

Presupuesto y financiamiento de políticas públicas

Oscar Cetrángolo*, Javier Curcio* y Ariela Goldschmit*

Fundamento y objetivos

La implementación efectiva de políticas públicas que tiendan a mejorar las condiciones de vida y a propiciar el desarrollo económico, social y cultural de una población requiere una asignación de recursos financieros que sean suficientes para cumplir los objetivos buscados y sostenibles en el tiempo. Tanto las fuentes y modalidades de obtención de esos recursos como las formas de asignación y distribución de los mismos tendrán implicaciones en materia de eficiencia, equidad, calidad y pertinencia de dichas políticas. En ese contexto, este seminario está dirigido al análisis y discusión de los temas relacionados con el financiamiento de las políticas públicas, prestando especial atención a los problemas vinculados con su formulación presupuestaria.

A tal fin, se revisarán, en forma introductoria, los aspectos teóricos y aplicados de la intervención pública en la provisión y financiamiento de las principales funciones gubernamentales. En segundo término, serán considerados los procesos presupuestarios a través de los cuales se asignan y distribuyen los recursos del Estado. En tercer lugar, se presentarán las discusiones aplicadas a aquellas áreas de mayor relevancia en los presupuestos públicos y de elevado impacto sobre el Desarrollo Humano, en especial: salud, educación, seguridad social y programas de transferencia condicionada. En cuarto término, se abordará la temática vinculada al financiamiento de las políticas públicas y el papel de los tributos. Por último, se revisarán algunos temas relacionados con la distribución que se vinculan con el federalismo fiscal y los procesos de centralización y descentralización de los recursos y gastos.

En todos los casos se consolidará un esquema en el que se combinen los aspectos teóricos básicos relacionados con las diferentes posiciones ideológicas, los nuevos debates, y las políticas de reforma recientemente implementadas o actualmente en discusión. Por su parte, se revisará de manera especial la evolución histórica de las políticas públicas y las reformas realizadas en la Argentina en sus diferentes etapas, con especial referencia a lo sucedido en América Latina. Las comparaciones regionales e internacionales abonarán la discusión permitiendo identificar fortalezas y debilidades de las experiencias desarrolladas por otras sociedades.

Contenidos

El curso estará estructurado en ocho clases en las que se desarrollarán los siguientes contenidos:

I. El papel del Sector Público en las economías mixtas. Justificación económica de las actividades del Estado. El sector público y la actividad económica.

Actividad financiera del Estado. Financiamiento y gasto del sector público. Objetivos e Instrumentos de Política Fiscal. El campo de estudio de la economía del sector público: asignación, distribución, estabilización. Carácter positivo y normativo de las políticas públicas. El concepto de bienes públicos. Distintos tipos de provisión y financiamiento. Provisión pública de bienes privados: exclusión, provisión uniforme.

II. Principios de Presupuestación. Elementos para la selección de proyectos y programas públicos. El Presupuesto. Introducción a los aspectos institucionales del Sector Público Argentino. Medición de costos y beneficios sociales, evaluación de riesgos, la tasa social de descuento. Sistemas Presupuestarios: presupuesto por programas, presupuestos de base cero. Evaluación de programas. Aspectos institucionales del Sector Público Argentino. Principios de Organización Institucional y Financiera. División de competencias y responsabilidades. Fuentes de información.

III. Análisis de Programas y Políticas de Gasto. Los programas de gasto social. Objetivos (eficiencia y equidad), fallas de mercado y formas de provisión pública y privada. Educación, Salud, Previsión Social y Programas de transferencias monetarias y subsidios. Financiamiento. Aplicación y relevancia de las políticas públicas de gasto social. Desigualdades en la distribución del Ingreso. Impacto sobre la pobreza.

1. Financiamiento de las políticas públicas: los impuestos. Principios Generales de Tributación. Las funciones del sistema tributario. El principio del beneficio y las bases económicas de los impuestos. Redistribución e imposición. Equidad y tributación. Los impuestos en el flujo de actividades económicas, distintos tipos de impuestos. Impuestos a la nómina salarial y financiamiento de la seguridad social. Evolución, estructura y dilemas de la tributación en Argentina.
2. Federalismo Fiscal y descentralización. Distribución de competencias en un sistema de varios niveles de gobierno: las tres funciones de la política fiscal. Bienes públicos locales y nacionales. Los principios de elección pública a nivel local. Diseño de transferencias intergubernamentales. Finanzas públicas y gobiernos subnacionales. Principios generales de la descentralización de gastos e impuestos. Características del sistema argentino. El régimen de coparticipación. Principales problemas.

Las clases que conformarán los diferentes módulos del curso son las siguientes:

Clase 1: Intervención del Estado en el funcionamiento económico.

Clase 2: Seguimiento del gasto social y políticas de seguridad social.

Clase 3: El gasto social en educación.

Clase 4: El gasto social en salud.

Clase 5: Presupuesto público.

Clase 6: Financiamiento de las políticas públicas.

Clase 7: Tributación en América Latina.

Clase 8: Federalismo fiscal y descentralización.

Bibliografía

Dentro de cada clase se indicarán las referencias bibliográficas citadas en el desarrollo del módulo así como la bibliografía básica y complementaria correspondiente. La bibliografía básica se considera de lectura obligatoria y la complementaria tiene como propósito indicar referencias útiles para una profundización particular del tema. En general, este material contiene aspectos que extienden o incorporan nuevas perspectivas de los puntos desarrollados en los módulos. A continuación se detallan las principales referencias bibliográficas del curso que serán citadas a lo largo de las clases.

Anlló, G. y Cetrángolo, O. (2007)*, Políticas sociales en Argentina. Viejos problemas, nuevos desafíos, CEPAL, Buenos Aires. Capítulo X.

Atkinson, Anthony (1988)*, "Poverty" en Eatwell, J., Milgate, M., Newman, P. Social Economics, The New Palgrave, Macmillan.

Banco Mundial. Informe Sobre el Desarrollo Mundial, 1993: Salud. Washington, DC. Panorama general.

Barr, Nicholas (1998), The Economics of the Welfare State, Third Edition, Stanford University Press, California, 1998.

Barr, N. (2000) "Reforming Pensions: Myths, Truths and Policy Choices". IMF Working Paper WP/00/139, Fondo Monetario Internacional, Washington DC. Hay versión en español en Revista Internacional de la Seguridad Social, Vol 55, Asociación Internacional de la Seguridad Social, Ginebra, 2002.

Beccaria, L.; Cetrángolo, O.; Damill, M., "Respuestas del Estado ante los efectos de la crisis en la Argentina", UNICEF-CEPAL, Buenos Aires, Julio de 2006. [Link](#)

Becerra, España y Fiszbein, (2003), "Enfoques sobre la Eficiencia del Gasto en Educación Básica

en la Argentina". Documento de Trabajo N° 6/03, Oficina del Banco Mundial para Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay.

Carciofi, R., Cetrángolo, O. y Larrañaga, O. Desafíos de la descentralización. Educación y salud en Argentina y Chile, CEPAL, Santiago de Chile, 1996.

Cetrángolo, O., "Búsqueda de cohesión social y sostenibilidad fiscal en los procesos de descentralización", Serie Políticas Sociales 131, CEPAL, Santiago de Chile, 2007.

Cetrángolo, O. y Curcio, J. (2003), Presupuesto de la Administración Nacional para 2004. Notas para comprender su alcance y estructura (mimeo), UNICEF, Buenos Aires.

Cetrángolo, O. y Devoto, F. (1998), "Reformas en la política de salud en Argentina durante los años noventa, con especial referencia a la equidad", Serie Estudios 27, CECE, Buenos Aires.

Cetrángolo, O. y Devoto, F., (2003), "Organización de la salud en Argentina y equidad. Una reflexión sobre las reformas de los años noventa e impacto de la crisis actual", paper presentado en el taller "Regional Consultation on Policy Tools: Equity in Population Health" en la ciudad de Toronto, 2003.

Cetrángolo, O. y Gómez Sabaini, J. C., "La tributación directa en América Latina y los desafíos a la imposición sobre la renta", Serie Macroeconomía del Desarrollo 60, CEPAL, Santiago de Chile. [Link](#)

Cetrángolo, O. y Gómez Sabaini, J. C.*, Política tributaria en Argentina. Entre la solvencia y la emergencia, Serie Estudios y Perspectivas 38, Oficina de la CEPAL en Buenos Aires.

Cetrángolo, O. y Grushka, C. (2004), Sistema previsional argentino: crisis, reforma y crisis de la reforma. Serie financiamiento del desarrollo 151, CEPAL, Santiago de Chile.

Cetrángolo, O. y Jiménez, J.P. (2004), Las relaciones entre niveles de gobierno en Argentina. Raíces históricas, instituciones y conflictos persistentes, Serie Gestión Pública 47, ILPES-CEPAL, Santiago de Chile.

CEPAL, "La protección social de cara al futuro: Acceso, financiamiento y solidaridad". Santiago de Chile, 2006. Capítulo V: Programas sociales.

FMI (1987) Un Análisis Teórico de la Programación Financiera: Política Monetaria y Fiscal (cap. III), en Occasional Paper No. 55, 1987.

Helm, D. The Economic Borders of the State, en Helm, D. editor, The Economic Borders of the State, OUP, 1989.

Katz, J. y Muñoz, A. Organización del sector salud: puja distributiva y equidad, Centro Editor de América Latina-CEPAL, Buenos Aires, 1988.

LeGrand, Propper y Ray Robinson (1998)*, The Economics of Social Problems, Macmillan, Londres.

López García, M.A. (ed)*, "La Economía del sistema de pensiones de la seguridad social", Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1987. Introducción.

Morduchowicz, Alejandro (2004), "Discusiones de la Economía de la Educación", IPE Losada, Buenos Aires.

Musgrave, R. y Musgrave, P. (1992)*, Hacienda Pública Teórica y Aplicada, quinta edición, Mc Graw -Hill, Madrid.

Oates, W. (1977), Federalismo Fiscal, instituto de Estudios de Administración Local, Madrid.

Peacock, A. (1995)*, "Elección Pública: Una perspectiva Histórica"; Capítulo 2 "La elección pública y el análisis del crecimiento del sector público"; Alianza Económica, Madrid, 1995.

Premchand, A. (1988)*, Temas recurrentes en materia de elaboración del presupuesto, en Premchand y Antonaya (ed) Aspectos del presupuesto público, FMI, Washington.

Shah, Anwar. [Intergovernmental Fiscal Arrangements – Lessons from International Experience.](#)

Paper presentando en el XVI Seminario Regional de Política Fiscal. CEPAL, Enero 2004.

Stiglitz, Joseph (1988)*, La Economía del Sector Público. Segunda Edición. Antoni Bosch, Barcelona.

Ter-Minassian, T. ed. (1997), Fiscal Federalism in Theory and Practice, International Monetary Fund, Washington.