

Presupuesto Público

**Apuntes
de la
Asignatura**

Unidad Temática 01
Sector Público, Adm.
Pública y Sistemas Adm.

MSc. Pedro Bejarano V.
© Copyright



El Estado



"Estado: Del participio latino "status".



Al Estado generalmente se define como **"la sociedad civil jurídica y políticamente organizada"**. En eso consiste el Estado: **En la institucionalización jurídica y política de la sociedad.**

Es justamente por esto que Kelsen, uno de los grandes teóricos del Estado moderno afirma que **"... el Estado tiene como elementos constitutivos esenciales la población, el territorio y el poder público"**.

La Población

Primer elemento del Estado por cuanto éste es, ante todo, una agrupación humana. La población es un conjunto de personas naturales que habitan en un territorio de manera estable. Este asentamiento estable o residencia exigido a los integrantes de la población excluye a los extranjeros de paso o transeúntes.

Este conjunto humano estará integrado habitualmente por nacionales y extranjeros. Los nacionales son aquellos que tienen la nacionalidad del Estado de que se trata.

El principal valor del pueblo está en su universalidad. No habrá Estado si no existe el pueblo y viceversa.



El Territorio



El **Territorio** se considera como el elemento físico de primer orden para que surja y se conserve el Estado, "La formación estatal misma supone un territorio. Sin la existencia de éste no podrá haber Estado".

"Como elemento del Estado, el territorio es el espacio dentro del cual se ejerce el poder estatal. Delimita espacialmente la independencia de éste frente a otros Estados, es el suelo dentro del que los gobernantes ejercen sus funciones."

El Poder Público



Al **Poder** lo entendemos como la capacidad o autoridad de dominio, freno y control a las personas, con objeto de limitar su libertad y reglamentar su actividad.

El poder presupone la existencia de una subordinación de orden jerárquico de competencias o cooperación reglamentadas.

Ninguna sociedad puede existir sin un poder, absolutamente necesario para alcanzar todos su fines propuestos.

La Soberanía

La soberanía es una cualidad del poder público o estatal en virtud de la cual éste es superior e independiente de todo otro.

Soberano viene de ***soberanus***, palabra del latín equivalente a superior.

Soberano es el poder que puede modificar o crear su propia competencia, es decir aumentar o cambiar su organización y sus facultades. Por eso alguien lo ha definido como la competencia de las competencias.

Sectores Público y Privado

SECTOR PÚBLICO

En cuentas nacionales, se refiere a la parte del sistema económico que está relacionado con la actividad estatal, ya sea financiera o no financiera.

Incluye a las Entidades pertenecientes al Gobierno Central e Instancias Descentralizadas, así como a las empresas públicas financieras y no financieras.

SECTOR PRIVADO

En cuentas nacionales, está constituido por los hogares y las empresas privadas y las instituciones privadas sin fines de lucro.

Al sector privado le está permitido constituir y desarrollar cualquier tipo de actividad. Se integra en la actividad del sector público, a través de la concesión y subcontratación de servicios al sector privado.

El movimiento de una actividad desde el sector público hacia el privado se denomina privatización.

El proceso por el cual las empresas se integran en el sector público procedente de la actividad privada se denomina nacionalización.

El Sector Público

El sector público es el conjunto de organismos administrativos mediante los cuales el Estado cumple, o hace cumplir la política o voluntad expresada en las leyes fundamentales del País.

Esta clasificación incluye dentro del sector público al:

- **Poder Legislativo,**
 - **Poder Ejecutivo,**
 - **Poder Judicial y**
 - **organismos públicos autónomos, instituciones, empresas y personas que realizan alguna actividad económica en nombre del Estado y que se encuentran representadas por el mismo,**
- es decir, que abarca todas aquellas actividades que el Estado (Administración local y central) poseen o controlan.**

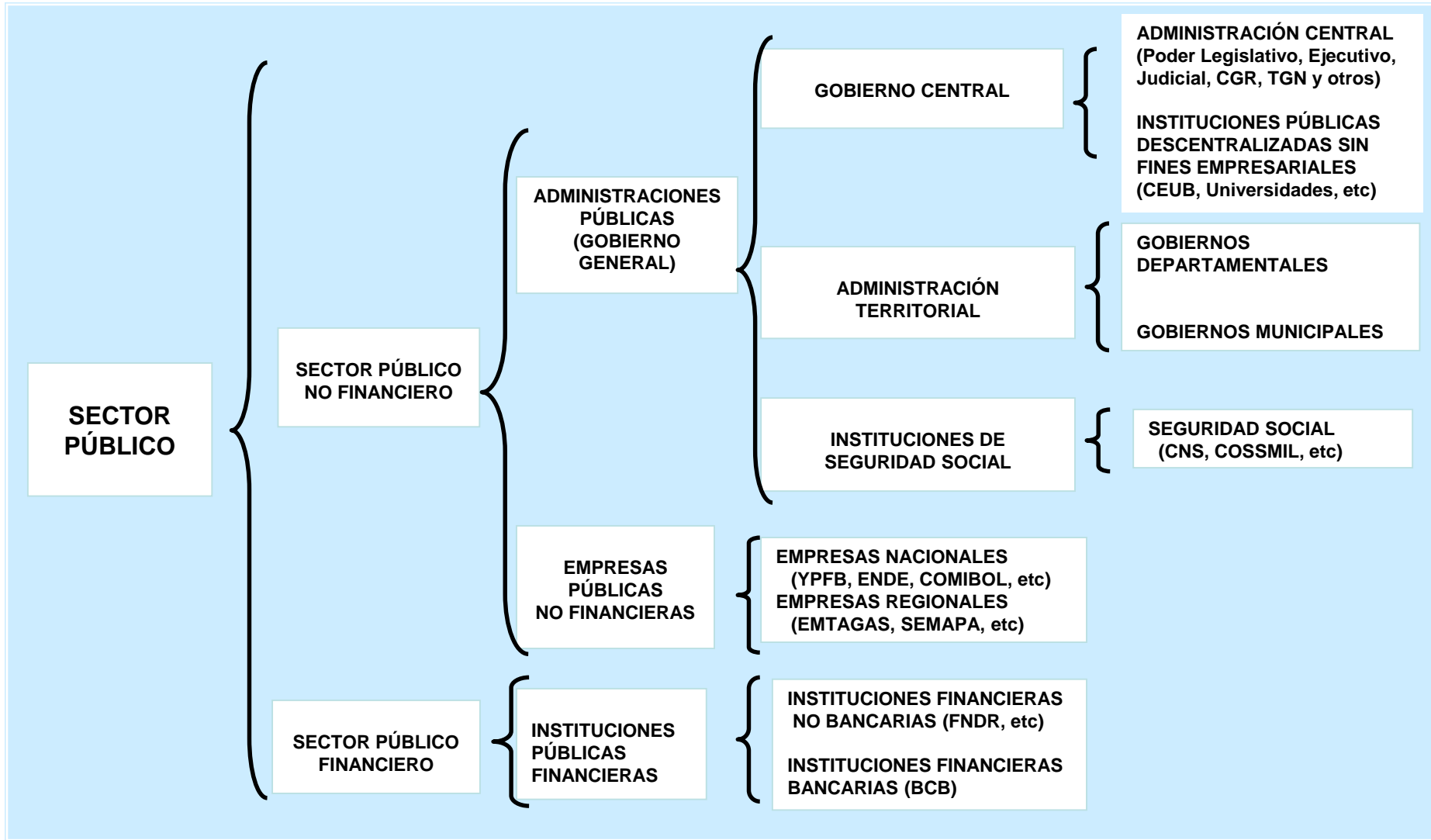
El Papel del Sector Público

El papel y el volumen del sector público dependen en gran medida de lo que en cada momento se considera interés público; ello requiere definir con antelación el ámbito de ese interés general.

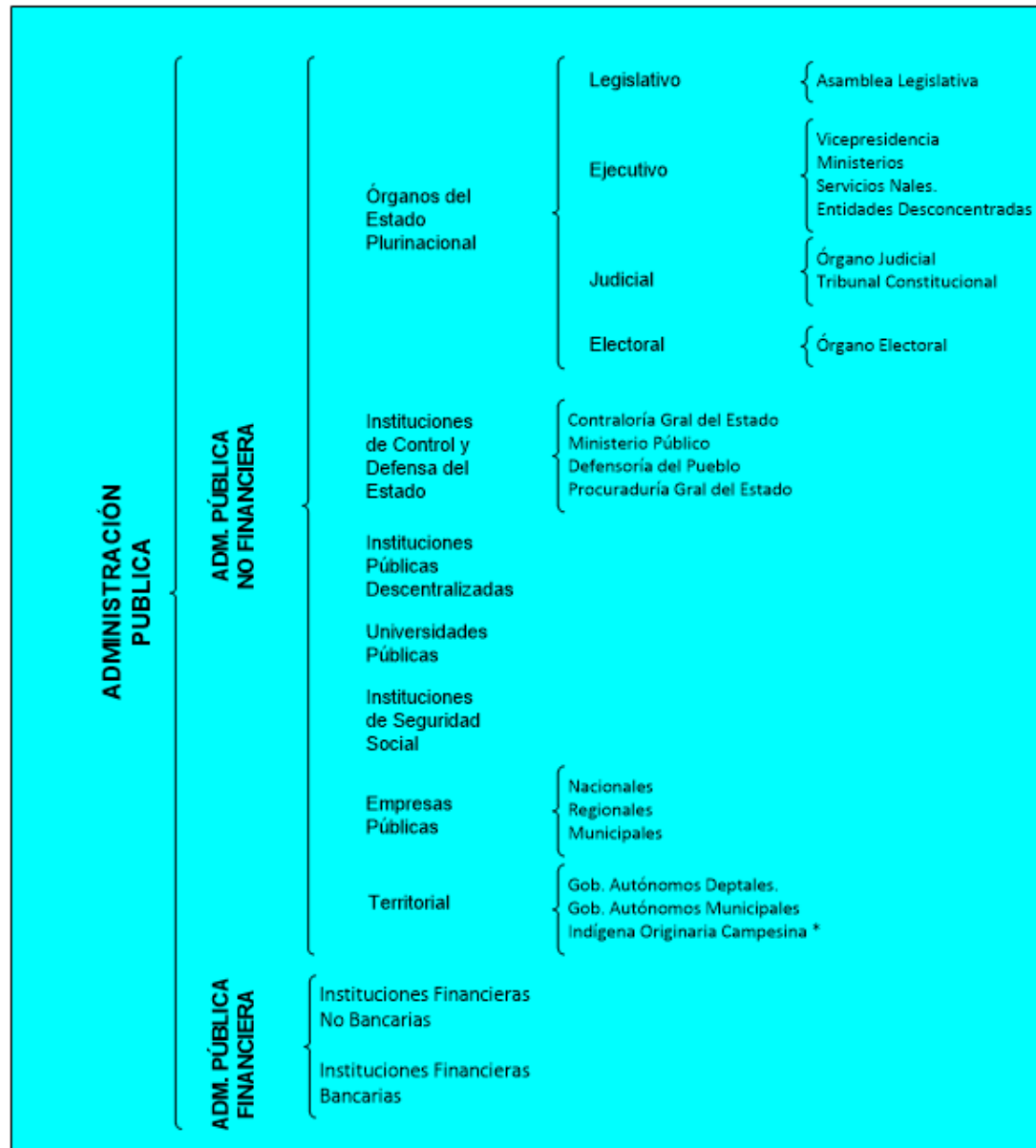
Lo normal es que el sector público constituya un elevado porcentaje de la economía de un país e influya sobre la actividad económica global.

Por ejemplo, el Gobierno puede limitar el crecimiento de los salarios de los funcionarios para evitar aumentos de la inflación, realizando así una política de precios y rentas extraoficial o informal. El sector público pertenece a todos y cada uno de los ciudadanos.

Estructura Institucional del Sector Público Boliviano



Estructura Institucional del Sector Público



Intervención Estatal-Rol del Sector Público

La razón para justificar la intervención estatal fue la existencia de fallas de mercado, y luego fueron las fallas de gobierno las que hicieron cuestionar la intervención estatal.

"Existe un creciente consenso sobre el rol que el gobierno puede jugar en los esfuerzos exitosos de desarrollo, pero también existe un reconocimiento sobre las fallas en lo relativo a la efectividad de las actividades de gobierno" (Stiglitz, 1998), por lo que el debate estéril de Estado vs.. Mercado cambió a uno fundamental: la efectividad del Estado.

A este respecto existe relativo acuerdo sobre el rol del Estado en la provisión de bienes públicos, y desacuerdo en la forma que debe proveerlos y su participación en la promoción del desarrollo.

El tamaño y funciones del Estado dependen de la cultura, entorno, oportunidades y distribución de poder. En países con instituciones débiles, los Estados deben focalizarse en cumplir con funciones básicas, más que en funciones de intervención directa.

Intervención Estatal – Fallas de Mercado

Bajo determinadas condiciones se torna necesaria la **intervención estatal** en el mercado para corregir o mejorar resultados subóptimos del mercado. Las **fallas de mercado** aparecen cuando **no están dadas las condiciones para mercados perfectos**.

La teoría de las fallas de mercado se ocupa de los problemas económicos cuando las soluciones por fuera del mercado conducen a mejores resultados que las de mercado. Estos casos son:

- ✓ **Monopolios naturales,**
- ✓ **Información asimétrica,**
- ✓ **Efectos externos (Externalidades) y**
- ✓ **Bienes públicos.**

El Estado puede poner a disposición bienes o fijar reglas de juego adecuadas para los participantes del mercado. En estos últimos casos se habla de **mercados regulados**.

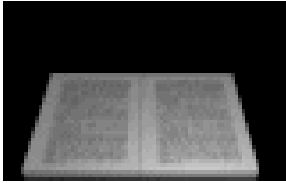
Monopolio Natural

Un monopolio natural tiene lugar, cuando **los costos de producción son muy altos** siendo los costos de la posterior puesta a disposición relativamente bajos.

En el caso de monopolio natural fue reconocido, durante largo tiempo, la necesidad del Estado de poner a disposición los bienes, o sea la [regulación](#) del mercado, porque la entrada de un segundo oferente es desde el punto de vista económico ante todo ineficiente y también improbable a largo plazo.

Ejemplos de monopolio natural son todos los mercados para **obras de infraestructura** como la red de Agua y Alcantarillado, energía eléctrica, etc., donde los costos iniciales de instalación de tuberías y redes son muy altos.

No obstante, con la creciente desacreditación de la actuación de las empresas públicas, estos mercados son provistos crecientemente por manos privadas. A partir de allí, el Estado sólo se ocupa de la regulación de los mercados



Información asimétrica

Los mercados perfectos se caracterizan por ser tipos ideales donde todos los participantes en el mercado tienen el mismo grado de información.

La información asimétrica describe una forma de falla de mercado. Ella se presenta especialmente en la forma de “**adverse selection**” (selección adversa) y de “**moral hazard**” (riesgo moral). Lo que permite ejercer poder económico.

Para ilustrar los problemas de la selección adversa analizó Akerlof (1970) el mercado de los autos usados (“market for lemons”). Su aporte consistió en demostrar que cuando los vendedores tienen mejor información que los compradores puede ocurrir que sólo los bienes de poca calidad lleguen al mercado.

Efectos Externos (Externalidades)

Como efectos externos se señalan los **costos y utilidades**, que surgen entre quienes no son los actores participantes de una actividad económica. Entre los efectos externos se diferencian los efectos positivos y los negativos.

a) El consumo de **tabaco** genera importantes problemas de salud que conllevan un elevado coste de atención para la sanidad pública. El fumador, a la hora de tomar sus decisiones de compra, no tiene en cuenta este coste que tendrá que ser asumido por toda la sociedad. La curva de demanda se desplazará hacia abajo. Por ello, el Estado puede intervenir fijando un impuesto sobre la cajetilla.

b) Si una empresa prepara a sus empleados invirtiendo en formación, esto genera una **externalidad positiva**: esta formación beneficia al trabajador y a la empresa mientras el trabajador permanezca en la misma, pero cuando cambie de trabajo esta mayor formación beneficia a la sociedad en su conjunto al disponer de una mano de obra más cualificada.

El gobierno podría favorecer esta externalidad positiva subvencionando parte de los costes de formación de las empresas. Esta **subvención** reduciría el coste de producción de esta empresa desplazando su curva de oferta hacia abajo.

Bienes Públicos

Bienes públicos son bienes sobre los que existe una demanda social pero, no obstante, no existe ninguna oferta en los mercados privados. Ellos son por consiguiente una forma de **falla de mercado** y por ello se justifica en la teoría microeconómica una intervención del Estado en estos acontecimientos de mercado, así como su provisión por parte del Estado.

Los bienes públicos se caracterizan por dos rasgos, que impiden la provisión en el mercado:

1. El bien es provisto cubriendo la totalidad de la demanda. (**no hay exclusión para el consumo del bien**)
2. Total dominio del mercado (por lo menos en el área de utilización) **sin competencia en el consumo.**

Por ejemplo, las playas, los ríos, el aire, la defensa nacional, la seguridad ciudadana, los servicios de un hospital, etc.

Finanzas Públicas

“Finanzas públicas es el término que tradicionalmente ha sido aplicado al paquete de aquellos problemas de política económica los cuales determinan el uso de gastos y de ingresos.”

R.A. Musgrave y P.B. Musgrave

“La finanza pública es el uso de gastos gubernamentales e ingresos para alcanzar objetivos de política económica.”

B. I. Duvier y B. F. Duncombe

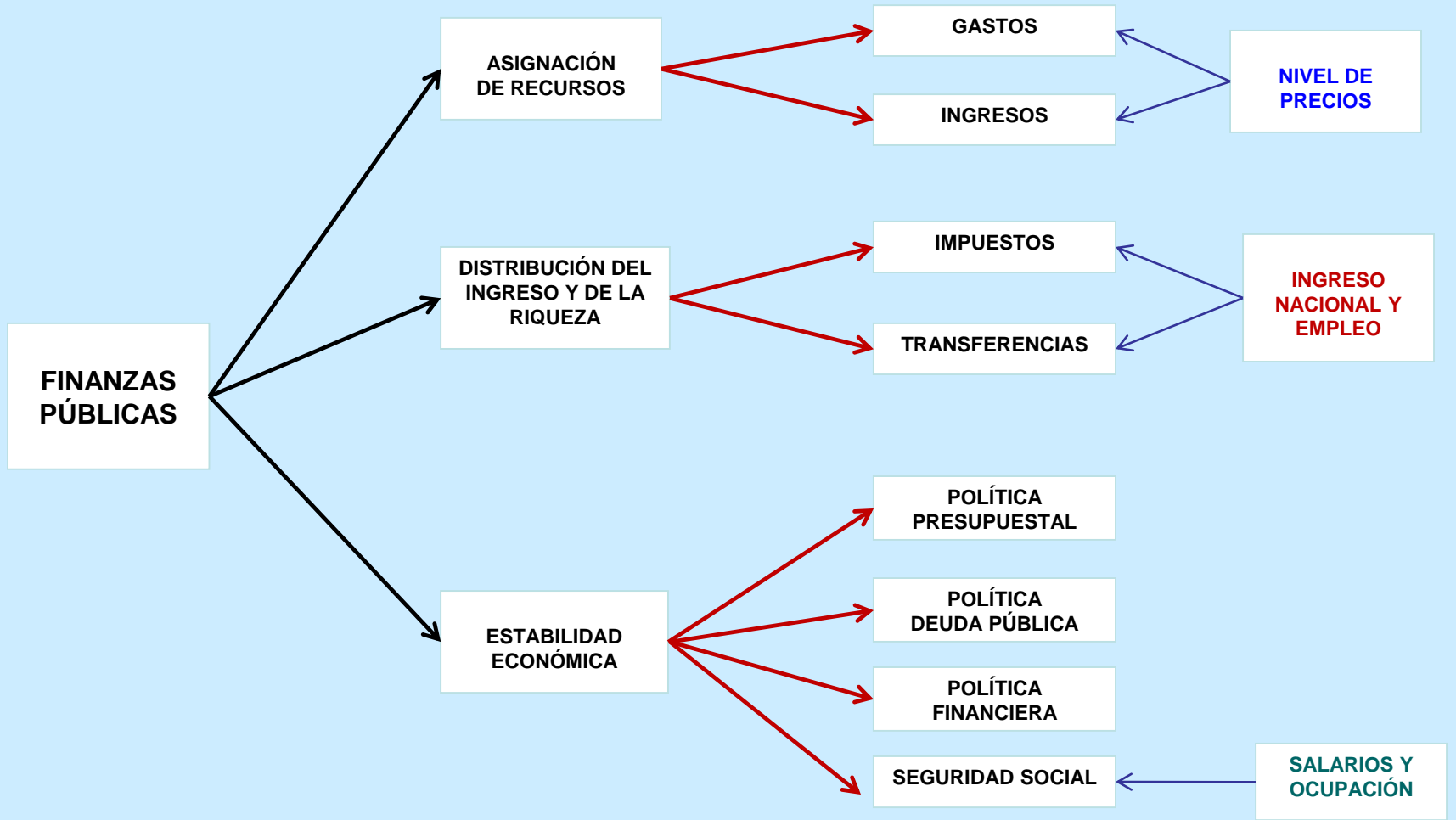
“Los gastos públicos y su financiación constituyen pues los hechos de partida, y sus varios efectos sobre la administración de los recursos escasez de la sociedad humana integran el nudo problemático de la actividad financiera fiscal.”

Enrique Fuentes Quintana

“La finanza pública es el estudio de los hechos, principios, técnicas y efectos de obtener y gastar fondos por cuerpos gubernamentales y de la administración de la deuda pública.”

W. L. Shultz y C. Lowell Harris

Finanzas Públicas



Administración Pública

La **Administración Pública** es el conjunto de órganos que ejecutan actividades por medio de las cuales el Estado logra sus fines y objetivos. En otras palabras, la **Administración Pública** consiste en todas las operaciones que tienen como propósito el cumplimiento de las políticas públicas.

La función del órgano o Poder Ejecutivo es distinta de la que cumplen los Poderes Legislativo y Judicial.

El concepto de órgano ejecutivo, vinculado al ejercicio de la Administración, permite establecer que la actividad administrativa que realiza el Estado es la que se denomina Administración Pública, diferente a la que llevan a cabo las entidades de carácter privado.

Que se entiende por Administración Pública

En el ámbito político, se entiende por **Administración pública** una de las tres funciones del Estado, es decir, la que está a cargo del Poder Ejecutivo, referida a:

- ✓ El manejo de los bienes y recursos del Estado,
- ✓ La recaudación e inversión de los fondos fiscales,
- ✓ La prestación de los servicios públicos , y,
- ✓ El mantenimiento del orden jurídico.

La complejidad de las tareas que actualmente debe desarrollar la **Administración pública** la conducen a una creciente tecnificación, aplicando nuevos conocimientos científico tecnológicos y calificando profesionalmente a los servidores o empleados públicos.

Acto administrativo

Se entiende por acto administrativo toda declaración de carácter general o particular emitida de acuerdo con las formalidades y requisitos establecidos en la ley, por los órganos de la administración pública.

Es el que realiza la administración de una institución pública en su calidad de sujeto de derecho público, como manifestación unilateral de su voluntad.

Manifestación de voluntad por medio de la cual los órganos administrativos realizan sus funciones, creando, modificando o extinguiendo derechos u obligaciones.

Teoría General de Sistemas TGS

Esta teoría surgió con los trabajos del biólogo alemán Ludwing Von Bertalanffy, publicados entre 1950 y 1968.

La teoría general de sistemas afirma que las propiedades de los sistemas no pueden separar sus elementos, ya que la comprensión de un sistema se da sólo cuando se estudian globalmente, involucrando todas las interdependencias de sus partes.

La TGS se fundamenta en tres premisas básicas:

1. Los sistemas existen dentro de los sistemas.
2. Los sistemas son abiertos.
3. Las funciones de un sistema dependen de su estructura.

Sistema - Evolución del concepto

- ✓ Conjunto de principios reunidos entre sí, de modo que formen un cuerpo de doctrina (Larousse – Diccionario de la Lengua Española).
- ✓ Conjunto de principios , Normas o reglas enlazados entre sí, acerca de una ciencia o materia (Manuel Osorio – Diccionario Jurídico).
- ✓ Conjunto de elementos interrelacionados de alguna manera (Oscar Barros – Sistemas de Información Administrativos).

Sistema es un conjunto de componentes o elementos que forman un todo estructurado, interdependiente e interactuante en permanente proceso de transformación y que tiene por objeto el logro de algún fin.

SISTEMA - SINERGIA



Los Sistemas no pueden ser comprendidos plenamente sólo por el análisis separado y exclusivo de cada una de sus partes, sino a través de la comprensión de la dependencia recíproca de todas sus partes

(Ludwing Von Bertalanffy – Teoría General de sistemas)

SINERGIA

Un Sistema es más que la suma de sus partes.

Algunas características de los sistemas

Globalismo.- Todo sistema tiene naturaleza orgánica; cualquier estímulo en cualquier unidad del sistema afectará a todas las demás unidades debido a la relación existente entre ellas.

Entropía.- Tendencia que tienen los sistemas al desgaste o desintegración, es decir, a medida que la entropía aumenta los sistemas se descomponen en estados más simples.

Homeostasis.- Equilibrio dinámico entre las partes del sistema, esto es, la tendencia de los sistemas a adaptarse con el equilibrio de los cambios internos y externos del ambiente.

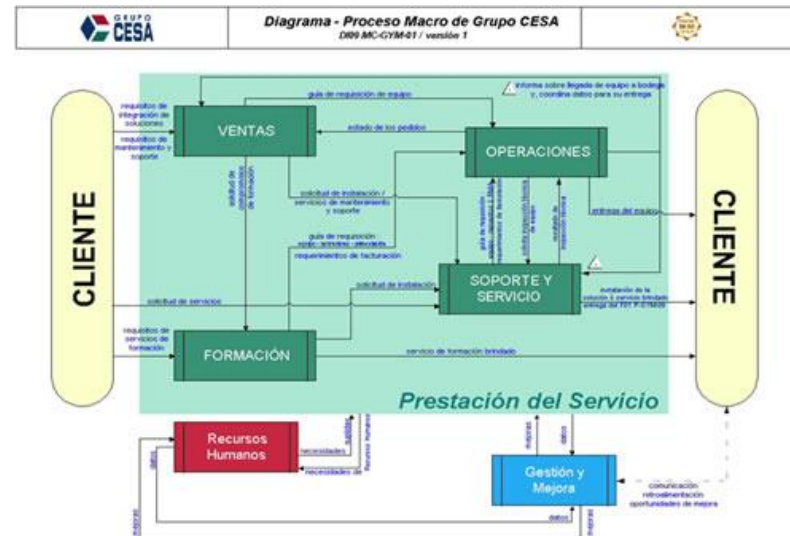
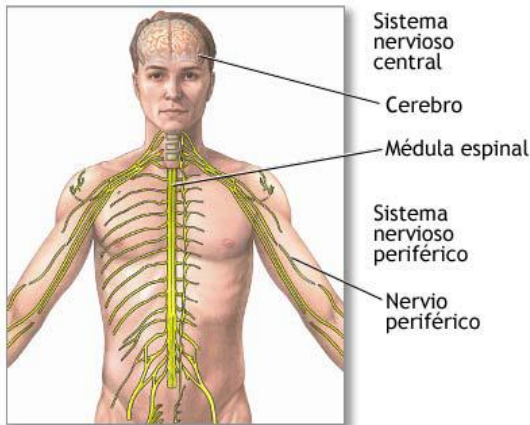
Equifinalidad.- Se refiere al hecho que un sistema vivo a partir de distintas condiciones iniciales y por distintos caminos llega a un mismo estado final. No importa el proceso que reciba, el resultado es el mismo.

Tipos de Sistemas

- **Sistemas Físicos**
- **Sistemas Biológicos**
- **Sistemas Humanos y Sociales**
- ***Sist. Productivos (operativos)**
- ***Sist. Administrativos**



domedia.org - Sistema software para su empresa basada en páginas Web



SISTEMAS PRODUCTIVOS (OPERATIVOS)

- Su producto está destinado al Sector Externo de la Organización.

En el Sector Público, generalmente son servicios indelegables por parte del Estado. Ejemplo: Defensa Nacional, Seguridad Interna, Justicia, etc.

SISTEMAS ADMINISTRATIVOS

- Son aquellos cuyo producto tiene por destino servir de apoyo o soporte permanente a los Sistemas Productivos para que estos puedan cumplir eficientemente su actividad o fin.

Estos pueden ser:

- ✓ Sistemas de Planificación (Racionalizadores)
- ✓ Sistemas de Administración
- ✓ Sistemas de Control

Sistemas de Planificación (Racionalizadores)

Tienen por objeto proveer información que facilite la toma de decisiones y permitan el logro de objetivos de manera efectiva y eficiente.

Sistemas de Administración

Tienen por objeto suministrar los insumos reales (recursos humanos, materiales y financieros) necesarios para que el sector público pueda funcionar y cumplir con sus actividades.

Sistemas de Control

Tienen por objeto proveer información sobre el grado de ejecución de los planes y programas; Evaluar la gestión en cuanto a su legalidad, efectividad y eficiencia; preservar el patrimonio del estado y retroalimentar el sistema (ante metas no cumplidas).

Características de los Sistemas Administrativos

- Sirven de soporte fundamental a la actividad productiva.
- Tienen relativa estabilidad en la organización
- Generalmente una Ley, Reglamento u otra Norma Jurídica determina su campo de acción y regula su funcionamiento.

Base Legal de los Sistemas Administrativos

- **Organización del Sector Público**

Ley LOPE

Ley de Municipalidades

- **Sistemas de Administración y Control**

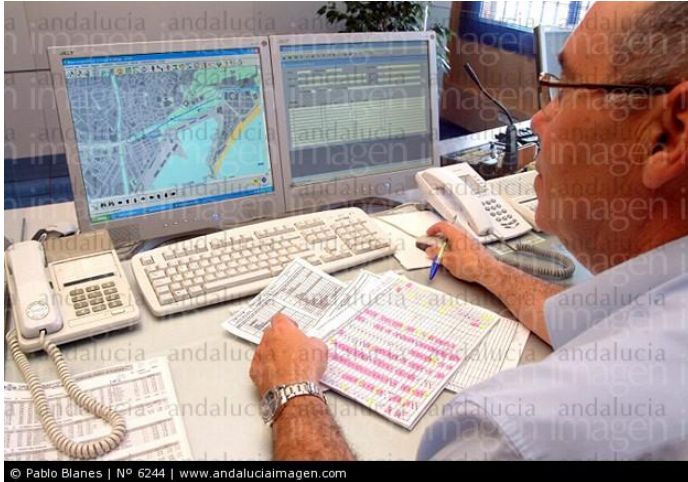
Ley 1178 de Adm. y Control Gubernamental

Normas Generales de Control Interno

Normas Básicas de Control Interno

Normas Básicas de los Sistemas de Administración
y Control

CONTROL



- Un control es "cualquier acción dispuesta por una entidad para mejorar la probabilidad de que los objetivos y metas establecidos sean logrados".

Tipos de Control

- **Preventivos**
Para evitar que hechos no deseados ocurran
- **Detectivos**
Para identificar hechos no deseables que puedan ocurrir y promover una acción correctiva
- **Directivos**
Para causar o estimular la ocurrencia de un hecho deseado

Control Interno

- El Plan de Organización de la Empresa
- Las Normas y Procedimientos
- Los Recursos Humanos, y
- La Auditoria Interna

Sistemas de Administración y Control (Ley 1178)

* SPO
* SOA
* SIP



Para **programar** y organizar las actividades

* SAP
* SABS
* SCGI
* STE
* SCP



Para **ejecutar** las actividades programadas

* SCG



Para **controlar** la gestión pública

Finalidad y Ámbito de aplicación

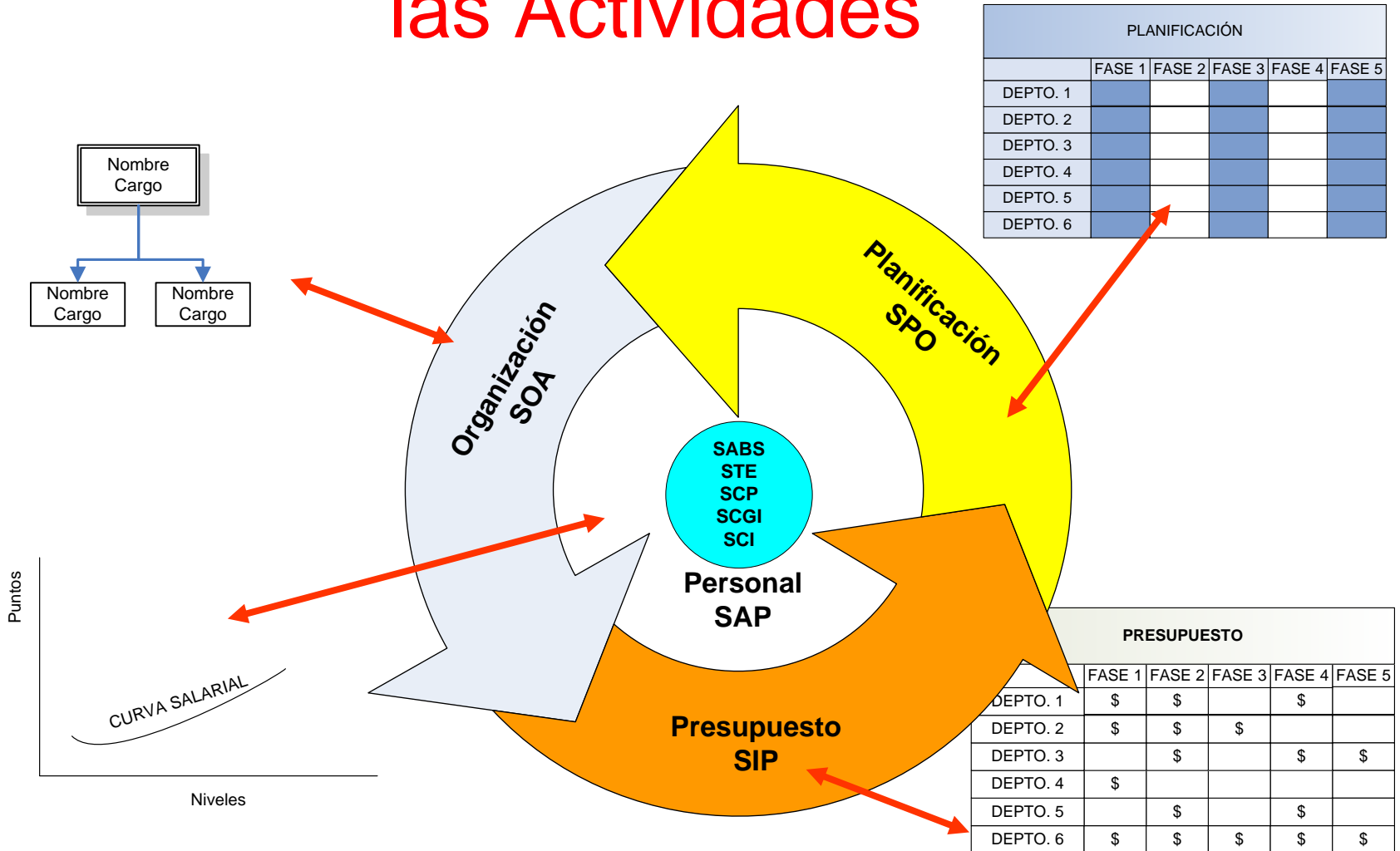
Regula los SAYCO de los recursos del Estado y su relación con los sistemas nacionales de Planificación e Inversión Pública, con el objeto de:

- a) Programar, organizar, ejecutar y controlar la captación y el uso eficaz y eficiente de los recursos públicos para el cumplimiento y ajuste oportuno de las políticas, los programas, la prestación de servicios y los proyectos del Sector Público;
- b) Disponer de información útil, oportuna y confiable asegurando la razonabilidad de los informes y estados financieros;
- c) Lograr que todo servidor público, sin distinción de jerarquía, asuma plena responsabilidad por sus actos rindiendo cuenta no sólo de los objetivos a que se destinaron los recursos públicos que le fueron confiados, sino también de la forma y resultado de su aplicación;
- d) Desarrollar la capacidad administrativa para impedir o identificar y comprobar el manejo incorrecto de los recursos del Estado.

Finalidad y Ámbito de aplicación

Los SAYCO se aplicarán en todas las entidades del Sector Público, sin excepción, entendiéndose por tales la Presidencia y Vicepresidencia de la República, los ministerios, las unidades administrativas de la Contraloría General de la República y de las Cortes Electorales; el Banco Central de Bolivia, las Superintendencias de Bancos y de Seguros, las Corporaciones de Desarrollo y las entidades estatales de intermediación financiera; las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional; los gobiernos departamentales, las universidades y las municipales; las instituciones, organismos y empresas de los gobiernos nacional, departamental y local, y toda otra persona jurídica donde el Estado tenga la mayoría del patrimonio

Sistemas para Planificar y Organizar las Actividades



MSc. PEDRO BEJARANO V.

Sistema de Programación de Operaciones (SPO)

¿El objeto?

Traducir los Objetivos y Planes Estratégicos de la ENTIDAD en:

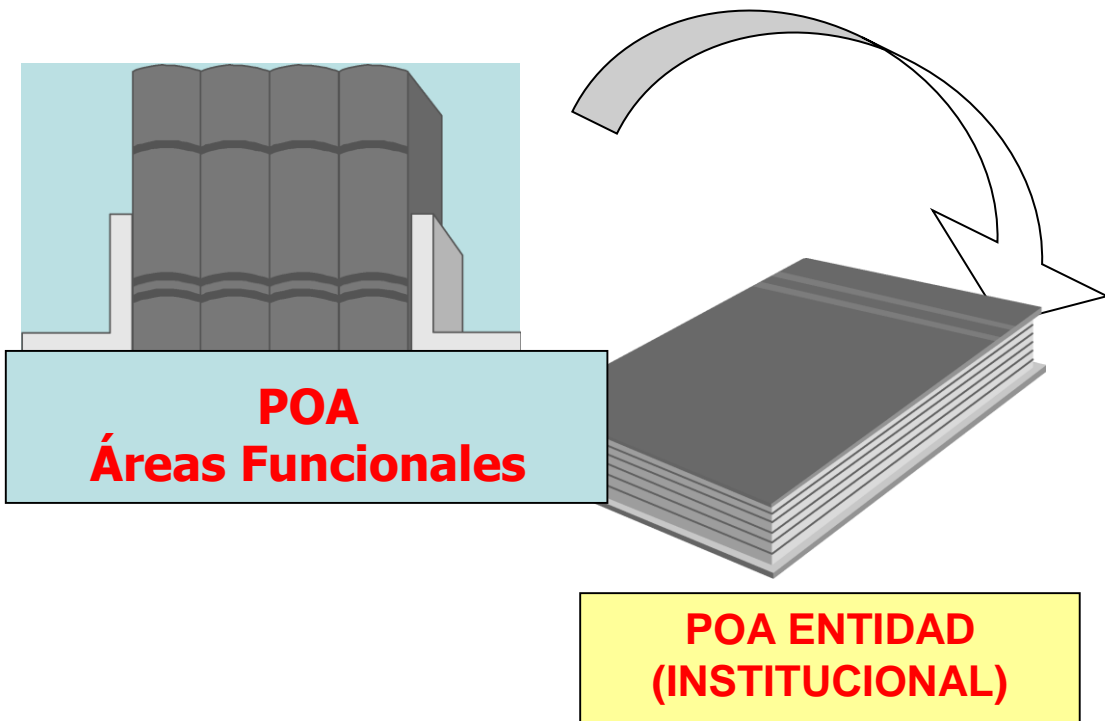
- Resultados concretos a alcanzar
- Tareas específicas a ejecutar
- Procedimientos a emplear
- Medios y recursos a utilizar

¿Subsistemas?

- Elaboración del POA
- Seguimiento y Evaluación de la Ejecución del POA.

POA-Programación de Operaciones Anual

Es el instrumento que para el logro de los objetivos de gestión: define las operaciones necesarias, estima el tiempo de ejecución, determina los recursos, designa a los responsables por el desarrollo de las operaciones y establece indicadores de los resultados a obtenerse.



(*) Área Funcional:
Parte de la estructura de la Organización, conformada por una o varias Unidades con un contenido funcional específico.

SEGUIMIENTO Y EVALUACION A LA EJECUCION DEL POA

1. Verificación de la ejecución de los POA's:

	ABR	MAY	JUN
Análisis previo	■		
Documentación		■	
Diseño Arquitectura		■	
Diseño Interfaz Ppal		■	
Reunión de control		■	
Diseño Interfaces		■	
Desarrollo Contenidos		■	
Programación			■
Reunión de control			■
Ajustes del sistema			■
Lanzamiento			■
Mantenimiento y dinam.			■



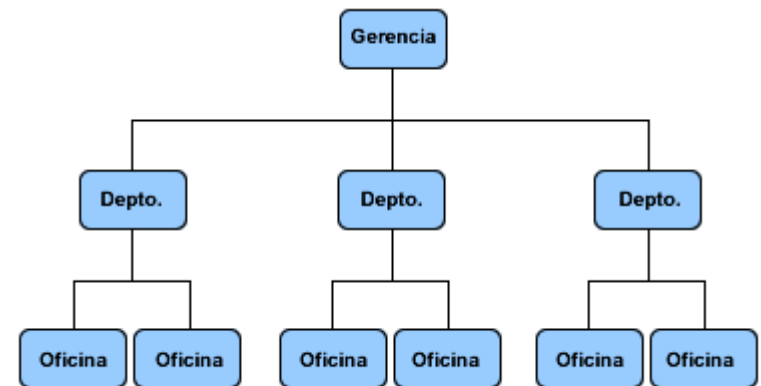
2. Evaluación de los resultados



SISTEMA DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA (SOA)

Es el conjunto ordenado de normas, criterios y metodologías, que a partir del marco jurídico administrativo del sector público, el Plan de Desarrollo institucional y del Programa de Operaciones Anual POA, regulan el proceso de estructuración organizacional de la Entidad, contribuyendo al logro de sus objetivos institucionales.

El objetivo general del SOA, es el de optimizar la estructura organizacional, para prestar un mejor servicio, de manera que Acompañe eficazmente los cambios que se producen en el aspecto económico, político, social, académico y tecnológico.



Fuente: Organización de Empresas, de Enrique B. Franklin [2]

¿Cómo se definirá la estructura orgánica de la Entidad?

Se definirá y ajustará en función su Plan Estratégico y POA; evitando la duplicidad de objetivos y atribuciones, y determinando el ámbito de competencia y autoridad de las áreas y unidades organizacionales.

Esta estructura se adecuará a los cambios internos y del entorno.

¿Componentes del SOA?

- Análisis Organizacional
- Diseño Organizacional
- Implantación del Diseño Organizacional

SISTEMA DE PRESUPUESTO (SIP)

Qué es?

Es el conjunto ordenado y coherente de principios, políticas, normas, metodologías y procedimientos, utilizados en cada uno de los subsistemas que lo componen, para el logro de los objetivos y metas del sector público.

¿Cuál es el objeto del SIP?

El objetivo general del Sistema, es de prever, en función de las prioridades de la política presupuestaria y de los objetivos institucionales, los montos y fuentes de recursos y de gastos financieros según los requerimientos monetarios de la Programación de Operaciones y de la Organización Administrativa Adoptada, para cada ejercicio presupuestario.

En este ámbito, la Entidad, sujetará sus gastos totales a la disponibilidad de sus recursos, a las condiciones del financiamiento debidamente contraído y a los límites legales presupuestarios, no pudiendo transferir gastos de inversión a funcionamiento.

Componentes del Sistema de Presupuesto

Comprende:

- * La Formulación,**
- * Programación y Ejecución**
- * Seguimiento y Evaluación**

MSc. PEDRO BEJARANO V.