



Ministerio de Hacienda

Dirección General del Presupuesto

Ministerio de Hacienda



Módulo IV

CONCEPTOS BASICOS

Curso 5

Funciones Económicas del Estado y los Sistemas de Presupuesto

Tiempo total
4 horas



Contenido

1

- Objetivos del Plan de Reforma del Presupuesto Público

2

- Funciones Económicas del Estado

3

- Sistema de Presupuesto

4

- Herramientas estratégicas del Sistema de Presupuesto por Programas

Objetivos del Plan de Reforma del Presupuesto Público

- | | |
|-------------------------------|--|
| Objetivo estratégico 1 | Aumentar la eficiencia en el uso de los recursos públicos, financiando más y mejores servicios bajo condiciones de equilibrio y sostenibilidad fiscal. |
| Objetivo estratégico 2 | Mejorar la asignación de los recursos presupuestarios en función de las prioridades y metas de un desarrollo sostenido del país. |
| Objetivo estratégico 3 | Transformar el presupuesto público en un instrumento de gerencia, transparencia y rendición de cuentas. |
| Objetivo estratégico 4 | Crear la capacidad fiscal en el país para afrontar situaciones de emergencia derivadas de crisis económica y/o desastres naturales. |

Lección 1

Funciones económicas del Estado

Objetivos

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

Funciones económicas del Estado

Definiciones
clave

- Estado
- Política Pública
- Gasto Público



Definición Estado

ESTADO

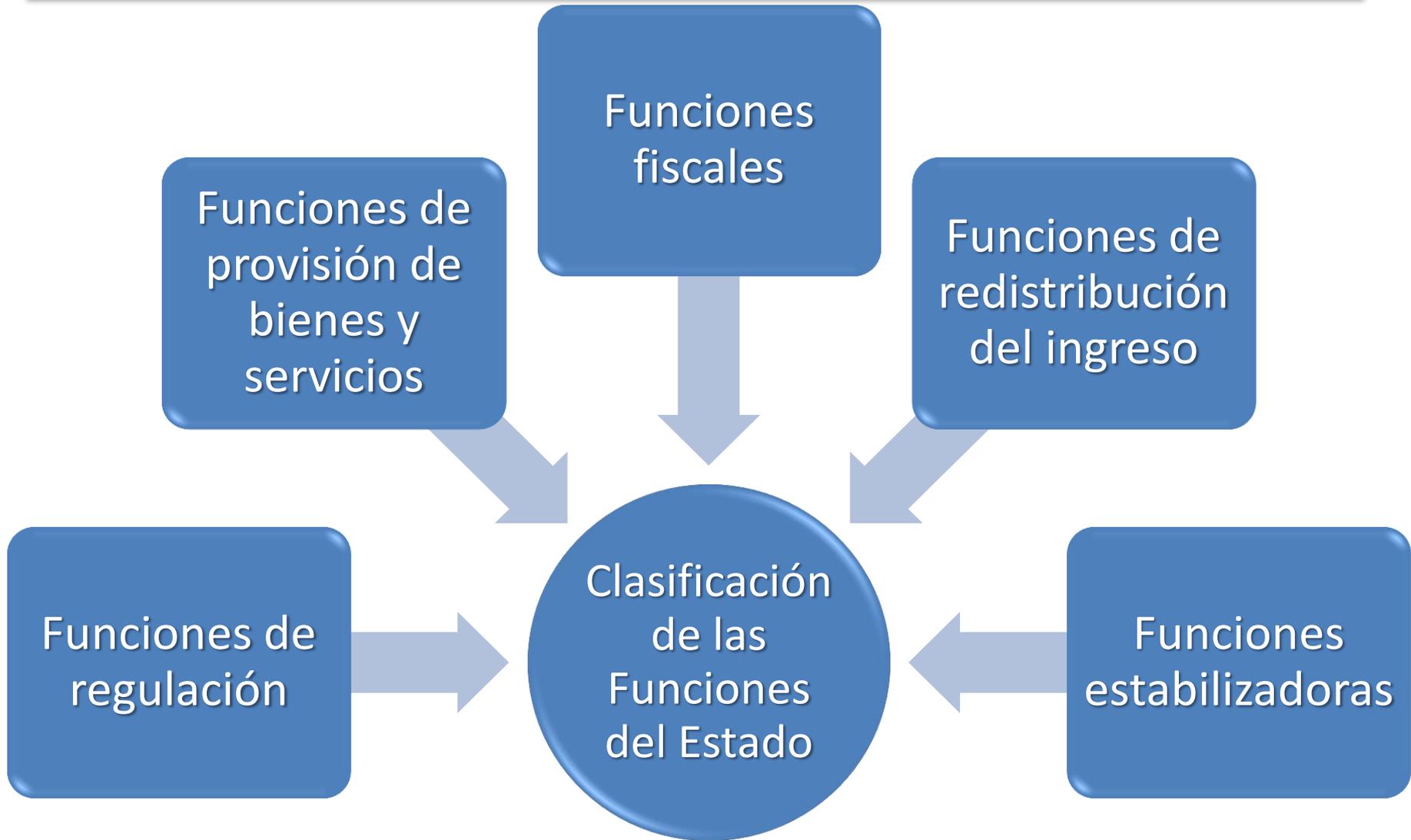
Es el conjunto de instituciones que poseen la autoridad para establecer las normas que regulan una sociedad, teniendo soberanía interna y externa sobre un territorio definido (Jellinek, 2007).

Representa la organización de una nación, existiendo varias funciones que se le atribuyen al Estado en la economía moderna.

!!!!!!Estadoiiiiii



Funciones económicas del Estado



Funciones económicas del Estado

Asimismo, el Estado puede intervenir cuando las actividades de los agentes (empresas, consumidores) generen un efecto positivo o negativo sobre la sociedad.

TIPOS DE EXTERNALIDADES

POSITIVAS

Beneficio de una actividad económica que reciben personas ajenas de manera indirecta.

Ejem: Investigación y Desarrollo (primer ordenador personal), formación recibida por el alumnado, utilización de energías renovables genera menor contaminación, etc.

NEGATIVAS

Coste de una actividad económica que recae sobre personas ajenas de manera indirecta: contaminación por fábricas, música estridente, problemas de salud a consecuencia del consumo de tabaco, tala incontrolada de árboles para fabricar mobiliario hace peligrar el oxígeno del planeta, etc.



Discutir entre los participantes

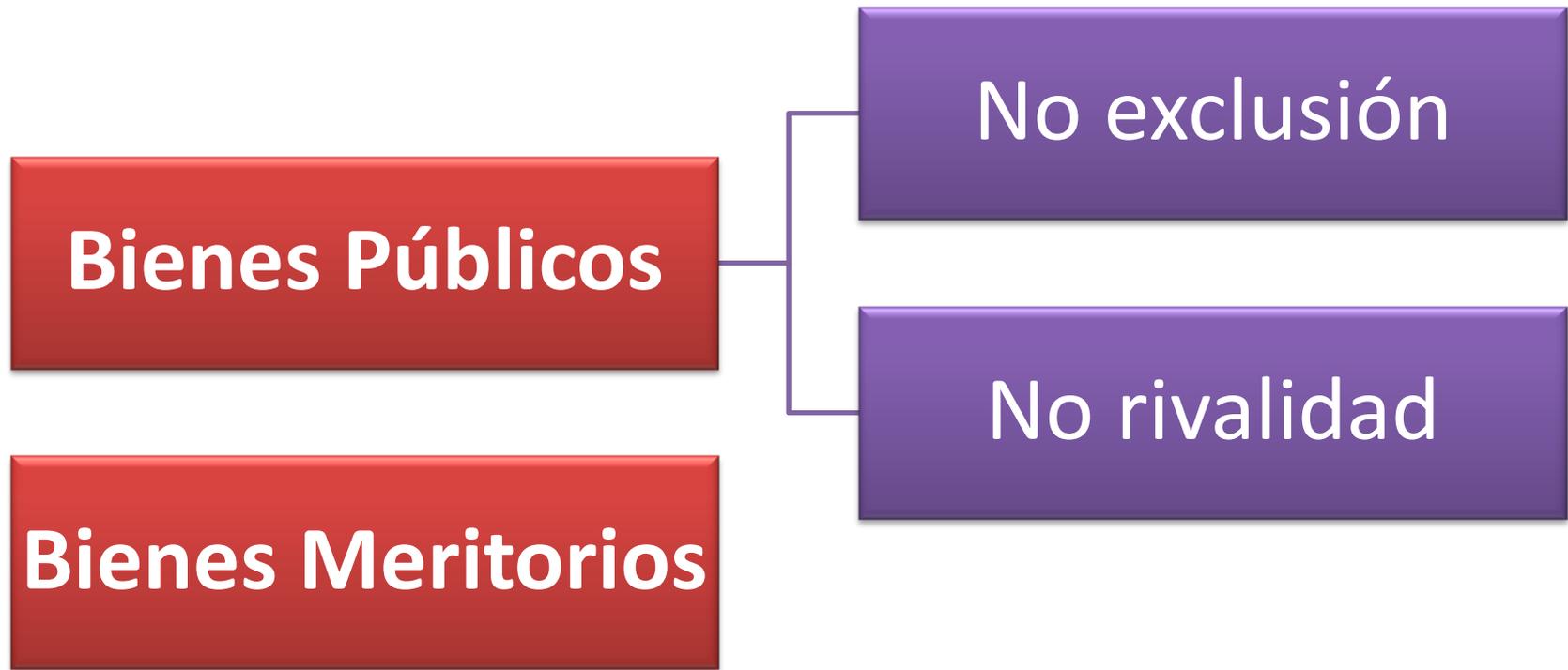
Puede afirmarse que existe una externalidad cuando se cumple que:	Respuesta
<p>➤ La producción o consumo de un bien sólo afecta directamente a los que participan en su compra o su venta y esos efectos son reflejados por el mercado.</p>	<p>F</p>
<p>➤ La producción o consumo de bienes es para el mercado externo, que refleja estos efectos.</p>	<p>F</p>
<p>➤ La producción o consumo de un bien afectan directamente a otros, que no participan en su compra ni en su venta y esos efectos no los refleja el mercado.</p>	<p>V</p>

Discutir entre los participantes

Se propone la intervención del Estado en la economía en las siguientes situaciones:

¿Son estas afirmaciones correctas?	RESPUESTA
1. Cuando hay asignación eficiente de los recursos por parte del mercado	<input type="checkbox"/> NO
2. Cuando hay competencia imperfecta	<input type="checkbox"/> SI
3. Cuando no hay externalidades	<input type="checkbox"/> NO
4. Cuando no hay oferta privada	<input type="checkbox"/> SI
5. Cuando las empresas no internalizan los costos de los efectos externos que generan	<input type="checkbox"/> SI

Bienes Públicos



BIENES PÚBLICOS y FALLAS DE MERCADO, pueden ocurrir dos tipos de fallas de mercado:

1. que no se ofrezca cantidad alguna del bien
2. que se ofrezca una cantidad insuficiente

El centro del debate Estado vs. Mercado

Tanto el mercado como el Estado son arreglos institucionales con capacidad de distribuir recursos en la sociedad.

Mientras en el mercado las decisiones son voluntarias, las intervenciones del Estado son obligatorias. (Hirshleifer, 2000).

El debate está, **¿cuándo deben ser distribuidos por el mercado y cuándo por el Estado?**.

Hirschman (1966) recomienda establecer mecanismos de voz ya que los ciudadanos no tienen salida.

El debate se concentró por mucho tiempo sobre **QUE funciones debería desempeñar el Estado y no sobre el COMO deberían ser desempeñadas las funciones estatales.**

**¿Cómo interviene
el Estado ante
situaciones
económicas,
políticas y éticas?**



**Las Políticas
Públicas**

Definiciones: Políticas Públicas

“el conjunto de acciones que ejecutan los gobiernos buscando el cumplimiento de determinados objetivos políticos en toda la sociedad”.

“Resultado de una actividad de una autoridad investida de poder público y autoridad gubernamental”
Thoening y Meny (1992)

“Para que una política pueda ser considerada como una política pública, es preciso que en un cierto grado haya sido producida o por lo menos tratada al interior de un marco de procedimientos, de influencias y de organizaciones gubernamentales.”
Hogwood (1984)

Justificación del gasto público

Las Políticas Públicas – PP

Análisis de los componentes de la definición:

Acciones

- Las PP no existen sino cuando se cristalizan en mecanismos concretos.

Gobierno

- La PP es un instrumento del gobierno.

Objetivos políticos

- Las PP no son únicamente instrumentos técnicos sino son mecanismos que se conciben, diseñan y ejecutan en el marco de un juego político.

Cobertura

- Por su naturaleza las PP son universalmente vinculantes.

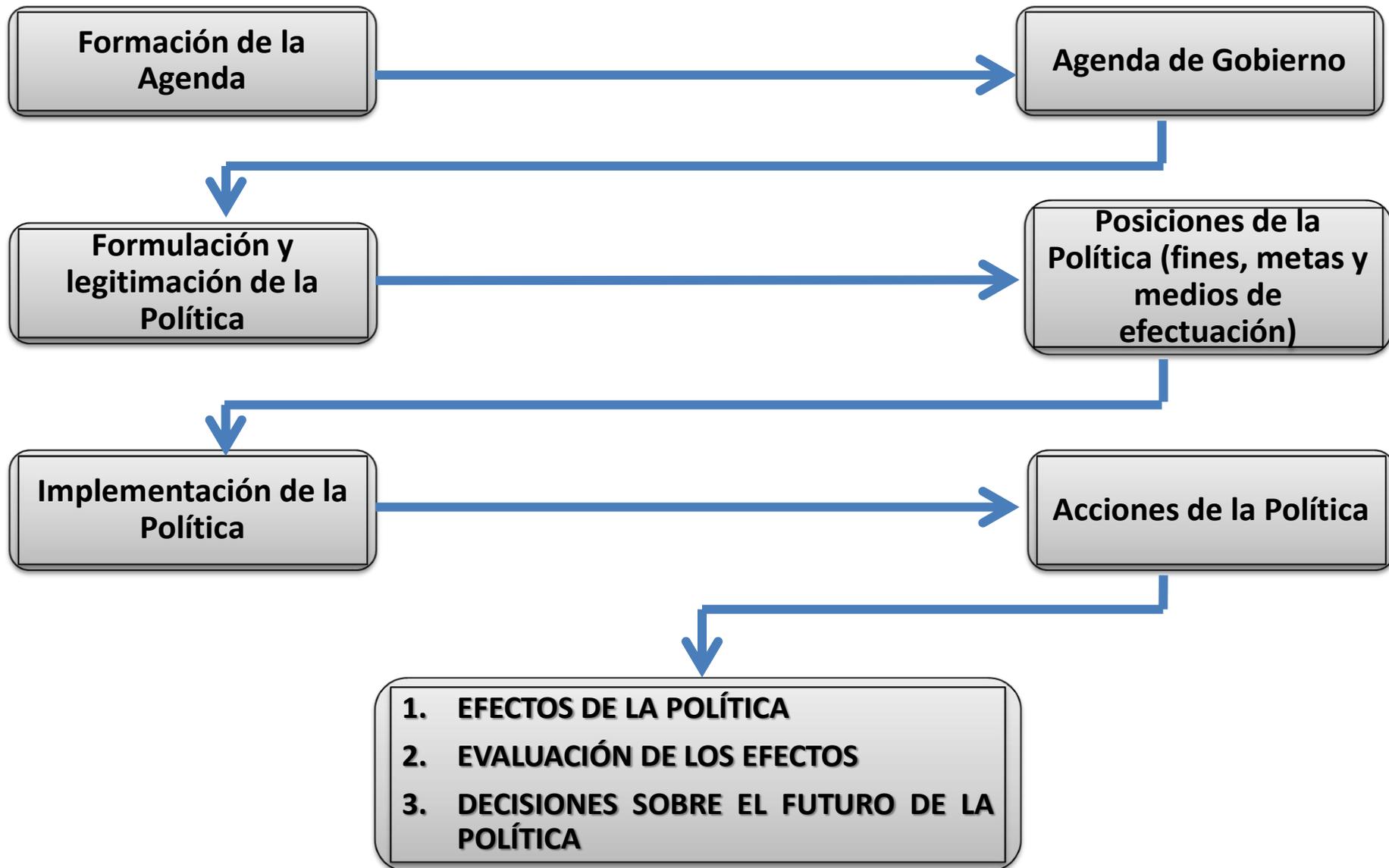
Sociedad

- Por último las PP no actúan en la nada sino que se dirigen a un conglomerado humano.

Características de buenas PP



Proceso de formación de políticas públicas



Ciclo de las políticas públicas BM

Figura 1. El ciclo de las políticas públicas

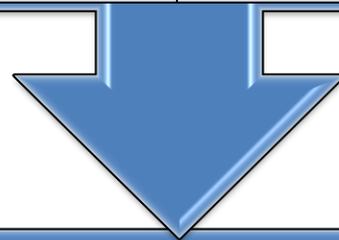


Nuevo papel del SP en la economía

Los problemas públicos se solucionan basados

Análisis económico

Intereses de la sociedad



Nueva Gerencia Pública NGP

Filosofía de gestión de los recursos públicos; desafío real para la mayoría de los países.

Nuevo papel del SP en la economía

NGP 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 Admón 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

**NUEVA
GERENCIA
PUBLICA**



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.

Nuevo papel del SP en la economía

GOBERNACIÓN PÚBLICA (PUBLIC GOVERNANCE)

Visión que busca superar algunas de las limitaciones del enfoque de la NGP

Las críticas principales que desde el enfoque de gobernación pública se plantean a la NGP se refieren a *su excesiva cercanía al mundo de las empresas privadas y a su enfoque mecanicista e insensible a las exigencias que surgen de las especificidades de los procesos de gestión de las administraciones públicas*, principalmente en el área de las políticas sociales (Hood, 1991).

Elaboración de un nuevo paradigma *centrado en el desarrollo de las capacidades de gobierno junto con una importante participación de los actores involucrados en la formación e implementación de las políticas públicas, la promoción de la organización de redes y una armonización de la gestión con el contexto económico y social* (Meneguzzo, 1998).



Las finanzas públicas

Es una rama de la economía que estudia el proceso de ingreso-gasto que realiza el Estado con el objetivo de

Contribuir a la satisfacción de necesidades sociales

Corrección en la asignación de recursos

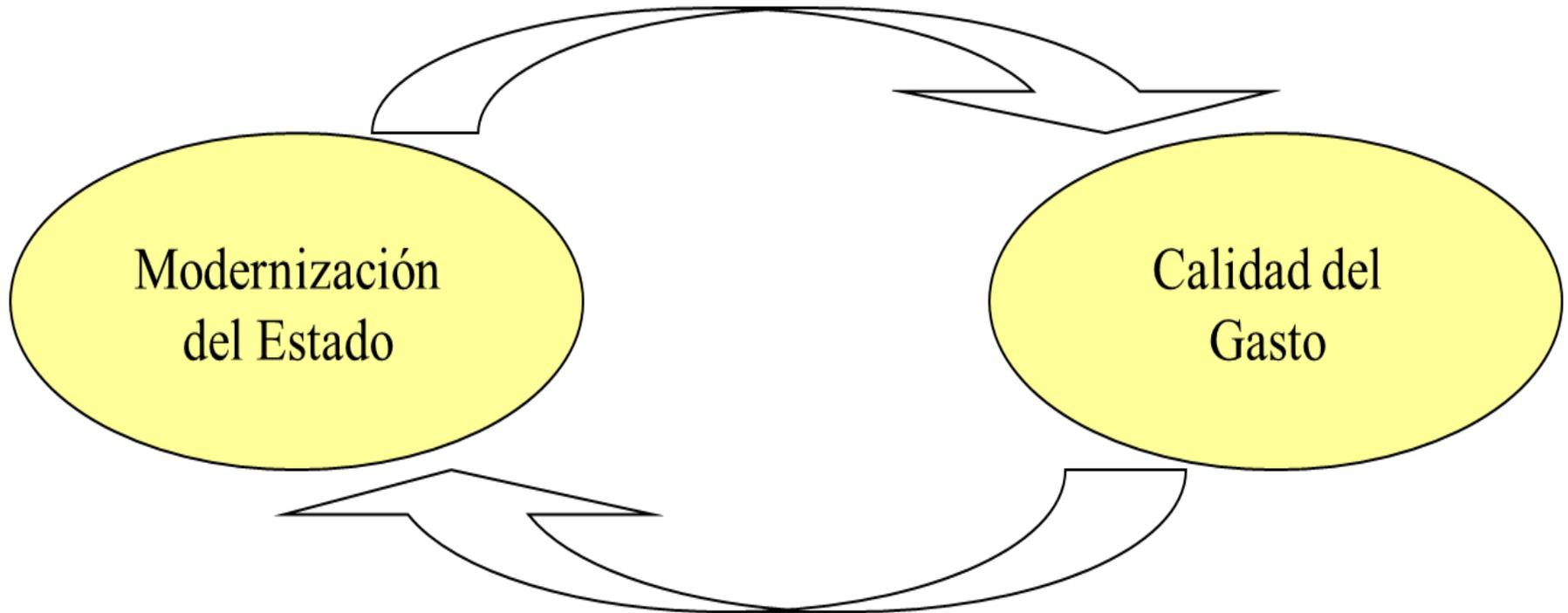
Redistribución del ingreso

Estabilización de la economía

Desarrollo económico

Gasto Público

Instituciones eficientes



Evaluación de programas e
inversión pública

Los gobiernos gastan para cumplir dos

Funciones Económicas

Proveer bienes y servicios

Redistribuir el ingreso y la riqueza mediante

Criterios

Igualdad de resultados

Igualdad de oportunidades

Bienestar Igual

Bienestar
Mínimo para
Todos

Maximizar el
Bienestar del
Grupo más
Bajo

Funciones económicas del Estado

Función Redistributiva

Se cumple esta función al intentar la mejora de las condiciones de vida de la población de menores ingresos, financiando esta función con los recursos que recauda de los sectores de la población que percibe la mayor porción de la renta nacional.

El PNUD utiliza el coeficiente de medida de la desigualdad de la distribución del ingreso (Gini), que es un indicador para medir el grado de inequidad que tienen los países.

Sus valores se ubican entre cero y uno.

- Si es igual a uno
 - significa que el país tiene el máximo de inequidad
- Si es cero
 - tiene igualdad la sociedad

En el Informe sobre Desarrollo Humano 2013, El Salvador tiene 0.48 Gini.

Pregunta...?

¿Cómo se comparan las personas entre sí?

- CRITERIO DE EQUIDAD

¿Cómo se deben reasignar los recursos entre las personas?

- CRITERIO DE REDISTRIBUCION

¿Cuál debe ser el origen de los recursos a redistribuir o reasignar?

- ESTRUCTURA DEL SISTEMA TRIBUTARIO

¿Cuál es la mejor opción?

Gasto Social

Básico

Complementario

Previsional

OECD

públicas

privadas

Obligatorio

Voluntario

Clasificación del gasto público

Por función

- Funcionamiento del Estado (administración central, defensa y justicia).
- Gasto público social (salud, educación, vivienda, obras sanitarias, planes de empleo, jubilaciones).
- Servicios económicos (empresas del Estado).
- Servicios o intereses de la deuda pública.

Por carácter económico

- Los gastos corrientes
- Los gastos de capital



Conclusiones lección 1

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



Identificar las características básicas del presupuesto.

Explicar el modelo de presupuesto por programas con enfoque de resultados.

Explicar los nuevos instrumentos y clasificadores del proceso de presupuesto.

Punto 1



Presupuesto

Público

Ingresos

Gastos

Impuesto



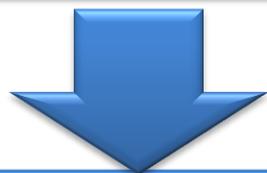
Gasto

Resultado Fiscal

Déficit Presupuestario:
 $\text{Impuestos} < \text{Gastos}$

Equilibrio Fiscal:
 $\text{Impuestos} - \text{Gastos} = 0$

Superávit Presupuestario:
 $\text{Impuestos} > \text{Gastos}$



Financiamiento del Déficit

Endeudamiento

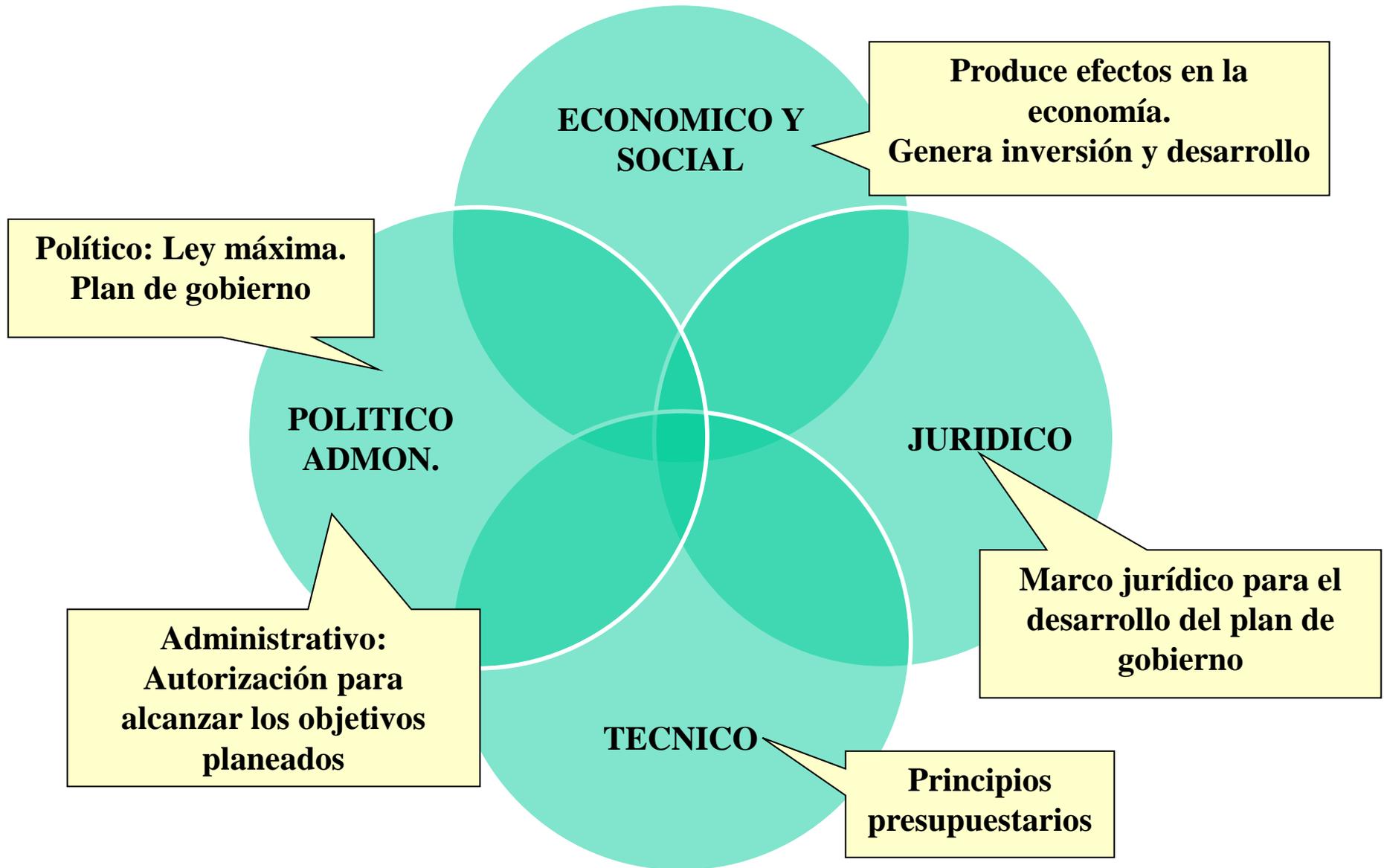
Emisión monetaria

Superávit Acumulados en
el pasado

Sistema de Presupuesto



ASPECTOS DEL PRESUPUESTO



Tipos de presupuesto

Unidad de análisis a la cual se asigna el presupuesto



- Por institución
- Por unidad de intervención
- Por un sector
- Objeto del gasto

Mecanismo utilizado para decidir el monto de la asignación



- Por la demanda
- Por la oferta
- Por los resultados

C
R
I
T
E
R
I
O
S

Tipos de presupuesto

El presupuesto por resultados

Cuya
financiación
está basada
en fórmulas

Basados en
incentivos al
desempeño
de los
ejecutores

Basado en
indicadores
de
desempeño



¿El Presupuesto nos permite?

¿Qué está
sucediendo?

¿Porqué sucedió así?

¿Cuáles son
las alternativas?

¿Cómo lo estamos
haciendo
respecto al plan?

¿Dónde estamos?

¿Cómo organizamos
nuestros recursos?

¿Cómo logramos
nuestros objetivos?

¿Qué decisiones
podemos tomar?

¿Cuál es el impacto
de nuestras decisiones?

¿Hacia dónde
queremos ir?



¿Qué tenemos
que hacer?

¿Cómo nos comparamos
con nuestros iguales?

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.

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

Presupuesto por Programas -SAFI

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?

Presupuesto por Programas con enfoque de Resultados

Para lograr el cumplimiento de los objetivos establecidos, es necesario realizar acciones enfocadas a generar un cambio en la manera de hacer las cosas dentro de la Administración Estatal

Esto es:

- Mejorar la asignación y ejecución del gasto.
- Mejorar la eficiencia y eficacia en el desempeño de las dependencias.
- Promover el uso amplio de herramientas metodológicas de planeación, análisis y evaluación.

Para:

- Entregar mejores bienes y servicios públicos a la población.
- Elevar la calidad del gasto público.
- Mejorar la rendición de cuentas y la transparencia.

Retos para la Evolución del Presupuesto



Instrumentos del Sistema de Presupuesto

Los Clasificadores
Presupuestarios

Directivas, normas
y procedimientos

El Marco de Gasto
de Mediano Plazo

El Seguimiento y la
Evaluación (S&E)



Los Marcos
Institucionales de
Mediano Plazo

El Programa
Presupuestario con
enfoque de
Resultados

Instrumentos del Sistema de Presupuesto

Los Clasificadores presupuestarios

Son instrumentos que permiten organizar el presupuesto con fines de análisis y toma de decisiones

El objetivo

Es establecer un marco normativo para la adopción de decisiones de políticas públicas como para rendición de cuentas

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

Instrumentos del Sistema de Presupuesto

Principios

Integralidad

Unidad

Consistencia interna

Independencia

Mutuamente excluyentes

Instrumentos del Sistema de Presupuesto

Principales
clasificadores
a utilizar en
el nuevo
enfoque

Clasificación Funcional del Gasto Público

Clasificación Programática del Gasto Público

Clasificación económica de los Ingresos y Gastos

Clasificador Institucional

Clasificación Geográfica

Clasificador de Fuentes de Financiamiento

Conclusiones lección 2

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 y b) Técnica cada vez más compleja.

3 Un sistema de presupuesto por programas requiere que exista: a) información y b) Proceso

Conclusiones lección 2

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

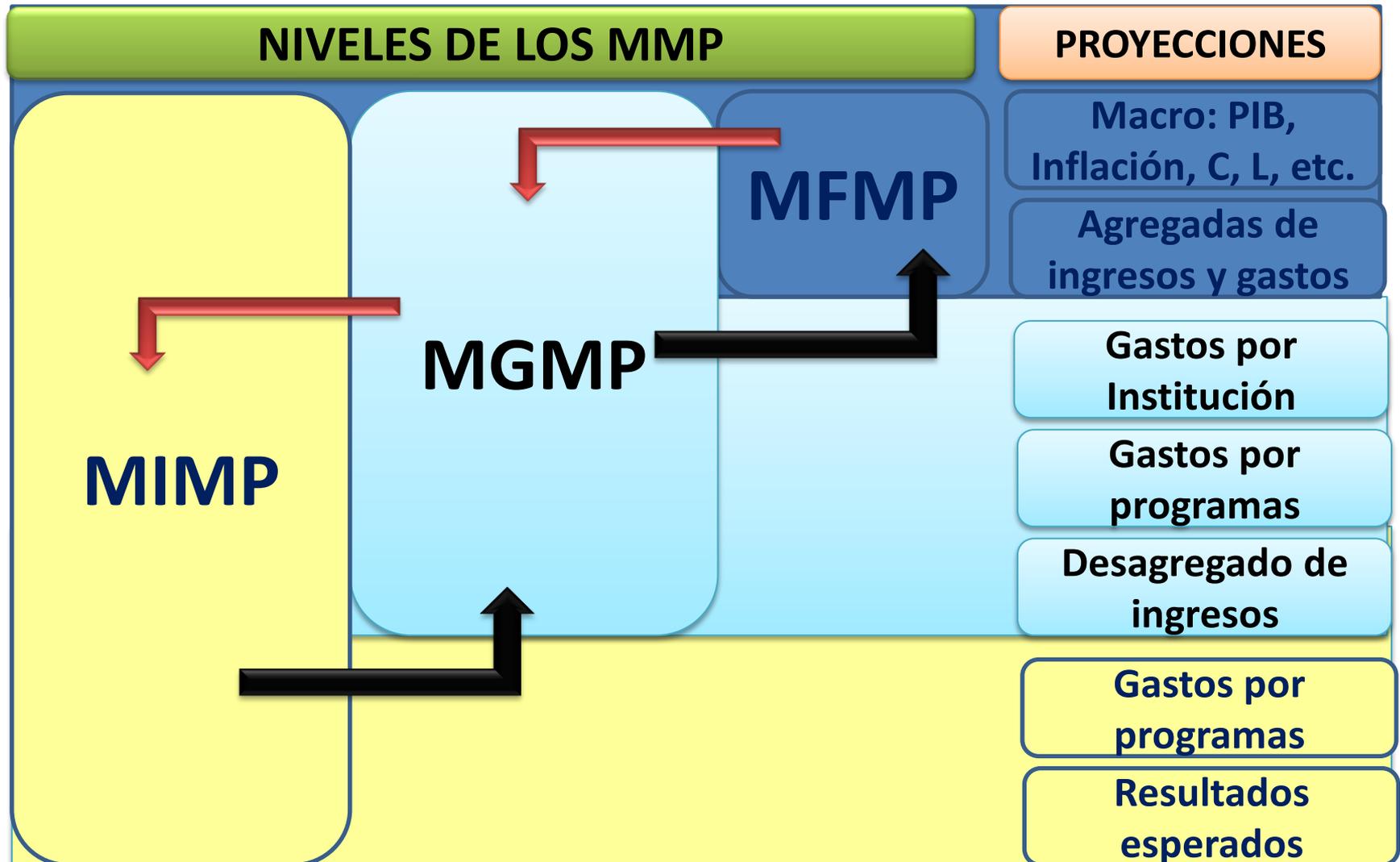


Objetivos

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

Instrumentos Estratégicos

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO PND



ARTICULACIÓN DE LA PLANIFICACIÓN

Punto 4

Largo plazo
Estratégica
PND

1. Contribución a políticas y programas nacionales
2. Adecuación al contexto

MFMP – MGMP -
MIMP

Fin
Propósito
Resultados
Productos
Actividades

Corto plazo
Anual
POA

Resultados Anuales
Metas Anuales
Actividades

¿PARA QUÉ? Da sentido

¿CÓMO? Operativiza

Conclusiones lección 3

- 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



**G
R
A
C
I
A
S**



Actividad 1

Objetivo:

- Identificar en que situaciones se propone la intervención del Estado

Instrucciones:

- Organizar grupos de trabajo
- Analice y discuta en el grupo sobre la situaciones planteadas
- Elegir un relator y exponer su análisis

Actividad 1: Solución

¿Son estas afirmaciones correctas?	RESPUESTA
1. Cuando hay asignación eficiente de los recursos	NO
2. Cuando hay competencia imperfecta	SI
3. Cuando no hay externalidades	NO
4. Cuando no hay oferta privada	SI
5. Cuando las empresas no internalizan los costos de los efectos externos que generan	SI
6. Cuando los compradores y vendedores buscan su propio interés, sin tener en cuenta los efectos externos de sus acciones.	SI



Actividad 2

Objetivo:

- Identificar los diferentes tipos de bienes según las características inherentes a los bienes públicos.

Instrucciones:

- Organizar grupos de trabajo
- Analice y discuta en el grupo sobre la situaciones planteadas
- Presentar al pleno

Actividad 2: Ejercicio

Bienes	Excluibles y sin rivalidad	No excluibles y con rivalidad	Justificación
Televisión por cable	X		En este caso el tener que pagar implica exclusión, pero el consumo de uno no afecta el consumo de los demás.
Servicios provistos por hospitales públicos		X	No se tiene que pagar por el servicio, la rivalidad es evidente en las filas y las listas de espera que generalmente se presentan en dichos centros de atención.
Carreteras con peajes	X		Este tipo de bien implica exclusión por el hecho de pagar, pero el uso de uno no afecta el uso de los demás.
Calle congestionada		X	No se tiene que pagar por el uso, pero al estar congestionada la calle se genera rivalidad.

