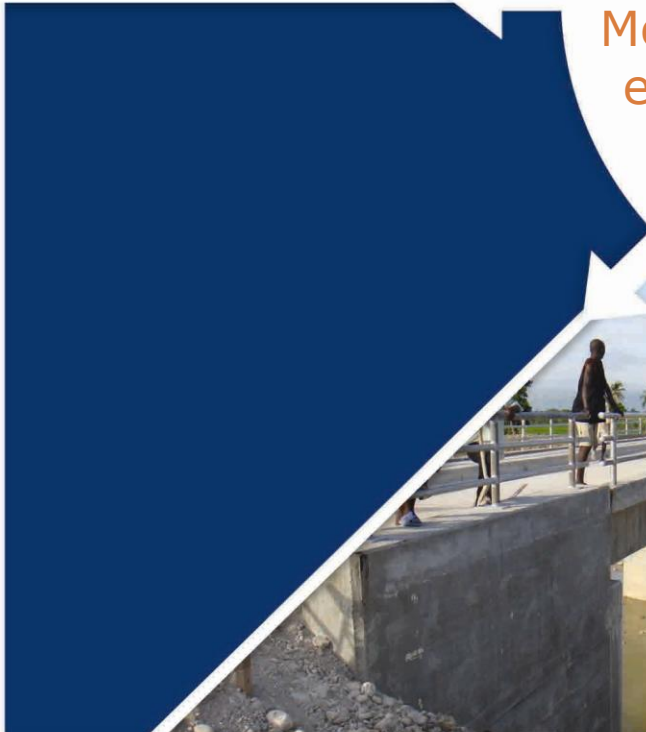




## La Realidad Fiscal

Módulo 1 – Gasto público:  
estructura, estabilidad y  
procesos de decisión



**Director del curso**

Eduardo Lora

**Coordinador del curso**

Carlos Gerardo Molina

**Autor del módulo**

Eduardo Lora



El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) es titular de todos los derechos de autor sobre la versión original de esta obra. El uso, transformación, reproducción, distribución y comunicación total o parcial de esta obra puede ser autorizado por el BID bajo los términos de una licencia, los cuales pueden consultarse en el siguiente enlace electrónico <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=36550852>. Para los efectos de la licencia dicho enlace electrónico constituye el URI (Identificador Uniforme de Recurso). Esta licencia contiene restricciones y limitaciones de responsabilidad. Para el otorgamiento de la licencia se requiere, en todo caso, de un acuerdo escrito y firmado entre el BID y el licenciatario que incorpore los términos que aparecen en el enlace electrónico antes indicado. Para más información sírvase escribir a [PID-INDES@iadb.org](mailto:PID-INDES@iadb.org)

**Nota:** Las opiniones incluidas en los contenidos corresponden a los autores de los mismos y no reflejan necesariamente la opinión del Banco y del INDES.

## Índice

Introducción .....	4
Tamaño del Gasto Público .....	9
Composición del Gasto Público.....	11
La inestabilidad del gasto público .....	18
Cómo se decide cuánto y en qué gastar .....	22
El papel de las instituciones presupuestarias.....	24
La política de los procesos presupuestales .....	27
Las preasignaciones presupuestales: un remedio peor que la enfermedad .....	31
Fuentes y lecturas recomendadas.....	35

## Objetivos de Aprendizaje

- Conocer el papel de las instituciones presupuestarias en relación al gasto público.
- Analizar los elementos que contribuyen al tamaño, composición, y comportamiento del gasto público.
- Establecer las consecuencias económicas y políticas de las rigideces presupuestales.
- Conocer las etapas y responsables de la elaboración del presupuesto.

## Preguntas para Activar Conocimientos Previos

- ¿Qué conoce sobre los patrones del gasto público de su país?
- ¿Podría comparar el gasto público de su país con algún estándar internacional?
- ¿Por qué es inestable el gasto público?
- ¿Conoce quiénes son los responsables del proceso presupuestal?

## Introducción

Toda campaña política involucra las más diversas promesas sobre lo que el gobierno debería estar haciendo y no hace. Algunas de estas promesas buscan promover el bienestar de amplios sectores de la población, otras pueden ser tan específicas como rescatar de la quiebra a alguna empresa o construir un estadio de fútbol.

Por supuesto, entre las promesas de campaña y las realizaciones de un gobierno o de un partido político puede haber grandes distancias, y serán las realizaciones las que terminen afectando el gasto público. Qué tan grande o pequeño sea el gasto público dice muy poco sobre la calidad de las políticas públicas o sobre si el gobierno debería gastar más o menos. Sin embargo, es útil preguntarse qué tan grande es el gasto público de un país en relación con algún estándar internacional porque ello ayuda a entender qué tantos ingresos tributarios y de financiamiento necesita para operar y de qué tantas responsabilidades puede ocuparse. También es importante analizar el comportamiento de ese gasto público agregado, es decir qué tanto fluctúa y de qué dependen esas fluctuaciones.

*Sería deseable que el gasto público se moviera en forma contracíclica, es decir aumentando en la parte baja del ciclo económico y viceversa, puesto que ello ayudaría a estabilizar la actividad económica agregada, y por lo tanto los ingresos de la población*

Pero, como veremos, lo que ocurre es justamente lo contrario, y es muy importante entender por qué.

El tamaño, la composición, y el comportamiento del gasto público no son el resultado de la decisión de un planificador benevolente que busca maximizar el bienestar de la población. Son el producto de un proceso presupuestal, que, aunque tenga en consideración elementos de juicio técnicos, es una negociación política, y como tal reflejará las características que imperan en el juego político más general. Por ejemplo, la inestabilidad en las reglas del sistema político posiblemente dará lugar a fluctuaciones inapropiadas del gasto público y a efectos indeseables sobre la economía.

El gasto público es apenas una dimensión de la política fiscal. En otros módulos de este curso, prestaremos atención a los impuestos, la deuda pública, la descentralización fiscal, la seguridad social en pensiones y las privatizaciones (y nacionalizaciones), cubriendo así las principales áreas de la política fiscal.

Como la jerga fiscal puede ser confusa, el lector puede encontrar útil la lista de conceptos fiscales básicos que aparecen en el Recuadro 1. También es importante entender la estructura básica de un balance fiscal, siguiendo el ejemplo que se presenta en el Cuadro 1, que se refiere al gobierno general de Chile de 2009. Como es usual, todas las cifras se presentan tanto en valores corrientes, como en porcentajes del PIB.

### Recuadro 1. Algunos conceptos fiscales básicos

Hay diferentes niveles de gobierno que pueden intervenir en la política fiscal. Cuando se habla de gobierno, sin ningún adjetivo, usualmente se trata del gobierno nacional. Cuando se incluye al sistema de seguridad social y a los establecimientos públicos no financieros se le denomina administración pública nacional. Cuando incluye además al gobierno subnacional (estados, departamentos, municipios) y otras entidades subnacionales se le denomina gobierno general. Y si tiene en cuenta a las empresas públicas se le denomina sector público.

**Los ingresos totales** comprenden los ingresos corrientes y de capital, y pueden incluir también las donaciones (pero no los recursos de financiamiento).

**Ingresos corrientes** son los ingresos tributarios (por impuestos a la renta, IVA, aranceles, etc.) y los ingresos corrientes no tributarios (rentas de las propiedades del Estado, rendimientos financieros, etc.)

**Ingresos de capital** son los generados por la venta de activos (por privatizaciones, por ejemplo).

**Los gastos totales** son los gastos corrientes y de capital. También pueden descomponerse por destino o sector del gasto (administración general, educación, salud, justicia, defensa, etc.)

**Los gastos corrientes** pueden descomponerse según el tipo de gasto en sueldos y salarios, compras de bienes y servicios, pagos de intereses, subsidios y transferencias corrientes y otros gastos corrientes.

**Gastos de capital** son aquellos gastos destinados a adquirir activos de capital fijo (como inmuebles, equipos, vehículos), más las transferencias de capital y otros gastos de capital.

**Inversión pública** es la parte de los gastos de capital destinada a adquirir nuevos

bienes de infraestructura pública (sin incluir terrenos ni compras de bienes usados). Por consiguiente, es solo una parte de los gastos de capital.

**Gasto público social** es el gasto tanto corriente como de capital destinado a proveer los servicios de educación, salud y otros servicios “sociales” (seguridad y protección social, vivienda social, etc.).

**Balance fiscal** (superávit o déficit) es la diferencia entre los ingresos totales y los gastos totales. Usualmente se expresa como porcentaje del PIB. El balance fiscal puede referirse a al gobierno nacional, al gobierno general (que incluye a los gobiernos subnacionales) o al sector público en general (si incluye además a las empresas públicas).

**El financiamiento total** es, por razones contables, idéntico, pero con signo contrario, al balance fiscal, y comprende los recursos de emisión monetaria (préstamos y utilidades recibidas del banco central) y el crédito neto (es decir, los desembolsos menos las amortizaciones) de todas las modalidades de crédito externo e interno.

**Balance primario (superávit o déficit)** es el balance fiscal sin incluir entre los gastos los pagos de intereses de la deuda, y por consiguiente es la diferencia entre los ingresos totales y el gasto primario (sueldos y salarios, compras de bienes y servicios, subsidios y transferencias y otros gastos corrientes). Puede referirse al gobierno nacional o al gobierno general.

**Balance estructural (superávit o déficit)** es el balance fiscal excluyendo los ingresos y gastos transitorios o cíclicos. Intenta medir el balance fiscal que se tendría en condiciones normales. Igualmente, puede referirse al gobierno nacional o al general.

**Cuadro 1. Chile: Balance Fiscal del Gobierno General, 2009**

	Pesos chilenos corrientes /a	% PIB
<b>Ingreso total</b>	19.858.865	21,7
Ingresos corrientes	19.801.014	21,6
Ingresos tributarios (incluyendo contribuciones sociales)	15.756.477	17,2
Ingresos no tributarios	3.838.355	4,2
Ingresos de capital	57.851	0,1
<b>Gasto total</b>	23.797.395	26,0
Gastos corrientes	19.398.358	21,2
Sueldos y salarios	5.459.528	6,0
Compras de bienes y servicios	2.736.656	3,0
Pagos de intereses	475.520	0,5
Subsidios y transferencias corrientes	10.392.906	11,3
Otros gastos corrientes	333.748	0,4
Gastos de capital	4.399.037	4,8
Adquisición de activos de capital fijo	2.686.736	2,9
Transferencias de capital	1.712.301	1,9
Otros gastos de capital	0	0
<b>Balance fiscal [Ingreso total - Gasto total]</b>	(3.938.530)	-4
<b>Balance primario [Ingreso total - (Gasto total - pagos de intereses)]</b>	(3.463.010)	-4
<b>Financiamiento total</b>	3.938.531	4,3

Fuente: CEPAL (2010). [Cepalstat](#). Consultada en línea de Febrero 10, 2011

a/ Cifras preliminares.



## Tamaño y estructura del gasto público

### Tamaño del Gasto Público

En comparación con los países desarrollados, los países latinoamericanos tienen gobiernos relativamente pequeños: mientras que el gasto público total en los primeros representa 41,4% del PIB, en la región alcanza apenas el 26,8% del PIB. Sin embargo, esta es una comparación engañosa por varias razones. En primer lugar, porque dentro de América Latina hay una gran diversidad:

➔ Como se observa en el gráfico 1, el gasto público en Ecuador y Brasil representa cerca del 40% del PIB de esos países, un coeficiente prácticamente igual al de los países desarrollados. Los gobiernos de Argentina, Bolivia y Venezuela también son relativamente grandes, pues el gasto público en estos países es aproximadamente la tercera parte del PIB. Por otro lado, estos cálculos incluyen todos los

niveles del gobierno (nacional y sub-nacional), que en parte pueden estar financiados con los excedentes o los impuestos de las empresas comerciales del Estado, pero no incluyen los gastos que hacen dichas empresas, o los recursos que controlan. Por consiguiente, el tamaño del sector público en algunos de los países latinoamericanos es realmente abultado. Pero, de igual forma, algunos países de la región, como El Salvador, Paraguay, Perú y República Dominicana, tienen gobiernos de tamaño relativamente modesto, con niveles de gasto público que no llegan al 20% del PIB. La comparación con los países desarrollados también es engañosa si se tiene en cuenta el nivel de desarrollo de los países. En general, países con niveles de ingreso per cápita más alto tienden a dedicar una parte mayor del PIB al gasto público, aunque

#### Gasto Público

#### COMPARATIVA:

- Países Desarrollados: 41,4% del PIB
- Latinoamérica: 26,8% del PIB

dependiendo de características institucionales y de condiciones históricas. En efecto, cuando se compara a América Latina con los demás países en desarrollo, el gasto público de la región se encuentra dentro de los patrones normales de estos países, dados sus niveles de ingreso per cápita.

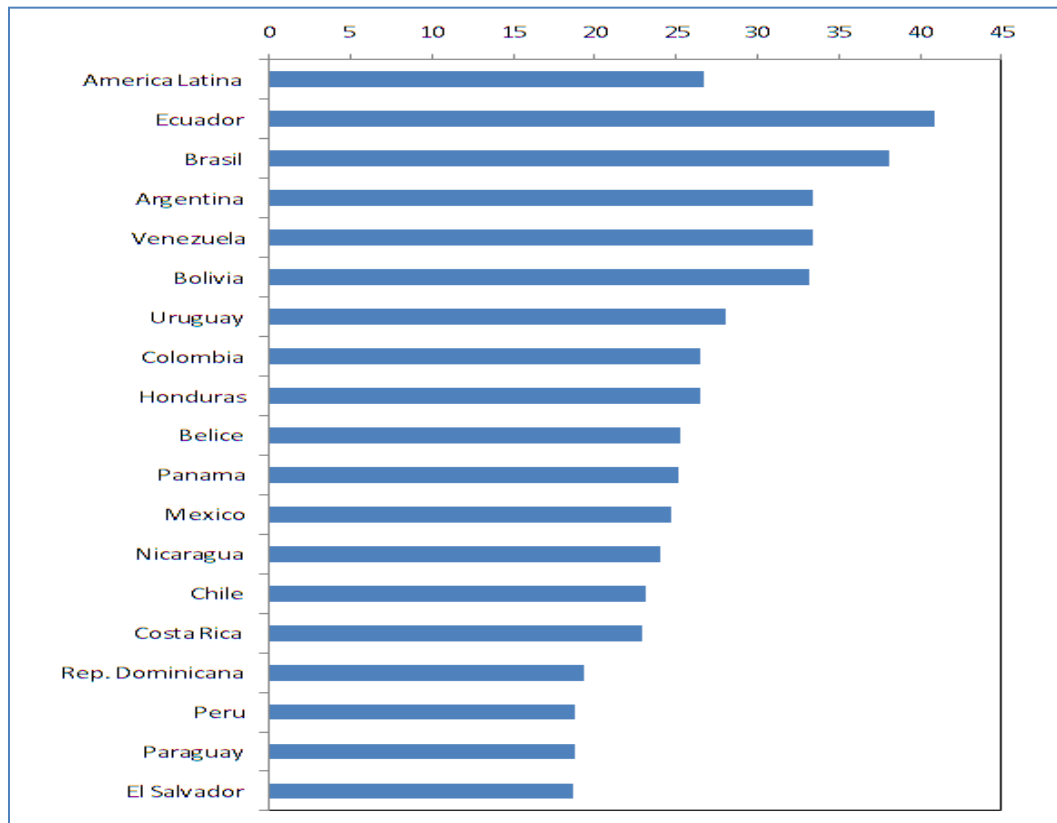
De forma semejante, si se compara a América Latina, no con los países desarrollados en la actualidad, sino con estos mismos países cuando tenían niveles de desarrollo semejantes a los latinoamericanos, se encuentra que los gobiernos de América Latina no son pequeños.



En efecto, la participación promedio del gasto público en las economías desarrolladas durante la década de los años treinta era aproximadamente 22%, nivel inferior al de América Latina en 2008. La noción de que los gobiernos latinoamericanos son pequeños tendía a ser más cierta en décadas pasadas. Pero en la década del 2000 el tamaño promedio de los gobiernos pasó de 22% a 26,8%, con aumentos especialmente importantes en Bolivia, Ecuador y Venezuela.

## Gráfico 1. Gasto Total del Gobierno General, 2008

(Porcentaje del PIB)



Fuente: [World Economic Outlook](#) del FMI y [World Development Indicators](#) del Banco Mundial.

### Composición del Gasto Público

Pasando del tamaño a la composición del gasto público, hay varios rasgos notorios que vale la pena destacar:

El gasto público, que en promedio equivale a unos 27 puntos porcentuales del PIB como hemos visto, se destina en su mayor parte a gastos corrientes (cerca de 20% del PIB). Típicamente, el pago de la nómina de funcionarios públicos absorbe entre una cuarta y una tercera parte del gasto público total y en promedio representa el 7% del PIB. Aunque diversas reformas de la administración pública en la década del noventa redujeron el empleo público, uno de cada cinco latinoamericanos empleados está vinculado laboralmente al sector público. En promedio,

los gobiernos ocupan al 3% de la población. Chile y Colombia son las burocracias de menor tamaño relativo, mientras que en Panamá, Uruguay y Venezuela, para mencionar solo algunos casos, la administración pública ocupa más del 5% de la población. Sólo dos países en América Latina –Brasil y Chile—tienen burocracias funcionales, eficientes, autónomas y, sobre todo, sintonizadas con las prioridades de los gobiernos. Un amplio grupo de países, que incluye a Bolivia, Ecuador, Perú y todos los países centroamericanos con la excepción de Costa Rica, presentan indicadores insatisfactorios de calidad burocrática.

*La calidad de la burocracia depende no solo de la remuneración de los funcionarios públicos. Mucho más importante es que la selección de personal se base en criterios de mérito, que se utilicen evaluaciones de desempeño para los promociones y que haya flexibilidad en la gestión de los recursos humanos de las administraciones públicas*



La inversión<sup>1</sup> absorbe menos de una quinta parte del gasto público, lo que resulta en tasas de inversión pública como proporción del PIB en promedio de apenas 5% del PIB en años recientes (frente a más de 8% en promedio en África o Asia). Las privatizaciones en los sectores de infraestructura en la década del noventa intentaron elevar la inversión total en infraestructura, pero los resultados fueron modestos pues las reducciones en la inversión pública no quedaron compensadas con aumentos de la inversión privada en infraestructura. De esta forma, mientras que se necesitaría invertir cerca del 6% del PIB para tener en dos décadas la calidad de la infraestructura que tenían en el 2000 Corea del Sur o China, la inversión total en infraestructura en América Latina

---

<sup>1</sup> Téngase en cuenta que la definición de inversión que se utiliza en la contabilidad fiscal es muy estrecha, pues incluye solamente gastos en bienes físicos durables, y por lo tanto excluye gastos de “inversión social”, como son los gastos corrientes para el funcionamiento de las escuelas, hospitales, etc.

ha fluctuado alrededor del 2% del PIB (excepto hacia finales de la década del 2000, cuando parece haberse elevado a 3-4% del PIB). Considerando el nivel de desarrollo de los países, la calidad de la infraestructura está por encima de los estándares internacionales solamente en Chile, El Salvador y Panamá. Las deficiencias de infraestructura son especialmente severas en Argentina, Bolivia y Paraguay. En general, es muy baja la eficiencia con la que se usan los recursos de inversión pública en América Latina. Los proyectos no se seleccionan ni se evalúan técnicamente. Con excepciones notables, como Perú, pocos países tienen oficinas de evaluación de proyectos de inversión que ayuden a seleccionar buenos proyectos y a priorizar las decisiones de gasto. Muchos recursos se desperdician en corrupción, conflictos legales y demoras burocráticas.

*Los recursos de inversión son muy vulnerables a los recortes presupuestales lo que contribuye a la ineficiencia pues atrasa los proyectos y perjudica el mantenimiento de la infraestructura existente*



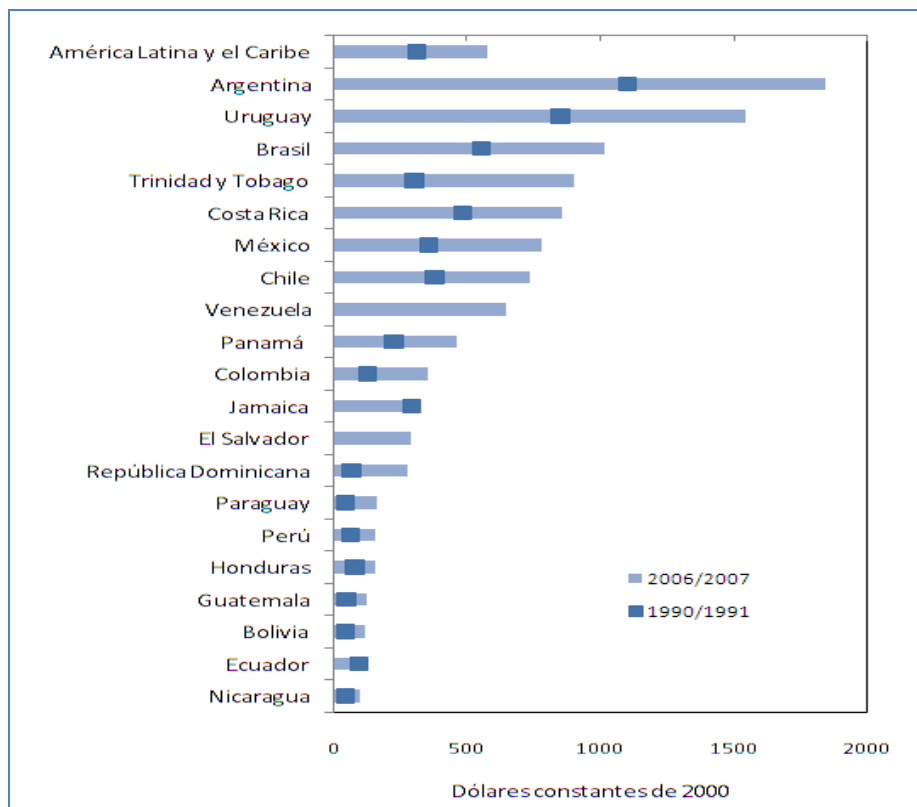
En contra de la creencia generalizada, los gobiernos latinoamericanos dedican al gasto social (que en su mayor parte es gasto corriente) una proporción *mayor* de recursos fiscales que otras regiones del mundo en desarrollo (los gastos públicos en educación y salud absorben 6% más del gasto público primario que en el resto del mundo en desarrollo). Como proporción del PIB, el gasto social total solo es sustancialmente inferior al de los antiguos países comunistas de Europa del Este y Asia Oriental, donde hay elevados gastos de pensiones y protección social. Si la comparación se hace con los países desarrollados

cuando tenían los niveles de ingreso actual de los latinoamericanos, se encuentra que el gasto social (en educación y salud) supera lo esperado.

➔ El gasto social ha ganado peso recientemente en América Latina. Como porcentaje del PIB, aumentó más de 3 puntos porcentuales entre 1990 y 2007, al pasar de 7.2% a 11.3%. En niveles reales per cápita, también tuvo un importante incremento, al aumentar de \$288 por persona (en US\$ constantes de 2000) a principios de los noventa a \$556 por persona en 2007, según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).



**Gráfico 2. Gasto Social per cápita, períodos 1990/1991 y 2006/2007**



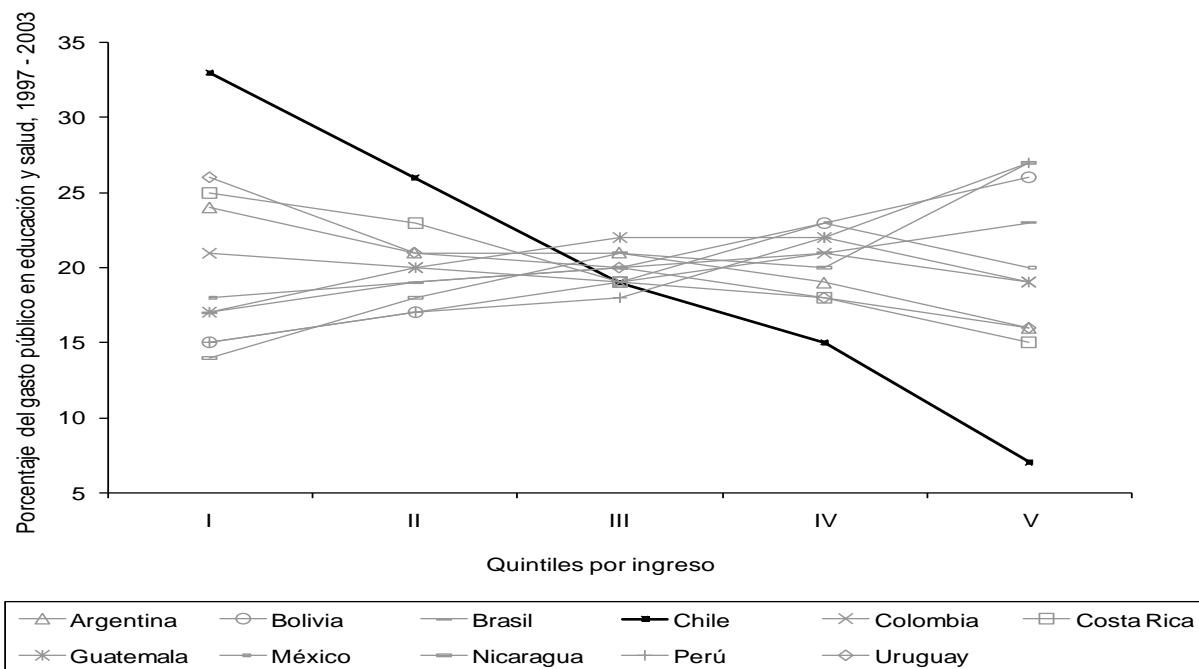
Fuente: CEPAL (2009). [Panorama Social de América Latina 2009](#). Santiago de Chile.

Los datos de Perú y Bolivia corresponden a 2000-01. No hay datos para El Salvador y Venezuela en 1990-91, El cálculo para América Latina y el Caribe es un promedio simple y no incluye a El Salvador ni Venezuela.

➡ Aunque el gasto social haya ganado peso dentro del gasto público y, en promedio, para la región no sea bajo, actualmente para los patrones internacionales, como se observa en el Gráfico 2, es muy reducido en algunos países. Además, por regla general, muy pocos de esos recursos se destinan a los grupos más pobres de cada país. Con la excepción de Chile, donde el gasto social es claramente progresivo, el total del gasto en educación y salud tiende a distribuirse aproximadamente por igual por niveles de ingreso (ver Gráfico 3).

➡ En general, el gasto en educación primaria se distribuye en forma progresiva, pero en los demás niveles de educación tiende a concentrarse en los grupos de ingreso más alto, debido a que la deserción escolar es un fenómeno más común entre los jóvenes de familias pobres. En salud, la distribución de los gastos difiere mucho de unos países a otros: es francamente progresiva en Argentina, Chile, Costa Rica, El Salvador y Honduras; aproximadamente plana en Colombia y Uruguay, y fuertemente regresiva en Bolivia.

**Gráfico 3. Distribución del gasto público social (educación y salud) entre quintiles de ingreso, 1997-2003**



Fuente: [Cepal](#) . 2005. "Panorama Social de América Latina 2005". CEPAL: Santiago de Chile.

Aparte de ser poco progresivo, el gasto social en educación y salud está afectado por importantes ineficiencias. Aunque la matrícula escolar y la cobertura de los servicios de salud han tendido a aumentar desde comienzos de la década de 1990, los mayores recursos dedicados a estos sectores no se han asignado con criterios de eficiencia. Buena parte de esos recursos se han destinado a aumentos de salarios, especialmente a los maestros, no siempre con criterios de desempeño ni de mejoras en las prácticas educativas, la organización de las escuelas o los incentivos con que operan maestros y escuelas. Tanto en el sector de educación como en el de salud las reformas orientadas a mejorar la eficiencia han sido poco efectivas debido a la resistencia de las organizaciones sindicales y a las deficiencias de la administración pública. La ausencia de evaluaciones rigurosas de los programas y las innovaciones en estos



sectores ha limitado la emulación de los éxitos y reforzado la tendencia a mantener el status quo.



La falta de progresividad del gasto social es aun más pronunciada cuando se tiene en cuenta el gasto en pensiones. El sistema de pensiones de la región se caracteriza por ofrecer beneficios muy altos para muy pocos. Solo 27% de la fuerza de trabajo latinoamericana se encuentra afiliada a los sistemas de seguridad social, y apenas una cuarta parte de los mayores de 65 años recibe pensiones. Puesto que las tasas de afiliación a la seguridad social son más altas para los grupos de ingresos más altos, el gasto en pensiones es el más regresivo de todos los tipos de gasto social. Aunque la población en edad de retiro en los países latinoamericanos es una proporción menor de la que tenían los países desarrollados cuando alcanzaron el nivel actual de desarrollo de América Latina, y aunque las tasas de afiliación a los sistemas de pensiones son muy bajas, estos sistemas están ya agobiados por elevados déficit corrientes (o de caja) y actuariales, es decir, la diferencia entre las reservas acumuladas y las obligaciones adquiridas.



El componente del gasto público más focalizado en los segmentos pobres está constituido por los programas de transferencias condicionadas, tales como Oportunidades en México, Bolsa Familia en Brasil o Familias en Acción en Colombia. Los beneficiarios de estos programas son familias en condiciones de pobreza (según criterios que varían de país a país) con hijos en edad escolar que asisten regularmente a la escuela y a chequeos de salud. Estos programas cuestan menos de 1,5% del PIB (en algunos casos apenas 0,1-0,2% del PIB) y tienen un gran impacto redistributivo, no sólo por proveer ingresos, sino por intentar romper los círculos de pobreza causados por la falta de educación o de salud.

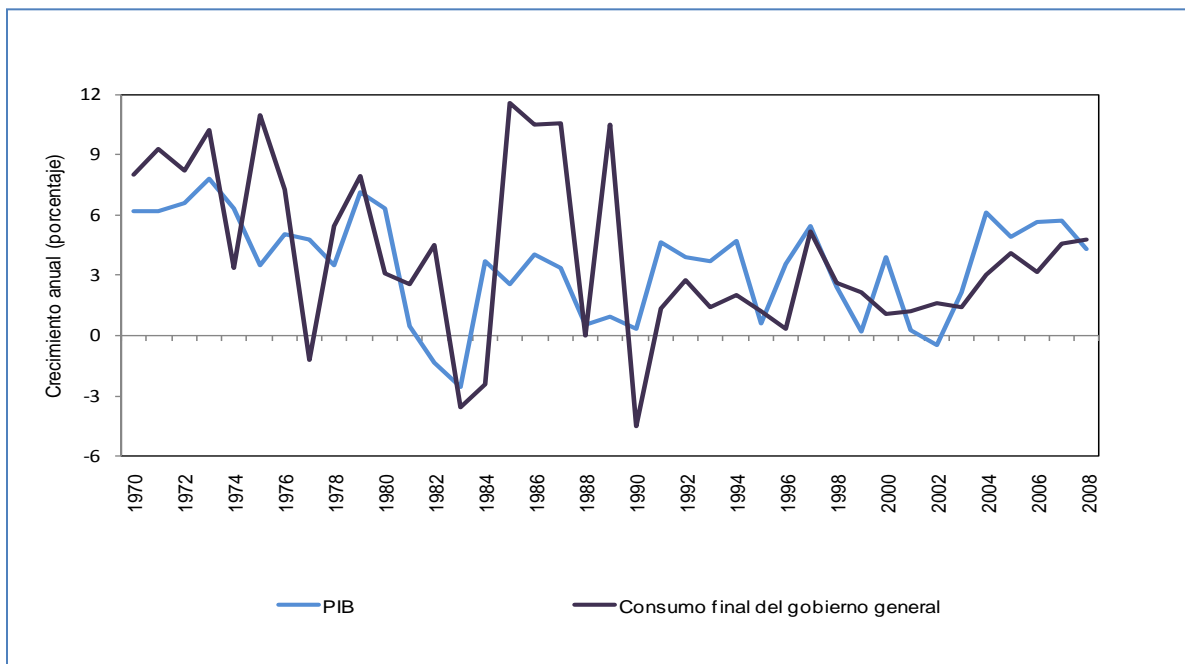
## La inestabilidad del gasto público

El tamaño del gasto público de cualquier país dista de ser una constante, pues está afectado por factores económicos y políticos muy diversos, como veremos en este módulo.

*Idealmente, desde un punto de vista macroeconómico, es deseable que el gasto público aumente cuando hay una desaceleración temporal de la actividad económica y viceversa, ya que de esta forma puede ayudar a estabilizar la demanda agregada y a suavizar los ciclos económicos*

Pero en los países en desarrollo, y en los latinoamericanos en particular, tiende a ocurrir exactamente lo contrario: el gasto público se mueve en la misma dirección que la actividad económica y por consiguiente contribuye a amplificar los ciclos económicos (véase el Gráfico 4).

**Gráfico 4. Prociclicidad del consumo del gobierno, 1970-2008**



Fuente: Banco Mundial (2010). [World Development Indicators](#) en línea.

*¿Cómo saber qué tan procíclico o contracíclico es el gasto público?*

Una forma de saber qué tan procíclico o contracíclico es el gasto público en un país consiste en medir (con un coeficiente de correlación) qué tan semejantes son las tasas de crecimiento del PIB y del gasto público a través del tiempo (quitándoles previamente a ambas tasas su componente tendencial).

➡ En Guatemala, Nicaragua, Perú, Uruguay o Venezuela, más del 40% de las fluctuaciones del PIB entre 1960 y 2003 se reflejaron en fluctuaciones del gasto público en la misma dirección, implicando una fuerte prociclicidad (Cuadro 2). Más aun, la amplitud de las fluctuaciones del gasto público de los países latinoamericanos es muy pronunciada: en años buenos el gasto público sube en el equivalente a 6,7% del PIB con respecto a los años malos. En los países desarrollados, no solamente la amplitud de las fluctuaciones es muy reducida (0,26% del PIB), sino que va en la dirección contraria, pues en los malos años hay más gasto público que en los años buenos.

Es importante señalar que estos patrones fueron distintos durante los años 2008-2009, cuando por primera vez la mayoría de países latinoamericanos pudieron responder a la reducción del crecimiento económico con mayor gasto público. Las medidas contra la crisis que fueron programadas hasta 2009 en seis de los más grandes países de la región incluyeron aumentos del gasto público de entre 2 y 5,4% PIB, lo

que pudo evitar una recesión aun más severa<sup>2</sup>. También los países desarrollados aplicaron políticas extraordinariamente expansivas durante el período 2008-10. En promedio los países de la OECD tomaron medidas fiscales equivalentes a un 2,5% del PIB, siendo los Estados Unidos el país con el mayor paquete de estímulo económico equivalente a un 5,5% del PIB de 2008. La abundante provisión de liquidez internacional (por parte de los bancos centrales de las economías desarrolladas y del Fondo Monetario Internacional) hizo viables las políticas fiscales expansivas en los países en desarrollo, lo que de otra forma hubiera sido imposible financiar. Pero además, los países latinoamericanos estaban mejor preparados que en ningún otro momento en el pasado, pues tenían déficits fiscales y niveles de endeudamiento manejables (véase el módulo sobre deuda).

La inestabilidad del gasto público no afecta por igual a los distintos tipos de gasto. Los gastos de inversión son más vulnerables que los gastos corrientes, que en gran medida son gastos recurrentes tales como salarios y gastos generales de la administración pública. Aunque los gastos sociales en educación y salud son menos susceptibles a las fluctuaciones del gasto total que algunos otros tipos de gasto público –en particular las inversiones públicas en infraestructura–, de todas formas son vulnerables a los recortes de gasto. El gasto social responde mucho más fuertemente a las fluctuaciones del gasto primario que a las fluctuaciones de los ingresos fiscales. Esto implica que es muy sensible a la combinación de políticas que se utilicen en los períodos de ajuste fiscal. En el extremo, una política de ajuste basada enteramente en mayores impuestos conseguiría aumentar el gasto social.

---

<sup>2</sup> Argentina, 5,4%; Brasil 3,06%; Colombia, Chile y México, entre 2,4 y 2,8%, y Perú 2%.

**Cuadro 2. Prociclicidad del gasto del gobierno y amplitud del ciclo del gasto en América Latina y otras regiones**

<b>País</b>	<b>Correlación entre el componente contracíclico del PIB y el gasto real del gobierno central</b>	<b>Amplitud del ciclo del gasto del gobierno central</b>
Argentina	0,25	5,35
Bolivia	0,09	3,43
Brazil	0,11	9,5
Chile	0,22	3,69
Colombia	-0,01	0,99
Guatemala	0,54	6,13
Honduras	0,17	4,62
Mexico	0,02	7,05
Nicaragua	0,4	15,92
Panama	0,1	7,06
Paraguay	0,57	4,97
Peru	0,59	5,12
Uruguay	0,58	10,98
Venezuela	0,46	8,67
<b>América Latina (promedio)</b>	0,29	6,68
<b>OCDE (promedio)</b>	0,13	-0,26
<b>Otros países en vías de desarrollo (promedio)</b>	0,34	7,19

Fuente: Braun, Miguel (2007). *Fiscal Policy Reform in Latin America*. Documento de trabajo para la Consulta de San José. Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=1186230>.

*Los gastos de inversión son más vulnerables que los gastos corrientes, que en gran medida son gastos recurrentes tales como salarios y gastos generales de la administración pública. El gasto social responde mucho más fuertemente a las fluctuaciones del gasto primario que a las fluctuaciones de los ingresos fiscales*

## Cómo se decide cuánto y en qué gastar

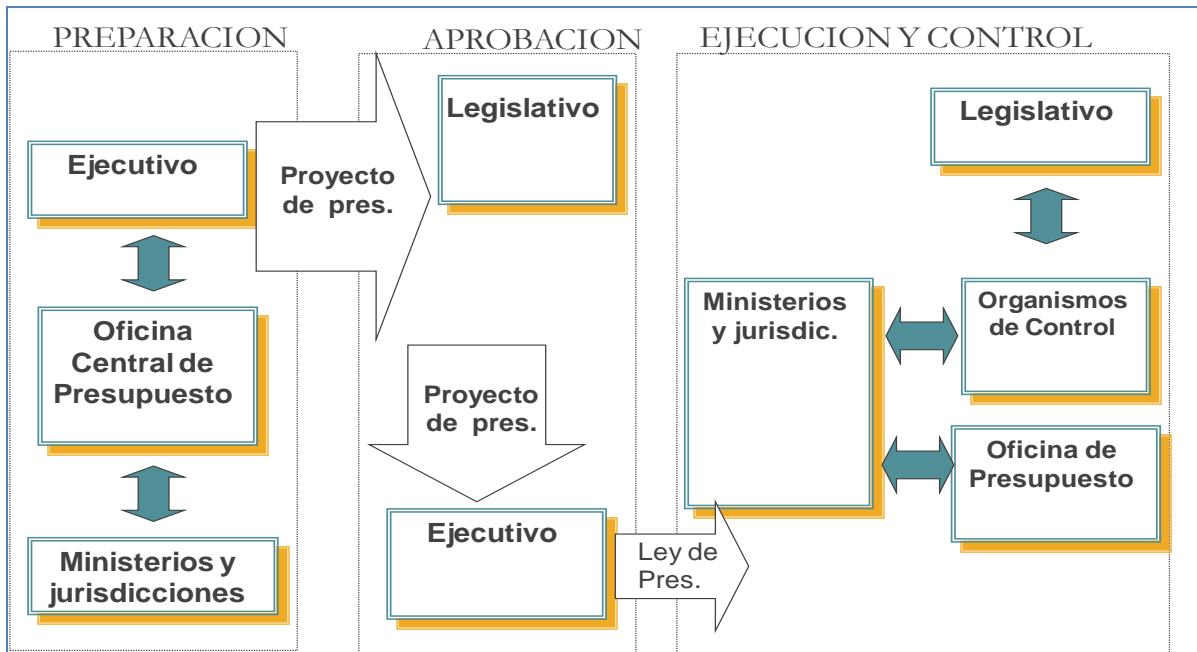
Así como las familias hacen un presupuesto para organizar sus gastos futuros, los gobiernos toman las decisiones de gasto público mediante la definición de un presupuesto (por lo general anual) que establece el monto total del gasto y su composición, y que identifica con qué recursos van a cubrirse esos gastos: ingresos tributarios y otros ingresos corrientes, ingresos de capital por la venta de activos (tales como privatizaciones), y financiamiento (en los módulos que siguen nos ocuparemos separadamente de cada una de estas fuentes de recursos fiscales).

En términos muy simplificados, el proceso presupuestario en cualquier país con separación de poderes involucra al poder ejecutivo y al Congreso a través de tres etapas: preparación, aprobación, y ejecución y control (Gráfico 5). El Ejecutivo prepara y presenta el proyecto de ley de presupuesto, que contempla los gastos propuestos y la forma de cubrirlos, teniendo en cuenta las perspectivas de ingresos fiscales y de financiamiento. El poder legislativo aprueba entonces el presupuesto con o sin modificaciones. El Ejecutivo tiene la responsabilidad principal de la implementación del presupuesto una vez que se aprueba, pero el poder legislativo monitorea al Ejecutivo durante y después de la ejecución del presupuesto para cerciorarse de que los recursos se han destinado a los usos previstos.

En la práctica, los resultados del proceso presupuestal no son siempre los previstos. Diversos gastos no se ciñen a los presupuestos inicialmente acordados, y ello puede deberse tanto a deficiencias técnicas en la formulación del presupuesto (por ejemplo, gastos previsibles pero no contemplados, o recursos que no alcanzan las previsiones), como a falta de reglas sobre cómo proceder ante las presiones de gastar por encima de lo presupuestado o más allá de los

recursos que efectivamente se consiguen. O puede ser que las reglas existen, pero no son adecuadas, o puede ser que simplemente nadie tiene la capacidad de hacer que se cumplan.

**Gráfico 5. Las etapas y los responsables del proceso presupuestal**



*Las instituciones presupuestarias son fundamentales para establecer: a) el total del gasto público y su composición, b) el déficit fiscal, y c) las necesidades de endeudamiento*

De ahí la importancia de las instituciones presupuestarias, es decir el conjunto de reglas, procedimientos y prácticas según los cuales se elaboran, aprueban e implementan los presupuestos. Las instituciones presupuestarias son fundamentales no sólo para establecer el total del gasto público y su composición, sino también el déficit fiscal (es decir la diferencia entre los gastos totales y los ingresos corrientes) y por consiguiente las necesidades de endeudamiento.

Si las decisiones presupuestarias fueran determinadas por un planificador central benevolente, podrían responder solamente a criterios técnicos tales como la relación entre beneficios (sociales) y costos de los gastos, el objetivo de suavizar los ciclos económicos y la necesidad de mantener la deuda pública en niveles manejables. Pero en la realidad, durante el proceso presupuestario interactúan numerosos actores, cada uno con sus incentivos y motivaciones, que inciden en el tamaño y la distribución de los recursos, y que generan resultados diferentes de los que se obtendrían si hubiera un planificador central benevolente. Pueden surgir decisiones de gasto ineficiente, gastos públicos que se comportan en forma procíclica o que responden a los calendarios políticos, o déficits insostenibles que llevan a dificultades para refinanciar la deuda pública y para cumplir con las obligaciones de amortización. Estos problemas pueden surgir, principalmente, porque cada uno de los actores persigue sus propios objetivos de gasto ignorando sus repercusiones sobre el gasto total, lo que representa una “tragedia de los comunes”, es decir la sobreexplotación de un recurso cuando todos pueden usarlo libremente.

### **El papel de las instituciones presupuestarias**

Las instituciones presupuestarias pueden ayudar a prevenir estos problemas. En particular, hay tres grupos de reglas institucionales que contribuyen a evitar la tragedia de los comunes en asuntos fiscales: (a) las *restricciones numéricas* sobre el monto o la trayectoria del déficit, el gasto público, el endeudamiento o los recursos ahorrados; (b) las *reglas de procedimiento* que establecen una separación clara de responsabilidades entre el Ejecutivo y el Congreso en las decisiones presupuestales para evitar que éste decida aumentos del déficit fiscal o del gasto total, y que centralizan en el ministro de Finanzas las decisiones de control final del gasto para imponer disciplina sobre los





ministerios de línea; y (c) las *reglas de transparencia* que facilitan la vigilancia pública y el control centralizado del presupuesto.

➡ **Las restricciones numéricas** eran casi inexistentes hasta mediados de la década de 1990, pero desde entonces al menos una docena de países latinoamericanos ha establecido límites precisos al déficit, el gasto público total o el endeudamiento. En Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador y Perú, entre otros países<sup>3</sup>, se promulgaron leyes integrales de “responsabilidad fiscal” con ese propósito. En Chile, la regulación establece la regla de mantener en equilibrio el “balance fiscal estructural” (véase el recuadro 1), lo cual quiere decir que debe haber superávit cuando suben los precios del cobre o la economía se encuentra en auge (y viceversa), con el expreso propósito de evitar que el gasto público acentúe los ciclos económicos. Los recursos ahorrados durante los años de vacas gordas pueden entonces ser utilizados en períodos críticos, como fueron los años 2008 y 2009. Interesantemente, Chile ha sido el país donde mayor cumplimiento se ha dado a la regulación, aun antes que tuviera rango de ley. La gran mayoría de los países de la región cuenta con marcos plurianuales para dar previsibilidad y flexibilidad a las metas anuales. El grado de éxito, sin embargo, es muy dispar. Las leyes de responsabilidad fiscal de Argentina y Perú establecieron además fondos de estabilización de ingresos tributarios, y la de Ecuador creó un fondo de estabilización de ingresos petroleros. También se han creado fondos de estabilización petrolera en Colombia, México y Venezuela (en adición al fondo del cobre chileno en funcionamiento desde 1987 y el cafetero en Colombia desde 1940<sup>4</sup>).

<sup>3</sup> Argentina (1999, 2001, y 2004), Brasil (2000), Perú (2000 y 2003), Panamá (2002), Ecuador (2002), Colombia (2003), Venezuela (2003) y Chile (2006). En Guatemala se firmó un Pacto Fiscal en 2000 que establece metas numéricas, pero no tiene vigencia legal.

<sup>4</sup> Que es de naturaleza privada, no fiscal.

 **En el campo de las *reglas jerárquicas o de procedimiento***, las normas presupuestarias en América Latina tienden a limitar la discreción del Legislativo y a centralizar las decisiones finales de gasto en el Ejecutivo, como es deseable con miras a poder controlar el gasto público. En efecto, excepto en Guatemala, las legislaturas tienen restricciones para modificar el monto del gasto total o del déficit propuesto por el Ejecutivo. De igual forma, exceptuando solo seis países (Bolivia, Guatemala, Honduras, Panamá, Perú y Venezuela), es el ministro de Finanzas quien tiene la última palabra en las discusiones presupuestales, lo cual facilita el control fiscal. Para que el ministerio de Finanzas tenga mayor capacidad de control del gasto es deseable que exista una cuenta única del tesoro, ya que de otra forma las entidades públicas pueden mantener colchones de recursos a su disposición para evadir las restricciones. A mediados de la década del 2000, la cuenta única del tesoro existía en 14 países de la región.

 **Con respecto a las *normas de transparencia***, queda todavía mucho por hacer, pues el acceso a la información fiscal y la divulgación de los resultados fiscales son limitados en la mayoría de países. Aunque los resultados fiscales agregados se difunden ampliamente, pocos países publican oportunamente información sobre el origen de los ingresos y los destinos por áreas del gasto. También atentan contra la transparencia la falta de homogenización de los datos, el uso de métodos estadísticos poco rigurosos e impenetrables y el reporte incompleto de contingencias fiscales (llamadas esqueletos en algunos países).

## La política de los procesos presupuestales

Aunque diversos estudios han encontrado que los países con mejores instituciones presupuestarias tienden a producir déficits fiscales menores, unas buenas instituciones presupuestarias no son garantía de un buen manejo fiscal. Esto puede ocurrir porque ciertos detalles del proceso presupuestal vuelven inocuos los intentos de control.



Por ejemplo, en Paraguay el Congreso puede agregar partidas de gasto sustentadas en recursos adicionales de financiamiento o en ajustes a las proyecciones de ingresos fiscales que ha preparado el gobierno. Pero los factores políticos son una razón más fundamental de la falta de eficacia de las instituciones presupuestales en algunos países. Las mejores instituciones están condenadas al fracaso si los incentivos políticos no están alineados. Al fin de cuentas, el presupuesto es siempre, y por naturaleza, el objetivo de un intenso forcejeo político. Por ejemplo, si los escaños de los congresistas dependen de los votos que reciban en sus circunscripciones, más que de la votación general que consiga su partido, tendrán más incentivos para que el gasto aumente en sus regiones que en programas de cobertura general para toda la población. Algo semejante ocurrirá si la representación en el Congreso está fragmentada entre numerosos partidos apoyados por intereses económicos o por grupos sociales diferentes. Estas presiones pueden dar lugar no sólo a una estructura poco eficiente del gasto, sino a niveles de gasto mayores que si los incentivos de los congresistas fueran diferentes. Sin embargo, como los incentivos, horizontes políticos y estrategias de los congresistas dependen de muchos otros factores en forma compleja, es arriesgado predecir las tendencias del gasto público o de su composición con base en unas pocas variables políticas.

Puesto que las instituciones fiscales son mecanismos para disciplinar el comportamiento del Ejecutivo y del Congreso, no es sorprendente que uno y otro desarrollen estrategias para evadir las restricciones.



#### Ejemplo 1: Brasil

En Brasil, el presidente tiene la discreción de eliminar proyectos durante la ejecución si los ingresos fiscales resultan inferiores a lo previsto en la ley de presupuesto. Sabiéndolo, los presidentes normalmente exageran las previsiones de ingresos fiscales, de tal manera que los ingresos se queden cortos y eso les dé la facultad de eliminar proyectos que no son de su interés.



#### Ejemplo 2: Venezuela

En Venezuela, cuando los precios petroleros superan las proyecciones oficiales, el presidente puede gastar los ingresos "extraordinarios" sin necesidad de contar con aprobación legislativa. Como sería de esperarse en este caso, las proyecciones de los precios del crudo que el Ejecutivo le presenta al Congreso tienden a ser conservadoras. Por su parte, el poder legislativo también puede manipular sus propias estimaciones de ingresos y gastos, a fin de circunvenir las reglas.



#### Ejemplo 3: Bolivia

En ocasiones, el Legislativo boliviano ha usado proyecciones excesivamente optimistas de los ingresos tributarios que aspira conseguir con mejoras en la administración tributaria como expediente para conseguir la aprobación de mayores gastos.

 Ejemplo 4: Ecuador y Colombia

En Ecuador y Colombia, el Congreso en ocasiones ha reasignado recursos del servicio de la deuda a otras áreas de gasto: como se sabe que el gobierno no va a incumplir las obligaciones de deuda, de esa manera se consigue un aumento efectivo del presupuesto total.

Estos ejemplos ponen de presente que, en materia de instituciones presupuestales, el diablo está en los detalles. Ningún indicador simplificado de la calidad de las instituciones presupuestales puede dar cuenta de estas sutilezas.

En el forcejeo entre el Congreso y el Ejecutivo durante la aprobación del presupuesto, es este último el que parece dominar en los hechos en la mayoría de países latinoamericanos. Los cambios resultan ser de cuantías reducidas y muchos de ellos son a la postre revertidos por el Ejecutivo durante la etapa de ejecución.

En efecto, aunque en principio el Legislativo impone límites formales a los cambios que puede introducirle el Ejecutivo al presupuesto aprobado, a menudo no tiene cómo impedir que estos ocurran.

 Ejemplo 5: Argentina

Argentina viene bien al caso. Una vez aprobado el presupuesto, las reglas presupuestarias exigen la aprobación legislativa de todo incremento del gasto o de cualquier traslado del gasto por concepto de inversión a gasto corriente. En la práctica, el Ejecutivo a menudo hace esos cambios de manera unilateral por decreto. En ese punto el Legislativo debe decidir entre dejar de supervisar esos decretos — pasaron muchos años para que se constituyera una comisión encargada de supervisarlos— o habilitar al Ejecutivo con facultades especiales.

De igual forma, la mayoría de los poderes legislativos en América Latina desempeñan en la práctica un papel menos importante en la etapa de revisión del presupuesto ya ejecutado de lo que prescribe la normativa formal. Las leyes en Argentina exigen que el Legislativo apruebe cada año la cuenta de inversión y revise lo que se gastó en el ejercicio anterior. En la realidad, esto nunca se ha hecho de manera oportuna, con el resultado de que no se aprovecha ninguna enseñanza que pudiera haber dejado el proceso de un período con miras a la planificación del presupuesto siguiente. No se trata de un caso aislado. En la mayoría de los países de la región no se ha establecido ningún proceso pertinente para revisar y corregir asignaciones presupuestarias de un año a otro.

*En síntesis, aunque unas buenas instituciones presupuestarias son necesarias para prevenir el desorden fiscal, su eficacia depende de los incentivos y las prácticas políticas. Es imposible prever los resultados fiscales de cualquier país con base solamente en sus reglas presupuestarias. La creencia que se tuvo hacia comienzos de la década del 2000 era que bastaba con expedir una buena ley de responsabilidad fiscal para asegurar la estabilidad fiscal. Las cosas no resultaron tan sencillas. Conquistar la disciplina fiscal y la eficiencia del gasto público son tareas de largo plazo que, en última instancia, dependen del sistema político*

## Las preasignaciones presupuestales: un remedio peor que la enfermedad

Para obviar las complejidades políticas y procedimentales de asignación del presupuesto, es una práctica muy corriente establecer montos o porcentajes mínimos para ciertos gastos que se consideran prioritarios (educación y gastos sociales son dos renglones favoritos).

➡ Por ejemplo, en Costa Rica, por mandato constitucional, se establece que el gasto público en educación no debe ser inferior al 6% del Producto Interno Bruto. También se establecen porcentajes de participación en el presupuesto a los gobiernos subnacionales o a ciertas regiones como parte de los sistemas de descentralización fiscal. Nuevamente utilizando a Costa Rica como ejemplo, debe trasladarse a los municipios una cifra no menor al 10% de los ingresos tributarios, acorde con una reforma constitucional del año 2000. Otras formas de asegurar recursos para ciertos gastos consisten en prohibir que haya reducciones con respecto a los montos asignados en el pasado, como está establecido en Colombia en la Constitución de 1991. Una forma aun más efectiva de obviar las complejidades políticas consiste en financiar un gasto con un recurso público que no forma parte del presupuesto. Por ejemplo, en Colombia hay un impuesto a la nómina salarial que se asigna directamente a las “cajas de compensación” privadas que tienen la responsabilidad de brindar ciertos servicios a sus afiliados.

Todas estas “rigideces presupuestales” que resultan de recursos preasignados o de exigencias de gasto predeterminan el destino de porcentajes muy importantes de los recursos presupuestales. Dos tercios de los ingresos tributarios en Chile y cerca del 85% en Brasil tienen un destino preestablecido. Se calcula que las preasignaciones del presupuesto superan los ingresos tributarios en el caso de Costa Rica.

Puede haber justificación para ciertas preasignaciones, como es el caso de las transferencias a los gobiernos subnacionales (véase el módulo sobre descentralización), y puede argüirse que sin estos arreglos algunos gastos meritorios (en educación y salud, por ejemplo) serían menores o menos estables. Sin embargo, estos arreglos son atajos costosos debido a lo siguiente:

1. Impiden reasignar los recursos fiscales en respuesta a las necesidades cambiantes, y como resultado generan un sesgo para aumentar el gasto y para elevar los impuestos.
2. Inducen a cambios inadecuados en la estructura tributaria, pues para los gobiernos que necesitan más recursos las opciones preferibles son subir las tasas de los impuestos no pre-asignados o crear nuevos impuestos que no tengan ataduras. Como ciertos gastos públicos dependen de fuentes específicas de ingresos, las preasignaciones tienden a reforzar la prociclicidad del gasto público.
3. Propician el gasto público ineficiente, pues las entidades beneficiadas no tienen que demostrar resultados ni responder a las demandas de la ciudadanía para recibir los recursos.

*Las decisiones de gasto público son, por naturaleza, decisiones políticas, y por consiguiente complejas y a menudo imprevisibles e incontrolables. Pero evitar esas complejidades imponiendo rigideces al presupuesto puede ser un remedio más nocivo que la enfermedad, no sólo por sus efectos económicos adversos sino por el daño que le hace al sistema político*





## Conceptos claves

- Gasto público total, gasto público primario
- Gasto público social
- Progresividad (regresividad del gasto)
- Balance fiscal
- Balance fiscal primario
- Balance fiscal estructural
- Pro-ciclicalidad del gasto público
- Etapas del proceso presupuestal
- Instituciones presupuestarias
- Tragedia de los comunes
- Rigideces presupuestales



## Preguntas de Repaso

1. Explique con sus propias palabras los principales rasgos del gasto público en América Latina.
2. Explique las principales causas de ineficiencia del gasto público
3. Dé ejemplos de gastos sociales progresivos y regresivos
4. Explique las principales razones de la pro-ciclicalidad del gasto público
5. Dé ejemplos de tragedias de los comunes tomados de la vida real (no necesariamente en el área fiscal)
6. ¿Qué reglas sencillas podrían evitar esas tragedias de los comunes?
7. ¿Qué reglas presupuestarias ayudan a controlar el déficit fiscal?
8. ¿Cómo se pueden evadir dichas reglas?

9. Describa algunos ejemplos de rigideces presupuestales
10. Explique los efectos indeseados de las rigideces presupuestales



### **Temas de estudio adicional y discusión**

1. Escriba un breve ensayo comparando el tamaño y composición del gasto público de un país latinoamericano con los rasgos típicos del gasto público en América Latina descritos en este módulo.
2. Escriba un breve ensayo sobre la ineficiencia del gasto público y sus principales causas en un país latinoamericano.
3. Analice qué tan procíclico es el gasto público de un país latinoamericano seleccionado y las razones de ese comportamiento.
4. Analice la progresividad o regresividad del gasto público social en un país latinoamericano.
5. Escriba un breve ensayo sobre los factores políticos que dificultan el cumplimiento (o que han contribuido al éxito) de las normas presupuestarias de un país latinoamericano.
6. Analice las rigideces presupuestales y sus consecuencias económicas y políticas en un país seleccionado.
7. Explique brevemente cómo es el proceso presupuestal en su país, mencionando las principales virtudes y defectos del esquema vigente.
8. Proponga algún mecanismo o incentivo que se pueden agregar al proceso presupuestal ya mencionado para reducir el monto de gasto público.
9. Proponga algún mecanismo viable para mejorar la eficiencia y eficacia del gasto.

## Fuentes y lecturas recomendadas

Para una introducción a los conceptos y la teoría de la hacienda pública se recomienda el texto de Albo Ibañez, Emilio Contreras Gómez, Carlos González-Páramo y José María Martínez, *Teoría de la Hacienda Pública* (Barcelona, Editorial Ariel, S.A., Tercera edición, 1996).

El capítulo de Laura Zuvanic y Mercedes Iacoviello "The Weakest Link: The Bureaucracy and Civil Service Systems in Latin America", del el libro editado por Carlos Scartascini, Ernesto Stein y Mariano Tomassi [\*How Democracy Works\*](#), (BID y DRCLAS de Harvard University, 2010) es una buena fuente para profundizar sobre el impacto de la calidad de la burocracia en las políticas públicas en America Latina.

Otros estudios sobre la inestabilidad del gasto que vale la pena consultar, además de los citados en las fuentes técnicas, son: "Procyclical Fiscal Policy in Developing Countries: Truth or Fiction", de Ethan Ilzetzki y Carlos Vegh, [National Bureau of Economic Research, Documento de Trabajo N°. W14191](#), 2008, y el artículo "[When it Rains, it Pours: Procyclical Capital Flows and Macroeconomic Policies](#)", de Graciela Kaminsky, Carmen Reinhart y Carlos Vegh, National Bureau of Economic Research, Documento de trabajo N°. 10780, 2004.

En el artículo "[Is Latin America on the Right Track? An Analysis of Medium-Term Frameworks and the Budget Process](#)", Banco Interamericano de Desarrollo, Documento de Trabajo N°. 160, 2010, se analiza en mayor detalle la evolución de los marcos de planeación multianual. Sobre control presupuestal se recomienda, además, el libro de Humberto Petrei, Gabriel Ratner y Romeo Petrei, [Presupuesto y Control](#) (Buenos Aires, Librería Editorial, 2005). Esta obra analiza las experiencias en materia de presupuesto y control de diversos países

desarrollados y también de algunos latinoamericanos (Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México).

Algunos aspectos fundamentales de la obra de Hallerberg, Scartascini y Stein, sobre la influencia de la política en el proceso presupuestario, citada en las fuentes técnicas, han sido resumidos en el boletín [IDEA, Volumen 20](#), del Departamento de Investigación del Banco Interamericano de Desarrollo, diciembre de 2009. Para profundizar sobre el proceso presupuestario y su impacto en los resultados fiscales y económicos en el caso de Colombia se recomiendan los artículos “Cómo las instituciones políticas influyen en el proceso presupuestal”, de Mauricio Cárdenas, Carolina Mejía y Mauricio Olivera y “Cómo la Constitución de 1991 transformó la economía política de las reformas fiscales”, de Mauricio Olivera, Mónica Pachón y Guillermo Perry, ambos publicados en el libro [Consecuencias Imprevistas de la Constitución de 1991](#) editado por Eduardo Lora y Carlos Scartascini (Bogotá, Fedesarrollo y Alfaomega, 2009).

Otra fuente valiosa sobre rigideces presupuestales, además de la citada en el apartado de fuentes técnicas, es el trabajo preparado por Juan Carlos Echeverry para el BID [¿Quién manda sobre las cuentas públicas? Inflexibilidad presupuestal en Colombia, Argentina, México y Perú](#) (Bogotá, Universidad de los Andes, 2008).

En cuanto a información internacional en asuntos fiscales, las fuentes más importantes son el Fondo Monetario Internacional ([Government Finance Statistics \(GFS\)](#)), [International Finance Statistics \(IFS\)](#) y [World Economic Outlook \(WEO\)](#)) y la CEPAL ([CEPALSTAT](#)). Estas entidades también producen valiosos estudios con regularidad, los cuales pueden encontrarse en <http://www.imf.org/external/pubind.htm> y <http://www.cepal.org/publicaciones/>.

## Fuentes Técnicas

**Tamaño y estructura del gasto público:** La descripción sobre el tamaño y la composición del gasto público de este módulo se basa en el artículo de Benedict Clements, Christopher Flaircloth y Marijn Verhoeven, "[Public Expenditure in Latin America: Trends and Key Policy Issues](#)" (Fondo Monetario Internacional, Documento de Trabajo WP/07/21, 2007) y en el de Eduardo Lora "[El futuro de los pactos fiscales](#)" (Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Investigación, Documento de trabajo N°. 650, 2008), con datos actualizados según el [World Economic Outlook](#) del [Fondo Monetario Internacional](#). Las comparaciones del monto de gasto social de América Latina con el de otras regiones del mundo proviene del artículo de Eduardo Lora y Mauricio Olivera "[Public Debt and Social Expenditure: Friends or Foes?](#)", Banco Interamericano de Desarrollo, Documento de Trabajo N°. 563, 2006. La discusión sobre la calidad de la burocracia proviene del estudio de Koldo Echavarría y Juan Carlos Cortázar "Las reformas de la administración y el empleo públicos en América Latina", en [El estado de la reforma del Estado](#) (Bogotá, BID, Banco Mundial y Mayol Ediciones, 2007). El porcentaje de cobertura de los sistemas de seguridad social, así como la proporción de la población mayor de 65 años que recibe pensiones, proviene del artículo ya citado de Eduardo Lora (2008). El dato sobre el costo de los programas de transferencias condicionadas es del artículo citado de Clements, Flaircloth y Verhoeven.

**La inestabilidad del gasto público:** La sección sobre la inestabilidad del gasto público se basa en el capítulo de Miguel Braun "[Fiscal Policy Reform in the LAC Region](#)", del libro [Latin American Development Priorities: Costs and Benefits](#), editado por Bjorn Lomborg, y comisionado por el BID para la Consulta de José, (Cambridge, UK, Cambridge University Press, 2007), y en el trabajo de Eduardo Lora "[La](#)

vulnerabilidad del gasto social: ¿Es diferente América Latina?”, *Revista de Análisis Económico* Vol. 24, Nº 1, 2009, pags. 3-20. Los datos sobre el aumento del gasto público con respecto al PIB, resultantes de las medidas fiscales contra la crisis en los seis países más grandes de América Latina, provienen del *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2008-2009* de la CEPAL (Santiago de Chile, Naciones Unidas, 2009). Los datos sobre los montos de los paquetes de estímulo económico para los países de la OECD y para Estados Unidos provienen del artículo de Angel Gurría “Making a Real Recovery Happen”, OECD Observer Nº. 272, Abril 2009.

**Cómo se decide cuánto y en qué gastar:** El análisis de las instituciones presupuestarias se basa en el estudio de Gabriel Filc y Carlos Scartascini “Instituciones Presupuestarias” del libro *El estado de la reforma del Estado*, editado por Eduardo Lora (Bogotá, Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Mundial y Mayol Ediciones, 2007). Los ejemplos sobre la influencia de la política en el proceso presupuestario son tomados del libro *¿Quiénes deciden el presupuesto? La economía política del proceso presupuestario en América Latina*, editado por Mark Hallerberg, Carlos Scartascini, y Ernesto Stein (BID y Mayol Ediciones, 2010), donde se presentan estudios detallados para Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Uruguay y Venezuela. La discusión sobre las rigideces presupuestales se basa en la sección del libro ya citado de Lomborg correspondiente a Max Alier y Bénédict Clements “Fiscal Policy Reforms: an Alternative View”, escrita como comentarios al artículo citado de Miguel Braun. Los datos sobre el porcentaje de ingresos tributarios con destino preestablecido en Chile y Brasil provienen de esta última fuente.