

Capítulo II: Historia del Derecho Presupuestario	59
1. Orígenes	59
2. El presupuesto en el Perú	
2.1 Desarrollo en el Perú. Primera época	65
2.2 Desarrollo en el Perú. Segunda época	70
2.3 Desarrollo en el Perú. Tercera época	77
2.4 Desarrollo en el Perú. Cuarta época	82
2.5 Desarrollo en el Perú. Quinta época	90
2.6 Desarrollo en el Perú. Sexta época	98
3. Actualidad	109

CAPÍTULO II

HISTORIA DEL DERECHO PRESUPUESTARIO

“¿Hasta cuándo se desentenderá nuestro digno Ministro de Hacienda de los repetidos clamores con que se le ha pedido la publicación del Presupuesto General de la República que, con gracia y donaire inimitable, remitió a la Cámara de Diputados media hora después que ésta diera por concluidas las sesiones?”

El Comercio, 18 de diciembre de 1845

1. Orígenes

La institución presupuestaria tiene un claro origen político. Diversos tratadistas lo ubican en Inglaterra, concretamente en 1215, fecha en la que el Rey Juan de Inglaterra,⁽⁷⁸⁾ apodado “sin tierra” otorga la Carta Magna por obra y presión de la mayor parte de los barones y prelados del reino.⁽⁷⁹⁾ Recordemos

⁷⁸ Juan de Inglaterra fue desapoderado de la región de Normandía (norte de Francia) por su primo el Rey Felipe Augusto de Francia quien las sometió a la corona francesa. De ahí el apodo del Rey Juan.

⁷⁹ Villegas, Héctor, op. cit. p. 353 y De Juano, Manuel, op. cit. Tomo III p. 369-370. También en Pereira M., Antonio Carlos, “El ejemplo constitucional de Inglaterra”, Universidad Complutense, Madrid 1992, página 47 y siguientes. Entre nosotros, Chávez Molina sostiene que su origen se encuentra en el Bill of Rights de 1689 con Guillermo de Orange. Chávez Molina, Juan, “El presupuesto funcional por programas”, en Gaceta Jurídica, Tomo 15, marzo de 1995, p. 45.

que hasta ese momento, el patrimonio y los recursos del Estado estaban confundidos con los del monarca, y que los gastos se sufragaban de acuerdo a su mejor parecer, con los recursos que provenían de su dominio. Pero, poco a poco, esos recursos no fueron suficientes y se tuvo que recurrir, con mayor frecuencia, a los dineros particulares vía el impuesto. Es así, que la imposición comenzó a ser un recurso utilizado para atender los gastos ocasionados por las guerras o las pestes. El uso cada vez más frecuente del impuesto generó la creciente reacción que llevó al otorgamiento de la Carta Magna.

A la sazón, la Carta Magna disponía en su artículo 12 que: "*No se podrá exigir Scutaye (fonsadera)*⁽⁸⁰⁾ *ni auxilio en nuestro reino, sin el consentimiento general, a menos que fuese para el rescate de nuestra persona, para armar caballero a nuestro hijo primogénito y para casar (una sola vez) a nuestra hija mayor. Con este fin sólo se podrá establecer un auxilio razonable y la misma regla se seguirá con las ayudas de la ciudad de Londres*".⁽⁸¹⁾ En consecuencia, salvo en los casos señalados, para obtener auxilio o "scutage", el Rey deberá tener el consentimiento general, que no era otra cosa que la reunión, previa convocatoria, de arzobispos, obispos, abades, duques y barones principales para decidir sobre el asunto.

Por Acta de 1297 o *Estatuto de Tallagio non concedendo*, bajo Eduardo I, se determinó que era necesario el consentimiento del Parlamento para que el Rey pudiera imponer exacciones colectivas. Dicho estatuto decía que "*No se impondrá ni cobrará contribución alguna por Nos ni por nuestros herederos en nuestro reino, sin haber obtenido el consentimiento de los arzobispos, obispos, condes, barones, caballeros, pueblo y demás hombres del país*".⁽⁸²⁾ En 1344 se establece, que el destino de los recursos de la Corona, estarán encuadrados dentro de la autorización de los Comunes.

Posteriormente, bajo Carlos I, en 1628, con ocasión de la *Petición de Derechos*, recordando el acta de 1297 de Eduardo I, se solicita que cualquier imposición directa que no fuera autorizada por el Parlamento, sufría de nulidad. Así, esta Petición decía que "*suplican humildemente a Vuestra Excelentísima*

⁸⁰ Antiguos impuestos medievales pagados para no ir a la guerra.

⁸¹ Rubio Llorente, Francisco y Daranas Peláez, Mariano, "Constituciones de los estados de la Unión Europea", Editorial Ariel, Barcelona 1997, p. 255.

⁸² Ahumada, Guillermo, op. cit. p. 368.

Majestad que nadie esté obligado en lo sucesivo a realizar donación gratuita, prestar dinero ni hacer contribuciones voluntarias, ni a pagar impuesto o tasa alguna, salvo consentimiento común otorgado por la ley del Parlamento".⁽⁸³⁾ Poco tiempo después, en 1689,⁽⁸⁴⁾ durante el reinado de Guillermo de Orange, a través del *Bill of Rights*, se prohibió toda exigencia de tributos distinta a la autorizada por el Parlamento, declarando ilegal y nula toda cobranza de impuestos para la Corona, sin el consentimiento del Parlamento.⁽⁸⁵⁾ Esa misma tabla de derechos logró además, establecer como prohibición la existencia de un ejército permanente en época de paz sin el consentimiento del Parlamento.⁽⁸⁶⁾ Más tarde, con Guillermo IV (1830-1837), se logró verificar el destino de los gastos de la administración civil y en la época victoriana, los gastos civiles y militares, estaban plenamente controlados por el Parlamento. Fue un largo camino lleno de enfrentamientos entre ambos, siempre tratando de hacer respetar las disposiciones emanadas de los Comunes.

En Francia la historia de esta institución, a pesar de la Revolución, fue distinta. Los Estados Generales convocados por los soberanos jamás protestaron por ninguna imposición, a pesar que teóricamente afirmaban el principio de que ningún impuesto podía recaudarse sin su consentimiento, que dicho sea de paso, a veces se daba por adelantado. Pero con la revolución de 1789, comienza en Francia la vida del derecho presupuestario.⁽⁸⁷⁾ Al mes de instalada la Asamblea General se dictó este texto:

"La Asamblea Nacional, considerando que las contribuciones tal como se perciben actualmente en el reino, no habiendo sido consentidas por la Nación, son ilegales y por consiguiente nulas en su creación, extensión o prórroga, declara consentir provisionalmente por la Nación, que los impuestos y contribuciones, aunque ilegalmente establecidos y percibidos, continúen siendo recaudados de la misma manera hasta el día

⁸³ Rubio Llorente, Francisco y Daranas Peláez, Mariano, op. cit. p. 260.

⁸⁴ Juan Lino Castillo considera que a partir de esta fecha queda establecido el derecho inglés sobre el presupuesto. J.L. Castillo, "Derecho presupuestario en el Perú" Editorial P.T.C.M. Lima 1950 p. 17

⁸⁵ E.C.S. Wade and A.W. Bradley, "Constitutional and administrative Law", 11ma edición, Longman, London 1993, p. 210.

⁸⁶ Ahumada, Guillermo, op. cit. 370.

⁸⁷ Ahumada, Guillermo, op. cit. p. 371.

de la disolución de la presente Asamblea. Pasado ese día, la Asamblea Nacional entiende y decreta que toda recaudación de impuestos y contribuciones de cualquier especie, que no hubiesen sido designados formalmente y libremente, acordados por la Asamblea, cesará totalmente en todas las provincias del reino".

La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, artículo 14 señalaba como derecho de los ciudadanos:

"el de comprobar por sí mismos o por intermedio de sus representantes, la necesidad de la contribución pública, de consentirla libremente y de vigilar su empleo".

Sin embargo, el absolutismo impidió el reconocimiento y ejercicio de estos derechos hasta entrado el siglo XIX (Ley de 25 de marzo de 1817).⁽⁸⁸⁾

En las "Espanas", también forzadas por las circunstancias, las Cortes de Cádiz establecieron en la constitución de 1812:

"Artículo 338.- Las Cortes establecerán ó confirmarán anualmente las contribuciones, sean directas ó indirectas, generales, provinciales ó municipales, subsistiendo las antiguas, hasta que se publique su derogación ó la imposición de otras".

"Artículo 341.-Para que las Cortes puedan fixar los gastos en todos los ramos del servicio público, y las contribuciones que deban cubrirlos, el secretario del Despacho de Hacienda las presentará luego que estén reunidas, el presupuesto general de los que estimen precisos, recojiendo cada uno de los secretarios del Despacho respectivo á su ramo".

Lamentablemente esta constitución sólo tuvo dos años de vigencia en el Perú, ya que como es sabido, esta Carta es sancionada durante la ocupación napoleónica de la península. Una vez restablecida la monarquía, Fernando VII se ocupó de dejarla sin efecto.⁽⁸⁹⁾ Tuvo que pasar todavía mucho tiempo antes

⁸⁸ De Juano, Manuel, op. cit. p. 354.

⁸⁹ La Constitución de Cádiz o Gaditana tuvo una vigencia del 19 de marzo de 1812 al 4 de mayo de 1814 para España y sus dominios de Ultramar. Sin embargo, sólo para España y

que estos enunciados fueran puestos en práctica.

Por otro lado, en Alemania, como veremos más adelante, el desarrollo de esta institución trajo otras consecuencias, pero lo que nos interesa saber en este punto es que, hasta la segunda mitad del siglo XIX, el derecho del Parlamento de aprobar y controlar los gastos no estaba plenamente reconocido por el Emperador, entre otras cosas, por el origen mismo del constitucionalismo y la democracia alemana. En este siglo, Hitler y la dictadura del nacional-socialismo no dejaron desarrollar esta institución.

Este rápido recuento de acontecimientos históricos nos permite comprender que el presupuesto, el derecho que tiene el Parlamento de aprobar los ingresos y autorizar los gastos y controlar su empleo, fue fruto de largas luchas. Para reyes y príncipes, siempre fue incómodo este control, y por ese motivo, tardó tanto en consolidarse. Comprendemos también su estrecha vinculación con el Derecho Constitucional, porque el Derecho Presupuestario, fue igualmente el resultado de luchas políticas por el poder, o al menos por una parte de él, entre el Soberano y sus gobernados.

Así, los representantes del pueblo lograron primero, que el Rey admitiera que ningún impuesto podía ser establecido sin su consentimiento. Acto seguido, y como lógico corolario, pudieron lograr que también fuera controlado por el Parlamento, el destino y uso de los fondos que precisamente habían autorizado. Posteriormente se dieron cuenta que no tenía mayor valor esa autorización, si la vigencia de ésta no se hallaba dentro de ciertos límites temporales, y que por tanto, era preciso que el Parlamento la renueve. Ese criterio era válido no sólo para los impuestos sino también para los gastos. Entonces, la autorización del Parlamento tuvo vigencia anual.⁽⁹⁰⁾ Esta práctica llevó a presentar para su aprobación, en un solo documento, los ingresos y los gastos para el año siguiente,⁽⁹¹⁾ lo que más tarde constituiría el principio de unidad.

Resumiendo, de estos acontecimientos extraemos dos consecuencias importantes:

México esta Constitución será restablecida en 1820 y nuevamente en 1836.

⁹⁰ Duverger sitúa este acontecimiento a finales del siglo XVII, ver op. cit. p. 225

⁹¹ Villegas, Héctor, op. cit p. 370

- Que los gastos del Estado ya no eran más secretos y,
- Que separaba el patrimonio del Estado del soberano.

En épocas más recientes, el crecimiento de las necesidades financieras, ocasionó e impuso la organización de un sistema permanente de ingresos, es decir, desconectó el aspecto tributario de la aprobación anual del presupuesto. Con este hecho la ley presupuestaria perdió importancia con respecto a los ingresos públicos. La administración no exigía los tributos en razón de la autorización contenida en la ley de presupuesto, sino en leyes permanentes, propias de cada tributo, que establecían el hecho imponible, el sujeto activo y pasivo, las exoneraciones o los plazos de pago.⁽⁹²⁾ En la mayoría de los países aún se consigna los ingresos en la ley de presupuesto, pero de manera referencial. En cambio, la parte correspondiente a los gastos, continúa prácticamente con su sentido originario, una autorización limitativa.

Vale la pena hacer una breve referencia al caso de los Estados Unidos de América por su singularidad. Los colonos, a pesar de haber traído consigo la tradición de la madre patria, al sancionar la Constitución sólo hicieron vagas referencias al presupuesto y en la práctica se confió a las Cámaras la elaboración del mismo. Esto sucedió a nivel federal y estatal, por lo que trajo serios inconvenientes. El tiempo creó la conciencia suficiente entre republicanos y demócratas sobre la necesidad de una reforma. En 1910 el presidente Taft designó una Comisión de Economía y Eficiencia, la cual finalmente recomendó que la responsabilidad de la elaboración del presupuesto debía recaer directamente en el Presidente. No tomado en cuenta inicialmente por el Congreso, sí tuvo efectos en la mayor parte de los estados, quienes comenzaron algunas reformas constitucionales para confiar la elaboración del presupuesto al gobernador. A la larga esto influyó a nivel nacional, y en 1920 el Congreso sanciona la Ley Nacional de Presupuesto y Contabilidad. El proyecto fue vetado por el presidente Wilson, pero promulgado al año siguiente por el presidente Harding a insistencia de las Cámaras. Esta ley creaba una oficina del presupuesto dependiente directamente del Presidente y de la Tesorería. Completó la reforma, la creación de una oficina general de contabilidad bajo la dirección de un funcionario directamente responsable ante el Congreso.⁽⁹³⁾

⁹² Rodríguez Bereijo, Alvaro, "El presupuesto del estado. Introducción al derecho presupuestario" Editorial Tecnos, Madrid 1970, p. 16

⁹³ Ahumada, Guillermo, op. cit. p. 374-375.

2. El presupuesto en el Perú

2.1 Desarrollo en el Perú. Primera Época

En el Perú, el derecho presupuestario no fue el fruto de esta clase de desarrollo histórico. Cuando se funda la República, la situación no era de las mejores. Basta recordar las palabras del ministro de Hacienda Unanue, llamado a colaborar con San Martín, en una exposición ante el Congreso. Para graficar la situación, dijo haber encontrado las cajas fiscales barridas.⁽⁹⁴⁾ En realidad, la situación se ajustaba a lo dicho. Basadre⁽⁹⁵⁾ describe esos momentos así: *"El Virreinato del Perú se empobreció notablemente durante la guerra de independencia. La lucha a la que estuvo obligado primero en Chile, el Alto Perú, el norte de Argentina y Quito le arrancó dinero, hombres, materiales. El desembarco de la expedición libertadora de San Martín dio lugar a que el comercio exterior quedara anulado; y en el interior, los reclutamientos de soldados, los empréstitos forzados o no, las degradaciones, y la inseguridad arruinaron a la agricultura, la minería y las industrias"*.

No hubo tiempo pues, para debates ni para organizar un sistema de rentas y gastos.⁽⁹⁶⁾ La guerra imponía necesidades y prioridades. Aún así, con tropas realistas en territorio peruano, se promulga la primera constitución, la constitución de 1823.⁽⁹⁷⁾ Los liberales de aquella época, que concibieron en el nuevo estado independiente la forma de organización republicana, consignaron como atribuciones del Congreso la de *"decretar las contribuciones, impuestos y derechos para el sostén y defensa de la República"* y la de *"examinar y aprobar la inversión de caudales públicos"*.⁽⁹⁸⁾ También consignaba como atribuciones del Presidente de la República *"decretar la inversión de los*

⁹⁴ Ugarte, César Antonio, "Bosquejo de la historia económica del Perú" Banco Central de Reserva del Perú, Lima 1980, p. 103

⁹⁵ Basadre, Jorge, "Historia de la República del Perú" Tomo I. Editorial Universitaria, Lima 1983 p. 136

⁹⁶ Ilustrativo es lo que Basadre califica de pintoresco, el decreto publicado en agosto de 1821 ofreciendo un premio a quien presentara el mejor plan de hacienda para el Perú.

⁹⁷ Todas las referencias a textos constitucionales desde 1821 a 1979, e incluso la constitución de Cádiz de 1812, han sido tomadas de García Belaunde, Domingo, "Las constituciones del Perú" Edición oficial, Lima 1993.

⁹⁸ En aquella época, "contribuciones" englobaba todas las imposiciones. Para la moderna doctrina, las contribuciones junto con los impuestos y las tasas constituyen los tributos.

caudales destinados por el Congreso á los diversos ramos de la administración pública".

Más adelante, el artículo 149 señala que *"el presupuesto de los gastos públicos fijará las contribuciones ordinarias, mientras se establece la única contribución. Adoptándose por regla constante el acrecer la Hacienda por el fomento de los ramos productivos, a fin de disminuir las imposiciones en cuanto sea posible"*, además establece que será el ministro de Hacienda el que presenta anualmente ante el Congreso *"el presupuesto de los gastos precisos para el servicio de la República"*. Como puede verse por esto último, los constituyentes tenían nociones de lo que hemos llamado la hacienda clásica. Esta Constitución, que dedica un capítulo al tratamiento de la hacienda,⁽⁹⁹⁾ tiene el mérito de establecer los siguientes principios:

- Sólo el Congreso tiene la facultad de crear tributos y la de ejercer un control sobre su uso y empleo.
- Anualidad del presupuesto.
- La facultad del ejecutivo de administrar la hacienda.

Es evidente que el constituyente de 1822 tenía perfectamente claras las nociones sobre la función del Congreso, en cuanto, a que le corresponde a éste aprobar los tributos y autorizar los gastos. Y al ejecutivo le correspondía administrar la hacienda, decidir en qué se va a invertir los dineros públicos, establecer prioridades, es decir, practicar una política económica, algo que no veremos en las siguientes cartas.

Los gobiernos de 1822-1825 tuvieron que desplegar los más grandes esfuerzos para salvar la situación de angustia fiscal y atender los gastos de la guerra de independencia. Se trató de salvar el constante desequilibrio fiscal en base a fracasadas reorganizaciones del sistema tributario, que se sumergía en un sistema colonial de contribuciones.⁽¹⁰⁰⁾

La siguiente Carta, la constitución de 1826, marcó un retroceso con

⁹⁹ Hecho que no se repite hasta la constitución de 1979

¹⁰⁰ Ugarte, César Antonio, op. cit p. 104

respecto a la anterior.⁽¹⁰¹⁾ La Cámara de los Tribunales tenía la "iniciativa" en las contribuciones anuales, en otras palabras, se cambió la facultad exclusiva de decretar contribuciones por una "iniciativa". Por el lado del ejecutivo, se pasa de un poder administrador de rentas, a la función de "cuidar" la recaudación e inversión de ellas. Notable retroceso, fruto seguramente de los acontecimientos políticos de entonces.

Si Unanue se quejaba, durante el Protectorado de San Martín, de haber encontrado las cajas fiscales barridas, al volver después de Bolívar, no debe haber encontrado ni las cajas⁽¹⁰²⁾ y es que, en palabras del historiador Paz Soldán⁽¹⁰³⁾ *"con Bolívar frente a la República no podía haber hacienda, porque ordenaba gastos sin fijarse en las entradas ni dar cuenta al ministerio"*. Pero ese no fue el único problema. La recaudación estaba a cargo de autoridades políticas provinciales y distritales, una especie de descentralización presupuestal, que dentro de estos años de inestabilidad política, actuaban sin ningún control.⁽¹⁰⁴⁾ Los ministros de Hacienda desde Lima, solicitaban el envío de los caudales y las respectivas cuentas, así como también prohibían el pago de cualquier suma sin su autorización, pero fue en vano.⁽¹⁰⁵⁾ El "colonial" Tribunal Mayor de Cuentas fue sustituido por la Contaduría General de Valores hasta 1839 en que se regresó al Tribunal. Pero ni esta institución, a pesar de sus múltiples reformas, tuvo la eficacia necesaria para controlar la recaudación ni la inversión de rentas públicas.

A esta época corresponde el primer proyecto de presupuesto de la República. Durante el gobierno de La Mar, el ministro de Hacienda Morales Ugalde (1827), formula lo que podríamos considerar un presupuesto,⁽¹⁰⁶⁾ aunque en realidad fue agrupar en un solo documento los ingresos públicos por un lado, y los gastos públicos por otro. Este proyecto nunca fue aprobado por el Congreso.⁽¹⁰⁷⁾ Por aquellos años, las aduanas representaban las rentas más

¹⁰¹ Afortunadamente esta Constitución sólo rigió desde el 9 de diciembre de 1826 hasta el 16 de junio de 1827, poco más de 6 meses. Se regresó a la Carta del 23 hasta 1828.

¹⁰² Romero, Emilio "Historia económica del Perú" Editorial Sudamericana, Buenos Aires 1949 p. 314

¹⁰³ Idem p.313

¹⁰⁴ Ugarte, César Antonio, op. cit. p.105 y 106.

¹⁰⁵ Romero, Emilio, op. cit. p. 315

¹⁰⁶ Basadre lo califica de "esbozo".

¹⁰⁷ Romero, Emilio, op. cit. p. 317-318.

importantes, seguido de la contribución de indígenas.⁽¹⁰⁸⁾ Por su lado, los egresos con cifras más altas correspondían al ministerio de Guerra y Marina, que absorbía hasta la mitad del presupuesto.⁽¹⁰⁹⁾

La Constitución de 1828 es más precisa que la Constitución vitalicia, aunque inferior a la del 23. En cuanto a las atribuciones del Congreso establece:

"Artículo 48.- Son atribuciones del Congreso:

8) Fijar los gastos generales, establecer las contribuciones para cubrirlos, arreglar su recaudación, determinar su inversión, y tomar anualmente cuentas al poder ejecutivo".

Que el Congreso determine la inversión de rentas es un grave error. Lo que debe hacer es autorizar su empleo. No es posible, y la experiencia lo ha demostrado, que el Congreso administre la hacienda.

En el caso de las contribuciones, Diputados tenía la atribución exclusiva en cuanto a las iniciativas de las contribuciones, empréstitos y arbitrios para extinguir la deuda pública, y era facultad del Senado, aprobarlas. Como se advierte, se regresa al sistema que reconoce al Congreso la atribución de crear tributos. Sobre el ejecutivo, la constitución opta por el silencio, sin embargo el artículo 99, cuando se refiere a los ministros de estado dice:

"Artículo 99.- El ministro de Hacienda presentará anualmente á la Cámara de Diputados un estado general de los ingresos y egresos del Tesoro Nacional, y asimismo el presupuesto general de todos los gastos públicos del año entrante con el monto de las contribuciones y rentas nacionales".

Aparentemente se trataría de una cuenta general y de un presupuesto; ambos a ser presentados anualmente.

Aun cuando, según el marco constitucional de entonces, era atribución del Congreso determinar en qué se gastaban los ingresos del estado, José de Pando, ministro de Hacienda de Gamarra, en 1830 remitió al Parlamento el

¹⁰⁸ Ugarte, op. cit. p. 105

¹⁰⁹ A ciencia cierta, las listas pasivas se llevaban gran parte de este "pliego".

presupuesto de gastos para el año siguiente. Acompañó el proyecto con otros documentos, una suerte de exposición de motivos, que comprendían estadísticas de los ingresos, proyecciones y deudas a la fecha. El proyecto no fue discutido en el Congreso.⁽¹¹⁰⁾

En la Constitución de 1834, se repite la misma iniciativa de la Cámara de Diputados sobre las contribuciones, pero cuando trata las atribuciones del Congreso señala:

"Artículo 51.-Son atribuciones del Congreso:

8) Aprobar ó no el presupuesto de los gastos del año, establecer las contribuciones necesarias para cubrirlos; suprimir las establecidas; determinar la inversión de rentas nacionales, y tomar anualmente cuentas al poder ejecutivo".

Se comete el mismo error de técnica legislativa. No puede ser atribución del Congreso *"determinar la inversión de rentas anuales"*.

Las atribuciones del Ejecutivo son prácticamente las mismas imprecisiones de la Constitución de 1826. El Consejo de Estado revisaba y observaba, antes que el Congreso, el proyecto de presupuesto y la cuenta del año anterior. Sin embargo, en esta constitución merece destacarse lo establecido en el artículo 172:

"Artículo 172.- Son responsables los administradores del Tesoro por cualquier cantidad que se extraiga, que no sea para los efectos ó inversiones ordenadas por ley".

La Ley de 20 de junio de 1834 estableció, en concordancia con el mandato constitucional, que el Ejecutivo sólo podía efectuar gastos previamente señalados⁽¹¹¹⁾ por el Congreso, y fijaba la responsabilidad del Presidente y sus ministros si cobrasen o efectuaban gastos. Incluso establecieron pena de destitución y pérdida de ciudadanía sin derecho a rehabilitación y la de resarcimiento de daños y perjuicios.⁽¹¹²⁾ Quizá éste fue el intento más decidido de defender el

¹¹⁰ Basadre, Jorge, op. cit. Tomo II p. 256-257.

¹¹¹ Debió decir aprobados.

¹¹² Basadre, Jorge, op. cit. Tomo II p. 21.

fueron parlamentario, ya que hasta ese momento no habían aprobado un solo presupuesto, algunas veces por falta de interés de la representación y otras por decisión del Ejecutivo de no someter dicho documento al Congreso.

Como sabemos, el intento de la Confederación Perú-Boliviana, fue impedido por las expediciones restauradoras procedentes de Chile, pero es interesante conocer el tratamiento que recibió la hacienda. La Ley Fundamental de la Confederación de 1837 establecía que era una atribución de la Cámara de los Representantes, aprobar el presupuesto que presente el gobierno al Congreso, y ésta es la única referencia concreta sobre el tema.

La Constitución de 1839⁽¹¹³⁾ repite textualmente la iniciativa de la Cámara de Diputados que fue consignada en el texto anterior: la atribución del Congreso de aprobar o no el presupuesto. Persiste la figura del Consejo de Estado como instancia previa al Congreso, el que con sus observaciones al proyecto, remitirá a través de la Cámara de Diputados.

Esta primera época de la República que va desde 1821 hasta 1845⁽¹¹⁴⁾ se caracteriza por luchas internas y externas. Suceden a la guerra de independencia, la guerra con Colombia de 1828, intestinas luchas civiles promovidas por Gamarra, Bermúdez, Orbegoso y Salaverry; el intento de Confederación Peruano-Boliviana, la guerra con Bolivia, el segundo gobierno de Gamarra y los gobiernos efímeros de Vidal, Vivanco, Elías, Menéndez; y fundamentalmente por el incumplimiento de las constituciones de 1823, 1826, 1828, 1834, 1839 en materia de presupuesto.

Asimismo, caracterizan estos años, los escasos recursos, el desorden fiscal, crédito externo arruinado, inexistencia de presupuestos aprobados por el Parlamento y desconocimiento en su tratamiento legislativo.

2.2 Desarrollo en el Perú. Segunda Época

La estabilidad del gobierno de Castilla y el comienzo del auge del guano dan inicio a esta segunda época correspondiente a 1845-1874. Para tener

¹¹³ También conocida como la Constitución de Huancayo.

¹¹⁴ Ugarte op. cit. p. 102.

una idea más clara de lo que sucedía en el país, veamos lo que se escribía en "El Comercio", meses antes de que asuma Castilla el poder, un 30 de setiembre de 1844: *"Tres años de escándalos, tres años de guerra civil, sin otras poderosas causas anteriores, han puesto al Perú en el más lastimoso estado material y moral. Confundidas y aun equivocadas las nociones de lo justo y de lo injusto, de lo lícito y de lo ilícito, tienen el Presidente y el Congreso que ahora elijan los pueblos el imperioso deber de reorganizar la sociedad con la ley en una mano y la justicia en la otra"*.

Ya con Castilla, el ministro Manuel E. del Río practica una serie de reformas hacendarias como la reorganización del ministerio y otras oficinas fiscales, prepara la consolidación de la deuda pública y se esfuerza por restablecer el crédito del gobierno.⁽¹¹⁵⁾ Durante este gobierno es aprobado por el Congreso el primer presupuesto para el bienio 1848-1849. Ya antes, el gobierno había sometido a consideración del Congreso el presupuesto del bienio 1846-1847 durante la legislatura de 1845, pero no fue sancionado. No obstante el gobierno lo puso en vigencia.⁽¹¹⁶⁾

Fue un esfuerzo notable por ordenar las finanzas públicas y cumplir el mandato constitucional. Incluso se crea en 1848 la Dirección General de Hacienda, para uniformar la contabilidad⁽¹¹⁷⁾ y se presentó la cuenta general de los años 1846 y 1847 en 1848. Pero en realidad fue un esfuerzo aislado. El presupuesto de 1848-49 fue tramitado sin estudio verdadero, y promulgado el 27 de marzo de 1848 para entrar en vigencia el 1 de junio.⁽¹¹⁸⁾ El Congreso no sabía lo que era un presupuesto y dejó la mayoría de las veces actuar libremente al Ejecutivo. A esto habría que añadirle que no existía contabilidad ni estadísticas.

Por esa época todavía la mayor parte de los egresos correspondía al ministerio de guerra y los ingresos más importantes a las rentas de aduana. Sin embargo, ya desde 1840, había empezado la explotación a gran escala del guano, y los ingresos que reportaba al Estado peruano comenzaron a incrementarse.

¹¹⁵ Ugarte op. cit. p. 110.

¹¹⁶ Ugarte, César Antonio, op. cit. p. 110-111.

¹¹⁷ Ugarte op. cit. p. 112.

¹¹⁸ Basadre, Jorge, op. cit. Tomo III p. 16.

Sucede a Castilla, José Rufino Echenique (1851-1854), que lamentablemente siguió con la política de dejar de lado las rentas normales del Estado y apoyar el presupuesto cada vez más en la renta del guano. Para tener una idea del auge fiscal, baste decir que entre 1850 y 1854, se dobló el presupuesto,⁽¹¹⁹⁾ entre 1850 y 1864 casi se quintuplicó y, en algún momento, el guano constituyó el 75% de las rentas nacionales.

La inestabilidad política al final del gobierno de Echenique, llevó al Congreso a declarar falsificado el presupuesto para el bienio 1854-1855. En 1855 Ramón Castilla asume el mando hasta 1862.

La Constitución de 1856 establece algunos principios interesantes:

"Artículo 8.- No puede imponerse contribuciones sino en virtud de una ley, para el servicio público y en proporción a los medios del contribuyente

Las contribuciones directas no podrán imponerse sino por un año".

"Artículo 9.- La ley fija los ingresos y egresos de la nación, cualquiera cantidad exigida ó invertida contra su tenor expreso, será de responsabilidad solidaria del que la ordeno, del que lo ejecuta, y del que lo recibe si no prueba su inculpabilidad".

Es, sin lugar a dudas, un notable avance desde la Carta del 23, aunque el constituyente se equivoque al ubicar esta norma en la parte correspondiente a las garantías nacionales, pero sobre todo se equivoca al solicitar, la "prueba de inculpabilidad" de quien recibe dinero indebidamente girado por el fisco. Dentro del título del poder legislativo se consigna como atribución de éste, la de imponer contribuciones y sancionar el presupuesto. El Ejecutivo, por su parte, tiene el manejo de la hacienda. Asimismo, el ministro de Hacienda debe presentar al instalarse el Congreso Ordinario, la cuenta del año anterior y el proyecto de presupuesto para el siguiente.

La Constitución de 1860 repite prácticamente los artículos 8 y 9 de la

¹¹⁹ Basadre, Jorge, op. cit. Tomo III p. 42.

anterior, pero mejorándola en estos términos:

"Artículo 9.- La ley determina las entradas y los gastos de la Nación. De cualquiera cantidad exigida ó invertida contra el tenor expreso de ella, será responsable el que ordene la exacción ó el gasto indebido, también lo será el ejecutor, si no prueba su inculpabilidad".

Igualmente al indicar las atribuciones del Congreso, se fija como atribuciones de éste, las de imponer o suprimir contribuciones, sancionar el presupuesto y aprobar o desaprobar la cuenta de gastos que presente el ejecutivo. De la misma manera, el ministro de Hacienda presentará, como ordenaba la constitución de 1856, la cuenta general del año anterior y el presupuesto para el siguiente.

Habíamos dejado a Ramón Castilla como presidente provisorio (1855-1858) y más tarde como Presidente Constitucional (1858-1862). A diferencia de su primer gobierno, fue una época de constantes agitaciones políticas, conflictos externos y reformas constitucionales. Las cartas de 1856 y 1860 fueron expedidas bajo este gobierno. Por el lado de la hacienda, tuvo desaciertos como mantener el sistema de consignatarios del guano y eliminar impuestos sin crear otros que reemplacen esa renta ordinaria.⁽¹²⁰⁾ Durante estos años, sólo se aprobó legislativamente el presupuesto para el bienio 1861-62. El presupuesto del bienio 1863-64 fue promulgado sin sanción legislativa por el general Diez Canseco, al asumir el mando por la muerte del mariscal Miguel San Román. Fue un presupuesto inexacto y mal calculado. En efecto, en 1862 fue elegido San Román presidente de la República, pero muere seis meses después de tomar el cargo. Lo reemplaza el segundo vicepresidente, el General Diez Canseco, unos meses, en tanto regresa el primer vicepresidente Juan Antonio Pezet.

Surgen entonces los sucesos iniciales de lo que sería después la guerra con España y que culmina con el Tratado Vivanco-Pareja. Ante el rechazo de la opinión pública de este tratado, surge otra revolución, la del coronel Mariano I. Prado en 1865. Nuevamente asume el mando el general Diez Canseco en forma temporal hasta la llegada de Prado.

¹²⁰ Ugarte op. cit. p. 119

En 1866, terminada la guerra con España, el ministro de Hacienda Manuel Pardo, intentó una reforma integral. Reorganizó el ministerio, aumentó los ingresos, implantó una estricta economía de gastos, reestructuró el Tribunal Mayor de Cuentas, clasificó los ingresos y los gastos en generales, departamentales y municipales.⁽¹²¹⁾ Nuevamente se convoca a una convención para dar una nueva constitución.

La Constitución de 1867 sigue con la técnica de incluir conceptos de hacienda dentro de las garantías nacionales. En efecto, el artículo 8 del mencionado título repite casi textualmente el artículo 9 de la carta de 1860, citada líneas arriba con un agregado: también es responsable el que recibe el dinero con ocasión de un gasto indebido, si se prueba su culpabilidad. Pero quizá el punto que vale la pena resaltar aquí, es que es la única constitución que establece claramente que ni la ley de presupuesto ni la ley que aprueba o desaprueba la cuenta general, pueden ser observadas por el ejecutivo. Esta constitución tuvo corta vida y se regresó a la carta de 1860 cinco meses después. Sucede que Diez Canseco encabezó una revolución contra Prado, de la cual, victorioso en 1868, anuló todos los actos de gobierno, restablece la constitución de 1860 y convocó a elecciones.⁽¹²²⁾

Balta (1868-1872) asume el poder por un período que terminará con la sublevación de los hermanos Gutiérrez y la muerte del presidente. Es con el gobierno de Balta que se emprenden grandes obras, principalmente ferrocarriles, con los recursos generados por el guano. Nuevamente, por ley del 16 de diciembre de 1868, se organiza el ministerio de hacienda en tres direcciones: Administración, rentas y contabilidad general y crédito. Asimismo se aprueba en mayo una resolución estableciendo un plan de contabilidad general para llevar, en todas las dependencias, el sistema de partida doble.⁽¹²³⁾

El presupuesto de 1869-1870 (financiado en un 72.4% por las rentas del guano) reconoció un déficit, que tuvo que ser subsanado en virtud de una autorización otorgada por Ley de 26 de enero de 1869 al ministro Piérola, para procurarse los fondos necesarios con el fin de cubrirlo. El presupuesto de 1871-

¹²¹ Según Basadre, los constituyentes de 1867 deshicieron este trabajo. Ver Basadre, Jorge, op. cit. Tomo V p. 26-27.

¹²² Ugarte op. cit. p. 126.

¹²³ Ugarte op. cit. p. 133.

72 no fue aprobado por el Parlamento, a pesar de que la legislatura se prorrogó hasta enero de 1871. Para salvar la situación, Piérola promulga el decreto de fecha 5 de febrero de 1871, que comprende normas para invertir los recursos, y establece como ingresos y gastos los que consignaba el proyecto remitido a las Cámaras.

Pardo asume el poder en 1872 y encuentra una situación fiscal difícil.⁽¹²⁴⁾ Los intentos por solucionarla, no hicieron sino agravar la crisis. El presupuesto de 1873-74 consignaba un ingreso por rentas del guano mucho mayor que todos los demás recursos juntos. Pero, por el abuso de los adelantos, al suscribir los diversos contratos de los consignatarios, hacían que prácticamente esta enorme renta ya estuviera comprometida al servicio de la deuda externa. Las rentas de aduana constituían la única renta importante. En esos momentos, la demanda del salitre hizo pensar que el guano podía tener un sustituto. Organizado como estanco en 1873, terminó en 1878 bajo el régimen de las consignaciones.

Esta segunda época, que termina con la promulgación de la primera ley orgánica del presupuesto en 1874, tiene las siguientes características:

- Irregularidad en la aprobación de las leyes de presupuesto,
- Los presupuestos eran aprobados con déficit o superávit indistintamente,
- Ejercicio fiscal bianual,
- Desorden fiscal,
- Desde 1840, los recursos provenientes de los contratos del guano, son cada vez más significativos en el presupuesto, pero esta inmensa riqueza es despilfarrada,
- Los ingresos y los gastos son clasificados en ordinarios y extraordinarios,
- No existía un efectivo control sobre el Ejecutivo por parte del Parlamento,
- El Congreso no sabía lo que era un presupuesto, no se tenía ni siquiera la noción de lo que es una transferencia o habilitación de partidas y,

¹²⁴ Prólogo de esta situación, según Basadre, fue la etapa de la revolución de 1865, la guerra con España de 1866 y la desvalorización del guano durante la guerra de secesión de Norteamérica.

- Técnicamente hablando, el presupuesto era una ilusión.⁽¹²⁵⁾

Basadre, con la extraordinaria pluma que lo caracteriza, describe la vida republicana hasta esos momentos de esta manera: *"La guerra de independencia demandó grandes sacrificios y la necesidad de formar ejércitos hizo aumentar los egresos; y a la vez, disminuyó el número de indígenas contribuyentes. Coinciden así, al iniciarse el período que siguió a la Emancipación, el empobrecimiento del Tesoro y la angustia de buscarle recursos extraordinarios con qué atender sus ingerencias inmediatas. La paz pública hubiere ayudado a ordenar las cosas pero, por el contrario, los bandos políticos, sucesivamente victoriosos, fueron dañinos para el erario. Se sucedieron empréstitos voluntarios o forzosos, ventas de propiedades del Estado, expropiaciones, emisión de vales y billetes de crédito público y otras medidas análogas. Creció así la deuda pública, hubo dificultades para atender mensualmente a los empleados, el ejército, de número crecido, necesitó ser pagado de preferencia; las listas pasivas aumentaron en exceso; se pidió dinero prestado muchas veces en condiciones usurarias. No hubo tiempo ni calma ni personal preparado para revisar, modernizar o dar eficacia y justicia al régimen tributario y a los sistemas de recaudación y de contabilidad.*

De pronto vino el guano a sacar de apuros a la Hacienda Pública y fue recibido como un presente, ignorado durante siglos del Perú virreinal, que la Providencia hacía al Perú republicano. Se echó mano a este recurso para gastos ordinarios, e inmediatos; no se procuró mejora de los impuestos o la creación de otros nuevos y hasta se eliminó, sin buscarle reemplazo, en alarde liberal, la contribución de castas y luego en 1854 (...) el tributo de los indígenas. Así el país vivió en una situación única atendiendo sus gastos normales y permanentes primordialmente con una renta extraordinaria y que tenía que ser pasajera, y con ella se creó una telaraña cada vez más y más enmarañada de compromisos y obligaciones. "Pueblo que no trabaja y come guano" escribió en una poesía Felipe Pardo y Aliaga.

El arreglo de la deuda exterior, el de la deuda interna, el de la manumisión y el de los gastos del conflicto con España y otros problemas

¹²⁵ Romero, Emilio, op. cit. p. 373.

internacionales originados, fueron hechas con las entradas del fertilizante; así como más tarde, el ensayo de las vastas obras públicas y, sobre todo, la construcción de grandes ferrocarriles. La tremenda crisis proveniente del desnivel entre las deudas acumuladas con los consignatarios, las posibilidades reales de pagarlas y de atender, por otra parte, simultáneamente a los gastos ordinarios, se diseñó ya hacia 1867 y vino un período agónico hasta la guerra con Chile".⁽¹²⁶⁾

2.3 Desarrollo en el Perú. Tercera Época

Hasta 1874, las leyes de presupuesto estaban amparadas en enunciados constitucionales y otras consideraciones empíricas empleadas por el poder administrador.⁽¹²⁷⁾ Esto cambia con la Ley Orgánica del Presupuesto del 16 de setiembre de 1874, dictada durante el gobierno de Manuel Pardo, siendo ministro de Hacienda Juan Ignacio Elguera,⁽¹²⁸⁾ inicia esta tercera época. La primera ley de presupuesto que se aprueba al amparo de ella fue la del bienio 1875-76. Dicha ley, a pesar de estar expresamente prohibido por la ley orgánica, fue aprobada con déficit.⁽¹²⁹⁾

Esta primera ley orgánica dividió al presupuesto en dos: uno de ingresos y gastos permanentes y otro de ingresos y gastos nuevos (art. 1). Pero tuvo el error de consignar como ingreso permanente, la renta de los contratos del guano, cuando como hemos visto, por su propia naturaleza es un recurso extraordinario, recurso que por lo demás ya estaba comprometido por muchos años al servicio de la deuda externa.

Esta ley de 8 artículos, contiene en su artículo 6 los conceptos más importantes de ella:

¹²⁶ Basadre, Jorge, op. cit. Tomo III p. 90. Francisco García Calderón puede agregar "*La riqueza aumenta debido al guano y el salitre. La vida es fácil y abundante, el estado juega un papel de gerente de fortunas. El derroche aumenta y el espejismo del oro produce desequilibrio en los espíritus. La bancarrota y la Guerra del Pacífico consuman la obra de disolución anterior*" García Calderón, Francisco, "El Perú Contemporáneo" Banco Internacional, Lima 1981, p. 25-26.

¹²⁷ Cornejo Klaschen, Roberto, "El presupuesto gubernamental por programas" Editorial Universitaria, Lima 1970 p. 229.

¹²⁸ Castillo, Luciano, "Finanzas públicas" Ed. Pirhua Lima, 1992 p. 95.

¹²⁹ Basadre, Jorge, op. cit. Tomo V p. 217.

- El presupuesto ordinario se prorroga (salvo el primero) y sólo se discute el dictamen de la comisión que está o no conforme por el traslado de partidas extraordinarias a ordinarias. También se discute sobre las partidas nuevas del presupuesto extraordinario.
- El presupuesto es bianual.
- No puede existir déficit (principio del equilibrio).

También, aunque no expresamente, se hace referencia a los principios de unidad y de universalidad.⁽¹³⁰⁾

Esta ley fue un brillante esfuerzo por ordenar las finanzas públicas. Pero la pendiente era demasiado pronunciada para esperar revertir la situación por la promulgación de una ley. El descenso hacia la bancarrota era constante desde hacía tiempo, y la guerra con Chile nos sorprende en ese camino. Además, dicha ley cometió el error de establecer el destino de las rentas, es decir eran ingresos destinados, lo que a la larga le resta libertad de acción al ejecutivo.

Consideramos de particular importancia la definición sobre el presupuesto ensayada por Francisco García Calderón en 1879, en su famoso Diccionario,⁽¹³¹⁾ que aun cuando sus conceptos ya están superados, son interesantes para nuestro estudio histórico:

" El cómputo anticipado que hace el Congreso en cada bienio de las entradas y gastos que ha de haber en la Nación, tanto en las obras públicas, como en los sueldos, pensiones y otras dependencias del Estado.

El Presupuesto General tiene por objeto impedir que el Poder Ejecutivo gaste más de lo necesario, y que de ese modo se perjudique la Nación; así es que no puede faltar jamás en los estados que no están sujetos á un régimen absoluto... Este presupuesto no se mira sino como un proyecto que el Congreso puede adicionar y modificar como tenga por conveniente".

¹³⁰ Castillo, Juan Lino, op. cit. p. 24.

¹³¹ García Calderón, Francisco, "Diccionario de la legislación peruana" Tomo II, segunda edición, París 1879. página 1584.

Con Prado, el Congreso sancionó los presupuestos de los bienios 1877-1878 y el de 1879-1880. En febrero de 1879 se aprueba la ley de presupuesto para ese bienio, pero los acontecimientos posteriores hicieron que las sumas asignadas fueran destinadas primordialmente al ejército y la armada. El 2 de abril de 1879 Chile le declara la guerra al Perú. Perdido el dominio del mar en heroicos y desiguales combates, se inicia la campaña terrestre con el sacrificio de nuestros mal organizados ejércitos. En esos momentos ocurre el desafortunado viaje del presidente Prado a Europa. Se subleva el coronel La Cotería, pero luego interviene Piérola, que será proclamado más tarde dictador. El ejército chileno, luego de vencer en Tacna y Arica, avanza hacia Lima.

Ya durante la guerra, se intentaron varias reformas. Quimper, Pazos, Izcue, Viterbo Arias y otros ministros de Hacienda, propusieron diversos planes para afrontar la crisis, pero tuvieron muy escasos efectos. Al producirse la ocupación chilena, la vida financiera del país cayó bajo su tutela.

El Jefe del Ejército de Operaciones impuso en Lima y el Callao cupos que, luego por gestiones del gobierno provisorio, éste asumió. El invasor tomó posesión asimismo, de las aduanas y otras rentas, aplicándolas no sólo a los gastos de ocupación, sino también para beneficio del fisco del país vecino. De igual manera, el Jefe del Ejército que ocupaba el departamento de Tarapacá emitió un bando autorizando a los tenedores extranjeros de bonos peruanos, la extracción del guano de los depósitos controlados por sus tropas, previo pago de los derechos correspondientes por exportación. Piérola, por demás en actitud simbólica, expidió un decreto indicando que los tenedores que hubieran solicitado exportar el guano, perdían el derecho de hacer valer sus créditos.

La decisión del jefe chileno fue ratificada en marzo de 1880, en París, mediante un contrato celebrado con los representantes de los bonos y de la Peruvian Guano Co. En éste, se establecía que cuando se celebrara la paz con el Perú, el gobierno chileno se comprometía a proteger y asegurar los créditos a los tenedores de bonos y a la Peruvian. A su vez, éstos se comprometían a no efectuar adelantos ni pagar al Perú suma alguna por cuenta de los contratos celebrados en 1876. Más tarde en 1882, el gobierno chileno ofreció al mejor postor y a sobre cerrado, un millón de toneladas métricas de guano, debiendo entregar el 50% del precio a los acreedores peruanos y el otro 50% al gobierno

de Chile. Esta operación quedó ratificada en el tratado de Ancón.⁽¹³²⁾

Durante la guerra, diversos gobiernos provisorios (Piérola, García Calderon, Montero e Iglesias) dejaron gran confusión sobre las rentas recaudadas y los gastos efectuados. Incluso se llegó a nombrar una comisión investigadora para determinar el manejo de los fondos recaudados por empleados o comisionados del gobierno durante la ocupación. La tarea tuvo serios obstáculos, en parte por la poca voluntad de los funcionarios en colaborar y por la pérdida de mucha documentación en el incendio del Tribunal Mayor de Cuentas ocurrido en 1884.⁽¹³³⁾

Terminada la guerra, sin contar con las entradas del guano, habiendo perdido las salitreras del sur, sin crédito externo o interno y con un país empobrecido, se inició una política de estricta economía.

Los años de 1884 - 1885 fueron de luchas entre Cáceres e Iglesias, hasta que pudieron llegar a un acuerdo por el que se restableció la carta de 1860 y se convoca a elecciones. Elegido Cáceres, asume el mando en 1886. Entre 1883 y 1885 tampoco hubo presupuesto sometido al Congreso. En realidad desde 1879 a 1887 no hubo presupuestos. El ministro de Hacienda, Luis Bryce, hizo un primer proyecto de presupuesto para el bienio 1887-1888, pero la Comisión de la Cámara de Diputados lo dejó de lado y redactó uno por su cuenta que finalmente fue aprobado. El presupuesto general para 1889-90 fue el último presupuesto bianual -por reforma del ministro Aspíllaga- hasta 1971, ya que por ley de 21 de agosto de 1889 se modificó la constitución para darle carácter anual.⁽¹³⁴⁾ Se aprobaron además los presupuestos de 1892, 1893 y 1894.

Esta tercera época termina con la aprobación de una nueva ley orgánica de presupuesto, la de 1893, durante el gobierno de Morales Bermúdez, que no derogó la de 1874, sino más bien complementó, ya que sus disposiciones resultaron ser muy generales.⁽¹³⁵⁾

¹³² Ugarte, César Antonio, op. cit. p. 172-179.

¹³³ Ugarte, César Antonio, op. cit. p. 186-196.

¹³⁴ Basadre, Jorge, op. cit. Tomo VII p.110.

¹³⁵ Comejo, Roberto, op. cit. p.230.

Para Juan Lino Castillo⁽¹³⁶⁾ *"la citada ley de 1893, con relación al derecho presupuestario estableció el principio de la especialidad del presupuesto (art. 11) y, en cierto modo, el de la especialidad de los créditos (art. 3); fijó los procedimientos que se debía seguir en los pagos (artículos 3, 9, 10, 13 y 15); prescribió la publicidad de las operaciones presupuestarias (art. 14); señaló la forma de presentar al Congreso el proyecto de presupuesto y la documentación justificativa (arts. 21 y 22) y determinó el plazo para presentar al Legislativo la cuenta general de la república y la forma de hacerlo"*.

Además, la referida ley, reúne conceptos y principios fundamentales para una ordenada vida financiera:

- Principio de legalidad del tributo (art. 1).
- Nulidad de los empréstitos contraídos sin autorización del Congreso (art. 2).
- No se aplicarán los sobrantes del presupuesto, a otros gastos, es decir, como regla general no hay transferencias ni habilitación de partidas (art. 3).
- Ningún empleado podrá recibir más de un sueldo o pensión del Estado (art. 5).
- Toda orden de pago expresará la partida donde haya de aplicarse (art. 8).
- El ministro de Hacienda no podrá ordenar pago alguno sino cuando haya fondos efectivos para cubrirlos (art. 10).
- Queda prohibido disponer de fondos del año subsiguiente (art. 11).
- Al instalarse el Congreso, el ministro de Hacienda presentará el proyecto de presupuesto (art. 20).

En realidad a esta norma complementaria corresponde, por su contenido, el título de primera ley orgánica del presupuesto.

Merecen mención aparte los llamados presupuestos departamentales. Estos presupuestos autónomos que vinieron a modificar la distribución de ingresos y gastos, estaban constituidos por rentas afectadas a cada depar-

¹³⁶ Castillo, Juan Lino, op. cit. p. 24.

tamento, lo que a la larga generó desorden. Fueron perdiendo importancia por el centralismo de comienzos de siglo XX hasta desaparecer.

En rigor, estos presupuestos departamentales fueron diseñados en 1864 por Manuel Pardo, siendo Secretario de Hacienda de Mariano I. Prado. Terminada la guerra con Chile, se promulga la Ley de Descentralización Fiscal de 1886, la que restituyó las Juntas Departamentales. Estos presupuestos tuvieron vigencia hasta la Ley Orgánica de 1922. Posteriormente, la Constitución de 1933 otorgó *status* constitucional a los presupuestos departamentales, pero no fueron llevados a la práctica nunca más. (Conversación con Pedro Planas).

2.4 Desarrollo en el Perú. Cuarta Época.

La cuarta época abarca el período comprendido desde 1893 hasta 1922. El año 1894 fue particularmente convulsionado por las montoneras que acechaban en todo el país. Las montoneras norteñas de los Seminario incursionaban en Chiclayo, Trujillo y otras ciudades de Lambayeque y La Libertad. Augusto Durand, en el centro, tomó Cerro de Pasco y Huánuco. Al sur, Juan Luis Palacios de Céspedes "el cubano"; en Apurímac la montonera de Julián Niño de Guzmán y cerca a Lima, en Mala y Cañete, Felipe Santiago Oré. Con este ambiente, en marzo siguiente, Piérola entra a Lima y toma el poder.⁽¹³⁷⁾

Sucede que el presidente Morales Bermúdez muere antes de terminar su mandato, lo que aprovecha el segundo vicepresidente para dar un golpe de estado. Este disolvió el Congreso y convocó a elecciones. Piérola se abstiene y el congreso elige a Cáceres. Piérola alista entonces las montoneras, con las que finalmente llega a la presidencia.

El gobierno de Piérola se caracteriza por la estrictez en la ejecución del presupuesto y la honradez en el manejo de fondos.⁽¹³⁸⁾ Piérola puso especial énfasis en el cumplimiento de las reglas presupuestarias y de la ley de contabilidad de los ministerios de 1895. Dicha norma señalaba en su primer artículo que los ministros son, directa e indirectamente, responsables por los

¹³⁷ López Martínez, Héctor, "Montoneras, soldados y buques" en el diario "El Comercio" p. 2 del 30 de setiembre de 1994.

¹³⁸ Ugarte, César Antonio, op. cit. p. 202.

gastos que ordenen. A manera de ilustración sobre cómo se manejaban las finanzas públicas, Manuel Jesús Obín⁽¹³⁹⁾ en su memoria de 1896 cuenta que *"una congregación religiosa docente obtuvo la liberación de derechos de un armonium para el servicio de la capilla del colegio que sostiene en la provincia. Posteriormente advirtió el gobierno que esa exoneración no estaba comprendida en el inciso 4 del artículo 1 de la ley de 27 de setiembre de 1888 y resolvió que los derechos de aduana que debió pagar ese instrumento fuesen cubiertos por las personas que expidieron la suprema resolución derogada; y así se ejecutó, recibiendo el tesoro los S/. 86.40 de esos derechos que pagaron por mitad S.E. el Presidente (Piérola) y el ministro"*.

También corresponde a este período la separación material entre el ordenador del gasto y el pagador, así como la implementación del sistema presupuestal del ejercicio por decreto de 15 de febrero de 1897. El presupuesto aumentó notablemente y se inició una época de estabilidad y crecimiento, a pesar de los déficit de los presupuestos de 1896, 1897 y 1898. Asimismo durante este gobierno se efectuaron una serie de reformas económicas, entre ellas, establecer el patrón oro, el ordenamiento de la deuda interna, y el aumento de la recaudación debido a la creación de la Sociedad Recaudadora de Impuestos Fiscales; una sociedad anónima con capitales estatales y privados.⁽¹⁴⁰⁾

Las relaciones con el Legislativo fueron relativamente buenas, y decimos relativamente, por algunos incidentes que provocaron fricciones entre ambos, particularmente el ocurrido con motivo de la aprobación del presupuesto para el ejercicio de 1897. Sucedió que el presupuesto aprobado por el Congreso, fue promulgado con enmiendas y correcciones.⁽¹⁴¹⁾ El Presidente envió un mensaje reservado al Parlamento, explicando el motivo de su actuar, el mismo que tiene varios puntos que vale la pena exponer:

- a. Que el presupuesto general no puede contener otras partidas que las establecidas por una ley y que no hay ley sin el voto de ambas cámaras

¹³⁹ Basadre, Jorge, op. cit. Tomo VII p. 390.

¹⁴⁰ Subsistió hasta 1900, reemplazada por la Sociedad Nacional de Recaudación hasta 1913 sustituida por la Cía. Recaudadora de Impuestos.

¹⁴¹ Este es un antecedente de lo ocurrido en 1990, cuando el ejecutivo promulgó parcialmente el presupuesto para el año siguiente.

y sin la concurrencia imprescindible del Poder Ejecutivo.

- b. Que en materia de presupuestos la iniciativa era propia y exclusiva del Poder Ejecutivo (art. 102 de la Constitución), y que a diferencia de otras leyes, en ésta el legislativo no tenía más atribución que la de sancionarla.

Estos dos primeros argumentos, en el fondo, tratan de sostener que el presupuesto es una ley formal (ante la ausencia de alguna norma que lo defina) y que la participación del legislativo es mínima en estos menesteres, y por lo tanto no tienen más atribuciones que darle trámite y sancionarla.⁽¹⁴²⁾ También por otro lado reafirma la atribución exclusiva que tiene en la elaboración de esta norma.

- c. Que el Parlamento y mucho menos una de sus ramas, estaba facultado para hacer reconocimiento de créditos particulares como también aumentar el número de plazas creadas o de mayor pago en el pliego del Legislativo por propia iniciativa.

Este último punto denota la voluntad de Piérola de no tolerar interferencias en la política económica de su gobierno, ya que aparentemente se trataba de infiltrar favores políticos en el presupuesto abultándolo. En otras palabras, niega la iniciativa parlamentaria al gasto.

Ante esta situación, la oposición reaccionó y en la sesión del 31 de octubre, en la Cámara de Diputados, 23 de ellos dejaron constancia de que al Poder Ejecutivo no le correspondía enmendar leyes y que el Legislativo no podía sufrir limitación en la formación de ellas. El 5 de noviembre, la mayoría replicó la posición de los 23 representantes sosteniendo que: "*son iniciativa exclusiva del Poder Ejecutivo las negociaciones internacionales y la formación de los presupuestos cuya sanción correspondía al Legislativo; que los Congresos sólo gozan de iniciativa en el presupuesto bajo la forma de leyes especiales (...) que por su naturaleza propia los presupuestos son inobservables por el Poder Ejecutivo a condición de que en ellos sólo figuren*

¹⁴² Cuando tratemos sobre la naturaleza jurídica de la ley de presupuesto, hablaremos en extenso sobre esta posición cuyo origen estuvo en una discusión similar entre el Parlamento alemán y el ministro Bismarck.

como partidas nuevas las creadas por su iniciativa o por leyes especiales pues de otro modo se dictarían las leyes sin la intervención que la Constitución le concede bajo la forma de veto suspensivo...". El mensaje presidencial en sí, no fue debatido por el pleno.⁽¹⁴³⁾

Sucede a Piérola, Romaña y el presupuesto de 1900 fue discutido normalmente en el Parlamento, pero más tarde por decreto de 11 de diciembre, el Presidente lo declara prorrogado para 1901. La oposición reaccionó y combatió duramente esta medida. Incluso llegó a acusar al gabinete de ejercer una dictadura financiera por no convocar a una legislatura extraordinaria para aprobar el presupuesto. Tiempo después, instalada la legislatura, la Cámara de Diputados desaprueba la cuenta general de ese ejercicio.

A fines de 1902, Romaña vuelve a prorrogar el presupuesto en ejecución para 1903. Esto se repite en los presupuestos de 1910 y 1912.

En 1912, Billinghurst, solicitó al Parlamento la prórroga del presupuesto de ese ejercicio y la autorización para hacer modificaciones en él. El Presidente obtuvo la autorización por todos los votos de los diputados menos uno (Matías Manzanilla). Al clausurarse las sesiones de 1913 sin aprobarse el presupuesto de 1914, por decreto del 29 de diciembre de 1913, el presidente lo puso en vigencia. Este decreto establecía que se aprobaba el presupuesto, con cargo a recabar posteriormente la "homologación" de dicho procedimiento por parte del Congreso. Cuando es derrocado Billinghurst, el Parlamento invalidó el decreto del 29 de diciembre de 1913 y autorizó a Benavides a prorrogar por duodécimas el presupuesto de 1912 para 1914. Por otro lado, la Primera Guerra Mundial ocasionó una situación de emergencia en el comercio mundial, que fue afrontada en el Perú, con múltiples medidas, entre ellas, la de dejar en suspenso la ley orgánica de presupuesto de 1874.

Hasta este momento, los sucesivos gobiernos del siglo XX -Romaña, Leguía, Billinghurst y Pardo- emplearon el sistema de prorrogar el presupuesto del año anterior, así sucedió en los años 1901, 1903, 1910, 1912, 1914 y 1917,⁽¹⁴⁴⁾ lo que Víctor Andrés Belaunde calificaba de autocracia financiera.⁽¹⁴⁵⁾

¹⁴³ Basadre, Jorge, op. cit Tomo VII p. 344-345 y 398-399.

¹⁴⁴ Basadre, Jorge, op. cit. Tomo IX p. 174.

Esto no sólo se debía a una vocación autocrática del ejecutivo, a veces respondía a la inacción del Parlamento. Pero el debate parlamentario tampoco era una garantía. Víctor Raúl Haya de la Torre⁽¹⁴⁶⁾ decía que *"en el Perú, la preparación del Presupuesto siempre ha sido un obscuro rito de cábala. Su discusión en nuestros sedicentes parlamentos, una lucha subalterna de intereses localistas y de clan"*.

Los presupuestos de 1918 y 1919 fueron aprobados normalmente. El golpe de estado de 1919 lleva a Leguía por segunda vez a Palacio de Gobierno, del que no saldría hasta 1930, 11 años después, con un presupuesto cuatro veces más grande por el uso indiscriminado del crédito externo, con un ritmo de aumento de gastos de cerca del 40% al año.⁽¹⁴⁷⁾

En 1920, al año siguiente, se promulga una vez más y como era usual en estos casos, una nueva Constitución.

Nuevamente bajo el título de garantías nacionales se consignan principios presupuestales. El artículo 9 es copia casi fiel del artículo 9 de la constitución de 1860 que hemos analizado, pero agrega un párrafo que establece la obligación de publicar los presupuestos y cuentas de todas las dependencias del Estado.

Fruto de la experiencia reciente de las prórrogas, esta constitución al tratar sobre el poder legislativo, dispuso que no podía clausurarse el Congreso Ordinario sino vencido su plazo máximo de 120 días en caso de no haber sancionado el presupuesto. En realidad no representaba solución alguna, ya que, expirado el plazo anterior, el Congreso Extraordinario sólo era convocado por el Poder Ejecutivo cuando lo consideraba conveniente.

Dentro de las atribuciones del Congreso se indicaban la de sancionar el presupuesto y aprobar o desaprobado la cuenta de gastos. Es de notar que aparece en el artículo 85 de esta carta, el primer intento por limitar la conocida

¹⁴⁵ Belaunde, Víctor Andrés, "La crisis presente 1914-1939" Luis Alfredo Ediciones, Lima 1994 p. 118.

¹⁴⁶ Partido Aprista Peruano " Autopsia del presupuesto civilista". Gráficos de Ugarte, Buenos Aires(?) 1936.

¹⁴⁷ Belaunde, Víctor Andrés, op. cit. p. 180-181.

"iniciativa al gasto".

"Artículo 85: El Congreso no podrá otorgar gracias personales que se traduzcan en gastos del Tesoro, ni aumentar el sueldo de los funcionarios y empleados públicos sino por iniciativa del Gobierno".

A continuación, el artículo 86, trata de completar las disposiciones anteriores con la idea de evitar gobernar sin presupuesto o con presupuesto prorrogado. En efecto, dentro del mencionado artículo se incluye la siguiente disposición:

"Por ningún motivo podrá gobernarse sin presupuesto y si por cualquier causa no queda expedito antes de comenzar el nuevo año, el Congreso, ya sea que se halle en funciones o que sea convocado especialmente, resolverá que mientras se vota el presupuesto definitivo rija provisionalmente por doceavas partes el presupuesto del año anterior o el presentado por el gobierno para sustituirlo".

En concordancia con el artículo 9, el 180 señala que en ningún caso habrá sesión secreta en el Congreso para tratar asuntos económicos y que la votación será nominal para todo asunto que comprometa directamente rentas nacionales.

Al tratar sobre el poder Ejecutivo, el constituyente sancionó dos artículos que nos interesan particularmente. El primero es el 121, referente a las atribuciones del Presidente de la República. El inciso 8 del mencionado artículo dice :

"Dar órdenes necesarias para la recaudación e inversión de las rentas públicas con arreglo a ley".

El segundo artículo es el 129 sobre los ministros de estado. Aquí se estipula que es obligación de todos los ministros presentar una memoria cada vez que se instale el Congreso Ordinario y cada vez que se lo soliciten. Asimismo, el ministro de Hacienda presentará en agosto la cuenta general y el presupuesto del año siguiente, bajo responsabilidad de todo el gabinete. Curiosa disposición cuando las omisiones y demoras por aquellos días, como hemos

visto, las más de las veces provenían del Parlamento.

En pleno gobierno de Leguía, en 1922, por obra del ministro Abraham Rodríguez Dulanto, se dictó la ley N° 4598 Ley Orgánica del Presupuesto que estuvo vigente hasta 1962. Durante sus 40 años de vida, esta ley fue complementada o modificada por las leyes 5591 en 1926, 6475 en 1929, 6784⁽¹⁴⁸⁾ en 1930, 8488⁽¹⁴⁹⁾ en 1936, 10800⁽¹⁵⁰⁾ en 1947, 11539⁽¹⁵¹⁾ en 1950 y 12676⁽¹⁵²⁾ en 1956.⁽¹⁵³⁾

Esta nueva ley orgánica trajo conceptos muy importantes e innovadores para nuestra legislación:

- El Presupuesto General debe contener en un solo documento la previsión y valuación de todas las entradas y gastos de la nación, principio de unidad (art. 2).
- Los montos serán consignados sin compensaciones, en monto bruto, principio de universalidad (art.3).
- Se autorizan los gastos detallados (art. 4).
- Los ingresos irán a una caja única y excepcionalmente sólo por ley se afectan los ingresos. Principio de unidad de caja (art. 5).
- En el título I se consignan las entradas, disposiciones que no podrán crear impuestos, modificarlos o suprimirlos (art. 8).

¹⁴⁸ Crea la Contraloría General de la República como dependencia del ministerio de Hacienda.

¹⁴⁹ Crea la Dirección de Presupuesto como dependencia del ministerio de Hacienda.

¹⁵⁰ Esta ley de 1947 intenta poner un poco de orden frente a las iniciativas parlamentarias en contra del principio de unidad. Agrupa los ingresos y egresos productos de leyes especiales, llamadas cuentas de orden, dentro del presupuesto ordinario. Sucedió que se creaban gastos, por supuesto que con sus respectivos ingresos, para mantener el equilibrio, pero inducían al desorden además de afectar la política económica del gobierno. Fue derogada por la Ley N° 11539.

¹⁵¹ Los ingresos y egresos autorizados por leyes votadas con fines específicos (cuentas especiales) serán reguladas por un presupuesto adicional aprobado por el Congreso e incorporado al presupuesto ordinario. También al igual que el artículo 4 de la Ley N° 10800, se prohibía desviar los fondos del destino a que han sido afectados.

¹⁵² Ley complementaria de la ley orgánica. Creaba el Fondo Nacional de Desarrollo Económico, cuyo objeto era "constituir e invertir sistemáticamente los recursos necesarios para el estudio y ejecución de obras públicas de carácter reproductivo y las de interés social, en el territorio de cada uno de los Departamentos de la República".

¹⁵³ Basurto, Rolando, op. cit. p. 17.

- En el título II se consignan los gastos que se dividen en pliegos, capítulos y partidas (art. 9).
- El título III es el balance que en ningún caso puede arrojar déficit (art. 10).
- El ministro de Hacienda formula el presupuesto de ingresos, señala el monto asignado a cada ministerio y los ministros forman sus respectivos presupuestos de egresos. Las Cámaras formulan sus respectivos presupuestos. Finalmente Hacienda centraliza los presupuestos y hace los cambios necesarios (art. 11).
- La Comisión de Presupuesto de cada Cámara puede introducir las reformas que considere convenientes, conservando el equilibrio presupuestal. Se entiende que dentro del límite fijado por la Constitución, aunque no fue así (art. 12).
- No podrán presentarse proposiciones que alteren el equilibrio (art. 14).
- La votación es por capítulos. Principio de especialidad (art. 15).
- El ejercicio financiero comprende desde el 1 de enero al 31 de diciembre, con un período complementario que va desde el 1 de enero siguiente hasta el 31 de marzo, durante el cual se continúan los pagos y las cobranzas que hayan quedado pendientes, debiéndose aplicar el producto de éstas a los pagos pendientes del ejercicio de donde se deriven. Principio de anualidad (art. 16).⁽¹⁵⁴⁾
- Existen partidas de imprevistos asignadas a cada ministerio que no podrán servir para pagar sueldos de ninguna clase ni para aumentarlos (art. 21).
- Los créditos abiertos para los gastos de un presupuesto no podrán aplicarse al pago de los otros presupuestos. Al clausurarse un ejercicio se anularán automáticamente todos los créditos del presupuesto que no hayan sido empleados (art. 22).
- Se trata sobre la cuenta general y lo que contendrá (art. 25).
- Se dispone que será suficiente razón para censurar a un ministro, cuando haya excedido los créditos que le fueron asignados en su pliego (art. 32).
- Se obliga a todos los funcionarios pagadores a rendir cuentas (art. 38).

¹⁵⁴ Originalmente, el período complementario concluía el 30 de abril. Posteriormente por Ley N° 6475 fue establecido el 31 de marzo.

2.5 Desarrollo en el Perú. Quinta Epoca

Durante el leguismo ocurre la primera modificación a la ley orgánica de 1922 estableciendo la presentación de los ministros ante el Congreso para sustentar sus ingresos y sus gastos programados. La segunda modificación por ley N° 6475 ocurre también durante el oncenio. Se refiere al período complementario para el cierre del ejercicio presupuestal.

En las postrimerías del régimen, se crea por ley N° 6784 la Contraloría General de la República, como dependencia del ministerio de Hacienda en paralela existencia al Tribunal Mayor de Cuentas, aunque la primera ya había sido creada previamente por Decreto del 26 de setiembre de 1929.

En 1930 un movimiento revolucionario, encabezado por el Comandante Sánchez Cerro desde Arequipa, derroca a Leguía. La crisis mundial del 29, había afectado seriamente el oncenio.

En el Perú enfrentamos la crisis restringiendo el gasto público y aumentando los impuestos. Eran recetas conocidas frente a fenómeno desconocido. La teoría de Keynes de aumentar el gasto público para salvar la situación, fue aplicada tímidamente en EE.UU. al comienzo por Roosevelt, ya que Hoover no atinó una solución adecuada, y poco a poco logró que su país saliera adelante. En nuestro país no será hasta Benavides (1933-1939) que nuestra economía mostrará signos de franca recuperación.

La Junta de Gobierno expidió el decreto del 2 de octubre de 1930, que ordenaba a todos los funcionarios públicos el deber de hacer una declaración de bienes antes de asumir su cargo, similar disposición se ha consignado en la Constitución de 1993, pero tampoco ha sido cumplida cabalmente. Un dato curioso es que por decreto ley N° 6893 se autorizó al ministro de Hacienda a abrir un crédito extraordinario destinado a regularizar los gastos que demandó el movimiento revolucionario. Lo que en otras palabras significa, que derrocar a Leguía le costo al país S/. 170,000.00.⁽¹⁵⁵⁾

Al año siguiente, la misión de consejeros financieros que presidió

¹⁵⁵ Basadre, Jorge, op. cit. Tomo X p. 70 y 90.

Edwin Kemmerer, profesor de la Universidad de Princeton, presentó un proyecto de ley orgánica de presupuesto, que nunca llegó a convertirse en ley. Para ser exactos, la misión compuesta por expertos en moneda, banca, crédito público, aduanas, contabilidad e impuestos, además de la mencionada ley orgánica presentaron otros diez documentos,⁽¹⁵⁶⁾ a saber; proyecto de ley de impuestos sobre la renta, proyecto de ley general de Bancos, proyecto de ley para establecer por los concejos distritales y provinciales un impuesto predial, proyecto de ley de creación del Banco Central de Reserva, proyecto de ley de creación de aduanas, informe sobre el crédito público, proyecto de ley de organización de la Tesorería Nacional, proyecto de ley monetaria y un informe sobre la política tributaria del Perú.⁽¹⁵⁷⁾

El proyecto Kemmerer, a decir de Castillo,⁽¹⁵⁸⁾ presentaba defectos. Entre ellos dicho autor menciona la preferencia de la Misión por el principio del equilibrio sobre toda consideración y la de proponer, para el cálculo del pliego de ingresos, el método del promedio automático del rendimiento de los tres ejercicios fenecidos anteriores; método que califica de desacreditado e irreal. Quizá era el método apropiado a recomendar considerando la organización fiscal existente.

Era cierto que para criterio de la Misión, era fundamental el control fiscal para evitar déficit en épocas normales. Tan es así, que planteaban que el proyecto de ley orgánica debía promulgarse conjuntamente con los proyectos de Ley de Organización de la Contraloría y del Tesoro Nacional. Sin embargo, la exposición de motivos de la Misión destacaba otros aspectos del proyecto.⁽¹⁵⁹⁾ El proyecto traía conceptos nuevos, algunos que incluso podían generar un conflicto con la Constitución vigente de ese entonces. Así por ejemplo, el proyecto disponía que el presupuesto preparado por el ministerio de Hacienda no tenía necesidad de ser aprobado por el Consejo de ministros para remitirlo al Congreso. Los artículos 39 y 40 del proyecto limitaban

¹⁵⁶ Basadre, Jorge, op. cit. Tomo X p. 138-139.

¹⁵⁷ Esta misión recomendó durante la crisis del 29, entre otras cosas, la libre convertibilidad del billete. La medida puesta en práctica duró poco más de un mes, ya que el Banco Central se estaba quedando sin oro y divisas.

¹⁵⁸ Castillo, Juan Lino, op. cit. p. 30.

¹⁵⁹ Banco Central de Reserva del Perú. "La misión Kemmerer en el Perú. Informes y propuestas. Lima, 1997.

expresamente la iniciativa al gasto del Congreso, salvo lo referido a su propio presupuesto. Finalmente el artículo 41 otorgaba un plazo de 90 días al Congreso para aprobar el proyecto. Vencido el plazo, sin aprobarse, éste *"entrará de hecho en vigencia el año fiscal siguiente como ley de presupuesto..."* con la exclusión de las nuevas partidas. Esto es un claro antecedente para el constituyente de 1978.

Durante el gobierno de Sánchez Cerro, de 1931 a 1933, se practicó la prórroga por dozavos, incluso algunos aprobados por el Congreso Constituyente.

Un hecho sin precedentes ocurrió bajo este régimen. Por Decreto Ley N° 7180, se creó la Comisión Central de Presupuesto con el objetivo de estudiar, revisar y eventualmente reducir los egresos públicos. Posteriormente por Decreto Ley N° 7197 se le confirió a la Comisión la atribución del control y distribución de fondos públicos. Afortunadamente, pocos meses después estas atribuciones fueron restablecidas al ministro de Hacienda.⁽¹⁶⁰⁾

El Congreso Constituyente, convocado por Sánchez Cerro, elabora la Constitución de 1933. En ella se vuelve a consignar en el capítulo de las garantías nacionales y sociales, conceptos financieros:

"Artículo 9: El Presupuesto General determina anualmente las entradas y gastos de la República. La ley regula la presentación, aprobación y ejecución del Presupuesto General. De cualquiera cantidad cobrada o invertida contra la ley, será responsable el que ordene la cobranza o el gasto indebido. También lo será el ejecutor, si no prueba su inculpabilidad.

La publicación inmediata de los presupuestos y de las cuentas de entradas y de gastos de todas las dependencias de los Poderes Públicos, es obligatoria bajo responsabilidad de los infractores".

Como puede verse es una reproducción casi textual del mismo artículo 9 de la constitución anterior. Sin embargo tiene dos agregados importantísimos. El primero es el que establece que la ley regula la preparación, aprobación y ejecución del presupuesto. Diferenciar estos momentos es fundamental para

¹⁶⁰ Basadre, Jorge, op. cit. Tomo X p. 144 y 146.

comprender la dinámica del presupuesto como se verá en el capítulo pertinente. El segundo agregado, es sobre la obligación no sólo de publicar la cuenta de gastos sino también la cuenta de entradas. Como las dos caras de una moneda, una va con la otra, se complementan y explican.

El artículo siguiente aparentemente se refiere a la Contraloría que por ese entonces se encontraba dentro del ministerio de Hacienda:

"Artículo 10: Un Departamento especial, cuyo funcionamiento estará sujeto a la ley, controlará la ejecución del Presupuesto General de la República y la gestión de las entidades que recauden o administren rentas o bienes del Estado. El Jefe de este Departamento será nombrado por el Presidente de la República con acuerdo del Consejo de Ministros. La ley señalará sus atribuciones".

Otro aspecto importante de esta constitución consiste en disponer que por ley se establecerá el monto "mínimo de la renta destinada al sostenimiento y difusión de la enseñanza". Esta preocupación por la educación se verá precisada con cifras que destinan ingresos a este sector en la Constitución de 1979.

En cuanto al Poder Legislativo, la experiencia durante el gobierno de Piérola contribuyó a consignar los siguientes artículos:

"Artículo 115: Cada Cámara organiza su Secretaría, nombra y remueve a sus empleados, sanciona su Presupuesto y arregla su economía y Policía Interior; y concede conforme a la ley pensiones de cesantía, jubilación y montepío a sus empleados o a los deudos de éstos".

"Artículo 120: El Congreso no puede otorgar gracias personales que se traduzcan en gastos del Tesoro, ni aumentar el haber de los funcionarios y empleados públicos, sino por iniciativa del Poder Ejecutivo".

Pero como quiera que aparentemente no fueron suficientes razones para frenar la iniciativa parlamentaria para ordenar gastos, en 1939 Benavides vía plebiscito, modificó la última parte del artículo 115: *"Las pensiones de cesantía, jubilación y montepío a los empleados de las Cámaras o a los*

deudos de éstos serán otorgados por el Poder Ejecutivo conforme a ley".

El plebiscito modificó también las atribuciones del Congreso al agregar que *"para imponer contribuciones , suprimir las establecidas y votar y ordenar gastos fiscales se requiere la previa iniciativa del Poder Ejecutivo"*.

Lamentablemente el Congreso de 1945 dejó sin efecto esta sana reforma, por declarar que la modificación a la Constitución no fue hecha de acuerdo al procedimiento que ella misma establecía. Así en adelante, en la medida que la Constitución no lo prohibía, se "institucionalizaron" las llamadas iniciativas parlamentarias en materia de gastos, cuya razón descansaba en la "soberanía" del Parlamento y en un impensable recorte de atribuciones, que fue a la larga "fuente de mayúsculo desorden presupuestal".⁽¹⁶¹⁾ Chirinos nos explica que *"consistían tales iniciativas en sumas que se consignaban en el presupuesto, que se distribuían equitativamente entre senadores y diputados, y que cada uno de éstos aplicaba a su antojo"*.⁽¹⁶²⁾

En honor a la verdad, era una mala costumbre que ya se practicaba desde tiempo atrás. En efecto, Belaunde en su discurso sobre la crisis de 1914, señalaba como una de las características de la crisis parlamentaria de entonces *"la intervención financiera que desequilibra el presupuesto y produce desorden fiscal"*.⁽¹⁶³⁾

Asesinado Sánchez Cerro en 1933, toma el poder el coronel Oscar R. Benavides hasta 1939. Los presupuestos de 1933, 1934 y 1935 arrojan superávit. De este último, el 18% del gasto se empleó en el ministerio de Gobierno y el 28% Hacienda, mientras que los ingresos más importantes fueron los monopolios (sal y tabaco principalmente) y contribuciones internas (gasolina, alcabala de enajenaciones y herencias, alcohol) y sobre todo derechos de importación (aduanas del Callao con 75%) y exportación. De un informe de la Contraloría General de la República del período mencionado,⁽¹⁶⁴⁾ apreciamos que la deuda pública estaba dividida en: externa, interna y flotante y corto

¹⁶¹ Chirinos Soto, Enrique, "Cuestiones constitucionales 1933-1990" Fundación M.J. Bustamante de la Fuente. Lima 1991 p. 135.

¹⁶² Idem, p. 135.

¹⁶³ Belaunde, Víctor Andrés, op. cit. p. 128.

¹⁶⁴ Balance y Cuenta General. Año 1935. Edición Oficial.

plazo. De este documento podemos extraer algunos puntos importantes: La deuda externa ascendía a S/. 473,602,043.72; cuatro operaciones en dólares y tres en libras esterlinas y; del total de ellas seis fueron contratadas durante el Oncenio y una, para la municipalidad de Lima, en 1911. En otras palabras, en 1936 la totalidad de la deuda externa peruana fue contratada por Leguía. Ese mismo año por Ley N° 8488 se crea la Dirección de Presupuesto como dependencia del ministerio de Hacienda.

En 1939, último año de Benavides, se aprobó un presupuesto equilibrado, recayendo la mayor parte de las rentas en los derechos de aduanas. Por el lado de los egresos, el presupuesto se organiza en nueve pliegos correspondientes a cada ministerio y un pliego del Poder Legislativo, quedando el Poder Judicial dentro del pliego del ministerio de Justicia y Culto. En este ejercicio, el ministerio de Hacienda acumula el 30.6% del presupuesto y de éste, casi la mitad corresponde al servicio de la deuda pública, siguiéndole en importancia los ministerios de Gobierno y Policía y el de Guerra.

Durante el primer gobierno de Manuel Prado (1939-1945) aumentan los gastos fiscales dejando un presupuesto tres veces más grande que el recibido y que absorbía casi el 20% de la renta nacional. Además, la deuda pública interna se había duplicado, que sumada con la deuda externa representaba casi el 55% de la renta nacional.⁽¹⁶⁵⁾ El circulante durante esos cinco años casi se había cuadruplicado, de las cuales 5/6 fueron para satisfacer demandas del Tesoro Público.⁽¹⁶⁶⁾

En la década de los 40 se presentaron dos proyectos para reemplazar la ley orgánica del 22. Un primer proyecto en 1940 que, a decir de Juan Lino Castillo, era inferior a la ley vigente, tenía como característica principal sustituir el sistema de ejercicio por el de gestión. El segundo proyecto data de 1947, y su principal característica es dividir al presupuesto en 3 secciones: una sobre los gastos corrientes y los ingresos necesarios para cubrirlos; otra parte correspondiente a las inversiones con sus recursos y una tercera parte de cuentas especiales. Ninguno se convirtió en ley.

¹⁶⁵ Ferrero Rebagliati, Rómulo, "La política fiscal y la economía nacional" págs. 8-10.

¹⁶⁶ Ferrero Rebagliati, Rómulo, op.cit. pág. 38

Sucede a Prado, José Luis Bustamante y Rivero (1945-1948). Con él se inicia una etapa de plenas libertades políticas, pero también de inestabilidad. La oposición maniobra irresponsablemente para obstaculizar al gobierno.⁽¹⁶⁷⁾ La crisis política y económica se agudiza, y Bustamante se apoya cada vez más en ministros de la Fuerza Armada. Su último presupuesto tuvo que ser aprobado por "decreto del poder ejecutivo" ante la inacción del Congreso a pesar de haber presentado el proyecto a tiempo.⁽¹⁶⁸⁾ Finalmente es derrocado.

El general Manuel A. Odría asume el poder con una Junta de gobierno hasta 1950, en el que es elegido Presidente "Constitucional"⁽¹⁶⁹⁾ de la República hasta 1956. El régimen de Odría, conocido como el "Ochenio", se caracteriza por el gran impulso a la inversión extranjera, principalmente a través de incentivos tributarios. En 1950 se promulga el Código de Minería, en 1952 la Ley del Petróleo y 1955 la Ley de Electricidad. Esta última por ejemplo, establecía una tasa fija de beneficios a los inversionistas de este sector, mientras el Código de Minería redujo los impuestos de exportación y exoneró de impuestos la importación de equipos. El capital norteamericano de la postguerra encontró un lugar favorable para sus inversiones, experimentando el Perú un flujo de capitales como a comienzos de siglo.⁽¹⁷⁰⁾ Entre 1947-1949 los precios tuvieron un crecimiento anual de 30%, mientras que entre 1950-56 estuvo por debajo del 10% anual.⁽¹⁷¹⁾ Sin embargo la agricultura, con excepción del algodón y azúcar que se exportaban, se mantuvo estancada, entre otras cosas, por una política de subsidios vigente desde Bustamante. A su vez, esto impulsó la migración a las ciudades con el aumento de tensiones sociales en ellas. Para contrarrestarlas, Odría incrementó el gasto público -con déficit.⁽¹⁷²⁾ -emprendiendo grandes obras públicas. Amplió la seguridad social, otorgó el

¹⁶⁷ A pocos meses de instalado el nuevo gobierno, fue "censurado" el flamante ministro de Agricultura por desconocer el precio de los pallares en Ica. Ver Chirinos Soto, Enrique, "Historia de la República" Tomo II, Editores Importadores, Lima 1987, p. 138.

¹⁶⁸ Bustamante llega a sancionar el presupuesto para 1948 por Decreto Supremo con una larga e interesante parte considerativa. Ver Anexo N° 1.

¹⁶⁹ Fue el único candidato, ya que los que se presentaron o bien estaban presos, perseguidos o deportados. El Apra estaba fuera de la ley.

¹⁷⁰ Cotler, Julio, "Clases, estado y nación en el Perú". Instituto de Estudios Peruanos, 5ta edición Lima 1988, p. 273-274.

¹⁷¹ Cotler, Julio, op. cit. p. 283.

¹⁷² Con la guerra de Corea se incrementa el volumen de exportaciones y aumentan los ingresos fiscales, lo que hace manejable el déficit.

salario dominical e implantó una suerte de participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas, un antecedente de la comunidad industrial.⁽¹⁷³⁾ Su último año en el poder, se aprueba un presupuesto de S/. 3,885'473,412 veintidós veces más que el último presupuesto de Benavides en 1939. En éste de 1956, también destacaba en primer lugar las rentas de aduanas por importaciones y exportaciones. Por el lado de egresos, Hacienda y Comercio tenía asignado el 19.42% del presupuesto, seguido por el ministerio de Fomento y Obras Públicas y el de Educación Pública.

Regresa Prado en 1956 con el apoyo del APRA hasta 1962, en una etapa conocida como la convivencia. Permanece en el poder hasta que otro golpe militar, pocos días antes de terminar su mandato, interrumpe el proceso electoral para convocar a otro el año siguiente. La actitud del APRA y de Haya de la Torre hace pensar dentro del partido, por su alianza con el pradismo, en una traición a sus postulados originales. Haya sabe controlar la situación interna, pero deja espacio en la sociedad peruana para que surjan otros grupos como el Partido Demócrata-Cristiano, el Movimiento Social-Progresista y Acción Popular.⁽¹⁷⁴⁾ Este último de notoria importancia en el futuro.

Durante el período comprendido entre 1957 y 1962, principalmente por obra de Pedro Beltrán,⁽¹⁷⁵⁾ el presupuesto se duplica dentro de una economía sana, con crecimiento del producto y gran auge de las exportaciones. Con el desarrollo del capitalismo y la migración, nuevos sectores sociales o capas profesionales exigen vivienda, salud, educación, tierras, carreteras; una nueva cara del Estado. El gobierno responde creando la Comisión de Reforma Agraria y de la Vivienda.⁽¹⁷⁶⁾ Por otro lado, el APRA, como aliado del gobierno trata de apaciguar o por lo menos canalizar los reclamos sindicales.

En la década de los '60 con la asistencia de asesores y técnicos de la ONU, CEPAL, OEA y BID se extiende el sistema de los presupuestos por programas. El presupuesto por programas se implementa y se pone en práctica

¹⁷³ Cotler, Julio, op. cit. p. 293.

¹⁷⁴ Cotler, Julio, op. cit. p. 301.

¹⁷⁵ Hasta ese momento, Beltrán desde "La Prensa", había sido tenaz y agudo crítico de la política económica del Gobierno. En inusual gesto, Prado lo llamó para ocupar la cartera de Hacienda.

¹⁷⁶ Cotler, Julio, op. cit. p. 301-303.

en el Perú en 1962, por Decreto Ley N° 14260⁽¹⁷⁷⁾ y con las pautas que marcó se aprobó el presupuesto para el año 1963.⁽¹⁷⁸⁾ Años antes, desde 1958, se debatía en el Congreso de la República la adopción de un sistema funcional, aunque también habían sido estudiadas estas técnicas en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos y otros institutos económicos por esos años.⁽¹⁷⁹⁾

2.6 Desarrollo en el Perú. Sexta Epoca

Durante el primer gobierno del arquitecto Fernando Belaunde Terry (1963-1968) siendo ministro de Hacienda y Comercio Salazar Villanueva, se promulga la Ley N° 14816 Ley Orgánica del Presupuesto Funcional, modificada por la Ley N° 15257 en 1964, Ley N° 15682 en 1965, Ley N° 16360,⁽¹⁸⁰⁾ Ley N° 16567⁽¹⁸¹⁾ en 1967 y Decreto Ley N° 17129.⁽¹⁸²⁾

Esta ley tuvo muchos aciertos, entre ellos el de introducir el sistema de los presupuestos por programas. Lamentablemente esto fue opacado por una disposición dentro de la misma ley; el artículo 36. Dicho artículo regula las iniciativas parlamentarias, que disponían de no menos del 1% de los ingresos presupuestados, consignados en el pliego Hacienda y Comercio, subpliego "iniciativas parlamentarias".

En la práctica, todos los pliegos del presupuesto del Gobierno Central sufrían una reducción por el Consejo de Ministros del 1%, que como hemos dicho se destinaban a un subpliego determinado.⁽¹⁸³⁾ La ley establecía un mecanismo de distribución entre diputados y senadores. Apparentemente esto funcionaba como una cuenta de débito, a ser autorizada por el parlamentario de turno de acuerdo a su sano juicio.

¹⁷⁷ Vigente desde diciembre de 1962 a enero de 1964.

¹⁷⁸ Basurto, Rolando, op. cit. p. 7.

¹⁷⁹ Basurto, Rolando, op. cit. p. 17.

¹⁸⁰ Esta ley reunía normas que se repetían en las leyes anuales de presupuesto y se les quiso dar carácter permanente.

¹⁸¹ Por esta ley se modifica el año financiero, que sería desde el 1 de abril al 31 de marzo del año siguiente. Además el período complementario era del 1 de abril al 30 del mismo mes.

¹⁸² El gobierno militar establece que el año financiero coincide con el año calendario, como sucedía hasta 1967.

¹⁸³ Núñez Borja, Humberto, "Breve tratado de derecho administrativo del Perú" Coop. Editorial Universitaria, Arequipa 1972. Tomo I, p. 110.

Si a este artículo añadimos, que por el artículo 40 se permitía durante el debate parlamentario de un pliego, presentar modificatorias "manteniendo el equilibrio presupuestal", podemos concluir que existía una seria interferencia en el manejo de la hacienda pública por parte del legislativo. Así, no es aventurado afirmar que estas iniciativas parlamentarias y otras intervenciones en la política económica, contribuyeron a desestabilizar el régimen de entonces.

La ley 14816 elaborada con más criterio técnico que las anteriores leyes orgánicas, contenía las siguientes disposiciones:

1. Esta ley establece el proceso de programación, formulación, aprobación, ejecución, control financiero y control de resultados (art. 1).
2. La ley anual de presupuesto sanciona el Presupuesto Funcional de la República para cada año financiero, el que coincide con el año calendario (art. 2 y 45).
3. Para efectos presupuestarios el sector público se divide en: Gobierno Central, Sub Sector Público Independiente y Gobiernos Locales (art. 3). Cada uno constituye un volumen.
4. El Gobierno Central comprende los poderes públicos del Estado incluido el electoral. El Sub Sector Público Independiente está integrado por Corporaciones Departamentales, Universidades Nacionales, Superintendencia de Bancos, Banco Central de Reserva y demás entidades paraestatales o descentralizadas (art. 4).
5. La ley establece que es un presupuesto funcional o por programas (art. 6).
6. El volumen I contendrá además la exposición de motivos del proyecto y las conclusiones de las Comisiones de Presupuesto de ambas Cámaras (art 8).
7. El volumen I consigna en su título I los ingresos del Sector Público, dividiéndose a su vez en subtítulos, uno para el Gobierno Central, otro para el Sub Sector Público Independiente y otro para Gobiernos Locales. El título II comprende todas las unidades de asignación del Gobierno Central (art. 9).
8. La unidad programática es la unidad de asignación que está compuesta por un pliego, subpliego, programa o subprograma (art. 11).
9. Se consigna el valor bruto de los ingresos sólo en los volúmenes correspondientes al Gobierno Central y Sub Sector Público

- Independiente (art. 26).
10. Las disposiciones relativas a ingresos no pueden crear impuestos ni modificar leyes tributarias existentes y sólo podrán derogar aquéllas de escasa recaudación (art. 27).
 11. Las Comisiones de cada Cámara se reúnen en una sola vez por 20 días y posteriormente cada una prepara su dictamen (art. 34 y 35).
 12. Sólo puede haber prórroga de hasta tres dozavos a solicitud del ejecutivo en el año de elecciones generales.
 13. Unidad de caja (art. 46 y 67).
 14. Los egresos serán por dozavos, salvo lo correspondiente al servicio de la deuda pública (art. 50).
 15. Los créditos suplementarios y extraordinarios serán aprobados por ley o decreto supremo en caso de receso parlamentario (art. 53).
 16. Después del período complementario, los fondos no girados revierten al Tesoro automáticamente (art. 58).
 17. La Contraloría es un organismo autónomo con independencia administrativa y funcional. Es la autoridad superior de control presupuestario. El Tribunal Mayor de Cuentas es un organismo integrante de la Contraloría y expide fallos definitivos en vía administrativa (arts. 67, 82 y 85).
 18. Hay otras normas sobre cargos y empleos públicos, dotaciones, haberes básicos y asignaciones, sobre la creación de impuestos y liberaciones de aduana, incluso una autorización para modificar el número de los feriados cívicos y religiosos.

La ley N° 16360 complementó la ley orgánica, añadiendo disposiciones que se venían repitiendo. Dentro de su articulado destacaban los siguientes puntos:

1. Las autorizaciones para concertar operaciones de crédito externo o interno se separan del presupuesto (art. 2).
2. Se establece una multa equivalente a un día de haber básico, por cada día que demoren los funcionarios responsables en el envío de la documentación contable a la Contraloría (art. 17).
3. Las partidas del sub-pliego iniciativas parlamentarias no giradas, no revierten al Tesoro.
4. Varias normas sobre licitaciones públicas, remuneraciones y operaciones.

Corresponde también al primer gobierno de Belaunde, la creación del Banco de la Nación en reemplazo de la antigua Caja de Depósitos y Consignaciones; y la reforma tributaria a impulso del ministro Ulloa, que no fue tocada por el régimen militar subsiguiente.

El gasto público se incrementó de once mil millones de soles cuando se inicia el régimen, a cuarenta mil millones al finalizar. Entre este aumento, cabe destacar, que en 1965 el sector educación tenía una participación del gasto público del orden del 29.4% comparado al 14.8% de 1955, lo que representaba el 5.1% del producto bruto, proporción superior a la de otros países de la región. También sobresale el porcentaje asignado al sector fomento (obras públicas) que ascendía a 16.8% en comparación a 5.3% de 1955.⁽¹⁸⁴⁾

Por aquella época, la elección de Belaunde representaba una serie de reformas que demandaba la sociedad peruana.⁽¹⁸⁵⁾ Entre ellas la reforma agraria,⁽¹⁸⁶⁾ el problema con la International Petroleum Company y la satisfacción de necesidades de vivienda, salud y carreteras entre otras cosas. Lamentablemente, muchas de ellas quedaron trunca por intervención de la Coalición APRA-UNO en el Congreso. La censura parlamentaria fue una eficaz arma para dificultar el trabajo del Ejecutivo. Por otro lado, comenzó a sentirse la crisis económica derivada del déficit fiscal, el incremento del crédito interno y externo, y la tasa de cambio congelada desde 1959 que desalentó las exportaciones. En 1965 surge un movimiento guerrillero en La Convención, que afortunadamente fue aplastado por la Fuerza Armada sin mayores contratiempos. En 1967 el gobierno tuvo que devaluar la moneda 47% en relación al dólar. En abril de 1968 estalla un escándalo por el contrabando de ciertos artículos, supuestamente de propiedad de jefes de la Fuerza Armada. Todos estos acontecimientos contribuyeron a desestabilizar y desacreditar el régimen, dándose las condiciones para un golpe. Al final, Belaunde, sin el apoyo popular de antaño, sin haber podido satisfacer las expectativas de una población que exigía reformas; los militares toman el poder sin casi oposición,

¹⁸⁴ Cotler, Julio, op. cit. 367.

¹⁸⁵ Se hablaba de reformas estructurales.

¹⁸⁶ El proyecto de ley de reforma agraria presentado por el Ejecutivo al Congreso fue retaceada por la Coalición APRA-UNO hasta hacerla ineficaz. La reducción del presupuesto de la Oficina de Reforma Agraria y para el financiamiento de bonos para pagar las expropiaciones completaron el cuadro. Ver Cotler, Julio, op. cit. p. 358-359.

sin mayores protestas de la población. Y con Belaunde terminó también una época.

En 1968 el general Juan Velasco Alvarado (1968-1975) encabeza un golpe de estado, que llevaría a la Fuerza Armada a conducir al país durante los próximos 12 años⁽¹⁸⁷⁾. El Gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada, como se denominó, gobierna sin Congreso, lo hace por Decreto Ley y Decreto Supremo. En 1975 se inicia la segunda fase del gobierno militar, con el golpe de estado del general Morales Bermúdez (1975-1980).

"La triste y desesperante realidad es que en el Perú el poder real no se encuentra en el Poder Ejecutivo, Legislativo, Judicial o Electoral, sino en los latifundistas, exportadores, banqueros y en las compañías norteamericanas".⁽¹⁸⁸⁾ Sobre esto se hablaba en el CAEM allá por 1963, lo cual era además un sentimiento compartido con algunos sectores de la burguesía, con los nuevos partidos reformistas, nuevos profesionales y con el pueblo en general. Desarrollo y nacionalismo -romper con la dependencia- eran conceptos frecuentemente manejados en ese centro de estudios, y la conclusión era que le correspondía a la Fuerza Armada ser el agente dinamizador del cambio social y psicológico del país. Por eso, amplios sectores apoyaron la expropiación de la IPC, la reforma agraria, un nuevo rol del Estado en la economía y otras medidas "nacionalistas" y "anti-oligárquicas".⁽¹⁸⁹⁾ La incompetencia del Parlamento, los políticos y de los civiles era creencia generalizada en la Fuerza Armada.

Durante esos doce años el Perú cambia profundamente. El Estado peruano comienza a crecer sin ningún control. Aumenta el número de personas que dependen directamente del Gobierno. Diversas actividades consideradas estratégicas, son reservadas para el Estado, y algunas empresas nacionales y

¹⁸⁷ El Gobierno de la Fuerza Armada se entiende en parte por la situación social y económica que vivía el Perú hasta entonces y que hemos tratado de describir. Pero otro punto importante a tomar en cuenta es que a partir de los '50 surgen en el Perú otra clase de militares, más comprometidos con problemas nacionales que con las clases dominantes, y esto se explica por el CAEM bajo la conducción del General Marín.

¹⁸⁸ Villanueva, Víctor, "El CAEM y la Revolución de las Fuerzas Armadas", Instituto de Estudios Peruanos, Lima 1972, p. 87.

¹⁸⁹ Cotler, Julio, op. cit. p. 323-330.

extranjeras son expropiadas. Con inusual determinación se expropiaron los activos de la International Petroleum Co. y se reorganizó la Empresa Petrolera Fiscal, convirtiéndose en la gigantesca empresa estatal Petroperú. La Ley de Reforma Agraria expropió los complejos azucareros del norte desde 1969, extendiéndose a todos los grandes fundos particulares. Se creó la empresa Minero Perú encargada del monopolio de la comercialización de los minerales de exportación. En 1970, con la Ley de Reforma Industrial, se crearon las comunidades industriales con el objetivo de incrementar la participación de los trabajadores en la gestión y en las utilidades de las empresas manufactureras. Por esta ley debía reducirse la participación del capital extranjero, para que surgiera una empresa mixta con participación del Gobierno y de las cooperativas de trabajadores. Estas empresas serían conocidas como de "propiedad social". Más tarde estos conceptos se extendieron al sector pesquero y minero. En 1972 las reformas llegaron al sector educación.⁽¹⁹⁰⁾ Los conceptos nacionalismo e independencia fueron llevados a los hechos.

El Estado comienza a intervenir en la economía como nunca antes lo había hecho. En 1969 expropió la ITT, en 1970 el Chase Manhattan Bank, la Peruvian Corporation y la refinería de Conchán en 1972, la Cerro Corporation en 1974 y la Marcona Mining Company en 1975. Así, a mediados de los setenta, el Estado había intervenido en los sectores de minería, petróleo, teléfonos, electricidad, ferrocarriles, pesquero, bancos y seguros.⁽¹⁹¹⁾ El enfrentamiento con la oligarquía y con el capital foráneo, se consideraba paso necesario para limpiar de obstáculos el camino hacia el desarrollo.

Además de estos hechos, la política económica del gobierno establece nuevas condiciones. Por Decreto Ley se establece una política de cambios, que elimina la libertad cambiaria que gozaba el país; la posesión de moneda extranjera será incluso delito.

Desde 1974 se comienza a sentir la crisis. El modelo no había respondido según lo esperado. Se expande la masa monetaria sin respaldo real en la producción, el presupuesto arroja déficit preocupantes, se habla de déficit de apertura, la gasolina (los impuestos sobre ella) se convierte en el ingreso

¹⁹⁰ Thorp, Rosemary y otro. "Perú: 1890-1977. Crecimiento y políticas en una economía abierta." Mosca Azul Editores, Lima 1985, p. 459-461.

¹⁹¹ Idem p. 461.

principal del Gobierno y en ella descansará el presupuesto hasta hace pocos años,⁽¹⁹²⁾ los gastos aumentan, la balanza de pagos repite déficit, en siete años los gastos se cuadriplican, la planificación cobra la mayor importancia pero no eficacia, la deuda externa aumenta con los años sin considerar la capacidad de pago, la producción se estanca, las reservas del Banco Central son negativas, no hay ahorro interno y las empresas estatales, en su mayoría, arrojan pérdidas.

En 1975 ocurre el relevo de Velasco por Morales Bermúdez. Éste intenta corregir la crisis en curso, maniobrando cuidadosamente entre colaboradores de la primera fase que permanecieron todavía algún tiempo en puestos claves. Entre las correcciones destaca la revisión a la ley de comunidades laborales y la de propiedad social que fueron perdiendo importancia.⁽¹⁹³⁾ Sin embargo la situación se presentaba bastante difícil. En 1978 el aumento de precios alcanza el récord de 74%.⁽¹⁹⁴⁾ Para regresar el poder a la civilidad, el binomio Silva Ruete-Moreyra hará esfuerzos para estabilizar la situación.

Por todos estos conocimientos, este gran proyecto de transformación de la sociedad peruana no dio los frutos deseados. Fue otra desilusión.

Estos acaecimientos económico-políticos se reflejan en el presupuesto, que aun cuando cambia de manera sustancial como cambió el país, nadie se tomó la molestia de sancionar una nueva ley orgánica. Entre los cambios destaca, el regreso al sistema de ejercicio bianual por Decreto Ley N° 18700 ley de presupuesto para el ejercicio fiscal 1971-72, pero en 1977 volvemos al ejercicio anual. De tres volúmenes en el presupuesto, pasamos a cuatro, por la importancia de nuevas instituciones estatales y el aumento, en número, de las empresas públicas. La cartera de Hacienda será llamada en el futuro, de "Economía".

¹⁹² Elevar el precio de la gasolina para aumentar los ingresos fiscales no fue invento de Velasco. Ya en 1959, Pedro Beltrán al asumir el ministerio, tuvo que aumentar su precio para equilibrar el presupuesto, aunque en cantidades irrisorias si las comparamos con las del gobierno militar y los gobiernos posteriores. Ver: Chirinos Soto "Historia de la República" Tomo II, p. 212-213.

¹⁹³ Thorp, Rosemary y otro, op. cit. p. 482-483.

¹⁹⁴ Chirinos Soto, Enrique, "Historia de la República" Tomo II p. 349.

El regreso a la civilidad y a la democracia debía pasar necesariamente por una Constituyente. El país había cambiado profundamente y la Constitución de 1933 ya no respondía a la realidad. El Gobierno convoca a elecciones y se instala el Congreso Constituyente en 1978, pero sin mayoría absoluta de ningún partido.⁽¹⁹⁵⁾ El APRA y el PPC llegan a un acuerdo para sacar adelante la Asamblea. Luego de un año de debates, queda lista una constitución que refleja en gran medida los cambios ocurridos durante la dictadura, tratando de darle una nueva forma jurídica al Estado y Nación peruana.

La Constitución de 1979, marca una clara diferencia con las anteriores cartas en cuanto a nuestro tema. La hacienda y el presupuesto reciben no sólo el lugar que merecen dentro de un texto constitucional, sino que son tratadas con un criterio mucho más técnico. Dentro de todas las disposiciones que contuvo esta carta, consideramos de particular importancia la autolimitación que impuso el constituyente al futuro legislador en materia de gasto público. Lamentablemente, el posterior parlamentario no respetó siempre este sano principio. También fue importante la disposición sobre la fecha límite para aprobar el presupuesto, como veremos a continuación.

El constituyente dedicó un capítulo al tema de la hacienda pública y otro al presupuesto, dentro de los cuales destacan las siguientes normas:

1. Se destina al sector educación no menos del 20% de los recursos ordinarios del presupuesto del Gobierno Central (art 39).
2. Canon para las regiones (art 121).
3. La administración económica y financiera del Gobierno Central se rige por el presupuesto que anualmente aprueba el Congreso. Las instituciones y personas de derecho público, así como los gobiernos locales y regionales se rigen por los respectivos presupuestos que ellos aprueban.
La ley determina la preparación, aprobación, consolidación, publicación, ejecución y rendición de cuentas de los presupuestos del Sector Público, así como la responsabilidad de quienes intervienen en su administración (art 138).
4. El gasto guarda proporción con el PBI, lo que en la práctica es ley de

¹⁹⁵ Acción Popular decide no participar. ¿Abstenerse es obrar?

- equilibrio financiero (art 140).
5. Ley de Endeudamiento Externo (art. 140).
 6. Atribución del Congreso de aprobar el presupuesto (art. 186 inc. 4).
 7. Principio del equilibrio (art 197).
 8. Sobre la Comisión Bicameral de Presupuesto (art 197).
 9. Ante la falta de sanción legislativa hasta el 15 de diciembre, el Ejecutivo puede poner en vigencia su proyecto por Decreto Legislativo (art. 198).
 10. Principio de especialidad, además se dispone que no pueden cubrirse gastos permanentes con empréstitos. Los representantes del Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos. Se dispone que las leyes tributarias se votan independientemente y antes que la ley de presupuesto (art. 199).
 11. Es atribución y obligación del Presidente de la República administrar la hacienda pública (art. 211 núm. 20).
 12. Fondo de compensación regional distribuido por el legislativo en la ley de presupuesto (art 262-263).
 13. Las municipalidades votan sus presupuestos.

Con esta nueva Constitución se estrena el segundo gobierno constitucional de Fernando Belaunde Terry (1980-1985). La crisis económica dejada por el gobierno militar se agudiza. Esta vez el gobierno cuenta con mayoría en las Cámaras, pero sólo intenta algunas reformas parciales al modelo dejado por los militares.⁽¹⁹⁶⁾

Sin embargo, sí se ocupa de dar forma jurídica a este Estado inmenso, casi omnipresente. En 1981 se dictan más de 220 Decretos Legislativos, para tratar de ordenar al Estado peruano que creció sin ningún control. Fueron normas de todo tipo. Prácticamente se dieron leyes orgánicas para todos los ministerios y para muchas empresas públicas. El sector productivo estatal se agrupó bajo la ley de la Actividad Empresarial del Estado. En ésta, se contemplaba cuatro formas jurídicas para estas sociedades: empresa estatal de derecho público, empresa estatal de derecho privado, empresa de economía mixta y empresa con accionariado del Estado. Esta ley no sólo se ocupó de las formas societarias, también trató el régimen laboral de cada una y su régimen

¹⁹⁶ Hay que recordar que muchos de ellos seguían en servicio activo.

económico-financiero.

Dentro de este paquete de normas legales, existieron algunas fundamentales para el desarrollo la nueva constitución y, otras para hacer operativas muchas de sus disposiciones e instituciones. Además se expidieron normas tributarias, penales, mineras, sobre la restitución de los medios de comunicación, fomento al empleo, cooperativas, etc. Fue el ordenamiento que rigió el Estado durante 10 años.

La mayoría, que extrañaba privilegios de antaño, ya no tiene iniciativa al gasto por disposición constitucional, pero se busca la forma de convertir la ley de presupuesto en ley "omnibus".⁽¹⁹⁷⁾

El Estado que dejó Belaunde en el 68 y el que recibió había cambiado tremendamente. Basta señalar, que la deuda externa había aumentado en 12 veces desde que dejó el poder, que su servicio anual demandaba casi el valor de la mitad de las exportaciones del país y que existían numerosas empresas públicas que arrojaban pérdidas. Paralelamente se manifiestan grupos terroristas que el gobierno no atina cómo enfrentar.⁽¹⁹⁸⁾ Como dice una metáfora de Maquiavelo⁽¹⁹⁹⁾ *"Sucede, en este particular, lo que los médicos dicen de la tisis, que, en los principios, es fácil de curar y difícil de conocer; pero que en lo sucesivo, si no la conocieron en su principio, ni le aplicaron remedio alguno, se hace, en verdad, fácil de conocer, pero difícil de curar"*.

Por lo demás, Belaunde debe enfrentar otras situaciones con firmeza. En enero de 1981 estalla un conflicto en la frontera norte con el Ecuador, en la zona de la Cordillera del Cóndor, que el gobierno sabe resolver con determinación al expulsar a los invasores. Más adelante, en 1983, el fenómeno del Niño ocasiona desastres climáticos y económicos en la zona norte del país,

¹⁹⁷ Para muestra un botón. El juego de apuestas deportivas "la polla del fútbol", se crea por combinación del artículo 133 de ley de presupuesto de 1981 y del decreto legislativo 255.

¹⁹⁸ En realidad el Partido Comunista del Perú - Sendero Luminoso se funda en Ayacucho en 1969. Ver Degregori, Carlos Iván, "El surgimiento de Sendero Luminoso. Ayacucho 1969-1979." Instituto de Estudios Peruanos, Lima 1990.

¹⁹⁹ Maquiavelo, Nicolás, "El príncipe". Espasa-Calpe, Madrid 1981, página 20.

al mismo tiempo que en el sur tenía lugar una fuerte sequía.⁽²⁰⁰⁾

El gobierno de Belaunde termina con una crisis económica nunca antes vista, hasta entonces. Los precios suben a un ritmo superior al 200% anual, con cambio de signo monetario y con escándalos de corrupción. Sin embargo, sucede una transición democrática entregando el poder a otro gobierno elegido por el pueblo, en limpias e indiscutidas elecciones.

En cuanto al presupuesto, se emplea la Comisión Bicameral de Presupuesto como método de trabajo parlamentario. La ley orgánica en la práctica a duras penas se respeta. Las modificaciones se introducen en las leyes anuales. Aparentemente no hay tiempo para elaborar una nueva ley orgánica, a la luz de los cambios producidos en el país durante los últimos años. Se respeta rigurosamente -en el papel- el equilibrio presupuestal. En la realidad, se suceden los créditos suplementarios, hasta llegar a degenerar en nuevos presupuestos. El primer presupuesto aprobado por este gobierno no llegaba a los dos billones de soles; el último pasaba los veinte billones.⁽²⁰¹⁾

En 1985, es elegido Presidente de la República un joven candidato del Apra, Alan García Pérez. Sobre su conducta y su gobierno, lo juzgarán no sólo los tribunales sino la historia, pero lo cierto y objetivo es que durante los 5 años de su gobierno se produjo una tasa de inflación superior a 2'500,000 %, acabando su último mes de gobierno con 50% de índice inflacionario. El empleo de políticas de enfrentamientos con sectores "oligárquicos" o "imperialistas", era discurso común que ya la historia, se había encargado de enseñarnos el perjuicio que causa a nuestra economía, pero que nosotros una vez más no aprendimos. El aparente éxito económico de sus dos primeros años quedaron enterrados por los siguientes. Con una moneda que se evaporó en 5 años -del Inti se pasó al Nuevo Sol- el presupuesto era una ilusión. Tanto es así, que incluso se propuso la tesis del presupuesto cero, o sin considerar la inflación. Lo cierto es que, no bien era aprobado, ya se encontraba desfinanciado. Los créditos suplementarios eran trimestrales, aunque hubiese sido mejor hacerlos mensuales. El déficit era inmanejable y el desorden fiscal mayúsculo. Los escándalos políticos, por otro lado, estaban a la orden del día.

⁽²⁰⁰⁾ Belaunde Terry, Fernando, "La conquista del Perú por los peruanos". Editorial Minerva, tercera edición, Lima 1994, p. 257-310

⁽²⁰¹⁾ Chirinos Soto, Enrique, "Historia de la República" Tomo II p. 362.

Para tener una idea del desorden fiscal -que se proyectó a los primeros meses del siguiente gobierno- por medio del Decreto Legislativo N° 608, que autoriza un crédito suplementario en el presupuesto del Gobierno Central para el ejercicio fiscal de 1990, se "coló" una curiosa disposición. Dentro de su articulado se autoriza, a los hoteles de turistas, a instalar máquinas recreativas "tragamonedas". Incluso se determina el impuesto al que estarán afectos. En otras palabras, estas máquinas llegan legalmente al Perú por primera vez, en virtud de una ley de presupuesto y no de una ley de promoción turística.

En 1990 es elegido el Ingeniero Alberto Fujimori Fujimori para dirigir un nuevo gobierno y tratar de satisfacer una vez más las expectativas de un pueblo. Su gestión no es historia, es crónica muy reciente.

3. Actualidad

La etapa que hemos denominado actualidad, no se inicia ni responde específicamente a una nueva ley orgánica como las anteriores, sino antes bien, a una experiencia personal. Sucede que tuvimos la suerte de trabajar en la Comisión Bicameral de Presupuesto del Congreso de la República en el período comprendido entre agosto de 1990 a abril de 1992, pocos días antes del golpe de estado. Durante ese tiempo acumulamos algunas experiencias que pasaremos a reseñar.

Nuestro paso por la Comisión Bicameral, nos permitió observar de cerca el trabajo parlamentario. Dentro de esta mecánica, el primer acto fue elegir al presidente de la Comisión para el primer año, que por cortesía recayó en un miembro del partido de gobierno. Acto seguido, se procedió a repartir los pliegos y designar los ponentes de cada uno, agrupando dos o tres cada miembro. Así, cada parlamentario se ocupaba de los temas que más o menos conoce, o los temas considerados por él como los más importantes.⁽²⁰²⁾

Al poco tiempo llegó el proyecto de crédito suplementario, que finalmente fue sancionado por Decreto Legislativo. Al acercarse el fin del año,

²⁰² Lo primero que nos sorprendió fue la poca familiaridad de algunos integrantes con las finanzas públicas, aunque algunos veteranos parlamentarios ya tenían experiencia al respecto.

comenzaron los apuros para dictaminar el proyecto de presupuesto para 1991 que había remitido el Ejecutivo. Comienza el desfile de ministros,⁽²⁰³⁾ alcaldes, presidentes de regiones, y funcionarios del ministerio de economía. El Viceministro de hacienda y el director general de presupuesto son visitantes frecuentes. Las últimas semanas, la Comisión entró en sesión permanente, trabajando incluso los domingos en el local del directorio del Banco Central de Reserva.

Paralelamente cada parlamentario se reúne con los representantes de su pliego, principalmente para conocer sus necesidades y coordinar propuestas en pro de su institución. Recuerdo particularmente las coordinaciones con representantes del ministerio de Defensa y de una reunión a la que asistí, a mis 21 años, en el mismo ministerio con una docena de generales y almirantes.

Los gastos militares han sido considerados siempre como secretos,⁽²⁰⁴⁾ y en la ley de presupuesto sólo se consigna el monto global de ellos. De igual modo, estos gastos y consiguientes adquisiciones, son dispensados del trámite de licitación pública. Se efectúan invitaciones o licitaciones privadas. Es así, que en el artículo sobre exoneraciones a la obligación de convocar a licitaciones públicas, se hacía referencia al Decreto Supremo 003-DE/SG. Al pedir información sobre éste, nos enteramos que nunca fue publicado, a pesar de estar vigente desde 1989. Finalmente, obtuvimos una copia,⁽²⁰⁵⁾ de la que se deduce que casi cualquier tipo de bienes y servicios pueden caer bajo su amparo.⁽²⁰⁶⁾ No fue sino hasta pocos años después, que este dispositivo salió a la luz pública.

²⁰³ A los ministros de Economía y sus viceministros se les citaba y consultaba durante horas. A veces varios días seguidos. No era difícil notar cierto malestar por el tiempo perdido.

²⁰⁴ Cuando se tocaban estos temas en la Comisión, las sesiones eran reservadas. No quedaban de ellas ni las grabaciones que son normales en las sesiones de trabajo. Una vez asistió el jefe del Servicio de Inteligencia Nacional. En esa oportunidad me llamó la atención que sólo se le asignara el equivalente a un millón de dólares, cuando el gobierno públicamente le daba la máxima importancia. ¿Se darían transferencias secretas desde un pliego con mayores fondos?

²⁰⁵ Ver anexo N° 2.

²⁰⁶ En la actualidad, esto no tiene mucho sentido, ya que salvo se produzca tecnología propia, las adquisiciones de barcos, aviones o tanques son publicitadas por los propios productores. Existen incluso catálogos y revistas especializadas. Por ejemplo, es famoso en el ambiente marítimo el libro *Jane*, sobre la marina de guerra de todos los países. Por otro lado, el Perú informa a las Naciones Unidas sobre sus adquisiciones militares.

Llamó nuestra atención que en los dos años que funcionó esta Comisión, se discutieran las normas generales -poco más de 120 artículos- sin considerar la ley orgánica de 1964, ni trabajar algún proyecto para actualizarla. Así, el proyecto de ley de presupuesto contenía normas propias de una ley orgánica, las mismas que se repetían y aprobaban todos los años.

Las normas especiales eran un punto aparte. Sin considerar la prohibición constitucional sobre la iniciativa al gasto, se presentaban propuestas de artículos que doblaban e incluso triplicaban, el volumen de páginas del proyecto original. En ellas, las deudas públicas eran reconocidas, condonadas o pagadas; a normas inferiores se les daba fuerza de ley, se derogaban leyes o decretos supremos, en pocas palabras modificaban el ordenamiento legal vigente. Aumentaban los gastos, se disminuían los ingresos fiscales, se aumentaban o reducían las partidas, cambiaban la categoría y las remuneraciones de determinados empleados públicos, se otorgaban las famosas homologaciones o bonificaciones; las declaraciones de estado de emergencia -para evitar las molestias de una licitación- abundaban al igual que las exoneraciones de las normas de austeridad de la propia ley, al SENAMHI se le exoneraba del pago de tarifa postal; e incluso se presentó una propuesta para expropiar un inmueble a favor del Poder Judicial. Felizmente la mayoría de ellas fueron filtradas por la Comisión, pero estos ejemplos sueltos demuestran la intervención parlamentaria en el manejo de la hacienda y la distorsión que puede ocasionar.

Existía como constante en la ley, la obligación de remitir información a la Comisión Bicameral. Dicha información, por su propio volumen era inmanejable, no había personal calificado para procesarla, no era esencial para el trabajo de la Comisión y por último, no era raro que no se cumpliera con estas disposiciones.

Otro incidente importante de esos días fue la observación y promulgación parcial de la ley de presupuesto para el ejercicio 1991. Siendo sancionada la ley dentro del plazo constitucional -antes del 15 de diciembre- se envió la autógrafa al Ejecutivo para su promulgación. Aparentemente, ésta no llegó sino hasta el 26. Sin embargo, el mismo 15 aparecen en los periódicos⁽²⁰⁷⁾

²⁰⁷ Diario "El Comercio" del 15 de diciembre de 1990 página A-6.

declaraciones del ministro de Economía en el sentido de que existían 25 artículos que observarían, y de ellos, 13 establecían bonificaciones.⁽²⁰⁸⁾

El 31 de diciembre se publica en "El Peruano", la ley anual con las observaciones anunciadas y con el Congreso en receso. A través de los medios de comunicación, se inicia un debate nacional sobre la constitucionalidad de la medida al no estar expresamente prevista en la Constitución. Lamentablemente, en la mayoría de los casos eran opiniones dadas sin mayor estudio. En ese entonces se sostuvo que el presupuesto era una ley formal, que había que diferenciar el presupuesto, de la ley que lo aprueba, que simplemente era una ley, que era una ley *sui generis* e inobservable, etc. en general, opiniones para todos los gustos. El problema encontró a la comunidad jurídica desprevenida.

Paralelamente se discutía los artículos observados en sí, destacando un problema sobre el canon petrolero. Ante la sorpresa de todos, el Congreso se autoconvoca⁽²⁰⁹⁾ en legislatura extraordinaria en la primera quincena de enero y declara "nula" e írrita la ley promulgada, además de ordenar la publicación de la aprobada por ellos. En efecto, el 17 de enero aparece en "El Peruano" la ley de presupuesto, pero con errores, siendo publicada nuevamente el 18. El 25 de enero el Ejecutivo por Decreto Supremo 003-91-EF al amparo del artículo 211 inciso 20 de la Constitución vigente,⁽²¹⁰⁾ se deja en suspenso dos artículos de la ley de presupuesto, uno de ellos sobre el canon. El 31 de ese mismo mes, el Ejecutivo convoca a Legislatura Extraordinaria fijando entre los puntos de agenda, los artículos que fueron materia de observación. El Presidente de la República envía al Congreso un proyecto de ley acompañado de una exposición de motivos, que son devueltos por falta de refrendo ministerial. Subsana el impasse, la Comisión Bicameral de Presupuesto estudió las observaciones, hizo su dictamen y finalmente, por Ley N° 25308, se modificaron algunos de los artículos originalmente observados.

²⁰⁸ Si se tenía la idea de observar la ley, si el ejecutivo esperó hasta el 31 de diciembre para promulgar, bien pudo en esos 15 días -complicados por las fiestas de fin de año- coordinar una legislatura extraordinaria para darle una salida que no ocasionase enfrentamientos.

²⁰⁹ Decreto Supremo 12-91-PCM

²¹⁰ Los que posteriormente han sido conocidos como decretos de urgencia por su reglamentación en la Ley N° 25397. Curiosamente esta ley que fue duramente cuestionada por el oficialismo, e incluso esgrimida como uno de los argumentos del golpe de estado del 5 de abril de 1992, continúa vigente.

Fueron momentos de tensión y, al margen de que el Ejecutivo tuviera razones técnicas o políticas suficientes para observar algunos artículos, era notoria su intención de enfrentamiento.