



Ministerio de Hacienda  
Dirección General del Presupuesto



PLAN DE CAPACITACIÓN Y ASISTENCIA TÉCNICA PARA LA REFORMA  
PRESUPUESTARIA

Módulo IV  
CONCEPTOS BASICOS

Curso 5

**Las Funciones Económicas del Estado y los  
Sistemas de Presupuesto**

MANUAL DEL PARTICIPANTE

[Edición 9 de abril 2013]



## Ministerio de Hacienda Dirección General del Presupuesto

**Elaborado por** : Guadalupe Rivera  
**Revisado por** : Roger Díaz

### Integrantes del Equipo de Instrucción :

1. Arce de Aguilar, Laura Michelle
2. Bonilla, José Pablo
3. Cruz Barrera, Gulmar Elsir
4. Díaz Pleitez, Oscar Rodolfo
5. Fuentes González, Juan Mauricio
6. Henríquez Henríquez, José Alberto
7. Molina, Guillermo A.
8. Morán Pérez, Omar Adonay
9. Pérez, José Simón
10. Pérez Alvarado, Rubén Alirio
11. Ramos Rodríguez, Rebeca Elizabeth
12. Rivas, Ana del Carmen
13. Rivera, Ana Guadalupe
14. Rodríguez Zelaya, María Luisa
15. Vásquez Figueroa, Roberto Antonio
16. Velasco, Jaime David

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

### Contenido

#### **LECCION 1: Las Funciones Económicas del Estado**

- Punto 1: Funciones económicas del Estado
- Punto 2: Las Políticas Públicas
- Punto 3: El gasto Público

#### **LECCION 2: Sistema de Presupuesto: objetivos, procesos e instrumentos**

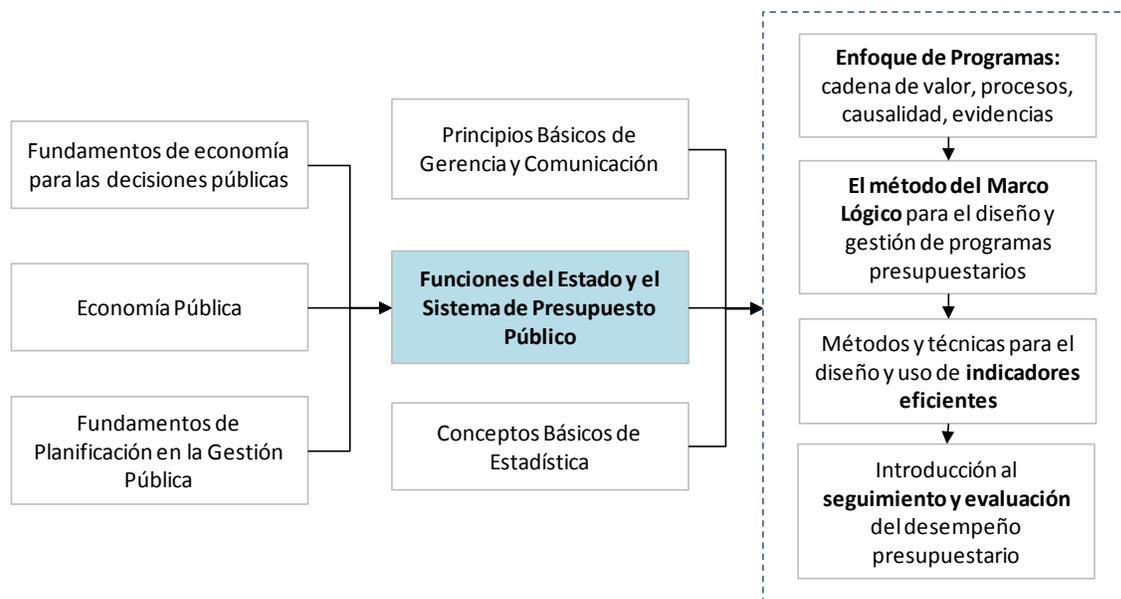
- Punto 1: Sistema de Presupuesto
- Punto 2: Tipos de Presupuesto
- Punto 3: Presupuesto por Programas
- Punto 4: Instrumentos del sistema de presupuesto

#### **LECCION 3: Herramientas estratégicas del Sistema de Presupuesto por Programas**

- Punto 1: El Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP)
- Punto 2: El Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP)
- Punto 3: El Marco Institucional de Mediano Plazo (MIMP)
- Punto 4: El Aporte del Programa Presupuestario para Implantar el Enfoque de MGMP

## I. ASPECTOS GENERALES

Este curso constituye un puente entre los conceptos desarrollados en los cursos sobre fundamentos de economía, economía pública, planificación y los conceptos relacionados con el gasto público, en particular con el nuevo sistema de presupuesto basado en programas. El gráfico siguiente muestra el esquema de transición de los conceptos de materias generales a los conceptos de materias específicas al sistema de presupuesto.



### 1.1 Objetivo general

El propósito general del curso es entender como las múltiples y diversas funciones que realiza el Estado, para cuya realización se asignan recursos presupuestarios, deben ser organizadas con cierto grado de estandarización metodológica, en el marco del nuevo sistema de presupuesto público basado en el modelo de programas.

### 1.2 Requisitos

Los participantes deben haber leído con anticipación el plan de reforma del sistema de presupuesto público, y los manuales del curso sobre fundamentos de economía, economía pública y planificación.

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: Las Funciones Económicas del Estado

**Resumen de la lección:** Contiene una síntesis y breve descripción de las principales funciones económicas del Estado y su relación con las políticas públicas y el gasto público.

Tiempo: 2 horas

#### 1.1 Objetivos de la Lección

Al finalizar esta lección los participantes serán capaces de:

- Identificar y describir las funciones económicas del Estado
- Relacionar las políticas públicas con el gasto público

#### 1.2 Definiciones claves

- Estado
- Política Pública
- Gasto Público

#### Punto 1: Funciones económicas del Estado

**El Estado** es un concepto político que se refiere a una forma de organización social, económica, política, soberana y coercitiva, formada por un conjunto de instituciones no voluntarias, que tiene el poder de regular la vida nacional en un territorio determinado. El Estado, en sí mismo, es una construcción general que representa la organización de una nación, y existen varias funciones que se le atribuyen al Estado en la economía moderna.

La globalización, la democracia y el crecimiento económico de las últimas décadas han elevando la complejidad de las relaciones políticas, sociales y económicas en las sociedades, lo que demanda una mayor capacidad del Estado para regularlas y arbitrarlas. En ese marco, los Estados están desarrollando competencias y funciones, que responden al menos a tres racionalidades distintas: provisión de bienes públicos, corrección de fallas de mercado, y producción de bienes meritorios; además de las funciones ligadas a preservar la integridad del Estado como organización.

En forma más específica, desde el punto de vista económico, diversos autores clasifican las funciones del Estado en:

## Ministerio de Hacienda Dirección General del Presupuesto

1. Funciones de regulación
2. Funciones de provisión de bienes y servicios
3. Funciones fiscales
4. Funciones de redistribución del ingreso
5. Funciones estabilizadoras

**Funciones de Regulación.** El Estado cumple la función de regular, mediante leyes y disposiciones administrativas, la actividad económica de las personas naturales y jurídicas.

**Funciones de provisión de bienes y servicios.** En todas las sociedades, las actividades económicas del Estado condicionan y determinan las posibilidades económicas de los ciudadanos. El Estado provee bienes y servicios públicos, en muchas ocasiones produce bienes de consumo final y bienes intermedios. Para financiar tan amplia gama de actividades debe cobrar impuestos, es decir grava los ingresos de las personas y las utilidades de las empresas.

**Funciones fiscales.** Son funciones relacionadas con la administración de la hacienda pública, en cuanto a la administración de los ingresos y de los gastos. Los ingresos están relacionados con el cobro de impuestos directos (impuesto a las utilidades, al patrimonio) o indirectos (impuesto al valor agregado, a la gasolina, tabaco y bebidas), entre otros.

**Funciones de redistribución del ingreso.** Son las actividades del Estado dirigidas a modificar la distribución de la renta o de la riqueza entre personas, regiones o colectivos que resulta de la actividad económica. Para ello el Estado utiliza normas, leyes, regulaciones (por ejemplo las leyes de salario mínimo) y también ingresos y gastos públicos (por ejemplo, el impuesto progresivo sobre la renta, y la enseñanza gratuita), donaciones a las familias pobres (por ejemplo paquetes escolares, etc.).

Es decir, el Estado interviene para corregir la distribución de la renta que surge del funcionamiento de los mercados. Las principales actuaciones redistributivas del Estado se puede enfocar desde dos perspectivas:

- Los “**derechos sociales, económicos y culturales**” incluyen derecho a la seguridad social, a la vivienda digna, a la recreación, a la práctica del deporte, a la educación, a gozar de un ambiente sano, etc. y otorgan preferencia a distintos grupos económicos, regionales o sociales, utilizados para justificar jurídicamente acceso a servicios, lo que se expresa en la composición del gasto público.
- El enfoque “**garantista**” que está dirigido a asegurar un nivel mínimo de bienestar en ciertos segmentos de la población; sin embargo se sabe que muchas veces dicha intervención del Estado genera incentivos perversos, por deficientes mecanismos de focalización, seguimiento y control, pues una gran parte del gasto público así

## Ministerio de Hacienda Dirección General del Presupuesto

justificado no es progresivo, sino regresivo (beneficia a quien no lo necesita). Empeora la distribución del ingreso.

**Funciones estabilizadoras.** Son las que controlan los grandes agregados económicos, evitando excesivas fluctuaciones de los mismos. Las actividades dirigidas a estabilizar los precios, mantener o aumentar el nivel de empleo, reducir los efectos de las caídas de la actividad productiva o mejorar la balanza de pagos, son de tipo estabilizador.

La función de estabilización tiene como objetivo:

- Alcanzar un elevado nivel de empleo
- Conseguir una estabilidad de precios aceptable
- Lograr una tasa positiva de crecimiento económico
- Lograr un equilibrio razonable de la balanza de pagos

Para cumplir sus funciones, el Estado recauda ingresos tanto de las personas naturales como de las empresas, los cuales cada año se traducen en el presupuesto de ingresos y gastos. A su vez, las funciones y los servicios que provee el Estado, así como el presupuesto que los financia son ejecutados por un conjunto de instituciones públicas, organizadas y clasificadas siguiendo ciertos criterios que permiten analizar y evaluar la aplicación de los recursos públicos.

### ***Definiciones relacionadas con algunos bienes y/o servicios provistos por Estado***

***Bienes Públicos:*** Son un tipo de bienes que no son susceptibles de comprar ni vender en ningún mercado, puesto que tienen la característica de ser 'colectivos' y cuyo uso y disfrute puede llevarse a cabo por cualquier ciudadano sin distinción.

*La gestión y/o provisión de los bienes públicos no es exclusiva del Estado, sino que también pueden ser provistos por el sector privado. Algunos ejemplos de bien público provisto por el Estado serían el alumbrado de las calles, la seguridad nacional, etc. Para ser considerado bien público se debe cumplir dos características básicas:*

1. ***No exclusión:*** cuando no se puede impedir su usufructo por usuarios potenciales o reales. Usualmente se considera como ejemplo de bienes públicos a las actividades de: defensa, sistema judicial, investigación básica, carreteras sin peaje, prevención de salud.
2. ***No rivalidad:*** cuando su uso por una persona en particular no perjudica o impide el uso simultáneo por otros individuos -por ejemplo: una señal de Radio (que permite a distintos usuarios escuchar la sintonía en el mismo momento, sin que haya competencia o conflicto entre ellos).

*Los bienes públicos necesitan de una gestión pública y de un estricto mecanismo de control que garantice su uso y disfrute, así como su sostenibilidad. Por ejemplo, si no respetamos los bosques, los mares o el medio ambiente, podemos excluir a los actuales y futuros habitantes*

## Ministerio de Hacienda Dirección General del Presupuesto

*del uso y disfrute de dichos bienes. Por ello, se debe legislar en este sentido, y garantizar el respeto a las normas en pro de la consecución de este fin.*

*Otra de las problemáticas más extendidas al respecto es el Problema del Polizón, o 'free rider' en la lengua anglosajona, y que reza que es difícil excluir del servicio a quién o quienes no contribuyan al esfuerzo colectivo para su mantenimiento. Un ejemplo, es el uso de las autopistas públicas por parte de aquellos ciudadanos que no pagan sus impuestos, generando un daño económico y de disponibilidad de los recursos públicos a quienes sí contribuyen a su financiación.*

**Los Bienes Meritorios:** *Son bienes que según Musgrave "se consideran tan meritorios que su satisfacción se hace a través del presupuesto público, adicionalmente a lo que se suministra del mismo bien a través del mercado y es pagado por los compradores privados". El gobierno debe entonces proveer estos bienes dado su mérito, al asegurar el mejor bienestar individual que la soberanía del consumidor y sus preferencias libradas a su suerte. Ejemplo la educación, la salud y el agua deben considerarse necesidades básicas que todos debemos tener cubiertas.*

*El ejemplo más extendido es el de los primeros niveles de educación. Los gobiernos han ido extendiendo a lo largo del tiempo la obligatoriedad de la asistencia escolar para los niños, en algunos casos hasta el conjunto del ciclo escolar, sobre la base de considerar que algunas familias no perciben adecuadamente los beneficios de la educación, o privilegian el corto plazo al insertar a sus hijos en el trabajo, y no envían a sus hijos a la escuela. Al no operar el principio de exclusión, estos bienes mencionados anteriormente, se satisfacen por parte del Estado.*

### Punto 2: Las Políticas Públicas

El cumplimiento de las funciones del Estado se lleva a cabo vía las llamadas políticas públicas, las cuales para su implementación necesitan de instrumentos operativos tales como los programas o proyectos, los que en conjunto constituyen la justificación del gasto público.

**Una Política Pública** es una determinación, un plan o curso de acción para alcanzar un objetivo de interés público. Rojas y Lafuente (2010), utilizan el término con cierta flexibilidad: política puede referirse tanto a una idea (intenciones expresadas en sentido amplio y, algunas veces, métodos para alcanzarlas) como a un programa (objetivos y métodos más precisos). Las políticas se identifican y deciden mayormente en la esfera política.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE-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 de los

## Ministerio de Hacienda Dirección General del Presupuesto

individuos y de redistribuir el ingreso. El ámbito y el alcance de sus actividades pueden reflejarse en el hecho de que, en el 2009, los gastos generales del gobierno representaron aproximadamente casi la mitad del PIB en promedio, entre los países de la OECD<sup>1</sup>.

***Las Políticas Públicas tienen que ver con el acceso de las personas a bienes y servicios. Consisten, precisamente, en reglas y acciones que tienen como objetivo resolver y dar respuestas a la multiplicidad de necesidades, intereses y preferencias de grupos y personas que integran una sociedad. Esto es lo que generalmente se conoce como “agregar demandas”, de forma tal que al final, las soluciones encontradas permitan que personas y grupos coexistan a pesar de sus diferencias.***

*Por lo tanto las buenas Políticas Públicas, necesitan de la participación ciudadana en distintos momentos. Recordemos que cuando se implemente la política, todos serán afectados de manera positiva o negativa.*

*Palumbo “sostiene que la Política Pública casi siempre busca forzar o imposibilitar que la gente haga cosas que, de otro modo, no haría. Confirmando así, la influencia en el cambio de conducta de aquellos que le toca ajustarse a la política, de esta manera se marcan rumbos en la sociedad”.*

### **Se necesita capacidad técnica para formular buenas políticas públicas**

Sin embargo, existen fallas tanto en el diseño como en la implementación de políticas públicas. Rojas y Lafuente (2010) indican que los países en desarrollo tienden a ser débiles en la promoción de procesos de políticas con base técnica sólida, y que los ciudadanos exigen cada vez más prioridades de gobierno claras y pertinentes, metas precisas, productos y resultados que reflejen una optimización de los recursos “*valor mejorado del dinero*” (*value for Money*), monitoreo confiable, divulgación de información de desempeño, financiamiento adecuado para asegurar la implementación de políticas y evaluación objetivas<sup>2</sup>.

### **Alcance de las políticas públicas**

Las políticas pueden cubrir áreas “más grandes” o “más pequeñas”, por ejemplo, política educativa versus política deportiva. Las políticas más acotadas pueden estar incluidas en políticas más amplias, por ejemplo compra militar dentro de la política de defensa. Si bien en general resulta difícil y (al menos, para los propósitos actuales) no muy rentable hacer distinciones entre diferentes tipos de políticas, el foco de interés del informe “La formulación de políticas en la OCDE: ideas para América Latina”, es el proceso de las

<sup>1</sup> OECD (2011), Government at a Glance 2011, OECD Publishing. [http://dx.doi.org/10.1787/gov\\_glance-2011-en](http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2011-en)

<sup>2</sup> Rojas F., Lafuente, M. octubre 2010. La Formulación de Políticas en la OCDE: Ideas para América Latina. Unidad de Reducción de la Pobreza y Gestión Económica, América Latina y El Caribe, Documento del Banco Mundial.

## Ministerio de Hacienda Dirección General del Presupuesto

políticas públicas que incluye típicamente políticas “más amplias” que apuntan a metas gubernamentales de mayor nivel, requieren un mayor gasto público y generan un mayor interés político.

Existe una diferencia importante entre las políticas que logran sus fines a través de los servicios públicos (típicamente, educación, salud, políticas de seguridad, etc.) y que, por lo tanto, requieren recursos burocráticos sustanciales en dinero y personas, y aquellas que logran sus fines a través de la regulación (sobre todo, macroeconómicas, fiscales y comerciales) o el sistema tributario y que requieren menos recursos. Este informe cubre ambas.

### Características de las buenas políticas públicas:

- i. **consensuadas** entre las partes interesadas clave;
- ii. **sólidas** desde el punto de vista económico, es decir, que responden a una necesidad pública de forma eficiente en relación a los costos;
- iii. **políticamente** implementables, es decir, que pueden manejar los posibles puntos de veto en el congreso o parlamento;
- iv. **técnicamente** implementables, es decir, sin capacidad demasiado ambiciosa en departamentos sectoriales, etc. El diseño de políticas debe consultarse con las agencias ejecutoras e incluir pautas amplias sobre cómo estas agencias deberían contribuir con los indicadores de desempeño de nivel superior o de otro modo alinear sus propias acciones con las prioridades del gobierno;
- v. **con capacidad** de respuesta técnica, es decir, cuando se implementen responderán a la inquietud política/técnica que llevó a su preparación;
- vi. **sustentables**, es decir, que no impliquen costos exponenciales y ajustables a la luz de la experiencia; y
- vii. **estables**, es decir, que no puedan ser abandonadas fácilmente.

El gráfico siguiente muestra el ciclo que siguen las políticas públicas, según el Banco Mundial.

Figura 1. El ciclo de las políticas públicas



Fuente: Autores

Fuente: Rojas F., Lafuente, M. octubre 2010.

Es en este contexto, que al replantearse el papel del sector público en la economía, empieza a presentarse mayor atención al logro de la eficiencia económica, que es cuando

## Ministerio de Hacienda Dirección General del Presupuesto

se empieza a poner de manifiesto la importancia de las políticas de gasto, principalmente porque las limitaciones para aumentar el nivel de ingresos públicos, es más complicado.

### Nuevo papel del Sector público en la economía

A la manera de enfrentar los problemas públicos con soluciones basadas en el análisis económico y los intereses de la sociedad, se denomina la **Nueva Gerencia Pública NGP**. Si bien esta corriente surgió de la evidencia empírica, se apoya fuertemente en teorías como la de elección pública, la teoría del agente-principal, el análisis de los costos transaccionales, así como en metodologías del sector privado para incrementar la eficiencia, tales como la gerencia por objetivos, el costeo basado en actividades, la gerencia científica o la gerencia de la calidad total<sup>3</sup>.

Este enfoque de gestión de los recursos públicos tiene implicancias cuya aplicación práctica **implica pasar del concepto del interés público a la definición y control de resultados concretos esperados por los ciudadanos; del concepto de eficiencia a la satisfacción de las exigencias del ciudadano-cliente; de la administración de recursos a la prestación de servicios públicos; del mero control de la legalidad de las acciones de las entidades públicas a la transparencia y rendición de cuentas sobre logros comprometidos;** entre otros.

Schröder (2001)<sup>4</sup> indica que la NGP no representa una teoría en si misma sino que se basa en experiencias adquiridas por los intentos de lograr una administración pública más eficiente. A continuación se ensaya una lista de instrumentos o criterios de esta corriente:

- Transferencia de la responsabilidad sobre los recursos a las áreas especializadas;
- Orientación hacia el rendimiento;
- Una gestión para cumplir metas establecidas;
- Orientación hacia los ciudadanos/clientes;
- Convencimiento del personal;
- Técnicas de información y de comunicación.

Por su parte, Polidano (1999) señala que, aunque muchos países en desarrollo han tomado elementos de la agenda de la NGP, casi ninguno ha adoptado el “paquete completo” y, por el contrario, en muchos casos se observa una convivencia con teorías o conceptos incluso opuestos a la NGP<sup>5</sup>. También, en los últimos años vienen surgiendo otros enfoques y paradigmas en la gestión pública como la *“public governance”*, los

<sup>3</sup> García Sánchez (2007). La nueva gestión pública: evolución y tendencias, Universidad de Salamanca, 2007.

<sup>4</sup> Schröder, Peter. 2001. Nueva Gestión Pública: Aportes para el buen gobierno. Fundación Friedrich Naumann, Oficina Regional América Latina, México.

<sup>5</sup> Polidano, Charles. 1999. The new public management in developing countries. University of Manchester, United Kingdom.

## Ministerio de Hacienda Dirección General del Presupuesto

modelos de “gestión basada en el ciudadano”, o la gestión por resultados para el desarrollo, en donde los gobiernos y sus instituciones buscan llevar adelante soluciones a la medida de las necesidades de los ciudadanos.

### Las políticas necesitan de instrumentos para su implementación

Los nuevos enfoques de diseño de políticas públicas y modelos de gestión del gasto público, necesitan instrumentos eficientes para ser implementados. Así, los instrumentos como programas presupuestarios, los clasificadores y herramientas como el SAFI, en el nuevo contexto de las relaciones Estado-Sociedad tienen un alto potencial y grandes oportunidades para contribuir a la implementación de las políticas públicas orientadas a la mejora de la provisión de bienes públicos que satisfacen necesidades de los ciudadanos.

### Punto 3: El Gasto Público

**Gasto Público** es el conjunto de erogaciones que por concepto de gasto corriente, gasto de capital y servicios de la deuda, realizan las Entidades con cargo a los créditos presupuestarios aprobados en los presupuestos respectivos, para ser orientados a la atención de la prestación de los servicios públicos y acciones desarrolladas por las Entidades de conformidad con sus funciones y objetivos institucionales.

El manejo del gasto público es la primera función importante del Estado; dado que a través de políticas de Estado, y los procesos de planificación estratégica del desarrollo se determinan las prioridades estratégicas de la Nación y a su vez las áreas importantes en donde se deben invertir los recursos comunes de los ciudadanos.

Generalmente las áreas más importantes en las que se asigna y maneja el gasto público son:

- ✓ **Defensa y seguridad nacional:** Representado en el financiamiento del ejército, la policía y las entidades dedicadas a la protección ciudadana en general.
- ✓ **Justicia:** Consiste en garantizar la integridad jurídica de los ciudadanos, mediante la aplicación del derecho y el uso de las leyes garantizando los principios de equidad, libre movilidad y libre empresa en las naciones.
- ✓ **Sanidad, Seguridad Social y Educación:** Aunque estas funciones no son necesariamente públicas, los gobiernos generalmente utilizan parte de sus presupuestos en la financiación del bienestar social de sus ciudadanos.
- ✓ **Infraestructura básica y manejo energético:** Esta es otra función que no necesariamente debe ser cubierta de manera pública, pero en general, las naciones fijan estándares y políticas encaminadas a garantizar el desempeño económico mediante la facilitación de infraestructura y energía a las empresas y a los ciudadanos.

## Ministerio de Hacienda Dirección General del Presupuesto

Según el Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas 2011 (MEFP) del FMI, el gasto es una disminución del patrimonio neto producto de una transacción. Los gobiernos gastan para cumplir dos funciones económicas generales: a) proveer bienes y servicios a la comunidad sobre asignaciones no mercantiles y, b) redistribuir el ingreso y la riqueza mediante diversos mecanismos tales como transferencias, según ciertos criterios. Estas funciones se cumplen básicamente mediante disminuciones del patrimonio neto, es decir, por medio de un gasto.

**Gasto social público**<sup>6</sup>: Es el gasto realizado por el Estado en todos los niveles de gobierno (Central, Local), para proveer bienes y servicios públicos o privados, atendiendo a sus funciones de asignación de recursos, redistribución del ingreso, provisión de bienes preferentes y promoción del crecimiento económico; con el fin de buscar el aseguramiento (universal o selectivo) de un conjunto de derechos sociales de la población”.

Se puede dividir al gasto social en tres componentes **a) gasto social básico, b) gasto social complementario y c) gasto social previsional**. Así mismo, se puede definir el gasto social básico como el financiamiento directo de los bienes y servicios que llegan a la población beneficiaria (por ejemplo, raciones alimenticias y nutricionales, medicinas, textos escolares, pago a los servicios prestados por los maestros y los médicos -salario del maestro, implementación de aulas y hospitales, etc.); el gasto social complementario comprende las partidas presupuestales que financian actividades para mantener y perfeccionar las capacidades básicas de las personas y la generación de oportunidades sociales y económicas en la lucha contra la pobreza y la promoción del desarrollo sostenido. En esta clasificación se incluye además los gastos administrativos necesarios para la gestión del gasto social.

Por su parte los países de la OECD<sup>7</sup> utilizan la definición de gasto social como “la provisión de beneficios por parte de instituciones públicas y privadas dirigidas a los hogares e individuos en orden a brindar soporte en circunstancias adversas que afectan su bienestar. Tales beneficios pueden ser transferencias en efectivo o la entrega directa (en especies) de bienes y servicios siempre que no constituyan pagos directos para bienes o servicios específicos ni contratos o transferencias individuales.”

---

<sup>6</sup> También existe el concepto de **Gasto social privado**, que en el caso de los países de la OECD está compuesto por un componente obligatorio y otro voluntario. El gasto social privado obligatorio se refiere al apoyo social estipulado por la legislación y que es operado por agentes privados. Por ejemplo, el destino de un porcentaje de las remuneraciones para constituir fondos para el pago de pensiones futuras que son administrados por organizaciones privadas. En tanto, el gasto social privado voluntario es aquél que efectúan entidades privadas que redistribuyen recursos hacia los hogares. Además, incluye los beneficios derivados de las organizaciones sin fines de lucro al servicio de los hogares.

<sup>7</sup> Organization for Economic Cooperation and Development, OECD 2005; en Gasto social: modelo de medición y análisis para América Latina y el Caribe. Rodrigo Martínez, María Paz Collinao, 2010.

## Ministerio de Hacienda Dirección General del Presupuesto

En suma, no obstante que en los Países de América Latina y El Caribe no existe uniformidad en los criterios de clasificación del gasto social, las diferencias no son marcadas. Así, la CEPAL en sus trabajos de análisis del gasto social, utiliza la siguiente definición “monto de recursos destinados al financiamiento de los planes, programas y proyectos cuyo objetivo es generar un impacto positivo en algún problema social, independientemente de la entidad administrativa y el sector que realiza cada función (educación, salud y nutrición, seguridad social, asistencia social, trabajo, vivienda, agua y saneamiento), de la fuente de financiamiento (pública, cofinanciamiento de los “beneficiarios”, donación privada o donación del exterior) y de la partida de costos a que se destinan (gastos corrientes y de capital)”<sup>8</sup>.

### 1.3. Conclusiones, Ideas fuerza de la lección

1. Para cumplir sus funciones el Estado diseña políticas públicas, las cuales para su implementación necesitan de instrumentos operativos tales como los programas o proyectos, los que en conjunto constituyen la justificación del gasto público.
2. El gasto público es un elemento importante en el manejo macroeconómico de un país, dependiendo del nivel y eficiencia del gasto que realice el Estado, será el efecto que se tenga dentro de la economía.
3. El gasto público puede dinamizar la economía pero también puede ser el causante de fenómenos como la inflación y la devaluación y/o revaluación de la moneda.

## LECCION 2: Sistema de Presupuesto: objetivos, procesos e instrumentos

**Resumen de la lección:** Esta lección trata sobre la función que cumple el sistema de presupuesto en la implementación de las funciones del Estado y de sus políticas...

Tiempo: 2:00 horas

### 2.1 Objetivos de la Lección

Al finalizar esta lección los participantes serán capaces de:

- Identificar las características básicas del presupuesto.
- Explicar el modelo de presupuesto por programas con enfoque de resultado.
- Explicar los nuevos instrumentos y clasificadores del proceso de presupuesto.

---

<sup>8</sup> Gasto social: modelo de medición y análisis para América Latina y el Caribe. Rodrigo Martínez, María Paz Collinao, División de Desarrollo Social. Santiago de Chile, enero de 2010.

## 2.2 Definiciones claves

- Sistema de Presupuesto
- Presupuesto Público
- Presupuesto de ingresos
- Presupuesto de gastos

### Punto 1: Sistema de Presupuesto

El Sistema de Presupuesto es un conjunto ordenado y coherente de principios, disposiciones normativas, procesos e instrumentos técnicos, que tiene por objeto la formulación, aprobación, ejecución, seguimiento y evaluación, de los presupuestos públicos, según los programas y proyectos definidos en el marco de la Planificación Estratégica del Desarrollo. Asimismo tiene por objeto la generación y obtención de información confiable, útil y oportuna sobre la ejecución presupuestaria, para la evaluación del cumplimiento de la gestión pública.

La función básica del sistema de presupuesto es prever las fuentes y montos de los recursos monetarios y asignarlos anualmente para el financiamiento de las acciones<sup>9</sup> de las instituciones públicas en cumplimiento de las funciones del Estado, a fin de satisfacer las necesidades sociales.

Para su funcionamiento, el sistema de presupuesto requiere de un arreglo organizacional de toma de decisión política, de unidades técnico normativas centrales y unidades periféricas responsables de la implementación de los principios, métodos, normas y procedimientos.

#### Algunos conceptos importantes

**Presupuesto:** es el instrumento en el cual se asignan recursos para el cumplimiento de los objetivos establecidos en los fines o funciones de una organización.

**Presupuesto Público:** es el instrumento de gestión para proyectar los ingresos y gasto públicos, que permite cumplir con la prestación de los bienes y servicios indispensables para la satisfacción de las necesidades de la población.

**Presupuesto de Ingresos:** comprende los recursos que genera el sistema tributario, la prestación y producción de bienes o servicios, las donaciones y otros ingresos debidamente legalizados.

**Presupuesto de Gastos:** comprende la integración de todos los gastos que pretenden realizar las instituciones que componen el sector público.

<sup>9</sup> El término acciones se utiliza en este punto para referirse a las diferentes categorías presupuestarias tales como programas, sub programas, actividades, proyectos, etc.

## Ministerio de Hacienda Dirección General del Presupuesto

- El sistema de presupuesto cumple un doble papel, es uno de los sistemas que integran la administración financiera pública y, al mismo tiempo es una herramienta de ejecución de políticas y planes de corto, mediano y largo plazos.

**Los objetivos del sistema de presupuesto** son los siguientes:

- Posibilitar la instrumentación de los objetivos, políticas y metas definidas en la política fiscal, el cual contribuyen al equilibrio macroeconómico.
- Permitir una eficiente asignación y uso de los recursos reales y financieros que demanda el cumplimiento de los objetivos y metas incluidos en el presupuesto.
- Lograr un adecuado equilibrio en las diversas etapas del proceso presupuestario, entre la centralización normativa y la descentralización operativa.
- Brindar información en cada una de las etapas del proceso presupuestario, sobre las variaciones reales y financieras, a efecto de que las decisiones de los niveles superiores se adopten vinculando ambos tipos de variables.
- Contar con una estructura que posibilite alcanzar las necesarias interrelaciones entre los sistemas de administración financiera, y permita el ejercicio del control interno y externo.
- Transparencia en la generación y aplicación de los recursos públicos, como un marco de rendición de cuentas del gobierno a la sociedad.

Para alcanzar dichos objetivos es necesario utilizar técnicas que permitan interrelacionar las variables reales y financieras en todas las etapas del proceso presupuestario. De esta manera, se puede vincular la producción pública con las demandas y necesidades de la sociedad, determinar el impacto del ingreso y del gasto público en la economía y medir el costo de la gestión pública.

### **Punto 2: Tipos de Presupuesto**

El presupuesto público de los países ha ido evolucionando a lo largo de la historia. Por ejemplo en la llamada época de la teoría clásica del gasto público, el presupuesto era mínimo y sus técnicas se limitaban a las de un Estado contable en el que ingresos y gastos estaban equilibrados. Posteriormente, como consecuencia de la Gran depresión económica de 1929, el sector público asumió nuevas funciones y el presupuesto adquirió más importancia, haciéndose más cuantioso y complejo. En la época actual, el presupuesto público se ha convertido en una herramienta clave para la implementación de las políticas públicas y, directa o indirectamente tiene una influencia considerable en el desempeño de la economía de los países.

Los países han utilizado diferentes formas, métodos y procedimientos para elaborar el presupuesto, con los cuales se puede definir los tipos de presupuesto para fines de

## Ministerio de Hacienda Dirección General del Presupuesto

ilustración. La definición de los tipos de presupuesto puede ser realizada con dos grandes criterios:

- El primer criterio se refiere a la **“unidad de análisis a la cual se asigna el presupuesto”**. Esta puede ser clasificada a su vez en:
  - **Por institución**<sup>10</sup> en forma agregada o a cada una de sus unidades que la conforman, tales como Direcciones, Oficinas, Departamentos, etc.,
  - **Por unidad de intervención**<sup>11</sup>, llámese objetivo, plan, programa, proyecto, actividad, producto (bienes y servicios),
  - **Por un sector**, en donde se agregan grandes funciones del Estado que comprenden a muchas instituciones o dependencias.
  - **Objeto del gasto**, es decir en función a los conceptos en los cuales se consume el presupuesto, comúnmente organizados en el llamado clasificador del gasto (remuneraciones, pensiones, equipos, servicios básicos, combustibles, etc.)
  
- El segundo criterio se refiere al **“mecanismo utilizado para decidir el monto de la asignación”**. Es criterio a su vez en los siguientes tipos:
  - **Por la demanda**<sup>12</sup>, basado en el sustento técnico de la solicitud y en la prioridad política definida previamente,
  - **Por la oferta**, basado en la disponibilidad de recursos y en los criterios o parámetros de distribución del ente asignador,
  - **Por los resultados**, consiste en tomar la decisión de asignación en función a los resultados obtenidos o por obtener, en términos ya sea de los productos (bienes o servicios) entregados o por entregar a la población, o de las consecuencias esperadas por dicha población.

El presupuesto por resultados, aun puede tener sub tipologías, según la fuerza que exista en la vinculación entre los resultados y la acción de asignación, así podemos tener:

---

<sup>10</sup> Por ejemplo, el llamado **Presupuesto tradicional** consistía en asignar el presupuesto a unidades administrativas sin una definición previa de objetivos y metas, se podría decir que era un presupuesto basado en instituciones. El **Presupuesto por Áreas de Gestión**, utilizado actualmente en El Salvador, que consiste en asignar el presupuesto por instituciones en forma agregada, para financiar líneas de trabajo clasificadas en siete grandes propósitos (áreas de gestión), pero al no estar sustentado en objetivos y metas puede ser clasificado dentro de este criterio.

<sup>11</sup> El Presupuesto por Programas es una tipología que clasifica dentro de este criterio de análisis.

<sup>12</sup> El llamado **Presupuestos Base Cero**, puede ser clasificado dentro de este criterio, es un método que parte con la premisa de que el presupuesto para el próximo año es “0”, y que todo desembolso, antiguo o nuevo, debe ser técnicamente sustentado sobre sus costos y beneficios, y como consecuencia de dicha sustentación se toma de decisión de asignación.

## Ministerio de Hacienda Dirección General del Presupuesto

- i. **Presupuestos cuya financiación está basada en fórmulas** (“*formula funding*”) relacionadas con el volumen y costo del bien o servicio, de los cuales hace parte el modelo comprador-proveedor (“*purchaser-provider*”), en donde el vínculo resultados-presupuesto es fuerte;
- ii. **Presupuestos basados en incentivos al desempeño de los ejecutores**, en donde se proveen más recursos por buen desempeño o se recortan por mal desempeño; y,
- iii. **Presupuestos basados en indicadores de desempeño** (*outputs o outcomes*), es decir el presupuesto se asigna en función a los objetivos y metas, pero la decisión de asignación no está totalmente condicionada a su logro (debido a la condición ex ante de la asignación). Sin embargo, es el punto de partida para migrar hacia los tipos i o ii.

### Punto 3: Presupuesto por Programas<sup>13</sup>

Un presupuesto por programas es aquel que asigna y organiza los gastos por objetivos y tipos de servicio, y no por tipos de insumos (salarios, suministros, equipo, etc.) como ocurre en los presupuestos tradicionales por objeto del gasto, lo que permite conocer cuánto dinero se dirige a la consecución de resultados específicos para la sociedad. Así, las instituciones del Estado pueden monitorear y evaluar los beneficios y la eficiencia de los programas en relación con sus costos.

La técnica del presupuesto por programas posibilita que se expresen los procesos productivos ejecutados por las instituciones públicas, cuando vinculan insumos con productos. En la formulación las instituciones deben presentar y justificar sus presupuestos en términos de programas, con costos e información de rendimiento.

Sin embargo, la clasificación de los programas es una tarea exigente que requiere un diseño cuidadoso y coordinado. Así mismo, es necesario desarrollar un sistema de clasificaciones presupuestarias utilizables en todas las etapas del proceso presupuestarias que sirvan para la contabilidad, las operaciones de tesorería, crédito público, recursos humanos, compras y contrataciones y administración de bienes.

Un presupuesto por programas requiere el desarrollo y la presentación pública de los resultados clave y la información de costos de cada programa, incluyendo:

- Los objetivos del programa y cómo estos se vinculan a las prioridades nacionales y sectoriales.
- Los servicios clave o "productos" que ofrece el programa.
- Cómo el programa está destinado a lograr los objetivos establecidos (por ejemplo, actividades, proyectos, etc.).

<sup>13</sup> El enfoque de presupuesto por programas se desarrolla con detalle en el curso 7.

## Ministerio de Hacienda Dirección General del Presupuesto

- Los indicadores clave de desempeño y resultados de la evaluación por el programa, y los costos del programa.

En el Presupuesto por Programas, el SAFI constituye una herramienta de suma utilidad para cumplir estos objetivos del sistema de presupuesto, de tal manera que los ciudadanos puedan encontrar respuestas a las siguientes preguntas:

- ✓ ¿Qué servicios se financian?
- ✓ ¿Cuáles son las fuentes de financiamiento de esos servicios?
- ✓ ¿Cuánto cuestan esos servicios?
- ✓ ¿Quiénes reciben esos servicios?
- ✓ ¿Dónde se ejecutan los recursos?
- ✓ ¿Con qué eficiencia se utilizan los impuestos de los ciudadanos?,

Con dicho enfoque el presupuesto por programas sienta las bases para una Gestión por Resultados. La finalidad de este enfoque es fortalecer las políticas, programas públicos y desempeño institucionales, cuyo aporte sea decisivo para generar las condiciones sociales, económicas y ambientales para el desarrollo nacional sustentable; en otras palabras busca modificar la cantidad y la calidad de los bienes y servicios públicos mediante la asignación de recursos a aquellos programas que sean pertinentes y estratégicos para obtener los resultados esperados.

### Punto 4: Instrumentos del sistema de presupuesto

El ciclo del presupuesto público sigue una secuencia de grandes etapas que incluye la planificación y programación, la formulación y aprobación del presupuesto, la ejecución de las actividades y recursos aprobados, el seguimiento, la evaluación y rendición de cuentas.

En ese ciclo, el sistema de presupuesto por programas utiliza varios instrumentos, entre los cuales destacan los siguientes<sup>14</sup>:

- Los Clasificadores Presupuestarios
- El Marco de Gasto de Mediano Plazo
- Los Marcos Institucionales de Mediano Plazo
- El Programa Presupuestario con enfoque de Resultados
- El Seguimiento y la Evaluación (S&E)
- Directivas, normas y procedimientos

<sup>14</sup> En este curso solo se hace una referencia general a los clasificadores presupuestarios y a los instrumentos MGMP, MIMP. El curso 9 aborda el tema del seguimiento y evaluación.

## Ministerio de Hacienda Dirección General del Presupuesto

### Los Clasificadores presupuestarios

Para administrar el gasto público, los clasificadores son instrumentos que permiten organizar el presupuesto con fines de análisis y toma de decisiones; además, son de uso general por todo el sector público, ordenan la información bajo agrupaciones y características uniformes armonizadas con los planes contables, facilitan la sistematización y automatización, permiten realizar análisis y estudios.

El objetivo de utilizar clasificadores es establecer un marco normativo para la adopción de decisiones de políticas públicas como para rendición de cuentas. Clasificar correctamente los Ingresos y Gastos es importante para<sup>15</sup>:

- Formular políticas y analizar los resultados
- Asignar los recursos eficientemente entre los sectores
- Asegurar que se respeten las partidas presupuestarias aprobadas por la Asamblea Legislativa
- Llevar a cabo la administración en el día a día del presupuesto

Un buen sistema de clasificación debe ayudar a asegurar que se cumplan los tres principios clave de una sólida administración financiera:

- **Integralidad:** el presupuesto abarca a todos los organismos e instituciones públicas que realicen operaciones gubernamentales.
- **Unidad:** el presupuesto incluye a todos los ingresos y gastos de las entidades que realizan operaciones gubernamentales.
- **Consistencia interna:** el presupuesto debe ser coherente entre todos sus componentes. Debe existir un sistema presupuestario unitario, en donde la responsabilidad de la formulación y ejecución tanto del gasto corriente como de capital, se consolide en un único organismo centralizado (Ministerio de Hacienda).
- **Independencia:** Para que un sistema de clasificación sea sólido las categorías de clasificación deben ser independientes entre sí (p.e la clasificación económica de ingresos y gastos, de la clasificación administrativa). La clasificación económica indica si el gobierno recibe ingresos por impuestos o por la venta de bienes o servicios, pero no si dichos ingresos deben atribuirse a un ministerio o institución central o descentralizada.

---

<sup>15</sup> Fuente: Clasificación Presupuestaria, FMI, 2009.

- **Mutualmente excluyentes.** En un sistema de clasificación las divisiones o sub divisiones de un clasificador no deben estar presentes o tener significados parecidos en otro clasificador.

Adicionalmente, es importante tener en cuenta la distinción entre las clasificaciones administrativa y económica. Ambos clasificadores deben proporcionar diferentes tipos de información.

- **Económica:** tipos de ingresos y gastos
- **Administrativa:** datos sobre las instituciones públicas que incurren en gastos o reciben ingresos. Permite identificar las responsabilidades con respecto a los principales rubros del gasto y para la administración ordinaria.

A continuación se presentan los principales clasificadores a utilizar en el nuevo enfoque:

- a. Clasificación Funcional del Gasto Público<sup>16</sup>
- b. Clasificación Programática del Gasto Público
- c. Clasificación económica de los Ingresos y Gastos
- d. Clasificador Institucional
- e. Clasificación Geográfica
- f. Clasificador de Fuentes de Financiamiento

### 2.3 Conclusiones/Ideas fuerza de la lección

1. El sistema presupuestario, establece procedimientos que permiten consolidar la información referente a la programación, ejecución y evaluación presupuestaria, para tomar decisiones de asignación.
2. Es importante resaltar dos consideraciones sobre el presupuesto público en la actualidad: a) Herramienta de política fiscal (asignación de recursos, distribución de la renta, contribución al desarrollo y a la estabilidad económica); b) Técnica cada vez más compleja (cuanto mayor sea el desarrollo de un país y el peso del sector público).
3. Un sistema de presupuesto por programas requiere que exista a) información sobre los objetivos y resultados del gasto público, en forma de indicadores clave de desempeño y un método de diseño y evaluación de programas, y b) Un proceso de preparación del presupuesto que facilite el uso de dicha información en las decisiones de financiamiento del presupuesto.

<sup>16</sup> **Uso de la clasificación funcional.** Es una clasificación independiente de la estructura administrativa u organizativa del gobierno. Útil para la asignación de recursos entre sectores, realizar estudios, analizar los gastos y hacer comparaciones internacionales.

## Ministerio de Hacienda Dirección General del Presupuesto

4. El presupuesto como herramienta de gestión, permite el seguimiento adecuado de la planificación, ejecución, control y evaluación del cumplimiento de los objetivos de la Institución Financiera Pública.
5. Las autoridades de la institución deben utilizar al presupuesto como una herramienta para la toma de decisiones oportunas, determinándose el cumplimiento o no de los objetivos propuestos.
6. Es necesario contar con instrumentos claros y que respondan a las necesidades de información estadística, tanto para los entes que toman las decisiones internas, como para la sociedad en general y los organismos internacionales.

### LECCION 3: Herramientas estratégicas del Sistema de Presupuesto por Programas

**Resumen de la lección:** Esta lección tiene como propósito dar conocer los componentes de mediano plazo del Presupuesto por Programas, los documentos que se enfatizarán serán el Marco Fiscal de Mediano Plazo, Marco de Gasto de Mediano Plazo y Marcos Institucionales de Mediano Plazo.

Tiempo: 1 hora

#### 3.1 Objetivos de la lección

Al finalizar esta lección los participantes serán capaces de:

1. Identificar las principales herramientas para el desarrollo de un presupuesto por programas con enfoque de resultado.
2. Conocer y comprender los componentes que integran el MFMP, MGMP y MIMP y la interacción que existen entre ellas.

#### 3.2 Desarrollo del contenido de la Lección

##### Definiciones clave

- Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP)
- Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP)
- Marco Institucional de Mediano Plazo (MIMP)

##### Principales puntos/temas de la Lección

El modelo conceptual del nuevo sistema de presupuesto, ha definido instrumentos que acompañaran al ciclo presupuestario para dar una visión integral del mismo, como puntos de referencia importantes los cuales son:

## Ministerio de Hacienda Dirección General del Presupuesto

1. El Plan Nacional de Desarrollo (PND)
2. Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP)
3. Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP)
4. Marco Institucional de Mediano Plazo (MIMP)

Es importante indicar que los dos primeros establecen el marco de referencia del presupuesto, ocurrirán fuera del nuevo SAFI. En este curso, básicamente se describe los tres últimos.

### Punto 1: Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP)

Es un instrumento de la política macrofiscal, que establece los límites agregados de ingresos y gastos anuales para cinco años consecutivos. Las proyecciones a mediano plazo de los ingresos o de los gastos que se derivan de las políticas aprobadas, son revisadas cada año y actualizadas para tener en cuenta la evolución de los precios, las reestimaciones de los ingresos y de los gastos de los programas y las iniciativas políticas.

Además del ejercicio técnico que se concreta en proyecciones macro, se requiere un firme compromiso político para sujetar el proceso de formulación del presupuesto de cada año a los límites agregados que establece este instrumento.

#### MFMP en El Salvador

- Mediante Acuerdo Ejecutivo del Ramo de Hacienda **No.891 Bis de fecha 28 de julio de 2010**, se creó el Marco Fiscal de Mediano Plazo, **instrumento que marca la pauta para la formulación presupuestaria anual**, el cual estará sustentado en las Proyecciones de Ingresos Fiscales, Gastos y Endeudamiento público y tiene una vigencia de cinco años, revisables anualmente.
- El Marco Fiscal de Mediano Plazo se inscribe en estos objetivos y áreas estratégicas del PQD, en el sentido que contiene las pautas generales de la gestión de la política fiscal para el mediano plazo.
- El propósito fundamental de elaborar un Marco Fiscal de Mediano Plazo es contar con una herramienta que permita orientar las decisiones estratégicas sobre la orientación de la política fiscal, la forma en que ésta debe contribuir al logro de los objetivos del Estado y su impacto en el desempeño macroeconómico del país, generándose una previsión que contribuya a la toma de decisiones anticipadas de política económica en general.
- El alcance de las proyecciones del MFMP comprende todos los niveles del Sector Público No Financiero: a) Gobierno Central Consolidado, b) Resto del Gobierno General y c) Empresas Públicas No Financieras.

## Ministerio de Hacienda Dirección General del Presupuesto

- El MFMP contiene un desglose de las proyecciones fiscales de mediano plazo de las siguientes variables: Ingresos fiscales, gastos del sector público, Carga tributaria, balance primario, déficit fiscal, deuda pública, ahorro corriente, e inversión.

### Punto 2: Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP)

Es un instrumento de la política presupuestaria, que consiste en proyectar, asignar y reasignar recursos en el nivel institucional programático, con una perspectiva de cuatro años, en donde las cifras son revisadas y actualizadas anualmente para cada uno de los cuatro años siguientes, siempre en línea con el MFMP. Las cifras para los años n+2, n+3 y n+4 son marcos referenciales.

El MGMP se desarrolla como parte del proceso de formulación presupuestal de cada año, vincula a la totalidad de las instituciones en ejercicios de planeación estratégica que, fundamentalmente tienen el propósito de ajustar la acción de las instituciones a los lineamientos de política del gobierno respetando el equilibrio fiscal.

#### Componentes de un MGMP

- ✓ **Un componente que se define de arriba hacia abajo: marco agregado de recursos**  
Lineamientos generales de política (política y normas de formulación presupuestaria de mediano plazo) y un Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP).

Mediante estos documentos, se ofrece información actualizada sobre aspectos como: i) escenario macroeconómico de mediano plazo (inflación, tasa de interés, PIB, tasa de cambio) y metas fiscales de mediano plazo (ingresos, gastos, deuda, balance) consistentes con dicho escenario; ii) prioridades de política del gobierno a tener en cuenta para la programación de recursos; iii) techos de gasto de mediano plazo y v) demás reglas de formulación.

Estos documentos, son elaborados por el Ministerio de Hacienda en coordinación con la entidad encargada de la planeación estratégica nacional y aprobados por el Consejo de Ministros.

- ✓ **Un componente de abajo hacia arriba: Marco Institucional de Mediano Plazo – MIMP**  
El proceso se sujeta a los límites de gasto institucional establecidos en los techos presupuestarios de mediano plazo, sin embargo el foco central se encuentran que la asignación de recursos en cada una de las categorías programáticas que comprende cada uno de los programas presupuestarios de la institución. Este proceso complementa la información de un MGMP, ya que en una primera instancia dicho

## Ministerio de Hacienda Dirección General del Presupuesto

instrumento solo contempla techos agregados de gasto de mediano plazo por institución.

### Punto 3: Marco Institucional de Mediano Plazo (MIMP)

Es un instrumento de las políticas sectoriales e institucionales, que busca expresar en términos presupuestarios las prioridades y objetivos estratégicos previamente definidos en los ejercicios de planeamiento estratégico sectorial/institucional, logrando con ello una fusión entre la planificación y el presupuesto, mediante el conjunto de programas presupuestarios en los cuales la institución tiene participación parcial o total.

Los documentos MIMP contienen las metas de resultados, productos y el presupuesto agregado de los programas presupuestarios, tomando como límite la asignación de techos comunicados por el Ministerio de Hacienda y de los ingresos propios estimados por las entidades. Cada año el MIMP es actualizado como parte del proceso de formulación presupuestal, para los cuatro años siguientes.

La elaboración del MIMP promueve la necesidad de i) estimar en forma precisa las implicancias futuras de las decisiones de gasto que se tomen en el presente; ii) identificar ahorros en gastos asociados a políticas existentes para financiar nuevas políticas que surjan como respuesta a cambios en las prioridades de gobierno y, así, lograr que las nuevas iniciativas se sujeten a la disponibilidad fiscal.

El MIMP comprende un período de proyección de 4 años menor al periodo del Planeamiento Estratégico Institucional y/o Sectorial (PE) el cual oscila entre 5 a 10 años en armonía a la Planeación Estratégica Nacional, sin embargo, la PE es una herramienta imprescindible para la identificación de prioridades y asignación de recursos en el MIMP.

#### Componentes de un MIMP

- ✓ Información estratégica institucional (misión, visión, objetivos estratégicos, política institucional, principales prioridades para los próximos 4 años, articulación de la planificación con el presupuesto, etc.)
- ✓ Información física y financiera agregada por año, por programa presupuestario: estos datos son presentados combinando los clasificadores de gastos, institucional, funcional, programático, geográfico.
- ✓ Información General del Programa: Matriz de marco lógico del Programa

### Punto 4: El Aporte del Programa Presupuestario para Implantar el Enfoque de MGMP

El Resultado Final de un programa vincula el área presupuestaria y el de planificación estratégica, por lo que diseñar un presupuesto por programa se considera un elemento indispensable para el desarrollo e implementación de un MGMP y MIMP, herramientas

## Ministerio de Hacienda Dirección General del Presupuesto

que proyectan, asignan y reasignan recursos en el nivel institucional-programático, con una perspectiva de cuatro años en armonía a la objetivos y metas de la planeación estratégica nacional/sectorial e institucional.

### 3.3 Conclusiones/Ideas fuerza a tener presente

1. Los instrumentos que definen el enfoque de mediano plazo del presupuesto por programas con enfoque de resultados son: el MFMP, MGMP y MIMP.
2. El MFMP define las variables fiscales a nivel agregado que servirán de insumo para las estimaciones de ingresos y gastos del MGMP
3. Los techos de mediano plazo a nivel de instituciones, sectores, funciones o programas, se definen a partir de dichos instrumentos.
4. Las instituciones distribuyen dichos techos en cada uno de los programas presupuestarios y en cada nivel de los mismos, utilizando los respectivos clasificadores presupuestarios.

### Bibliografía

1. <http://www.unla.mx/iusunla18/reflexion/QUE%20ES%20UNA%20POLITICA%20PUBLICA%20web.htm>.
2. Organization for Economic Cooperation and Development, OECD 2005
3. Gasto social: modelo de medición y análisis para América Latina y el Caribe. Rodrigo Martínez, María Paz Collinao, División de Desarrollo Social. Santiago de Chile, enero de 2010.
4. Marco Fiscal de Mediano Plazo de El Salvador 2011-2015
5. Modelo Conceptual del Subsistema de Presupuesto
6. Manual de Presupuesto Plurianual, Ilpes-CEPAL, Roberto Martinere