



## Indicadores fiscales en América Latina y el Caribe

Ricardo Martner\*

### Introducción

Sabidas son las enormes dificultades que enfrenta cualquier analista cuando quiere tener una visión comparada de gastos, ingresos, balances públicos y deudas en los países de América Latina. Aunque el FMI publica anualmente información en el “*Government Finance Statistics*”, los datos para los países de América Latina están en general atrasados y la información es insuficiente y no consolidada, lo que no permite llevar a cabo un análisis comparativo consistente. A modo de ejemplo, en el informe de 2004 sólo se consignan datos de gasto público para 14 de los 21 países agrupados en la categoría de “*western hemisphere*” a nivel de gobierno central, y de 6 países a nivel de gobierno general, con datos en algunos casos correspondientes a 1998. Por cierto, esta falta de datos no es responsabilidad de quienes compilan lo que pueden..

Ante esta situación, la CEPAL, a través del Área de políticas presupuestarias y gestión pública del ILPES, comenzó a construir en el año 2002 una base de datos fiscales, con la finalidad de publicar un Panorama de las Finanzas Públicas<sup>1</sup>, y que desde entonces es el insumo básico de los informes periódicos de coyuntura de la CEPAL: el Estudio Económico de América Latina y el Caribe (agosto) y el Balance Preliminar (diciembre). Los gráficos 1 a 4 y los cuadros en anexo muestran el resultado de este esfuerzo. El primer gráfico compara la evolución de 19 países de América Latina y el Caribe del gasto público promedio con otras zonas geográficas. A nivel de gobierno central, el diagnóstico es claro; la tendencia creciente de los noventa refleja apenas una tenue recuperación luego de la fuerte contracción de los ochenta (casi 10 puntos de disminución entre 1985 y 1991). El nivel de gasto público fue de 19.8 puntos de PIB el 2003, un nivel parecido al de Estados Unidos y del Sudeste de Asia, pero muy distante del de la Unión Europea (35 puntos del PIB) a nivel de gobierno central. Los gráficos restantes muestran el detalle de los países, los ingresos y el saldo público promedio, y la deuda pública en dos coberturas.

---

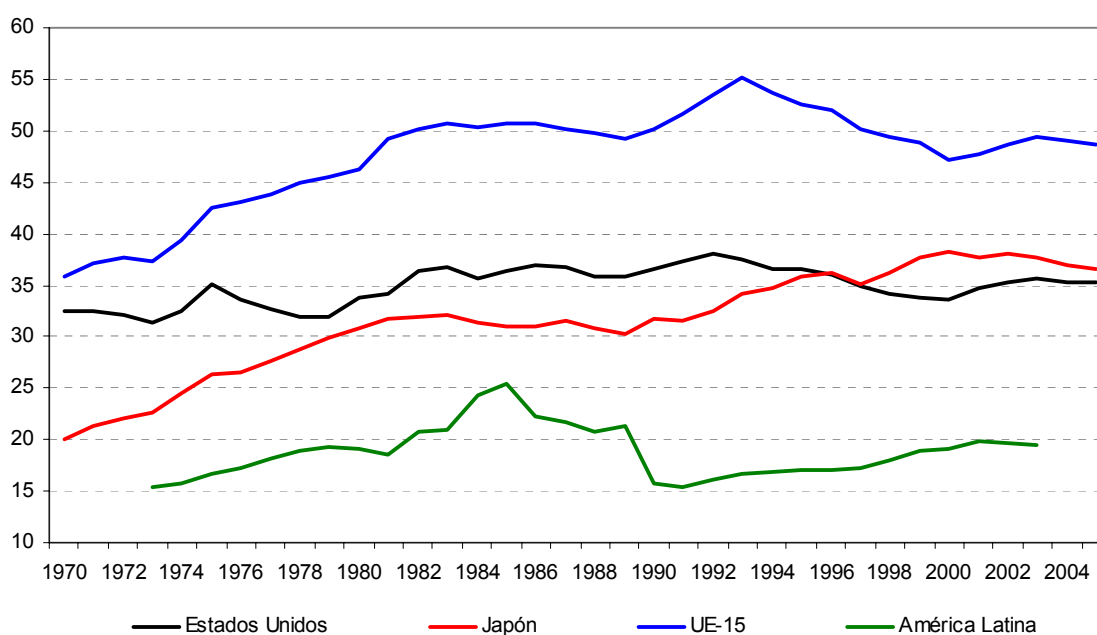
\* Jefe, Área de políticas presupuestarias y gestión pública de Ilpes-Cepal. Esta versión preliminar fue preparada para su presentación en la Reunión de la Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública: Efectividad del Desarrollo y Gestión Presupuestaria por Resultados, 23 y 24 de mayo de 2005, Washington DC.

<sup>1</sup> El Panorama de la Gestión Pública de ILPES (2004) contiene una descripción para 19 países de América Latina y el Caribe de la evolución de los principales agregados fiscales de 1990 al 2003. La base de datos, elaborada y mantenida por las investigadoras María Victoria Espada y Varinia Tromben, es actualizada dos veces al año, y puede consultarse en [www.ilpes.org](http://www.ilpes.org).

La tarea se complica cuando se busca ampliar la cobertura a gobierno general, asunto no menor por cuanto tres de las mayores economías de América Latina son federales. El cuadro 1 muestra la evolución del tamaño del Estado entre 1990 y 2003, según las tres coberturas institucionales. A nivel de gobierno general, sólo se publican cifras para 10 países, y a nivel de sector público no financiero la información está disponible para 14 países.

El propósito de este documento es explorar algunos de los problemas de comparación y de una eventual armonización regional, asunto de especial importancia cuando se fijan por ejemplo metas comunes de saldo y de deuda pública. Además, resulta interesante examinar las alternativas que han explorado algunos países para desarrollar indicadores fiscales con mayor contenido económico. Así, resultan prometedoras las iniciativas recientes que buscan desarrollar una contabilidad en base a devengado y que busca registrar todas las variaciones del patrimonio del Gobierno, o que incluyen el ciclo económico y la variación de precios relativos claves en el cálculo del saldo o de la deuda pública, o que buscan proteger inversiones públicas estratégicas, o que plantean áreas prioritarias en el gasto social. Revisamos estas experiencias en lo que sigue.

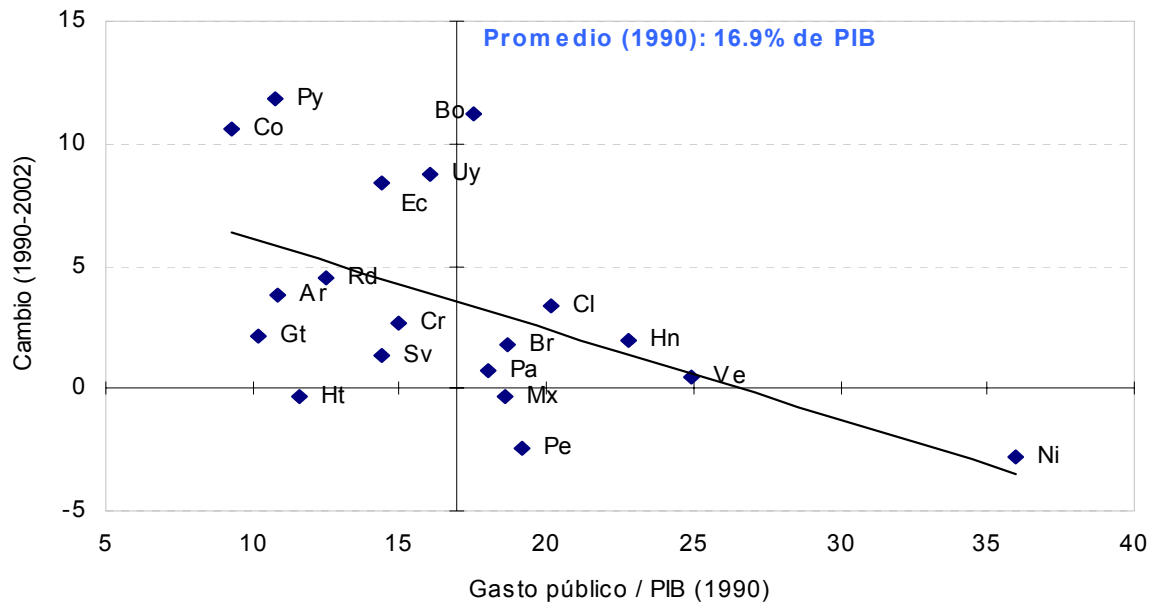
**Gráfico 1**  
**Comparaciones del gasto público (Gobierno General)**



*Fuente: OCDE, Economic Outlook N. 75 para países de la OCDE; FMI y CEPAL para América Latina. Se muestra el promedio simple para Unión Europea y América Latina. Para América Latina la cobertura es gobierno central.*

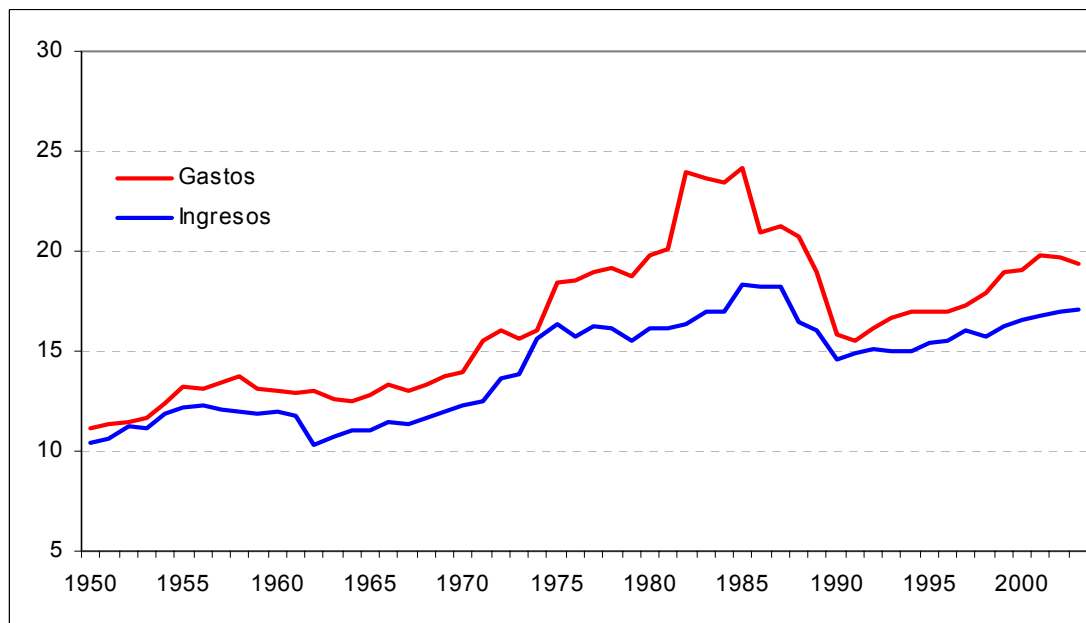
## Gráfico 2

### Evolución del Gobierno Central



## Gráfico 3

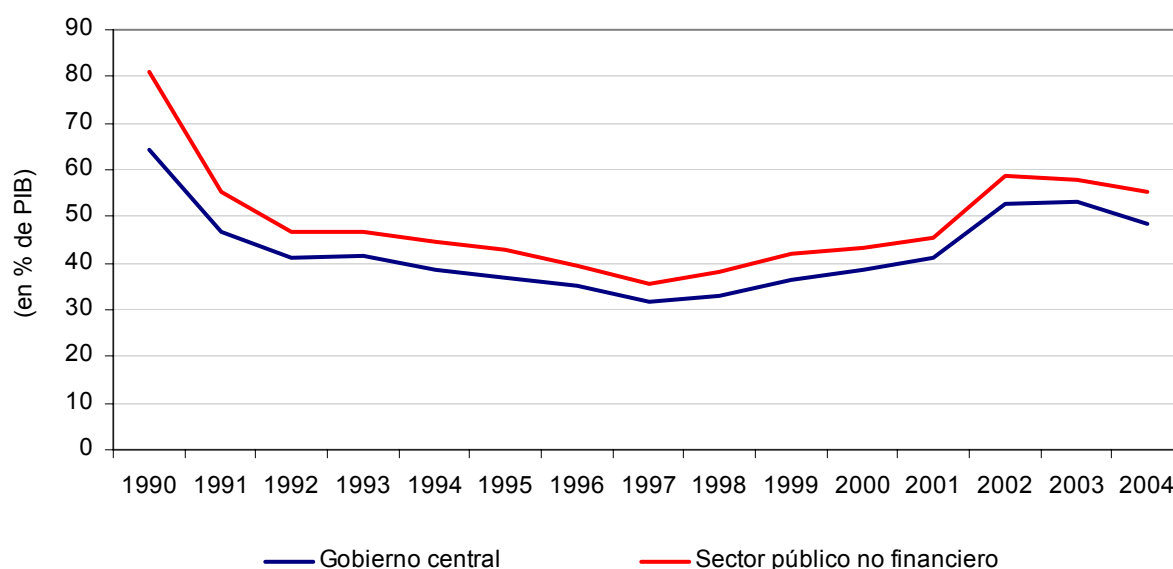
### Ingresos y gastos de Gobierno Central en América Latina y el Caribe (19 países)



Fuente: OXLAD para serie 1950-1989, CEPAL para serie 1990-2003

## Gráfico 4

Evolución de la deuda pública según cobertura



Cuadro 1  
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: EVOLUCIÓN DEL TAMAÑO  
DEL ESTADO SEGÚN COBERTURA INSTITUCIONAL, 1990-2003 (porcentajes de PIB)

	Gasto público, 2003			Variación respecto de 1990 (puntos de PIB)		
	Gobierno central	Gobierno general	Sector público no financiero	Gobierno central	Gobierno general	Sector público no financiero
Argentina	15.9	24.2	26.3	5.1	1.0	3.8
Bolivia	28.3	...	32.8	10.8	...	-2.3
Brasil	20.7	38.6	...	2.0	-1.0	...
Chile	21.7	23.9	35.1	1.1	1.8	0.2
Colombia	20.2	...	38.9	10.9	...	18.3
Costa Rica	16.8	25.0	26.1	1.9	3.5	3.2
Cuba	...	58.0	...	...	-13.4	...
Ecuador	18.7	...	24.5	4.3	...	-1.8
El Salvador	15.5	17.7	17.6	1.1	1.6	0.7
Guatemala	13.4	15.1	...	3.2	3.8	...
Haití	12.1	...	...	0.5	...	...
Honduras	25.5	...	38.2	2.8	...	4.8
México	19.9	...	24.3	-0.7	...	-3.2
Nicaragua	24.4	27.0	27.8	5.5	5.3	2.1
Panamá	18.3	...	25.1	0.3	...	0.3
Paraguay	16.7	19.7	24.9	7.2	0.5	8.1
Perú	16.8	19.4	...	-0.9	0.2	...
R. Dominicana	18.4	...	...	5.9	...	...
Uruguay	26.0	...	32.7	10.0	...	3.0
Venezuela	27.1	...	31.4	2.2	...	-3.2
<b>América Latina</b>	<b>19.8</b>	<b>23.4*</b>	<b>29.0</b>	<b>3.9</b>	<b>1.9*</b>	<b>2.4</b>

Fuente: CEPAL.

\*: promedio sin Cuba

## **1. La cobertura de las operaciones fiscales: un debate recurrente**

En el área del sector público, la observancia de los procedimientos contenidos en los recientes manuales de estadísticas fiscales y de transparencia fiscal del FMI y de la OCDE es parte integrante de una adecuada integración de los países emergentes a la comunidad financiera internacional. Aunque los avances en materia de homogeneización de los estándares de contabilidad pública son sustantivos, algunas prácticas recientes han resultado nocivas.

Las estadísticas de finanzas públicas deberían referirse prioritariamente al gobierno general, pues se entiende que éste reúne a las instituciones cuyas funciones son esencialmente fiscales; las que suministran bienes públicos y se financian a través de impuestos. A pesar de su meridiana claridad, una regla con esta cobertura puede representar una pequeña o gran revolución en la institucionalidad fiscal de muchos países. Por una parte, persisten en la región múltiples mecanismos extra-presupuestarios, como los fondos especiales, fiduciarios y otros. Por otra, el carácter federal de las instituciones de algunos países impide establecer leyes fiscales de ámbito nacional. En el caso de Argentina, por ejemplo, la Ley de responsabilidad fiscal de 1999 sólo abarcó el Gobierno Federal. Se mantienen así dificultades casi insuperables para abarcar la totalidad de las operaciones propiamente fiscales en algunos países de la región, incluyendo la ausencia de datos en lo que se refiere al gobierno general consolidado (cuadro 1 del anexo).

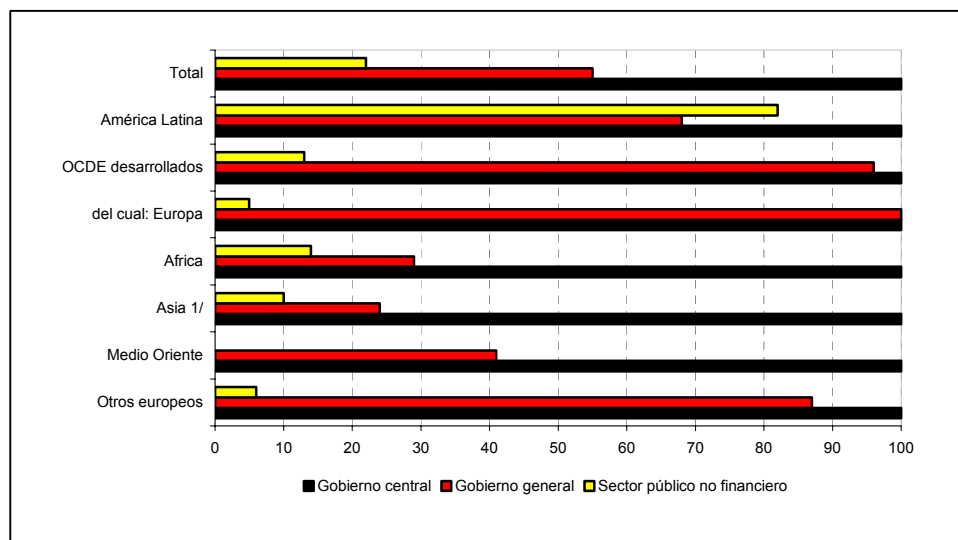
A pesar de ello, los programas de asistencia financiera del FMI han tendido a ampliar la cobertura de las metas de saldo y de deuda a las empresas públicas y al Banco Central. Es revelador el hecho de que la mayor parte de los informes del FMI sobre países desarrollados en el marco del capítulo IV cubren el gobierno general, mientras que para los países de América Latina y el Caribe la totalidad de los mismos se refieren a alguna medición del sector público no financiero, incluyendo a empresas públicas, y en ocasiones también al Banco Central cuando se presentan balances del sector público consolidado. Cuando se compara con otras áreas geográficas emergentes, existe un claro sesgo hacia la cobertura de sector público no financiero en América Latina (gráfico 5).

Esta tendencia no proviene sólo del FMI; en el caso de los acuerdos subregionales las metas comunes de déficit y de deuda pública se refieren al sector público no financiero (Comunidad Andina de Naciones, Mercado Común Centroamericano), o al novedoso concepto de variación neta de la deuda pública (MERCOSUR). En este último caso, se incluyen las reservas internacionales en el objetivo (al restarse de la deuda pública bruta), lo que por añadidura le confiere una característica pro-cíclica adicional a la norma.

La amplia cobertura de las operaciones públicas parece necesaria cuando existe evidencia de que los países están desarrollando actividades cuasifiscales de magnitud, cuya eliminación es parte importante de los programas de ajuste. Sin embargo, estas prácticas no deberían representar la norma en materia de cobertura de las reglas macrofiscales de mediano plazo, pues tienden a magnificar los déficit públicos, lo que puede derivar en procesos de ajuste de excesiva austeridad. En suma, en la ausencia de una regla macro-fiscal regional (como el Pacto de Estabilidad y Crecimiento), y algún organismo del tipo Eurostat que tenga una función de homogeneización, resultará muy difícil que los países adopten criterios universalmente aceptados.

**Gráfico 5**

**COBERTURA INSTITUCIONAL DE LAS ESTADÍSTICAS FISCALES EN LOS  
INFORMES DEL FMI**  
(en % del total del grupo de países)



Fuente: FMI (2004)

Si las empresas públicas no tienen funciones cuasifiscales, o si las transferencias desde el Gobierno Central están debidamente registradas en el presupuesto, no tiene sentido incluirlas en los objetivos de déficit y de deuda pública<sup>2</sup>. Se ha argumentado que, al representar las garantías a empresas públicas pasivos contingentes para el fisco, la cobertura apropiada debería ser el sector público no financiero. Pero los pasivos contingentes no representan obligaciones ciertas, y deben por lo tanto ser objeto de un tratamiento especial, separado de las normas relativas a los déficit y deudas explícitos.

Como se consigna en el trabajo del FMI (2004), es importante excluir a las empresas públicas manejadas con criterios comerciales de los indicadores y metas fiscales, eliminándose de esta forma las restricciones a la inversión. La controversia está en la forma en que se definen estos criterios. Para el FMI, las empresas deben cumplir nueve criterios agrupados en cuatro grandes categorías: independencia de gestión (precios y empleo), situación financiera (tasa de retorno del capital y costo de la deuda similares a otras empresas del rubro), relaciones con el Gobierno (existencia de subsidios y régimen de regulación e impuestos) y gobernabilidad corporativa (protección de accionistas minoritarios, auditorías externas). Como las condiciones pueden ser demasiado restrictivas, se propone priorizar los criterios de independencia de gestión y de relaciones con el Gobierno.

Con este enfoque, en Turquía se identificó un sub-conjunto de empresas públicas cuyas metas son obligatorias en el programa 2002-2004, mientras que otras tienen sólo objetivos indicativos. Las 47 empresas públicas siguen incluidas sin embargo en la meta principal de saldo público. En Brasil,

<sup>2</sup> Para una discusión detallada, véase Dirección de Presupuestos, Chile (2002).

con el acuerdo 2002-2005 se calificó a Petrobras como una empresa pública comercialmente gestionada, y por lo tanto se excluyeron sus inversiones del cálculo del superávit primario, puesto que cumplía la mayoría de los criterios y los riesgos son acotados. En Colombia, este enfoque fue aplicado a 14 empresas públicas, pero sólo una cumplía con los criterios establecidos.

Esta aproximación “caso a caso”, si bien apunta en la dirección correcta, es sólo un primer paso, pues en ocasiones no aporta mucho en el objetivo de reducir la cobertura de las metas fiscales y además puede prestarse a arbitrariedades de clasificación, en momentos en que los países necesitan criterios lo más armonizados y parejos posibles en sus relaciones con los organismos internacionales.

## **2. Hacia la aplicación del nuevo Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas**

En el 2001, el Fondo Monetario Internacional publicó el nuevo Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas (*Government Finance Statistics Manual 2001*, MEFP 2001) que establece nuevos estándares sobre la estructura, cobertura y base de valoración de las estadísticas fiscales. El anterior Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas de 1986 se concentraba en los problemas de caja del gobierno, dado que la liquidez o restricción financiera del gobierno era la manera de evaluar la política fiscal de un país. El MEFP 2001 introduce la contabilidad en base devengado, los balances y la cobertura completa de las actividades económicas y financieras de los gobiernos. Como lo consigna el Manual, hay muchas similitudes entre estas reglas y las que aplican las empresas en sus estados financieros. Así, este marco contable debería permitir al analista evaluar la solidez financiera del Gobierno General según los criterios que se aplican comúnmente a otros agentes de la economía.

Como se sabe, en la mayoría de los países de la región (véase cuadro 1 del anexo) las normas contables se definen en base caja (en que se registra la operación en el momento en que se efectúa el pago por parte del gobierno), y no en base devengada (en que se registra la operación en el momento en que se produce la obligación de efectuar el pago). La combinación de una contabilidad sobre base de caja con metas fiscales explícitas puede empujar hacia un uso extenso de maquillajes contables, especialmente en lo que se refiere a diferimientos. Un presupuesto puede aparecer balanceado en el corto plazo, pero estar originando compromisos que no serán sostenibles en el futuro, o financiarse mediante una reducción del patrimonio público –a través de ventas de activos o reducciones de la inversión– que involucrarán una progresiva merma de financiamiento futuro. La contabilidad sobre base devengada registra gradualmente la depreciación de un bien de capital a lo largo de su vida útil, mientras que la contabilidad sobre base de caja registra su adquisición en el momento en que se produce el pago, y nada más.

La casi totalidad de los países de América Latina utilizan como marco analítico para sus estadísticas fiscales aquel correspondiente al MEFP 1986. Todos sin embargo lo usan con algunas diferencias (contabilización de los ingresos provenientes de la privatización de empresas públicas como financiamiento y no como ingresos de capital, contabilización de la amortización de la deuda pública como gasto y no como financiamiento, etc.) Una excepción es Chile que, desde el año 2004, adoptó oficialmente la metodología del MEFP 2001. Las otras excepciones son Brasil y México que si bien tienen información fiscal de excelente calidad, no sigue los lineamientos del MEFP 1986.

Dos países han expresado oficialmente una futura migración de las cuentas fiscales al MEFP 2001. Honduras, a través de la Secretaría de Finanzas, ha emprendido algunos cambios metodológicos que forman parte del plan de migración, siguiendo además, las recomendaciones del FMI en la revisión del módulo datos de la Observancia de Códigos y Normas. Los cambios principales respecto a la metodología anterior son que el pago de intereses de la deuda se contabiliza en base devengada e incluye tanto los intereses del Gobierno Central como el del Resto del Sector público no financiero cuando el Gobierno central es aval; la amortización de la deuda se contabiliza por debajo de la línea (financiamiento); y las donaciones se registran por arriba de la línea (excepto para aquellas que se utilizan para el pago de deuda). La serie con la nueva metodología se inicia el año 1998. Por otro lado la Secretaría de Estado de Finanzas de la República Dominicana, a través del Banco Central, ha emprendido algunos cambios metodológicos que forman parte del plan de migración hacia la nueva metodología del MEFP 2001: el pago de intereses de la deuda se contabiliza en base devengada.

El marco analítico del MEFP 2001 se construye sobre el principio de que “todas las variaciones de saldos son el resultado de flujos”, y se basa en las mismas reglas y normas contables que el Sistema de Cuentas Nacionales 1993. Para registrar los flujos se utiliza la contabilidad por partida doble (cada transacción económica debe tener un registro en débito y crédito<sup>3</sup>), lo que implica una definición muy sencilla de lo que son los ingresos y gastos del gobierno. Se definen como ingreso todas las transacciones que incrementan el patrimonio neto del gobierno, mientras el gasto se define como una disminución del patrimonio neto. La inversión se registra en el MEFP 2001 como un incremento en los activos no financieros y la contrapartida es una disminución en los activos financieros. Por lo tanto el patrimonio neto no se ve afectado y la inversión pública no se considera como gasto.

Existen tres estados financieros: el estado de operaciones del gobierno, el estado de otros flujos económicos y el balance. El balance registra los saldos de activos, pasivos y patrimonio neto del gobierno al final de cada período contable. Con el desglose del total de activos y pasivos del gobierno y la determinación del origen de sus variaciones, el marco contable ofrece una explicación de los factores que causan la variación del patrimonio neto del gobierno. Esto se puede escribir formalmente de la siguiente manera (véase una ilustración en el gráfico 6):

$$W = pK + FA - FL$$

El patrimonio neto ( $W$ ) es igual al saldo total de los activos ( $pK$  corresponde al stock de capital público o de activos no financieros y  $FA$  al stock de activos financieros) menos los pasivos ( $FL$ ). El marco propuesto por el MEFP 2001 permite entonces evaluar si los ajustes fiscales del último período se han visto acompañados de una reducción del patrimonio neto de los gobiernos. Si los ajustes fiscales se han hecho principalmente reduciendo activos (entre los cuales la inversión pública y los gastos de mantenimiento), la reducción de los pasivos del gobierno no se acompaña necesariamente por una mejoría del patrimonio neto del gobierno.

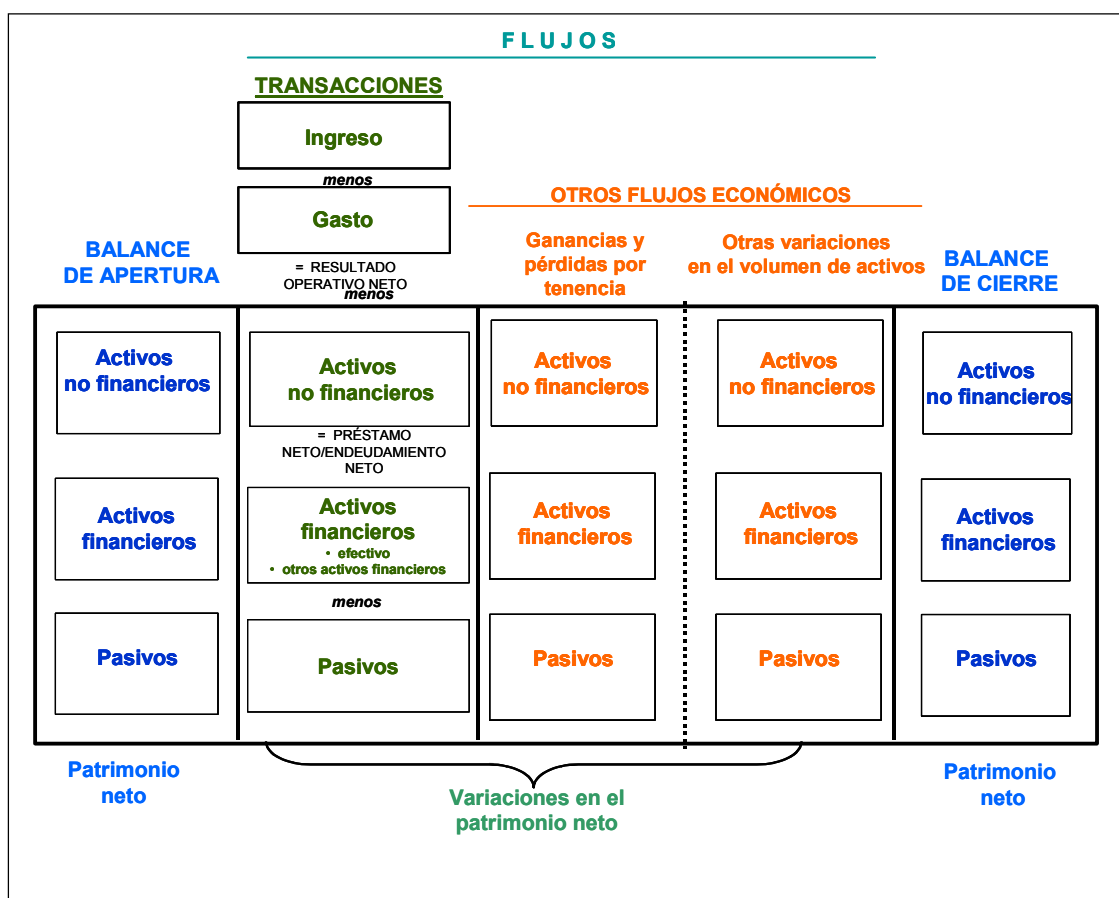
Milesi-Ferretti y Moriyama (2004) hacen un ejercicio de este tipo para los países de la Unión Europea, procurando determinar si la reducción de la deuda pública ha sido “genuina”, derivando en un incremento del patrimonio neto, o más bien el reflejo de una disminución de los activos del gobierno con las privatizaciones y la reducción de la inversión. Los autores dividen los ajustes en dos períodos: en el primero (1992-97) existió una correlación positiva entre los cambios en activos y pasivos, con una

<sup>3</sup> Un débito es un aumento de un activo, una disminución de un pasivo o una disminución del patrimonio neto. Un crédito es una disminución de un activo, un aumento de un pasivo o un aumento del patrimonio neto.

reducción del patrimonio neto. En cambio, en el período 1997-2002 la reducción de pasivos sí fue acompañada por un sustantivo aumento de la riqueza neta a nivel de Gobierno General. A pesar de la importancia del diagnóstico, en América Latina la falta de información sobre el patrimonio neto del Gobierno hace imposible este tipo de evaluaciones. Parece crucial por tanto impulsar la aplicación del nuevo Manual en los países de América Latina, si se quiere tener una apreciación más apropiada de la sostenibilidad fiscal, midiendo todas las variaciones de activos, pasivos y patrimonio neto.

Gráfico 6

SISTEMA DEL NUEVO MANUAL DE ESTADÍSTICAS DE LAS FINANZAS PÚBLICAS (2001)



Fuente: FMI

### 3. Ejemplos de “creatividad contable”

Como los indicadores tradicionales adolecen de muchas limitaciones, algunos países – especialmente los que no tienen programas de apoyo del FMI – han desarrollado normas fiscales que resultan más apropiadas para sus objetivos de política. No se trata así necesariamente de “contabilidad creativa” en el sentido tradicional del término<sup>4</sup>, sino más bien de “creatividad

<sup>4</sup> La contabilidad creativa se asocia en general a la existencia de operaciones contables que intentan diferir o reducir gastos o inflar ingresos, para así cumplir artificialmente con metas de corto plazo acordadas ex ante.

contable”, en la medida en que se trata de innovaciones que procuran reflejar un tratamiento más adecuado de ciertas operaciones fiscales. Destacan entre ellas el impacto del ciclo sobre el presupuesto, la importancia estratégica de ciertas inversiones públicas, y los efectos de las oscilaciones cambiarias y del PIB sobre la deuda pública. Vemos tres ejemplos en lo que sigue.

Idealmente, el gasto público debiese ser “a-cíclico”, es decir más bien neutro respecto de los ciclos macroeconómicos, o contra-cíclico, con políticas específicas para reducir la deuda pública y enfrentar así en mejores condiciones los períodos de escasez. Las decisiones de gasto debieran responder a un esquema inter-temporal, con programas y proyectos financiados en un horizonte plurianual de definición de objetivos.

Desafortunadamente, si suben las tasas de interés o se reducen los ingresos públicos, las autoridades se ven obligadas a contener el crecimiento del gasto primario. Existe amplia evidencia empírica de que en el pasado reciente las políticas fiscales han sido pro-cíclicas en América Latina<sup>5</sup>. Por ello, instituir reglas fiscales contra-cíclicas es de vital importancia para asegurar una trayectoria estable del gasto público. Muchos países han avanzado en esta dirección. Así, las leyes de responsabilidad fiscal de principios de esta década han permitido morigerar la dinámica de crecimiento de la deuda pública en algunos países. Sin embargo, existen pocas experiencias en las que el objetivo explícito de las reglas macro-fiscales es contra-cíclico<sup>6</sup>.

### **- Chile: balance estructural y nuevo marco contable**

La experiencia de Chile es valiosa en este ámbito, pues desde el año 2001 se aplica la regla de superávit estructural de 1% para fijar el techo del gasto presupuestario del Gobierno Central. Más allá de las sofisticaciones en su definición (recuadro 1), esta modalidad implica fijar el crecimiento del gasto público en función del PIB tendencial, de manera independiente de las fluctuaciones del PIB efectivo. Ello asegura en teoría una trayectoria estable y neutral, reduciendo la probabilidad de ajustes bruscos, y otorgando en la práctica una cierta certidumbre a la ejecución plurianual de proyectos y programas públicos.

Esta norma comenzó a aplicarse en un período de brecha de PIB negativa (el componente cíclico ha sido negativo hasta 2003, con un máximo de 1.7 puntos de PIB en el 2002, véase cuadro 2). En el bienio 2004-2005, la norma está mostrando su fortaleza al aplicarse también en la parte alta del ciclo, cuando se supone que las presiones de gasto son mayores. Se cumple así un requisito fundamental de este tipo de norma, que es la neutralidad a lo largo del ciclo de la política fiscal. Se prevé que la suma de superávit 2004-2005 será algo mayor que la suma del déficit 2000-2003,

---

<sup>5</sup> Véase por ejemplo Martner, Tromben (2003) para un análisis reciente.

<sup>6</sup> Los fondos de estabilización tributarios (Argentina, Perú) o de materias primas (Chile, Venezuela, Ecuador, México) son de hecho políticas anticíclicas explícitas. En Perú, los recursos del Fondo de Estabilización Fiscal (el superávit fiscal que registre el sector público al final del ejercicio anual) se destinarán a pagar deuda cuando superen 2% del PIB; en Ecuador, el 70% de los recursos ingresados al Fondo de Estabilización del petróleo se utilizarán para recomprar deuda y cancelar pasivos con el Instituto de Seguridad Social; en Chile, los ingresos no previstos del cobre van al Fondo de Compensación, cuyos únicos destinos son la acumulación de reservas y el pre-pago de deuda externa (véase Ilpes, 2004, para más detalles). Pero la mera existencia de estos Fondos no basta para asegurar políticas neutras o contra-cíclicas. De hecho, las limitaciones legislativas de crecimiento del gasto público (3.5% al año en términos reales en Ecuador y Perú, por ejemplo) tienden más bien a imponer una trayectoria descendente del gasto sobre PIB, si el crecimiento tendencial de estas economías es superior a esa cifra, y por lo tanto dichas políticas no son inter.-temporalmente neutras.

lo que confirma la operación simétrica de la regla. Los recursos del superávit efectivo del 2004-2005 se destinarían a la recuperación del Fondo de Compensación del Cobre (FCC) y a la reducción de la deuda pública. A fines del 2005, el FCC debería recuperar su nivel anterior a la crisis asiática, recobrando la capacidad de financiar el presupuesto en caso de una reversión de la actual fase de altos precios del cobre.

**Cuadro 2**  
**CHILE: BALANCE CONVENCIONAL Y ESTRUCTURAL DEL GOBIERNO CENTRAL**  
(% del PIB)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004e	2005p
Balance Convencional	2.0	0.4	-2.1	-0.7	-0.6	-1.3	-0.4	1.9	1.2
Componente Cíclico Total	1.2	-0.2	-1.3	-0.8	-1.4	-1.7	-1.2	1.0	0.3
Del cual:									
Ingresos tributarios	1.0	0.5	-0.4	-0.3	-0.4	-0.7	-0.8	-0.6	-0.5
Cobre	0.2	-0.7	-0.9	-0.4	-1.0	-1.0	-0.4	1.6	0.7
Balance Estructural	0.8	0.6	-0.8	0.1	0.9	0.5	0.8	1.0	1.0

**Fuente:** Informe de finanzas públicas, 2004 e: estimado; p: presupuestado

También se comenzó a aplicar el Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas del 2001 del FMI (ver cuadro 3) a partir del proceso presupuestario 2004. La migración en Chile hacia el nuevo manual implica tres etapas. La primera etapa correspondió a la migración hacia una contabilidad en base devengada. Se procedió a la reclasificación y construcción del estado de operaciones del gobierno (separando las transacciones que afectan el patrimonio neto, de las transacciones no financieras y finalmente las transacciones financieras reclasificadas como partidas de financiamiento.) En la segunda etapa, se procederá a la medición y registro de la depreciación (consumo de capital fijo) incluido en el balance de operaciones del gobierno como un determinante del balance operacional neto. En la última etapa, se elaborarán los balances de apertura y cierre, y el estado de otros flujos económicos (que acompañan al balance de operaciones del gobierno) de tal manera de capturar todos los hechos económicos que determinan la posición patrimonial del sector público. A fines del 2005 se espera que Chile complete el estado de operaciones del gobierno con la medición del consumo de capital fijo.

Aunque es probable que el resultado operativo bruto se transforme con el tiempo en un indicador familiar para analistas y opinión pública, ello no implica que se convierta en una meta fiscal explícita. Además de pasar de la contabilidad caja a devengado, lo que entre otras cosas requirió un tratamiento distinto del Fondo de Compensación del Cobre<sup>7</sup>, las reglas se refieren al Gobierno General<sup>8</sup>, presentándose las cuentas de empresas públicas por separado. Por lo tanto, la cobertura SPNF no se publica como tal, aunque no hay dificultades para proceder a la consolidación con la información disponible.

<sup>7</sup> Anteriormente, sólo se reflejaba en los ingresos el monto de las transferencias de CODELCO que no se destinaban al FCC. La nueva metodología hace que la cuenta de ingresos registre una volatilidad mucho mayor, la que luego se corrige con el cálculo del balance cíclico.

<sup>8</sup> En realidad la regla de superávit estructural se refiere al Gobierno Central, aunque en la práctica abarca a las municipalidades por cuanto éstas no pueden endeudarse.

**Recuadro 1**  
**EL BALANCE ESTRUCTURAL EN CHILE**

Con la Ley de Presupuestos 2001, el gobierno de Chile oficializó la decisión de impulsar una regla de política fiscal basada en el cumplimiento de un superávit estructural de 1% del PIB. El balance estructural consiste en excluir los componentes cíclicos del presupuesto y de esa forma darle a la política fiscal su función estabilizadora. La implementación de la regla del superávit estructural requiere de:

- La determinación del PIB tendencial. Esta se hace a través de una función de producción Cobb-Douglas. A partir del año 2002 se creó un comité de 14 expertos externos consultados a título personal, cuya misión es entregar una estimación de los insumos de la función de producción (valores efectivos de la formación bruta de capital fijo, la fuerza de trabajo y la productividad total de los factores) para los tres años siguientes. Una vez entregadas las estimaciones, se procede a promediar cada variable para cada año después de eliminar los valores mínimos y máximos. Para darle mayor transparencia al proceso de consulta, las actas de las reuniones son publicadas en la página Web de la Dirección de Presupuestos.
- La determinación de un precio del cobre de largo plazo. La estimación del precio de referencia también se hace a través de la consulta de un comité de 10 expertos externos. Cada experto estima el precio del cobre a largo plazo y esas estimaciones se promedian entre sí excluyendo las dos observaciones extremas para así obtener un indicador representativo del comité.
- La estimación de los componentes cíclicos del presupuesto. El cálculo de los ingresos tributarios y las imposiciones previsionales estructurales se realiza ajustando los ingresos efectivos proporcionalmente a la brecha entre el PIB potencial y el PIB efectivo. Esta proporción se determina por la elasticidad producto ( $\varepsilon$ ) que se estimó con un valor de 1,05. Respecto al componente cíclico del cobre ( $IC_{s,t}$ ), este se estima considerando las ventas físicas de cobre de CODELCO y las fluctuaciones cíclicas del precio del cobre.
- Es importante destacar que no se consideran componentes cíclicos en el presupuesto por el lado del gasto. El cálculo del balance estructural ( $B_{s,t}$ ) se obtiene a partir del balance efectivo realizando diversos ajustes contables y obteniendo así el balance ajustado ( $BA_t$ ), y restando los componentes cíclicos de los ingresos tributarios e ingresos provenientes del cobre:

$$B_{s,t} = BA_t - T_t + (T_t * (\frac{Y_t^*}{Y_t})^\varepsilon) - IC_t + IC_{s,t}$$

Para elaborar el presupuesto bajo la regla de política fiscal se determina cada año el crecimiento máximo del gasto estructural compatible con un superávit estructural del 1% del PIB.

**Fuente:** Dirección de Presupuesto (diversos documentos).

## Cuadro 3

Chile: Estado de operaciones del gobierno central total  
(en porcentajes del producto interno bruto)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
<b>Transacciones que afectan el patrimonio neto</b>															
<b>Ingresos</b>	<b>23.9</b>	<b>23.5</b>	<b>23.7</b>	<b>23.5</b>	<b>23.1</b>	<b>23.8</b>	<b>21.8</b>	<b>21.6</b>	<b>21.1</b>	<b>20.4</b>	<b>21.6</b>	<b>21.8</b>	<b>21.1</b>	<b>20.9</b>	<b>22.3</b>
Ingresos Tributarios Netos	14.5	16.7	17.3	18.2	17.5	17.0	16.7	16.3	16.4	15.7	16.5	16.6	16.7	16.0	15.9
Cobre Bruto	4.9	2.5	2.1	0.9	1.5	2.6	1.3	1.3	0.4	0.4	0.9	0.5	0.5	0.9	3.1
Imposiciones Previsionales	1.7	1.6	1.6	1.5	1.5	1.3	1.3	1.3	1.4	1.4	1.4	1.4	1.5	1.4	1.4
Donaciones	0.2	0.1	0.1	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.3	0.2	0.2	0.1
Rentas de la Propiedad	0.7	0.7	0.6	0.6	0.6	0.7	0.6	0.5	0.7	0.7	0.5	0.7	0.6	0.6	0.4
Ingresos de Operación	0.8	0.9	1.0	1.0	0.9	0.9	0.8	0.8	0.9	0.9	0.8	0.8	0.8	0.8	0.7
Otros Ingresos	1.0	1.0	1.1	1.1	0.9	1.0	1.0	1.1	1.2	1.1	1.2	1.4	0.9	1.0	0.8
<b>Gastos</b>	<b>19.3</b>	<b>19.3</b>	<b>18.7</b>	<b>18.8</b>	<b>18.2</b>	<b>17.3</b>	<b>16.4</b>	<b>16.4</b>	<b>17.3</b>	<b>18.9</b>	<b>19.1</b>	<b>18.9</b>	<b>18.9</b>	<b>18.1</b>	<b>17.0</b>
Personal	3.6	3.7	3.8	4.0	4.0	3.9	3.7	3.8	4.1	4.4	4.4	4.3	4.3	4.2	4.0
Bienes y Servicios de Consumo y Producción	2.2	2.2	2.1	2.1	2.0	1.9	1.9	1.8	2.0	1.8	1.8	1.9	1.8	1.6	1.7
Intereses de la Deuda	3.3	3.1	2.6	2.4	2.1	1.8	1.4	1.2	1.2	1.3	1.2	1.2	1.2	1.2	1.0
Subsidios y Donaciones	4.2	4.6	4.6	4.7	4.6	4.6	4.5	4.6	4.8	5.7	5.9	5.7	5.9	5.6	5.2
Prestaciones Previsionales	5.8	5.7	5.5	5.5	5.3	5.0	4.8	4.7	5.0	5.6	5.6	5.6	5.5	5.3	4.9
Otros	0.1	0.1	0.1	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.1
<b>Resultado operativo bruto</b>	<b>4.7</b>	<b>4.2</b>	<b>5.0</b>	<b>4.6</b>	<b>4.9</b>	<b>6.5</b>	<b>5.4</b>	<b>5.2</b>	<b>3.8</b>	<b>1.5</b>	<b>2.5</b>	<b>2.8</b>	<b>2.2</b>	<b>2.8</b>	<b>5.3</b>
<b>Transacciones en activos no financieros</b>															
<b>Adquisición neta de activos no financieros</b>	<b>2.1</b>	<b>2.3</b>	<b>2.8</b>	<b>3.1</b>	<b>3.2</b>	<b>3.1</b>	<b>3.2</b>	<b>3.2</b>	<b>3.4</b>	<b>3.6</b>	<b>3.2</b>	<b>3.3</b>	<b>3.4</b>	<b>3.3</b>	<b>3.1</b>
Venta de activos financieros	0.2	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1	0.0	0.1	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Inversión	2.0	2.3	2.5	3.0	3.1	2.8	2.8	2.9	2.9	2.8	2.2	2.2	2.2	2.0	1.8
Transferencias de capital	0.3	0.2	0.3	0.2	0.3	0.3	0.4	0.4	0.5	0.8	1.0	1.1	1.2	1.3	1.3
<b>Total Ingresos</b>	<b>24.1</b>	<b>23.7</b>	<b>23.9</b>	<b>23.5</b>	<b>23.2</b>	<b>23.8</b>	<b>21.8</b>	<b>21.7</b>	<b>21.1</b>	<b>20.4</b>	<b>21.7</b>	<b>21.8</b>	<b>21.1</b>	<b>20.9</b>	<b>22.4</b>
<b>Total Gastos</b>	<b>21.5</b>	<b>21.8</b>	<b>21.6</b>	<b>22.0</b>	<b>21.6</b>	<b>20.4</b>	<b>19.6</b>	<b>19.6</b>	<b>20.7</b>	<b>22.5</b>	<b>22.3</b>	<b>22.3</b>	<b>22.4</b>	<b>21.4</b>	<b>20.2</b>
<b>Resultado primario</b>	<b>5.9</b>	<b>4.9</b>	<b>4.8</b>	<b>3.9</b>	<b>3.8</b>	<b>5.2</b>	<b>3.6</b>	<b>3.3</b>	<b>1.6</b>	<b>-0.9</b>	<b>0.6</b>	<b>0.7</b>	<b>-0.1</b>	<b>0.7</b>	<b>3.1</b>
<b>Préstamo neto / Endeudamiento neto</b>	<b>2.5</b>	<b>1.9</b>	<b>2.3</b>	<b>1.5</b>	<b>1.6</b>	<b>3.4</b>	<b>2.2</b>	<b>2.1</b>	<b>0.4</b>	<b>-2.1</b>	<b>-0.6</b>	<b>-0.5</b>	<b>-1.2</b>	<b>-0.4</b>	<b>2.2</b>
<b>Transacciones en activos y pasivos financieros (Financiamiento)</b>	<b>2.5</b>	<b>1.9</b>	<b>2.3</b>	<b>1.5</b>	<b>1.6</b>	<b>3.4</b>	<b>2.2</b>	<b>2.1</b>	<b>0.4</b>	<b>-2.1</b>	<b>-0.6</b>	<b>-0.5</b>	<b>-1.2</b>	<b>-0.4</b>	<b>2.2</b>
Adquisición neta de activos financieros	0.2	2.1	2.2	0.0	0.8	0.6	0.3	1.0	-0.9	-2.6	-1.3	-0.8	-1.6	-0.4	1.4
Pasivos netos incurridos	-2.3	0.2	0.0	-1.5	-0.8	-2.8	-1.9	-1.1	-1.3	-0.5	-0.7	-0.3	-0.4	0.0	-0.8
Endeudamiento externo neto	-0.7	0.6	-0.3	-1.7	-0.7	-2.7	-1.1	-0.6	-0.3	0.5	-0.3	0.6	0.8	1.0	0.2
Endeudamiento interno neto	-2.4	-1.2	-0.4	-0.3	-0.4	-0.4	-1.0	-0.5	-1.0	-0.7	-0.1	-0.5	-0.8	-0.4	-0.4
Bonos de reconocimiento	0.8	0.8	0.7	0.5	0.4	0.2	0.2	0.1	0.0	-0.2	-0.3	-0.4	-0.4	-0.5	-0.6

Fuente: Dirección de Presupuestos.

### **-México: requerimientos financieros del sector público y asociaciones público-privadas**

En el caso de México, la cobertura base para la presentación del balance económico o balance tradicional es la del sector público no financiero, que está delimitada a las entidades adscritas al Gobierno Federal que cumplen con funciones de gobierno, de seguridad social y de producción de bienes y servicios no financieros. Diversos ordenamientos jurídicos y prácticas presupuestarias particulares han incidido para que el balance económico tradicional no refleje las necesidades de recursos del sector público no financiero consolidado. A partir del primer trimestre de 2001 la Secretaría de Hacienda y Crédito Público presenta dos indicadores fiscales que muestran de manera más integral las necesidades de financiamiento del sector público federal, y que se denominan los requerimientos financieros del sector público (RFSP) y su saldo histórico (SHRF) .

Los RFSP agrupan, entre otros, al balance público tradicional, a los proyectos de inversión pública financiados por el sector privado (PIDIREGAS), a los requerimientos financieros del Fideicomiso de Apoyo para el Rescate de las Autopistas Concesionadas (FARAC), y a los requerimientos financieros del Instituto de Protección al Ahorro Bancario (IPAB), una vez descontadas las transferencias del Gobierno Federal. Se puede observar el cálculo de este saldo para el ejercicio fiscal 2003 en el cuadro 4. Los RFSP y SHRF son indicadores fiscales de carácter indicativo, por lo que el balance público tradicional continuará siendo el indicador relevante para el análisis de los compromisos presupuestarios establecidos. Del mismo modo, los techos de endeudamiento público interno y externo que autorizó el Congreso de la Unión son congruentes con la medida tradicional de balance público.

Recientemente, han surgido con mucha fuerza las iniciativas de asociación público-privada en los países de América Latina<sup>9</sup>. Sin embargo, el término PPP resulta difícil de definir, confundiéndose en muchas ocasiones con privatizaciones o con las tradicionales concesiones de infraestructura que pueden dar lugar a pasivos contingentes. En un informe reciente del FMI los PPPs se definen como “arreglos en que el sector privado ofrece infraestructura y servicios cuya provisión ha sido tradicionalmente realizada por el sector público”. Ello incluye la construcción y operación de hospitales, escuelas, prisiones, agua y saneamiento, carreteras, túneles y puentes, redes ferroviarias, aeropuertos y sistemas de control de tráfico aéreo. Lo novedoso son los proyectos que están en los primeros lugares de esta lista. Y también el modo de financiamiento: más allá de las múltiples formas de asociación, ya no se trata de registrar los eventuales pasivos contingentes que pudieran surgir de proyectos de inversión que tienen retornos propios, sino de estimar gastos públicos efectivos en el futuro.

---

<sup>9</sup> Brasil está impulsando cambios legislativos para favorecer este tipo de inversiones y México busca generalizar los mecanismos de asociación. Las iniciativas tendientes a fortalecer la integración física de América del Sur y de México y Centroamérica han sido parte importante de la agenda de las cumbres presidenciales recientes.

Cuadro 4

Requerimientos Financieros del Sector Público en 2003 (% PIB)	
1. Balance tradicional	-0.62
2. Requerimientos financieros por PIDIREGAS	-1.08
3. Requerimientos financieros del IPAB	-0.30
4. Adecuaciones a los registros presupuestarios	-0.09
5. Requerimientos financieros del FARAC	-0.04
6. Programa de deudores	0.01
7. Requerimientos financieros de la banca de desarrollo y fondos de fomento	-0.40
8. RFSP (1+2+3+4+5+6+7)	-2.52
9. Ingresos no recurrentes	0.69
10. RFSP sin considerar ingresos no recurrentes (8-9)	-3.21

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2004): “Balance fiscal en México: definición y metodología”

#### Notas

1. La totalidad de los requerimientos financieros del IPAB no se incluyen en el balance presupuestario. En particular, el balance tradicional incluye, de acuerdo con lo señalado en los artículos 47 y octavo transitorio de la Ley de Protección al Ahorro Bancario, los apoyos fiscales aprobados por el H. Congreso de la Unión al Instituto. Por tanto, los requerimientos financieros del IPAB corresponden a las necesidades de financiamiento de la entidad después de apoyos fiscales. Las necesidades de financiamiento del IPAB se miden a través de los flujos financieros devengados asociados a transacciones, registrando por arriba de la línea los ingresos y los gastos, y por abajo, el financiamiento. Su balance se mide en términos devengados y se realiza sobre las transacciones que modifican los pasivos a cargo del Instituto.

2. En la medición de los RFSP se incluyen todos los requerimientos financieros del Fideicomiso de Apoyo para el Rescate de Autopistas Concesionadas (FARAC). El FARAC se creó mediante el Decreto por el que se Declaran de Interés Público y Rescatan Concesiones de 23 Carreteras, publicado el 27 de agosto de 1997. El Fideicomiso se constituyó con los activos físicos y los pasivos financieros de las autopistas. Cabe señalar que hasta la fecha, este Fideicomiso no ha requerido apoyos fiscales y se prevé que pueda ser autofinanciable en los siguientes años.

3. Los requerimientos financieros de la banca de desarrollo y los fondos de fomento se incluye como parte de los RFSP, porque representan un gasto impulsado por el sector público y su financiamiento limita los fondos prestables. Es importante mencionar que los requerimientos financieros de los bancos y fondos de fomento no corresponden a un concepto estricto de déficit. La medida de los requerimientos financieros registra como gasto el otorgamiento de créditos aun cuando constituyan un activo de la Federación y como ingreso las recuperaciones de éstos. Ello obedece, en buena medida, a que el Gobierno Federal es el responsable en última instancia de las obligaciones que generan las instituciones de fomento.

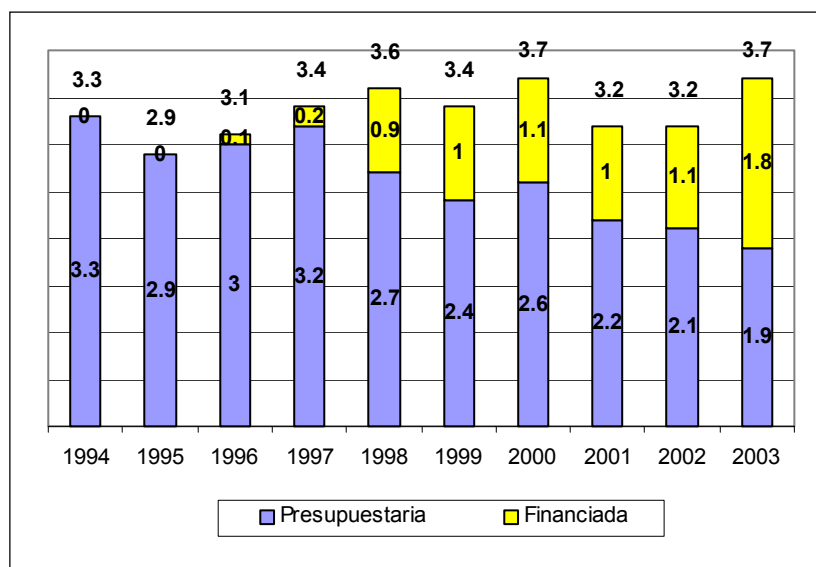
4. Dentro de los programas de apoyo a deudores se incluye el aumento o disminución en el valor de los compromisos de los programas de deudores en un ejercicio, tanto en su versión de descuentos en pago como de reestructuración en UDI's.

En México, el término PPP es asignado a aquellos proyectos que involucran la participación conjunta de los sectores público y privado. Los tipos de asociaciones público-privadas más utilizadas en México son las concesiones (carreteras, tratamiento de agua, etc.), los proveedores externos (*outsourcing*) y los *Pidiregas* empleados por las empresas PEMEX (Petróleos Mexicanos) y CFE (Compañía Federal de Electricidad). Los requerimientos de recursos financieros de los *proyectos de impacto diferido en el registro del gasto (Pidiregas)* se derivan de los proyectos de inversión con impacto económico cuando se realizan, y registro presupuestario diferido en el tiempo, de acuerdo con lo establecido en los artículos 18 de la Ley General de Deuda Pública y 30 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal (recuadro 2). Los proyectos de infraestructura productiva de largo plazo son obras cuya ejecución se encomienda a terceros, los cuales realizan las inversiones respectivas por cuenta y orden de las entidades públicas y, con frecuencia, obtienen los recursos financieros con que se cubre el costo del proyecto durante el periodo de construcción.

El esquema de los *Pidiregas* se sustenta en una fórmula simple: encomendar una obra determinada al sector privado nacional o extranjero, quien tiene la obligación de transferirla a las entidades públicas correspondientes una vez concluida su construcción. Realizado el traspaso, el Gobierno asume como pasivo directo los pagos realizados a título de adelanto, asumiendo el resto como pasivo contingente. Tanto PEMEX como la CFE están obligadas a comprobar la rentabilidad de los proyectos, para asegurarse que su explotación sea capaz de generar los recursos suficientes para amortizar la inversión en un plazo de entre 5 y 10 años. El riesgo, pues, es que las obras no generen el flujo necesario para cubrir las amortizaciones e intereses correspondientes pactados anualmente.

En el gráfico 7 se puede apreciar la importancia que ha adquirido esta fórmula entre 1998 y 2003, llegando a representar un monto similar al de la inversión pública tradicional. Por esta razón, la tendencia a la baja de la inversión presupuestada resulta engañosa. Las autoridades fiscales consideran que los *Pidiregas* hoy en día ya no representan ninguna ventaja en términos presupuestarios, pues la amortización esté llegando a ser tan importante como la nueva inversión. A futuro, habrá que invertir más bien por la vía presupuestaria, y ya no por la vía *Pidiregas*, si es que el objetivo es mantener el saldo tradicional equilibrado.

## LA INVERSIÓN PÚBLICA EN MÉXICO



Fuente: Luis Ibarra (2003)

**Recuadro 2**

**LAS ASOCIACIONES PÚBLICO-PRIVADAS Y LAS LEYES DE PRESUPUESTOS  
Y DEUDA PÚBLICA EN MÉXICO**

ARTICULO 30.- En casos excepcionales y debidamente justificados, la Secretaría de Programación y Presupuesto podrá autorizar que se celebren contratos de obras públicas, de adquisiciones o de otra índole, que rebasen las asignaciones presupuestales aprobadas para el año, pero en estos casos los compromisos excedentes no cubiertos quedarán sujetos, para los fines de su ejecución y pago, a la disponibilidad presupuestal de los años subsecuentes.

Tratándose de proyectos incluidos en programas prioritarios a los que se refiere al párrafo tercero del artículo 18 de la Ley General de Deuda Pública, en que la mencionada Secretaría, en los términos que establezca el reglamento de esta ley, haya otorgado su autorización por considerar que el esquema de financiamiento correspondiente fue el más recomendable de acuerdo a las condiciones imperantes, a la estructura del proyecto y al flujo de recursos que genere, el servicio de las obligaciones derivadas de los financiamientos correspondientes, se considerará preferente respecto de nuevos financiamientos, para ser incluido en los presupuestos de egresos de los años posteriores, hasta la total terminación de los pagos relativos.

Cuando los proyectos a que se refiere este artículo correspondan a programas de entidades cuyos presupuestos se incluyan en el Presupuesto de Egresos de la Federación se hará mención especial de estos casos al presentar el Proyecto de Presupuesto a la Cámara de Diputados.

ARTICULO 18.- Los proyectos a cargo de las dependencias del Gobierno Federal que requieran financiamientos para su realización, deberán producir los recursos suficientes para su amortización y las obligaciones que se asuman, en razón de que dichos financiamientos, no deberán ser superiores a la capacidad de pago de las entidades del sector público que los promuevan. La capacidad de pago de las dependencias del Gobierno Federal se establecerá en función de su disponibilidad presupuestal para los ejercicios subsecuentes.

Tratándose de obligaciones derivadas de financiamientos de proyectos de infraestructura productiva de largo plazo, referidos a actividades prioritarias y mediante los cuales las entidades adquieran bienes o servicios bajo cualquier modalidad, cuya fuente de pago sea el suficiente flujo de recursos que el mismo proyecto genere, y en los que se cuente con la previa aprobación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en los términos del artículo 30 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, sólo se considerará, para efectos de la presente Ley, como pasivo directo, a los montos de financiamiento a pagar durante el ejercicio anual corriente y el ejercicio siguiente y el resto del financiamiento se considerará como pasivo contingente hasta el pago total del mismo.

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, diversos documentos

Los proyectos para la prestación de servicios de largo plazo (PPS) son un caso particular de los PPP. La Presidencia de la República ha impulsado los PPS en salud y educación. Su objetivo es establecer contratos de largo plazo con proveedores privados, quienes se harían cargo de construir las instalaciones, que serían operadas por empleados públicos. Concebidos sobre la base de la experiencia del Reino Unido, las principales características de los PPS son (véase Ibarra, 2003): i) el gobierno asigna un contrato al inversionista privado para proporcionar ciertos servicios por un periodo mayor a 15 años; ii) la propiedad de los activos con los que se proporciona el servicio puede ser del inversionista privado o del gobierno; iii) sólo una vez que se proporcionen los servicios y se determine que el desempeño es el adecuado, el gobierno realizará los pagos correspondientes. A diferencia de la inversión tradicional, en los proyectos PPS los pagos se realizan una vez que el contratista inicia la prestación del servicio a satisfacción de la entidad pública que lo encargó. El monto potencial de la inversión es elevado: 780 millones de dólares en proyectos para Comunicaciones y Transportes, 300 millones en Salud, para Hospitales regionales y unidades de especialidades médicas; 230 millones en Educación Pública para centros de educación superior. Como se observa, tanto en el caso de los proyectos desarrollados bajo el alero de la PFI del Reino Unido como en los PPS que se pretende implementar en México, la modalidad contable es similar a la del sector privado: sólo se registra anualmente en las cuentas fiscales una parte de la inversión, que a la sazón incluye los gastos de manutención.

#### **- La metodología de cálculo de la deuda pública de Brasil**

Otro ejemplo de “creatividad contable” es la forma de presentar la evolución de la deuda pública en Brasil. La deuda bruta del Gobierno Federal (el Gobierno Federal está compuesto por la administración directa e indirecta, el sistema público de seguridad social y los fondos públicos federales que no poseen características de intermediarios financieros) corresponde al total de los pasivos del gobierno nacional con los gobiernos subnacionales, el sistema financiero público y privado, el sector privado no financiero y el resto del mundo. Las obligaciones vinculadas al área externa son convertidas a reales por el tipo de cambio de final del período. Los valores de la deuda bruta del Gobierno Federal son calculados sobre la base de la posición de cartera, sin tomar en consideración las operaciones comprometidas por el Banco Central. Para obtener la deuda neta, se deducen los créditos representados por títulos públicos federales que se encuentran en poder de sus órganos de administración directa e indirecta, de fondos públicos federales (inversiones de la seguridad social, del Fondo de Asistencia Social y de otros fondos en títulos públicos) y de los estados y municipios.

Los rubros más significativos de la deuda neta del Gobierno Federal (36,6 puntos del PIB) para 2003 son:

- Los títulos del Tesoro Nacional que no están en poder del Banco Central: deuda pública interna federal compuesta por títulos públicos emitidos por el Tesoro Nacional (+43,3);
- Las deudas securitizadas (+1,4);
- La cartera de fondos constitucionales y otros fondos del Gobierno Federal (-4,7);
- Los recursos del Fondo de Asistencia al Trabajador, FAT (-5,6);
- La Ley 9.496/1997 (-15,4): Las deudas de estados y municipios, renegociadas con el Gobierno Federal en el ámbito del Programa de Apoyo a la reestructuración y el Ajuste Fiscal de los Estados (PARAFE);

- La Ley 8727/1993 (-1,3): Renegociación de las deudas de estados y municipios existentes en 30/6/1993, refinanciadas por la Unión;
- Otras deudas reestructuradas (-1,8);
- Créditos del Gobierno Federal (-2,5);
- Relación con el Banco Central de Brasil (+10,0): Resultado neto entre las disponibilidades del Gobierno Federal en el Banco Central y la cartera de títulos públicos federales del B. Central;
- La deuda externa (+13,9).

La deuda del gobierno federal es informada como bruta y neta con una periodicidad mensual, cuya diferencia en el ejemplo de 2003 asciende a más de 15 puntos porcentuales del PIB en el nivel del Gobierno Federal. La deuda neta del sector público consolidado (compuesto por el gobierno general, el Banco Central y las empresas públicas no financieras de los tres niveles de gobierno) corresponde a la deuda neta del gobierno nacional (es decir el Gobierno Federal y el Banco Central) sumada al saldo neto de endeudamiento de los gobiernos subnacionales con el gobierno nacional, el sistema financiero público y privado, el sector privado no financiero y el resto del mundo. También se incluyen el sistema público de la seguridad social estadual y municipal y los fondos públicos estaduais y municipales que no poseen las características de intermediarios financieros.

A este saldo se le hacen diversos ajustes para llegar al concepto de deuda fiscal neta: por privatizaciones, por ajuste patrimonial, sobre la deuda externa (fluctuaciones cambiarias) y sobre la deuda interna (lo que también incluye fluctuaciones cambiarias al estar buena parte de la deuda interna indizada al dólar). Considerando las diferencias (la deuda bruta era de 76.9 puntos del PIB en el 2003, comparada a una “deuda fiscal neta” de 40.9 puntos) entre las diversas definiciones, la pregunta surge espontánea: ¿cuál es el dato apropiado para un analista macroeconómico, y para hacer un estudio comparativo?

Sin duda, los ajustes realizados sobre la deuda externa y la deuda interna son relevantes, pues dan cuenta del tremendo impacto del tipo de cambio sobre las variables medidas en moneda doméstica como porcentaje del PIB. En tal sentido, se trata de una medición similar al saldo estructural aplicado a la deuda pública, pues muestra lo que sería su evolución si no hubiesen fluctuaciones cambiarias, consideradas en este caso como transitorias.

**Cuadro 5**  
**Deuda pública de Brasil**  
**(en % de PIB)**

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Deuda neta Gobierno Nacional	25.0	29.8	30.6	32.8	35.3	36.2	32.4
Gobierno federal	25.6	29.6	29.8	33.4	35.7	36.6	32.9
Banco central	-0.6	0.2	0.8	-0.6	-0.4	-0.4	-0.5
Deuda bruta Gobierno General	54.8	58.5	64.5	70.6	71.4	76.9	71.8
Deuda neta Gobierno General	39.8	45.7	45.9	51.7	54.2	56.1	51.4
Gobierno federal	25.6	29.6	29.8	33.4	35.7	36.6	32.9
Estados y municipios	14.2	16.1	16.1	18.3	18.5	19.8	18.9
Deuda neta Sector Público consolidado (A)	41.7	48.7	48.8	52.6	55.5	57.2	51.6
Gobierno General	39.8	45.7	45.9	51.7	54.2	56.1	51.4
Banco central	-0.6	0.2	0.8	-0.6	-0.4	-0.4	-0.5
Empresas públicas no financieras	2.6	2.8	2.2	1.6	1.7	1.1	0.2
Ajuste de privatización (B)	-3.2	-3.7	-5.1	-4.8	-4.0	-4.0	-3.5
Ajuste patrimonial (C)	3.3	4.2	4.6	6.2	5.8	5.8	5.4
Ajuste metodológico sobre deuda externa (D)	0.6	3.3	3.8	4.4	8.0	6.4	5.2
Ajuste metodológico sobre deuda interna (E)	0.7	4.4	4.9	6.0	9.6	8.1	6.8
Deuda fiscal neta (A-B-C-D-E)	40.3	40.5	40.6	40.8	36.1	40.9	37.7

Fuente: Banco central de Brasil

Estos tres ejemplos muestran, por una parte, que la imaginación contable no tiene límites en la región, y por otra que la forma de presentar la información no es neutra, sino que está estrechamente vinculada a los objetivos de política. En tal sentido, la conducción de la política fiscal va a ser muy diferente según el indicador que se adopte. Los conceptos tradicionales de saldo de caja y de acervo de deuda pública son pro-cíclicos por definición, y además producen un sesgo en contra de la inversión pública. En la actual etapa de recuperación económica, es por lo tanto urgente trabajar indicadores alternativos cuyo contenido apunte a una política fiscal sostenible en el mediano plazo.

#### 4. Indicadores de “calidad” del gasto público

Así como antiguamente los objetivos del desarrollo se planteaban en general en términos de crecimiento y equidad, en los años recientes se ha puesto énfasis en la reducción de la pobreza como una meta prioritaria. Los organismos internacionales han realizado ingentes esfuerzos en promover presupuestos “pro-pobres”. La iniciativa HIPC representó en tal sentido una oportunidad única, al re-direccionar el ahorro en intereses provenientes de la reducción de la deuda externa al gasto social. Como parte de la condicionalidad asociada, los donantes incitaron a los países favorecidos a definir sus prioridades de gasto. Los estudios indican que, en un total de 26 países, el 65% de los recursos frescos fueron destinados a gasto social (especialmente educación y salud), y el resto a agricultura, redes sociales, infraestructura, gobernabilidad y otros.

Existe sin embargo una preocupación creciente en relación a este exceso de confianza en el papel del gasto social para reducir la pobreza. Algunos estudios plantean que sería deseable un mejor balance entre lo social y otros sectores, especialmente infraestructura y desarrollo rural, para

garantizar impactos positivos sobre el crecimiento económico, una condición necesaria para alcanzar resultados sostenibles en materia de reducción de la pobreza. Como lo plantea una reciente evaluación, “la mayoría de los PRSPs se enfoca en la composición del gasto público, especialmente en las áreas sociales, con mucho menor énfasis en otros aspectos de una estrategia más amplia para estimular el crecimiento con reducción de la pobreza”<sup>10</sup>. Aunque estas experiencias se refieren más bien a los países de menores ingresos, sus conclusiones resultan válidas también para la gran mayoría de América latina, países de ingresos medios. Como se aprecia, no resulta fácil asociar la composición del gasto público a la reducción de la pobreza, a la distribución del ingreso y al crecimiento económico.

La discusión se vuelve más compleja cuando se incorpora este último objetivo. Por ejemplo, los Estados miembros de la Unión Europea, como parte de la estrategia definida en Lisboa en el 2000, acordaron “fortalecer la contribución del sector público al crecimiento redireccionando el gasto público hacia la inversión en capital físico y humano y el conocimiento”. Se hace entonces necesario identificar los componentes del gasto público que son considerados productivos. Los estudios muestran un cierto grado de consenso para el caso de la Unión Europea, mostrando que en promedio los gastos en investigación y desarrollo, educación e inversión en infraestructura son más productivos que otros. Por cierto los efectos productivos del gasto público no dependen necesariamente del monto de recursos utilizado, sino de los impactos logrados.

En cualquier caso, estas breves referencias muestran que es muy difícil establecer prioridades, aún cuando se establecen metas explícitas de reducción de la pobreza. Basta una mirada a la clasificación funcional (cuadro 6). para darse cuenta de la tremenda dificultad de jerarquizar gastos sin tomar en cuenta las especificidades de cada país y situación. Aunque es clara la importancia de asignar recursos a las diversas categorías de protección social, parece peligroso hacerlo en desmedro de otras categorías, igualmente claves en el desarrollo económico y social.

### Cuadro 6

#### La clasificación funcional del gasto

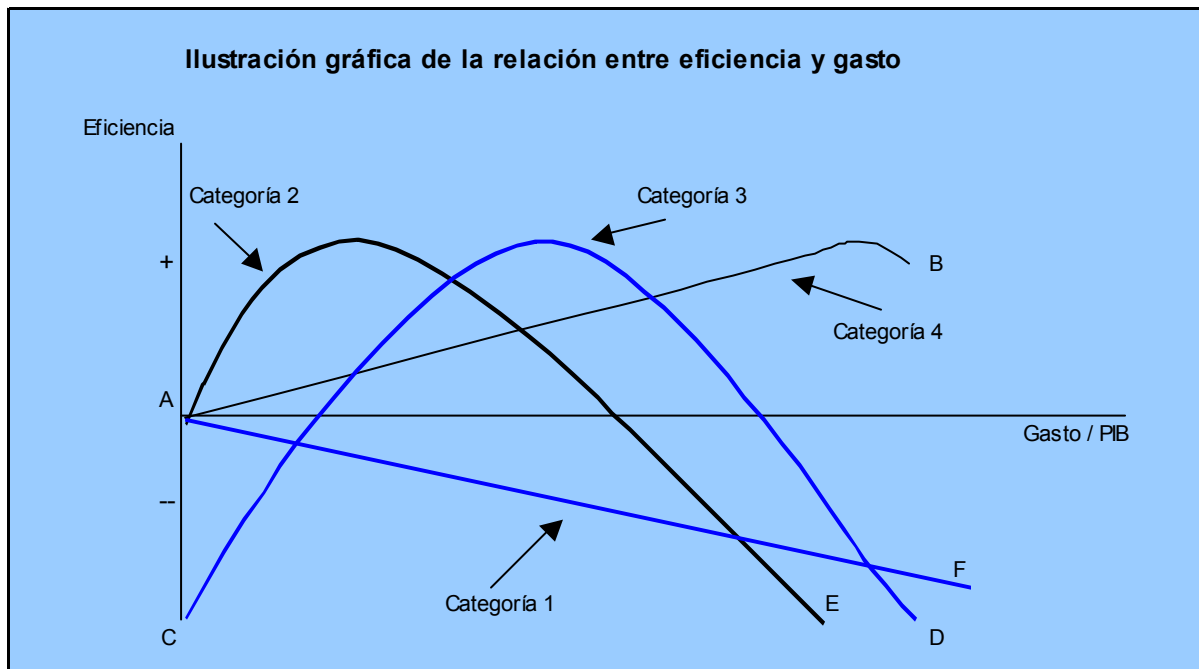
Clasificadores generales	Protección social
1. Servicio públicos generales	1. Enfermedad y discapacidad
2. Defensa	2. Tercera edad
3. Orden público y Seguridad	3. Sobrevivencia
4. Asuntos Económicos	4. Familia y niños
5. Protección Ambiental	5. Desempleo
6. Vivienda y servicios comunitarios	6. Vivienda social
7. Salud	7. Exclusión social
8. Recreación, cultura y religión	8. Otros
9. Educación	
10. Protección social	

Fuente: Naciones Unidas

<sup>10</sup> Ver IMF Independent Evaluation Office (2004): “Report on the Evaluation of poverty reduction strategy papers and the poverty reduction and growth facility”.

Cuando se habla de calidad del gasto público, en términos macroeconómicos, es posible diferenciar cuatro categorías, que son una mezcla entre las clasificaciones funcional y económica. Se definen como “eficientes” aquellos gastos que tienen efectos positivos sobre el crecimiento económico y el empleo. La evidencia empírica entrega un mensaje más bien mitigado: los efectos del gasto público varían según su composición, son positivos en rangos moderados, y pueden rápidamente tornarse negativos si se exceden ciertos límites (ver European Commission, 2002, para una discusión detallada de esta tipología). Esta relación no lineal entre gasto público y crecimiento varía según el tipo de erogaciones, lo que da lugar a las siguientes cuatro categorías (figura 1):

**Figura 1**  
**Calidad y eficiencia del gasto público**



- Categoría 1: pago de intereses, representados por la línea AF en el gráfico; el gasto siempre afectará negativamente el crecimiento y el empleo en la medida en que estos recursos podrían ser destinados a usos productivos.
- Categoría 2: consumo público, pago de sueldos y salarios, gastos en pensiones y sobrevivencia, representados por la línea AE. . En general, los estudios plantean que, aunque estos gastos son eficientes hasta un cierto rango, su crecimiento puede tener efectos negativos sobre el ahorro, la inversión y el crecimiento.
- Categoría 3: enfermedad y discapacidad, exclusión social, vivienda, familia y niños y desempleo, representados por la línea CD. Un gasto por debajo de un cierto nivel reduce la eficiencia, en la medida en que puede inhibir las tasas de participación de la mujer y la

inserción laboral de personas excluidas. Además, cierto nivel de transferencias por desempleo ayuda a flexibilizar el mercado del trabajo y tiende a reducir la excesiva protección laboral. Por cierto esta relación es no lineal; en un cierto punto este tipo de gasto comienza a tener un impacto negativo sobre la eficiencia macroeconómica.

- Categoría 4: educación, políticas activas en el mercado de trabajo, salud, investigación y desarrollo y formación bruta de capital fijo, representados por la línea AB. Estos gastos son positivos para el crecimiento, con un límite de gasto muy superior al de las restantes categorías, aunque por cierto el punto de inflexión también existe.

Como cualquier tipología, esta descomposición tiene ciertos grados de arbitrariedad y múltiples limitaciones. Sin embargo, es útil para tres propósitos. El primero es enfatizar el carácter no lineal del gasto público, en sus efectos macroeconómicos. No se trata así de denostar su crecimiento por razones de eficiencia, ni tampoco de apostar por él como único motor de desarrollo. Es claro que, para la inmensa mayoría de los países de la región, la pendiente de las categorías 2 y 3 es positiva; nos situamos en un nivel de gasto público inferior al óptimo. Ello no obsta por supuesto a la posibilidad de mejoras en su productividad.

El segundo es proponer una diferenciación más ilustrativa que la económica y la funcional. La mera distinción entre gastos corrientes y de capital, aunque muy importante, no es suficiente para la consecución de metas sociales y de política económica<sup>11</sup>. En cuanto a la clasificación funcional, la tendencia a priorizar el gasto social también puede ser una limitante cuando, como se discutió, se reconoce que el crecimiento y la generación de empleos tienen un papel importante en la reducción de la pobreza.

El tercero propósito de esta clasificación es que de ella se deriva una secuencia de mediano plazo para mejorar la calidad del gasto público, en primer lugar reduciendo el peso de los intereses, que en algunos países de la región asciende hasta un 50% del presupuesto aprobado. Cuando se llega a estos niveles, la prioridad es retomar una trayectoria sostenible de la deuda pública. En segundo lugar, acomodando estos recursos frescos para invertir en capital humano. Afortunadamente, en el último quinquenio los recursos destinados a los sectores sociales han aumentado su participación, tanto en relación con el gasto público total como con el PIB. Inclusive, se destaca en el Panorama Social de América Latina de la CEPAL que el gasto público social se ha reorientado a la inversión en capital humano (educación y salud), que tiene efectos redistributivos y sobre el crecimiento más pronunciados que otras categorías. Finalmente, como la CEPAL ha enfatizado<sup>12</sup>, resulta urgente estimular el gasto en infraestructura e investigación y desarrollo, ante las alarmantes disminuciones que se han producido durante los ajustes recientes.

En síntesis, se podrá afirmar que la tarea de mejorar la calidad del gasto público en América Latina pasa por la inversión sostenida en capital físico, humano y en conocimiento. Se han hecho recientes avances en las dos terceras partes del programa, pero quedan por delante desafíos importantes, continuando el esfuerzo de disminución de la carga de intereses y su consecuente liberación de recursos, manteniendo la inversión en capital humano y procurando acelerar el gasto en inversión física y conocimiento. Como existen informaciones más bien limitadas en lo

---

<sup>11</sup> La así llamada regla de oro resulta muy difícil de aplicar, entre otras cosas porque puede distorsionar el balance cambiante entre gastos corrientes e inversión pública según el tipo de políticas y proyectos públicos.

<sup>12</sup> Véase CEPAL, 2004: "Desarrollo productivo en economías abiertas".

referido a la clasificación funcional del gasto, no resulta posible elaborar este indicador sintético de “calidad” del gasto público<sup>13</sup>.

Una inquietud adicional es la vulnerabilidad del gasto social. Aunque ya se ha mencionado el sesgo pro-cíclico del gasto primario en su conjunto, existe una preocupación aún más pronunciada en lo que se refiere al gasto social, por dos razones. Por una parte, el gasto social puede ser aún más pro-cíclico que el resto, debido a su propia naturaleza. Por otra, como se trata de gastos prioritarios, es importante al menos proteger este núcleo duro, si no es posible evitar los ajustes.

La pregunta entonces es, debe haber prelación para el gasto social en el presupuesto público? En muchos países se ha respondido afirmativamente. Una primer opción ha sido “etiquetar” algunos gastos sociales, lo que implica pre-asignar un cierto monto de recursos del presupuesto público. En muchos países de América Latina se establecen constitucionalmente pisos mínimos de gasto en salud o educación, generalmente como porcentaje del PIB. El problema es que, más allá de las buenas intenciones del Legislador, este tipo de mecanismos no elimina el sesgo pro-cíclico del gasto público, pues permite que el gasto social caiga si lo mismo ocurre con el PIB. Más aún, en demasiados casos estos límites no se respetan pues simplemente no se dispone de los recursos y no se ejecutan los presupuestos aprobados. “Etiquetar” el gasto público no soluciona el problema, pues no ataca su raíz: la insuficiencia crónica de recursos públicos en épocas de crisis.

Una segunda opción es “blindar” una parte del gasto público social, lo que supone que las autoridades son capaces de establecer prioridades en la asignación de recursos y de aplicarlas a pesar de las múltiples presiones que se originan en este proceso. Varias experiencias recientes muestran que es posible definir un “núcleo duro” en el gasto social, lo que por cierto contribuye a la gobernabilidad de todo el sistema. En Colombia, la definición del gasto social se eleva al nivel de Ley Orgánica de Presupuesto (recuadro 3).

---

<sup>13</sup> La CEPAL se encuentra en un proceso de levantamiento de las informaciones existentes en materia de clasificación funcional, de manera que es probable que en un plazo breve sea posible introducir este indicador de calidad en las publicaciones periódicas.

### Recuadro 3

#### El gasto social en Colombia

En virtud del mandato contenido en el artículo 350 constitucional, corresponde a la Ley Orgánica de Presupuesto realizar la definición de gasto público social. Este artículo establece, adicionalmente, la prioridad de este gasto sobre cualquier otra asignación, con excepción de casos de guerra exterior o por razones de seguridad nacional. Cabe citar a la Corte Constitucional que en sentencia C-317 de 1998 expresó:

“(…) La prelación del gasto público social - además de la consideración que merece su finalidad -, obedece a la determinación genérica del legislador orgánico, apoyada en un asentimiento más amplio que el ordinario. Este efecto de prelación del gasto social, por lo tanto, no puede darse a partir de la calificación de gasto público social hecha por una simple ley ordinaria. La Corte estima que la delimitación del anotado concepto debe hacerse en la ley orgánica y proyectarse de manera específica en la ley anual de presupuesto. En este caso, la ley ordinaria que se interpone entre la orgánica y la de presupuesto, pretende con base en la definición de la primera precisar su alcance definitivo. Sin embargo, en esa empresa, por lo dicho no autorizada, se expone a convertir toda erogación del presupuesto en gasto público social, puesto que en un Estado social de derecho, difícilmente las apropiaciones son ajenas - de manera inmediata o mediata - al bienestar general y al mejoramiento de la calidad de vida de la población.”

El presente proyecto de ley incorpora una definición de gasto público social que se orienta a la satisfacción de un grupo selecto de necesidades, consideradas prioritarias para el bienestar de la población. Pretende que la aplicación de los recursos no se disperse en múltiples actividades, situación a la que hoy está avocada el gasto público social, como consecuencia de la cláusula final del primer inciso de la definición que dispuso la Ley 179 de 1994, que incorporaba además de actividades específicas “(…) las tendientes al bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población”; en donde, ciertamente, tienen cabida múltiples posibilidades. El cambio en la definición es muy importante. El artículo vigente es de carácter enunciativo, al mencionar algunas actividades y abrir el espacio a todas las demás que tengan cabida en el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población. La propuesta contenida en este proyecto es taxativa, al considerar gasto público social sólo las actividades allí definidas. Se elimina pues, toda posibilidad de incorporar en este componente prioritario del gasto público, actividades que, aunque meritorias e incluso asociadas con preceptos constitucionales, no estén incluidas en la definición.

Así, la propuesta se refiere a las apropiaciones destinadas a la solución de necesidades básicas insatisfechas de salud, educación, deporte, saneamiento ambiental, agua potable, y subsidios para servicios públicos domiciliarios asociados a estos dos últimos conceptos. De la definición vigente se mantienen algunas actividades, se mantiene el deporte que por virtud del acto legislativo 002 de 2002 adquirió el carácter de gasto público social constitucionalmente y finalmente se establecen dentro de esta categoría los subsidios para los servicios públicos domiciliarios en los términos antes señalados. El Gobierno considera que esta definición es más ajustada a la intención del constituyente, que dentro del marco de garantías y derechos vigentes en nuestro Estado Social de Derecho, otorgó la posibilidad exclusiva al legislador de definir los conceptos que se atenderán prioritariamente, dada la innegable limitación de recursos y por consiguiente, la imposibilidad de que exista cobertura plena de los preceptos constitucionales.

De ser aprobada la presente disposición, comenzará una nueva etapa de análisis del presupuesto por parte de las diversas autoridades y los ciudadanos en general, bajo la perspectiva de una nueva definición de gasto público social, que por ser más focalizada, permitirá coberturas superiores, mejor control y estará más acorde con la realidad fiscal del país.

Fuente: “Proyecto de ley por la cual se expide la ley orgánica de presupuesto. Exposición de motivos”, Alberto Carrasquilla, Ministro de Hacienda y Crédito Público

Por supuesto, cada situación amerita respuestas diferentes; parece claro sin embargo que las estrategias de mediano plazo deben apuntar hacia el desarrollo de mecanismos explícitos de protección del gasto público, para atender las enormes necesidades que surgen en las épocas recesivas, por desgracia más frecuentes de lo que quisiéramos.

## **Conclusiones y recomendaciones**

Del examen de las cuentas públicas en la región surge con fuerza la necesidad de establecer criterios comunes para la medición de las actividades del Estado. En particular, los países deben realizar ingentes esfuerzos en los siguientes ámbitos:

1. Avanzar hacia una cobertura de Gobierno General en la rendición de cuentas. La ausencia de consolidación de transferencias entre el Gobierno Central y los subnacionales impide en muchos países tener una visión de conjunto de las finanzas públicas.
2. Transitar hacia la contabilidad en base a devengado, en aquellos países en que aún no es la norma. La migración hacia el nuevo manual también requerirá de otras adaptaciones profundas en el registro y la presentación de los datos fiscales.
3. Incorporar oficialmente medidas de saldos cíclicamente ajustados, de manera a reflejar el impacto del entorno macroeconómico en las cuentas públicas.
4. Informar la magnitud y las modalidades que toman las asociaciones público-privadas, registrando no sólo los pasivos contingentes inherentes a estas actividades sino también los gastos futuros comprometidos, cuando se trata de diferimientos contables de inversión pública.
5. Mejorar la información y las proyecciones presupuestarias en materia de clasificación funcional, de manera a ilustrar las prioridades de gasto de las autoridades.

Estas tareas son costosas, pues requieren de abundantes recursos humanos calificados. Quizás si un resultado tangible de la Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública pueda ser impulsar iniciativas para mejorar la transparencia de las cuentas públicas. También, en la ausencia de organismos especializados en estadísticas fiscales, la CEPAL u otro organismo de alcance regional podría ejercer un papel técnico orientado a mejorar la comprensión de las cuentas públicas por parte de las autoridades, de los analistas y de la opinión pública en general.

## Referencias

- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2004-a): "Desarrollo productivo en economías abiertas", Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_(2004-b): "Balance Preliminar de las economías de América Latina y el Caribe", Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- Comisión Europea (2002): "Public Finance in EMU-2002", Directorate-General for Economic and Financial Affairs, Comisión Europea.
- Dirección de Presupuestos de Chile (2002): "Informe de Finanzas Públicas . Proyecto de Ley de Presupuestos 2003, Ministerio de Hacienda.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (2004-a): "Public-Private Partnerships", Fiscal Affairs Department, Washington.
- \_\_\_\_\_(2004-b): "Public Investment and Fiscal Policy", Fiscal Affairs Department and Policy Development and Review Department, Washington.
- Fondo Monetario Internacional (2001): Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas 2001, Statistics Department, Washington.
- Ibarra Luis, (2003)): "Proyectos para Prestación de Servicios", Noviembre, Presentación en Seminario "Parceria publico privada na prestação de serviços de infra-estrutura, BNDES, 13 y 14 de noviembre, Brasil.
- Ilpes (Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social) (2004): "Un Panorama de la Gestión Pública", Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- Martner, Ricardo y Varinia Tromben (2003), "Tax Reforms and Fiscal Stabilisation in Latin America", in Banca d'Italia, Tax Policy, 5th Public Finance Workshop, Banca d'Italia, 3-5 April 2003, Perugia, Italia.
- Milesi-Ferretti, Gian Maria y Kenji Moriyama (2004): "Fiscal Adjustments in EU Countries: A Balance Sheet Approach", Working Paper N. 04/143, Fondo Monetario Internacional, Washington.

## ESTADÍSTICAS DE LAS FINANZAS PÚBLICAS EN AMÉRICA LATINA: COBERTURA INSTITUCIONAL Y METODOLOGÍA DE CONTABILIDAD

Pais	Gobierno central	Gobierno general	Sector público no financiero	Fuentes de información	Metodología
Argentina	X		X	Oficina Nacional de Presupuesto del Ministerio de Economía.	MEFP 1986. Registro: base caja y devengado.
Bolivia	X	X	X	Ministerio de Hacienda, UDAPE, Banco central.	MEFP 1986. Registro: base devengado excepto algunas transacciones que se registran en base caja.
Brasil	X	X	X	Secretaría do Tesoro Nacional y Banco central.	Metodología mixta entre clasificación económica y funcional. Registro: base caja para transacciones del Gobierno central (excepto pago de intereses que se registran en base devengado). Registro de las transacciones de los Estados y Municipios: en base devengado.
Chile	X	X	Empresas públicas	Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda.	MEFP 2001. Registro: base devengado.
Colombia	X		X	Ministerio de Hacienda (CONFIS) y Banco central.	MEFP 1986. Registro: base caja.
Costa Rica	X	X	X	Autoridad presupuestaria del Ministerio de Hacienda.	MEFP 1986. Registro: base caja.
Ecuador	X		X	Banco central.	MEFP 1986. Registro: base devengado (SPNF) y base caja (GC).
El Salvador	X	X	X	Banco central de Reserva.	MEFP 1986. Registro: base caja.
Guatemala	X			Ministerio de Finanzas	MEFP 1986. Registro: sistema mixto.
Haití	X		X		
Honduras	X		X		MEFP 1986. Registro: base devengado.
México	X		X	Secretaría de hacienda y crédito público.	MEFP 1986 con algunos aspectos particulares a México. Registro: base caja modificada.
Nicaragua	X	X	X	Banco central.	MEFP 1986.
Panamá	X		X	Ministerio de Economía y Finanzas.	MEFP 1986. Registro: sistema mixto (ingresos en base caja y gastos en base vencimiento de pago).
Paraguay	X		X	Ministerio de Hacienda.	MEFP 1986. Registro: sistema mixto para SPNF y base caja para Administración central.
Perú	X	X	X	Banco central de Reserva.	MEFP 1986. Registro: sistema mixto para gobierno central y gobierno general, base caja para operaciones de las empresas públicas no financieras.
R. Dominicana	X			Banco central y Secretaría de Finanzas.	MEFP 1986. Registro: sistema mixto.
Uruguay	X	X	X	Ministerio de Economía y Banco central.	MEFP 1986. Registro: sistema mixto para gobierno general (MEF), base caja para gobierno central, El Banco central publica además estadísticas con criterio "por debajo de la línea" para todas las coberturas.
Venezuela	X		X	Oficina de Estadísticas de las Finanzas Públicas del Ministerio de Finanzas.	MEFP 1986. Registro: base caja.

Fuente: CEPAL, sobre la base de información oficial.

Cuadro 2

**AMERICA LATINA: CLASIFICACION FUNCIONAL DEL GASTO**

<b>País</b>	<b>Administración central</b>	<b>Gobierno central</b>	<b>Gobierno general</b>	<b>Sector público</b>
Argentina	CGF1980 (80-02)			CGF1980 (80-02)
Bolivia	CGF1980 (90-03)			GS (95-03)
Brasil			CFG (80-04)	
Chile		CGF2000 (87-03)		
Colombia				
Costa Rica				CFG1980 (87-02)
Ecuador		CSG (86-04)		
El Salvador				
Guatemala	CFG1980 (95-04)			
Haití				
Honduras				
México	CFG			
Nicaragua				
Panamá				
Paraguay	CGC			
Perú				
R. Dominicana	CFG1980 (95-04)			
Uruguay				
Venezuela	CFG1980 (99-02)			

**Fuente:** CEPAL, sobre la base de información oficial.

**Notas explicativas:** **GS:** gasto social; **CFG2000:** clasificación funcional del gasto según Naciones Unidas (2000); **CGF1980:** clasificación funcional del gasto según metodología Naciones Unidas (1980). **CFG:** clasificación funcional del gasto según otra metodología. **CSG:** Clasificación sectorial del gasto público.

Cuadro 3

**AMÉRICA LATINA: INFORMACIÓN SOBRE INGRESOS TRIBUTARIOS**

País	Datos anuales	Datos mensuales	Cobertura	Fuentes de información
Argentina	1990	1997	GC, GG	Subsecretaría de Ingresos Públicos
Bolivia	1990	Año en curso	GC, GG	UDAPE, Servicio de Impuestos Nacionales
Brasil	1985	1994	GC, GG	Secretaría de Receita
Chile	1987	Año en curso y anterior	GC	Dirección de Presupuestos
Colombia	1995	2001	GC	Ministerio de Hacienda, DIAN
Costa Rica	1987		GC	Ministerio de Hacienda
Ecuador	1990	Año en curso	GC	Ministerio de Economía y Finanzas, Servicio de Rentas Internas
El Salvador				
Guatemala	1995	1995	GC	Ministerio de Finanzas Públicas y Superintendencia de Administración Tributaria
Haití				
Honduras				
México	1990	1990	GC, GG	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
Nicaragua				
Panamá	1990	1995	GC, GG	Ministerio de Economía y Finanzas, Dirección General de Ingresos
Paraguay	1980		GC	Ministerio de Hacienda
Perú	1998	1998	GC	Ministerio de Economía y Finanzas y Superintendencia Nacional de Administración Tributaria
R. Dominicana	1992	Año en curso y dos anteriores	GC	Banco Central y Dirección General de Impuestos Internos
Uruguay	1982	Año en curso y anterior	GC	Dirección General de Impuestos
Venezuela	1996	Año en curso y anterior	GC	Ministerio de Finanzas y Servicio Nacional Integrado de Administración Tributaria y Aduanera

**Fuente:** CEPAL, sobre la base de información oficial.

**Nota:** GC: gobierno central; GG: gobierno general.

Cuadro 4

## AMÉRICA LATINA Y CARIBE: DISPONIBILIDAD DE INFORMACIÓN PRESUPUESTARIA

País	Disponibilidad Proyecto Ley	Proyecciones macroeconómicas	Estimaciones de ingresos y gastos	Cobertura	Información años anteriores
Argentina	X	X	X	SPN	X
Bolivia	NO				
Brasil	X	X	X	GC, SP	X
Chile	X	X	X	GC	X
Colombia	X	X	X	GC	X
Costa Rica	X	X	X	GC	X
Ecuador	X	X	X	GC e INSS	X
El Salvador	X	X	X	GC	X
Guatemala	X	X	X	GC	X
Haití					
Honduras	X	X	Poco detalle	GC	X
México	X	X	X	SP	X
Nicaragua	X	X		GC	X
Panamá	X	X		GC, SPNF	
Paraguay					
Perú	X	X	X	GC, GG, SPNF	X
R. Dominicana					
Uruguay					
Venezuela	X	X	X	GC	X

**Fuente:** CEPAL, sobre la base de información oficial.

**Nota:** GC: gobierno central; GG: gobierno general; SP: sector público; SPNF: sector público no financiero; INSS: Instituto Nacional de la Seguridad Social