



Ministerio de Hacienda
Dirección General del Presupuesto



PLAN DE CAPACITACIÓN Y ASISTENCIA TÉCNICA PARA LA REFORMA
PRESUPUESTARIA

Módulo III
ACTUALIZACIÓN DE CONOCIMIENTOS GENERALES

Curso 2
Economía Pública
MANUAL DEL PARTICIPANTE

[Edición 9 abril 2013]



“más y mejores servicios públicos con equilibrio y sostenibilidad fiscal”

Elaborado por : Julio VELÁSQUEZ ELÍAS
Revisado por : Pedro ARGUMEDO

Integrantes del Equipo de Instrucción:

PEDRO ARGUMEDO
JULIO VELÁSQUEZ ELÍAS
JOSÉ ROBERTO ALAS
ROLANDO DAVID FLORES TREJO

Dirección y Supervisión del Plan de Capacitación y Asistencia Técnica: Roger DÍAZ,
Consultor GIZ.

Contenido

LECCION 1: EL SISTEMA ECONÓMICO

Punto 1: La economía, la política y el Derecho
Punto 2: Componentes del Sistema Económico
Punto 3: Flujo circular de la renta: El origen del Gobierno
Punto 4: Política económica
Punto 5: Objetivo de la regulación
Punto 6: La crítica del Public Choice
Punto 7: Importancia de las instituciones

LECCIÓN 2: INTRODUCCIÓN A LA REGULACIÓN ECONÓMICA

Punto 1: Estructuras de mercado
Punto 2: Defensa de la competencia
Punto 3: Derechos de autor: El caso de los sistemas de patentes
Punto 4: Bienes públicos
Punto 5: Externalidades

LECCIÓN 3: PROCESO DE FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA Y SU INCIDENCIA EN EL PRESUPUESTO

Punto 1: Funciones del Presupuesto
Punto 2: Proceso de Formulación de Políticas Públicas (PFP)
Punto 3: Instituciones que definen la formulación de políticas

LECCIÓN 4: EL PRESUPUESTO Y SU CONTRIBUCIÓN AL BIENESTAR

Punto 1: Bienestar y estabilidad macro-fiscal de mediano plazo
Punto 2: Presupuesto y Marco Macroeconómico de Mediano Plazo (MMMP)
Punto 3: Los ingresos del Presupuesto: Oportunidades y restricciones
Punto 4: Los gastos en el Presupuesto
Punto 5: Déficit fiscal, financiamiento y deuda

I. ASPECTOS GENERALES

El curso consiste en la revisión de los conceptos básicos sobre Economía Pública en aspectos tales como los componentes del sistema económico, el origen del gobierno, eficiencia del mercado, fallas del mercado, y eficiencia y equidad; presenta una breve introducción a la regulación económica, bienes públicos, externalidades y el medio ambiente.

Así mismo, con el objetivo de sentar las bases para el entendimiento del enfoque adoptado para la reforma presupuestaria, el curso ha introducido dos capítulos especialmente relevantes para dicho proceso. Uno de ellos está referido al proceso de formulación de la política pública y su incidencia en el presupuesto, y el otro referido al presupuesto y su contribución al bienestar.

1.1 Objetivo general

El curso permitirá a los participantes entender el origen y las funciones del Estado, así como la relación entre el presupuesto público con la organización de los servicios públicos y las necesidades de la sociedad.

1.2 Requisitos

Los participantes deben haber leído y entendido con anticipación el plan de reforma del sistema de presupuesto público, así como el manual del curso sobre fundamentos de economía para las decisiones públicas.

Los participantes deben haber recibido y leído con anticipación el presente manual antes de llegar al aula de clase.

Otros requisitos:

- Manual del participante
- Presentación del curso en Power Point
- Manual del instructor del curso
- Pruebas de entrada y salida
- Proyector multimedia, Pizarra acrílica, Plumones.

II. DESARROLLO

LECCION 1: EL SISTEMA ECONÓMICO

1.1 Resumen de la lección

El rol del gobierno en la economía es motivo de amplias discusiones entre personas que no necesariamente conocen el origen del gobierno, y por tanto, su razón de ser. Por naturaleza, el gobierno es un agente al servicio del ciudadano (su principal), actúa en su nombre para realizar actividades que no haría de otra manera.

Número de horas: 0.75 horas.

1.2 Objetivos de la Lección

Al finalizar esta lección los participantes serán capaces de:

- a. Identificar la razón de ser del Gobierno como agente económico, dimensionando su verdadero potencial
- b. Estudiar los componentes de un sistema económico
- c. Comprender las funciones básicas de los agentes económicos.
- d. Entender la importancia de las instituciones y la regulación.

Punto 1: La economía, la política y el Derecho

La economía y su relación con otras ciencias: No es posible separar los fenómenos esencialmente económicos de los extraeconómicos, pues ambos son significativos en el examen de cualquier sistema social.

En ese sentido, la Economía se relaciona con otras ciencias sociales, generando sinergias interesantes que permiten analizar mejor la realidad. En concreto, el tema de “Economía pública” relación a la Economía principalmente con otras dos ciencias:

1. **La Política:** Existe interdependencia con la economía: La Política establece importantes instituciones sobre las que se desarrollan las actividades económicas (factor estructural); a su vez, la estabilidad de una de ellas impulsa la estabilidad de la otra, y viceversa (factor coyuntural).
2. **El Derecho:** El Derecho sitúa al hombre, la empresa y la sociedad ante el poder político y de la naturaleza, definiendo los derechos y obligaciones de cada uno y los límites dentro de los cuales podrá ejercerse su libertad de acción.

Ministerio de Hacienda Dirección General del Presupuesto

- Los agentes económicos individuales (familias, empresas y gobierno) pueden entrar en conflictos por sus actividades normales. De ahí surge la importancia del Derecho, ya que se encarga de proteger a cada uno de acciones de los demás en su contra.
- El respeto a reglas claras incentiva el desarrollo económico, ya que cada quien da el máximo dentro de los límites establecidos, sin temor de que otro lo perjudique.

Punto 2: Componentes del Sistema Económico

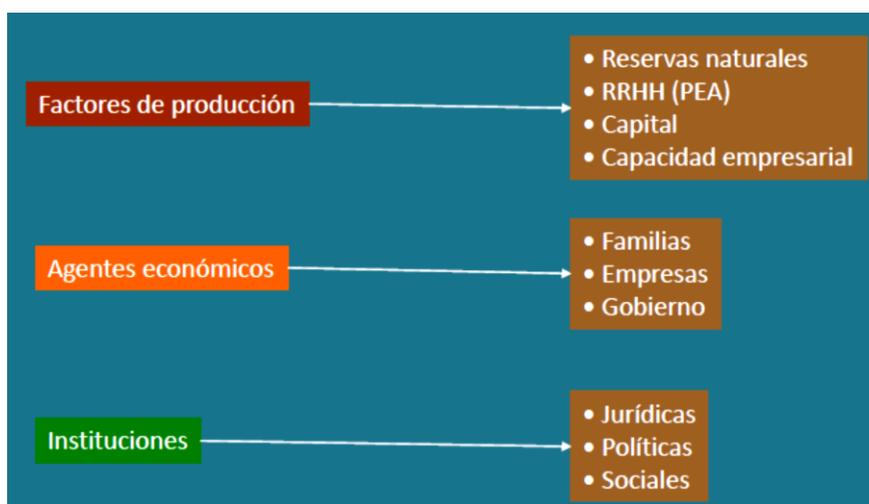
Un sistema económico, según Bornstein, “es un arreglo históricamente constituido, a partir del cual los agentes económicos emplean recursos e interactúan por la vía de la producción, la distribución y el uso de los productos generados dentro de los mecanismos institucionales de control y de disciplina”.

La visión de “sistema” implica que recursos, agentes económicos e instituciones, por sí solos, no tienen la importancia que sí tienen combinados o interrelacionados.

La fortaleza de recursos, agentes e instituciones está directamente relacionada con el crecimiento económico (es decir, con la ampliación de la Frontera de Posibilidades de Producción de la economía). Es decir, habrá crecimiento económico si:

1. Hay recursos, de manera relativamente abundante, y se usan de manera eficiente.
2. Los agentes utilizan los recursos en sus mejores usos
3. Las instituciones facilitan en vez de estorbar

El sistema económico tiene 3 elementos, como sigue:



Factores de producción

- **Reservas naturales:** “Conjunto de elementos de la naturaleza que se utilizan en el proceso de la producción”. Algunos ejemplos son los siguientes: suelo, subsuelo, agua, pluviosidad, clima, flora, fauna, factores extra planetarios (sol), entre otros. A este factor se le remunera mediante rentas.
- **Recursos humanos:** Es la parte de la población en edad de trabajar, independientemente que esté activa o no. También conocida como “fuerza de trabajo”, se compone de la Población Económicamente Activa (PEA, integrada por patrones, empleados y cuentapropistas) y la Población Económica Inactiva (PEI, integrada por los voluntarios y los involuntarios). En términos prácticos, constituye el máximo número de horas-trabajador que pudiera emplearse para producir. Para dimensionar su tamaño y perspectivas es importante considerar las tendencias demográficas, así como indicadores tales como la tasa de natalidad y la esperanza de vida. A este factor productivo se le remunera mediante salarios.
- **Capital:** La concepción neoclásica lo define como “la cantidad de riquezas acumuladas, destinadas a la producción de nuevas riquezas (materiales y no materiales) y al perfeccionamiento de los demás factores de producción”. Es decir, bienes físicos que ayudan a producir otros bienes. Como tal es una variable de stock (acervo), ya que comprende la cantidad de riquezas a una fecha determinada. Se calcula así: cantidad inicial de capital + inversión bruta – depreciación. Su remuneración se da en términos de interés.
Sin embargo, hoy en día se concibe que este factor productivo incluye al capital financiero e incluso al capital humano.
- **Capacidad empresarial:** Es la capacidad del emprendedor de combinar rentablemente a los demás factores de producción. Es el factor más importante de todos y es remunerado a través de las utilidades.

Agentes económicos

- **Familias:** Son todos los tipos de unidades domésticas, individuales o familiares, con lazos de parentesco o sin ellos, según las cuales se segmenta la sociedad. Poseen y proporcionan recursos para la producción, apropiándose de diferentes categorías de ingresos y deciden cómo, cuándo, dónde y en qué se gastarán dichos ingresos. El objetivo racional de las familias (consumidores) es maximizar la satisfacción.

Estructura del gasto de las familias en El Salvador

Grupo	Proporción Respecto al Gasto Total (en %)		
	El Salvador	Costa Rica	Chile
Alimentos y bebidas no alcohólicas	26.28	18.61	18.90
Bebidas alcohólicas y cigarrillos	0.48	0.69	2.00
Comidas y bebidas fuera del hogar	8.24	8.61	4.43
Prendas de vestir y calzado	5.39	5.86	5.21
Alquiler y servicios de la vivienda	12.44	10.64	13.27
Artículos para la vivienda y servicio doméstico	7.77	8.65	7.52
Salud	5.41	4.81	5.38
Transporte	12.02	18.19	19.29
Comunicaciones	4.13	4.45	4.74
Entretenimiento y cultura	6.87	7.25	7.45
Educación	3.33	5.89	6.02
Bienes y servicios diversos	7.64	6.35	5.80

Elaboración propia en base a datos de la DIGESTYC, El Salvador; INEC, Costa Rica e INE, Chile.

- **Empresas:** Son las unidades en las que convergen los recursos de producción disponibles, empleándolos y combinándolos para la generación de bienes y servicios, atendiendo así a las necesidades de consumo y de acumulación de la sociedad. La duración de una empresa dependerá al final de cuentas de “la prueba del mercado”. El objetivo racional de la empresa es maximizar el beneficio (ganancia, utilidad).
- **Gobierno:** Según Edey y Peacock, es un “agente colectivo que contrata directamente el trabajo de unidades familiares y que adquiere una parte de la producción de las empresas para proporcionar bienes y servicios útiles a la sociedad como un todo”. Se debe apuntar que el gobierno no tiene vida propia, sino que existe por las aportaciones de los agentes naturales del mercado (familias y empresas), quienes deciden pagar impuestos para posibilitar la existencia de este agente encargado de generar, ejecutar y juzgar instituciones (en otras palabras, para mediar en la relación natural del mercado).

Instituciones

Las instituciones son el conjunto normativo que “define las relaciones entre las unidades de producción y los centros de disposición de los recursos productivos (hogares)”. Es decir, las reglas del juego entre empresas, familias y gobierno. Hay 3 tipos de instituciones:

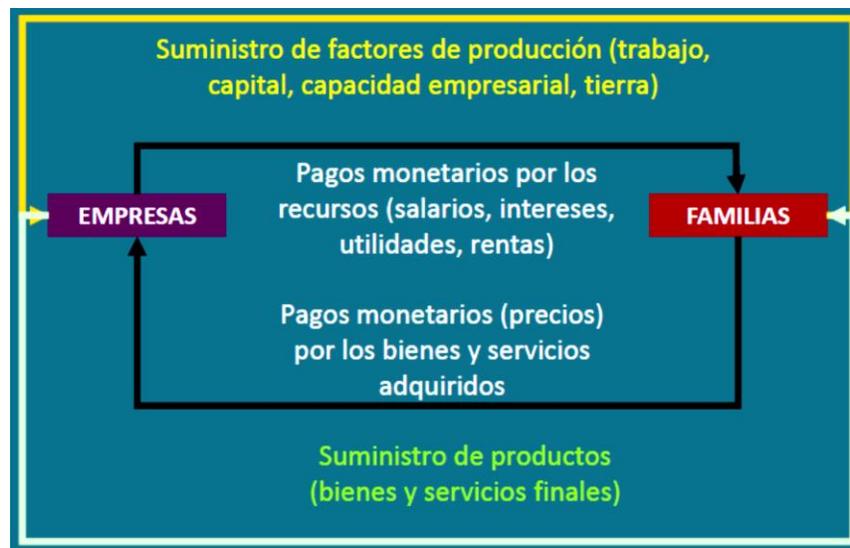
1. **Jurídicas:** Disciplinan las actividades individuales y colectivas, determinando las esferas de acción, los deberes y las obligaciones de los poseedores de los recursos y de las unidades que los emplearán.
2. **Políticas:** Definen de manera precisa las relaciones entre el Estado, las empresas y la colectividad.
3. **Sociales:** Establecen normas de conducta y valores de referencia para los diferentes sectores de la actividad económica.

Criterios de diferencia	FORMAS DE ORDENAMIENTO INSTITUCIONAL		
	Economía de mercado	Sistemas mixtos	Economía de mando central
Libertad económica	No restricciones	Restricciones selectivas	Amplias restricciones
Propiedad de los medios de producción	Privada	Coexistencia de formas	Colectiva. Socializada
Sistema de incentivos	Búsqueda del máximo beneficio privado por los agentes individuales	Prima el interés social por sobre el privado	Búsqueda del bien común
Coordinación y distribución de recursos	Por la libre interacción de los agentes	Actuación de las fuerzas del mercado y la planeación pública indicativa, no impositiva	Órdenes minuciosas, emanadas de centrales de planificación
Locus del proceso de decisión	Los mercados	El mercado bajo el poder normativo de la autoridad pública	Centros de planificación estatal

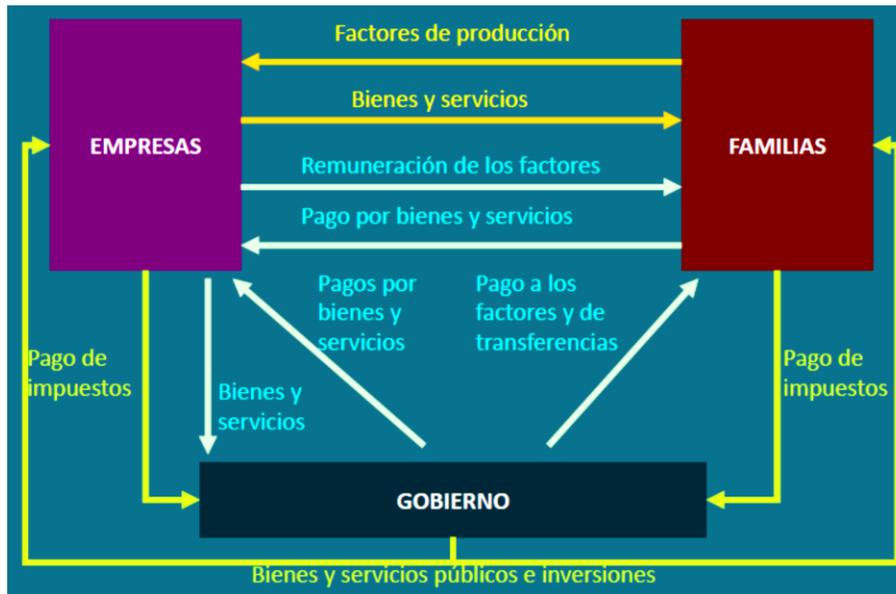
Fuente: Rossetti, José Paschoal. *Introducción a la economía. Tercera edición. Oxford University Press México S.A. de C.V. México D.F., 2002. P. 168.*

Punto 3: Flujo circular de la renta: El origen del Gobierno.

Enfoque simplificado: Sin gobierno



Enfoque con gobierno



Como se apuntó antes, el gobierno es un agente económico que existe en función de las familias y las empresas y no al revés. Eso es porque estas últimas deciden pagar impuestos para financiar la creación de un agente que cree ciertas reglas básicas que reduzcan los costos de transacción en el mercado y que las haga cumplir. Es decir, el rol del gobierno en la economía es simplemente procurar que sea más fácil y menos costoso hacer negocios en el mercado. Esto puede pasar por varias alternativas: derechos de propiedad, normativa referente a pesos y medidas, seguridad pública, infraestructura, Estado de Derecho, información, entre otras.

Punto 4: Política económica

Es el conjunto de estrategias y acciones que formulan los gobiernos y en general el Estado para conducir e influir sobre la economía del país. Esta estrategia está constituida por el conjunto de medidas, leyes, regulaciones, subsidios e impuestos que alteran los incentivos económicos para obtener fines o resultados económicos específicos.

La política económica se subdivide en tres ramas fundamentales:

a) Política fiscal.

Es una rama de política económica, que utiliza como variables el gasto público y los impuestos, para mantener la estabilidad económica, y contribuir al crecimiento económico, pleno empleo y control de la inflación.

A través del gasto público, el gobierno ejecuta tres tipos de gastos: un *gasto corriente*, que es el monto utilizado para su funcionamiento; *gasto social*, que son las transferencias a través de montos de dinero, bienes y servicios que provee a la sociedad, y el *gasto de capital*, que es utilizado para mantener o mejorar la capacidad productiva del país, sobre todo en infraestructuras.

La Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo, OECD (2011) sostiene que los gobiernos son responsables de promover el crecimiento económico y el desarrollo social, al proporcionar bienes y servicios, reglamentar la conducta de las empresas y los individuos y redistribuir el ingreso. Prueba de ello, es que para 2009, según la entidad, los gastos generales del gobierno representaron aproximadamente la mitad del PIB entre los países miembros de la OECD.

b) Política Monetaria.

Son estrategias y acciones formuladas por las autoridades monetarias de cada economía, generalmente los bancos centrales, que utilizan como variable la cantidad de dinero para contribuir a la estabilidad económica.

Los instrumentos utilizados son:

- i. **Emisión de dinero:** consiste en emitir papel moneda para aumentar la liquidez en una economía.
 - ii. **Tasa de interés.** regulación en la tasa de interés, la cuál puede ser definida como el precio del dinero.
 - iii. **Tasa de encaje legal.** También llamada tasa de política monetaria, que es un porcentaje de reserva que los bancos comerciales deben dejar en el Banco Central.
 - iv. **Operaciones de Mercado abierto:** las operaciones que realiza el banco central con títulos de deuda pública en el mercado. Consiste en la compra y venta por parte del banco central, de activos que pueden ser oro, divisas, títulos de deuda pública y en general valores con tipos de renta fija.
- c) **Política comercial e instrumentos.**

La política comercial se define como el manejo del conjunto de instrumentos al alcance del Estado, para mantener, alterar o modificar sustantivamente las relaciones comerciales de un país con el resto del mundo.

Los instrumentos principales son los aranceles, subsidios, y las restricciones cuantitativas.

Punto 5: Objetivo de la regulación

Se debe partir diciendo que Adam Smith promovió en su obra seminal “La riqueza de las naciones” la idea de la “mano invisible”: Cada individuo en la búsqueda de su propio

bienestar, sin saberlo, promueve el bienestar general, como llevado por una mano invisible”. Esta visión aludía a los ajustes automáticos del mercado.

Sin embargo, se debe decir que la existencia de externalidades, monopolios y otras fallas de mercado justifica la regulación económica.

Lewis señala que el objetivo de la regulación es “proveer a los consumidores con tanto servicio como el que desean o estén dispuestos a pagar. La meta de la regulación, dados los límites del regulador, es traducir este objetivo en términos operativos y ver cómo implementarlo”.

El punto es que se suele asumir que la regulación llevará a la sociedad a una posición competitiva cuando no es cierto: Si bien puede mejorar, la regulación implica costos que no suelen incluirse en el análisis.

Es decir, la conveniencia integral de una regulación se puede medir como sigue: suma de los excedentes de la economía (del consumidor y del productor) menos los costos de regular.

Implicaciones clave:

- En primer lugar, la regulación debe buscar la promoción de la competencia donde es posible que exista. Es decir, antes que el gobierno entre directamente a regular una materia debe evaluar si la solución puede provenir del mercado.
- Si no es posible (por la estructura de información y los incentivos de los agentes), se debería entonces regular de la manera más eficiente.

La regulación tiene efectos distributivos, por lo cual hay que identificar grupos ganadores y perdedores, así como relacionar el tamaño relativo de los grupos con las votaciones (sea esta por el Ejecutivo o por el Legislativo).

Punto 6: La crítica del Public Choice

No se discute si el Estado debe regular o no, sino cómo hacerlo bien.

Por ejemplo, muchos monopolios surgen precisamente por la regulación: altas tasas arancelarias imposibilitan la entrada de nuevos competidores, a veces surgen por simples y viles presiones de grupos de interés.

La escuela del Public Choice (escuela de la Elección Pública) nos dice que las regulaciones surgen de las presiones de grupos de interés y no necesariamente para favorecer a los consumidores (barreras de entrada artificiales). De acá surge el interesante concepto del “capitalismo de amigos” (crony capitalism): Cuando las empresas pueden lucrarse de favores/beneficios del gobierno y no a través de la actividad productiva.

George Stigler nos dice que es central determinar quién recibe los beneficios y los costos de la regulación, y cómo se afecta la asignación de recursos.

Muchas veces la efectividad de las regulaciones es negativa en relación al objetivo que se planteó en un principio (Peltzman, Linnemann).

La regulación debe generarse de un esquema objetivo, que no sea producto de presiones de grupos organizados, y que más bien responda al bienestar de toda la sociedad. Esto implica definir mecanismos de negociación eficientes.

A pesar que la regulación sea objetiva y clara, los incentivos de los regulados y la capacidad del regulador limitan el efecto positivo buscado.

La discusión de políticas económicas suele dividirse entre:

- Los “pro-empresa”: Presionan por incentivos fiscales, protección de competencia externa y barreras de entrada a competidores
- Los “pro-gobierno”: Argumentan que es necesario un Estado grande que corrija los abusos del capitalismo.

Sin embargo, la realidad muchas veces decanta en un “capitalismo de amigos” (crony capitalism). Entre más Estado existe, la rentabilidad de las empresas depende más del apoyo gubernamental que de la actividad productiva, al grado que los factores de éxito terminan siendo las conexiones con el gobierno. Es decir, un gobierno grande es la causa del “capitalismo de amigos”, no su solución.

En la práctica, el gobierno toma decisiones basado en los intereses particulares de los individuos que lo componen. Estos enfrentan: diferentes dotaciones de información, una especial estructura de incentivos y diferentes procesos de formación de política.

El gobierno no es omnisciente: Políticas diseñadas con conocimiento perfecto no pueden ser implementadas en un mundo real donde el conocimiento es imperfecto.

El gobierno no siempre es benevolente: Los burócratas toman en cuenta sus propios intereses para tomar decisiones. Sabiendo que no pueden obtener ganancias de sus buenas decisiones pero que sí pueden ser penalizados por sus malas decisiones, entonces se vuelven menos arriesgados.

Punto 7: Importancia de las instituciones

Es crucial diagnosticar el marco bajo el cual se aplicará el esquema de regulación elegido, para que no solo se quede en buenas intenciones. No basta definir lo permitido y lo no permitido, se necesita conocer la forma en que el sistema funcionará posteriormente.

Para esto ayuda mucho hacer la distinción entre dos niveles de instituciones:

1. **Instituciones formales:** Reglas del juego que cuentan con el respaldo de las leyes.
2. **Instituciones informales:** No están respaldadas por ninguna ley positiva sino por la cultura y las costumbres usualmente practicadas en una comunidad.

Debe decirse que las instituciones formales deben formularse con base a la institucionalidad informal existente en un país específico. Hacer lo contrario, imponer leyes sin tomar en cuenta la cultura y las costumbres, genera institucionalidad inefectiva. Por esta razón se tienen casos en los que se intenta copiar fielmente leyes que resultan efectivas en otros países, pero resulta que al tratarse de aplicar a un contexto distinto fracasan completamente (Ley del Menor Infractor, por ejemplo).

Las normas legales señalan lo que está y no está permitido, pero no determinan exactamente lo que al final se hace o no se hace. Ante esto se suele analizar las instituciones bajo dos enfoques:

1. **Enfoque legalista (De Soto):** Critica en relación a los costos que surgirían en caso de que todos los pasos legales se sigan para buscar un objetivo. Solo considera a las instituciones formales.
2. **Enfoque institucional:** Habla de los costos efectivos de hacer negocios, es decir, incluye en el análisis los pasos informales o elementos que apuran los procesos (sobornos, adjudicación poco transparente de contratos, entre otros). Considera además a las instituciones informales.

Por lo anterior se puede decir que tener legislación más clara, a pesar de ser importante, no se traduce necesariamente en menores costos de hacer negocios.

Una regulación bien diseñada requiere: un cuerpo simple, que pueda ser comprendido claramente, que no esté sujeto de manera permanente a presiones para su modificación y que, por ende, sea consistente con principios generalmente aceptados. Por ejemplo, una regulación que fije precios, por más atractiva que parezca a simple vista, no podría nunca compatibilizar objetivos de eficiencia y equidad.

La consistencia con principios generales reduce las presiones para cambiarla antojadizamente y la vuelve flexible a cambios cuando lo amerite.

También importa el sistema de Derecho imperante en un país, producto de la tradición:

1. **Common law:** En español conocido como “Derecho consuetudinario”, imparte justicia basado en el uso de la razón, el sentido común, y la jurisprudencia. Por lo mismo genera mayor conformidad en los ciudadanos respecto a los fallos, pues son consistentes con casos similares ocurridos en el pasado. Aquí los jueces realmente razonan sus fallos usando la razón, construyendo el Derecho caso a caso.
2. **Civil law:** O derecho civil, codifica en la ley los comportamientos correctos o incorrectos y luego juzga los hechos demandados en relación al desvío de lo establecido en la ley. Se le conoce como “derecho codificador”, pues ata en la ley el comportamiento correcto, haciendo que los “jueces” realmente no juzguen sino más bien ejecutan lo establecido en las leyes.

Ahora bien, a pesar de la clara superioridad del common law como sistema de Derecho, hay que decir que leyes más generales como las que ocupa requieren de instituciones más creíbles que las implementen.

1.3 Bibliografía

- Rossetti, José Paschoal. Introducción a la economía. Tercera edición. Oxford University Press México, S.A. de C.V. México, D.F., 2002.
- Tarziján, Jorge y Paredes, Ricardo. Organización industrial para la estrategia empresarial. Tercera edición. Pearson. Santiago de Chile, 2012.
- Holcombe, Randall. Crony capitalism: A by-product of big government. Disponible en: <http://mercatus.org/sites/default/files/Crony-Capitalism-Holcombe-v1-0.pdf>
- Wheelan, Charles.
- Política Fiscal. Enciclopedia Financiera. <http://www.encyclopediainfinanciera.com/teoriaeconomica/macroeconomia/politicafiscal.htm> Consultado el 28 de Febrero de 2013.
- Política Comercial. Zona Económica. <http://www.zonaeconomica.com/politica-comercial> Consultado el 27 de Febrero de 2013.

LECCIÓN 2: INTRODUCCIÓN A LA REGULACIÓN ECONÓMICA

2.1 Resumen de la lección

Las fallas de mercado terminan justificando la intervención del Estado en los problemas. Sin embargo, poco o nada se habla de cómo el gobierno puede cometer “fallas de gobierno”.

Número de horas: 1.25 horas.

2.2 Objetivos de la Lección

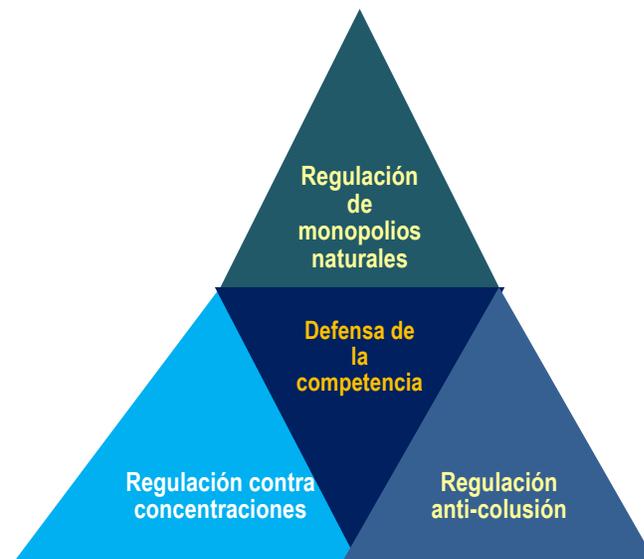
Al finalizar esta lección los participantes serán capaces de:

- a. Diferenciar las distintas estructuras de mercado existentes.
- b. Comprender la importancia que tiene proteger la competencia en los mercados.
- c. Explicar la importancia en la definición clara de los derechos de propiedad sobre las transacciones.
- d. Comprender la verdadera importancia de proteger el derecho a la propiedad privada.
- e. Reflexionar sobre los diversos tipos de solución al problema de las externalidades.

Punto 1: Estructuras de mercado

- **Competencia Perfecta:** Se habla de competencia perfecta en un mercado en el que las empresas no tienen el poder de influir en el precio de los bienes y servicios, y por lo tanto, se maximiza el bienestar. Existen muchos compradores y muchos competidores.
- **Monopolio:** Situación de mercado en la que existe un solo oferente, el cual tiene el control total sobre el nivel de precios, frente a un número amplio de demandantes; existe un único tipo de producto, y las barreras de entrada son altas.
- **Competencia monopolística:** Situación de mercado La competencia monopolística se caracteriza por ser una mezcla entre la competencia perfecta y el monopolio. Por una parte, se caracteriza porque hay libre entrada y salida de oferentes al mercado, y no hay incentivos para colusión. Sin embargo, cada empresa diferencia su producto, de forma que para el consumidor los productos no son sustitutos perfectos, si bien pertenecen a la misma categoría de productos.
- **Oligopolio:** Situación de mercado en la que existen pocos oferentes, que tienen un control alto, pero no total, sobre los precios, con productos muy homogéneos, frente a un número amplio de demandantes.

Punto 2: Defensa de la competencia



1. Regulación de monopolios naturales

En algunos mercados la existencia de importantes economías de escala da lugar a que solo exista una empresa. Se habla en este caso de monopolios naturales. Es decir, conviene una sola empresa con bajos costos medios, en vez de muchas pequeñas con altos costos medios. El problema es que, a pesar de la ventaja en términos de costos, se genera un comportamiento monopolístico en el mercado.

Criterios prácticos de regulación de monopolios:

1. Tarificación no lineal (two-part tariff)
2. Regulación por tasa de retorno
3. Price caps (RPI-X)

2. Regulación indirecta Regulación antimonopolio/pro competencia

Incluye políticas de competencia que involucra acciones de empresas que surgen a partir de su interacción estratégica.

El objetivo de una ley como esta debería ser solucionar las distorsiones producidas por el abuso de poder monopolístico, que conllevan a que la disposición de bienes sea inferior a la que podría ser de no darse tales abusos. Es decir, procurar que la suma de excedentes del consumidor y del productor se maximice.

Existen dos grandes criterios jurídicos para catalogar las prácticas en materia de competencia:

- **Regla per se:** Basta demostrar que una práctica existió para declararla ilegal (no importa el contexto).
- **Regla de la razón:** Dependiendo del contexto en que se desarrolla la situación así se le califica como ilegal o no (en función de los efectos procompetitivos y anticompetitivos que traiga).

Las prácticas bajo la lupa de la regulación de competencia se pueden clasificar así:

1. **Acuerdos horizontales:** Fijación de precios (colusión), dividir el mercado, restringir el abasto, establecer posturas en licitaciones.
2. **Acuerdos entre no competidores (verticales):** División vertical de mercados, imposición de precios de reventa, contratos de exclusividad, depredación por precios, subsidios cruzados.

Procedibilidad de las denuncias

1. Definición del mercado relevante:

- Dimensión de producto/sustitutos
 - Dimensión geográfica
 - Dimensión temporal
2. Poder sustancial de mercado: Se debe evaluar la capacidad del agente para restringir el abasto o para aumentar los precios, su participación de mercado (market share, cuánto representan sus ventas de las ventas totales de su industria), su capacidad productiva (en unidades), el grado de concentración, la existencia de barreras de entrada, el número de competidores, el número de clientes, entre otros factores.
 3. Análisis de elementos internos
 4. Efectos pro y anticompetitivos:
 - Absolución o sanción

Punto 3: Derechos de autor: El caso de los sistemas de patentes

Uno de los roles indelegables del gobierno es velar por la protección de los derechos individuales fundamentales. Uno de esos es el derecho a la propiedad privada: El derecho a disfrutar del producto de la vida y la libertad de la que se goza desde que se nace, y que es fruto del tiempo, energía y talentos de cada uno.

El sistema de patentes y derechos de autor garantizan al inventor exclusivo control sobre el uso de una invención por un periodo de tiempo.

Los tres principales argumentos a favor de esta legislación son:

- 1) Es un importante incentivo para el inventor para generar nuevos productos.
- 2) Es un importante incentivo para que las empresas desarrollen productos y los comercialicen
- 3) Ayuda a que las investigaciones e invenciones sean divulgadas o publicadas de manera más rápida. Teniendo esto un efecto positivo para otros desarrollos.

La paradoja es que acá el gobierno “otorga” derechos monopólicos.

Dificultades:

1. Si bien la protección por patente incrementa generalmente los costos de imitación, no impide la copia.
2. En términos sociales, el sistema de patentes evita que el conocimiento sea usado tan ampliamente como lo debería ser. El dueño de la patente buscará colocar un precio tan alto como le sea posible, de manera que impide el uso de la invención por parte de agentes que le darían aplicación.

3. El efecto de las patentes sobre la tasa de invención varía de acuerdo al sector. Ejemplo: Ha habido un amplio efecto sobre farmacéuticas; hay un bajo efecto sobre los automóviles.

Punto 4: Bienes públicos

El concepto de bien público fue elaborado inicialmente por Paul Samuelson, definiéndolo así: "... bienes de consumo colectivo que todos disfrutan en común en el sentido que el consumo de cada individuo no lleva a la substracción del consumo de ese bien por cualquier otro individuo".

Ejemplos de Bienes públicos: La seguridad nacional, el alumbrado público, la salud pública, la calidad medioambiental, las carreteras, alumbrado público, monumentos públicos, entre otros.

Los bienes públicos entonces presentan dos características definitorias:

1. No exclusión: No se puede o no es rentable excluir a consumidores que no paguen el servicio.
2. Consumo no competitivo (no rivalidad): El consumo de un individuo no sustrae el consumo de otro.

Dado que un bien público es un bien o servicio que es no rival y no exclusivo, da lugar al problema del free-rider (parásito): Nadie tiene incentivos para pagar por la parte que le corresponde del costo de suministrar un bien público. Es decir, hay gente que se beneficia del bien sin haber contribuido a su financiación. Acá los individuos desean este tipo de bienes pero estarán tentados a disimular la verdadera demanda que tienen de los mismos. De acá se deriva que el mercado proporcionaría una cantidad pequeña e ineficiente de un bien público. Por lo tanto se generaría una pérdida irrecuperable en la sociedad, dado que habría un desequilibrio entre el beneficio social por cada unidad extra consumida del bien público, y el costo por unidad extra consumida del mismo.

Se debe hacer notar que, si bien un bien público es provisto por el gobierno, esto no inhibe de que sea producido por el sector privado: Ejemplo de ello es la educación pública y la privada; el servicio de salud pública y la salud privada; la seguridad pública y el servicio de vigilancia privada, entre otros

Los bienes públicos no dan a todos la misma utilidad, hecho que indica que la gente tiene valoraciones marginales diferentes, y por lo tanto estaría dispuesta a pagar.

Punto 5: Externalidades

Se entiende por externalidad el efecto que tiene sobre la actividad de un agente la actividad de otro, sin que medie convenio o acuerdo. Ejemplo: el ruido de aviones y camiones; ríos y lagos contaminados, la destrucción del hábitat de los animales; la contaminación en el aire en las grandes ciudades.

Ejemplos prácticos: La producción de Baterías Record afectó la salud de los habitantes de San Juan Opico por la emisión de plomo; la alcaldía construyó un parque para los habitantes de la zona, y los sorbeteros obtienen nueva clientela en dicho parque.

Las externalidades pueden ser:

1. **Positivas (economías externas):** Ocurre cuando la acción de un agente resulta en beneficios no compensados por otro.
2. **Negativas (deseconomías externas):** Ocurre cuando la acción de un agente resulta en un costo o en un daño no compensado por otro.

En algunos casos, el gobierno debe intervenir ya que la actividad de un agente tiene un efecto negativo sobre la sociedad. Eso sí, hay que hacer notar que como tal el gobierno puede intervenir tanto en las positivas como en las negativas.

Un ejemplo es la contaminación: Las empresas, por el uso que hacen del aire, lo contaminan, causando daños y costos al resto de los miembros de la sociedad.

Las empresas deben compensar o pagar un precio (si lo piensa, el aire tiene precio cero). En otras palabras, el precio que deben pagar debe ser igual al costo social. Ahora bien, estimar el costo social es bastante difícil.

Si se piensa bien, los beneficios y costos infligidos en otros por la decisión de una persona van a afectar la decisión siempre y cuando le importen al que decide. De hecho, las externalidades negativas no pueden ser eliminadas por completo.

Muchas veces existe mercado para solucionar el problema (pagos monetarios o cambios de actitudes), pero los costos de transacción impiden la solución libre y voluntaria.

Internalización de las externalidades: En una sociedad moderna, la gente civilizada aprende a ignorar la mayoría de externalidades negativas que recibe, así como a ser considerado con los costos no deseados que sus acciones le imponen a otros. Acá de nuevo la institucionalidad informal, representada por el nivel de capital social de un lugar, puede igual resolver los problemas: empatía, cortesía, humildad, tolerancia.

La negociación como respuesta: “Resuélvanlo por su propia cuenta”, al negociar se tiene la posibilidad de reconocer la variedad de gustos, talentos y otras circunstancias de las personas.

Cuando no se le pide a la gente que se ponga de acuerdo, adoptan posiciones que son costosas para otros. Ejemplo: El típico caso del individuo que pide legislación que prohíba fumar en restaurantes, ignorando (o pasando por alto) el detalle de las costosas emisiones de sus carros mientras llegan al restaurante.

Ejemplo: ¿Tráfico vehicular como externalidad?

- En realidad, opinar sobre el tráfico vehicular constituye un verdadero ejercicio de hipocresía: La misma gente que se queja del tráfico es la que lo crea.
- Es un problema donde los costos asumidos por cada persona que maneja son los que generan todos los demás conductores. Menos los suyos propios.
- Si se internalizara las externalidades, habría menos tráfico, porque se manejaría siempre que el beneficio marginal de hacerlo exceda al costo marginal. Surgirían sustitutos.

2.3 Bibliografía

- Tarziján y Paredes. Organización industrial para la estrategia empresarial. Tercera edición. Pearson. Santiago de Chile, 2012.
- Heyne, Paul; Boettke, Peter, y Prychitko, David. The economic way of thinking. Prentice Hall. 2005.
- Benegas Lynch (h), Alberto, y Krause, Martín. En defensa de los más necesitados. Capítulo IX (pp. 356-380).
- Benegas Lynch (h), Alberto. Bienes públicos, externalidades y los free riders: El argumento reconsiderado. Consultado en: <http://www.hacer.org/pdf/Bienes.pdf>
- Coase, Ronald. The problem of social cost. The Journal of Law & Economics, volume III, 1960. Consultado en: <http://www.econ.ucsb.edu/~tedb/Courses/UCSBpf/readings/coase.pdf>
- Parkin, Michael, y Loría, Eduardo. Microeconomía, versión para Latinoamérica. Novena edición. Pearson. México, 2010. Ver capítulo 17.

LECCIÓN 3: PROCESO DE FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA Y SU INCIDENCIA EN EL PRESUPUESTO

3.1 Resumen de la lección

Las acciones de los gobiernos no parten únicamente de la identificación de los problemas económicos, también se explican por los procesos de decisión que se deben seguir producto del sistema político e institucional vigente en cada país. Es importante observar la influencia que ejerce en El Salvador el sistema republicano, democrático y

representativo contenido en la Constitución, así como el juego político utilizado por los involucrados para buscar los intereses de país o los suyos propios.

La aprobación del Presupuesto, representa en sí mismo varias funciones, en este curso nos centraremos en la parte que corresponde a la formulación política de la política económica, ya que hay otros cursos que harán referencia al componente estrictamente económico y gerencial.

Número de horas: 0.67 horas.

3.2 Objetivos de la Lección

Al finalizar esta lección los participantes serán capaces de:

- a. Comprender que el Estado, a través de la formulación de políticas públicas, define asignaciones presupuestarias que se orientan a aumentar el bienestar de la sociedad, pero que en el proceso de formulación de las políticas participan el Poder Ejecutivo (formula), el Poder Legislativo (debate y aprueba o no) y Poder Judicial (evalúa si son constitucionales).

Punto 1: Funciones del Presupuesto

- Económicas (política fiscal, asignación de recursos)
- Políticas (negociaciones, acuerdos, compromisos en proceso de formulación y aprobación legislativa)
- Gerenciales (marco financiero, fuente de incentivos)

Punto 2: Proceso de Formulación de Políticas Públicas (PFP)

El Presupuesto es el instrumento que se encarga de relacionar coherentemente la demanda de bienestar de parte de los ciudadanos con la oferta de bienestar de parte del Estado, reflejada a través de las políticas públicas.

“Es el proceso que da forma a las políticas públicas (debate), las impulsa (aprueba) desde la idea hasta la implementación y las sostiene o no a lo largo del tiempo”

Acá buscamos comprender el proceso de cómo emergen las políticas públicas que se expresan en el Presupuesto. No estamos analizando la teoría económica y las medidas que maximizan el bienestar social (curso micro y macro).

Dilema del PFP e impacto en Presupuesto

- El PFP puede contribuir a la estabilidad de las políticas públicas (acuerdos) o conducir a grandes vaivenes cuando existe polarización.
- El PFP puede facilitar la adaptabilidad sobre ciertas medidas ya aprobadas (Acuerdos de Libre Comercio) o introducir rigidez excesiva (dolarizados, fijación de precios como la tasa de interés “i”)
- Puede promover políticas a favor del bienestar (pro market/pro mercado) o rentabilidad de una actividad (pro business/pro negocios).
- Incidir en la calidad de la implementación o limitarla (reglamentos que no se aprueban como fue la Ley de Acceso a la Información).

Instituciones que participan en PFP

- Instituciones electorales, voto en exterior
- Instituciones legislativas, aprueba Ppto.
- Instituciones ejecutivas, Elabora Ppto.
- Instituciones judiciales, Ppto, cumpla la Constitución
- Instituciones municipales, FODES

Preguntas clave

- ¿Quiénes son los actores clave que participan en PFP?: Presidente, partidos políticos, legisladores, poder judicial, alcaldes e instituciones de gobierno (ejecuta o no)
- ¿Qué poderes tienen los actores, y qué papel desempeñan?
- ¿Cuáles son sus preferencias, incentivos y capacidades?
- ¿Cuáles son sus horizontes temporales?
- ¿Cuál es la naturaleza de las negociaciones o transacciones que llevan a cabo?

Condiciones que fomentan o dificultan la cooperación en PFP

- Las políticas públicas dependen de la capacidad de los actores de alcanzar y hacer cumplir los acuerdos, es decir, cooperar.
- Número de jugadores políticos. Entre más numeroso, más difícil es cooperar.
- Horizonte de tiempo y vínculos temporales. Gobierno, municipios, legisladores, servidores públicos
- Institucionalizar las instancias para la formulación, monitoreo y evaluación de políticas. En EE.UU. existen comités especializados en el Senado, acá no y existen riesgos de privilegios (crear tecnocracia).
- El Estado debe contar con técnicos de primer nivel. Delegar a equipos técnicos especializados la formulación de políticas reduce el oportunismo y fortalece lo técnico (revisión de tarifas Telefonía)

Marco conceptual

- La calidad de las políticas públicas depende de la habilidad de los actores políticos de lograr resultados cooperativos (SITRAM, aprobado 80 votos), capacidad para lograr acuerdos políticos y hacerlos cumplir en el tiempo (¿Acuerdo de Estabilidad Fiscal?).
- El juego de la democracia se basa en acuerdo y cooperación (CES): respetar las reglas del juego y permitir a otros gobernar

Características externas de las políticas públicas

- **Estabilidad de las políticas.** ¿Evaluadas en función de los resultados, y no del cambio de gobierno o autoridad?.
- **Adaptabilidad de las políticas.** Un entorno no cooperativo baja la adaptabilidad y reduce capacidad de respuesta ante las crisis (ES 2008). La volatilidad de las políticas, se relacionan a diferencias en las preferencias de quienes se alternan el poder.

Punto 3: Instituciones que definen la formulación de políticas

Los regímenes democráticos y republicanos como el nuestro tienen tres poderes separados pero relacionados: Poder Ejecutivo (ES, Presidente y Gabinete); Poder Legislativo (Asamblea); Poder Judicial (CSJ). La Constitución establece sus funciones y alcances.

El poder Ejecutivo

Presidente de la República: Es importante comprender sus incentivos a través de los cuáles establecerá sus prioridades. También es importante considerar sus cualidades personales, ideología, factores culturales.

La experiencia de América Latina muestra que los Presidentes pueden tener diferentes tipos de intereses, siendo estos: a) Interés por el bien público, b) Interesados en metas personales y políticas que pueden no estar alineados a la finalidad de interés público.

Ciertos incentivos del Presidente podrán estar limitados en función de las reglas electorales (por ejemplo, la no reelección). Es importante comprender los poderes presidenciales, ya que estos definen el impulso de sus políticas (iniciativa de Ley, veto)

A continuación describimos diferentes tipos de poderes sobre los cuales la Presidencia impulsa o limita las propuestas de políticas públicas:

- 1. Poderes constitucionales.** Establece las relaciones entre el ejecutivo y legislativo. Si tiene más poder, le facilita hacer cambios, pero hacer cambios a conveniencia introduce inestabilidad. Estos pueden ser
- 2. Poderes legislativos.** El veto total o parcial a Leyes, aprobar decretos, iniciativa de Ley, iniciativa de Presupuesto de la Nación. Estos poderes pueden ser:
 - Proactivos. Promueve políticas que cambian el status quo (subsidios)
 - Reactivos. Promueve retrasos o detener iniciativas de otros (Ley anti tabaco)
- 3. Poderes no legislativos.** Facultad para nominar funcionarios (por ejemplo Tribunal de Ética), nombrar o despedir funcionarios.
- 4. Poderes partidarios.** Mide el apoyo del Presidente en la Asamblea, el cual estará en función del contingente de diputados en el legislativo y la disciplina de seguir líneas del partido. Gobiernos de coalición o Presidente sin vínculo de partido, provocan lentos avances legislativos.

Gabinete de Ministros: La definición de las políticas estará influenciada por la composición de los miembros del gabinete y su estabilidad en el cargo.

Formar el gabinete enfrenta siempre el dilema de los nombramientos entre hombres de confianza del Presidente y la meritocracia que demanda el puesto a desempeñar. Un factor que ayuda a potenciar o disuadir en las políticas públicas estará asociado al staff de técnicos que apoyan la formulación de políticas y su respeto en la sociedad.

Los gabinetes también pueden representar las coaliciones que se realizaron en la campaña presidencial para llegar al poder. Un Gabinete inestable, provoca políticas inestables, funcionarios que no duran en los cargos provocan baja acumulación de experiencia, y se traducen en mala calidad de las políticas o estancamiento. Funcionarios competentes y estables, provocan lo contrario.

El poder legislativo

Funciones del poder legislativo:

- Legislar (43 votos)
- Aprobar o modificar presupuesto (43 votos)
- Aprobar prestamos (2/3 de AL)
- Realizar control poder ejecutivo (interpelar funcionarios)

Procesos institucionales que inciden en el poder legislativo:

- Reglas electorales, acceso a la legislatura (partidos o independientes) o nominación partidaria:
 - Un sistema electoral debe fomentar la representatividad, efectividad y participación, para asegurar conexión entre ciudadano y representante.
 - Existen factores que afectan la elección de diputados:

- Fórmula electoral, cuantos votos por municipio, diputados por residuos (representatividad)
- Estructura de votación, número de votos que cada persona tiene derecho a emitir (reforma voto por cara, voto por un diputado o varios.
- Reglas legislativas, división de comités:
 - La organización legislativa: las comisiones y el poder de establecer agenda.
 - El rol de las comisiones, son algunas veces el punto de origen de las políticas en sus ámbitos. Son afectadas por: reglas de composición, experiencia de legisladores, apoyo técnico, recursos disponibles, si el partido las designa o no.
 - Los acuerdos legislativos en AL, ocurren a puerta cerrada, incluso con el ejecutivo.
 - El Ejecutivo cuando tiene apoyo popular, utiliza este poder para presionar al poder legislativo (préstamo para subsidios).

El poder judicial

- El poder judicial se basa en el derecho romano, el cual establece códigos y reglas a aplicar.
- El poder judicial, al jugar como árbitro **imparcial**, puede incidir en la estabilidad de las políticas; recientemente las sentencias de Sala de lo Constitucional, ha mostrado los contrapesos de la democracia, ya estableció que los gobiernos no pueden realizar transferencias entre carteras, sin antes ser aprobadas por la Asamblea Legislativa
- Factores que afectan la **independencia** del poder judicial: autonomía presupuestaria (en El Salvador el 6% del presupuesto da autonomía), transparencia, meritocracia para nombrar jueces, estabilidad en el cargo (Director Medicina Legal fue removido, pero la ley establece que no se siguió el debido proceso y fue reinstalado, aún se analiza el caso).

3.3 Bibliografía

- BID. La política de las Políticas Públicas en América Latina. 2011.

LECCIÓN 4: EL PRESUPUESTO Y SU CONTRIBUCIÓN AL BIENESTAR

4.1 Resumen de la lección

El Presupuesto de la República es uno de los instrumentos de política pública más importantes en la sociedad, ya que representa la oferta de soluciones que un gobierno le presenta a los ciudadanos. Por tanto, deberá de contener una medición de sus resultados, para que estos puedan ser monitoreados y evaluados por el mismo gobierno y por la sociedad en general. En la medida que la sociedad se involucre en su evaluación, esto permitirá presionar mejor para lograr los objetivos, y permitirá que los ciudadanos

incidan en la definición de prioridades. También será importante transmitir a la sociedad las restricciones que enfrenta un Presupuesto, ya que sus ingresos provienen del desempeño de la economía, y la posibilidad de endeudarse debe estar atada a una estrategia de sostenibilidad de las finanzas en el largo plazo.

Número de horas: 0.58 horas.

4.2 Objetivos de la Lección

Al finalizar esta lección los participantes serán capaces de:

a. Comprender el Presupuesto como una herramienta clave para mejorar el bienestar de la sociedad, teniendo en cuenta las restricciones macroeconómicas como el crecimiento de la economía y la estabilidad fiscal de mediano plazo.

Punto 1: Bienestar y estabilidad macro-fiscal de mediano plazo

El proceso del Presupuesto inicia con una formulación del equipo técnico del gobierno, la siguiente fase pasa por dos tipos de revisiones, una que se refiere a las prioridades que establece la Presidencia (apuestas del ejecutivo para aumentar el bienestar); y la otra revisión está relacionada a las condiciones macroeconómicas del país, por ejemplo cuánto probablemente crecerá la economía y cuántos ingresos tributarios tendré para enfrentar los gastos. Una vez revisado el Presupuesto por el Ejecutivo, inicia la fase de Discusión y aprobación en la Asamblea Legislativa, en este debate de las políticas públicas es importante proveer a los diputados de los resultados esperados que tienen definidas los gastos, ya que reasignaciones o recortes tendrán un sensible impacto en los resultados.



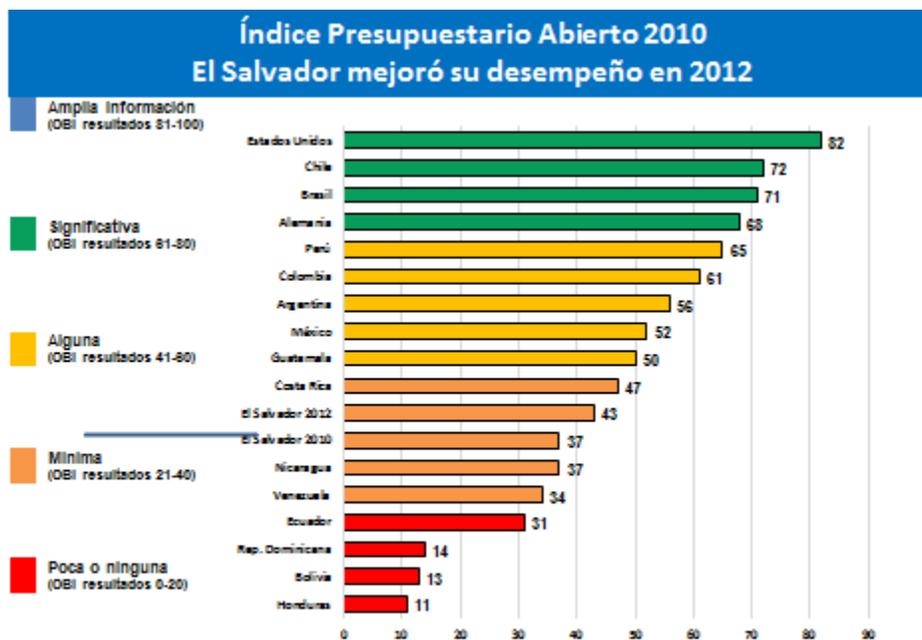
Presupuesto y rendición de cuentas

La mayor transparencia mejora el proceso de formulación de la política pública. Carlos Santiso, del BID, señala que la transparencia es un elemento fundamental del buen

gobierno, que fortalece los derechos de los ciudadanos, y con información se proveen servicios más eficientes (<http://vimeo.com/53045372>). Jorge Sobrinho, Ministro de la Contraloría de Brasil, dice que no hay vacuna mejor contra la corrupción que la transparencia.

Presupuestos transparentes, combinado con pesos y contrapesos, permite priorizar políticas públicas, reduce corrupción, aumenta su impacto, y facilita alcanzar los resultados propuestos, y reduce las discrecionalidades y la corrupción.

A nivel mundial, la institución International Budget Partnership, con base a la Encuesta de Presupuesto Abierto que aplica a 94 países, permite rankear, indicando que Estados Unidos es líder en facilitar la información del Presupuesto a sus ciudadanos, y en América Latina, Chile (72) y Brasil (71) son los más transparentes, superando a Alemania. El Salvador se ubicó en la posición 43, mejorando respecto al lugar 37 que ocupó en 2012, pero aún se encuentra en el bloque de países que brindan mínima información, por lo que el trabajo por hacer en transparencia debe aumentar, siguiendo las buenas prácticas internacionales.



Fuente: The Open Budget Survey 2010.

Documento	Calificación de la información (*)		
	2010	2012	Estado de la publicación
Documento preliminar	C	B	Uso interno
Propuesta de presupuesto del Ejecutivo	D	A	Publicado
Presupuesto aprobado	A	A	Publicado
Presupuesto ciudadano	A	A	Publicado
Informes entregados durante el año	B	A	Publicado
Revisión de mitad de año	E	E	No publicado
Reporte final anual	C	A	Publicado
Reporte de auditoría	E	B	Uso interno

(*) Las calificaciones son: E = poca o ninguna información; D = información mínima; C = alguna información; B = información significativa; A = información extensa.

Fuente: The Open Budget Survey 2010

- **DP Documento preliminar:** Brinda información que relaciona las políticas con los presupuestos del gobierno y que, en general, establece parámetros amplios para definir la propuesta presupuestaria que se presenta a la legislatura.
- **PPE Propuesta de presupuesto del Ejecutivo:** Presenta los planes del gobierno para obtener ingresos tributarios y otros recursos, y gastar estos fondos para brindar apoyo a temas prioritarios, transformando así los objetivos de las políticas en acciones concretas. Publicado
- **PA Presupuesto aprobado:** Es el instrumento legal que autoriza al Ejecutivo obtener ingresos, realizar gastos y contraer deudas. Publicado
- **PC Presupuesto ciudadano:** Es una presentación no técnica que permite al público en general comprender los planes del gobierno para obtener ingresos y gastar fondos públicos para alcanzar los objetivos de las políticas. Publicado
- **IEDA Informes entregados durante el año:** Estos informes ofrecen mediciones periódicas (mensuales o trimestrales) de las tendencias en los ingresos, gastos y endeudamientos reales, que permiten realizar comparaciones con las cifras y ajustes del presupuesto. Publicado
- **RMA Revisión de mitad de año:** Ofrece una descripción general de los efectos del presupuesto a mediados del año presupuestario y debate los cambios de los supuestos económicos que afectan las políticas del presupuesto aprobado. No producido

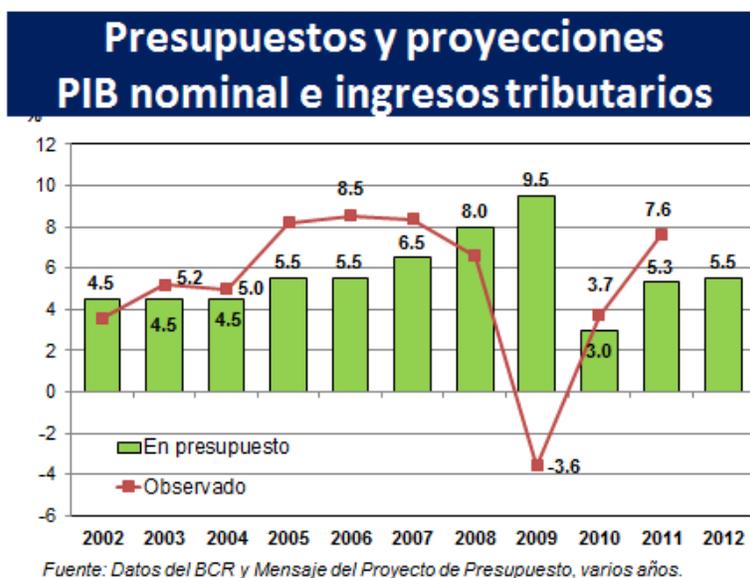
- **IFA Informe de fin de año:** Contiene información que compara la ejecución del presupuesto real con relación al presupuesto aprobado. Publicado
- **IA Informe de auditoría:** Es la evaluación independiente de las cuentas del gobierno a cargo de la institución superior de auditoría de cada país. En general, evalúa si el Ejecutivo ha obtenido ingresos y ha gastado fondos de acuerdo con el presupuesto aprobado o no, y si las cuentas del gobierno con relación a sus ingresos y gastos son precisas y brindan una imagen confiable de la situación fiscal o no.

Punto 2: Presupuesto y Marco Macroeconómico de Mediano Plazo (MMMP)

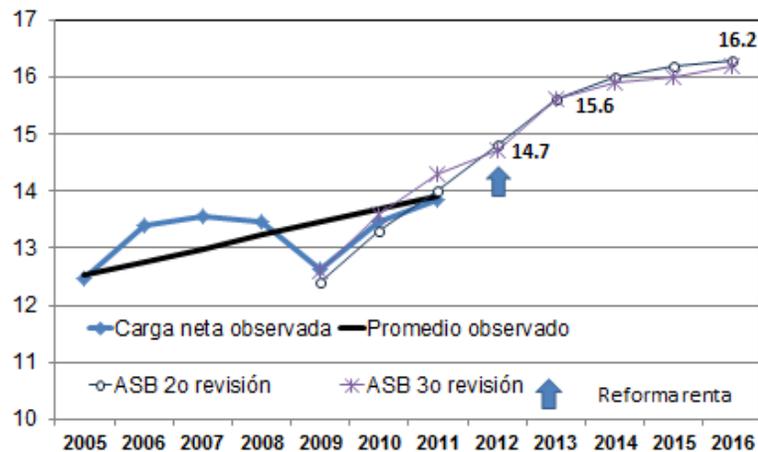
Los ingresos tributarios se proyectan en función del crecimiento e inflación. Con proyecciones de ingresos, se define que gastos nuevos se pueden realizar en el presupuesto, y que no necesitan endeudamiento.

Un instrumento clave en la formulación de un MMMP se observa en el Acuerdo *Stand-by* con FMI, el cual plantea escenarios hasta 2017.

- Proyecciones macro de mediano plazo
- Visibiliza el problema de la sostenibilidad fiscal
- Difunde los ajustes (ingresos y gastos) que son necesarios implementar para mantener la sostenibilidad fiscal. En la gráfica a continuación, ilustra que la carga tributaria deberá subir hasta 16% del PIB en 2016
- Permitía acceder a fondos de liquidez por US\$800 millones



Evolución de la Carga Tributaria Neta observada y proyecciones Acuerdo Stand B



Fuente: BCR y Acuerdo Stand-By, varias revisiones.

La elaboración del Presupuesto estará sujeta a la incertidumbre estadística de proyectar el desempeño de la economía en el año siguiente, y cuánto será la recaudación presupuestaria. Si existe una subestimación de los ingresos, y la economía crece más dispondrá de más recursos para hacer más gasto social o pre pagar deuda; pero si sobre estima los ingresos, y son menores en la práctica esto provocará aumentos de la deuda. El cuadro siguiente ilustra desde el 2001, lo complicado que es la proyección de ingresos tributarios versus la realidad.

Presupuesto: proyecciones de ingreso versus observado

Año	Ingresos tributarios brutos observados	Ingresos tributarios brutos en presupuestos	Excedente o déficit (A - B)	Variación anual observada (monto)	
	A	B	C	D	
2001	1,530.3	1,840.2	-109.9		
2002	1,884.7	1,702.3	-17.6	154.4	
2003	1,812.4	1,803.2	9.2	127.7	
2004	1,925.2	1,956.2	-31.0	112.8	
2005	2,229.4	2,120.8	108.6	304.2	
2006	2,573.5	2,343.4	230.1	344.1	
2007	2,876.8	2,647.0	229.8	303.2	
2008	3,089.6	2,896.0	193.6	212.8	
2009	2,836.0	3,331.6	-495.6	-253.6	Shocks externo
2010	3,071.8	3,180.7	-108.9	235.8	Reformas versus
2011	3,486.3	3,423.5	62.8	414.5	crecimiento
2012	3,890.6 1/	3,768.2	-77.6	204.3	

Fuente: Datos del BCR y Mensaje del Proyecto de Presupuesto, varios años.

Punto 3: Los ingresos del Presupuesto: Oportunidades y restricciones

El Presupuesto plantea una proyección de los diferentes tipos de ingresos que recibirá el Estado; no obstante, los principales aportes provienen del IVA (47% del total) y la renta (35% del total), estas dos variables dependen del desempeño de la economía. Otro ingreso que aumentó desde el 2009 hasta el 2012 fueron las donaciones, las cuales fueron influenciadas por FOMILENIO que finalizó su erogación en 2012.

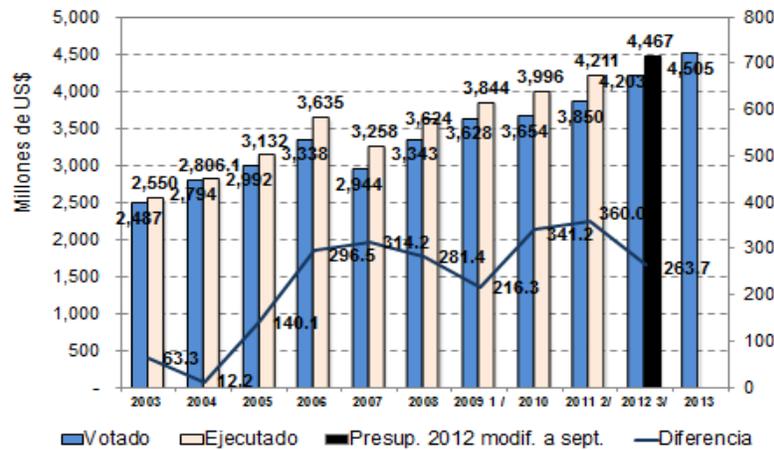
Ingresos tributarios y no tributarios

	2000	2005	2008	2009	2010	2011	2012	Estructura
1 Ingresos Corrientes	1488.9	2258.8	3190.7	2773.8	3071.9	3343.5	3588.1	
1.1 Tributarios (netos)	1344.1	2131.7	2885.8	2609.4	2882.8	3193.3	3433.8	96%
1.1.1 Renta (neto)	429.1	668.3	1004.1	949.2	996.2	1126.8	1249.8	35%
1.1.3 Transferencia de Propiedades	11.6	16.3	17.8	13.4	16.1	16.3	19.9	1%
1.1.4 Importaciones	140.6	180.9	178.8	138	150.5	167.3	179.6	5%
1.1.5 Consumo de Productos	48.7	95.4	95.8	99.7	119.7	140.4	146.1	4%
1.1.8 IVA (neto)	714.1	1103.5	1460.7	1251.2	1432.6	1574.1	1676.9	47%
1.1.9 Otros	0.1	0.9	62.6	89.7	98.7	99.3	90.4	3%
1.1.10 (FOVIAL)	0	66.4	65.9	68.1	69	68.9	71.2	2%
1.2 No Tributarios	144.8	127.2	304.9	164.4	189.1	150.2	154.3	4%
1.2.1 Renta de Activos	12.4	9.9	11.3	3.3	4.1	3.4	2.3	0%
1.2.2 Transf. Empresas Públicas	3.1	10.3	5.3	25.3	24.7	3.3	7.7	0%
1.2.3 Venta de Artículos Estancados	1.3	5	11	8	33.5	11	7.2	0%
1.2.4 Tasas por Servicios Públicos	23.9	28.6	29.6	28.6	31.2	43	44.9	1%
1.2.5 Multas y Otros	104.1	73.3	247.7	99.1	95.6	89.4	92.1	3%
3 Donaciones	94.5	48.5	52.2	83.5	142.9	213.9	170	5%
4 Ingresos Totales	1584.7	2307.5	3243	2857.3	3214.9	3557.5	3758.3	105%
5 Devoluciones	108	97.7	203.8	226.6	189	293.4	251.5	7%
5.1 Renta	22.4	31.3	49.3	54.7	55.2	66	67.6	2%
5.2 IVA	85.6	66.4	154.5	172	133.8	227.4	183.9	5%

Punto 4: Los gastos en el Presupuesto

Como ya indicamos el Presupuesto que se aprueba en la Asamblea Legislativa, estará afectado por los errores de estimación de la proyección del crecimiento económico, ya que incide en los ingresos tributarios. Pero las diferencias entre el presupuesto aprobado y ejecutado, se puede explicar por errores u omisiones por el lado del gasto público que tendrá el Estado. La gráfica siguiente muestra que desde el 2006 el Presupuesto votado (aprobado en la Asamblea Legislativa) y el Ejecutado efectivamente, presentan una diferencia promedio de US\$300 millones hasta el 2011. ¿Qué explica la subestimación sistemática en el Presupuesto votado?

Presupuesto votado y ejecutado



Al analizar el Presupuesto por el lado del gasto, a través del formato de clasificación económica se encuentra que en la partida de gastos corrientes existe una diferencia entre el presupuesto votado y ejecutado, el cual se explica por la partida de transferencias corrientes, en la cual se registran los subsidios (gas, agua, energía, transporte, etc.), y son en estos gastos donde existe una sistemática subestimación, que se ha terminado financiando varias veces con deuda.

Gasto por clasificación económica

	2008		2009		2010		2011	
	Votado	Ejecutado	Votado	Ejecutado	Votado	Ejecutado	Votado	Ejecutado
Gastos	3,343	3,624	3,628	4,827	3,654	3,995	4,503	4,864
Corrientes	2,302	2,598	2,614	2,910	2,721	2,949	2,740	3,178
Gastos de Consumo	1,246	1,388	1,421	1,542	1,507	1,612	1,696	1,812
Remuneraciones	1,037	1,050	1,159	1,157	1,222	1,198	1,394	1,385
Bienes y Servicios	210	336	262	385	284	414	312	427
Gastos Financieros y Otros	512	473	508	532	573	528	488	550
Transferencias Corrientes	543	740	685	837	642	810	576	816
De capital	583	553	526	662	392	547	619	564
Aplicaciones financieras	268	265	267	1,027	290	303	908	907
Gastos por contrib. especiales	99	126	121	128	127	134	142	142
Costos previsionales	90	82	100	100	125	63	95	73

Fuente: Informe de Ejecución Presupuetaria

Gasto en subsidios Presupuesto y Ejecutado

Año	Subsidio a gas			Subsidio electricidad 99Kwh (FINET)			Subsidio transporte público			Total
	Presupuesto	Ejecutado	Gasto en exceso	Presupuesto FINET	Ejecutado	Gasto en exceso	Presupuesto	Ejecutado	Gasto en exceso	Gasto en exceso
2002	16.6	19.9	3.3	0.0	12.4	12.4	36.6	61.1	24.5	40.2
2003	16.6	31.0	14.4	0.0	43.7	43.7	37.7	64.8	27.1	85.2
2004	16.6	46.2	29.6	0.0	40.6	40.6	0.0	0.0	0.0	70.2
2005	16.6	55.6	39.0	6.1	32.2	26.1	0.0	8.9	8.9	74.0
2006	16.6	94.5	77.9	5.9	43.2	37.3	0.0	22.1	22.1	137.3
2007	16.6	104.3	87.7	5.5	34.0	28.5	0.0	4.1	4.1	120.3
2008	16.6	136.8	120.2	16.1	55.4	39.3	0.0	44.8	44.8	204.3
2009	16.6	83.4	66.8	15.7	86.5	70.8	23.8	78.8	55.0	192.6
2010	17.3	135.6	117.8	15.8	90.5	74.7	33.0	48.0	15.0	207.4
2011	37.6	163.5	125.9	23.7	88.1	64.4	51.2	56.5	5.3	195.6
2012(1)	61.4	142.7	81.3	1.6	145.7	144.1	43.0	92.0	32.1	257.5

Fuente: Informe de Ejecución Presupuetaria

El Presupuesto se puede analizar también por las asignaciones a las Instituciones del Estado, el cuadro siguiente muestra el Presupuesto aprobado en la Asamblea Legislativa para cada Institución y el que efectivamente ejecutó. También permite observar los financiamientos nuevos recibidos y transferencias entre carteras que fueron aprobadas en el transcurso del año por la Asamblea.

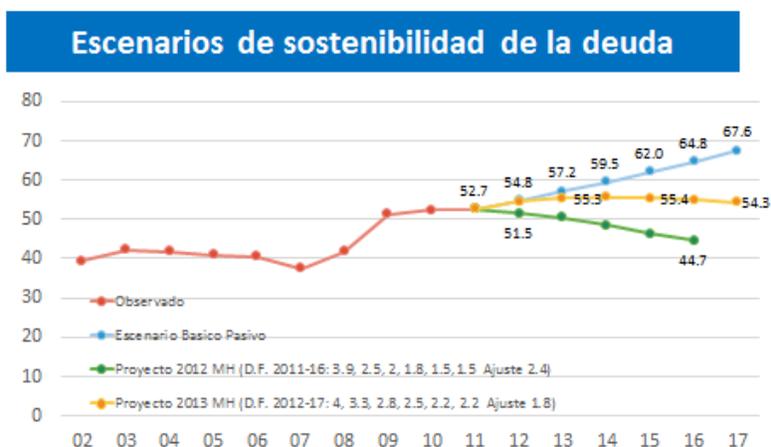
Gasto por Instituciones Presupuesto, financiamiento y transferencias

Instituciones	2011				2012			
	Presup. votado	Nuevo financiamiento	Transf.	Presup. modif.	Presup. votado	Nuevo financiamiento	Transf. a junio	Presup. modif. a junio
Órgano Legislativo	55.5	0.0	0.0	55.5	56.3	0.0	0.0	56.3
Órgano Judicial	208.1	(2.3)	(2.3)	205.8	226.9	0.0	(0.1)	226.8
Órgano Ejecutivo	2,233.9	32.5	14.3	2,559.7	2,491.9	113.9	18.7	2,623.6
Residencia de la República	102.1	41.1	27.5	143.2	113.0	17.0	3.5	133.5
Ramo de Hacienda	55.1	21.5	(51.2)	7.9	69.2	15.2	0.0	81.7
Ramo de la Defensa Nacional	146.5	17.5	14.1	163.2	144.1	6.3	0.0	150.4
Ramo de Justicia y Seguridad Pública(1)	215.5	21.0	(2.1)	236.5	226.0	0.7	0.0	226.7
Ramo de Educación	107.0	62.5	16.6	169.5	827.7	2.9	0.7	831.3
Ramo de Salud	470.5	16.1	3.7	489.9	522.6	0.0	0.3	522.9
Ramo de Economía	73.3	104.1	6.2	177.4	93.5	27.9	0.0	121.7
Ramo de Agricultura y Ganadería	54.2	13.7	10.6	67.9	65.6	2.0	7.1	74.7
MDP	205.7	20.2	(6.2)	225.9	227.7	31.9	8.0	267.6
Ministerio Público (fiscales y procuradores)	60.8	4.5	1.4	65.3	62.6	0.0	0.0	62.6
Otras Instituciones (contra, ISE, CNU)	37.4	3.6	0.0	41.0	59.8	0.0	0.0	59.8
Subtotal Obligaciones, Transferencias y Deud	1,289.7	194.8	(13.4)	2,094.5	1,306.9	25.0	(18.6)	1,313.3
Total	4,093.5	526.3	0.0	5,029.8	4,203.4	138.9	0.0	4,342.3

Fuente: Informe de Ejecución Presupuetaria

Punto 5: Déficit fiscal, financiamiento y deuda

Con base a las proyecciones del Acuerdo Stand-by que firmó El Salvador con el FMI, se hacen escenarios para el periodo del 2012 al 2017, el cual nos indica que si el país no realiza ningún ajuste en aumentar los ingresos, bajar los gastos o ambos, el déficit fiscal seguirá aumentando, el cual se financiará e incrementará la deuda hasta un 67.7% del PIB, lo cual deja sin margen fiscal para enfrentar un desastre natural. Por tanto, otro escenario es realizar un ajuste que en el presupuesto del 2012 era muy exigente y permitía estabilizar la deuda a 44.7%, y para el Presupuesto 2013 el escenario de ajuste se moderó y la deuda se estabilizará en 54.3%. Hacia adelante, estos escenarios dejan en claro que El Salvador está enfrentado a realizar un ajuste fiscal de entre 2% y 3% del PIB en su Presupuesto, esto requerirá un amplio acuerdo, para lograr estabilizar la deuda, y bajo ese contexto seguir pagando las pensiones, los gastos de salud, seguridad y educación, etc.



Fuente: cálculos propios utilizando información del mensaje del presupuesto 2012-2013, de déficit fiscal y marco macro fiscal (2011-2017)

4.3 Bibliografía

- FMI. Stand-By Arrangement
- Ley del Presupuesto de El Salvador, varios años.
- Banco Central de Reserva, revista trimestral, varios números.
- FUSADES. Análisis del Presupuesto General de la Nación 2012: evolución histórica de ejecución 2012.