



Universidad de Salamanca. Facultad de Derecho

**TEMA 10.
SISTEMAS Y ESTRUCTURAS
PRESUPUESTARIAS.**

Hacienda Pública I

Grupo III

Curso 2010-2011

Prof. Dr. Francisco Javier Braña Pino



TEMA 10. ÍNDICE.

ÍNDICE.

- 1.- Fórmulas presupuestarias para la asignación: antecedentes.**
- 2.- El Presupuesto por programas (PPBS).**
- 3.- El Presupuesto de base cero (PBC).**
- 4.- La presupuestación orientada a resultados.**
- 5.- Fórmulas presupuestarias para la estabilización económica.**



TEMA 10.

1. FÓRMULAS PRESUPUESTARIAS PARA LA ASIGNACIÓN: ANTECEDENTES.

Presupuesto:

- Tiene un papel fundamental como instrumento de política fiscal (asignación de recursos, distribución de la renta y contribución al desarrollo y a la estabilidad económica).
- Es una técnica con cada vez mayor complejidad en función de la evolución económica de los países y de la mayor participación del sector público en la economía.
- El punto de partida es el llamado **presupuesto administrativo**, basado en los principios presupuestarios clásicos, y cuya técnica de elaboración es el *incrementalismo*, siendo un presupuesto de medios: es más importante cómo se gasta que para qué se gasta.



TEMA 10.

1. FÓRMULAS PRESUPUESTARIAS PARA LA ASIGNACIÓN: ANTECEDENTES.

Funciones de los presupuestos públicos.

Funciones tradicionales	Funciones modernas
Suministrar información detallada sobre el volumen, la magnitud y la diversidad de la actividad del sector público	Controlar el conjunto de los ingresos y los gastos del sector público (control legal y disciplina fiscal)
Obligar al ejecutivo a cumplir las indicaciones del legislativo	Asignar los recursos a las políticas prioritarias para el ejecutivo
Planificar la intervención necesaria del sector público en la economía	Planificar y programar las actuaciones del sector público a fin de emplear los recursos de la manera más eficiente y eficaz



TEMA 10.

1. FÓRMULAS PRESUPUESTARIAS PARA LA ASIGNACIÓN: ANTECEDENTES.

Evolución del Presupuesto:

- 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.
- Gran depresión económica de 1929: el sector público asume nuevas funciones, y el presupuesto adquiere cada vez más importancia, haciéndose más cuantioso y complejo.
- A lo largo del tiempo se va perfeccionando la clasificación económica de los gastos e ingresos y aparece la clasificación funcional, siendo ambas insuficientes para manejar técnicamente los presupuestos. Surgen nuevas técnicas.



TEMA 10.

1. FÓRMULAS PRESUPUESTARIAS PARA LA ASIGNACIÓN: ANTECEDENTES.

Técnicas presupuestarias para la asignación racional de los recursos

Denominación	Orientación principal	Elemento más destacado
Presupuesto por tareas o actividades (1950)	Eficiencia en la actividad productiva de la A. P. (tareas, actividades y <i>outputs</i>)	Análisis del coste de las actividades y de los <i>outputs</i>
Presupuesto por Programas (1961-1971)	Eficacia y eficiencia de los programas presupuestarios	Análisis de las alternativas (programas) para conseguir los objetivos, formulados al nivel de <i>outputs</i> y de impactos en la población
Presupuesto Base Cero (1977-1981)	Racionalidad en la asignación de recursos mediante la revisión en base cero del gasto (agrupado en paquetes de decisión)	Análisis y selección de los paquetes de decisión
Presupuesto orientado a resultados (1993)	Asignar los recursos de forma eficaz, fomentar la gestión eficiente y eficaz y con transparencia	Medidas de evaluación o indicadores



TEMA 10.

1. FÓRMULAS PRESUPUESTARIAS PARA LA ASIGNACIÓN: ANTECEDENTES.

El Presupuesto Funcional.

- Trata de variar el acento desde el control (característico del presupuesto administrativo) a la eficacia.
- Su origen está en la comisión sobre economía y eficiencia creada por el Presidente de los EE. UU. Taft en 1910, en la que trató de reforzar la separación de poderes atribuyendo al ejecutivo al preparación del Presupuesto y proponiendo:
 - La agrupación de funciones de gasto, introduciendo la clasificación “del ciudadano”.
 - La distinción entre gastos corrientes y de capital.
 - La distinción entre el Presupuesto como un programa financiero y las medidas tendentes a mejorar la economía y eficacia de la gestión pública.
 - La revisión sistemática del Presupuesto tras su ejecución.
- No consiguió que se cambiase el acento, al permanecer la estructura básica del presupuesto administrativo.



TEMA 10.

1. FÓRMULAS PRESUPUESTARIAS PARA LA ASIGNACIÓN: ANTECEDENTES.

El Presupuesto de Ejecución (*Performance*).

- “Presupuesto que ofrece los propósitos y los objetivos para los que se requieren los fondos públicos, los costes de las actividades propuestas para alcanzar esos objetivos y los datos precisos para apreciar cuantitativamente los logros conseguidos y las tareas realizadas dentro de cada función pública” (J. Burkhead; 1971).
- Es el resultado de una Comisión creada en 1947, en los EE. UU. bajo la presidencia de Hoover, con un doble objetivo:
 - Desde el punto de vista de la Administración, presentar al ciudadano la productividad de las actividades estatales, para tratar de vencer el límite psicológico a la imposición.
 - Desde la perspectiva de la empresa privada, aplicar al Estado el rigor en el empleo de recursos, modernizando la vieja aspiración de limitar el gasto público, aplicando para ello técnicas de gestión que eliminen el despilfarro.
- Tres tipos de operaciones.



TEMA 10.

1. FÓRMULAS PRESUPUESTARIAS PARA LA ASIGNACIÓN: ANTECEDENTES.

El Presupuesto de Ejecución (*Performance*) Concl.

1. Establecimiento de una clasificación que muestre los objetivos perseguidos por cada unidad administrativa distinguiendo entre:

- Funciones. Fines perseguidos por el grupo político.
- Programas. Elementos de cada función.
- Actividades. Acciones uniformes para realizar un programa.

2. Organizar la Administración financiera y adoptar un sistema contable, de acuerdo con la clasificación funcional, que utilice tres criterios:

- a) Relegar a segundo plano el principio de caja
- b) Contabilizar según el nacimiento de las obligaciones.
- c) Utilizar el criterio de acumulación, mostrando los recursos disponibles y su utilización real y no sólo el estado de los fondos.

3. Establecer un conjunto de medidas para apreciar la realización del Presupuesto (productividad), a través del número de unidades de servicios prestados a los usuarios que cumpla los criterios de cuantificación, utilización uniforme y consistencia.



TEMA 10.

2. EL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS (PPBS).

A. Concepto:

- En el PPBS¹ se exige del sector público que elija entre programas alternativos, que compiten por los recursos de que se dispone.
- Aplicar este procedimiento presupuestario es reconocer que a las modernas Administraciones se les demanda una presencia activa en la solución de los problemas de la sociedad y que cada actividad emprendida limita otros programas del propio Estado, que no tiene medios inagotables.
- De ahí la necesidad de establecer prioridades y usar técnicas que, como el análisis Coste-Beneficio, permiten comparar funciones y actividades extraordinariamente diversas.

¹ Planning Programming Budgeting System o Sistema Presupuestario de Planificación por Programas.



TEMA 10.

2. EL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS (PPBS).

B. Antecedentes.

- Los orígenes de esta técnica presupuestaria pueden encontrarse en determinadas actividades del Ministerio de Defensa de los Estados Unidos y en la experiencia de las empresas privadas, como la General Motors.
- Su implantación definitiva en el sector público norteamericano se debió al paso por el Ministerio de Defensa de Mac Namara, quien lo instauró como procedimiento en 1961.
- A partir de esa fecha se trató de extender a otros organismos de la Administración Central norteamericana y de ahí pasó a otros países occidentales, con desigual fortuna.



TEMA 10.

2. EL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS (PPBS).

C. Elementos.

El PPBA exige el empleo de tres elementos distintos:

- **Estructural:** Se orienta a determinar los fines que responden a las distintas funciones que desarrolla el sector público, incluyendo en la evaluación de tales fines todos los costes que exigen su consecución.
- **Analítico:** Los distintos programas se evalúan en términos de Coste-Beneficio. De esta forma, se obtiene un elemento común para llevar a cabo la comparación entre los distintos proyectos (coste-beneficio puro) o entre diferentes alternativas para alcanzar una finalidad determinada (análisis coste-eficacia).
- **Informativo:** El PPBS suministra la información necesaria para identificar objetivos, decidir entre alternativas y realizar la vigilancia y control correspondientes.



TEMA 10.

2. EL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS (PPBS).

D. Procedimiento.

El estudio del procedimiento para llevar a cabo el PPBS exige analizar:

- **La formulación del presupuesto:** La adopción del PPBS exige los siguientes cambios:
 1. Reestructurar las partidas presupuestarias tradicionales.
 2. Ampliar el plazo temporal de análisis a períodos superiores a un año con la finalidad de evaluar más correctamente la eficacia de los diferentes programas.
 3. Llevar a cabo un análisis Coste-Beneficio de las distintas alternativas (Para el estudio de esta técnica, ver los manuales de Stiglitz, capítulo 11 y Bustos, lección 6-V)
 4. Implantar una reforma administrativa que resulte coherente con los objetivos de esta fórmula presupuestaria.



TEMA 10.

2. EL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS (PPBS).

- **Replanteamiento de las fases presupuestarias:** La introducción del PPBS exige algunos cambios en las tradicionales fases del presupuesto:
 1. En cuanto a la **elaboración**, el principal problema se plantea en la posibilidad de que aparezcan incoherencias entre el PPBS y el presupuesto anual que debe presentar el ejecutivo al Parlamento para su discusión y aprobación. La fórmula habitual consiste en que el presupuesto tradicional vaya incorporando, mediante la LPGE, las previsiones de los planes plurianuales contenidos en el PPBS. Esta solución no siempre es efectiva, pues deja sin resolver la posibilidad de que el presupuesto anual incumpla lo establecido en el PPBS.
 2. En cuanto a la fase de **control**, el principal problema reside en que la flexibilidad de la gestión del PPBS casa difícilmente con el control por el legislativo de la ejecución presupuestaria, llevada a cabo por el ejecutivo.



TEMA 10.

2. EL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS (PPBS).

E. Principales problemas planteados por el PPBS.

Estos problemas proceden de tres fuentes diversas:

- 1. Problemas conceptuales:** La base del PPBS es la posibilidad de comparar la eficacia de los distintos programas llevados a cabo por el sector público. Por ello, es fundamental decidir qué nivel de concreción va a tener la definición de los programas, si se van a estudiar actividades definidas en sentido muy amplio o si se va a descender a un importante grado de detalle.
- 2. Problemas operativos:** Se refieren a la falta de correspondencia entre los programas que van a llevarse a cabo y la organización administrativa del Estado. Es imprescindible la coordinación entre los diferentes ministerios con competencias en el programa, pero tal coordinación no puede asegurarse siempre.
- 3. Problemas institucionales:** El PPBS es claramente perturbador para el funcionamiento habitual del sector público, en la medida en que puede poner en discusión la efectividad de llevar a cabo funciones que tradicionalmente se habían realizado.



TEMA 10.

2. EL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS (PPBS).

F. Efectos de la implantación del PPBS.

1. La utilidad de esta técnica ha sido muy distinta en los diferentes niveles de actividad del sector público. Parece más eficaz al comparar programas de un mismo Ministerio, pero no tanto cuando se trata de analizar actividades desarrolladas por distintos Departamentos.
2. Se ha detectado falta de capacidad técnica en los encargados de llevar a cabo su implantación, lo que ha redundado en la obtención de resultados inferiores a los previstos inicialmente.
3. Se ha comprobado un peso excesivo de las decisiones adoptadas en el pasado o en el presente a la hora de evaluar los programas de gasto; de ahí que no se haya mostrado muy eficaz para reducir el tamaño del sector público o para abandonar funciones no rentables.
4. Exige un importante esfuerzo de documentación para las tareas de análisis y evaluación, lo que supone un nivel de gasto incluso mayor que el generado por un presupuesto tradicional.
5. La ausencia de grandes beneficios en su implantación y la certeza de que exige importantes modificaciones en el funcionamiento habitual del sector público explica su progresivo abandono.



TEMA 10.

3. EL PRESUPUESTO DE BASE CERO (PBC).

A. Concepto.

El PBC ha sido definido por Phyrre como un “proceso operativo de planificación y presupuesto que exige que cada administrador justifique toda su petición presupuestaria en detalle desde el principio (base cero) y traslada la carga de la prueba a cada administrador para que justifique por qué había que gastar algo de dinero. Dicho enfoque exige que todas las actividades se identifiquen en *paquetes de decisión*, que se evaluarán mediante un análisis sistemático y se clasificarán por orden de importancia”.



TEMA 10.

3. EL PRESUPUESTO DE BASE CERO (PBC).

Por tanto, sus **características** son:

- Cada administrador debe justificar desde el primer euro el nivel de gasto propuesto. No basta con explicar por qué se debe gastar más.
- Deben identificarse todas las actividades realizadas.
- Tales actividades deben evaluarse y clasificarse por orden de importancia.

El PBC no garantiza que los programas actuales y su nivel de gasto vayan a consolidarse, sino que tanto los gastos existentes como los nuevos proyectos serán evaluados y por tanto, es posible que se abandonen actividades históricamente realizadas. Así, se pretende frenar la tendencia al gasto creciente del sector público.



TEMA 10.

3. EL PRESUPUESTO DE BASE CERO (PBC).

B. Antecedentes.

Sus orígenes se hallan en la elaboración de presupuestos por parte de la empresa privada. Es una técnica extendida por Carter al conjunto de la Administración Federal, a fin de reducir el gasto estatal sin disminuir la calidad o cantidad de los servicios suministrados.

C. Procedimientos.

Etapas:

- 1. Identificación de actividades:** La unidad administrativa que solicita recursos debe elaborar un informe que contenga lo siguiente:



TEMA 10.

3. EL PRESUPUESTO DE BASE CERO (PBC).

- Información básica sobre la unidad de decisión.
- Objetivos a largo plazo atribuidos a esa unidad.
- Necesidades concretas que se pretenden atender.
- Alternativas viables para alcanzar cada finalidad, especificando las razones que justifican el uso de una fórmula concreta.
- Grado de consecución de los objetivos hasta el momento de elaboración del informe.

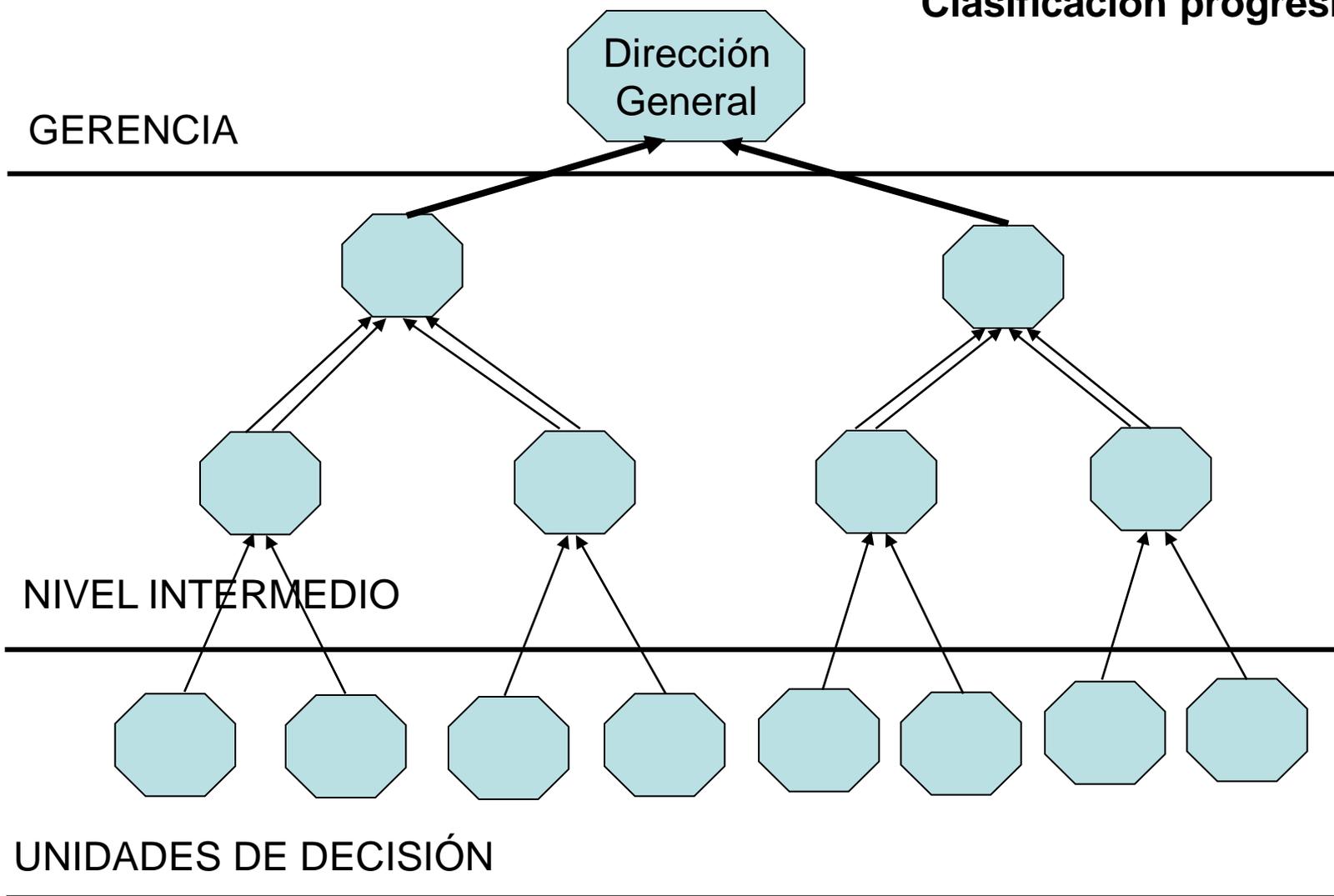
2. Preparación de los “paquetes de decisión”: Cada uno de estos documentos incluyen la siguiente información:



TEMA 10.

3. EL PRESUPUESTO DE BASE CERO (PBC).

Clasificación progresiva





TEMA 10.

3. EL PRESUPUESTO DE BASE CERO (PBC).

- Datos de identificación del centro de gasto de la unidad administrativa, número de identificación del proyecto...
- Descripción de los objetivos que se pretenden alcanzar con la actividad, señalando las consecuencias derivadas de no llevarla a cabo.
- Análisis de las distintas alternativas de llevar a cabo la actividad, así como los diversos niveles de gasto que pueden desarrollarse:
 - Un **nivel mínimo**, por debajo del cual no sería factible continuar la actividad y que debe situarse por debajo del gasto actual.
 - Un **nivel corriente**, que coincide con el presupuesto para el año en que se elabora el documento y que se forma como base para la discusión posterior.
 - Un **nivel de mejora**, que contiene cualquier incremento deseado por encima del nivel corriente.

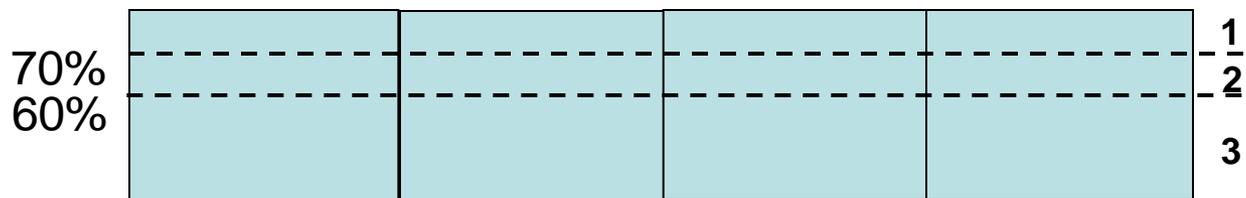
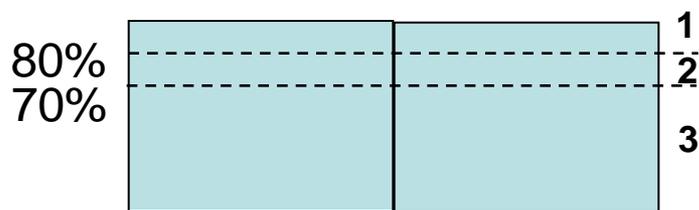
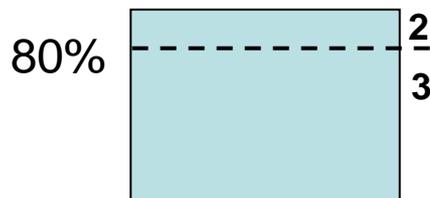


TEMA 10.

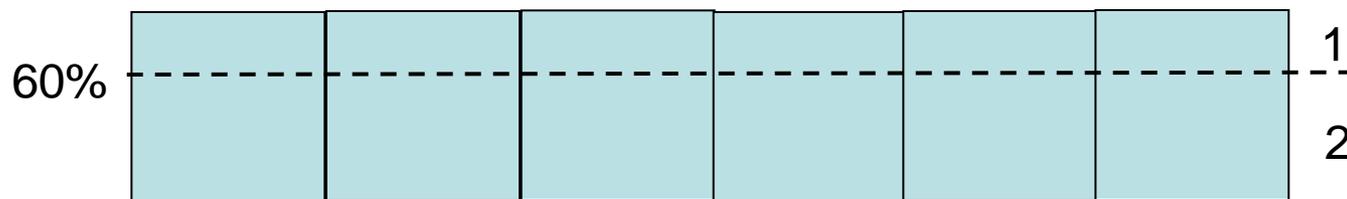
3. EL PRESUPUESTO DE BASE CERO (PBC).

Clasificación simplificada

GERENCIA



NIVEL INTERMEDIO



UNIDADES DE DECISIÓN



TEMA 10.

3. EL PRESUPUESTO DE BASE CERO (PBC).

- Evaluación de los objetivos a corto plazo que se pretenden alcanzar, expresando los resultados esperados de forma cuantitativa y la probabilidad de obtenerlos.
- Efectos a largo plazo sobre los objetivos de la unidad administrativa.
- Información adicional que ayude a evaluar el “paquete de decisión”.

3. Clasificación de los "paquetes de decisión": Una vez preparada la documentación se clasifican por orden decreciente de importancia y se envían al nivel organizativo superior, que acepta o modifica la clasificación e integra las de otras unidades administrativas. Esta clasificación se eleva al nivel siguiente y así hasta llegar a la clasificación final.



TEMA 10.

3. EL PRESUPUESTO DE BASE CERO (PBC).

D. Principales ventajas e inconvenientes.

Ventajas:

1. El PBC permite una mayor implicación de los gestores en la elaboración de los programas, pues no pueden quedar al margen de la decisión sobre si determinadas actividades se situarán en el nivel actual, quedarán excluidas o verán su presupuesto aumentado. Tampoco pueden inhibirse de la suerte que corran sus "paquetes de decisión" en el conjunto de prioridades establecidas por el nivel superior jerárquico.
2. Ofrece una mayor información para adoptar decisiones. Los responsables de cada unidad tienen que justificar el nivel de gasto propuesto, demostrar por qué la actividad debe llevarse a cabo y qué alternativas existen.
3. Permite una mayor eficiencia en la distribución de los recursos utilizados por el sector público, que tiene una base firme para establecer prioridades, evaluar alternativas y decidir qué programas deben ser abandonados para dar paso a otros nuevos que contribuyan mejor al logro de los objetivos marcados para la organización.
4. Permite un mejor control sobre el crecimiento del gasto público y el abandono de las técnicas incrementalistas tradicionales.



TEMA 10.

3. EL PRESUPUESTO DE BASE CERO (PBC).

Inconvenientes:

1. Necesidad de llevar a cabo una planificación de la puesta en marcha del proceso, informando a los responsables de las unidades administrativas sobre el sentido que tiene recabar información y los criterios que se emplearán a la hora de elaborar el orden de prioridades.
2. Existen exigencias de tiempo de trabajo de los funcionarios encargados de preparar los “paquetes de decisión” y en muchas ocasiones, utilizar medios informáticos y un excesivo papeleo.
3. No produce efectos apreciables de reducción de gasto o de mayor eficiencia en el uso de los recursos públicos cuando el gasto depende de decisiones adoptadas con anterioridad o cuando su estructura es muy rígida (gastos de personal, por ejemplo).



TEMA 10.

3. EL PRESUPUESTO DE BASE CERO (PBC).

E. EFECTOS DE LA IMPLANTACIÓN DEL PBC.

Podemos destacar las siguientes consecuencias:

1. El uso de esta técnica no ha logrado reducir de forma significativa el gasto público, La interpretación habitual es que el crecimiento del gasto depende más de las actitudes políticas y de las posibilidades recaudatorias que de los procedimientos presupuestarios.
2. Ha generado, con frecuencia, transferencias de fondos dentro de una misma unidad administrativa, sin modificar el importe total del presupuesto asignado a la misma.
3. Las transferencias entre organismos de la Administración han sido bastante limitadas. Esto se debe a que los criterios de clasificación de los paquetes de decisión son muy poco homogéneos.



TEMA 10.

3. EL PRESUPUESTO DE BASE CERO (PBC).

4. El PBC ha servido para eliminar las actividades menos productivas de un centro de gasto, pero no de un modo absoluto.
5. Su implantación ha permitido un mejor conocimiento sobre el destino de los recursos entregados a cada unidad administrativa, tanto para los responsables de la unidad como para el organismo central que debe valorar las diferentes propuestas de gasto.
6. Como valoración global, puede decirse que había generado unas expectativas demasiado optimistas que no se han visto confirmadas por los hechos. Posiblemente sea un procedimiento adecuado para el replanteamiento de las funciones desempeñadas por una unidad administrativa pero no parece tener un gran éxito en grandes departamentos de la Administración o cuando el gasto realizado es muy rígido.



TEMA 10.

4. EL PRESUPUESTO ORIENTADO A RESULTADOS.

- El Presupuesto es el documento económico más importante de la Administración, pero no es sino una parte de un conjunto de instrumentos.
- Tres funciones actuales del Presupuesto:
 - Control de los agregados macroeconómicos.
 - Eficiencia operativa o técnica.
 - Eficiencia asignativa.
- Estas funciones trabajan unas en contra de otras, por lo que se han propuesto un conjunto de reformas que tratan de que trabajen al unísono en un contexto de:
 - Contribuir al crecimiento económico.
 - Compromiso político con la disciplina fiscal: el equilibrio o consolidación presupuestaria.
 - Un nuevo conjunto de acuerdos institucionales.



TEMA 10.

4. EL PRESUPUESTO ORIENTADO A RESULTADOS.

- Por lo que respecta a los acuerdos institucionales, pueden señalarse un conjunto de tendencias que enmarcan el proceso presupuestario.
 - Elaboración de marcos presupuestarios a medio plazo que den credibilidad y estabilidad a la política fiscal.
 - Supuestos económicos prudentes, con análisis de sensibilidad y comparando con las predicciones de institutos privados.
 - Técnicas de presupuestación de arriba abajo, acordando primero el total de gastos que luego se reparten entre los ministerios.
 - Relajación de los controles sobre los *inputs*, desregulando y descentralizando la gestión de los recursos humanos.
 - Enfoque sobre los resultados.
 - Prácticas modernas de gestión financiera, utilizando el principio de devengo (en vez del de caja) y calculando las cargas del capital.
 - Transparencia presupuestaria, con informes específicos de calidad e integridad.



TEMA 10.

4. EL PRESUPUESTO ORIENTADO A RESULTADOS.

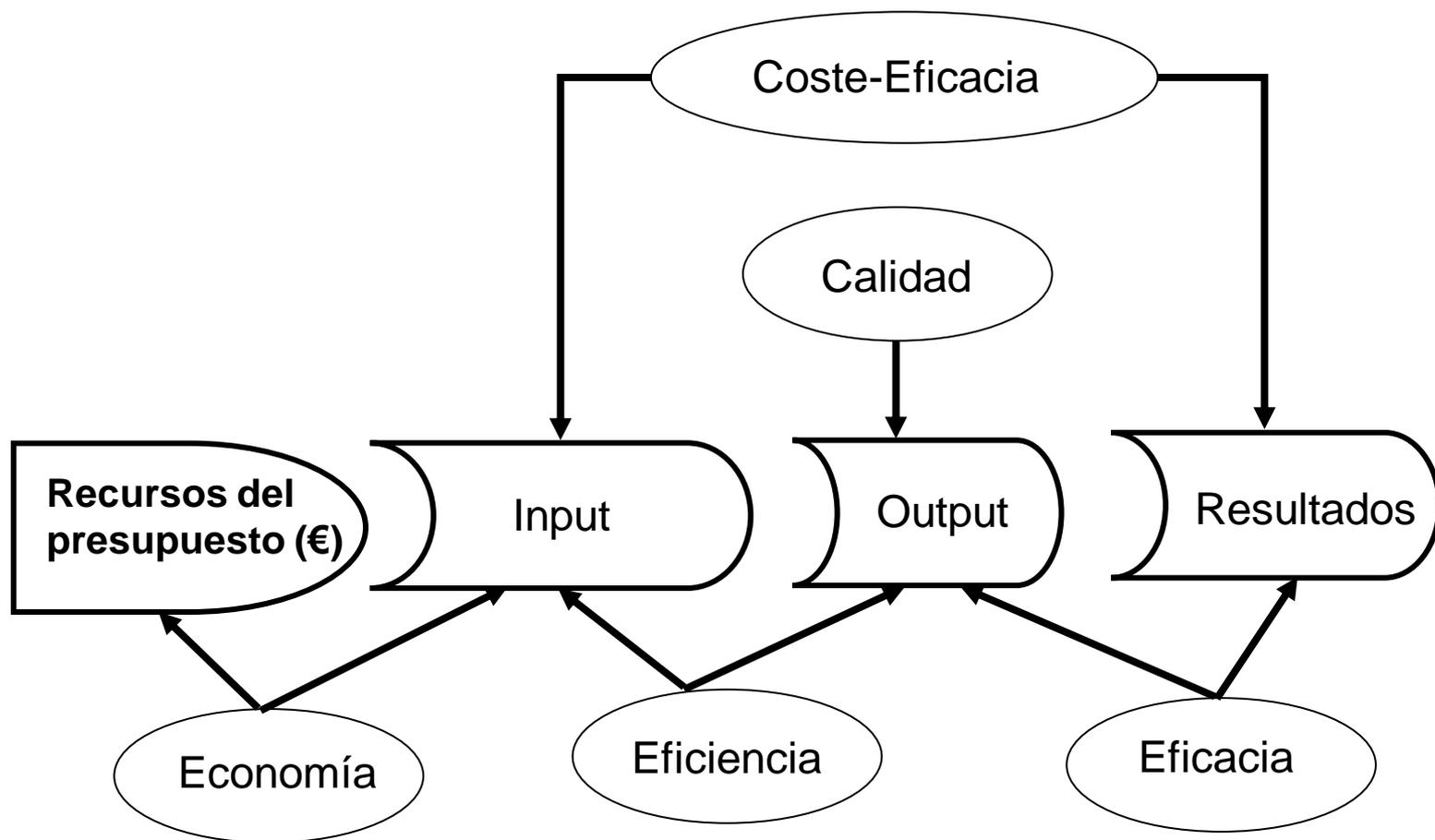
- Como consecuencia de los problemas de las fórmulas presupuestarias para mejorar la asignación de recursos, en particular del Presupuesto por Programas y del Presupuesto de Base Cero, en los últimos 20 años se ha tratado de pasar del énfasis en la gestión de los administradores públicos y en el cumplimiento con los créditos estrictamente detallados, al énfasis en alcanzar productos (*outputs*) y resultados (desempeño) eficientes y efectivos.
- La OCDE (2007) define el **presupuesto orientado a resultados** (*performance budgeting, PB*) como una forma de presupuestación que relaciona los fondos asignados con resultados mensurables.
- Definir qué se entiende por desempeño exige que las organizaciones articulen sus objetivos con claridad. El desempeño no puede medirse hasta que esos objetivos se puedan trasladar a resultados deseables mensurables.
- En el gráfico de la página siguiente se describe en términos abstractos el “proceso de producción” de la administración, que empieza con los recursos disponibles, el coste de adquirir los insumos o *inputs*, sigue el uso de esos insumos en un proceso de producción que da lugar a los *outputs*, con los que se obtendrá un resultado.



TEMA 10.

4. EL PRESUPUESTO ORIENTADO A RESULTADOS.

Tipología de los indicadores en los Programas Presupuestarios



Fuente: Jordi Baños, “La presupostació orientada a resultats: experiència comparada” Generalitat de Catalunya, Departament d’Economia i Finances. Papers de Treball, nº8-2007. Juny. Basado en H. M. Treasury, 2002.



TEMA 10.

4. EL PRESUPUESTO ORIENTADO A RESULTADOS.

- Pero el desempeño es “sistema-específico” y depende en última instancia de los objetivos del sistema presupuestario en sentido amplio.
 - Un presupuesto tradicional se basa en estándares y reglas sobre cómo deben asignarse los insumos (*inputs*). El énfasis se pone en la economía. Los *inputs* están restringidos (elegir los de menor coste), pero no los *outputs*.
 - Un presupuesto enfocado al *output* se basa en los servicios que se proveen y en los productos producidos. El énfasis está en relacionar los *inputs* a los *outputs*. Los *outputs* están restringidos (eficiencia), pero no los *inputs*.
 - Un presupuesto enfocado a los resultados se basa en los logros, con el énfasis puesto en los resultados y en su impacto. Los *outputs* no están restringidos, pero sí los *inputs*, buscando la efectividad de los *outputs* producidos.



TEMA 10.

4. EL PRESUPUESTO ORIENTADO A RESULTADOS.

- Para ello y en particular para la preparación del Presupuesto, se ha tratado de disponer y utilizar un amplio conjunto de datos, un sistema de información, sobre el desempeño presupuestario. Esta tarea implica:
 - Definir de manera clara cómo medir el desempeño.
 - Superar un conjunto de cuestiones técnicas en el diseño y uso de las medidas o indicadores de desempeño.
 - Hacer que la información sobre el desempeño sea relevante para la asignación de recursos, lo que supone establecer un sistema de gestión del desempeño o de resultados.



TEMA 10.

4. EL PRESUPUESTO ORIENTADO A RESULTADOS.

Tipología de los Indicadores de los Programas

Tipos	Aspectos del programa que se miden
Inputs	El volumen de los recursos necesarios (humanos, materiales, financieros, etc.,) para llevar a término las tareas y actividades propias del programa
Economía	Las condiciones o precio-coste de adquisición de los recursos
<i>Outputs</i>	El volumen de producción de los bienes y servicios públicos del programa
Eficiencia	La relación entre los <i>outputs</i> producidos y los <i>inputs</i> que se han consumido para realizarlos
Calidad	Factores de calidad o el grado de satisfacción de los ciudadanos-usuarios hacia los bienes y servicios públicos consumidos
Resultados	Los impactos (socio-económicos) o efectividad de los programas en el conjunto de la población y del territorio
Eficacia	La relación entre los <i>outputs</i> producidos y los resultados obtenidos a fin de determinar la efectividad de estos
Coste-eficacia	Relación entre los recursos consumidos y los resultados o impactos obtenidos por el programa



TEMA 10.

4. EL PRESUPUESTO ORIENTADO A RESULTADOS.

Etapas del ciclo del Presupuesto Orientado a Resultados

Elaboración	<p>-Definición de las prioridades del Gobierno y de la política general de la Administración</p> <p>-De manera congruente con lo anterior se realiza la planificación estratégica y operativa de las actuaciones de las diferentes unidades de la A. P. que incluye la definición y concreción de los siguientes aspectos:</p> <ul style="list-style-type: none">➤ Los objetivos y metas a cumplir por los programas presupuestarios (a corto y medio plazo)➤ Las estrategias y actuaciones a llevar a cabo para cumplir con los objetivos definidos➤ Los indicadores para medir el grado de consecución de los objetivos definidos en los programas <p>-Programación y presupuestación de las actividades de los programas</p>
Ejecución	Control y seguimiento de los programas a nivel económico-financiero y de cumplimiento de objetivos (medidos por los indicadores) tomando medidas correctoras en su caso
Liquidación	Rendimiento de cuentas y evaluación de objetivos y resultados obtenidos, garantizando la transparencia en el uso de los recursos y retro-alimentando el proceso de asignación de recursos y de planificación en la elaboración de los siguientes presupuestos

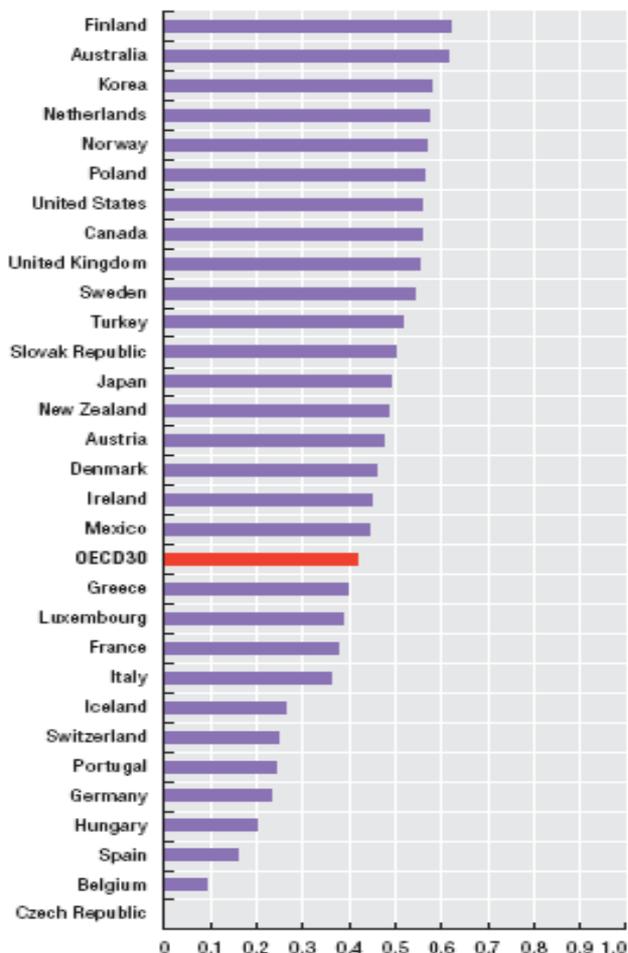


TEMA 10.

4. EL PRESUPUESTO ORIENTADO A RESULTADOS.

Un indicador del uso del Presupuesto orientado a resultados en la Administración Central (OCDE, 2009).

20.1 Use of a performance budgeting system at the central level of government (2007)



20.2 Use of performance information in budget discussions between the central budget authority and ministries (2007)

Country	Types of performance information	
	Evaluation reports	Performance against targets
Australia	●	●
Austria	●	●
Belgium	○	○
Canada	●	●
Czech Republic	○	○
Denmark	●	●
Finland	●	●
France	●	●
Germany	●	○
Greece	●	○
Hungary	○	○
Iceland	●	○
Ireland	●	●
Italy	○	○
Japan	●	●
Korea	●	●
Luxembourg	●	●
Mexico	○	●
Netherlands	●	●
New Zealand	●	●
Norway	●	●
Poland	○	○
Portugal	○	○
Slovak Republic	●	●
Spain	●	○
Sweden	●	●
Switzerland	●	●
Turkey	●	●
United Kingdom	●	●
United States	●	●
Total	23	20

● Yes.
○ No.



TEMA 10.

5. FÓRMULAS PRESUPUESTARIAS PARA LA ESTABILIZACIÓN ECONÓMICA.

1. PRESUPUESTO CÍCLICO.

Concepto.

Significa, básicamente, renunciar al principio de equilibrio anual para el presupuesto del Estado. La idea es que el sector público debe aceptar que en los años de escasa actividad económica, el presupuesto se liquide con un déficit, mientras que en aquellos ejercicios en los que se produzca un mayor ritmo en la producción y el empleo, el saldo debe ser positivo o lo que es lo mismo, debe producirse un superávit en las cuentas públicas. Se mantendría así la esperanza de que a lo largo de ciclo económico, los años de déficit se compensarían con los de superávit.



TEMA 10.

5. FÓRMULAS PRESUPUESTARIAS PARA LA ESTABILIZACIÓN ECONÓMICA.

Inconvenientes:

- Si se parte del abandono de la regla de equilibrio anual del presupuesto, ¿por qué debemos imponer esa misma regla para un período mayor?
- Dificultad de alcanzar un acuerdo sobre la propia duración del ciclo económico, que debería servir de base para hacer los cálculos sobre el equilibrio presupuestario.
- No garantiza la estabilidad económica.



TEMA 10.

5. FÓRMULAS PRESUPUESTARIAS PARA LA ESTABILIZACIÓN ECONÓMICA.

2. PRESUPUESTO COMPENSATORIO.

Concepto.

El fin primordial a la hora de establecer el importe de los gastos e ingresos públicos es el de contrarrestar las fluctuaciones generadas en la renta nacional por la actuación de los agente privados, incurriendo en un déficit cuando las circunstancias económicas lo requieran y obteniendo un superávit cuando sea posible.

La clave de presupuesto compensatorio es que el Estado ajuste el nivel de gasto público para contrarrestar los vaivenes en la inversión privada.



TEMA 10.

5. FÓRMULAS PRESUPUESTARIAS PARA LA ESTABILIZACIÓN ECONÓMICA.

El sector público va modificando su gasto en bienes y servicios, de tal modo que el nivel de renta permanece constante. El precio que se debe pagar por ello es la persistencia del déficit público pero, a cambio, se consigue el mantenimiento de un nivel de renta constante.

Inconveniente del Presupuesto compensatorio.

El presupuesto compensatorio parte de una idea excesivamente optimista sobre las capacidades del sector público, que conoce con antelación cuál va a ser el comportamiento de la inversión privada y dispone inmediatamente de los medios para corregir sus oscilaciones.



TEMA 10.

5. FÓRMULAS PRESUPUESTARIAS PARA LA ESTABILIZACIÓN ECONÓMICA.

Primero debe hacerse un diagnóstico correcto de la situación; después debe adoptarse la decisión de incrementar el gasto público más allá de lo presupuestado inicialmente; a continuación se debe acudir al órgano legislativo para conseguir la autorización necesaria y, por último, debe realizarse el desembolso correspondiente.

Puede ocurrir, entonces, que el juego de este conjunto de retrasos conduzca a un efecto totalmente opuesto al pretendido.



TEMA 10.

5. FÓRMULAS PRESUPUESTARIAS PARA LA ESTABILIZACIÓN ECONÓMICA.

3. PRESUPUESTO DE ESTABILIZACIÓN AUTOMÁTICA.

Concepto.

Defiende que el presupuesto del sector público debe incluir entre sus ingresos y gastos algunas partidas que compensen las oscilaciones en el comportamiento de los agentes privados, sin necesidad de una decisión previa por parte del sector público, esto es, que estabilicen las fluctuaciones en la actividad económica de una manera automática.

Entre las instituciones que pueden cumplir este papel estabilizador podemos incluir las siguientes:



TEMA 10.

5. FÓRMULAS PRESUPUESTARIAS PARA LA ESTABILIZACIÓN ECONÓMICA.

- a) El **impuesto progresivo sobre la renta**, en la medida en que atenúa las oscilaciones en la renta disponible de los consumidores, y, por tanto, su demanda de bienes y servicios.

En efecto, cuando se produce una recesión económica, la recaudación por este tributo disminuye más de lo que decrece el nivel de renta, lo que atenúa la reducción de ingresos de las economías domésticas. De este modo, el efecto sobre el consumo privado no registra oscilaciones tan acentuadas.



TEMA 10.

5. FÓRMULAS PRESUPUESTARIAS PARA LA ESTABILIZACIÓN ECONÓMICA.

- b) Los **pagos por transferencia**, especialmente el seguro de desempleo.

En efecto, supongamos, por un momento, que si un trabajador se queda en paro no obtiene ningún tipo de ingresos; en ese caso, si la economía entra en un período recesivo y las empresas empiezan a despedir trabajadores, éstos, al no disponer de ingresos, reducen su consumo, lo que amplifica la recesión inicial. En cambio, si el sector público hace pagos en concepto de seguro de desempleo, los trabajadores no ven eliminados totalmente sus ingresos y pueden mantener su consumo, al menos en un cierto nivel.



TEMA 10.

5. FÓRMULAS PRESUPUESTARIAS PARA LA ESTABILIZACIÓN ECONÓMICA.

c) Las **políticas de mantenimiento de los precios agrarios.**

El control de los precios agrarios permite, simultáneamente, controlar los procesos inflacionistas generados en los años de cosechas poco abundantes y mantener los ingresos, y el consumo de los agricultores en los momentos de superproducción.

Inconveniente del Presupuesto de estabilización:

El objetivo de atenuar los ciclos económicos se alcanza con **cualquier** impuesto progresivo sobre la renta y para **cualquier** grado de protección del desempleo; es decir, no hay un único presupuesto de estabilización automática, sino un número infinito de ellos.



TEMA 10.

5. FÓRMULAS PRESUPUESTARIAS PARA LA ESTABILIZACIÓN ECONÓMICA.

4. PRESUPUESTO CON SUPERÁVIT POTENCIAL DE PLENO EMPLEO.

Concepto.

El presupuesto con superávit potencial de pleno empleo permite elegir entre todos los de estabilización automática, aquella combinación de progresividad y de protección al desempleo que, para un nivel determinado de otros gastos públicos en bienes y servicios y en pensiones, garantice que cuando la economía se encuentra en pleno empleo, el presupuesto del Estado se liquidará con superávit.



TEMA 10.

5. FÓRMULAS PRESUPUESTARIAS PARA LA ESTABILIZACIÓN ECONÓMICA.

Se trata de examinar las diferencias entre el Producto Nacional (o Interior) Bruto real y un nuevo concepto básico, el Producto Nacional Bruto (PNB) de pleno empleo, cuya definición depende de dos decisiones:

- a. Política. Fijar el objetivo de ocupación que podría alcanzarse razonablemente con estabilidad de precios, que a partir de los años 80 se sustituye por la tasa natural de desempleo no aceleradora de la inflación (el acrónimo en inglés es la NAIRU).
- b. Técnica. Determinar la tasa de crecimiento potencial del PNB que alcance el nivel de ocupación elegido, que dependerá del crecimiento estimado del factor trabajo y de su productividad.



TEMA 10.

5. FÓRMULAS PRESUPUESTARIAS PARA LA ESTABILIZACIÓN ECONÓMICA.

En sus diversas variantes nacionales, hay cuatro rasgos comunes.

1. Se parte de la insuficiencia de los estabilizadores automáticos como instrumentos de acción coyuntural, por el *efecto absorción* fiscal de los impuestos (crecen de forma automática al crecer el PIB), que requieren una actuación discrecional compensatoria.
2. Desconfianza hacia la actuación discrecional, por los *retrasos* en la actuación presupuestaria, sobre todo ante desequilibrios en la balanza de pagos.
3. Limitar el papel de la política fiscal estabilizadora, que ha de combinarse con una política monetaria activa, buscando *neutralidad* respecto a la coyuntura.
4. Tratan de determinar unos *saldos presupuestarios neutrales*, lo que conlleva problemas técnicos.

Se señalan como virtudes el aportar un automatismo eficaz y haber introducido un nuevo principio de disciplina en los gastos.



TEMA 10.

5. FÓRMULAS PRESUPUESTARIAS PARA LA ESTABILIZACIÓN ECONÓMICA.

- En los últimos años el saldo presupuestario de pleno empleo ha sido sustituido por la distinción entre el **saldo estructural** o saldo ajustado por el ciclo, que recoge el componente discrecional de la política presupuestaria, y el **saldo cíclico** o saldo coyuntural, que recoge el componente inducido o automático dependiente de la fase del ciclo económico.
- Si se desea conocer la orientación expansiva o contractiva de la política presupuestaria, hay que separar ambos componentes, ya que sólo el componente estructural (discrecional) puede ofrecer una medida de la orientación presupuestaria.
- Surgen así tres conceptos de equilibrio presupuestario: a medio plazo, en cada periodo y a lo largo del ciclo.



TEMA 10.

5. FÓRMULAS PRESUPUESTARIAS PARA LA ESTABILIZACIÓN ECONÓMICA.

Evolución cíclica del saldo de las Administraciones Públicas en % PIB

	2005	2006 (b)	2007	2008	2009 (p)	2010 (p)	2011 (p)
1. Saldo de AA. PP.	1,1	1,8	2,2	-3,4	-5,8	-4,8	-3,9
2. Pago de intereses	1,8	1,6	1,6	1,5	1,7	1,9	2,0
3. Saldo cíclico	-0,1	0,1	0,7	0,1	-1,2	-1,6	-1,6
4. Saldo estructural (1-3)	1,2	1,7	1,6	-3,5	-4,6	-3,2	-2,3
Variación del Saldo estructural (a)	0,5	0,5	-0,1	-5,1	-1,1	1,4	0,9
5. Saldo estructural primario (4+2)	3,0	3,3	3,2	-2,0	-3,0	-1,3	-0,3
Variación del saldo estructural primario	0,5	0,3	-0,1	-5,2	-1,0	1,7	1,0

(a) Un signo positivo denota una orientación contractiva de la política fiscal. Utilizando la metodología de la función de producción Cobb-Douglas, con una NAIRU cuya media a lo largo del periodo muestral coincide con la media de la tasa de paro observada. (b) El saldo efectivo de las AA. PP. en 2006 fue del 2,02%. (p) Previsiones del Gobierno.

Fuente: Programas de Estabilidad 2006-2009 y 2008-2011, Ministerio de Economía y Hacienda.