del Congreso de la República y se publican en su portal web institucional por un periodo de siete días calendario; al cumplirse el plazo de publicación, los dictámenes se encuentran expeditos para su debate en el Pleno del Congreso. Esta precisión es muy importante y es una especificación directa para iniciar el debate de los tres dictámenes que hay que tener presente al computar los plazos para dictaminar en la comisión.

En el caso de la dispensa, para exonerar de dictamen y de la publicación de este, en el entendido que puede existir un proyecto de ley que se puede acortar su proceso regular por urgencia o por otros factores. Para los proyectos de ley de endeudamiento, equilibrio financiero y de presupuesto, es costumbre aprobar su dictamen en la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República y mayormente, por no decir siempre, fueron exonerados de la publicación, por acuerdo de la Junta de Portavoces (congreso, s.f.)[44], para que se consideren en la agenda del orden

43 La exoneración, previa presentación de escrito sustentado del Grupo Parlamentario solicitante y con la aprobación de los tres quintos de los miembros del Congreso allí representados, de los trámites de envío a comisiones y prepublicación.
Esta regla no se aplica a iniciativas de reforma constitucional, de leyes orgánicas ni de iniciativas que propongan normas sobre materia presupuestal, de conformidad con lo que establece el artículo 73 del Reglamento del Congreso, con excepción de las proposiciones que contienen los proyectos de Ley de Presupuesto, Ley de Endeudamiento y Ley de Equilibrio Financiero (artículo 31-A. Numeral 2 del Reglamento del Congreso de la República).

44 Como ejemplo se puede mencionar que el dictamen aprobado del Proyecto de Ley de Presupuesto Público para el Año Fiscal 2006 (17 noviembre de 2005), por acuerdo de la Junta de Portavoces fue exonerado del plazo de publicación; el dictamen aprobado del proyecto de ley de presupuesto público para el año fiscal 2017 (23 noviembre de 2016), por acuerdo de la Junta de Portavoces fue exonerado del plazo de publicación y la ampliación de agenda; y los dictámenes aprobados de los proyectos de ley de endeudamiento, equilibrio y presupuesto público para el año fiscal 2018 (27 noviembre de 2017), por acuerdo de la Junta de Portavoces fueron exonerado del plazo de publicación y ampliación de agenda.

del día y puedan sustentarse e iniciar su debate, considerando que la aprobación del proyecto de ley de presupuesto tiene plazo constitucional y no se puede exceder del mismo.

En lo que corresponde al Congreso bicameral el artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República del Perú, señala que el procedimiento de estudio y dictamen de los proyectos de Ley de Presupuesto, de Endeudamiento y de Equilibrio Financiero se realiza conforme a las reglas de estudio y dictamen establecidas en el Reglamento de la Cámara de Diputados; esta es una norma de carácter general, y se debería evaluar si bajo este marco jurídico, especialmente su inciso j) del artículo 33 referido a la Junta de Portavoces es posible exonerar del plazo de publicación del dictamen. En este caso, correspondería a la Junta de Portavoces Conjunta del Congreso de la República evaluar jurídicamente si es posible exonerar de dicha publicación a estos dictámenes en caso de no cumplir el plazo de publicación cuando corresponda.

Hay que tener presente que en el proceso parlamentario de los tres proyectos de ley: Endeudamiento, Equilibrio Financiero y Presupuesto del Sector Público, solo el proyecto de la Ley de Presupuesto tiene el plazo constitucional y se tiene que enviar su autógrafa hasta el 30 de noviembre. Los proyectos de ley conexos no tienen este plazo constitucional, pero siempre se aprueban juntos en razón a que están interrelacionados y son instrumentos financieros importantes para la gestión y manejo de las finanzas públicas en el año fiscal siguiente.

Los dictámenes aprobados de los proyectos de Ley de Endeudamiento, Equilibrio Financiero y Presupuesto Público para el Año Fiscal 2026 se presentaron el 20 de noviembre y se inició su debate el 25 de noviembre. Según el Reglamento del Congreso unicameral su debate debió iniciarse el 28 de noviembre de 2025 para cumplir con la publicación de por lo menos siete días calendario antes de su debate en el Pleno del Congreso.

Pero estos dictámenes, por la importancia de la materia, fueron exonerados mediante acuerdo de la Junta de Portavoces, del plazo de publicación en el Portal del Congreso y además se aprobó la ampliación de agenda el 25 de noviembre de 2025 para el debate y votación de estos (Congreso de la República, 2025) . A continuación, se presenta un cuadro con los plazos del dictamen presentado desde el 2006 hasta 2026.

Cuadro 7
Plazos de presentación del dictamen de presupuesto: 2006-2026

Año	Dictamen Aprobado en Comisión Noviembre	Dictamen Presentado Nov.	Inicia debate Pleno Nov.	Días calendario publicados	Art. 73 RC publicación dictamen por lo menos 7 días calendario antes del debate 1/	Exceso/falta de días de publicación
2006	14	**15**	**22**	**7**	**7**	**0**
2007	15	**15**	**23**	**8**	**7**	**1**
2008	15	**20**	**22**	**2**	**7**	**-5**
2009	15	**19**	**25**	**6**	**7**	**-1**
2010	14	**23**	**25**	**2**	**7**	**-5**
2011	13	**20**	**23**	**3**	**7**	**-4**
2012	15	**15**	**23**	**8**	**7**	**1**
2013	13	**22**	**28**	**6**	**7**	**-1**
2014	12	**14**	**27**	**13**	**7**	**6**
2015	13	**14**	**27**	**13**	**7**	**6**
2016	11	**13**	**25**	**12**	**7**	**5**
2017	23	**24**	**24**	**0**	**7**	**-7**
2018	21	**24**	**27**	**3**	**7**	**-4**
2019	23	**27**	**28**	**1**	**7**	**-6**
2021	23	**25**	**26**	**1**	**7**	**-6**
2022	19	**22**	**28**	**6**	**7**	**-1**
2023	26	**27**	**28**	**1**	**7**	**-6**
2024	22	**23**	**23**	**0**	**7**	**-7**
2025	25	**25**	**27**	**2**	**7**	**-5**
2026	19	**20**	**25**	**5**	**7**	**-2**
Promedio	**18**	**20**	**25**	**5**	**7**	**-2**

1/ Cuando el resultado es 1 significa que el dictamen está apto para su debate por haber cumplido por lo menos siete de días de publicación antes del debate.
Fuente: Portal web del Congreso de la República.
Elaboración propia.

Según el artículo 81 del Reglamento del Congreso unicameral, el debate del dictamen del proyecto de Ley de Presupuesto debe iniciar el 15 de noviembre (el artículo 71 del Reglamento del Congreso

bicameral tiene el mismo plazo); sin embargo, en la práctica, durante los últimos 20 años el inicio promedio considerando las diversas fechas de sustentación es del 25 de noviembre, como se muestra en el cuadro anterior.

En dicho periodo (2006–2026), las fechas de sustentación cercanas al inicio del debate fueron el 22 de noviembre, correspondiente a los años fiscales 2006 y 2008, y el opuesto correspondiente al 28 de noviembre, para los años fiscales 2013, 2019 y 2023.

El procedimiento parlamentario previsto para el debate y aprobación del dictamen recaído en el Proyecto de Ley de Presupuesto Público, en el Pleno del Congreso, se encuentra regulado principalmente en el inciso c) del artículo 81, complementándose con las disposiciones generales de los artículos 55 y 78 del Reglamento del Congreso unicameral, que establecen las reglas de debate y aprobación.

En lo que corresponde al Congreso bicameral su reglamento hace referencia al procedimiento en el Título V. Procedimientos Parlamentarios del Congreso de la República, en su Capítulo I hace referencia al Procedimiento de Aprobación de las Leyes de Presupuesto, de Endeudamiento y de Equilibrio Financiero (artículo 68 hasta el 72). Estos artículos comprenden desde la presentación de los proyectos, exposición, procedimiento en la Comisión Bicameral, debate y aprobación en el Pleno del Congreso hasta la sustentación de los pliegos de ingresos y de egresos.

En cuanto al debate de los dictámenes de los proyectos de Ley de Presupuesto Público, Endeudamiento y Equilibrio Financiero para el Año Fiscal 2026, la invitación al presidente del Consejo de Ministros se hizo mediante oficio, en el cual, tras la fórmula protocolar, se le convoca a participar acompañado del ministro de Economía y Finanzas y de los demás ministros de Estado, señalándose expresamente el día, la hora y el motivo de la sesión del Pleno del Congreso de la República.

De conformidad con el Diario de los Debates, el martes 25 de noviembre de 2025 se inició el debate de los tres proyectos de ley para el año fiscal 2026 (Congreso de la República, pág. 2) . Para ello, el presidente del Congreso de la República invitó al presidente del Consejo de Ministros, los ministros de Estado y los miembros de los Órganos Constitucionales autónomos, para sustentar los proyectos de ley relacionados con la Ley de Presupuesto, de Endeudamiento y de Equilibrio Financiero para el año fiscal 2026.

En esta etapa, el relator procedió a dar lectura del artículo 80 de la Constitución de 1993, así como de los artículos 55, 78 y 81 del Reglamento del Congreso unicameral, en lo que resultaba pertinente. Luego de señalar el marco jurídico, señalado en la Constitución de 1993 y el Reglamento Congreso de la República, que permite al Congreso de la República aprobar el proyecto de ley de presupuesto y sus proyectos conexos, la presidencia fija el tiempo de intervención para los congresistas en general.

En el caso del proyecto de ley de presupuesto y sus proyectos conexos para el año fiscal 2026, la Junta de Portavoces acordó el 25 de noviembre de 2025, que el tiempo de debate fue de cuatro horas[45] (Congreso de la República, 25 de noviembre de 2025, pág. 5), y para la intervención del portavoz de los grupos parlamentarios se fijó un máximo de cinco minutos, sin interrupciones y sin tiempo adicional; y para los congresistas no agrupados fue de un minuto, sin interrupciones, sin tiempo adicional y si cederse tiempo entre ellos.

Después de fijar el tiempo de intervención para los congresistas, el proceso para aprobar la ley de presupuesto y sus proyectos conexos se desarrolla de la siguiente manera:

1. **Sustentación de los dictámenes**. El dictamen el presidente de la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República, junto con los autores de otros dictámenes, de existir. La exposición del presidente debe precisar de manera clara las prioridades asignadas al gasto público, tanto en términos generales como por cada sector (inciso c) del artículo 81 del Reglamento del Congreso unicameral y artículo 71 del Reglamento del Congreso bicameral.

2. **Posición del presidente del Consejo de Ministros y sustentación del ministro de Economía**. El presidente del Congreso de la República concede la palabra al presidente del Consejo de Ministros, quien expone su posición respecto del dictamen aprobado por la Comisión de Presupuesto, y al ministro de Economía y Finanzas, encargado de sustentar el pliego de ingresos del proyecto de presupuesto del sector público (inciso

45 Distribución proporcional del tiempo de debate.
Tiempo de debate: cuatro horas.
Grupo parlamentario Fuerza Popular: 39 minutos; Alianza para el Progreso: 33 minutos; Podemos Perú: 22 minutos; Juntos por el Perú-Voces del Pueblo-Bloque Magisterial: 22 minutos; Perú Libre: 22 minutos; Renovación Popular: 22 minutos; Somos Perú: 20 minutos; Acción Popular: 20 minutos; Avanza País: 12 minutos; Bancada Socialista: 10 minutos; Honor y Democracia: 10 minutos; y Bloque Democrático Popular: 10 minutos.

c) del artículo 81 del Reglamento del Congreso unicameral y artículo 72 del Reglamento del Congreso bicameral.

3. **Sustentación de titulares de los sectores**. Intervienen los ministros de Estado, cada uno de los cuales sustenta el pliego de egresos de su sector, informando previamente sobre los resultados y metas de la ejecución presupuestal del año anterior, así como los avances del ejercicio en curso. También sustentan el presidente de la Corte Suprema de Justicia (Poder Judicial), el fiscal de la Nación (Ministerio Público), el presidente del Jurado Nacional de Elecciones, el defensor del Pueblo y el presidente del Tribunal Constitucional, cuyas intervenciones no deben exceder de treinta minutos por orador, según lo dispuesto en el inciso c) del artículo 81 del Reglamento unicameral, y para el debate en el Congreso bicameral será de quince minutos por orador de conformidad con el artículo 72 de su reglamento.

4. **Participan los voceros y congresistas de los grupos parlamentarios**. Conforme a las reglas definidas por el Consejo Directivo, participan los voceros de los grupos parlamentario y posteriormente los congresistas inscritos en la lista de oradores según el inciso c) del artículo 81 del Reglamento del Congreso unicameral. En el debate para el Congreso bicameral la intervención de los senadores y diputados será conforme las reglas definidas por la Junta de Portavoces Conjunta de conformidad con el artículo 72 del Reglamento del Congreso bicameral.

   Durante el desarrollo de la sesión los congresistas hacen sus aportes y sugerencias al texto legal del dictamen aprobado por el pleno de la comisión y sus propuestas son presentadas por escrito y firmadas.

   Sobre este tema, en el Reglamento del Congreso bicameral, en su artículo 61, considera que los senadores y diputados durante el desarrollo del debate en el Pleno del Congreso, pueden presentar aportes y sugerencias a la fórmula legal del dictamen, los que deben ser entregados por escrito y firmado.

5. **Cuarto intermedio**. Al concluir el debate, se solicita un cuarto intermedio a fin de que el presidente de la Comisión de Presupuesto, acompañado de su equipo técnico se pueda reunir con el ministro de Economía y Finanzas y su personal especializado para analizar las propuestas planteadas por los

congresistas, y de esta manera modificar el dictamen aprobado por la comisión.

El Reglamento del Congreso bicameral, en su artículo 61 considera que el presidente de la comisión para evaluar, analizar y aceptar las propuestas de modificación de la fórmula legal del dictamen, solicita al presidente del Congreso que se pase a cuarto intermedio a fin de consensuar el nuevo texto sustitutorio.

6. **Concluye el cuarto intermedio y presentación de textos sustitutorios**. Al concluir el cuarto intermedio el presidente de la comisión presenta a trámite documentario los textos sustitutorios consensuados de los dictámenes de la Ley de Presupuesto, Equilibrio Financiero y Endeudamiento. Los textos legales consensuados fueron rubricados por el presidente de la comisión y el ministro de Economía y Finanzas.

   El artículo 55 del Reglamento unicameral señala que el presidente de la comisión dictaminadora recibirá los aportes y sugerencias escritas y firmadas de los congresistas durante el debate, luego de lo cual, de ser el caso, presentará un texto sustitutorio debidamente sustentado, al que dará lectura antes de ser sometido a votación del Pleno.

   Sobre este tema, en el Reglamento del Congreso bicameral, en su artículo 61 señala que, el nuevo texto sustitutorio —con la firma de los voceros que representen por lo menos la mayoría simple de los senadores y diputados— deber ser publicado en el portal web institucional del Congreso de la República a fin de levantar el cuarto intermedio y continuar con el debate plenario.

7. **Presidente de la comisión sustenta los textos sustitutorios y presidente del Consejo de Ministros da su conformidad o disconformidad**. Sustentación del presidente de la comisión de los tres textos sustitutorios de los dictámenes y el presidente del Consejo de Ministros, en representación del Poder Ejecutivo, expresa su conformidad o disconformidad con el dictamen del Proyecto de Ley de Presupuesto; concluida su intervención, el presidente del Congreso le solicita que se retire de la sala para proceder con la votación (inciso c) del artículo 81 del Reglamento del Congreso unicameral y artículo 72 del Reglamento del Congreso bicameral).

   Sobre este tema, en el Reglamento del Congreso bicameral, en su artículo 61 señala que, levantado el cuarto intermedio, el

presidente de la comisión sustenta la propuesta del nuevo texto sustitutorio.

8. **Votación de los dictámenes**. Votación de los dictámenes en el siguiente orden: primero el de endeudamiento, luego el de equilibrio financiero —ambos aprobados por mayoría simple y exonerados de segunda votación— y finalmente el de presupuesto público, que requiere el voto favorable de por lo menos la mitad más uno de los congresistas presentes de conformidad con el inciso c) del artículo 81 del reglamento del Congreso unicameral y también se encuentra exonerado de segunda votación, conforme al artículo 78 del Reglamento del Congreso unicameral.

   En el Congreso bicameral según el artículo 71 del Reglamento del Congreso de la República el dictamen de la ley de presupuesto debe ser aprobado con el voto favorable de, por lo menos, la mitad más uno del número de miembro presentes de cada cámara, contabilizando por separado los votos de los senadores y diputados. Luego en su artículo 72 hace referencia que luego de la intervención del presidente del Consejo de Ministros quien manifiesta su aceptación o disconformidad a la propuesta se procede a votar, en su orden, los proyectos de la ley de presupuesto, de Endeudamiento y de Equilibrio Financiero.

   En el Congreso bicameral, la exigencia de segunda votación para las iniciativas ordinarias es sustituida funcionalmente por el doble examen del proyecto de ley a cargo de dos cámaras, lo que refuerza el control deliberativo del procedimiento legislativo. En el caso de la Ley de Presupuesto no es necesario este doble examen de las cámaras porque en su debate y votación en el Pleno del Congreso intervienen ambas cámaras, además es una comisión mixta especial con rango constitucional, que está integrada por igual número de senadores y diputados.

9. **Envío de la autógrafa.** La autógrafa de la Ley de Presupuesto debe ser remitida por el presidente del Congreso al Poder Ejecutivo hasta el 30 de noviembre. De no cumplirse con este plazo, entrará en vigor el proyecto remitido originalmente por el presidente de la República, quien lo promulgará mediante decreto legislativo (artículo 80 de la Constitución de 1993).

Características del desarrollo de esta etapa

Desde la sustentación de los dictámenes de los proyectos de Ley de Presupuesto, Endeudamiento y Equilibrio Financiero hasta el envío de la autógrafa al presidente de la República, el debate y control de estos proyectos es permanente. Durante todo este proceso, congresistas, el Poder Ejecutivo y los medios de comunicación se mantienen atentos al debate y contenido de los dictámenes.

Una característica recurrente es que los medios de comunicación resaltan los artículos que pueden tener impacto en el equilibrio fiscal o generar otras implicancias en las finanzas públicas. Los congresistas, por su parte, destacan las disposiciones de su autoría que han sido incorporadas en los dictámenes sustentados, de otro lado, difunden sus propuestas no consideradas a fin de que sean aprobadas por el Pleno del Congreso y, en muchos casos, insisten en la asignación de mayores recursos para sus respectivos departamentos.

De igual forma, el Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Economía y Finanzas, revisa y analiza las incorporaciones realizadas en los dictámenes, a fin de determinar si estas generan efectos presupuestales sobre la caja fiscal o comprometen el equilibrio del presupuesto.

En este contexto, cuando el dictamen de la Ley de Presupuesto aprobado en la Comisión de Presupuesto no coincide con las expectativas del Poder Ejecutivo, debido a que las modificaciones introducidas generan un impacto fiscal sin financiamiento, el presidente del Consejo de Ministros —en representación del presidente de la República— ha expresado su disconformidad con lo aprobado, exhortando a los congresistas al diálogo con el propósito de alcanzar consensos en la aprobación final del proyecto de Ley de Presupuesto. Sobre el particular tenemos los siguientes antecedentes:

1. El 23 de noviembre de 2005, durante el debate del dictamen del proyecto de Ley de Presupuesto para el Año Fiscal 2006, el entonces presidente del Consejo de Ministros, Pedro Pablo Kuczynski (Congreso de la República, págs. 1652-1665) , cuestionó el dictamen de la Comisión de Presupuesto porque reducía casi totalmente la reserva de contingencia, presentando el recorte como "consultorías", lo que —según advirtió— distorsionaba la imagen real del gasto público. Exhortó a restituir

e incluso aumentar dichos fondos para garantizar la previsión fiscal.

2. El 26 de noviembre de 2008, en la aprobación del presupuesto para el Año Fiscal 2009, el entonces presidente del Consejo de Ministros Yehude Simón Munaro (Congreso de la República, págs. 1631, 1634-1635) , observó que el dictamen incorporaba aproximadamente S/ 2 000 millones adicionales, concentrados en gasto corriente. Ante ello, el presidente de la Comisión de Presupuesto, Luis Falla, pidió precisiones, mientras que otros congresistas señalaron que varios de esos incrementos correspondían a pliegos del propio Ejecutivo que no habían sido aprobados previamente por el Ministerio de Economía y Finanzas ni el Consejo de Ministros.

3. El 25 de noviembre de 2010 en el debate y aprobación del Presupuesto para el Año Fiscal 2011 (Congreso de la República, pág. 1903) también se suscitaron controversias respecto a disposiciones que incrementaban el gasto corriente, lo cual presumiblemente atentaba contra el equilibrio fiscal. Durante la lectura de los artículos adicionales a incorporarse en la ley, el entonces ministro de Economía y Finanzas, Ismael Benavides Ferreyros, advirtió que se estaban incorporando artículos que incrementaban el gasto corriente sin coordinación con el Ministerio de Economía y Finanzas, contraviniendo el acuerdo inicial de solo autorizar incrementos en proyectos de inversión. Alertó que estas medidas podían generar desequilibrios fiscales y comprometer al siguiente gobierno, por lo que pidió devolver el texto a la comisión para un análisis detallado.

4. El 28 de noviembre de 2022, una situación similar se produjo durante el debate del Presupuesto del Año Fiscal 2023 (Congreso de la República, págs. 36-41), la presidenta del Consejo de Ministros, Betssy Chávez, cuestionó diez disposiciones complementarias que generaban gastos por S/ 1 164 millones con cargo a la Reserva de Contingencia, afectando compromisos en salud e inversión. Asimismo, señaló la inclusión de disposiciones que disponían de recursos de varios pliegos sin programación adecuada y sin atender las recomendaciones técnicas del Ministerio de Economía y Finanzas.

5. El 23 de noviembre de 2023, para el debate del dictamen del proyecto de ley de la Ley de Presupuesto para el año fiscal 2024, el presidente del Consejo de Ministros, Luis Alberto Otárola Peñaranda (Congreso de la República, pág. 30)

observó disposiciones que, a su juicio, alteraban prioridades presupuestales y generaban riesgos fiscales. Mencionó las autorizaciones de inversión en municipios sin sustento técnico, la creación de nuevas unidades ejecutoras sin recursos asegurados y flexibilidades a la Contraloría que podían debilitar el control de la inversión pública. Otárola señaló que el Ejecutivo presentaría textos alternativos y confió en que las diferencias serían superadas en el debate.

Como se observa en la historia de los debates, antes de aprobar los dictámenes de la Ley de Presupuesto y sus normas conexas, el Poder Ejecutivo manifiesta una constante preocupación por garantizar un presupuesto en equilibrio y con sostenibilidad fiscal. Una característica central de esta etapa es que el debate suele concentrarse en los pedidos de los congresistas para incorporar artículos, disposiciones o proyectos de inversión en el dictamen, con el propósito de atender necesidades de distintos sectores o de sus regiones de procedencia.

En este escenario, el Poder Ejecutivo trata de evitar que el Congreso incorpore modificaciones que alteren el proyecto original presentado o que incrementen el gasto más allá de lo previsto, mientras que los congresistas ejercen mayor control sobre la forma en que se han programado las partidas presupuestarias y que están en desacuerdo. Se trata de un debate intenso, en ocasiones acalorado, entre ambos poderes del Estado, cuyo objetivo es la búsqueda de un consenso fiscal reflejado en la ley de presupuesto.

En el caso del debate de los dictámenes de la Ley de Endeudamiento, la Ley de Equilibrio Financiero y la Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2026, el presidente del Consejo de Ministros, en representación del Poder Ejecutivo, señaló que los proyectos de ley fueron presentados por el gobierno anterior y sobre la base de este, se ha trabajado en forma articulada y comprometida, buscando un punto de equilibrio junto a la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República, con la finalidad de dar un planteamiento realista para el país (25 de Noviembre de 2025, pág. 13).

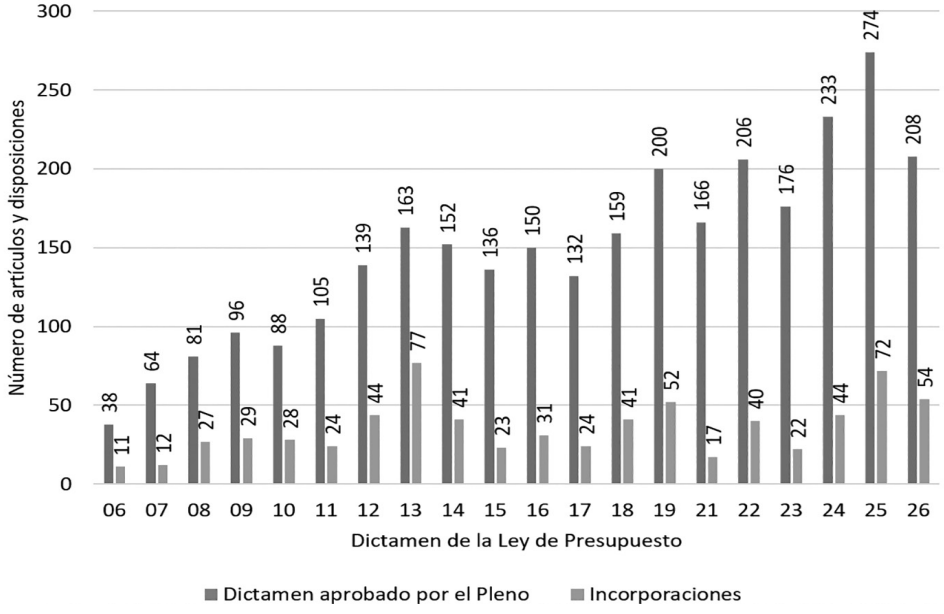
En el periodo 2006 hasta 2026, los textos normativos de los dictámenes de la Ley de Presupuesto aprobados por el Pleno del Congreso de la República siempre fueron modificados en relación con el texto normativo del dictamen aprobado en la Comisión de Presupuesto.

La mayor incorporación de disposiciones normativas, en relación con el texto normativo del dictamen aprobado por la Comisión de Presupuesto, se registró en el Año Fiscal 2013. En dicho año, del total de 163 disposiciones normativas aprobadas en la Ley de Presupuesto, 77 fueron incorporadas durante el debate en el Pleno del Congreso, lo que representa el 90% en relación con las 86 disposiciones normativas contenidas en el dictamen aprobado por la Comisión.

Asimismo, en el Año Fiscal 2008 se aprobaron 81 disposiciones normativas, de las cuales 27 fueron incorporadas durante el debate en el Pleno del Congreso. Esta cifra equivale al 50% de las 54 disposiciones normativas contenidas en el dictamen aprobado por la Comisión de Presupuesto.

A continuación, se puede ver el comportamiento de las incorporaciones aprobadas en el Pleno del Congreso de la República al dictamen aprobado por la Comisión de Presupuesto con mayor detalle.

Gráfica 16
Dictamen aprobado en el Pleno: incorporaciones normativas aprobadas 2006 hasta 2026



Fuente: Portal del Congreso de la República. No se considera el año fiscal 2020 porque fue aprobado mediante Decreto de Urgencia 014-2019.
Elaboración propia. Proyecto de la Ley de Presupuesto comparado con la Ley de Presupuesto

Las disposiciones normativas aprobadas en la Ley de Presupuesto en comparación con el texto normativo contenido en el proyecto de la Ley de Presupuesto enviado por el Poder Ejecutivo sufren diversas incorporaciones y esos cambios normativos reflejan la aprobación de diversas propuestas que mediante consenso lograron modificar el texto legislativo inicial.

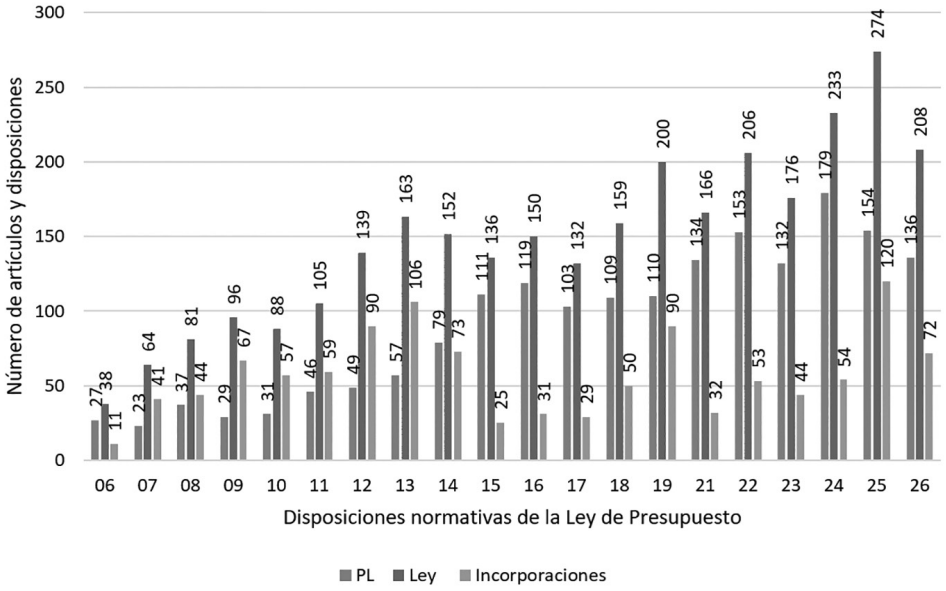
En el período 2006-2026, se identifica la mayor y la menor incorporación de disposiciones normativas aprobadas en la Ley de Presupuesto, en comparación con la propuesta remitida por el Poder Ejecutivo.

En cuanto a la mayor incorporación, se observa que en la Ley de Presupuesto del Año Fiscal 2009 se aprobaron 96 disposiciones normativas. De ese total, 67 disposiciones normativas (70%) fueron incorporadas durante el trámite legislativo, mientras que el proyecto de ley remitido por el Poder Ejecutivo solo contenía 29 disposiciones normativas (30%). En ese año, las 67 disposiciones incorporadas equivalieron al 231% del contenido normativo originalmente propuesto por el Poder Ejecutivo.

Por otro lado, en lo que respecta a la menor incorporación, se advierte que en la Ley de Presupuesto del Año Fiscal 2015 se aprobaron 136 disposiciones normativas, de las cuales 25 (18%) correspondieron a incorporaciones efectuadas durante el trámite legislativo, mientras que el proyecto de ley remitido por el Poder Ejecutivo contenía 111 disposiciones normativas (82%). En ese año, las 25 disposiciones incorporadas equivalieron al 23% del contenido normativo originalmente propuesto por el Poder Ejecutivo.

Para mayor ilustración se puede ver la siguiente gráfica.

Gráfica 17
Disposiciones normativas aprobadas en la Ley de Presupuesto en comparación con el Proyecto de Ley de Presupuesto: 2006 hasta 2026



Fuente: Portal del Congreso de la República. No se considera el año fiscal 2020 porque fue aprobado mediante Decreto de Urgencia 014-2019.
Elaboración propia.

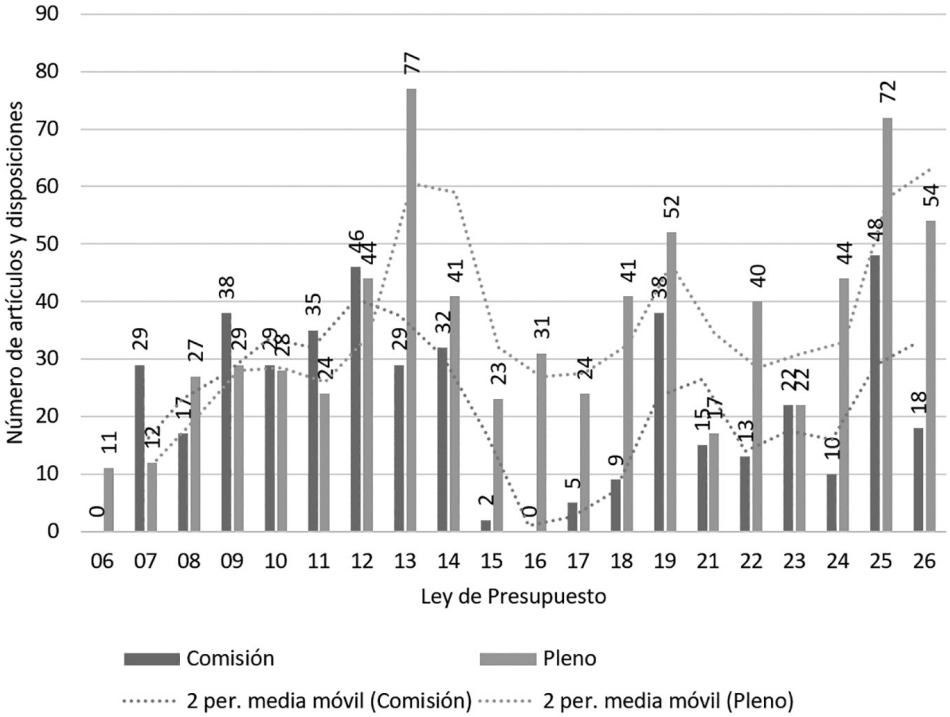
En qué fase se dio la mayor incorporación de disposiciones, ¿en la comisión o durante el debate en el pleno del Congreso de la República?

Según el periodo de análisis, a partir del año fiscal 2013 hasta el año fiscal 2026 se observa un mayor protagonismo del Pleno en el debate presupuestal, en cuyo recinto se han incorporado una mayor cantidad de disposiciones normativas. En este aspecto, el debate del dictamen en el Pleno se convierte en una fase decisiva de producción normativa presupuestal, más allá del diseño original del proyecto del Ejecutivo y del dictamen de la comisión.

Esta afirmación se puede corroborar con la observación de las tendencias ilustradas de las incorporaciones efectuadas durante el debate de este proyecto de ley en la Comisión Presupuesto, así como del debate del dictamen en el Pleno del Congreso de la República. Mayor detalle ver la siguiente gráfica.

Gráfica 18

Disposiciones normativas aprobadas en la Ley de Presupuesto a nivel de la comisión y en el Pleno del Congreso de la República: 2006 hasta 2026



Fuente: Portal del Congreso de la República. No se considera el año fiscal 2020 porque fue aprobado mediante Decreto de Urgencia 014-2019.
Elaboración propia.

¿Qué factores podrían estar presente en esta tendencia?

A continuación, se podría explicar esta tendencia por lo siguiente:

- Un factor podría ser el mayor número de congresistas participantes en el Pleno del Congreso. En la comisión los que intervienen mayormente son sus integrantes titulares y accesitarios, y también congresistas de otras comisiones; caso contrario, en el Pleno del Congreso la participación de los congresistas es mayoritaria y todos sustentan su punto de vista y pedido de incorporación normativa.

- Otro factor, podría ser el asociado a la mayor cantidad de grupos parlamentarios cuya fragmentación política hace más difícil los consensos.

- Otro factor, para tener en cuenta puede ser el uso de esta ley para incorporar diversas disposiciones laborales, demandas sectoriales, demandas de los gobiernos subnacionales, entre otros, en busca de los consensos políticos.

8. CONTROL DEL PRESUPUESTO PÚBLICO EN LA FASE DE EJECUCIÓN

8.1 En el Pleno del Congreso de la República y las comisiones

En materia de fiscalización del uso de los recursos públicos, el control político en el Congreso de la República unicameral se ejerce mediante diversas instancias: comisiones de investigación creadas por el Pleno, la Comisión de Fiscalización y Contraloría, la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República, así como otras comisiones ordinarias. No existen limitaciones para que el Parlamento supervise o controle el gasto público ejecutado por las entidades públicas en esta etapa de control posterior a la de ejecución presupuestal.

La Constitución de 1993 reconoce como atribución exclusiva del Congreso el control financiero del gasto público antes, durante y después de su ejecución. En efecto, el artículo 102 establece que son atribuciones del Congreso: "[...] 2. Velar por el respeto de la Constitución y de las leyes, y disponer lo conveniente para hacer efectiva la responsabilidad de los infractores. [...]".

En la fase de ejecución del presupuesto público, el control y la fiscalización pueden ejercerse desde distintos enfoques. No obstante, pueden identificarse algunas líneas principales de control:

1. Acción directa de los congresistas en el Pleno y en las comisiones, a través de mecanismos parlamentarios como los pedidos de información, invitaciones a funcionarios, interpelaciones, estación de preguntas, las mociones de orden del día, comisiones de investigación u otros procedimientos de control.

2. Revisión normativa de los decretos legislativos y decretos de urgencia por parte de la Comisión de Constitución y Reglamento, así como en las demás comisiones cuando se solicitan facultades legislativas que abarcan diversos sectores o se presentan proyectos enviados por el Poder Ejecutivo.

3. Convocatoria de ministros a las comisiones para exponer los avances en la implementación de las políticas públicas, de la

ejecución del presupuesto de cada sector y sustentar proyectos de ley que modifican la Ley de Presupuesto. De ser necesario, también pueden ser citados al Pleno del Congreso para informar sobre la ejecución general del presupuesto.

4. Solicitar opinión sobre proyectos de ley presentados por congresistas u otros actores distintos al Poder Ejecutivo que aumenten o crean gasto público y también si modifican la Ley de Presupuesto, a fin de evitar desequilibrios fiscales.

a) Mociones del orden del día

Las mociones de orden del día, aunque se utilizan frecuentemente para saludos, también sirven para aprobar interpelaciones a ministros, otorgar facultades de investigación a comisiones ordinarias, conformar comisiones especiales y atender otros asuntos de interés nacional vinculados con la ejecución del presupuesto público.

En ejercicio de esta facultad, el Congreso de la República unicameral aprobó mociones de orden del día, ya sea para constituir comisiones investigadoras o especiales, o para solicitar informes vinculados a la ejecución presupuestaria. Entre los casos recientes destacan:

1. **Moción 00114 (2021):** por la que se reactivó la *Comisión Especial de Seguimiento a Emergencias y Gestión de Riesgo de Desastres*, con el objeto de supervisar la atención de la emergencia sanitaria por la COVID-19 y fiscalizar el uso de los recursos asignados al plan de acción de vigilancia, contención y atención.

2. **Moción 02199 (2022):** por la que se exhortó al Poder Ejecutivo, a través del Conadis, a presentar un informe detallado sobre la utilización del 0.5 % del presupuesto anual destinado a personas con discapacidad, precisando el destino de dichos recursos para garantizar su uso efectivo en la población beneficiaria.

3. **Moción 5797 (2023):** por la que se constituyó una *Comisión Investigadora Multipartidaria* para evaluar la gestión y ejecución del presupuesto de la Autoridad para la Reconstrucción con Cambios (ARCC), así como el destino de los fondos empleados frente a fenómenos climáticos como el ciclón Yaku y el Fenómeno del Niño Costero.

4. **Moción 07305 (2023):** por la que se creó una *Comisión Especial Multipartidaria* encargada de elaborar propuestas normativas para mejorar la gestión del sistema presupuestario y reforzar el seguimiento y control de la ejecución del gasto público en el marco del Plan Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción.

5. **Moción 10972 (2023):** por la que se invitó al ministro de Economía y Finanzas, José Berley Arista Arbildo, para que explique sobre la emisión de la Resolución Directoral 0031-2023-EF/50.01, que habría recortado indebidamente parte del presupuesto asignado a los gobiernos locales. Asimismo, sobre la falta de atención directa a los alcaldes provinciales, distritales y de centros poblados a nivel nacional que exigen una respuesta formal y oportuna respecto de las alternativas que plantean para dar solución al recorte presupuestal antes señalado.

6. **Moción 11912 (2023):** por la que se invitó al presidente del Consejo de Ministros, Gustavo Adrianzén Olaya, y al ministro de Economía y Finanzas, José Arista Arbildo, a fin de que concurran al Congreso de la República para informar en detalle, en la fecha más próxima, sobre el presupuesto destinado para Ciencia y Tecnología en el 2025 y las razones que dan sustento a sus posturas respecto a las investigaciones científicas y la necesidad de estas en nuestro país.

7. **Moción 12845 (2024):** por la que se crea una *Comisión Especial de Investigación y Monitoreo y Multipartidaria respecto a la Ejecución del Presupuesto Público y de las Transferencias del Poder Ejecutivo a los Gobiernos regionales y locales del país*.

En lo que corresponde a la aprobación de mociones de orden del día en el Congreso bicameral, la presentación de estas propuestas está compartida entre la Cámara de Senadores y la Cámara de Diputados. A la Cámara de Senadores le corresponde de conformidad con el artículo 105 de su reglamento, adoptar acuerdos en los siguientes casos:

a) Solicitud de invitación al Consejo de Ministros o a los ministros en forma individual para informar.

b) Pedidos de censura a los miembros de la Mesa Directiva.

c) Pedidos para que el Pleno del Senado se pronuncie sobre cualquier asunto de interés nacional.

De otro lado, a la Cámara de Diputados en el artículo 99 de su Reglamento le corresponde adoptar acuerdo mediante las mociones de orden del día en los siguientes casos:

a) Solicitud de conformación de comisiones de investigación.

b) Solicitud de conformación de comisiones especiales, a través de grupos parlamentarios.

c) Pedidos de interpelación y de invitación al Consejo de Ministros o a los ministros en forma individual para informar. También es aplicable cuando se trata de la concurrencia de los gobernadores regionales para exponer ante el Pleno o las comisiones.

d) Pedidos de censura al Consejo de Ministros en su conjunto o a los ministros en forma individual.

e) Pedidos de censura a los miembros de la Mesa Directiva.

f) Pedidos para que el Pleno se pronuncie sobre cualquier asunto de interés nacional o asuntos cuyo procedimiento no se encuentre establecido.

g) Las propuestas de vacancia por la causal prevista en el numeral 2 del artículo 113 de la Constitución de 1993.

h) Pedidos de declaraciones de necesidad pública o interés nacional (se precisa que los proyectos de ley de alto interés público o de necesidad pública a los que se refieren los artículos 60 y 70 de la Constitución de 1993 se tramitan por la vía del procedimiento legislativo ordinario).

b) Estación de preguntas, decretos legislativos y decretos de urgencia

La estación de preguntas está regulada en el artículo 129 de la Constitución de 1993, que dispone que el presidente del Consejo de Ministros o al menos uno de los ministros debe asistir periódicamente al Pleno. Asimismo, el artículo 51 del Reglamento del Congreso Unicameral[46] establece que, en cada periodo ordinario de sesiones, el Pleno se reúne al menos tres veces al mes y destina en una de esas sesiones hasta dos horas para la estación de preguntas. El Consejo Directivo puede, además, acordar realizar una sesión plenaria especial con este propósito. En lo que corresponde

46 En el Congreso bicameral esta función está a cargo de la Camara de Diputados de conformidad al artículo 156 de la Resolución Legislativa del Congreso n.° 005-2025-2026-CR, que aprueba el Reglamento de la Cámara de Diputados.

a la estación de preguntas el artículo 156 del Reglamento de la Cámara de Diputados establece su procedimiento.

En cuanto al control de los decretos legislativos, el artículo 104 de la Constitución de 1993 autoriza al Congreso de la República a delegar facultades legislativas al Poder Ejecutivo, con obligación de rendir cuenta a este Poder del Estado o a la Comisión Permanente. Según el artículo 90 del Reglamento del Congreso unicameral (En el Congreso bicameral esta función corresponde a la Cámara de Senadores)[47], el procedimiento es el siguiente:

1. El presidente de la República informa al Congreso o a la Comisión Permanente dentro de los tres días posteriores a la publicación del decreto legislativo, adjuntando copia del referido decreto legislativo y su exposición de motivos.

2. Recibido el expediente, el presidente del Congreso lo remite, a más tardar al día siguiente, a la Comisión de Constitución y Reglamento —o a la que designe la ley autoritativa— para su estudio (en el Congreso bicameral se envía el expediente a la Comisión de Control Político sobre los Actos Normativos del Poder Ejecutivo y Regímenes de Excepción, para su estudio).

3. La comisión debe emitir dictamen en un plazo no mayor de diez días (en el Congreso bicameral no tiene plazo).

Si se determina que el decreto legislativo contraviene la Constitución de 1993 o excede la delegación otorgada, la comisión recomienda su derogación o modificación, sin perjuicio de la responsabilidad política de los ministros.

Respecto de los decretos de urgencia, el artículo 118, numeral 19, de la Constitución de 1993 establece que el presidente de la República puede dictarlos en materia económica y financiera, con la obligación de dar cuenta al Congreso, que puede modificarlos o derogarlos.

El artículo 91 del Reglamento del Congreso unicameral (En el Congreso bicameral esta función le corresponde a la Cámara de Senadores)[48] precisa lo siguiente:

47 En el Congreso bicameral esta función está a cargo de la Cámara de Senadores de conformidad a los artículos 160 al 165 de la Resolución Legislativa del Congreso n.° 006-2025-2026-CR, que aprueba el Reglamento del Senado.

48 En el Congreso bicameral esta función está a cargo de la Cámara de Senadores de conformidad a los artículos 166 al 171 de la Resolución Legislativa del Congreso 006-2025-2026-CR, que aprueba el Reglamento del Senado.

1. El presidente de la República, dentro de las veinticuatro horas posteriores a la publicación del decreto de urgencia, da cuenta por escrito al Congreso de la República o a la Comisión Permanente, según el caso, adjuntando copia del referido decreto.

2. A más tardar el día útil siguiente, el presidente del Congreso de la República lo envía a la Comisión de Constitución y Reglamento (en el Congreso bicameral se envía el oficio a la Comisión de Control Político sobre los Actos Normativos del Poder Ejecutivo y Regímenes de Excepción).

3. La comisión debe emitir dictamen en un plazo improrrogable de quince días útiles (En el Congreso bicameral no tiene plazo y se publica en el portal web institucional de la Cámara de Senadores).

Esta comisión evalúa si el decreto responde a situaciones extraordinarias e imprevisibles que amenacen la economía nacional o las finanzas públicas, y puede recomendar su derogación si no se justifica o excede lo previsto en la Constitución de 1993. El dictamen aprobado por el Pleno se convierte en ley promulgada por el presidente del Congreso.

c) Control a través de las comisiones ordinarias

Asimismo, las comisiones ordinarias tienen la facultad de citar a los ministros para que informen sobre la ejecución presupuestaria de su sector. Por ejemplo, la Comisión de Salud puede convocar al ministro de Salud y la Comisión de Educación al ministro de Educación, en ejercicio de su autonomía fiscalizadora. También pueden hacer pedidos de información y solicitar al Pleno del Congreso facultad de investigación cuando amerite el caso.

d) Modificaciones presupuestarias

En la fase de ejecución del presupuesto público, el Poder Ejecutivo en función a sus necesidades fiscales envía proyectos de ley que propone modificaciones presupuestarias. En este caso, el artículo 80 de la Constitución de 1993 señala que los créditos suplementarios, habilitaciones y transferencias de partidas se tramitan ante el Congreso de la República y, durante el receso parlamentario, ante la Comisión Permanente, requiriéndose la aprobación de tres quintos del número legal de sus miembros.

En ese mismo sentido, la Constitución de 1993 en su artículo 101, también precisa que son atribuciones de la Comisión Permanente aprobar los créditos suplementarios y las transferencias y habilitaciones del Presupuesto, durante el receso parlamentario y que no pueden delegarse a esta Comisión materias relativas a la Ley de Presupuesto y Ley de la Cuenta General de la República.

e) Información que el Poder Ejecutivo debe enviar al Congreso de la República

Existen normas que, por mandato expreso, obligan al Poder Ejecutivo a informar al Congreso de la República. A continuación, se señalan algunas de ellas:

- **Decreto Legislativo 1437, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Endeudamiento Público**

  Mediante la Ley 31367, Ley de Endeudamiento del Sector Público para el Año Fiscal 2022, se aprueba la segunda disposición complementaria modificatoria que incorpora la cuarta disposición complementaria final al Decreto Legislativo 1437, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Endeudamiento Público, estableciendo que, al 30 de mayo de cada ejercicio fiscal, el ministro de Economía y Finanzas debe informar y exponer ante el Pleno del Congreso de la República sobre el estado situacional de la deuda pública y la política de endeudamiento, que comprende: el nivel, el tipo de operaciones, el servicio de deuda atendido, el saldo adeudado, el monto proyectado del pago del servicio de la deuda y sus modificaciones por las operaciones de endeudamiento y administración de deuda realizadas y los indicadores macroeconómicos de la deuda con respecto al producto bruto interno y las exportaciones y las recomendaciones correspondientes.

- **Decreto Legislativo 1276, Decreto Legislativo que aprueba el Marco de Responsabilidad y Transparencia Fiscal del Sector Público No Financiero**

  El artículo 9 del Decreto Legislativo 1276 dispone que el Ministerio de Economía y Finanzas debe remitir al Congreso, dentro del primer semestre de cada año, una Declaración sobre Cumplimiento de Responsabilidad Fiscal en el cual evalúa el Marco Macroeconómico Multianual, el gasto financiado por el Fondo de Infraestructura Pública y Servicios Públicos, la

aplicación de la cláusula de excepción a las reglas macrofiscales del Sector Público No Financiero; y de verificarse desvíos, debe incluir la sustentación detallada de las causas y las medidas correctivas a ser adoptadas. Este documento también debe publicarse en su portal institucional y remitirse al Consejo Fiscal.

f) Congreso unicameral a Congreso bicameral

Estos mecanismos de control desarrollado por los órganos del Congreso unicameral van a variar con la implementación del Congreso bicameral a partir de julio de 2026, que está compuesto por las cámaras de senadores y de diputados, cuyas funciones serán compartidas por ambas cámaras.

Los nuevos reglamentos del Congreso de la República, de la Cámara de Senadores y de la Cámara de Diputados ya publicados[49] reordenan las funciones del Congreso unicameral señalando las funciones específicas del Congreso y de ambas cámaras.

Por su parte, el Decreto Legislativo 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público, en su artículo 34 dispone expresamente que el Congreso fiscaliza la ejecución presupuestaria.

En consecuencia, el control y la fiscalización del presupuesto se ejercen en concordancia con lo dispuesto en la Constitución de 1993, los reglamentos del Congreso de la República y el Decreto Legislativo 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público.

8.2 Comisión de Presupuesto

Durante los primeros meses del periodo legislativo, entre setiembre y noviembre, la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República (con la instalación del Congreso bicameral se denominara *Comisión Bicameral de Presupuesto y de la Cuenta General de la República*) desarrolla de manera paralela dos labores: por un lado, analiza y dictamina el proyecto de Ley de Presupuesto Público del año siguiente u otras iniciativas decretadas a la comisión; y, por otro, realiza un control de la ejecución presupuestal en curso.

49 Publicado el 13 de noviembre de 2025, mediante las resoluciones legislativas del Congreso Núms. 004-2025-2026-CR, Resolución Legislativa del Congreso que aprueba el Reglamento del Congreso de la República del Perú; n.° 005-2025-2026-CR, Resolución Legislativa del Congreso que aprueba el Reglamento de la Cámara de Diputados; y n.° 006-2025-2026-CR, Resolución Legislativa del Congreso que aprueba el Reglamento del Senado.

De acuerdo con el artículo 80 de la Constitución de 1993, cada ministro debe sustentar los pliegos de egresos de su sector. Previamente, presenta los resultados y metas alcanzadas en la ejecución del presupuesto del año anterior, así como los avances y la proyección al cierre del año fiscal en curso.

En esta etapa también se ejerce control previo respecto de los proyectos de ley que impactan en el presupuesto aprobado o que generan gasto público, los cuales son remitidos a la comisión para su dictamen. Para ello, se invita a los autores de la iniciativa a sustentarla y, además, se solicitan opiniones técnicas a las entidades competentes.

El control de estas iniciativas exige verificar su autoría. En el caso de proyectos presentados por congresistas, corresponde analizar que no contengan propuestas que impliquen la creación ni el incremento de gasto público. Para tal efecto, se solicita opinión al Ministerio de Economía y Finanzas y al sector competente, a fin de confirmar dicha evaluación.

Asimismo, en el marco del control y fiscalización de la ejecución del Presupuesto Público, la comisión organiza diversas sesiones en las que convoca a los titulares de las entidades públicas para sustentar el uso de sus recursos. Dicho control puede centrarse tanto en la ejecución financiera como en el cumplimiento de las disposiciones contenidas en la Ley de Presupuesto.

En este proceso de fiscalización, también se realizan sesiones públicas con la participación de los titulares de Petroperú S.A., EsSalud y FONAFE, conforme lo establece expresamente la Ley 31740, que modificó el Decreto Legislativo 1440 con el objetivo de fortalecer la rendición de cuentas y la transparencia presupuestal. Estas entidades deben informar sobre la ejecución presupuestal del año anterior, la programación del Presupuesto Institucional de Apertura (PIA) del año fiscal en curso y otros aspectos de importancia.

Este es, sin duda, el momento de fiscalización más relevante que realiza la comisión, pues permite evaluar y supervisar de manera directa el uso de los recursos públicos y la coherencia entre las metas establecidas y los resultados alcanzados.

Aunque para muchos pliegos presupuestales o entidades pueda representar un proceso exigente o incómodo, constituye un mecanismo indispensable para garantizar la transparencia, la eficiencia y la responsabilidad en la gestión del gobierno, asegurando que el gasto

público se oriente al cumplimiento de los fines constitucionales y al beneficio de la ciudadanía.

Como caso anecdótico, durante el Periodo Anual de Sesiones 2007-2008 se creó el Grupo de Trabajo "Análisis de la ejecución del gasto en los gobiernos regionales", coordinado por el congresista Juan Carlos Eguren. Dicho grupo inicialmente contó con acceso al SIAF del Ministerio de Economía y Finanzas, pero este fue suspendido pocos días después, impidiendo el cumplimiento de sus funciones.

El 22 de abril de 2008, el ministro de Economía y Finanzas fue citado a la Comisión de Presupuesto, donde atribuyó la restricción a la sobrecarga del sistema por nuevas implementaciones, aunque afirmó que la información seguía disponible mediante la Consulta amigable del Portal de Transparencia, con limitaciones para atender pedidos específicos (Congreso de la República, 22 de abril de 2008) .

Es adecuado señalar que con la implementación del Congreso bicameral la Comisión de Presupuesto, comisión ordinaria, tiene rango constitucional y se denomina "Comisión Bicameral de Presupuesto y de la Cuenta General de la República" y estará integrada por diputados y senadores en igual número, siendo sus integrantes no mayores al 20% del número total de miembros del Congreso equivalente a 38 integrantes. Esta comisión mixta es un órgano especializado del Congreso de la República, según la Constitución de 1993 y reglamento, y se dedicará exclusivamente al estudio y dictamen de los proyectos de la ley de presupuesto, ley de endeudamiento, ley de equilibrio financiero, créditos suplementarios, habilitaciones y transferencias de partidas, y de la Cuenta General de la República. El control y fiscalización de los recursos públicos durante la fase de ejecución estará a cargo de esta Comisión Bicameral.

De otro lado, durante el año fiscal la comisión recibe información que envían los pliegos por mandato legal y que las mismas que son distribuidas a cada congresista en razón a las ponencias aprobadas para su supervisión o fiscalización correspondiente. De otro lado, al inicio de cada periodo legislativo se forman grupos de trabajo con la finalidad de apoyar la función de control o de fiscalización de la comisión.

Información enviada a la Comisión de Presupuesto

Como parte del control parlamentario, diversas leyes y normas exigen que entidades públicas remitan informes periódicos o sustenten

información ante la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República (que se denominara después Comisión Bicameral de Presupuesto y de la Cuenta General de la República). A continuación, se detallan las principales disposiciones:

- **Ley 29006, Ley que autoriza la disposición de inmuebles del sector Defensa.** El artículo 6 establece que el Ministerio de Defensa debe informar trimestralmente, bajo responsabilidad, a las Comisiones de Presupuesto y de Defensa Nacional sobre la aplicación de esta norma.

- **Ley 30057, Ley del Servicio Civil.** El artículo 21 dispone que Servir debe remitir, cada 30 de agosto, a la Comisión de Presupuesto y a la Contraloría un informe sobre los resultados de las evaluaciones de desempeño realizadas en el Estado.

- **Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones.** El artículo 376 establece que, dentro de los tres meses posteriores a un proceso electoral, se realice una auditoría financiera del presupuesto electoral, cuyos informes deben remitirse a la Contraloría, al Ministerio de Economía y Finanzas y a la Comisión de Presupuesto.

- **Ley 27162, Ley que establece que las entidades del Poder Ejecutivo que desarrollan programas de apoyo social en el Departamento de Loreto pueden adquirir y contratar directamente bienes y servicios.** El artículo 5 obliga a informar al titular del Poder Ejecutivo mensualmente a la Contraloría y a la Comisión de Presupuesto sobre adquisiciones y contrataciones realizadas en el marco de esta norma.

- **Ley 28278, Ley de Radio y Televisión.** El artículo 51 dispone que la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), organismos autónomos, gobiernos regionales y gobiernos locales remitan información detallada y consolidada sobre gastos en publicidad estatal a la Comisión de Presupuesto, dentro de los diez días siguientes al vencimiento de cada trimestre.

- **Ley 32139, Ley que establece un porcentaje del presupuesto institucional de los gobiernos regionales y de los gobiernos locales para actividades y proyectos orientados a la atención de personas con discapacidad.** El artículo 4 establece que los gobiernos regionales y locales, antes del 31 de marzo de cada año, remitan a la Comisión de Presupuesto y a la Comisión de Inclusión Social un informe anual de rendición de cuentas sobre el cumplimiento, resultados de ejecución presupuestaria e indicadores de desempeño de lo dispuesto en la presente ley.

- **Ley 32513, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2026.** Diversos artículos y disposiciones (artículos 5, 10 y las disposiciones complementarias décima novena, quincuagésima quinta, sexagésima primera, octogésima quinta y nonagésima segunda) obligan a la Contraloría General, a los ministros, a los gobiernos regionales, a EsSalud a informar a la Comisión de Presupuesto sobre ejecución de gasto, adquisiciones, transferencias, incrementos de gasto y uso de recursos del Foncor, entre otros.

- **Ley 32514, Ley de Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2026.** El artículo 3 señala que las modificaciones presupuestarias relacionadas con operaciones de endeudamiento deben informarse a la Comisión de Presupuesto dentro de los cinco días hábiles de efectuadas.

- **Ley 32515, Ley de Endeudamiento del Sector Público para el Año Fiscal 2026.** Los artículos 3, 6, 7 y 8 disponen que el Ministerio de Economía y Finanzas informe a la Comisión de Presupuesto sobre reasignaciones, aprobación de bonos y operaciones de administración de deuda, posteriores a su ejecución.

- **Decreto Legislativo 824, Ley de Lucha contra el tráfico ilícito de drogas.** El artículo 2 se señala que la Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida Sin Drogas (Devida) informa mensualmente a la Contraloría y a la Comisión de Presupuesto sobre el financiamiento obtenido de fuentes nacionales e internacionales para la lucha contra las drogas.

- **Decreto Legislativo 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público.** Dispone que el Ministerio de Economía y Finanzas, y diversas entidades públicas informen a la Comisión de Presupuesto sobre:

  - ✓ La Asignación Presupuestaria Multianual (artículo 26).
  - ✓ El Presupuesto Institucional de Apertura (artículo 31).
  - ✓ El Informe Global de la Gestión Presupuestaria (artículo 58).
  - ✓ La aprobación y evaluación de presupuestos de empresas y organismos públicos, Fonafe y EsSalud (artículos 62 y 64).
  - ✓ Los resultados y costo-beneficio de las subvenciones otorgadas por el Estado (artículos 71).

  Asimismo, mediante la Ley 31740, que modifica el Decreto Legislativo 1440, se incorporaron los artículos 84, 85 y 86 al

Decreto Legislativo 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público, que obliga a Fonafe, EsSalud y Petroperú a exponer ante la Comisión de Presupuesto la ejecución presupuestal del año anterior, el plan estratégico y el presupuesto del ejercicio en curso antes del 30 de abril de cada año fiscal. Además, deben remitir dicha información a más tardar el 15 de diciembre de cada año.

9. RENDICIÓN DE CUENTAS - CUENTA GENERAL DE LA REPÚBLICA

9.1 Marco legal y proceso

En esta etapa posterior del control, adquiere especial relevancia el proceso de rendición de cuentas sobre la ejecución del presupuesto público de cada año fiscal, el cual se materializa a través de la Cuenta General de la República. Su fundamento constitucional se encuentra en el artículo 81 de la Constitución de 1993, que dispone los plazos y responsabilidades para que sea examinada y dictaminada.

Dicho artículo establece que el presidente de la República debe remitir la Cuenta General, acompañada del informe de auditoría de la Contraloría General de la República, hasta el 15 de agosto del año siguiente a la ejecución del presupuesto. Por su parte, el Congreso de la República cuenta con plazo hasta el 30 de octubre para pronunciarse, previo dictamen de una Comisión Revisora, la cual debe emitirlo a más tardar el 15 de octubre.

Es necesario precisar que, con la aprobación de la Ley 31988, Ley de Reforma Constitucional que establece la bicameralidad en el Congreso de la República del Perú, se introdujeron modificaciones relevantes en el procedimiento de revisión de la Cuenta General de la República.

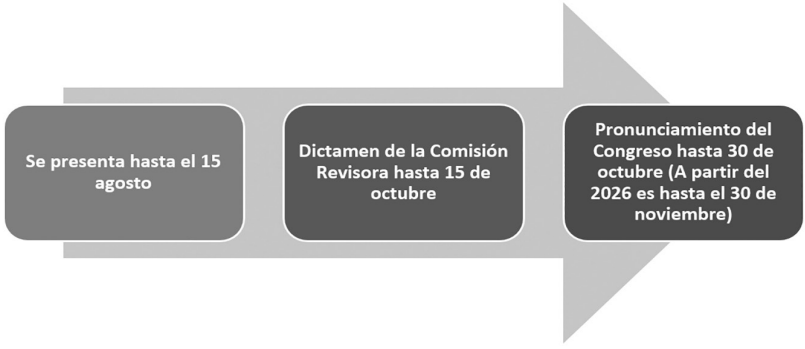
En primer lugar, se amplió el plazo para que el Congreso se pronuncie: en el Congreso Unicameral, el plazo vencía el 30 de octubre, mientras que en el Congreso bicameral el plazo se extiende hasta el 30 de noviembre.

En segundo lugar, se aprobó que ya no será una Comisión Revisora la encargada de examinar y dictaminar la Cuenta General, sino una Comisión Bicameral denominada *Comisión Bicameral de Presupuesto y de la Cuenta General de la República,* conformada por igual número de senadores y diputados. Cabe señalar que este nuevo procedimiento entrará en vigor a partir de las próximas elecciones generales, cuando se instale el Congreso bicameral.

En caso de no existir pronunciamiento dentro de los plazos, el dictamen elaborado por la Comisión Revisora —que desde 2026 será una Comisión Bicameral— se eleva al Poder Ejecutivo, el cual promulga un decreto legislativo que contiene la Cuenta General de la República[50].

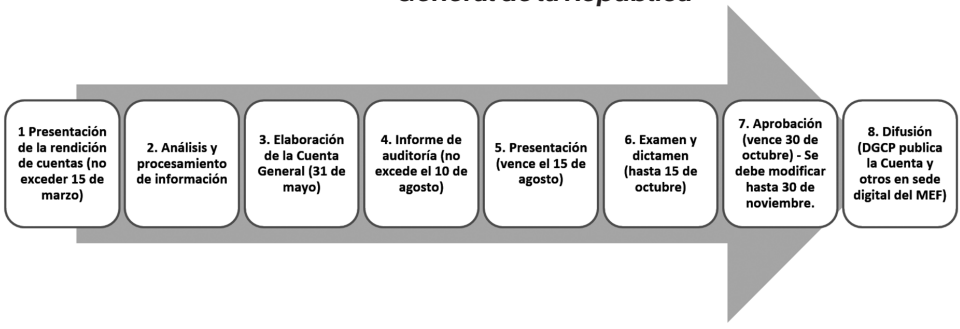
Estos plazos constitucionales se pueden visualizar mejor en una ilustración que refleja los tiempos que tienen tanto el Poder Ejecutivo como el Poder Legislativo para elaborar y dar su pronunciamiento a la Cuenta General de la República del año fiscal correspondiente.

Ilustración 20
Artículo 81 de la Constitución de 1993



Para la rendición de cuentas del presupuesto público o el proceso de elaboración y pronunciamiento de la Cuenta General de la República como se conoce, la Constitución de 1993, el Decreto Legislativo 1438, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Contabilidad, y las directivas y lineamientos sobre la materia, establecen los procedimientos y los plazos que tiene el Poder Ejecutivo y el Congreso de la República para su elaboración y emitir su pronunciamiento. En este caso las fases de la Cuenta General son las siguientes:

Ilustración 21
Fases del proceso de elaboración y pronunciamiento de la Cuenta General de la República



50 Artículo 81 de la Constitución de 1993.

En el marco del control posterior de la ejecución del gasto público, un aspecto esencial del proceso de rendición de cuentas del presupuesto ejecutado es la fase de elaboración de la Cuenta General de la República. Esta etapa consiste en la integración y consolidación de la información del sector público, labor que está a cargo de la Dirección General de Contabilidad Pública del Ministerio de Economía y Finanzas, conforme a las normas contables aprobadas y vigentes[51].

Al respecto, el artículo 24 del Decreto Legislativo 1438, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Contabilidad, y sus modificatorias, precisa que el análisis y procesamiento de la información:

> Consiste en el análisis y procesamiento de la información financiera e información presupuestaria, de acuerdo a las normas contables aprobadas y vigentes por la Dirección General de Contabilidad Pública, sin que ello implique la aprobación de la gestión o de los actos administrativos realizados por los responsables en las entidades del Sector Público.

De esta manera, desde la propia etapa de elaboración de la Cuenta General de la República se establece expresamente que el análisis y procesamiento de la información financiera y presupuestaria remitida por los titulares de las entidades públicas no supone, en ningún caso, la aprobación de la gestión ni de los actos administrativos efectuados por dichos responsables.

En esta misma línea el artículo 20 del Decreto Legislativo 1438, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Contabilidad, define la Cuenta General de la República como:

el instrumento de gestión pública que contiene la información y análisis de los resultados presupuestarios, financieros, económicos, patrimoniales y de cumplimiento de metas e indicadores de gestión financiera, en la actuación de las entidades del sector público, sin excepción, durante un ejercicio fiscal.

Así, a través de la Cuenta General de la República, todas las entidades públicas, sin excepción, rinden cuentas de los recursos asignados y

51 Para la preparación y presentación de la información de las entidades del sector público para su rendición de cuentas se aprobó la Resolución Directoral n.° 001-2022-EF/51.01, se aprobó la Directiva n.° 001-2022-EF/51.01 "Normas para la Preparación y Presentación de la Información Financiera y Presupuestaria de las Entidades del Sector Público y Otras Formas Organizativas No Financieras que Administren Recursos Públicos para el cierre del ejercicio fiscal y los periodos intermedios" y su Instructivo, y con Resolución Directoral n.° 002-2022-EF/51.01, se aprobó la Directiva n.° 002-2022-EF/51.01 "Normas para la Preparación y Presentación de la Información Financiera y Presupuestaria de las Empresas Públicas, Banco Central de Reserva del Perú, Caja de Pensiones Militar Policial, Otros Fondos y Encargos Especiales para el cierre del ejercicio fiscal y los periodos intermedios" y su Instructivo, las cuales establecen los términos y condiciones con las cuales, las entidades del Sector Público reportan sus rendiciones de cuentas del ejercicio fiscal 2021.

ejecutados durante el ejercicio fiscal precedente. En este proceso de rendición de cuentas se incluyen todas las entidades que forman parte de la Administración Financiera del Estado o del Sector Público en su conjunto.

En la Cuenta General de la República correspondiente al Año Fiscal 2024, se registra un total de 2,531 entidades públicas: 2,520 rindieron cuenta representando el 99.6% del total y 11 no rindieron cuentas representando el 0.4% del total. En consecuencia, 11 entidades no fueron integradas en la cuenta o no forman parte de las cuentas del Estado.

Asimismo, del total de entidades que sí están integradas en la Cuenta General del Año Fiscal 2024, los gobiernos locales constituyen el 82.7%, seguidos por las entidades del Gobierno Nacional, que representan el 10.5%. Para mayor detalle, se presenta el siguiente cuadro:

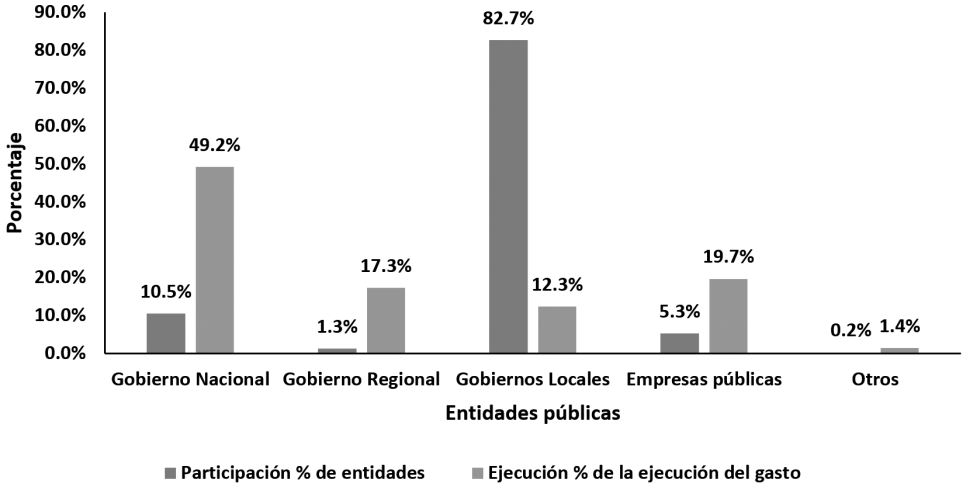
Cuadro 8
Entidades del Sector Público 2024

Nivel de Gobierno / otros	Universo de entidades públicas	Cuenta General 2024	Part. %	Ejecución Gastos 2024	Part. %
Gobierno Nacional	265	265	10.5 %	160 826	49.2 %
Gobierno Regional	32	32	1.3 %	56 627	17.3 %
Gobiernos Locales	2 083	2 083	82.7 %	40 288	12.3 %
Empresas públicas	145	134	5.3 %	64 216	19.7 %
Otros	6	6	0.2 %	4 599	1.4 %
Total 1/	**2 531**	**2 520**	**100.0 %**	**326 556**	**100.0 %**

1/ En la ejecución del gasto se considera la cifra total sin considerar las eliminaciones de las transferencias financieras recibidas y otorgadas entre entidades del Sector Público (ascienden a S/ 8 832 millones).
Fuente: Cuenta General 2024.
Elaboración propia.

De acuerdo con la información presentada en el cuadro anterior, es posible comparar el número de entidades públicas por nivel de gobierno con su respectivo nivel de gasto ejecutado. Por ejemplo, los gobiernos locales representan el 82.7% del total de entidades públicas; sin embargo, solo ejecutan el 12.3% del gasto público. En contraste, las entidades del Gobierno Nacional, que constituyen el 10.5% del total, concentran el 49.2% del gasto público correspondiente al año fiscal 2024, tal como se muestra a continuación.

Gráfica 19
Entidades por nivel de gobierno y su participación en el gasto del Sector Público 2024
(En porcentajes)



Fuente: Cuenta General 2024.
Elaboración propia.

La Cuenta General de la República tiene como objetivos principales: informar sobre los resultados de la gestión pública en los ámbitos presupuestario, financiero, económico, patrimonial y de cumplimiento de metas; presentar un análisis cuantitativo del desempeño de las entidades del sector público, incluyendo indicadores de gestión financiera; brindar información útil para el planeamiento y la toma de decisiones; y facilitar el control y la fiscalización de la gestión pública.

En el Congreso, el análisis de la Cuenta General y de su informe de auditoría corresponde a dos instancias. En primer lugar, a la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República (que a partir de 2026 pasará a ser Comisión Bicameral), que recibe la documentación remitida por el presidente de la República. En segundo lugar, al Pleno del Congreso, que debate y se pronuncia sobre el dictamen aprobado por la comisión.

La Constitución de 1993 establece que la Cuenta General debe ser examinada y dictaminada por una Comisión Revisora —a partir de 2026 será una Comisión Bicameral—. Si bien actualmente esta función recae en la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República, constitucionalmente es posible constituir una Comisión Revisora ad hoc, en atención a la importancia que la Carta Magna confiere a esta

labor. De hecho, ya se conformaron comisiones revisoras específicas en cuatro periodos legislativos: 1997–1998, 1998–1999, 1999–2000 y 2000–2001.

Con la reforma que restablece el Congreso bicameral, se está creando la *Comisión Bicameral de Presupuesto y de la Cuenta General de la República*[52], la cual estará integrada por un número igual de senadores y diputados. Esta disposición tiene antecedente con el proceso de rendición de cuentas que se estableció en la Constitución de 1979 y que en su artículo 200 señalaba que la Cuenta General debía ser "examinada y aprobada o desaprobada en la misma legislatura ordinaria en que se presenta o en la siguiente, según el trámite señalado por el presupuesto" y esta tarea se encargó a la Comisión Bicameral Revisora de la Cuenta General.

9.2 Comisión Revisora

La Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República, como Comisión Revisora, primera instancia en el Congreso unicameral, ha tenido la función de examinar y dictaminar la Cuenta General hasta el 15 de octubre. En esta comisión hasta el Periodo Legislativo 2011-2012, el análisis de esta, acompañada de su informe de auditoría se encargaba a un grupo de trabajo que elaboraba su informe y que servía de sustento del dictamen correspondiente.

Para la realización de este trabajo especializado, la Presidencia de la comisión solicitaba a la Presidencia del Congreso de la República la contratación de tres profesionales especializados y un técnico, gestión que se materializaba mediante un acuerdo de la Mesa Directiva. Por ejemplo, en el Periodo Legislativo 2011-2012, dicha contratación se formalizó a través del Acuerdo n.° 098-2011-2012/MESA-CR (Acuerdos de Mesa)[53].

A partir del Periodo Legislativo 2012-2013, la Presidencia de la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República asumió

52 Artículo 38 de la Resolución Legislativa del Congreso n.° 004-2025-2026-CR, Resolución Legislativa del Congreso que aprueba el Reglamento del Congreso de la República del Perú.

53 Acuerdo 098-2011-2012/MESA-CR
Pedido de contrato adicional al módulo de personal de la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República (Grupo de Trabajo de la Cuenta General de la República). Vistos los Oficios 060, 090 y 144-2011/2012-CPCGR/MEC, del 30 de setiembre de 2011, de la congresista Marisol Espinoza Cruz, presidenta de la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República, en los que solicita la contratación adicional de tres asesores nivel SP-8 y un técnico nivel ST-5 para el Grupo de Trabajo de la Cuenta General de la República a cargo del Congresista Juan Pari Choquecota.
Se acordó: aprobar la contratación de tres (03) profesionales en el nivel de SP-8 y de un (01) técnico en el nivel de ST-5, en la modalidad de CAS, en el marco del módulo adicional de apoyo al trabajo de la Organización Parlamentaria, determinado en el Acuerdo 013-2011-2012/MESA-CR; debiendo cumplir con los requisitos establecidos en el artículo 26° del Reglamento Interno del Trabajo.

directamente la responsabilidad del análisis, evaluación y dictamen de la Cuenta General de la República, contando de manera permanente con un módulo de apoyo técnico conformado por cuatro especialistas (tres profesionales y un técnico).

La contratación de los especialistas es solicitada por la presidencia de la comisión a la Presidencia del Congreso de la República, que autoriza su incorporación mediante acuerdos de Mesa Directiva. Por ejemplo, en el Periodo Legislativo 2021-2022, dicha contratación fue formalizada a través del Acuerdo de Mesa n.° 019-2021-2022/MESA-CR. (Acuerdos de Mesa)[54].

En el marco de esta tarea, una vez recibido el proyecto de ley que contiene la Cuenta General de la República, la Presidencia de la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República convocaba al director general de Contabilidad del Ministerio de Economía y Finanzas, quien sustentaba el contenido del documento, y al Contralor General de la República, quien era el encargado de sustentar el informe de auditoría correspondiente.

Según el Reglamento del Congreso bicameral el informe, examen y aprobación del dictamen de la Cuenta General de la República estará a cargo de la *Comisión Bicameral de Presupuesto y de la Cuenta General de la República.* Este proceso está señalado en los artículos 75 y 76[55] los cuales textualmente señalan:

> **Artículo 75. Informe del contralor general de la República**
> En sesión convocada especialmente para este fin, el contralor general de la República informa a la Comisión Bicameral sobre la auditoría realizada a la Cuenta General de la República y contesta las preguntas o absuelve dudas que sobre la materia le formulen los senadores y diputados.

54 Acuerdo n.° 019-2021-2022/MESA-CR
Pedido del presidente de la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República, para contrato de personal adicional para la Cuenta General
Visto el oficio 009-2021-2022-CPCGR/SHAP-CR del congresista Héctor Acuña Peralta, presidente de la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República, mediante el cual solicita la contratación de tres (3) profesionales o especialistas y un (1) técnico, para el estudio y análisis de la Cuenta General de la República.
Se acordó:
Autorizar la contratación de tres (3) asesores y un (1) técnico, en el régimen laboral del Decreto Legislativo 728, con los niveles remunerativos SP8 y ST5, respectivamente, como personal de confianza en la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República; hasta el término del período anual de sesiones 2021-2022.
Disponible en https://www.congreso.gob.pe/acuerdosmesadirectiva/ consultado el 10 de julio de 2023.

55 Artículo 75 y 76 de la Resolución Legislativa del Congreso 004-2025-2026-CR, Resolución Legislativa del Congreso que aprueba el Reglamento del Congreso de la República del Perú.

Artículo 76. Examen y dictamen
La Cuenta General de la República es examinada y dictaminada por la Comisión Bicameral en un plazo que no excede del 15 de octubre. Puede recomendar su aprobación o desaprobación. En ambos casos dicho dictamen se debate preferentemente en la siguiente sesión del Pleno del Congreso posterior a su aprobación en comisión. El dictamen de la Cuenta General de la República tiene prioridad en el orden del día.

Para la revisión y evaluación de la Cuenta General, se consideran insumos fundamentales los informes de auditoría emitidos por la Contraloría General de la República, la estructura del documento, los requerimientos de información adicional que realiza la comisión a las entidades públicas con observaciones en sus estados financieros o presupuestarios, así como la información solicitada a las entidades omisas no integradas en la Cuenta, con el fin de conocer las razones de su incumplimiento y los montos no incorporados en la rendición de cuentas.

La estructura de la Cuenta General de la República está establecida en el artículo 21 del Decreto Legislativo 1438, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Contabilidad, y sus modificatorias, y comprende lo siguiente:

1. La cobertura y cumplimiento: referida al universo de entidades públicas, el informe sobre cumplimiento y omisiones en la presentación de la rendición de cuentas.

2. Aspectos económicos.

3. La información del sector público consolidada: referida a la información financiera y presupuestaria, estado de tesorería, estado de la deuda pública, inversión pública y gasto social.

4. Niveles de la actividad gubernamental.

5. Informe situacional de la implementación de recomendaciones de auditoría, contenidas en el Informe de Auditoría a la Cuenta General de la República.

6. Otras que establezca la Dirección General de Contabilidad Pública.

Para proyectar el predictamen o el pronunciamiento de la Comisión Revisora fue importante tener en cuenta la estructura de la Cuenta General con las opiniones de auditoría elaborado por la Contraloría

General de la República[56] a los estados presupuestarios, estados financieros, de deuda y tesorería, y los informes enviados por las entidades públicas a solicitud de la comisión. Las opiniones de la auditoría elaborado por la Contraloría General de la República a los estados presupuestarios y estados financieros[57] de la Cuenta General

56 Para establecer los criterios técnicos de la Auditoria Financiera Gubernamental aplicables para elaborar el Informe de Evaluación a la Cuenta General de la República, la Contraloría General de la República dispuso la Directiva N° 004 -2022-CG/VCSCG, "Auditoría Financiera Gubernamental" y el "Manual de Auditoría Financiera Gubernamental" aprobada mediante la Resolución de Contraloría General N.° 031-2022-CG.
Directiva N° 004 -2022-CG/VCSCG, "Auditoría Financiera Gubernamental" "[...]
6. DISPOSICIONES GENERALES
6.1. Auditoría Financiera Gubernamental
La Auditoría Financiera Gubernamental es el examen a la información presupuestaria y financiera de las entidades, con el fin de expresar una opinión técnica, profesional e independiente sobre si los estados presupuestarios y financieros examinados han sido preparados, en todos los aspectos significativos, de acuerdo con el marco de referencia para la emisión de información presupuestaria y financiera aplicable y presentados razonablemente en todos los aspectos significativos.
Tiene como finalidad incrementar el grado de confianza de los usuarios de los estados presupuestarios y financieros; constituyéndose igualmente en una herramienta para la rendición de cuentas y de evaluación del sector público para la realización de la auditoría a la Cuenta General de la República.

57 Directiva 004-2022-CG/VCSCG**,** "Auditoría Financiera Gubernamental". [...]
7.1.3. Elaboración de informe
[...]
7.1.3.2 Informe de Auditoría
a) Tipos de opinión para estados presupuestarios
El auditor, sobre la base de la evidencia obtenida y examinada, debe concluir si emitirá un dictamen sin modificaciones, o modificado en relación con los estados presupuestarios. Esta evaluación se efectúa tomando como base la materialidad, el error tolerable, el análisis del resumen de diferencias y hechos económicos a revelar.
Los tipos de opinión se describen a continuación:
- **Opinión limpia o sin modificaciones**. - Opinión expresada por el auditor cuando concluye que los estados presupuestarios han sido preparados y presentados razonablemente, en todos sus aspectos materiales, de conformidad con la normativa legal vigente.
- **Opinión con salvedades o calificada**. - Opinión expresada por el auditor cuando concluye que la ejecución presupuestaria contiene errores materiales, pero no generalizados, en cuanto a la aplicación de los recursos fuera del marco normativo legal vigente; o cuando el auditor tuvo limitaciones para obtener evidencia y fundamentar su opinión y concluye que los posibles efectos de errores no detectados si los hubieras, podrían ser materiales, pero no generalizados.
- **Abstención de opinión**. - Es expresada cuando el auditor tuvo limitaciones para probar el uso racional de los recursos presupuestales asignados, y concluye que no cuenta con la suficiente evidencia para opinar sobre los estados presupuestarios.
- **Opinión adversa o negativa**. - Opinión expresada por el auditor cuando habiendo obtenido evidencia de auditoría concluye que la ejecución de los recursos individualmente o en su conjunto, afecta el uso racional considerado en la normativa legal vigente y tiene un efecto material y generalizado en los estados presupuestarios.

b) Tipos de opinión para estados financieros
El auditor, sobre la base de la evidencia obtenida y examinada, debe determinar el tipo de opinión a emitir tomando como base la materialidad, el error tolerable, el análisis del resumen de diferencias de auditoría y hechos económicos a revelar; cuyos tipos de opinión se citan a continuación:
- **Opinión limpia o sin modificaciones**. - Opinión expresada por el auditor cuando concluye que los estados financieros han sido preparados y presentados razonablemente, en todos sus aspectos materiales, de conformidad con el marco de información financiera aplicable.
- **Opinión con salvedades o calificada**. - Opinión expresada por el auditor cuando concluye que los errores, individualmente o en conjunto, son materiales, pero no generalizados para los estados financieros; o cuando el auditor tuvo limitaciones para obtener evidencia y fundamentar su opinión, pero concluye que los posibles efectos de errores no detectados sobre los estados financieros, si los hubiera, podrían ser materiales, pero no generalizados.
- **Abstención de opinión**. - Es expresada cuando el auditor tuvo limitaciones al obtener evidencia de auditoría apropiada para fundamentar su opinión y concluye que los posibles efectos sobre los estados financieros de errores no detectados, si los hubiera, podrían ser materiales y generalizados.
- **Opinión adversa o negativa**. - Opinión expresada por el auditor cuando habiendo obtenido evidencia de auditoría concluye que los errores, individualmente o en conjunto, son materiales y generalizadas para los estados financieros.

de la República pueden ser limpia o sin modificaciones, con salvedades o calificada, abstención y adversa o negativa.

La Presidencia de la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República presentaba el predictamen de la Cuenta General, por lo general, durante la primera semana de octubre, con el fin de que sea debatido y aprobado por la comisión. Una vez aprobado el dictamen —previa firma de los congresistas que respaldan la propuesta— este se remitía al Área de Trámite y Digitalización de Documentos del Congreso de la República, para su registro, ingreso en la agenda legislativa y posterior inclusión en el orden del día para el pronunciamiento del Pleno del Congreso.

Es importante señalar que el dictamen de la Comisión Revisora ha concluido con la recomendación de aprobación o de no aprobación de la Cuenta General de la República. En ambos casos, el dictamen fue elevado al Pleno del Congreso, conforme lo establece el artículo 81 de la Constitución de 1993. Si se recomendaba su aprobación, se presentaba un proyecto de ley que aprobaba la Cuenta General. En caso de recomendar su no aprobación, solo se formula dicho pronunciamiento, sin que se acompañe un texto legal.

Este dictamen tiene un tratamiento especial, distinto al de las iniciativas legislativas ordinarias. Cuando un dictamen recomienda la no aprobación, el proyecto se archiva automáticamente sin pasar por el Pleno. Sin embargo, en el caso de la Cuenta General de la República, incluso si el dictamen concluye con una recomendación de no aprobación, no se archiva, sino que debe ser necesariamente sometido al pronunciamiento del Pleno del Congreso, dada su naturaleza constitucional.

9.3 En el Pleno del Congreso de la República

En la segunda instancia, una vez emitido el pronunciamiento de la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República (en su rol de Comisión Revisora), el Pleno del Congreso de la República tiene plazo hasta el 30 de octubre para adoptar una decisión sobre el dictamen correspondiente, este plazo debe ser hasta el 30 de noviembre con el Congreso bicameral, según la reforma constitucional del artículo 81 de la Constitución de 1993.

Dado que el Pleno debía pronunciarse dentro de un plazo constitucional previamente establecido, y dependiendo de la fecha en que se presenta el dictamen, este podía ser exonerado del plazo

ordinario de publicación en el portal del Congreso (Acuerdo de Junta de Portavoces)[58], a fin de garantizar su inclusión oportuna en la agenda y permitir su debate y votación dentro del término legal previsto.

En caso de que el Pleno del Congreso de la República no se pronunciara dentro del plazo constitucional establecido, el dictamen emitido por la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República es remitido al Poder Ejecutivo, a fin de que este promulgue un decreto legislativo que aprueba la Cuenta General de la República.

Este procedimiento ha sido aplicado en la aprobación de las cuentas generales correspondientes a los años 1993, 1994, 1998, 1999, 2001, 2003, 2004, 2006 y 2007. El Poder Ejecutivo dispone de un plazo de 15 días calendario desde la recepción del dictamen para promulgar el decreto legislativo correspondiente.

A diferencia del debate del proyecto de Ley de Presupuesto, que por su trascendencia convoca la participación de la mayoría —cuando no de la totalidad— de los congresistas, la discusión del dictamen de la Cuenta General de la República en el Pleno suele caracterizarse por una intervención parlamentaria mucho más limitada.

Esta diferencia responde, en primer lugar, a la naturaleza de cada instrumento. El presupuesto proyectado tiene un impacto inmediato y directo en la definición de las políticas públicas, la asignación de recursos y las prioridades del Estado para el año siguiente. En cambio, la Cuenta General constituye un ejercicio de evaluación ex post de la gestión pública, que examina cómo se ejecutaron los recursos previamente aprobados.

Por esta razón, el debate de la Cuenta General suele concentrarse en un número reducido de congresistas especializados en materia presupuestaria, de control y fiscalización, a diferencia del amplio espectro de participación política que genera el debate presupuestario anual.

Un primer factor determinante de esta diferencia podría radicar en el incentivo político. Durante la discusión del presupuesto, los congresistas suelen intervenir activamente para solicitar que se modifique el proyecto de ley de presupuesto, con el fin de beneficiar a más sectores o grupos sociales.

58 El dictamen de la Cuenta General de la República correspondiente al Ejercicio Fiscal 2020 fue presentado el 15 de octubre de 2021 y por Acuerdo de Junta de Portavoces fue exonerado del plazo de publicación y ampliación de agenda el 19 de octubre de 2021. El Pleno del Congreso de la República se pronunció el 21 de octubre de 2021.

En cambio, el debate de la Cuenta General se limita al análisis técnico de la ejecución presupuestal, los estados financieros y los resultados de auditoría, conforme a la normativa vigente, lo cual reduce significativamente el interés político de la mayoría de los legisladores.

A ello se suma un segundo factor: la complejidad técnica y especializada del documento. La Cuenta General, junto con su informe de auditoría, contiene gran cantidad de información que exige un análisis detallado y especializado. Esta extensión y tecnicismo limitan aún más el atractivo político de su debate en el Pleno.

Por ejemplo, en el ejercicio 2023 el expediente completo constó de 867 páginas (510 correspondientes a la Cuenta General y 357 al Informe de Auditoría), mientras que en el ejercicio 2024 ascendió a 861 páginas (513 de la Cuenta General y 348 del Informe de Auditoría).

El análisis adquiere un nivel de mayor complejidad cuando se abordan temas altamente especializados, tales como los estados presupuestarios, los estados financieros, la gestión de la tesorería, la deuda pública, así como la clasificación de entidades integradas y omisas, entre otros aspectos, vinculados a la rendición de cuentas del sector público.

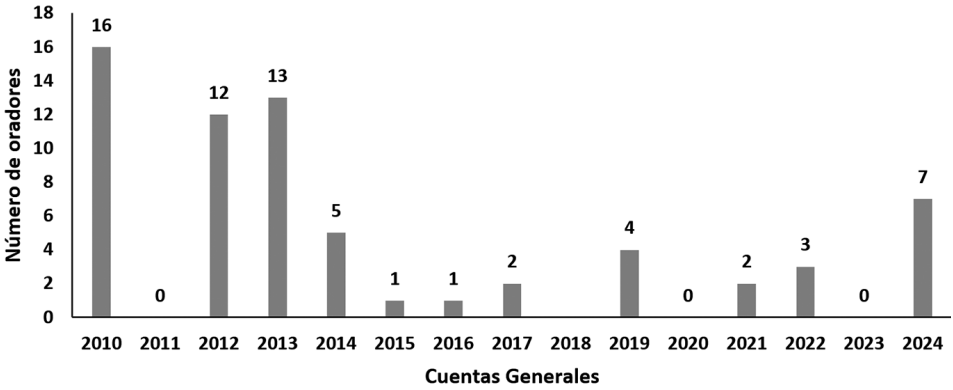
Estos temas requieren no solo un conocimiento técnico contable y financiero, sino también la capacidad de interpretar sus implicancias en el marco de la política fiscal y de la sostenibilidad de las finanzas públicas.

A esta dificultad intrínseca se suma la carga política inherente al trabajo parlamentario, donde las prioridades de control técnico suelen ser desplazadas por debates de mayor visibilidad mediática o de mayor rentabilidad política inmediata.

Esta tensión entre lo técnico y lo político reduce, en muchos casos, la profundidad del análisis económico, financiero y presupuestario y limita la capacidad del Parlamento para ejercer un control eficaz, oportuno y sistemático sobre la administración de los recursos públicos.

A continuación, se presenta el número de congresistas que intervinieron como oradores en el Pleno del Congreso de la República durante los debates de los dictámenes de la Cuenta General de la República correspondientes a los años 2010 al 2024. Estos números muestran una alta variabilidad en la participación; el inicio es alto y existe un predominio posterior de baja participación lo que sugiere una leve tendencia decreciente a lo largo de este período.

Gráfica 20
Oradores en los debates de las cuentas generales en el Pleno del Congreso:2010-2024



Fuente: información obtenida del Diario de Debates que se encuentra en el portal del Congreso de la República.
Elaboración propia.

La mayor actividad se registró en el debate de la Cuenta General de 2010 (16 oradores), seguida por la de 2013 (13 oradores). No obstante, en los años posteriores, la intervención de los congresistas fue reduciéndose de manera progresiva, hasta llegar a casos en los que, durante las sesiones de debate, no se registró participación alguna por parte de los parlamentarios, salvo en el año 2024 que se registra la participación de siete oradores.

El dictamen de la Cuenta General de la República correspondiente al ejercicio fiscal 2024 fue sustentado por el presidente de la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República el 23 de octubre de 2025. Durante la sesión, se registraron intervenciones de siete congresistas. Finalizada la exposición, el presidente del Congreso de la República otorgó el uso de la palabra al presidente de la comisión para que emitiera sus palabras finales, quien solicitó pasar directamente a votación.

A continuación, se detalla el desarrollo de la sustentación del dictamen y del debate parlamentario llevado a cabo en el Pleno del Congreso de la República el 23 de octubre de 2025, en el marco del pronunciamiento sobre la rendición de cuentas del año fiscal 2024 (2025, págs. 2-11):

1. El presidente de la Comisión de Presupuesto sustentó el dictamen que recomienda la no aprobación de esta cuenta general por antecedentes históricos, además explicó que 101 entidades son omisas y 11 entidades sin integrar, dos de las cuatro reglas fiscales se han incumplido, en la auditoría a la información financiera la

Contraloría emite opinión desfavorable: lo más grave, trescientos un mil millones en construcciones sin identificar, existen 2,476 obras paralizadas, 215 de 320 entidades auditadas (67%) tuvieron opinión desfavorable, señaló que el gasto en el año 2024 no ha sido transparente, concluyendo que la Cuenta General es la radiografía de la salud fiscal del país, sin embargo, se debilita cuando la información no guarda coherencia con los resultados de la auditoría practicada, lo que pone en duda la real situación fiscal del Estado. Expresó que el Congreso de la República tiene la obligación constitucional de examinar y dictaminar la Cuenta General, pero no validarla si presenta inconsistencias.

2. Luego que el presidente de la comisión sustentó el dictamen recaído en el Proyecto de Ley 12120/2024-PE, sobre la Cuenta General de la República del Ejercicio Fiscal 2024, se inició el debate. En el debate del dictamen participaron siete congresistas. Señalaron que se debe fiscalizar porque no cumplieron con lo que se ordena en la ley de presupuesto, que se está normalizando no aprobar la cuenta general, y que debe restructurar el aparato del Estado. Se sugirió que este informe sea derivado a la Comisión de Fiscalización y de Descentralización, para averiguar el motivo por el cual no han utilizado el dinero del Estado adecuadamente y de forma transparente.

3. La votación final de los congresistas en el Pleno del Congreso de la República fue de no aprobación de la Cuenta General de la República del Ejercicio Fiscal 2024, con el voto a favor de 83 congresistas, sin votos en contra y ninguna abstención. El presidente del Congreso de la República señaló que en "consecuencia, la decisión del Pleno del Congreso de la República será comunicada a la Presidencia del Consejo de Ministros, al Ministerio de Economía y Finanzas, y a la Contraloría General de la República".

4. La comunicación del presidente del Congreso de la República de la decisión de no aprobación y su envío al archivo de la Cuenta General de la República del Ejercicio Fiscal 2024 (no hay oficios de comunicación en el portal de los proyectos de ley). Para la Cuenta General del año 2022, esta comunicación fue efectuada mediante los oficios 090, 091 y 092-2023-2024-ADP/PCR (Portal de los proyectos de ley) de fecha 20 de octubre de 2023 dirigido al presidente del Consejo de Ministros, ministro de Economía y Finanzas y Contralor General de la República, con el tenor siguiente para los tres:

> [...]
> Tengo el agrado de dirigirme a usted para comunicarle que el Pleno del Congreso de la República, en su sesión celebrada hoy y con

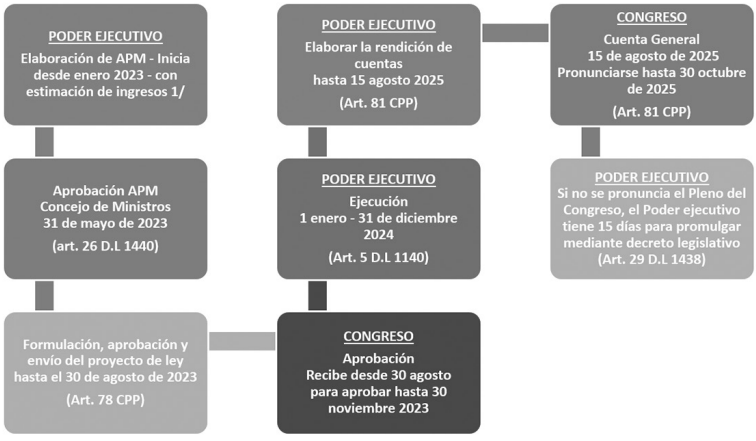
dispensa del trámite de sanción del acta, acordó no aprobar y que pase al archivo la Cuenta General de la República al Ejercicio Fiscal 2022, luego de debatir el dictamen de la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República.

Asimismo, se dispuso informar de esta decisión a la Presidencia del Consejo de Ministros, al ministro de Economía y Finanzas y a la Contraloría General de la República, Al respecto, adjunto copia contenida en un CD del expediente correspondiente.
[...]

Con el pronunciamiento del Pleno del Congreso de la República respecto al dictamen de la rendición de cuentas del Presupuesto del Año Fiscal 2024, se culmina formalmente el ciclo presupuestario correspondiente a dicho ejercicio.

Este ciclo se inicia con la elaboración del proyecto de la Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2024 en el Poder Ejecutivo, luego se aprueba en el Congreso de la República, continúa con su ejecución a lo largo del año fiscal 2024 por el Ministerio de Economía y Finanzas —Poder Ejecutivo— y las entidades del sector público, y concluye con el examen y evaluación de su rendición de cuentas en el Parlamento hasta el 30 de noviembre durante el 2025. Si no se pronunciaba el Pleno del Congreso de la República en el plazo constitucional, se elevaba el dictamen de la Comisión Revisora al Poder Ejecutivo para que promulgue un decreto legislativo que contiene la Cuenta General.

Ilustración 22
Proceso de elaboración, aprobación y rendición de cuentas del presupuesto del Año Fiscal 2024



APM=Asignación Presupuestaria Multianual.
1/ Tomado de la página 9 de la presentación "Programación Multianual Presupuestaria 2024-2026: Etapa de estimación de ingresos para gobierno nacional y gobiernos regionales" de la Dirección General de Presupuesto Público del Ministerio de economía y Finanzas. Consultado el 16 enero de 2026 de:

chrome extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publ/capacita/2023/10022023_PMP_2024-2026_ETAPA_ESTIMACION_INGRESOS_GN_GR.pdf.
Elaboración propia.

Este proceso refleja la naturaleza integral y continua del presupuesto público, entendido no solo como un instrumento de programación financiera, sino también como un mecanismo de control político y democrático. La revisión de la Cuenta General de la República permite al Congreso de la República verificar si los recursos autorizados fueron ejecutados conforme a la ley, con eficiencia, transparencia y en beneficio de la ciudadanía. Al mismo tiempo, fortalece la función de fiscalización parlamentaria, asegurando que el uso de los fondos públicos responda a los principios de legalidad, eficacia y responsabilidad en la gestión estatal.

De conformidad al artículo 77 del Reglamento del Congreso bicameral[59], la Cuenta General dictaminada por una Comisión Bicameral se aprueba de acuerdo con las siguientes reglas:

a) El presidente del Congreso de la República convoca a sesión a los senadores y diputados, conforme a las reglas establecidas en el presente reglamento.

b) Luego de la sustentación del dictamen por parte del presidente de la Comisión Bicameral, se procede al debate con la intervención únicamente de los voceros de los grupos parlamentarios, a fin de fijar posición sobre la materia.

c) El Congreso de la República se pronuncia en un plazo que vence el 30 de noviembre.

d) Si el Congreso de la República no se pronuncia en el plazo señalado, el dictamen de la Comisión Bicameral se remite al Poder Ejecutivo dentro de los quince días calendario siguientes para que la promulgue por decreto legislativo.

e) El plazo para la promulgación por el Poder Ejecutivo es dentro de los quince días calendario siguientes de recibido el dictamen.

f) Si el Congreso de la República aprueba el dictamen negativo emitido por la Comisión Bicameral, comunica dicho acuerdo al presidente de la República.

59 Artículo 77 de la Resolución Legislativa del Congreso 004-2025-2026-CR, Resolución Legislativa del Congreso que aprueba el Reglamento del Congreso de la República del Perú.

9.4 Estado situacional de las cuentas generales desde 1981 hasta 2024

En la práctica, entre 1981 y 2024 se han presentado un total de 35 cuentas generales de la República. De ellas, 18 fueron aprobadas mediante ley o decreto legislativo (equivalente al 51.4%), 2 fueron devueltas a Oficialía Mayor (5.7%) y 15 no fueron aprobadas (el 42.9%).

La no aprobación se debió a dictámenes en contra por parte de la Comisión Revisora y al pronunciamiento del Pleno del Congreso. Las cuentas no aprobadas fueron de los años 2000, 2005, 2010, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021, 2022, 2023 y 2024.

Para mayor detalle, a continuación, se presenta un cuadro con el estado de las cuentas generales de la República en el periodo 1981–2024.

Cuadro 9
Estado de las cuentas generales desde 1981 hasta 2024

Año	Norma Legal
1981	Ley 23739
1991	Se devolvió a Oficialía Mayor - Proyecto de Ley 1560
1992	Se devolvió a Oficialía Mayor - Proyecto de Ley 660
1993	Decreto Legislativo 789
1994	Decreto Legislativo 884
1995	Ley 26768
1996	Ley 26955
1997	Ley 27105
1998	Decreto Legislativo 907
1999	Decreto Legislativo 916
2000	Pronunciamiento: Dictamen no aprobación – Proyecto de Ley 01273/2001-CR
2001	Decreto Legislativo 928
2002	Ley 28199
2003	Decreto Legislativo 960
2004	Decreto Legislativo 962
2005	Pronunciamiento: Dictamen no aprobación - Proyecto de Ley 00681/2006-PE
2006	Decreto Legislativo 993
2007	Decreto Legislativo 1093

Año	Norma Legal
2008	Ley 29484
2009	Ley 29608
2010	Pronunciamiento: no aprobación - Proyecto de Ley 00046/2011-PE
2011	Ley 29927
2012	Ley 30104
2013	Pronunciamiento: no aprobación - Proyecto de Ley 03719/2014-PE
2014	Pronunciamiento: no aprobación - Proyecto de Ley 04731/2015-PE
2015	Pronunciamiento: no aprobación - Proyecto de Ley 00035/2016-PE
2016	Pronunciamiento: no aprobación - Proyecto de Ley 01771/2017-PE
2017	Pronunciamiento: no aprobación - Proyecto de Ley 03218/2018-PE
2018	Pronunciamiento: no aprobación - Proyecto de Ley 04684/2019-PE
2019	Pronunciamiento: no aprobación - Proyecto de Ley 05989/2020-PE
2020	Pronunciamiento: no aprobación - Proyecto de Ley 00028/2021-PE
2021	Pronunciamiento: no aprobación - Proyecto de Ley 02827/2012-PE
2022	Pronunciamiento: no aprobación – Proyecto de Ley 05717/2023-PE
2023	Pronunciamiento: no aprobación – Proyecto de Ley 08628/2024-PE
2024	Pronunciamiento: no aprobación – Proyecto de Ley 12120/2025-PE

Fuente: Portal web del Congreso de la República.
Elaboración propia.

a) Cuentas generales aprobadas mediante ley y decreto legislativo

Del cuadro anterior, se observa que las cuentas aprobadas corresponden a los años fiscales de 1981, 1993, 1994, 1995, 1996, 1997, 1998, 1999, 2001, 2002, 2003, 2004, 2006, 2007, 2008, 2009, 2011 y 2012. En algunos casos fue la aprobación por ley y en otros casos mediante decreto legislativo cuando el Pleno del Congreso de la República no se pronunció oportunamente sobre el dictamen aprobado por la Comisión Revisora.

- **Ley de aprobación de la cuenta general**

  Un ejemplo del contenido legal cuando fue aprobada por ley es mostrar el texto legal de la Ley 23739, que aprueba la Cuenta General de 1981, que se transcribe y que tiene la siguiente estructura:

APRUEBAN LA CUENTA GENERAL CORRESPONDIENTE AL PERIODO PRESUPUESTAL DE 1981, COMPRENDIDO ENTRE EL 1° DE ENERO AL 31 DE DICIEMBRE DE 1981
LEY N.º 23739

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

POR CUANTO:

El Congreso ha dado la Ley siguiente:

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ

Ha dado la ley siguiente:

Artículo Único.- Apruébase la Cuenta General de la República correspondiente al periodo presupuestal de 1981, comprendido entre el 1° de Enero al 31 de diciembre de 1981.

La aprobación de la mencionada Cuenta General, no exime de las acciones a que se refiere la normatividad del Sistema Nacional de Control, ni posteriores acciones de fiscalización por parte del Poder Legislativo.

De otro lado, se transcribe la Ley 30104, que aprueba la Cuenta General de la República 2012 y que tiene la siguiente estructura:

LEY N.° 30104

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

POR CUANTO:

El Congreso de la República

Ha dado la Ley siguiente:

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;

Ha dado la Ley siguiente:

LEY QUE APRUEBA LA CUENTA GENERAL DE LA REPÚBLICA CORRESPONDIENTE AL EJERCICIO FISCAL DEL AÑO 2012

Artículo 1. Aprobación de la Cuenta General de la República del Ejercicio Fiscal del Año 2012
Apruébase la Cuenta General de la República correspondiente al Ejercicio Fiscal del Año 2012 presentada por el Poder Ejecutivo, auditada por la Contraloría General de la República y dictaminada por la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República del Congreso de la República.

Artículo 2. La aprobación no exime de las acciones de control y fiscalización
La aprobación de la Cuenta General de la República del Ejercicio Fiscal del Año 2012 no exime de las acciones de control a que se refiere la normatividad del Sistema Nacional de Control, ni posteriores acciones de fiscalización por parte del Poder Legislativo.

Artículo 3. Entidades omisas
Encárgase a la Contraloría General de la República para que realice las acciones de control respectivas sobre los estados financieros y presupuestarios de las entidades públicas omisas a la Cuenta General de la República del año fiscal 2012, debiendo informar de los resultados a la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República del Congreso de la República, dentro de los sesenta días calendario de publicada la presente Ley.

- **Decretos legislativos de aprobación de la cuenta general**

  Los decretos legislativos que aprueban las cuentas generales cuando el Pleno del Congreso de la República no se pronunció oportunamente sobre el dictamen de la Comisión Revisora, tienen la siguiente estructura. Al respecto, se transcribe el Decreto Legislativo 789 que aprueba Cuenta General de la República del Ejercicio Fiscal de 1993.

Aprueban la Cuenta General de la República correspondiente al ejercicio fiscal 1993

DECRETO LEGISLATIVO N.° 789

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

POR CUANTO:

El Congreso de la República, de conformidad con lo dispuesto por el Artículo 81 de la Constitución Política del Perú, remite al Poder Ejecutivo el Dictamen elaborado por la Comisión Revisora de la Cuenta General de la República correspondiente al Ejercicio Fiscal 1993;

Que, la Cuenta General de la República del Ejercicio Fiscal de 1993, consigna información económica, presupuestal y financiera de la actividad pública y de las empresas del Estado la cual ha sido debidamente auditada por la Contraloría General de la República;

Que, al no haber pronunciamiento del Congreso en el plazo establecido, corresponde al Poder Ejecutivo la promulgación de un Decreto Legislativo que apruebe la Cuenta General, por mandato expreso del citado artículo 81 de la Constitución Política del Perú;

De conformidad con lo establecido en el inciso 1) del artículo 118 de la Constitución Política del Perú;

Con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros;

Con cargo de dar cuenta al Congreso; Ha dado el Decreto Legislativo siguiente:

Artículo 1. Apruébase la Cuenta General de la República correspondiente al Ejercicio Fiscal 1993 presentada por el Poder Ejecutivo, auditada por la Contraloría General de la República y dictaminada por la Comisión Revisora de la Cuenta General del Congreso de la República.

Artículo 2. La aprobación de la mencionada Cuenta General de la República no exime de las acciones a que se refiere la normatividad del Sistema Nacional de Control, ni posteriores acciones de fiscalización por parte del Poder Legislativo.

Artículo 3. Encárguese a la Contraloría General de la República para que realice las investigaciones respectivas a las entidades Públicas omisas a la presentación de la información presupuestaria y patrimonial para la Cuenta General de la República 1993 debiendo establecer las responsabilidades y aplicar las sanciones de conformidad con las disposiciones legales vigentes.

De igual forma, se transcribe el Decreto Legislativo 1093 que aprueba la Cuenta General de la República del Ejercicio Fiscal de 2007, y que tiene la siguiente estructura:

DECRETO LEGISLATIVO
N.° 1093

CUENTA GENERAL DE LA REPÚBLICA CORRESPONDENTE AL EJERCICIO FISCAL DE 2007

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

POR CUANTO:

El Congreso de la República, de conformidad con lo dispuesto por el Artículo 81 de la Constitución Política del Perú, concordante con el artículo 34 de la Ley N.° 28708, Ley General del Sistema Nacional de Contabilidad, ha remitido al Poder Ejecutivo el Dictamen aprobado por la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República del Congreso de la República, correspondiente al Ejercicio Fiscal del año 2007, solicitando su aprobación mediante la promulgación de un Decreto Legislativo;

Que, la Cuenta General de la República del Ejercicio Fiscal del año 2007, consigna información económica, presupuestal y financiera de la actividad pública y de las empresas del Estado, la cual ha sido auditada por la Contraloría General de la República;

Que, al no haber pronunciamiento del Congreso de la República en el plazo establecido, corresponde al Poder Ejecutivo la promulgación de un Decreto Legislativo que aprueba la Cuenta General de la República, por mandato expreso del citado artículo 81 de la Constitución Política del Perú y de la Ley N.° 28708, Ley General del Sistema Nacional de Contabilidad;

De conformidad con lo establecido en el inciso 1) del artículo 118 de la Constitución Política del Perú;

Con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros; y,

Con cargo de dar cuenta al Congreso de la República;

Ha dado el Decreto Legislativo siguiente:

CUENTA GENERAL DE LA REPÚBLICA CORRESPONDIENTE AL EJERCICIO FISCAL DEL AÑO 2007

Artículo 1. Objeto de la norma

Apruébase la Cuenta General de la República correspondiente al Ejercicio Fiscal del año 2007, presentada por el Poder Ejecutivo, auditada por la Contraloría General de la República y cuyo dictamen fue aprobado por la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República del Congreso de la República.

Artículo 2. Acciones de Control.

La aprobación de la Cuenta General de la República del Ejercicio Fiscal del año 2007, no exime de las acciones de control a que se refiere la normatividad del Sistema Nacional de Control, ni posteriores acciones de fiscalización por parte del Poder Legislativo.

Artículo 3. Entidades Omisas

Encárgase a la Contraloría General de la República, realice las acciones de control respectivas sobre los estados financieros y presupuestarios de las entidades públicas omisas a la Cuenta General de la República del año fiscal 2007, debiendo remitir sus resultados a la Comisión de Presupuesto y Cuenta General del Congreso de la República dentro de los 180 días de publicado el presente Decreto Legislativo.

Artículo 4.- Programas Sociales
Encárgase a la Contraloría General de la República, realice las acciones de control a los Programas Sociales administrados por las entidades del sector público e incluya sus resultados en el Informe anual de Auditoría de la Cuenta General de la República".

Mediante diversas leyes y decretos legislativos se aprobaron las cuentas generales de la República correspondientes a distintos ejercicios fiscales. De manera recurrente, se señala que dichas cuentas fueron presentadas por el Poder Ejecutivo, auditadas por la Contraloría General de la República y dictaminadas por la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República del Congreso.

Sin embargo, se precisa también, que la aprobación de la Cuenta General de la República no exime la aplicación de las acciones previstas en la normativa del Sistema Nacional de Control, ni limita la posibilidad de posteriores medidas de fiscalización parlamentaria. En este marco, se dispuso a encargar a la Contraloría General de la República las siguientes funciones:

- **Ejecutar acciones de control** sobre los estados financieros y presupuestarios de las entidades públicas que omitieron presentar información en la Cuenta General de la República de los años fiscales 2007 y 2012, debiendo informar los resultados a la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República en un plazo máximo de sesenta días calendario desde la publicación de la Ley.

- **Realizar acciones de control** sobre los **programas sociales** administrados por entidades del sector público, incorporando los resultados de dichas auditorías en el **Informe Anual de Auditoría de la Cuenta General de la República**.

9.5 ¿Qué significa aprobar la Cuenta General de la República?

Una primera pregunta que nos hacemos es ¿Qué significa aprobar la Cuenta General de la República? Una primera respuesta aparece en 1995 con la publicación de la Ley 26484, Ley Marco del Proceso de la Cuenta General de la República, que en su artículo 14 decía que la:

> La aprobación de la Cuenta General de la República es un acto formal de ordenamiento administrativo y jurídico que no implica la aprobación de la gestión ni de los actos administrativos que aquella sustenta, los que son objeto de acciones de control por parte de los órganos del Sistema Nacional de Control y de fiscalización por el Poder Legislativo.

Posteriormente, en el 2000 con la publicación de Ley 27312, Ley de Gestión de la Cuenta General de la República, se reiteró este mismo criterio en su párrafo 21.1 del artículo 21. Más adelante, en 2006, la Ley 28708, Ley General del Sistema Nacional de Contabilidad, incorporó una precisión adicional en su artículo 34.1, al señalar que:

> La aprobación de la Cuenta General de la República es un acto formal de ordenamiento administrativo y jurídico, que implica que la Comisión Revisora y el Pleno del Congreso de la República han tomado conocimiento de la misma y no implica la aprobación de la gestión ni de los actos administrativos que aquella sustenta, los que son objeto de acciones de control por parte del Sistema Nacional de Control y del Congreso de la República.

Finalmente, en 2018, el Decreto Legislativo 1438, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Contabilidad, vigente con sus modificatorias, reforzó esta concepción en el párrafo 29.1 del artículo 29 que señala:

> La aprobación de la Cuenta General de la República no implica la aprobación de la gestión ni de los actos administrativos de las autoridades de las entidades del Sector Público, quienes son objeto de acciones de control y pasibles de sanción por la autoridad competente.

De esta evolución normativa (1995-2018) se desprende que la aprobación de la Cuenta General de la República es un acto formal de carácter administrativo y jurídico, mediante el cual el Congreso, a través de la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República y del Pleno del Congreso de la República, toma conocimiento de la rendición de cuentas del sector público respecto de un ejercicio fiscal determinado.

Este pronunciamiento implica que el Parlamento ha recibido información sobre la situación de las finanzas públicas: estados presupuestarios y financieros, gestión de tesorería, servicio de la deuda pública, ejecución de programas sociales, proyectos de inversión, presupuestos por resultados, entre otros. Sin embargo, dicha aprobación no debe interpretarse como una validación de la gestión administrativa ni de los actos de los titulares de las entidades públicas, los cuales permanecen sujetos a control posterior por parte de los órganos competentes, como la Contraloría General de la República, el Ministerio Público o el Poder Judicial.

Esta interpretación se corresponde con lo dispuesto en el artículo 24 del Decreto Legislativo 1438, que establece que el análisis, procesamiento y consolidación de la información financiera y presupuestaria remitida por las entidades públicas no implica la aprobación de la gestión ni de los actos administrativos de sus autoridades.

En consecuencia, la eventual comisión de actos de corrupción o el uso indebido de recursos públicos no queda subsanado ni eximido por el pronunciamiento del Pleno del Congreso de la República sobre la Cuenta General de la República. Por el contrario, las autoridades

responsables deben responder ante las instancias administrativas o judiciales correspondientes, conforme al marco legal vigente.

9.6 ¿Qué significa no aprobar la Cuenta General de la República?

Por otro lado, ¿qué implica la no aprobación de la Cuenta General de la República? ¿Qué consecuencias o sanciones recaen sobre los funcionarios públicos en este caso? La normativa vigente no precisa el significado jurídico de la no aprobación de la Cuenta General ni establece de manera clara las consecuencias o sanciones que deberían aplicarse a los funcionarios responsables, a pesar de que este instrumento concentra la información sobre los ingresos y gastos del Estado.

En la práctica, cuando el Pleno del Congreso de la República se ha pronunciado por no aprobar la Cuenta General de la República, ello ha significado únicamente que el presidente del parlamento comunique dicha decisión a la Presidencia del Consejo de Ministros, al Ministerio de Economía y Finanzas y a la Contraloría General de la República, cerrando así el ciclo presupuestal, el cual se inicia con la programación, continúa con la aprobación y ejecución, y concluye con la rendición de cuentas.

No existe sanción política para ninguna autoridad o titular de entidades públicas derivada de la no aprobación de la Cuenta General. Sin embargo, sí existen disposiciones normativas que establecen responsabilidades por faltas administrativas cometidas por directivos, funcionarios, personal de confianza y servidores del sector público que incumplan las obligaciones legales.

Entre estas faltas se encuentran la omisión en la presentación de la rendición de cuentas, su presentación incompleta o con inconsistencias, consideradas como infracciones graves conforme a lo señalado en el artículo 9 del Decreto Legislativo 1438, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Contabilidad, y sus modificatorias. Se transcribe el artículo 9 en mención:

> **Artículo 9.- Faltas**
>
> 9.1 Son faltas administrativas toda acción u omisión en que incurran los directivos, funcionarios, personal de confianza y servidores de las entidades del Sector Público que contravengan las obligaciones establecidas en el Decreto Legislativo.
>
> 9.2 Son faltas graves las siguientes:
>
> 1. La omisión a la presentación de la rendición de cuentas.

2. La presentación de la rendición de cuentas inconsistente o incompleta.

3. La ausencia o no conservación de documentación física o electrónica que sustente las transacciones ejecutadas, por tiempo no menor de 10 años.

4. No entregar u ocultar, a las Oficinas de Contabilidad o las que hagan sus veces, la información de hechos de naturaleza económica que incida o pueda incidir a futuro en la situación financiera y en los resultados de las operaciones de la entidad.

5. Efectuar el registro contable de los hechos económicos sin considerar las disposiciones y los procedimientos normativos emitidos por la Dirección General de Contabilidad Pública o el Consejo Normativo de Contabilidad.

9.3 Son faltas muy graves las siguientes:

1. Disponer que se realice el registro contable de hechos económicos, sin contar con el sustento documentario pertinente.

2. Presentar para el registro contable documentos falsos o adulterados, tratando de probar un derecho, obligación o hecho.

3. Deteriorar o destruir intencionalmente documentos físicos o electrónicos, que sustenten hechos económicos.

En este sentido, las sanciones previstas se aplican durante el proceso de elaboración de la Cuenta General de la República, principalmente por la omisión o deficiencia en la presentación de información para la rendición de cuentas. Es decir, dichas sanciones corresponden a una fase previa a la consolidación del informe final. No obstante, no existe una sanción específica para el supuesto en que el Congreso de la República no apruebe la Cuenta General ya consolidada.

La no aprobación de la Cuenta General de la República por parte del Congreso de la República podría entenderse como una manifestación de desaprobación política del presupuesto ejecutado por las entidades públicas integrado y consolidación por la Dirección General de Contabilidad del Ministerio de Economía y Finanzas en representación del Poder Ejecutivo. La razón sería porque el Parlamento no está de acuerdo o satisfecho, por haber detectado posibles irregularidades contables, ineficiencias o falta de transparencia.

Asimismo, la no aprobación de la Cuenta General de la República no genera la nulidad de la ejecución presupuestal o consolidación de los estados contables realizada en el año anterior, pero deja constancia que el Congreso de la República no convalida sus actos. Esta acción puede significar que este órgano fiscalizador puede iniciar acciones

de control posterior o con la ayuda de la Contraloría General de la República efectuar auditorias especiales.

¿Cuáles fueron los factores de no aprobar la Cuenta General?

En cuanto a los dictámenes de no aprobación de la Cuenta General correspondientes a los ejercicios 2000, 2005, 2010 y del 2013 al 2021, que fueron aprobados por el Pleno del Congreso, se observa una tendencia particular.

En los años 2000, 2005 y 2010, la no aprobación coincide con cambios de gobierno, lo que podría interpretarse como una decisión política, al considerar que el nuevo Congreso de la República no se siente comprometido con la gestión anterior y, por tanto, no estaría dispuesto a avalar sus cuentas.

A partir de 2013, sin embargo, se aprecia una constante de no aprobación de la Cuenta General, lo que plantea la interrogante: ¿cuál es realmente la razón de fondo para que el Congreso de la República decida no aprobar la Cuenta General de la República? Existen diversas razones sobre el particular que se pueden recabar del diario de debates del Congreso de la República.

9.7 Razones expresadas en los debates para no aprobar la Cuenta General

En realidad, a lo largo del tiempo se han expresado diversas razones durante las intervenciones de congresistas de distintos grupos parlamentarios en los debates sobre los dictámenes de la Cuenta General de la República.

Una primera razón sería la falta de información en la Cuenta General. Esta observación es recurrente en la mayor parte de los debates de esta materia en el Pleno del Congreso. También se menciona que la información que contiene este documento de rendición de cuentas no es real y no es creíble. Como ejemplo se recoge de la participación del congresista Rolando Reátegui durante su intervención en el debate de la Cuenta General de Año Fiscal 2014 (Congreso de la República, 22 de octubre de 2015, págs. 137, 138).

Una segunda razón, que también es muy recurrente en los debates, es que la no aprobación de la Cuenta General no tiene consecuencias y no existe sanción para los funcionarios públicos que no están cumpliendo con entregar su balance final. Como ejemplo se recoge la participación de la congresista Luz Salgado durante el debate de la

Cuenta General del Año Fiscal 2010 (Congreso de la República, 20 de octubre de 2011, pág. 1056).

Una tercera razón podría ser el tratamiento formal para su pronunciamiento que convierte la aprobación de la Cuenta General de la República en un proceso de solo trámite y la falta de instituciones de control. Sobre este particular el congresista Juan Pari presidente del Grupo de Trabajo de la Cuenta General de la República se manifestó cuando sustentó el dictamen de la Cuenta correspondiente al ejercicio fiscal 2010 (Congreso de la República, 20 de octubre de 2011, pág. 1054).

De manera similar, durante el debate del dictamen de la Cuenta General de año fiscal 2014, el congresista Daniel Abugattás mencionó que el problema es que no deja de ser una simple formalidad y que existe falta de rendición de cuentas (Congreso de la República, 22 de octubre de 2015, pág. 134).

Una cuarta razón señalada es que la auditoría realizada por la Contraloría General de la República sobre la Cuenta General se basa en una muestra que busca ser representativa en términos de activos, ingresos y gastos.

Sobre el particular, algunos críticos sostienen que el diseño muestral presenta deficiencias, mientras que otros consideran que los informes de auditoría, especialmente aquellos que contienen opiniones negativas sobre los estados presupuestales y financieros, influyen decisivamente en la opinión de los congresistas al momento de votar.

Por ejemplo, en el dictamen correspondiente a la Cuenta General del ejercicio 2010, el informe de auditoría financiera elaborado por la Contraloría se basó en una muestra del 2% (46 entidades) del universo total de 2305 entidades públicas. A pesar de su tamaño reducido, esta muestra concentraba el 73.3% del total de activos (equivalente a 440 673 millones de soles), el 72.2% de los ingresos (223 871 millones de soles) y el 67.1% de los gastos (156 116 millones de soles), lo cual le otorgaba un peso significativo en términos financieros (Contraloría General de la República, 2011, págs. 2-4).

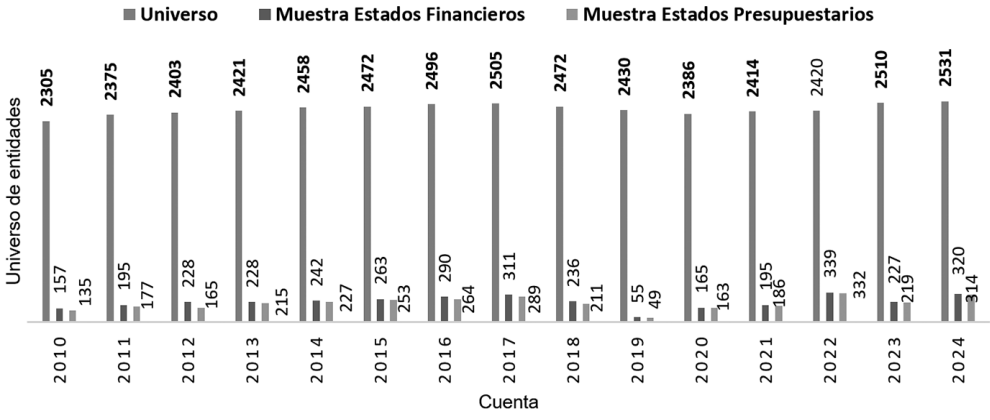
Según explicó el congresista Juan Carlos Eguren, este muestreo se realiza aplicando el principio de Pareto, el cual sostiene que el 20% de las instituciones concentra más del 80% de los recursos públicos. Señaló que este enfoque se adopta porque resulta inviable, en la práctica, realizar auditorías integrales a la totalidad de entidades del Estado, dado que no existen los recursos humanos ni técnicos

suficientes para ejecutar una tarea de tal magnitud. (Congreso de la República, 20 de octubre de 2011, pág. 1058).

Sin embargo, el congresista Juan Pari cuestionó esta metodología (Congreso de la República, 20 de octubre de 2011, pág. 1054) al señalar que deja fuera de la auditoría al 98% de las entidades públicas, las cuales representan aproximadamente el 33% del presupuesto de gastos y el 28% del presupuesto de ingresos. A su juicio, esta exclusión constituye una limitación significativa y evidencia problemas importantes en el proceso de fiscalización en la aprobación de la Cuenta General, en razón a que la muestra utilizada para emitir una opinión tiene observaciones.

Al respecto, es posible observar el universo de entidades públicas en comparación con las muestras utilizadas por la Contraloría General de la República para la elaboración de los informes de auditoría de las Cuentas Generales de la República. En el periodo comprendido entre los años 2010 y 2024, la muestra utilizada para auditar los estados financieros ha tenido un promedio anual de 230 entidades públicas, mientras que para los estados presupuestarios el promedio ha sido de 213 entidades por año. Para un mayor detalle, se presenta a continuación la siguiente gráfica:

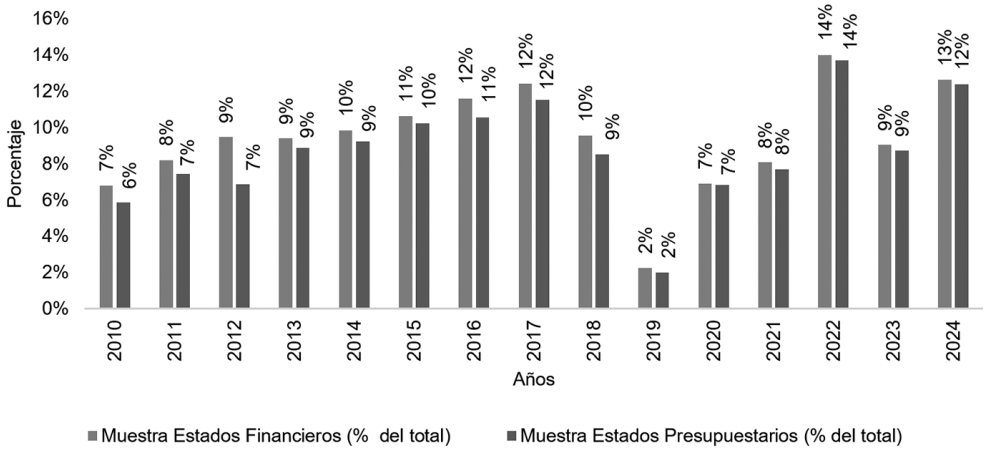
Gráfica 21
Universo de entidades y muestras para elaborar el informe de auditoría: 2010-2024



Fuente: Cuentas Generales e Informes de Auditoría.
Elaboración propia.

Con base en lo anterior, entre los años 2010 y 2024, la muestra anual de entidades públicas utilizada por la Contraloría General de la República para la elaboración del informe de auditoría representó, en promedio, el 9% del total de entidades en el caso de los estados financieros, y también de 8% en el caso de los estados presupuestarios. Para visualizar con mayor claridad estos porcentajes, se presenta a continuación la siguiente gráfica:

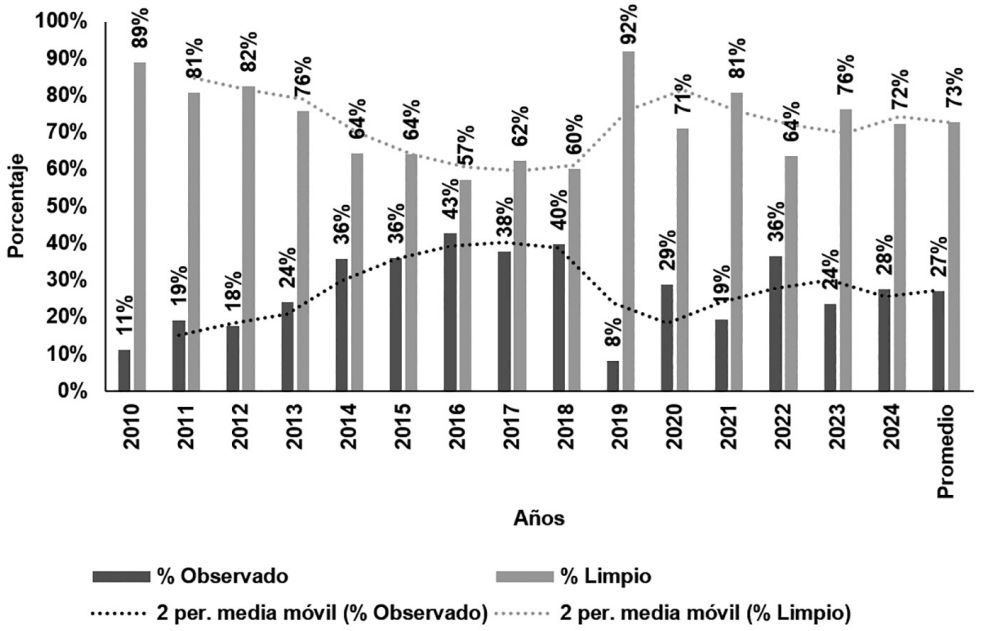
Gráfica 22
Muestras del universo de entidades del informe de auditoría: 2010-2024
(En porcentaje)



Fuente: Cuentas Generales e Informes de Auditoría.
Elaboración propia.

Los resultados de las auditorías a los estados presupuestarios de las entidades públicas que fue evaluada por la Contraloría General de la República, en base a una muestra, en el periodo comprendido entre el 2010 hasta 2024, refleja un promedio anual de 27% que fue observada la información presupuestal y el 73% limpio sin observaciones. En el 2019, la información presupuestal observada de la muestra fue del 8% y en el 2016 de 43%, en el caso de la información limpia o sin observaciones fue de 57% en el 2016 y de 92% en el 2019. Para mayor detalle se puede ver la siguiente gráfica.

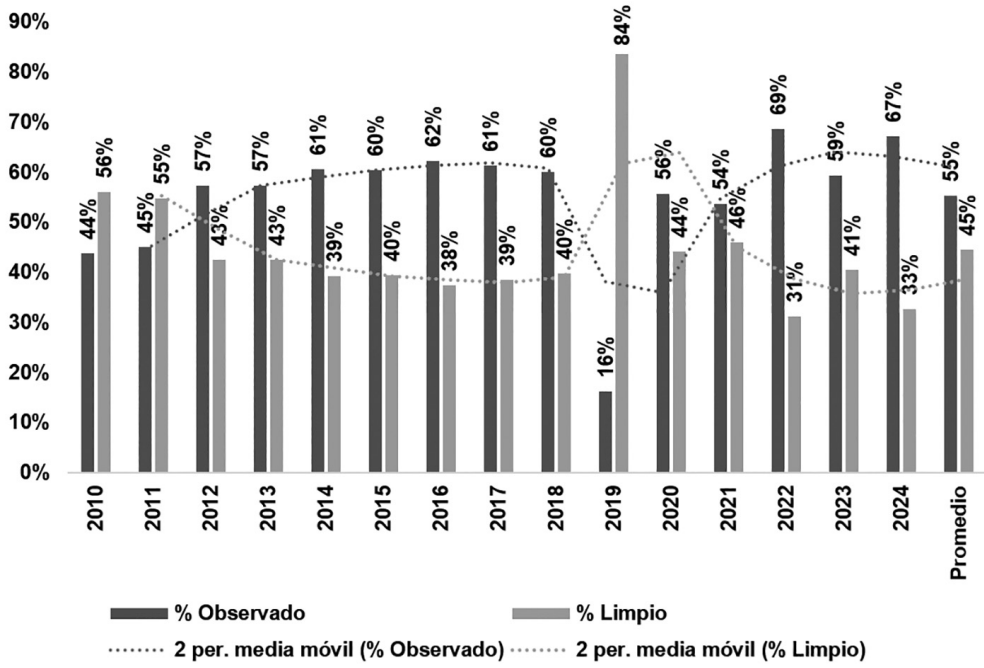
Gráfica 23
Resultado de la muestra a los estados presupuestarios
(En porcentaje)



Fuente: Cuentas Generales e Informes de Auditoría.
Elaboración propia.

Los resultados de las auditorías a los estados financieros de las entidades públicas que fue evaluada por la Contraloría General de la República, en base a una muestra, en el periodo comprendido entre el 2010 hasta 2024, refleja un promedio anual de 55% que fue observada y del 45% limpio sin observaciones. En el 2019 el 16% fue observado y en el 2022 fue el 69%, en el caso de un informe limpio o sin observaciones en el 2019 fue de 84% y para el 2022 de 31%. Para mayor detalle se puede ver la siguiente gráfica.

Gráfica 24
Resultado de la muestra a los estados financieros
(En porcentaje)



Fuente: Cuentas Generales e Informes de Auditoria.
Elaboración propia.

Una quinta razón es que encubre actos de corrupción. Se expresan de esta manera, por la forma como se maneja la Cuenta General y que no pasa absolutamente nada con los funcionarios que cometen este delito. Esta expresión fue esgrimida durante la participación del congresista Daniel Abugattás en el debate de la Cuenta General del Año Fiscal 2010. (Congreso de la República, 20 de octubre de 2011, págs. 1056, 1057).

Una sexta razón es que la presentación de las cuentas no es clara y debería existir sanción, así como castigo para quienes no rindieron cuentas no reciban todos los recursos asignados. Esta preocupación se expresó durante el debate de la Cuenta General del Año Fiscal 2010 por la congresista Marisol Espinoza presidenta de la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República del Período Legislativo 2011-2012 (Congreso de la República, 20 de octubre de 2011, pág. 1070).

Una sétima razón es que se debe establecer una verdadera política de control que permita asignar mayores recursos para la Contraloría General de la República. Esta política de asignar mayores recursos es con la finalidad de mejorar el ámbito de acción de control y fiscalización de la Contraloría General de la República en todos los sectores y entidades del Estado. Se deduce de la participación del congresista Juan Carlos Eguren durante el debate del dictamen de la Cuenta General del Año Fiscal 2010 (Congreso de la República, 20 de octubre de 2011, págs. 1055, 1056).

Una octava razón es sobre la opinión a los dictámenes de los estados financieros y estados presupuestarios de la Cuenta General de la República. Las opiniones de los auditores a los estados financieros y presupuestales expresan opinión con salvedades y abstención. Fue expuesta durante el debate de la Cuenta General del Año Fiscal 2019 por el congresista Ricardo Burga (Congreso de la República, 22 de octubre de 2020, pág. 16).

A continuación, se presenta las opiniones de auditoría a los estados financieros, presupuestales, de tesorería y de la deuda en el periodo 2001 hasta 2024. Para los estados de tesorería y deuda siempre fue opinión limpia, pero para los estados financieros y presupuestales las opiniones fueron diferentes. Para los estados financieros, las opiniones siempre fueron con salvedades y en abstención, y para los estados presupuestales fue con salvedades, limpio y en abstención. A continuación, se presenta un cuadro con las opiniones de las auditorias para más información.

Cuadro 10
Opinión del auditor a los estados financieros, presupuestales, de tesorería y de la deuda

Cuentas	Estados Financieros	Estados Presupuestarios	Estado de Tesorería	Estado de la Deuda Pública	Resultado
2001	Con salvedades	Con salvedades	Limpio	Limpio	D.L 928
2002	Con salvedades	Con salvedades	Limpio	Limpio	Ley 28199
2003	Con salvedades	Con salvedades	Limpio	Limpio	D.L 960
2004	Con salvedades	Con salvedades	Limpio	Limpio	D.L 962
2005	***Abstención***	Con salvedades	Limpio	Limpio	No aprobación
2006	***Abstención***	Con salvedades	Limpio	Limpio	D.L 993
2007	Con salvedades	Con salvedades	Limpio	Limpio	D.L 1093

Cuentas	Estados Financieros	Estados Presupuestarios	Estado de Tesorería	Estado de la Deuda Pública	Resultado
2008	Con salvedades	Con salvedades	Limpio	Limpio	Ley 29484
2009	Con salvedades	Limpio	Limpio	Limpio	Ley 29608
2010	Con salvedades	Limpio	Limpio	Limpio	No aprobación
2011	Con salvedades	Limpio	Limpio	Limpio	Ley 29927
2012	Con salvedades	Limpio	Limpio	Limpio	Ley 30104
2013	Con salvedades	Limpio	Limpio	Limpio	No aprobación
2014	***Abstención***	Con salvedades	Limpio	Limpio	No aprobación
2015	Con salvedades	Con salvedades	Limpio	Limpio	No aprobación
2016	Con salvedades	Con salvedades	Limpio	Limpio	No aprobación
2017	Con salvedades	Con salvedades	Limpio	Limpio	No aprobación
2018	Con salvedades	Con salvedades	Limpio	Limpio	No aprobación
2019	***Abstención***	***Abstención***	Limpio	Limpio	No aprobación
2020	Con salvedades	Limpio	Limpio	Limpio	No aprobación
2021	Con salvedades	Limpio	Limpio	Limpio	No aprobación
2022	Con salvedades	Limpio	Limpio	Limpio	No aprobación
2023	Con salvedades	Limpio	Limpio	Limpio	No aprobación
2024	Con salvedades	Limpio	Limpio	Limpio	No aprobación

Fuente: Informes de Auditoria de la Contraloría General de la República
Elaboración Propia.

¿Qué significa estados financieros con opinión con salvedades y en abstención?

En este caso, los estados financieros[60] de las cuentas generales que fueron auditados tuvieron opinión con salvedades y en abstención. En el periodo 2001 hasta 2024 los estados financieros no tuvieron opinión limpia ni tampoco opinión adversa o negativa. A continuación, se describe el significado de estas opiniones:

- *Opinión con salvedades o calificada*, es cuando el auditor concluye que los errores, individualmente o en conjunto, son materiales, pero no generalizados para los estados financieros; o cuando el auditor

60 Directiva 004-2022-CG/VCSCG.- Informes de Auditoría.

tuvo limitaciones para obtener evidencia y fundamentar su opinión, pero concluye que los posibles efectos de errores no detectados sobre los estados financieros, si los hubiera, podrían ser materiales, pero no generalizados.

- *Opinión en la abstención*, es cuando el auditor tuvo limitaciones al obtener evidencia de auditoría apropiada para fundamentar su opinión y concluye que los posibles efectos sobre los estados financieros de errores no detectados, si los hubiera, podrían ser materiales y generalizados.

¿Qué significa para los estados presupuestales opinión limpia, con salvedades y abstención?

En el caso de los estados presupuestarios[61] de las cuentas generales que fueron auditados tuvieron opinión limpia, con salvedades y en abstención. En el periodo 2001 hasta 2024, los estados presupuestarios no tuvieron opinión adversa o negativa. A continuación, se describe el significado de estas opiniones:

- *Opinión limpia o sin modificaciones* significa que el auditor concluye que los estados presupuestarios han sido preparados y presentados razonablemente, en todos sus aspectos materiales, de conformidad con la normativa legal vigente.

- *Opinión con salvedades o calificada* es cuando el auditor concluye que la ejecución presupuestaria contiene errores materiales, pero no generalizados, en cuanto a la aplicación de los recursos fuera del marco normativo legal vigente; o cuando el auditor tuvo limitaciones para obtener evidencia y fundamentar su opinión y concluye que los posibles efectos de errores no detectados si los hubiera, podrían ser materiales, pero no generalizados.

- *Opinión en abstención* es cuando el auditor tuvo limitaciones para probar el uso racional de los recursos presupuestales asignados, y concluye que no cuenta con la suficiente evidencia para opinar sobre los estados presupuestarios.

Una novena razón es la relación que podría existir entre los grupos parlamentarios que asumen la presidencia de la comisión y su afinidad con el partido de gobierno. Este aspecto lo podemos evaluar en función al siguiente cuadro.

61 Directiva 004-2022-CG/VCSCG.- Informes de Auditoría.

Cuadro 11

Mesa Directiva de la comisión que dictaminó la Cuenta y partido de Gobierno

Periodo	Presidente	Vicepresidente	Secretario	Coordinador del Grupo de Trabajo	Estado	Cuenta	Gobierno
1995-1996	C90-NM	C90-NM	C90-NM		D.L 884	1994	C90-NM
1996-1997	C90-NM	C90-NM	C90-NM		Ley 26768	1995	C90-NM
1997-1998	C90-NM	C90-NM	C90-NM		Ley 26955	1996	C90-NM
1998-1999	C90-NM	C90-NM	C90-NM		Ley 27105	1997	C90-NM
1999-2000	C90-NM	C90-NM	C90-NM		D.L 907	1998	C90-NM
2000-2001	VV	PP	PP		D. L 916	1999	AP
2001-2002	PP	FIM	APRA		No Aprobación	2000	PP
2002-2003	PP	APRA	NA		D.L 928	2001	PP
2003-2004	PP	APRA	FIM		Ley 28199	2002	PP
2004-2005	AN	PP	APRA		D.L 960	2003	PP
2005-2006	PP	APRA	AN		D.L 962	2004	PP
2006-2007	APRA	AN	AP	APRA	No Aprobación	2005	APRA
2007-2008	APRA	UN	AP	APRA	D.L 993	2006	APRA
2008-2009	APRA	UN	AP	APRA	D.L 1093	2007	APRA
2009-2010	APRA	UN	AP	APRA	Ley 29484	2008	APRA
2010-2011	APRA	UN	AP	APRA	Ley 29608	2009	APRA
2011-2012	NGP	FP	PP	NGP	No Aprobación	2010	PNP
2012-2013	NGP	FP	UR		Ley 29927	2011	PNP
2013-2014	NGP	FP	PP		Ley 30104	2012	PNP
2014-2015	NGP	FP	PP		No Aprobación	2013	PNP
2015-2016	NGP	FP	PP		No Aprobación	2014	PNP
2016-2017	FP	APP	PPK		No Aprobación	2015	PPK
2017-2018	FP	PPK	APP		No Aprobación	2016	PPK
2018-2019	FP	PPK	APP		No Aprobación	2017	PPK
2019-2020	FP	PPK	APP		No Aprobación	2018	PPK
2020-2021	APP	DD	AP		No Aprobación	2019	PM
2021-2022	APP	PL	FP		No Aprobación	2020	PL

Periodo	Presidente	Vicepresidente	Secretario	Coordinador del Grupo de Trabajo	Estado	Cuenta	Gobierno
2022-2023	PP	AP	FP		No Aprobación	2021	PL
2023-2024	SP	APP	FP		No Aprobación	2022	PL
2024-2025	APP	PP	FP		No Aprobación	2023	PL
2025-2026	APP	AP	FP		No Aprobación	2024	PL

Leyenda: C90-NM=Cambio 90 - Nueva Mayoría; VV = Vamos Vecinos; PP = Perú Posible; FIM= Frente Independiente Moralizador; NA = No Agrupado; AN = Alianza Nacional; AP = Alianza Parlamentaria; UN = Unidad Nacional; NGP = Nacionalista Gana Perú; PNP = Partido Nacionalista del Perú; FP = Fuerza Popular; UR = Unión Regional; APP = Alianza Para el Progreso; PPK = Peruanos por el Kambio; PL = Perú Libre; PM = Partido Morado; PP = Podemos Perú; DD = Descentralización Democrática; SP = Somos Perú. Elaboración propia.

En los periodos legislativos de 1995-1996 hasta 2025-2026 se puede observar los siguientes casos:

1. Fueron aprobadas las cuentas generales cuando hubo una relación partidaria entre la mesa directiva de la comisión y el gobierno de turno, cuya mayoría estaba formada por un solo partido o por alianzas que permitieron gobernar en el quinquenio y esto se puede ver en las aprobaciones de las cuentas generales de 1994, 1995, 1996, 1997, 1998, 1999, 2001, 2002, 2003, 2004, 2006, 2007, 2008, 2009, 2011 y 2012; en las cuentas 2013 y 2014 la Comisión Revisora se pronunció por la aprobación de las cuentas, pero el Pleno del Congreso de la República de pronunció por la no aprobación.

2. Los grupos parlamentarios a fin al gobierno no aprobaron las Cuentas Generales del gobierno anterior y se puede ver en las cuentas no aprobadas del 2000, 2005 y 2010, es decir, en cada quinquenio no se habría aprobado la Cuenta General por razones políticas.

   Después de la sustentación del dictamen de la Cuenta General de 2010 participaron 16 oradores y el pronunciamiento de los congresistas fue de no aprobar la Cuenta General de 2010 con 47 votos a favor, 39 en contra y 3 abstenciones. En cambio, un año después cuando se sustentó la Cuenta General del 2011 no hubo oradores y el pronunciamiento de los congresistas fue de aprobar esta Cuenta General con 77 a favor y 1 voto en abstención.

3. No se aprueba las cuentas generales cuando el presidente de la comisión no es del partido de gobierno.

Este análisis también se puede también apreciar a nivel de la participación de los congresistas oficialistas en la Comisión Revisora, que salvo en el Periodo Legislativo 1995-1996 hasta el Periodo Legislativo 1999-2000 fue mayor al 50%. En el resto de los años tuvo que aprobar las cuentas generales buscando consensos o alianzas porque su participación fue siempre menor al 50% del total de los congresistas titulares y llegando a ser incluso de solo el 4% de su participación, tal como se puede apreciar en el siguiente cuadro.

Cuadro 12
Participación de los congresistas oficialistas en la Comisión de Presupuesto

Periodo Legislativo	Grupo Político Presidente Comisión	Congresistas titulares de la Comisión	Congresistas oficialistas	Part. %	Otras bancadas	Part. %	Cuenta	Estado	Gobierno
1995-1996	C-90-NM	16	9	56 %	7	44 %	1994	Si	C90-NM
1996-1997	C-90-NM	16	9	56 %	7	44 %	1995	Si	C90-NM
1997-1998	C-90-NM	15	9	60 %	6	40 %	1996	Si	C90-NM
1998-1999	C-90-NM	15	9	60 %	6	40 %	1997	Si	C90-NM
1999-2000	C-90-NM	14	10	71 %	4	29 %	1998	Si	C90-NM
2000-2001	VV	15	5	33 %	10	67 %	1999	Si	AP
2001-2002	PP	18	8	44 %	10	56 %	2000	No	PP
2002-2003	PP	17	7	41 %	10	59 %	2001	Si	PP
2003-2004	PP	18	7	39 %	11	61 %	2002	Si	PP
2004-2005	AN	19	7	37 %	12	63 %	2003	Si	PP
2005-2006	PP	20	7	35 %	13	65 %	2004	Si	PP
2006-2007	APRA	21	6	29 %	15	71 %	2005	No	APRA
2007-2008	APRA	21	6	29 %	15	71 %	2006	Si	APRA
2008-2009	APRA	18	6	33 %	12	67 %	2007	Si	APRA
2009-2010	APRA	20	6	30 %	14	70 %	2008	Si	APRA
2010-2011	APRA	19	6	32 %	13	68 %	2009	Si	APRA
2011-2012	NGP	19	7	37 %	12	63 %	2010	No	PNP
2012-2013	NGP	18	6	33 %	12	67 %	2011	Si	PNP
2013-2014	NGP	17	6	35 %	11	65 %	2012	Si	PNP
2014-2015	NGP	22	6	27 %	16	73 %	2013	No	PNP
2015-2016	NGP	23	5	22 %	18	78 %	2014	No	PNP
2016-2017	FP	22	3	14 %	19	86 %	2015	No	PPK

Periodo Legislativo	Grupo Político Presidente Comisión	Congresistas titulares de la Comisión	Congresistas oficialistas	Part. %	Otras bancadas	Part. %	Cuenta	Estado	Gobierno
2017-2018	FP	23	3	13 %	20	87 %	2016	No	PPK
2018-2019	FP	25	3	12 %	22	88 %	2017	No	PPK
2019-2020	FP	22	1	5 %	21	95 %	2018	No	PPK
2020-2021	APP	23	1	4 %	22	96 %	2019	No	PM
2021-2022	APP	20	3	15 %	17	85 %	2020	No	PL
2022-2023	PP	25	3	12 %	22	88 %	2021	No	PL
2023-2024	SP	26	3	12 %	23	88 %	2022	No	PL
2024-2025	APP	28	3	11 %	25	89 %	2023	No	PL
2025-2026	APP	29	3	10 %	26	90 %	2024	No	PL

Leyenda: C90-NM = Cambio 90 - Nueva Mayoría; VV = Vamos Vecinos; PP = Perú Posible; NGP = Nacionalista Gana Perú; PNP = Partido Nacionalista del Perú; AN = Alianza Nacional; FP = Fuerza Popular; APP = Alianza Para el Progreso; PPK = Peruanos por el Kambio; PL = Perú Libre; PM = Partido Morado; PP = Podemos Perú; SP = Somos Perú.
Fuente: Información de la siguiente página https://www.congreso.gob.pe/cuadrocomisiones/
Elaboración propia.

ÍNDICE DE ILUSTRACIONES

Ilustración 1 La economía, necesidades y recursos escasos 25
Ilustración 2 Necesidades 26
Ilustración 3 Recursos 34
Ilustración 4 La Constitución, Estado y sus componentes 44
Ilustración 5 Intervención del Estado en la economía 49
Ilustración 6 Fallos de mercado 50
Ilustración 7 Participación del Estado en la Economía 57
Ilustración 8 Denominaciones a la participación del Estado 60
Ilustración 9 La administración financiera del Sector Público en el Perú 77
Ilustración 10 Ámbito de la Administración Financiera del Sector Público 92
Ilustración 11 Presupuesto y sus componentes 101
Ilustración 12 Tributo 117
Ilustración 13 Clasificación de los ingresos públicos 118
Ilustración 14 Fuentes de financiamiento del Presupuesto Público 121
Ilustración 15 Clasificación del gasto público 123
Ilustración 16 Fases del presupuesto público 124
Ilustración 17 Presupuesto: ingresos, meta fiscal y gastos públicos 139
Ilustración 18 Ley de Presupuesto: ingresos, gastos y disposiciones complementarias 142
Ilustración 19 Sector Público y entidades comprendidas en los anexos de la Ley de Presupuesto 2026 148
Ilustración 20 Artículo 81 de la Constitución de 1993 259
Ilustración 21 Fases del proceso de elaboración y pronunciamiento de la Cuenta General de la República 259
Ilustración 22 Proceso de elaboración, aprobación y rendición de cuentas del presupuesto del Año Fiscal 2024 272

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1 Enfoques sobre necesidades humanas 27
Tabla 2 Clasificación de la necesidad 29
Tabla 3 Características de las necesidades 30
Tabla 4 Doyal y Gough: necesidades básicas e intermedias 32
Tabla 5 Tipo de bienes y sus características 36
Tabla 6 Relación entre conceptos que describen la participación del Estado en la economía 66
Tabla 7 Administración financiera del Sector Público 91

Tabla 8 Entidades públicas por nivel de gobierno 143
Tabla 9 Estructura de la Ley de Presupuesto del Sector Público 144
Tabla 10 Presupuesto del Año Fiscal 2026: ingresos – gastos (En millones de soles) 145

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 1 Intervención del Estado en la economía 58
Cuadro 2 Universo de entidades públicas integradas en la Cuenta General del año fiscal 2024 93
Cuadro 3 Presupuesto Institucional Modificado de Gasto del Año Fiscal 2024 (En millones de soles) 94
Cuadro 4 Presupuesto Institucional de Apertura 2026: sectores, poderes del Estado y otros (En millones de soles) 146
Cuadro 5 Información comprendida en proyectos de ley de presupuesto y otros 213
Cuadro 6 Dictámenes en mayoría y en minoría: 2006-2026 228
Cuadro 7 Plazos de presentación del dictamen de presupuesto: 2006-2026 233
Cuadro 8 Entidades del Sector Público 2024 261
Cuadro 9 Estado de las cuentas generales desde 1981 hasta 2024 274
Cuadro 10 Opinión del auditor a los estados financieros, presupuestales, de tesorería y de la deuda 289
Cuadro 11 Mesa Directiva de la comisión que dictaminó la Cuenta y partido de Gobierno 292
Cuadro 12 Participación de los congresistas oficialistas en la Comisión de Presupuesto 294

ÍNDICE DE GRÁFICAS

Gráfica 1 Participación del Sector Público en el Producto Bruto Interno, Año Fiscal 2024 (En millones) 96
Gráfica 2 Presupuesto de gasto ejecutado del Sector Público: 2010-2024 (En millones de soles corrientes) 97
Gráfica 3 Presupuesto de Gasto Ejecutado del Sector Público: 2010-2024 (Porcentaje del PBI) 98
Gráfica 4 Gasto ejecutado per cápita anual: 2000, 2005, 2010, 2015, 2020 y 2024 99
Gráfica 5 Participación del sector público en el producto bruto interno: año fiscal 2026 (En millones) 153
Gráfica 6 Gasto ejecutado: 2010, 2015, 2020 y 2025 154
Gráfica 7 Ejecución del gasto público en relación con el Producto Bruto Interno (PBI) 154
Gráfica 8 Gasto ejecutado per cápita anual: 2010, 2015, 2020 y 2025 155
Gráfica 9 Prioridad del gasto por funciones (% del gasto total) 156
Gráfica 10 Gastos del sector público por países: 2023 (Porcentaje del PBI) 158

Gráfica 11 Plazo constitucional, fechas de envío de autógrafa y fecha de aprobación en el Pleno de los dictámenes: 2006 hasta 2026 196

Gráfica 12 Duración de la sustentación y debate de los proyectos de ley de presupuesto 216

Gráfica 13 Artículos y disposiciones en el proyecto de ley de presupuesto: 2006 al 2026 220

Gráfica 14 Comisión: número de artículos y disposiciones del proyecto de ley 224

Gráfica 15 Aprobación del dictamen, presentación, plazo artículo 81 e inicio de debate: 2006-2026 227

Gráfica 16 Dictamen aprobado en el Pleno: incorporaciones normativas aprobadas 2006 hasta 2026 242

Gráfica 17 Disposiciones normativas aprobadas en la Ley de Presupuesto en comparación con el Proyecto de Ley de Presupuesto: 2006 hasta 2026 244

Gráfica 18 Disposiciones normativas aprobadas en la Ley de Presupuesto a nivel de la comisión y en el Pleno del Congreso de la República: 2006 hasta 2026 245

Gráfica 19 Entidades por nivel de gobierno y su participación en el gasto del Sector Público 2024 (En porcentajes) 262

Gráfica 20 Oradores en los debates de las cuentas generales en el Pleno del Congreso:2010-2024 270

Gráfica 21 Universo de entidades y muestras para elaborar el informe de auditoría: 2010-2024 285

Gráfica 22 Muestras del universo de entidades del informe de auditoría: 2010-2024 286

Gráfica 23 Resultado de la muestra a los estados presupuestarios (En porcentaje) 287

Gráfica 24 Resultado de la muestra a los estados financieros (En porcentaje) 288

ACRÓNIMOS

APM	Asignación Presupuestaria Multianual
BCRP	Banco Central de Reserva del Perú
CAPGEFI	Centro de Capacitación en Política y Gestión Fiscal
CR	Congreso de la República
D y T	Recursos por Donaciones y Transferencias
EsSalud	Seguro Social de Salud
FONAFE	Actividad Empresarial del Estado
IGV	Impuesto General a las Ventas
IR	Impuesto a la Renta
ISC	Impuesto Selectivo al Consumo
MMM	Marco Macroeconómico Multianual
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
PBI	Producto Bruto Interno
PESPC	Presupuesto Ejecutado del Sector Público Consolidado
PETROPERÚ S.A.	Empresa Petróleos del Perú
PIA	Presupuesto Institucional de Apertura
PIAGPSP	Presupuesto Institucional de Apertura de Gastos del Presupuesto del Sector Público
PIM	Presupuesto Institucional Modificado

PMP	Programación Multianual Presupuestaria
POI	Plan Operativo Institucional
RAE	Real Academia Española
RD	Recursos Determinados
RDR	Recursos Directamente Recaudados
RO	Recursos Ordinarios
ROOC	Recursos por Operaciones Oficiales de Crédito
SBS	Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones
SIAF	Sistema Integrado de Administración Financiera
SINAPLAN	Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico

BIBLIOGRAFÍA

Álvarez Miranda, E. (2014). "El modelo económico de la Constitución Peruana". Lima: *IUS ET* VERITAS, 24(48), 256–269. Recuperado el 24 de diciembre de 2025, de https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/iusetveritas/article/view/11921/12489

Alvarez, S. (2001). *Hacienda Pública: Enfoques y Contenidos.* Madrid: Instituto de Estudios Fiscales. Universidad de Oviedo. Recuperado el 9 de agosto de 2023, de https://www.academia.edu/26976162/Hacienda_p%C3%BAblica_enfoques_y_contenidos

Aragón, M. (1986). "La Interpretación de la Constitución y el Carácter Objetivado del Control Jurisdiccional". Madrid: *Revista Española de Derecho Constitucional*. Año 6. Núm. 17. Recuperado el 17 de julio de 2023, de https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/79328.pdf

Aragón, M. (2002). *Constitución, democracia y control* (primera edición). México: Universidad Nacional Autónoma de México. Recuperado el 3 de junio de 2022, de https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/288/5.pdf

Arce, F. (1990). *El Presupuesto Gubernamental en el Perú, historias y pespectivas. Tomo I.* Lima: Editorial San Marcos.

Asociación Internacional de Presupuesto Público. (2006). *Revista Internacional de Presupuesto Público 62 Año XXXIV, noviembre/diciembre.* Buenos Aires, Argentina. Recuperado el 2 de agosto de 2021, de https://asip.org.ar/wp-content/uploads/2014/12/62-revista-internacional-de-presupuesto-publico-asip.pdf

Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial. (1997). *El Estado en un Mundo en Transformación* (primera ed.). Washington D.C., 20433. Recuperado el 9 de agosto de 2023, de https://documents1.worldbank.org/curated/en/701691468153541519/pdf/173000WDR0SPANISH0Box128708B00PUBLIC0.pdf

Barrantes, R., Manrique, S., & Glave, C. (2018). *Economía Pública, Material de Enseñanza 3.* Lima: Departamento de Economía-Pontificia Universidad Católica del Perú PUCP. Recuperado el 8 de agosto de 2023, de http://files.pucp.edu.pe/departamento/economia/ME003.pdf

Bases de Datos Políticos de las Américas (1998). *Ley de presupuesto. Análisis comparativo de constituciones de los regímenes presidenciales.* [Internet]. Georgetown University y Organización de Estados Americanos. Recuperado el 2 de agosto de 2021, de https://pdba.georgetown.edu/Comp/Legislativo/Rentas/ley.html

Cabanellas, G. (1996). *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual - Tomo II C-CH* (24.ª edición). Buenos Aires: Editorial Heliasta.

Calderón, C. (2018). *Elementos de la Hacienda Pública.* Bogotá. Recuperado el 9 de agosto de 2023, de https://repositorio.banrep.gov.co/bitstream/handle/20.500.12134/10063/LBR_2018_06.pdf?sequence=1

Castillo, L. (1992). *Finanzas Públicas* (5.ta edición). Lima.

Centro de Capacitación en Política y Gestión Fiscal del Ministerio de Hacienda (2020). *Manual de Administración Financiera del Estado.* Santo Domingo, República Dominicana. Recuperado el 8 de agosto de 2023, de https://www.hacienda.gob.do/wp-content/uploads/2020/08/MANUAL_DE_ADMINISTRACI%C3%93N_FINANCIERA_DEL_ESTADO-.pdf

Chanamé, R. (2013). "Constitución Económica". Lima: revista *Derecho & Sociedad, Derecho Constitucional*, editada por estudiantes de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Recuperado el 24 de diciembre de 2025, de https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/12788

Coelho, F. (1 de agosto de 2023). *Etimología de economía.* Obtenido de diccionariodedudas: https://www.diccionariodedudas.com/etimologia-de-economia/

Coll, Juan Carlos (s.f.). *Manual Básico de Economía, La economía de mercado, virtudes e inconvenientes.* (J. C. Coll, Editor) Recuperado el 18 de mayo de 2024, de juntadeandalucia.es: https://www.juntadeandalucia.es/averroes/centros-tic/14002996/helvia/aula/archivos/repositorio/250/271/html/economia/1c/que-es-la-economia.htm

ConceptosJurídicos.com (5 de mayo de 2024). *conceptosjuridicos.com*. Obtenido de https://www.conceptosjuridicos.com/pe/codigo-civil/

Congreso de la República (20 de octubre de 2011). Primera Legislatura Ordinaria de 2011, 15.ª. Sesión (matinal) . Recuperado el 12 de julio de 2023*, de* https://www.congreso.gob.pe/diariodebates/diariodebates/

Congreso de la República. (2022). *Diario de los Debates*, Primera Legislatura Ordinaria de 2022, 10.ª Sesión Extraodrinaria (matinal). Recuperado el 18 de julio de 2023, de chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/DiarioDebates/Publicad.nsf/SesionesPleno/6A528DFF222DD413052588B4005C0497/$FILE/PLO-2022-10(T).pdf

Congreso de la República. (2023). *Diario de los Debates*, Primera Legislatura Ordinaria 2023, 7.ª Sesión (extraordinaria - vespertina). Lima. Recuperado el 10 de noviembre de 2024, de chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/DiarioDebates/Publicad.nsf/SesionesPleno/05256D6E0073DFE905258A24004E-55AE/$FILE/PLO-2023-7(Sesi%C3%B3n-Extraordinaria.).pdf

Congreso de la República (2023). Oficio 043-2023-2024-ADP/PCR, solicitado al Congreso de la República por el portal de acceso a la información pública. Lima.

Congreso de la República (2024). *Diario de los Debates*, Primera Legislatura Ordinaria de 2024, 7.ª (Sesión Extraordinaria, matinal). Recuperado el 10 de noviembre de 2025, de https://www2.congreso.gob.pe/sicr/diariodebates/publicad.nsf/SesionesPleno/05256D6E0073DFE-905258B9300580E9E/$FILE/PLO-2024-7.pdf

Congreso de la República (12 de diciembre de 2025). *congreso*. Recuperado el 29 de diciembre de 2023, de chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://api.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MzUxOTUw/pdf

Congreso de la República (2025). *Diario de los Debates.* Primera Legislatura Ordinaria 2025, 9.ª Sesión (Vespertina) (Sesión Extraordinaria). Lima. Recuperado el 9 de noviembre de 2025, de https://www2.congreso.gob.pe/sicr/diariodebates/publicad.nsf/SesionesPleno/05256D-6E0073DFE905258CFC004E925D/$FILE/PLO-2025-9.pdf

Congreso de la República (2025). *Diario de los Debates, Primera Legislatura Ordinaria de 2025, jueves 23 de octubre de 2025.* Recuperado el 8 de noviembre de 2025, de https://www2.

congreso.gob.pe/Sicr/DiarioDebates/publicad.nsf/SesionesPleno/05256D6E0073D-FE905258D3100785237/$FILE/PLO-2025-23.pdf

Congreso de la República (2025). *Diario de los Debates,* Primera Legislatura Ordinaria 2025, 9ª Sesión (Vespertina)(Sesión Extraordinaria). Recuperado el 10 de noviembre de 2025, de chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/DiarioDebates/Publicad.nsf/SesionesPleno/05256D6E0073DFE905258CF-C004E925D/$FILE/PLO-2025-9.pdf

Congreso de la República (22 de abril de 2008). Transcripción de la Sesión Ordinaria n.º 19 de la Comisión de Presupuesto y Cuenta General del Congreso de la República, del Periodo Legislativo 2007-2008. Recuperado el 29 de abril de 2023, de https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/DiarioDebates/pubcomis.nsf/bb31927b8109ed9705256f-1c0063e796/05256eee006fc0d80525745d00762e14?OpenDocument

Congreso de la República (22 de octubre de 2015). Primera Legislatura Ordinaria de 2015 22.° Sesión (Matinal) . Recuperado el 12 de julio de 2023, de https://www.congreso.gob.pe/diariodebates/diariodebates/

Congreso de la República. (22 de octubre de 2020). Segunda Legislatura para completar el Período Parlamentario 2016-2021 21ª. Sesión (virtual y matinal) . Recuperado el 14 de julio de 2023 de https://www.congreso.gob.pe/diariodebates/diariodebates/

Congreso de la República (23 de noviembre de 2005). *Diario de los Debates.* Recuperado el 7 de julio de 2023, de https://www.congreso.gob.pe/diariodebates/diariodebates/

Congreso de la República (23 de noviembre de 2023). *Diario de los Debates.* Primera Legislatura de 2023 - 29ª Sesión matinal. Lima. Recuperado el 17 de diciembre de 2023, de https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/DiarioDebates/Publicad.nsf/SesionesPleno/05256D-6E0073DFE905258A710062833D/$FILE/PLO-2023-29.pdf

Congreso de la República (25 de noviembre de 2010). *Diario de los Debates.* Lima. Recuperado el 7 de julio de 2023, de https://www.congreso.gob.pe/diariodebates/diariodebates/

Congreso de la República (25 de noviembre de 2025). *Diario de los Debates.* Primera Legislatura Ordinaria de 2025. *28ª Sesión (vespertina).* Lima. Recuperado el 15 de diciembre de 2025, de chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/DiarioDebates/publicad.nsf/SesionesPleno/05256D6E0073DFE905258D4F006D-77F5/$FILE/PLO-2025-28.pdf

Congreso de la República (25 de Noviembre de 2025). *Diario de los Debates, Primera Legislatura Ordinaria de 2025. 28° Sesión (vespertina).* Lima. Recuperado el 15 de diciembre de 2025, de chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/DiarioDebates/publicad.nsf/SesionesPleno/05256D6E0073DFE905258D4F006D-77F5/$FILE/PLO-2025-28.pdf

Congreso de la República. (26 de noviembre de 2008). *Diario de los Debates* . Recuperado el 7 de juio de 2023, de https://www.congreso.gob.pe/diariodebates/diariodebates/

Congreso de la República. (s.f.). *Acuerdo de Junta de Portavoces.* Recuperado el 10 de julio de 2023, de https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal/#/expediente/2021/28

Congreso de la República. (s.f.). *Acuerdos de Mesa.* Recuperado el 10 de julio de 2023, de https://www.congreso.gob.pe/acuerdosdelamesadirectiva/

Congreso de la República. (s.f.). *congreso.* Recuperado el 16 de julio de 2023, de https://www.congreso.gob.pe/Docs/sites/webs/quipu/constitu/1822.htm

Congreso de la República. (s.f.). *congreso*. Recuperado el 7 de julio de 2023, de https://www.congreso.gob.pe/pley-2016-2021

Congreso de la República de España y Fundación Ceddet. (s.f.). *Módulo 1: Fundamentos Jurídicos y Políticos de la Actividad de Control de los Parlamentos. Edición 4.* Madrid.

Congreso de la República (del 28 de noviembre de 2022). *Diario de los Debate,* Primera Legislatura Ordinaria de 2022. 23.ª Sesión (matinal). Lima. Recuperado el 7 de julio de 2023, de https://www.congreso.gob.pe/diariodebates/diariodebates/

Congreso de la República. (s.f.). Departamento de Redacción del Diario de los Debates. Recuperado el 3 de julio de 2023, de https://www.congreso.gob.pe/diariodebates/diariodebates/

Congreso de la República (s.f.). *Portal de los proyectos de ley* . Recuperado el 17 de diciembre de 2023., de https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MTQ1NzM0/pdf

Contraloría General de la República (2011). *Informe 287-2011-CG/ACG-AF.* Recuperado el 3 de junio de 2023, de https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/Contdoc01_2011.nsf/d99575da99ebfbe305256f2e006d1cf0/3da90d90ff402f58052578ee006b63aa/$FILE/INF_287_2011CG_AF.pdf

Cornejo, R. (1970). *El Presupuesto Gubernamental por Programas-Teoría y Práctica.* Lima, Perú: Editorial Universitaria.

Corti, H. (2011). *Derecho Constitucional Presupuestario* (2da Edición ed.). Buenos Aires, Argentina.

Croce, E., Da Costa, M., & Juan-Ramon, V. (2002). *Programación Financiera: métodos y aplicación al caso de Colombia.* Instituto del FMI. Fondo Monetario Internacional.

Cubillo, C. (2012). *Módulo 2: La función fiscalizadora de las EFS ante las irregularidades, la corrupción y el fraude, planteamiento general* (7.ma edición). España: Tribunal de Cuentas-CEDDET.

De Vega García, P. (1997). *Neoliberalismo y Estado.* Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú. Recuperado el 6 de noviembre de 2025, de https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/pensamientoconstitucional/article/view/3296/3137

Delgado, F., & Muñiz, M. (2005). *Cuadernos de Hacienda Pública-Teoría de Impuestos.* Textos Universitarios ediuno, Universidad de Oviedo.

Deutscher Bundestag. (2022). *Ley Fundamental de la República Federal de Alemania.* Recuperado el 3 de julio de 2023, de https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80206000.pdf

Dirección General de Contabilidad (2024). *Cuenta General de la República.* Lima: Ministerio de Economía y Finanzas. Recuperado el 4 de diciembre de 2023, de https://www.mef.gob.pe/contenidos/conta_publ/Cuenta_General_Republica_2022.pdf

Domínguez, J. (2014). *Tamaño del sector público y redistribución efectiva.* extoikos. Obtenido de https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5580100.pdf

Duarte, R. (2024). Recuperado el 16 de febrero de 2024, de https://www.elheraldo.hn/opinion/columnas/como-se-gasta-el-dinero-ajeno-DH7911603

Engels, F. (1978). *Objeto y Método de la Economía Política.* México: Nuestro Tiempo S.A. Recuperado el 9 de agosto de 2023, de http://ru.iiec.unam.mx/2305/1/ObjetoMetodoDeLaEcoPol.pdf

Equipo Editorial Etecé. De: Argentina. Para: Concepto.de. (30 de septiembre de 2020). *Finanzas*. (Enciclopedia Concepto) Recuperado el 9 de agosto de 2023, de https://concepto.de/finanzas/

Espino, R. (1995). "Economía y Economía Política". *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas*. Las Palmas de Gran Canaria: Servicio de Publicaciones, Universidad de Las Palmas de Gran Canaria, 1995- ISSN 1137-0912, n. 0, 1995, p. 74. Recuperado el 21 de febrero de 2024, de https://accedacris.ulpgc.es/handle/10553/7958

Finol R., L., & Vera-Colina, M. (2011). *Módulo de estudio para la asignatura: Fundamentos de Economía y Finanzas Públicas* (Primera edición ed.). Venezuela: Ediciones del Vicerrectorado Académico, Universidad de Zulia. Recuperado el 23 de enero de 2023, de https://www.researchgate.net/profile/Lorayne-Finol-Romero/publication/323369701_Fundamento_de_Economia_y_Finanzas_Publicas/links/5a909fb70f7e9ba4296b9fb6/Fundamento-de-Economia-y-Finanzas-Publicas.pdf

Fondo Monetario Internacional. (2014). *Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas 2014.* Washington. Recuperado el 16 de febrero de 2024, de https://www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual/2014/gfsm_2014_spa.pdf

García Belaunde, D. (1998). *El Derecho Presupuestario en el Perú.* Lima, Perú: Luis Alfredo Ediciones S.R.L.

García, V. (2010). *Teoría del Estado y Derecho Constitucional.* Arequipa, Perú: Editorial Adrus. Recuperado el 19 de mayo de 2024, de chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.web.onpe.gob.pe/modEducacion/Seminarios/Dialogo-Electoral/dialogo-electoral-25-04-2018.pdf

Gimenéz, I. (2008). *Las competencias presupuestarias del Parlamento.* Madrid: Fundación Manuel Giménez Abad. Editorial Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Giuliani, C. (1993). *Derecho Financiero.* Buenos Aires: Ediciones Depalma .

Gonzáles, M. (2008). *Derechos Humanos de los Niños: Una Propuesta de Fundamentación.* Universidad Nacional Autónoma, México. Recuperado el 9 de agosto de 2023, de http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/11454

Gonzalo , L. (2005). *El Sector Público en España-Sujeto y el campo de la Actividad Financiera Pública, Régimen presupuestario de las administraciones públicas* (3.era Edición). Madrid.

Groppa, O. (2004). *Las Necesidades Humanas y su Determinación. Los aportes de Doyal y Gough, Nussbaum y Max-Neef al estudio de la pobreza.* Instituto Para la Integración del Saber, Universidad Católica Argentina, Fundación Intercambio Alemán-Latinoamericano, IX Jornadas Internacionales Interdisciplinarias, "Trabajo, riqueza, inclusión", Río Cuarto, 3, 4 y 5 de noviembre de 2004. Recuperado el 2 de junio de 2023, de https://consejopsuntref.files.wordpress.com/2017/06/las-necesidades-groppa-2004-1.pdf

Grupo Banco Mundial (5 de julio de 2025). *bancomundial.org.* Recuperado el 21 de febrero de 2024, de bancomundial.org/indicador/GC.XPN.TOTL.GD.ZS?locations=PE: https://datos.bancomundial.org/indicador/GC.XPN.TOTL.GD.ZS?locations=PE

Hernández, I. (2005). *Teoría y Política Fiscal* (1.ra ed.). (F. d. Universidad Externado de Colombia, Ed.) Colombia.

Hobbes, T. (1999). *Leviatán o La Materia, Forma y Poder de un Estado Eclesiástico y Civil* (primera edición). Madrid: Alianza Editorial.

Huerta, C. (2001). *Mecanismos Constitucionales para el Control del Poder Político.* México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de México. Recuperado el setiembre de 14 de 2022, de http://ru.juridicas.unam.mx:80/xmlui/handle/123456789/9132

Huerta, C. (2010). *Mecanismos Constitucionales del Control Político* (3ª ed.). México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de México. Obtenido de https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2749/5.pdf

Huerta, J. (2024). Recuperado el 15 de febrero de 2024, de jesushuertadesoto: https://www.jesushuertadesoto.com/articulos/articulos-en-espanol/proyecto-docente/1-objeto-y-definicion-206/

Intituto Nacional de la Administración Pública (INAP) (1981). *Revista Argentina de Administración Pública* (Año 2 - 7/8 ed.). Buenos Aires. Recuperado el 8 de agosto de 2023, de https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/inap_revista_argentina_administracion_publica_07-08_abril-septiembre_1981.pdf

Jahan, S., Saber M., A., & Papageorgiou, C. (2014). *¿Que es la economía keynesiana?* Finanzas & Desarrollo, Fondo Monetario Internacional , Washington D.C. Recuperado el 9 de agosto de 2023, de https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/2014/09/pdf/basics.pdf

Kafka, F. (1985). *Teoría Económica* (3ª edición ed.). Lima: Universidad del Pacífico, Centro de Investigación.

Kopits, G. (2001). *Reglas fiscales: ¿Un marco político útil o un ornamento innecesario?* Washington D.C. Estados Unidos: Documento de Trabajo del Fondo Monetario Internacional.

Ledesma, J. (1995). *Economía Política: necesidades, bienes, ciencia económica.* Documento de la cátedra Economía Argentina n.º 2 Facultad de Ciencias Sociales y Económicas de la Universidad Católica Argentina, Universidad Católica Argentina. Facultad de Ciencias Sociales y Económicas, Argentina. Recuperado el 26 de abril de 2024, de https://repositorio.uca.edu.ar/handle/123456789/2188

León, J. (2000). *¿Cuál es el rol del Estado?* Revista de la Facultad de Ciencias Economicas, Año 5, N° 15. Recuperado el 9 de agosto de 2023, de https://sisbib.unmsm.edu.pe/bibvirtualdata/publicaciones/economia/15/pdf/rol_estado.pdf

Lienert, I. (2010). *La función de la legislatura en los procesos presupuestarios. Notas Técnicas y Manuales.* Departamento de Finanzas Públicas. Fondo Monetario Internacional. Recuperado el 2 de agosto de 2021, de https://www.imf.org/-/media/Websites/IMF/imported-publications-loe-pdfs/external/spanish/pubs/ft/tnm/2010/tnm1004.ashx

Lindert, P. (2011). *El ascenso del sector público. El crecimiento Económico y el Gasto Social del Siglo XVIII al presente.* México: Fondo de Cultura Económica.

López, A., Martínez, C., Mangas, M., & Paparas, R. (2016). *Finanzas públicas y política fiscal - Conceptos e interpretaciones desde una visión argentina* (1ra Edición.- Los Polvorines ed.). Buenos Aires, Argentina: Universidad Nacional de General Sarmiento. Recuperado el 8 de agosto de 2023, de https://ediciones.ungs.edu.ar/wp-content/uploads/2020/03/9789876302357-completo.pdf

Macón, J. (2001). *Economía del Sector Público.* Bogotá: Mc Graw Hill.

Makón, M. (1999). *Sistemas Integrados de Administración Financiera Pública en América Latina.* Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social/ILPES. Naciones Unidas/CEPAL, Consejo Regional de Planificación. Recuperado el 8 de agosto de 2023, de https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/6c70df17-8fac-48f2-a7e4-d385f50c455d/content

Maquiavelo, N. (1873). *Discursos sobre la Primera Década de Tito Livio.* (L. Navarro, Trad.) Recuperado el 30 de noviembre de 2025, de https://ww3.lectulandia.co/book/discurso-sobre-la-primera-decada-de-tito-livio/

Martínez, M. (2007). *El Control Parlamentario sobre el Presupuesto Público.* Secretaria General de Presupuesto y Gastos. Institutos de Estudios Fiscales. Recuperado el 23 de junio de 2023, de http://bases.cortesaragon.es/bases/NDocumenVIII.nsf/03fdeeedfaf2d93dc1256c8d-002bc928/e44ef04ea88162a2c1257af5003e1060/$FILE/48_Control.pdf

Martínez, M., García, L., & Almudí, J. (2018). *Lecciones de Derecho Financiero y Tributario* (Décimo Tercera Edición). Madrid.

Maslow, A. (1991). *Motivación y Personalidad.* Madrid: Diaz de Santos, S.A. Recuperado el 3 de mayo de 2024, de https://batalloso.com/wp-content/uploads/2021/09/Maslow-Abraham-Motivacion-Y-Personalidad.pdf

Menger, C. (2020). *Principios de Economía Política.* Madrid: Unión Editorial.

Mijangos, M. (1996). *Control del Gasto Público.* México: Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Boletín 87. Recuperado el 17 de julio de 2023, de https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/3454/4067

Ministerio de Economia y Finanzas (2024). *Evaluación sobre el Sistema tributario correspondiente al año 2023.* Lima. Recuperado el 11 de diciembre de 2023, de https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MTI1MTMz/pdf

Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2019). *Aspectos Generales del Proceso Presupuestal Colombiano* (Cuarta Edición). Bogotá. Recuperado el 16 de febrero de 2024, de https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Normograma/Lineamiento%20Ministerio%20de%20Hacienda%20y%20Credito%20P%C3%BAblico.pdf

Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuestos, República de Chile (1978). *Administración Financiera del Estado.* Santiago de Chile: Impreso en los TT.GG del Instituto Geográfico Militar de Chile. Recuperado el 11 de febrero de 2021, de http://bibliotecadigital.dipres.gob.cl/bitstream/handle/11626/16506/ADMINISTRACI%C3%93N%20FINANCIERA%20DEL%20ESTADO.pdf?sequence=1&isAllowed=

Moya, P. (2015). *Introducción a la Mercadotecnia.* Colombia. Recuperado el 23 de abril de 2024, de https://librosaccesoabierto.uptc.edu.co/index.php/editorial-uptc/catalog/view/48/78/2859

Muñiz, L. (2009). *Control Presupuestario, Planificación, Elaboración y Seguimiento del Presupuesto.* Barcelona: ACCID.

Navarro, E. (2018). *La Libertad Económica y su Protección Constitucional en Chile e Hispanoamérica: Especial Referencia al Caso de Perú.* Recuperado el 14 de agosto de 2023, de https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/20886/20587

OCDE et. al. (2025). *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 2025.* Paris: OECD Publishing. Recuperado el 11 de diciembre de 2023, de https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/5a7667d6-es.pdf?expires=1708386888&id=id&accname=guest&checksum=13D701B212180AF3CFE24A6794B3CE58

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2012). *Prácticas Óptimas de la OCDE para lograr la Transparencia Presupuestaria. Trimestre Fiscal n.° 99.* Recuperado el 2 de agosto de 2021, de https://biblat.unam.mx/hevila/Trimestrefiscal/2012/no99/5.pdf

Osorio, L. (2017). *El Concepto de Poder en Economía.* Revista de Estudios Interdisciplinarios en Ciencias Sociales. Maracaibo, Venezuela: Universidad Privada Dr. Rafael Belloso Chacín. Recuperado el 9 de agosto de 2023, de file:///C:/Users/Roberto/Downloads/Dialnet-ElConceptoDePoderEnEconomia-6219239%20(1).pdf

Pacheco, J. (9 de febrero de 2024). *webyempresas*. Obtenido de https://www.webyempresas.com/finanzas-publicas-en-que-consisten-por-que-son-necesarias/

Petrei, H. (1997). *Presupuesto y Control, pautas de reforma para América Latina.* Washington D.C. Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo.

Piernas y Hurtado, J. (1875). *Manual de Instituciones de Hacienda Pública Española.* Madrid. Recuperado el 8 de enero de 2024, de http://www.bde.es/bde/es/secciones/servicios/Profesionales/Biblioteca/Biblioteca.html

Planas, P. (1997). *Derecho Parlamentario.* Lima: Ediciones Forense.

Plazas, M. (2006). *Derecho de la Hacienda Pública y Derecho Tributario - Tomo I .* Bogotá: Editorial Temis S.A.

Premchand, A., & Antonaya, A. (1988). *Aspectos del Presupuesto Público.* Washington D.C.: Fondo Monetario Internacional. Recuperado el 22 de mayo de 2022, de https://www.elibrary.imf.org/display/book/9781557750143/9781557750143.xml

Programa de las naciones Unidas para el Desarrollo. (2006). *Sinopsis, Las Nuevas Finanzas Públicas.* Nueva York, Oxford University Press. Recuperado el 8 de agosto de 2023, de https://www.uv.mx/personal/clelanda/files/2014/09/Kaul-Inge-2010-Nuevas-finanzas-publicas.pdf

Puig LL., M., Sabater M., P., & Rodríguez Á., N. (2012). "Necesidades Humanas: Evolución del Concepto según la Perspectiva Social". *Revista de Ciencias Sociales*, núm. 54, Móstedes, España. Recuperado el 2 de agosto de 2023, de https://www.redalyc.org/pdf/4959/495950250005.pdf

Ramírez, D. (2015). *Gary Stanley y su Enfoque del Método Económico.* Mérida. Recuperado el 10 de abril de 2024, de https://www.academia.edu/11934305/Gary_Stanley_Becker_y_su_Enfoque_del_M%C3%A9todo_Econ%C3%B3mico

Real Academia Española. (2 de agosto de 2023). *RAE*. Obtenido de https://dle.rae.es/necesidad

Real Academia Española. (2023). *RAE*. Recuperado el 16 de febrero de 2024, de https://dpej.rae.es/lema/control-fiscal

Real Academia Española, Diccionario panhispánico del español jurídico (2023). *RAE*. Recuperado el 9 de febrero de 2024, de https://dpej.rae.es/lema/estado1

Real Academia Española. Diccionario panhispánico del español jurídico. (2023). *RAE*. Recuperado el 17 de febrero de 2024, de https://dpej.rae.es/lema/control

Recoder, T. (2009). *Ley de Presupuestos: singularidades y problemas.* España: Fundación CEDDET.

Rico, F., Villanueva, A., & Rico, H. (2015). *Economía Pública.* Barranquilla: Ediciones Universidad Simón Bolivar. Recuperado el 9 de agosto de 2023, de https://bonga.unisimon.edu.co/bitstream/handle/20.500.12442/1210/Econom%C3%ADa%20p%C3%BAblica.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Robbins, L. (1944). *Ensayo Sobre la Naturaleza y Significación de la Ciencia Económica.* México: Fondo de Cultura Económica. Recuperado el 31 de junio de 2023, de https://www.docsity.com/es/docs/ensayo-sobre-la-naturaleza-y-significacion-de-la-ciencia-economica/3460571/

Rodríguez, A. (1970). *El Presupuesto del Estado, Introducción al Derecho Presupuestario.* Madrid: Editorial Tecnos.

Rodríguez, V. (1998). *Diccionario Bursátil Económico y Financiero.* Lima.

Roel A., L. (2025). *Interpretación Constitucional y el Rol de los Jueces.* Lima: Congreso de la República. Centro de Estudios Constitucionales y Parlamentarios. Recuperado el 6 de agosto de 2025, de https://cursos.congreso.gob.pe/CECP/pluginfile.php/71458/mod_resource/content/1/TEMA%201%20-%20Estado%20Const%20de%20Derecho%5EJ%20TC%20y%20su%20rol%20-%20LRA%20-%20PPT.pdf

Rosen, H. (2008). *Hacienda Pública* (Séptima Edición). España. Obtenido de https://maestriaunam.diputados.gob.mx/documentos/mat6consultaG1/material%20profesor/Rosen%20-%20Hacienda%20Publica.pdf

Rosseau, J.-J. (2003). *El Contrato Social o Principios de Derecho Político.* (L. H. Donghi, Trad.) Buenos Aires: Editorial La Página S.A. Recuperado el 20 de diciembre de 2025, de chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://proletarios.org/books/Rousseau-El_contrato_social.pdf

Sabino, C. (2 de mayo de 2024). *eumed.net*. Obtenido de https://www.eumed.net/cursecon/dic/R.htm

Sartori, G. (1999). *Elementos de Teoría Política* (primera edición en Ensayo ediciones). Madrid: Alianza Editorial S.A.

Schumpeter, & Joseph. (1954). *Historia del Análisis Económico.* Barcelona: 1.ª edición 2015: Ariel (Planeta, S.A).

Seldon, A., & Pennance, F. (1975). *Diccionario de Economía.* Barcelona: Oikos-tau-ediciones.

Senado de España. (6 de diciembre de 2025). *www.senado.es*. Obtenido de www.senado.es: https://www.senado.es/web/conocersenado/normas/constitucion/detalleconstitucioncompleta/index.html#t7

Silva , J., Páez, P., & Rodríguez, P. (2008). *Finanzas Públicas Territoriales.* Bogotá D.C: Escuela Superior de Administración Pública (ESAP). Programa de Administración Pública Territorial.

Smith, A. (2013). *La Riqueza de las Naciones.* Madrid: Alianza editorial S.A.

Soca, R. (1996). *elcastellano*. Recuperado el 7 de febrero de 2022, de https://www.elcastellano.org/palabra/control

Stiglitz, J. (2000). *La economía del sector público* (3.ª ed.). Barcelona, España: Antoni Bosch Editor S.A.

Suárez, C. (2019). *Ingresos tributarios en el presupuesto 2020.* Lima: Sunat. Recuperado el 9 de julio de 2022, de https://www.congreso.gob.pe/Docs/comisiones2019/Presupuesto/files/exposiciones/ppt_sunat_-_congreso-presupuesto,_septiembre_2019_vf.pdf

Tacuba, A. (2016). *Las Funciones del Presupuesto Público en la Economía. Revisando los Fundamentos y las Experiencias.* México. Recuperado el 2 de febrero de 2022, de https://revistas.userena.cl/index.php/ruta/article/view/800/875

Tagliani, P. (2021). *Lecciones de Economía del Sector Público*, 1ª ed. Viedma ed, Argentina: Universidad Nacional del Comahue 1972. Recuperado el 8 de agosto de 2023, de https://admin.curza.uncoma.edu.ar/publicaciones/wp-content/uploads/sites/19/2021/08/LECCIONES-ECONOMIA-SECTOR-PUBLICO.pdf

Tribunal Constitucional. (10 de noviembre de 2020). Expediente 00006-2019-PI/TC, Fundamentos 25 y 26. Lima. Recuperado el 13 de enero de 2023, de https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2021/00006-2019-AI.htm

Tribunal Constitucional. (11 de noviembre de 2003). Exp. n.° 008-2003-AI/TC. Lima. Recuperado el 9 de febrero de 2024, de https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2003/00008-2003-AI.html

Tribunal Constitucional. (24 de abril de 2006). Exp. n.° 047-2004-AI/TC, fundamento 16. Recuperado el 26 de agosto de 2025, de https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2006/00047-2004-AI.html

Tribunal Constitucional. (26 de octubre de 2012). Expediente n.° 0007-2012-PI/TC, Fundamento 27. Lima. Recuperado el 16 de febrero de 2024, de https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2012/00007-2012-AI.html

Tribunal Constitucional. (3 de setiembre de 2015). Expedientes núms. 003-2013-PI/TC, 0004-2013-PI/TC y 0023-2013-PI/TC, Fundamento 11. Lima. Recuperado el 16 de febrero de 2024, de https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2015/00003-2013-AI%2000004-2013-AI%2000023-2013-AI.pdf

Tribunal Constitucional. (30 de noviembre de 2021). Expediente n.º 00013-2021-PI/TC, Fundamento 99. Lima. Recuperado el 16 de febrero de 2024, de https://img.lpderecho.pe/wp-content/uploads/2021/12/Expediente-00013-2021-AI-LPDerecho.pdf

Tribunal Constitucional (31 de diciembre de 2004). Expediente 004-2004-CC/TC, Fundamento 6. Lima. Recuperado el 8 de agosto de 2023, de https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/00004-2004-CC.html

Tribunal Constitucional (s.f.). Expediente 007-2012-PI/TC, Fundamento 25. Recuperado el 16 de febrero de 2024, de https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2012/00007-2012-AI.pdf

Universidad Rey Juan Carlos. (2003). *Hacienda Pública.* Programa de Asignatura, Licenciatura en Administración y Dirección de Empresas, Universidad Rey Juan Carlos, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. Recuperado el 9 de agosto de 2023, de https://www.yumpu.com/es/document/read/37832751/programa-hacienda-ladepdf-fcjs-universidad-rey-juan-

Uribe, R. (1999). "*El Gasto Público: una reducción bien difícil".* Medellín, Colombia: revista *Semestre Económico* Vol. 3, n.° 6. Recuperado el 10 de agosto de 2023, de https://revistas.udem.edu.co/index.php/economico/article/view/1418/1489

Valbe, A. (30 de abril de 2024). *educación.sanjuan.edu.ar*. Obtenido de http://educacion.sanjuan.edu.ar/mesj/LinkClick.aspx?fileticket=BQE-NO_Mr-o%3D&tabid=705&mid=1804

Villegas, H. (2000). *Manual de las Finanzas Públicas.* Buenos Aires: Ediciones Depalma.

Villegas, H. (2009). *Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario* (9ª edición). Buenos Aires: Editorial Astreo.

Von Mises, L. (2011). *La Acción Humana, Tratado de Economía* (Décima Edición). Unión Editorial. Recuperado el 19 de mayo de 2024, de chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://jeffersonamericas.org/wp-content/uploads/2020/07/La-accion-Humana.pdf

Yamamoto, H. (2007). *Instrumento de Control Parlamentario. Unión Interpalamentaria.* Ginebra, Suiza. Recuperado el 18 de julio de 2023, de http://archives.ipu.org/PDF/publications/oversight08-s.pdf

Zamarriego, F. (2014). *La Martriz del gasto de Milton Friedman.* Madrid: Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. Universidad Pontificia Comillas. Recuperado el 17 de julio de 2023, de https://repositorio.comillas.edu/jspui/bitstream/11531/95/1/TFG000023.pdf

Zamora, F. (1962). *Tratado de Teoría Económica.* México: Fondo de Cultura Económica.

Impreso en Imprenta del Congreso de la República
Jirón Junín 330 (sótano, edificio Roberto Ramírez del Villar)
Lima – Perú
300 ejemplares

CONGRESO
DEL PERÚ

CECP | CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES Y PARLAMENTARIOS

Dirección:

Jirón Carabaya n.° 547,
edificio "Carabaya", 6to. piso
Lima-Perú