

**ASOCIACIÓN INTERNACIONAL
DE PRESUPUESTO PÚBLICO**

Nº 65

Noviembre - Diciembre 2007



ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE PRESUPUESTO PÚBLICO

Avenida Belgrano 1370, Piso 5°, (C1093AAO)
Buenos Aires, Argentina
Tel / Fax: (5411) 4381-2139/9386
E-Mail: info@asip.org.ar
www.asip.org.ar

NÓMINA DE AUTORIDADES

CONSEJO DIRECTIVO

Presidente: Antonio Amado (Brasil)
Vicepresidente 1ro.: Susana Vega (Argentina)
Vicepresidente 2do.: Rubén Lemus (Guatemala)
Secretario: Carlos Gonzalez (Panamá)
Consejero: Edmundo Conde Zamorano (Colombia)
Consejero: Manuel López García (Cuba)
Consejero: José Arista (Perú)
Consejero: Ramiro Espinosa Espinosa (Ecuador)
Consejero: Guillermo Bernal (México)
Consejero: Carlos Salazar (El Salvador)
Consejero: Isaac Umansky (Uruguay)
Consejero: Rodolfo Danery Funez (Honduras)
Consejero: Aida Pagan (Puerto Rico)

CONSEJO DELIBERANTE

Presidente: José Luis Ruiz Álvarez (España)
Vicepresidente 1ro.: Eduardo Aguilera (Venezuela)
Vicepresidente 2do.: José Luis Araya (Costa Rica)
Secretario: Alejandro León Duarte (Paraguay)
Consejero: Mitzila Samudio (Panamá)
Consejero: George Alberto de Aguiar Soares (Brasil)

AUDITORES

Auditor: Oscar Berrueta (Uruguay)
Auditor Alterno: Gonzalo Valdivia (Chile)

SECRETARÍA EJECUTIVA

Secretario Ejecutivo: Eduardo Delle Ville (Argentina)
Director de Capacitación: Marcelo Luis Acuña (Argentina)

**REVISTA
INTERNACIONAL
DE PRESUPUESTO
PÚBLICO 65**

**Noviembre / Diciembre 2007
Año XXXV
N° 65**

Revista Internacional de PRESUPUESTO PÚBLICO

Noviembre - Diciembre 2007

Comité Editorial

Consejo de Redacción:

ANTONIO AMADO, *Asociación Brasileña
de Presupuesto Público.*

ROBERTO MARTIRENE, *Asociación Argentina
de Presupuesto Público.*

OSCAR BERRUETA COLOMBO, *Asociación Uruguaya
de Presupuesto Público*

JOSÉ LUIS RUIZ ÁLVAREZ, *Asociación Española
de Presupuesto Público*

Director:

EDUARDO DELLE VILLE, *Asociación Internacional
de Presupuesto Público*

Secretario de Redacción:

MARCELO LUIS ACUÑA, *Asociación Internacional
de Presupuesto Público.*

Propósito y objetivos: La *Revista Internacional de Presupuesto Público* es editada por la Asociación Internacional de Presupuesto Público (ASIP) y tiene como objetivos divulgar y fomentar las prácticas y los marcos teóricos que ayuden a aumentar la eficacia y estimular el desarrollo de modernas técnicas presupuestarias. Se publica periódicamente en forma cuatrimestral.

Editor Responsable: Asociación Internacional de Presupuesto Público.

Colaboraciones: La *Revista Internacional de Presupuesto Público* acepta colaboraciones de autores vinculados a las asociaciones miembros de la ASIP. Los artículos no deberán, en lo posible, exceder las veinte páginas tamaño carta escritas a doble espacio y deberán ser remitidos a la sede de la ASIP en la ciudad de Buenos Aires.

Suscripciones: La suscripción a la *Revista Internacional de Presupuesto Público* se realiza en la sede Buenos Aires de la ASIP consignando los siguientes datos:

Nombre _____

Números solicitados _____

Ciudad _____ Estado _____

Código Postal _____ País _____ Teléfono _____

Números atrasados: Los números atrasados pueden ser solicitados a la sede de la organización en Buenos Aires conforme a las condiciones indicadas para las suscripciones.

ÍNDICE

Nota editorial	7
<i>Artículos:</i>	
El sistema de administración financiera cubano. Situación actual y perspectivas Miriam Peralta del Valle	9
Gasto público en América Latina: tendencias y cuestiones políticas clave Benedict Clements, Christopher Faircloth y Marijn Verhoeven	25
El sesgo de las transferencias en la clasificación por políticas de gasto de los Presupuestos Generales del Estado en España Javier Monzó Torrecillas	69

Nota editorial

La industrialización en países emergentes en Asia, y la consiguiente incorporación al consumo de más de cincuenta millones de personas por año, han dado lugar a una fuerte demanda de insumos provenientes del resto del mundo, lo cual ha provocado un boom en los precios de las materias primas.

El fuerte aumento de la demanda ha elevado los precios del petróleo, gas, minerales, metales y productos agropecuarios, favoreciendo a algunos países exportadores. En ciertos casos, el aumento de las exportaciones y una balanza comercial favorable han producido el fortalecimiento de algunas monedas, tal como ocurre en Brasil o Canadá sobre la base de una política fiscal equilibrada y sostenible en el tiempo, mientras en otros, como es el caso del dólar estadounidense, la divisa se deprecia. Tan es así que la volatilidad del dólar ha generado preocupación entre los 13 ministros de Economía de la eurozona, quienes han argumentado, a través de su presidente, Jean-Claude Juncker, que Europa no debe cargar con las consecuencias de los desequilibrios globales. Esta cuestión también fue uno de los principales temas en la reunión de bancos centrales del Grupo de los Siete celebrada a fines de octubre en Washington.

La explicación de estos desempeños tan dispares puede, en parte, ser buscada en el manejo del sector público en estos países. Los déficits gemelos de los últimos años en los Estados Unidos han conspirado contra el eficacia de la economía norteamericana y han deteriorado su moneda, mientras Canadá tiene, desde hace más de diez años, superávit en su presupuesto federal y ha podido aprovechar mejor estos años de bonanza. Algo similar ocurre en Brasil, donde se estima que el real continuará apreciándose en los próximos meses, a la vez que el saludable estado de las cuentas públicas le permitirá al gobierno rebajar impuestos para compensar la pérdida de competitividad de las exportaciones.

Si bien existen otros factores que influyen en estos desempeños económicos tan diferentes, la buena administración de las finanzas públicas y los presupuestos equilibrados contribuyen de una manera decisiva al fortalecimiento de las economías nacionales. Esta ha sido la prédica de la *Asociación Internacional de Presupuesto Público* a lo largo del tiempo. Muchos países en desarrollo tienen

hoy una extraordinaria oportunidad de aprovechar esta bonanza económica para morigerar sus grandes desequilibrios sociales mediante un manejo eficaz y responsable de los recursos. Es de esperar que lo logren.

La *Revista Internacional de Presupuesto Público*, tal como ha venido ocurriendo en los últimos años, vuelve a realizar una importante contribución al desarrollo de nuevas técnicas presupuestarias, presentando trabajos de gran importancia para el eficaz manejo del sector público, que a su vez dan cuenta de los avances y dificultades que enfrentan los países en materia presupuestaria.

El artículo de **Miriam Peralta del Valle**, titulado *El sistema de administración financiera cubano: situación actual y perspectivas*, da cuenta de lo que significó en ese país el reto de introducir un sistema de administración financiera y los cambios que debieron introducirse en la estructura organizativa del Ministerio de Finanzas y Precios, que no estaba diseñado para asumir las misiones que se derivaban de la aplicación de la nueva metodología, aun cuando los sistemas tributario y presupuestario presentaban cierto grado de consolidación.

En un importante documento de trabajo del FMI titulado *Gasto Público en América Latina: tendencias y cuestiones políticas clave*, **Benedict Clements**, **Christopher Faircloth** y **Marijn Verhoeven** examinan tendencias en el gasto del gobierno y cuestiones políticas clave en los países de América Latina desde mediados de los 1990's hasta 2006, encontrando que hay un margen sustancial para mejorar la eficiencia de la inversión pública, el empleo público y la inversión social.

En el artículo titulado *El sesgo de las transferencias en la clasificación por políticas de gasto de los Presupuestos Generales del Estado en España*, **Javier Monzó Torrecillas** sostiene que una parte importante del total considerado de las dotaciones presupuestarias españolas queda con un destino indeterminado desde el punto de vista de su finalidad, con lo cual se hace difícil sacar conclusiones respecto de las necesidades públicas que el presupuesto debe satisfacer.

Con estos aportes a la discusión y el debate, la *Revista Internacional de Presupuesto Público* concluye un año más de intenso trabajo en favor del desarrollo y la innovación en el campo de las técnicas y metodologías que se utilizan para la elaboración de los presupuestos y el manejo de la administración financiera pública.

El sistema de administración financiera cubano. Situación actual y perspectivas

Miriam Peralta del Valle*

I. Antecedentes

En el proceso de transformaciones acontecidas en la economía cubana en la última década del siglo pasado, un papel importante ha correspondido a las finanzas públicas, las cuales han garantizado la captación de los recursos financieros necesarios y su aplicación de manera eficaz y eficiente a la consecución de los objetivos del Estado. En la búsqueda de instrumentos idóneos que dieran respuesta a las condiciones del desarrollo económico que debía enfrentar el país, y como uno de los pasos más relevantes en el ordenamiento de las finanzas públicas, se decidió la introducción de la Administración Financiera Gubernamental.

En el mes de abril de 1999 se aprobó por el Consejo de Estado el Decreto – Ley No. 192 “De la Administración Financiera del Estado”, constituyéndose en el marco legal que sustenta su aplicación. En el mismo se definen los diferentes sistemas que lo integran: Tributario, Presupuestario, de Tesorería, de Crédito Público y de Contabilidad Gubernamental.

El referido Decreto Ley sustituyó la Ley No 29 “Ley Orgánica del Presupuesto del Estado”, vigente desde 1980 y que resultaba obsoleta al no dar respuesta a las condiciones de la economía en general y de las finanzas públicas en particular.

* Directora de Programación y Evaluación Presupuestaria - República de Cuba.

El nuevo escenario estaba determinado no solo por transformaciones económicas, sino también por cambios de corte estructural e institucional derivados de factores asociados a:

- Desaparición del campo socialista con la consecuente pérdida de las relaciones comerciales ventajosas que significaba la integración de Cuba en el Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME).
- Inoperatividad del modelo económico de planificación material; deficiencias en el sistema de dirección de la economía vigente y baja eficiencia y efectividad empresarial.

La entrada en vigor del Decreto Ley 192, marcó un punto de inflexión en el quehacer de las finanzas públicas del país, en tanto por definición comprende el conjunto de principios, normas, sistemas, instituciones y procedimientos administrativos que hacen posible la obtención de los recursos públicos y su aplicación a los objetivos estatales, procurando la satisfacción de las necesidades colectivas de la sociedad.

II. Situación en el momento de la aprobación del Sistema de Administración Financiera del Estado

El reto de introducir un sistema de administración financiera transita por la necesidad de un cambio en la estructura organizativa del Ministerio de Finanzas y Precios, que no estaba diseñado para asumir las misiones que se derivaban de la aplicación de cada sistema, aun y cuando el tributario y el presupuestario presentaban cierto grado de consolidación, al margen de que se requiriera perfeccionar algunos de los procesos. El diagnóstico en el momento de aplicar el Decreto por cada sistema se puede sintetizar en:

Sistema tributario

Disponía de un marco legal en la Ley 73 “Del Sistema Tributario”, aprobada por la Asamblea Nacional del Poder Popular (Parlamento) en 1994, y otras disposiciones complementarias, puestas en vigor durante esta etapa.

Este sistema está sustentado bajo principios de justicia social, a los efectos de proteger a los sectores poblacionales de menores

ingresos, estimular el trabajo y la producción y regular la liquidez monetaria.

Paralelamente, se aprobó el funcionamiento de la Oficina Nacional de Administración Tributaria, con delegaciones a ella subordinadas en los 169 municipios y 14 provincias del país, encargadas de garantizar los aportes oportunos al fisco.

La referida Ley reconoce once (11) impuestos, tres (3) tasas y una (1) contribución, aplicables sobre la base de los principios de generalidad y equidad de la carga tributaria, en correspondencia con la capacidad económica de las personas obligadas a satisfacerlos. Estos son:

Impuestos

Impuestos sobre Utilidades: Grava a las personas jurídicas (cubanas o extranjeras), cualquiera que sea su forma de organización o régimen de propiedad, que se dediquen al ejercicio de actividades comerciales, industriales, constructivas, financieras, agropecuarias, pesqueras, de servicios, mineras o extractivas en general y cualesquiera otras de carácter lucrativo a aportar al fisco el 35% de las utilidades obtenidas por el desarrollo de sus actividades.

Impuesto sobre Ingresos Personales: Grava a las personas naturales. Actualmente solo son susceptibles de este tributo los ingresos que se obtengan con el trabajo por cuenta propia y del desarrollo de actividades intelectuales, artísticas y manuales o físicas en general, ya sean de creación, reproducción, interpretación, aplicación de conocimientos y habilidades.

Impuesto sobre las Ventas: Se establece sobre los bienes destinados al uso y consumo que sean objeto de compra-venta, importados o producidos total o parcialmente en el territorio nacional. En la actualidad coexiste con el Impuesto de Circulación, que debe transitar paulatinamente hacia el primero.

Impuesto Especial a Productos: Se establece sobre bienes destinados al uso y consumo de bebidas alcohólicas, cigarros, tabacos, combustibles, vehículos automotores, efectos electrodomésticos y otros artículos.

Impuesto sobre los Servicios Públicos: Se establece sobre servicios públicos telefónicos, cablegráficos y radiotelegráficos; de electricidad; de agua; transporte; gastronómicos de alojamiento y recreativos. Se aplica tanto a personas naturales como jurídicas que presten estos servicios.

Impuesto sobre la Propiedad o Posesión de Determinados Bienes: Se establece sobre las viviendas, solares yermos, fincas rústicas y embarcaciones o tierras ociosas que no se exploten injustificadamente. Se aplica a personas naturales y jurídicas y en la actualidad solo está regulado para los poseedores de embarcaciones.

Impuesto sobre Transporte Terrestre: Grava a los propietarios naturales o jurídicos de vehículos automotores y de tracción animal destinados al transporte terrestre.

Impuesto sobre la Transmisión de Bienes y Herencias: Grava las transmisiones de bienes inmuebles y muebles sujetos a registro público o escritura notarial, derechos, adjudicaciones, donaciones y herencias.

Impuesto sobre Documentos: Grava a las personas naturales o jurídicas que soliciten u obtengan documentos (certificaciones de diversos tipos; trámites diversos; solicitudes de certificación o pasaportes, entre otros). Se abona mediante la fijación de un sello de timbre.

Impuesto por la Utilización de la Fuerza de Trabajo: Se grava a las personas naturales o jurídicas que emplean fuerza de trabajo, con el 25% del total de los salarios, sueldos, gratificaciones y demás remuneraciones que los sujetos abonan a sus trabajadores.

Impuesto sobre la Utilización o Explotación de los Recursos Naturales y para la Protección del Medio Ambiente: Grava a las personas naturales o jurídicas que utilicen o se relacionen de cualquier manera con el uso y explotación de un recurso natural en el territorio nacional.

Contribución

Contribución a la Seguridad Social: Obliga a las personas jurídi-

cas que empleen a personal asalariado beneficiarios de la Seguridad Social a aportar un porcentaje de los salarios, sueldos, jornales o cualquier otra forma de retribución al trabajo devengado por los trabajadores, que se fija anualmente en la Ley del Presupuesto.

Se establece una Contribución Especial de los trabajadores beneficiarios que se aplicará paulatinamente. En la actualidad solo son sujetos de esta contribución los trabajadores que laboran en empresas que trabajan bajo el principio de perfeccionamiento empresarial, con remuneraciones salariales diferenciadas y a los que laboran en actividades particulares.

Tasas

Tasa por Peaje: Aplicable en determinados tramos de carretera a todos los conductores de vehículos de motor de transporte terrestre.

Tasa por Servicios de Aeropuerto a Pasajeros: Por la utilización de los servicios de instalaciones de los aeropuertos nacionales habilitados para el transporte aéreo internacional de pasajeros.

Tasa por Radicación de Anuncios y Propaganda Comercial: Por la utilización de bienes patrimoniales y demás bienes situados dentro de la demarcación municipal para anuncios o propaganda comercial en los espacios públicos o privados con proyección pública.

Los tributos establecidos se han ido introduciendo de manera gradual, en la medida en que se han creado las condiciones para ello, tal y como lo estipula la referida Ley.

En el momento de la aprobación del Decreto Ley, este sistema presentaba un determinado grado de consolidación e institucionalización, logrando en un período relativamente corto rescatar la cultura tributaria, la captación oportuna de tributos, así como la cobranza de los ingresos no tributarios a que están obligadas las personas naturales y jurídicas para con el Estado.

Sistema Presupuestario

Recogía los avances alcanzados en esta materia, derivados de la experiencia obtenida de la Ley anterior e introdujo nuevos principios, acordes con las más usadas prácticas internacionales en presu-

puestación y registro, destacando los de no - compensación de gastos e ingresos y el registro del gasto por el devengado.

Se establecieron clasificadores uniformes de recursos financieros y de gastos para todo el sistema, donde se identifican el objeto, la institución, la naturaleza, y el contenido económico que proporcionan la información necesaria a los fines del control, posibilitan la eficiencia en la administración de recursos públicos en los diferentes niveles presupuestarios y suministran los datos necesarios para la conformación de las Cuentas Nacionales y los Gastos del Sector Gobierno.

El sistema tenía un determinado grado de automatización, que posibilitaba, al menos, que la información que se recibía en el Ministerio de Finanzas, para las diferentes fases del proceso (desde la elaboración del anteproyecto hasta la liquidación), pudiera consolidarse para su presentación al Gobierno y a la Asamblea Nacional del Poder Popular. Y, además, permitía realizar el control periódico de la ejecución, aunque no se sustentaba en bases contables.

Sistema de Tesorería

No existía como sistema. Las funciones de caja y asignación de fondos a los diferentes presupuestos e instituciones se realizaban en la Dirección de Presupuesto y en las áreas de presupuesto de los referidos niveles presupuestarios.

No existía una estructura que identificara las funciones inherentes a este sistema de manera diferenciada, por lo cual no se realizaba una adecuada administración de fondos, situación que se tornó más inmanejable a partir del proceso de reestructuración del sistema bancario, institución que siempre ha asumido el rol de agente financiero del Presupuesto.

Adicionalmente, y derivado en parte por la reestructuración bancaria, las relaciones entre éste y el sistema presupuestario no eran precisamente favorables a un eficiente manejo de fondos, debido, entre otros factores, a la dispersión de recursos en gran cantidad de cuentas bancarias. Solo las que operaban los presupuestos municipales y provinciales, por funciones delegadas del Presupuesto Central para asumir determinadas transferencias al sector empresarial, alcanzaban la cifra de 2775, sin contar las habilitadas en cada organismo de la administración central del Estado y de los propios órganos locales del Poder Popular y en sus entidades gestoras subordinadas.

Al convertirse las referidas cuentas de disponibilidades presupuestarias, habilitadas en la red bancaria, en cuentas de fondos (corrientes y de capital), luego de la mencionada reestructuración, el Banco no consideraba como saldos del Presupuesto Central los transferidos a los organismos y sus entidades subordinadas. La magnitud de cuentas estaba asociada, además, al criterio de que a través de la información bancaria que se recepcionaba, se facilitaba el control por cada concepto de gasto, al no existir una contabilidad de la ejecución de caja del presupuesto.

Por otra parte, al separarse las funciones de banca central, de las de la banca comercial, las cuentas del presupuesto central quedaban separadas entre el Banco Central y el Banco de Crédito y Comercio, de acuerdo con lo siguiente:

- En el Banco Central, el Presupuesto Central tenía habilitadas cuentas para recibir los recursos financieros que le correspondían, y cuentas que registraban el movimiento de los fondos hacia los diferentes entes vinculados con él.
- En el Banco Comercial, cada organismo tenía habilitadas cuentas de salario, otros gastos e inversiones, que recibían los fondos asignados por el Presupuesto Central y, a su vez, a partir de éstas se transferían los fondos a sus unidades gestoras (unidades presupuestadas).
- En dicho Banco estaban habilitadas, además, las cuentas del Presupuesto Central, que por función delegada y a nombre de éste, operaban las direcciones provinciales y municipales de Finanzas, para realizar transferencias corrientes a las empresas del sector público que reciben algún tipo de subvención por parte del Presupuesto Central, en correspondencia con la legislación establecida.

Sistema de Contabilidad Gubernamental

En esta materia no se disponía de antecedentes en el país. Sin embargo, la contabilidad que registraban las entidades gestoras, sustentadas en un nomenclador de cuentas y con normas de valoración y exposición uniformes, para preservar el trabajo metodológico y la obligatoriedad de confeccionar los estados financieros con determinada periodicidad, establecidos desde 1976, constituían la fortaleza que ofrecía la oportunidad de establecer un sistema de

Contabilidad Gubernamental con un alto grado de coherencia y resultaban la base para lograr la futura integración de los diferentes sistemas de la Administración Financiera Gubernamental.

Sistema de Crédito Público

En cuanto a este sistema, aun y con plena conciencia de que constituye un complemento imprescindible para la correcta administración de los pasivos públicos, no funcionaba más allá de la deuda contraída con el Banco Central de Cuba, por el financiamiento del déficit presupuestario.

Otras dificultades encontradas

Una de las debilidades principales determinadas para el establecimiento de la Administración Financiera del Estado y para el logro simultáneo de la integración de los diferentes sistemas que la conformaban, lo constituía el insuficiente desarrollo de una infraestructura tecnológica, tanto desde el punto de vista de equipamiento en las unidades gestoras y en los diferentes niveles de consolidación, como de los software que lo concretaran, para la obtención del producto final: los Estados Financieros del Gobierno.

II. Situación actual de cada sistema

En abril del 2002 se realiza un cambio organizacional en el Ministerio de Finanzas y Precios, que reconoce la actuación por procesos y, consecuentemente, se crean las áreas de Tesorería (Dirección General de Tesorería) y de Contabilidad Gubernamental, (que forma parte de la Dirección de Políticas y Normas Contables). Se asignan las funciones de Crédito Público a la Dirección de Política Financiera y se ratifican el área de Presupuesto (Dirección General de Presupuesto) y la Oficina Nacional de Administración Tributaria.

Consecuentemente, dentro de las Direcciones de Finanzas de los diferentes niveles, (municipios, provincias y organismos) se crearon estructuras afines a las de Tesorería, y se reforzaron las de contabilidad, que debían asumir, en adelante, las tareas metodológicas y operativas derivadas de estas funciones. La situación hoy se resume por cada sistema en:

Sistema Tributario

Está consolidado a partir de un desarrollo acelerado de los sistemas y procedimientos para dar cumplimiento cabal a sus funciones de garantizar la recaudación oportuna de los recursos financieros y la de fiscalización a los contribuyentes. Dispone para ello de un sistema automatizado, interconectado con cada oficina municipal, que permite obtener la información por contribuyente y por cada párrafo contenido en el clasificador de recursos financieros. El sistema automatizado garantiza, en la actualidad, su conexión con el diseñado a efectos de integración del sistema de administración financiera.

Sistema Presupuestario

Se revisaron los procedimientos metodológicos y normas complementarias que regulan el proceso de manera integral: elaboración; notificación; desagregación; programación; ejecución y liquidación, incluyendo las modificaciones presupuestarias que inevitablemente se realizan en el transcurso del ejercicio fiscal.

Dicho proceso se sustenta además, en clasificadores homogéneos de gastos que posibilitaron la consolidación en cada nivel de Gobierno y del Estado, en correspondencia con el Sistema aprobado en el Decreto Ley 192. Este proceso está automatizado y la información se capta desde la propia unidad gestora con base en la contabilidad a través de un sistema que posibilita la integración de ambos sistemas.

Sistema de Tesorería

El Sistema de Tesorería es uno de los sistemas, junto al de Contabilidad Gubernamental, donde se han provocado las fundamentales transformaciones en los últimos cuatro años, como resultado de la creación de una estructura propia para el desarrollo de estas tareas.

En una primera etapa, que pudiera denominarse de corte organizativo, se regularon los procesos de programación financiera, de elaboración de los presupuestos de caja y de movimiento de fondos entre los diferentes niveles presupuestarios y de éstos con las unidades gestoras, a partir de una definición inicial de trabajar con un procedimiento de Fondo Unificado. Esta decisión se adoptó luego

de evaluar las condiciones de la economía cubana y el alto grado de descentralización del gasto público, lo que en una primera etapa no posibilitaba el establecimiento de Cuenta Única.

Paralelamente, se evaluó la posibilidad de concentrar los recursos dispersos en cuentas bancarias (que previamente al establecimiento de la Tesorería ya habían sufrido una considerable reducción), a fin de lograr una eficiencia en la administración de fondos, y se comenzaron a realizar periódicamente las conciliaciones con el Banco, desde el nivel de unidades gestoras, hasta la Tesorería Central.

En el año 2004, con base en estudios realizados de procedimientos de Cuenta Única, se decide aplicar con carácter experimental en 3 municipios del país, un procedimiento de Cuenta Única en el nivel de Gobierno Municipal, que partía del principio del cierre de las cuentas bancarias de que disponían las unidades gestoras de su subordinación y habilitar una cuenta única municipal, que recibiera las transferencias de recursos financieros que le correspondían y realizara los pagos por cuenta de las unidades gestoras.

Esta experiencia tenía como objetivo validar la hipótesis de que en las circunstancias actuales y bajo determinadas condiciones, era posible introducir principios de cuenta única, y con ello:

- Eliminar la inmovilidad de recursos financieros ociosos en las entidades gestoras.
- Reducir los ciclos de pagos a los proveedores de bienes y servicios.
- Fortalecer el control interno, detectando cualquier uso indebido de los recursos presupuestarios asignados.

El resultado satisfactorio que arrojó esta experiencia dio origen a que se aprobara por el Gobierno el establecimiento de la Cuenta Única en todos los municipios del país, lo cual concluyó en el primer semestre del 2005, reduciéndose las cuentas habilitadas de 2888 a 663.

Se identifican las siguientes características de la Cuenta Única Municipal:

- Todos los recursos financieros del Presupuesto Municipal tienen que ser depositados en la Cuenta Única.

- A partir de la Cuenta Única se realizan todos los pagos de las obligaciones contraídas por las unidades gestoras.
- Las entidades gestoras mantienen su personalidad jurídica y son responsables por los gastos en que incurren para cumplir las misiones que les son inherentes.
- La Tesorería Municipal confecciona la programación de caja y asigna cuotas de pago a todas las entidades vinculadas con el presupuesto con base en la programación presupuestaria y hasta los límites del Presupuesto Notificado a dicha entidad.
- Las entidades gestoras solicitan a la Tesorería Municipal, mediante instrumentos establecidos, el pago a los suministradores, acompañado de la factura o documento que avale dicho compromiso.

El establecimiento de la Cuenta Única Municipal ha posibilitado además de una mejor gestión y administración de fondos, detectar un grupo de deficiencias e irregularidades, por lo cual se constituye en un instrumento del control de los recursos presupuestarios. Si bien es cierto que una vez recibido el bien o el servicio, se adquiere una obligación de pago, identificar situaciones como éstas posibilita adoptar las medidas necesarias y reducir los presupuestos aprobados a las entidades gestoras para que no se repitan erogaciones por conceptos no autorizados.

Derivado de lo anterior, se entendió necesario incluir progresivamente en este procedimiento al resto de las entidades gestoras (de subordinación provincial y nacional), para lo cual se comenzó desde el 2005 una experiencia en 2 provincias del país, que luego de validada debe ser aplicada en su totalidad durante el año 2006 y que tiene las siguientes características:

Se amplían las funciones de la Tesorería Municipal, la cual pasa a formar parte de la Oficina Municipal de Administración Tributaria, con una subordinación vertical al Ministerio de Finanzas y Precios.

Cada Tesorería Municipal dispondrá de tres cuentas bancarias: Cuenta Única Municipal, cuyas funciones fueron identificadas anteriormente; Cuenta Única Provincial, donde se concentran los recursos recibidos de la cuenta Redistribuidora Provincial y se realizan los pagos de las entidades de esa subordinación; y la Cuenta Única Central, que recibe recursos de la Cuenta Redistribuidora Central y realiza los pagos de los compromisos adquiridos por entidades de subordinación nacional.

En el nivel provincial y central se habilitan Cuentas Redistribuidoras, que regulan las transferencias entre estos 2 niveles y entre la Cuenta Redistribuidora Provincial y las Recaudadoras Municipales.

Sistema de Contabilidad Gubernamental

En materia de Contabilidad Gubernamental, también se han alcanzado importantes avances, a partir de la identificación de un grupo de problemas que atentaban contra el establecimiento de este sistema, entre las que resaltan:

- Existencia de un doble registro de un mismo hecho económico (Contabilidad Presupuestaria y Patrimonial) y engorroso en extremo en cuanto a la compatibilización entre ambos.
- Clasificador contable con un rango de cuentas que no posibilitaba homogenizar conceptos y garantizar una consolidación de la información a partir de las unidades gestoras.
- Las denominaciones de las cuentas de la contabilidad presupuestaria no se correspondían con los contenidos descritos en los clasificadores de gastos.

En función de ello se emitieron, en septiembre del 2005, las disposiciones legales que establecen las Normas Cubanas de Información Financiera, las que contienen, entre otros elementos a destacar:

- Normas cubanas de Contabilidad para la actividad presupuestada, el nomenclador de cuentas nacional, uso y contenido y clasificadores.
- Normas cubanas de Contabilidad Gubernamental, que definen las normas específicas, las interpretaciones y los procedimientos contables, el nomenclador, el uso y contenido de las cuentas y los clasificadores.

Paralelamente, se ha venido trabajando en un sistema automatizado que posibilite captar la información primaria de las unidades gestoras, a partir de la concentración del personal especializado en esta materia –que resulta deficitario–, en centros que brinden estos servicios, a los que se ha denominado Centros de Gestión Contable.

En tal sentido ya está seleccionado y validado un software cubano, que se aplicó con carácter experimental en un grupo de municipios y que hoy ya funciona en 17. Su introducción al resto de los municipios del país debe realizarse gradualmente, a partir de los requisitos que se establecen en las disposiciones emitidas que norman el funcionamiento de estos centros y debe estar aplicado en su totalidad en enero del 2007.

Esta aplicación posibilita, además, construir los estados financieros de la entidad gestora y obtener la información de la contabilidad presupuestaria como base del proceso de consolidación de la Contabilidad Gubernamental. Asimismo, garantiza la introducción de la información una sola vez, dando respuesta tanto a los requerimientos de la contabilidad presupuestaria, como de la patrimonial.

Por otra parte, se trabaja en una aplicación para registrar la información que se genera en la Tesorería Municipal y en la integración con los elementos que se obtienen del sistema de recaudación de recursos financieros, cuya meta en su aplicación se estima igualmente para enero del 2007.

Se encuentran identificadas claramente las unidades contables de procesamiento primario de la información, los niveles de consolidación, así como los hechos contables identificados en cada unidad contable y la base de obtención de la información. En resumen, se puede concluir que el Sistema de Contabilidad Gubernamental y la aplicación de software identificados, constituyen el factor de éxito para la integración automatizada de la Administración Financiera.

Sistema de Crédito Público

Sigue siendo el más complicado de instrumentar en las condiciones de la economía cubana. No obstante, se ha definido de conjunto con el Banco Central, el reflejo de dichos pasivos en las cuentas de Gobierno.

Como parte de la integración, el sistema de Contabilidad Gubernamental identifica a la Dirección de Políticas Financieras como unidad contable de registro y ha diseñado el procedimiento contable y de registro de estas operaciones.

Estado de la tecnología

En cuanto a la tecnología, durante los 2 últimos años se ha dotado

a las direcciones provinciales y municipales de Finanzas y Precios de un mínimo de equipos que permita ir asumiendo las tareas que se desprenden de la implementación del Sistema de Administración Financiera.

De igual forma, se han asignado los equipos necesarios a las Tesorerías Municipales y a los Centros de Gestión Contable que ya están en funcionamiento y se crean las condiciones para el funcionamiento de estos durante el año 2007.

Se establecen las coordinaciones necesarias con el organismo encargado de las comunicaciones, a efectos de lograr las conexiones necesarias para que el sistema trabaje en tiempo real.

III. Principales obstáculos para la implantación plena del sistema

Se identifican hoy un grupo de problemas para lograr el pleno funcionamiento del sistema de manera integrada, ya que de forma individual funcionan los sistemas tributario, presupuestarios y de tesorería y la contabilidad presupuestaria se registra en las diferentes entidades gestoras. Los principales se resumen en:

- Falta de personal preparado en las áreas de contabilidad de las entidades gestoras.
- Insuficiente disponibilidad de equipos automatizados que posibiliten aliviar la carga de trabajo manual que hoy realizan las áreas de contabilidad de las unidades gestoras, en el registro de las operaciones de la contabilidad, tanto la presupuestaria como la patrimonial, con sus diferentes subsistemas (nóminas; inventarios; activos fijos, por solo mencionar algunos).
- Software independientes para cada sistema: lo obliga a la introducción de la información en más de una ocasión o que las entidades gestoras se limiten a registrar la contabilidad presupuestaria, en detrimento de la patrimonial.

IV. Perspectivas en el corto y mediano plazo

A partir de la identificación de los problemas por los que transita cada uno de los sistemas de manera individual y de la realidad que

presenta la información que hoy se recibe por diversas vías y con desfase en el tiempo, lo que no posibilita ofrecer oportunamente la información necesaria para la toma de decisiones a los diferentes niveles de Gobierno, la estrategia trazada se fundamenta en una primera decisión:

Todas las unidades contables asociadas al Presupuesto del Estado aplicarán el software mencionado, o en su defecto, que los sistemas que empleen se acoplen al aprobado, a efectos de obtener la información requerida para satisfacer los requerimientos del Sistema Integrado de Administración Financiera.

A partir del 2007, se inicia la explotación del sistema informático integral que posibilita la consolidación y emisión de los Estados Financieros en los diferentes niveles de Gobierno.

Continuar trabajando en el diseño de las aplicaciones que captarán la información que tributen los elementos requeridos para el análisis de las Cuentas de Gobierno, es decir, la referida a las etapas del proceso presupuestario que anteceden a la ejecución (anteproyecto de Presupuesto; Presupuesto Aprobado, entre los principales).

Gasto público en América Latina: tendencias y cuestiones políticas clave*

Benedict Clements, Christopher Faircloth,
y Marijn Verhoeven**

I. Introducción

El rol apropiado del gasto del gobierno para promover el crecimiento económico sigue siendo un elemento importante en el debate público en América Latina. Más allá de su impacto macroeconómico, las políticas de gastos pueden afectar el crecimiento a través de diversos canales, inclusive sus efectos sobre el desarrollo del capital físico y humano.¹ Estas políticas tienen un papel especialmente importante en América Latina por las grandes disparidades en los niveles de vida entre ricos y pobres en la región (de Ferranti y otros, 2004). Al mismo tiempo, los coeficientes de deuda

* Este documento de trabajo fue publicado originalmente por el Departamento de Asuntos Fiscales y del Hemisferio Occidental del Fondo Monetario Internacional y ha sido incluido en la presente edición de la *Revista Internacional de Presupuesto Público* con permiso concedido por la institución. Las opiniones expresadas en este Documento de Trabajo son responsabilidad del autor y no representan necesariamente las del FMI ni la política del FMI. Los documentos de trabajo describen investigaciones en marcha de los autores y son publicados para dar lugar a comentarios y debates adicionales. Para mayor información, por favor visite: <http://www.imf.org/>

** Los autores quieren agradecer los útiles comentarios recibidos de Pablo Pereira, Roberto Steiner, y numerosos colegas de los Departamentos de Asuntos Fiscales y del hemisferio occidental del FMI. Takahiro Atsuta, Priya Joshi y Victoria Gunnarsson suministraron valiosa asistencia en cuanto a investigaciones.

¹ Para un panorama más extenso acerca de cómo la política fiscal y los gastos del gobierno afectan el crecimiento, véase Clements, Gupta e Inchauste (2004).

pública –no obstante las reducciones recientes– siguen siendo altos, a más del 50% del PBI, limitando la capacidad de los gobiernos para hacer frente a las necesidades sociales y reforzar la infraestructura de la región.

Este documento evalúa las tendencias en el gasto público en América Latina y comenta cuestiones políticas clave en el período futuro. El análisis cubre 17 países y tendencias en el gasto desde mediados de la década del noventa hasta 2006.² Asimismo, el documento examina varias cuestiones de política de gastos clave, que incluyen: (i) la ciclicidad del gasto del gobierno; (ii) la inversión pública; (iii) el empleo público; y (iv) el gasto social.

II. TENDENCIAS EN EL GASTO PÚBLICO

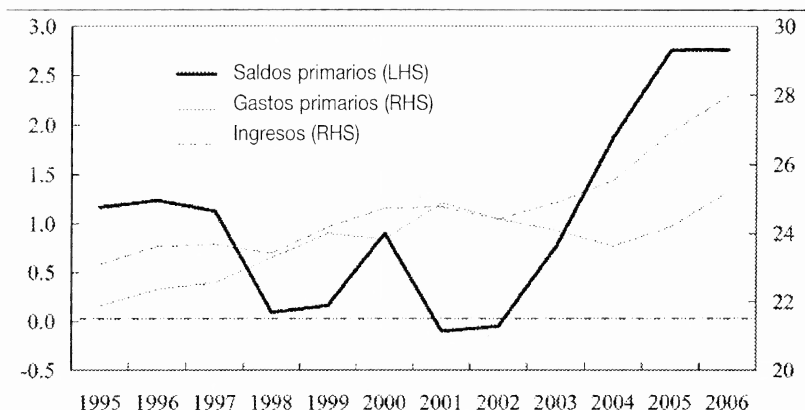
A. Panorama de las Tendencias Fiscales Globales

En general, los saldos fiscales se debilitaron en la segunda mitad de la década del noventa. El gasto primario creciente tendió a sobrepasar los incrementos en el ingreso, contribuyendo a un deterioro en los saldos primarios de más de un punto porcentual del PBI (Figura 1).³ Los saldos primarios promedio fluctuaron a lo largo de una escala relativamente estrecha durante el período, aunque hubo diferencias significativas entre los países. Los coeficientes de ingresos se elevaron en alrededor de la mitad de los países de la región, y en promedio se incrementaron en alrededor de un punto porcentual del PBI.

² Los países comprenden a la Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Perú, Paraguay, Uruguay y Venezuela (América del Sur y México); y Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, y Panamá (América Central). Los datos de 2006 hacen referencia a las proyecciones del equipo del FMI a fines de agosto de 2006.

³ Cifras basadas en la definición más amplia disponible del gobierno. Para 14 de los 17 países, los datos de gastos se refieren al sector público o al sector público no financiero (es decir, gobierno general, más el gasto de capital de las empresas públicas). Para Argentina y México, los gastos también incluyen los desembolsos corrientes de las empresas públicas (por ejemplo, sueldos), aunque en el caso del primero estos desembolsos son muy pequeños. Para Chile, los datos cubren el gobierno general, y para Guatemala, el gobierno central.

Figura 1
América Latina: Tendencias Fiscales
 (Como porcentual del PBI) 1/



Fuente: Cálculos de los autores.

1/ Promedio no ponderado de 17 países. Basado en la definición de gobierno más amplia disponible. Véase nota al pie 4 en el texto principal para detalles.

Las posiciones fiscales han mejorado esta década, en base, en gran parte, a un fortalecimiento de los ingresos. Después de una leve declinación durante 2000-02, los saldos primarios promedio han tendido a subir y los excedentes primarios han superado sustancialmente sus niveles de mediados de la década del noventa en años recientes. Esto se debe en gran parte a un incremento en los ingresos, especialmente los provenientes de los commodities. Los ingresos han crecido en un promedio de alrededor del 3½ puntos porcentuales del PBI desde 2002, donde los productores de petróleo vieron crecer sus ingresos en más del 7% del PBI.⁴ Bolivia, Chile y Perú también se han beneficiado con el boom en los precios de los metales y los ingresos basados en exportaciones. También han crecido los ingresos no provenientes de commodities, en promedio, desde 2002, en los 17 países de la región –reflejando también una mejor administración de los impuestos–, pero en un monto más modesto (alrededor del 1% del PBI) que los ingresos provenientes de los commodities. Excedentes primarios más altos, como así

⁴ Los productores de petróleo comprenden a Ecuador, México, y Venezuela.

también otras mejoras en las políticas económicas, han ayudado a sostener la expansión económica en marcha de la región.⁵

No obstante los saldos primarios fortalecidos, los coeficientes de deuda pública siguen estando por encima de los niveles deseables en muchos países de la región. Sobre una base de promedio ponderado, se ha proyectado que la deuda pública en América Latina permanezca en alrededor del 50% del PBI para fines de 2006, poco cambio con respecto al coeficiente prevaleciente a mediados de los noventa. Dado que el nivel máximo prudente de deuda para un típico mercado emergente es en general mucho más bajo –según ciertas estimaciones, tan bajo como el 25% del PBI–, las cargas de deuda siguen siendo un desafío para la estabilidad macroeconómica que se está asentando.⁶

B. Tendencias en el Gasto del Gobierno

Tendencias a través de grupos de países y subperíodos

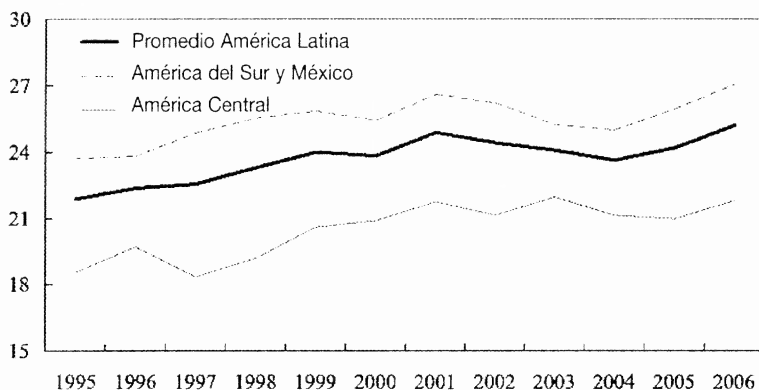
Los desembolsos primarios han ido subiendo con el tiempo. Tanto en América Central como en América del Sur y México, el gasto primario ha ido hacia arriba como parte del PBI desde mediados de los noventa (Figura 2). Sin embargo, el aumento en los desembolsos no ha sido continuo. Durante lo que podríamos llamar la “primera fase” de incrementos en el gasto (1995-2001), éste creció en 3 puntos porcentuales del PBI (el incremento medio fue del $1\frac{1}{2}\%$). Los coeficientes de gasto promedio experimentaron en ese momento un período de declinación durante el descenso de la actividad económica de 2002 y los primeros dos años de la reciente recuperación (2003-04). La declinación en el gasto fue extendida, con 13 de los 17 países recortando el gasto a coeficientes del PBI entre 2001 y 2004. Más recientemente, ha habido una “segunda fase” de incrementos en el gasto con la madurez de la recuperación, elevándose los desembolsos en alrededor del $1\frac{1}{2}$ puntos porcentuales del PBI entre 2004 y 2006. Con esta segunda ronda de

⁵ Véase FMI (2006b) para mayores comentarios.

⁶ Véase, por ejemplo, FMI (2003).

incrementos en el gasto, los desembolsos han superado ahora su coeficiente del pico anterior con respecto al PBI de 2001.

Figura 2
América Latina: Gasto del Sector Público por Región
 (Como porcentual del PBI) 1/



Fuente: cálculos de los autores.

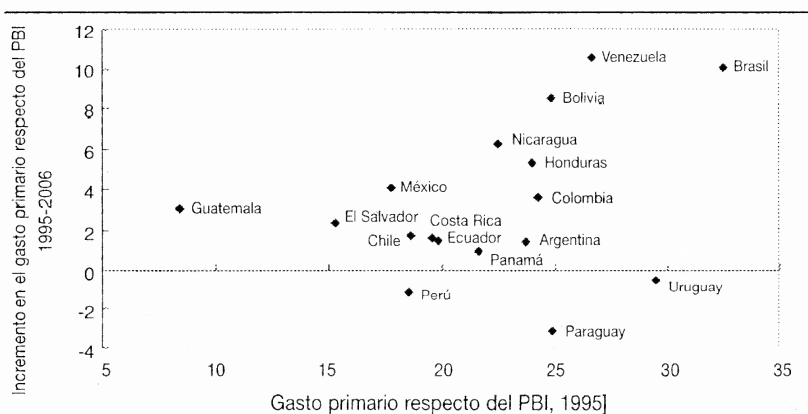
1/ Promedio no ponderado de 17 países. Basado en la definición de gobierno más amplia disponible.

Los incrementos en el gasto fueron extendidos a través de los países durante la primera fase (1995-2001). Los desembolsos crecieron en todos los países de la región menos en dos –Paraguay y Perú–, en donde el gasto permaneció en gran parte sin cambio en relación con el PBI. Al mismo tiempo, hubo una amplia variación en los incrementos del gasto a través de los países. En Brasil, el gasto creció $8\frac{1}{2}$ puntos porcentuales del PBI, impulsado por desembolsos corrientes no salariales más altos. En Honduras y Uruguay, los desembolsos crecieron en más de $5\frac{1}{2}$ % del PBI, donde un gran incremento en los sueldos explicó en gran parte el incremento en el gasto del primero. En Bolivia y Chile, el gasto también creció bastante (en alrededor del $4\frac{1}{2}$ % del PBI), debido a desembolsos más altos para jubilaciones (Bolivia) y mayores gastos sociales y de capital (Chile).

Los incrementos de gasto tuvieron una base amplia a través de la región en la segunda etapa (2004-06). Los gastos subieron en todos los países de la región excepto en cuatro. Los incrementos de gasto variaron mucho a través de los países, como lo refleja el incremento medio más bajo en el gasto (1/2 punto porcentual del PBI) que el incremento medio (1 1/2 por ciento del PBI). La disparidad reflejó especialmente grandes incrementos en Venezuela (más del 9% del PBI), así como en Bolivia, Brasil y Nicaragua (todos 2 1/2% del PBI o más), en donde los países no se beneficiaron con los vigorosos ingresos provenientes de los commodities de los que disfrutaron América del Sur y México.

No ha habido tendencia hacia la convergencia en el tamaño del gobierno a lo largo de la región. En realidad, los países con altos niveles de gasto inicial en 1995 han experimentado ciertos incrementos agudos en los desembolsos (Figura 3). Uruguay es una excepción notable, en donde el ajuste fiscal como resultado de la crisis a comienzos de esta década ha dejado los coeficientes de gasto por debajo de aquellos vigentes a mediados de la década del noventa.

Figura 3
Niveles Iniciales de Gasto Primario (1995) y de Incrementos (1996-2006)



Fuente: Cálculos del autor.

Las rigideces del presupuesto han contribuido a elevar el gasto.

En Brasil, por ejemplo, la estrategia de consolidación fiscal basada en los ingresos implementada a partir de 1999, combinada con amplias rigideces de presupuesto, ha contribuido a un gran incremento en el gasto a partir de mediados de los noventa. La afectación de los ingresos, en particular, condujo a incrementos del gasto a medida que se incrementaba el esfuerzo de los ingresos. Las rigideces de presupuesto también condujeron a presiones del gasto en Colombia, especialmente a fines de la década del noventa, cuando los coeficientes de ingresos y gastos se incrementaron. En Chile, en cambio, el nivel relativamente bajo de las rigideces de presupuesto, junto con su norma de política fiscal, han ayudado a contener los incrementos de gasto público ante los ingresos crecientes.⁷

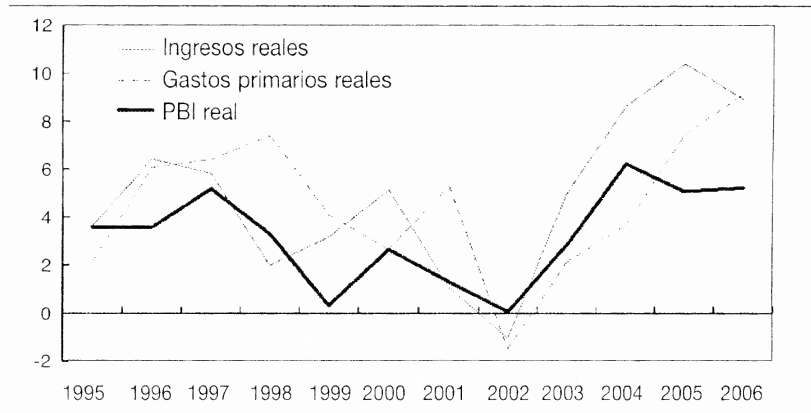
Cambios relativamente pequeños en los coeficientes de gasto/PBI ocultan el comportamiento procíclico de los gastos reales.

El crecimiento del gasto real en la última década ha variado considerablemente de año en año, y ha tendido a seguir el ciclo económico y el crecimiento de los ingresos reales (Figura 4). El gasto real cayó, por ejemplo, durante las declinaciones económicas en Argentina y Venezuela a comienzos de la década, pero desde entonces se ha recuperado en forma marcada. Si bien los incrementos en el gasto real estuvieron bien contenidos a lo largo de la región durante 2003-04, se han acelerado durante los últimos dos años, donde los desembolsos subieron en un promedio del 8% anual.⁸ Los incrementos del gasto han sido un poco más altos entre los productores de commodities, pero el boom del gasto ha sido un fenómeno común en la región, en donde los gobiernos de 15 de los 17 países aumentaron los desembolsos reales en un 5% o más por año en 2005-06.

⁷ Véase Alier (2007) para un comentario sobre las rigideces presupuestarias en Argentina, Brasil, Chile y Ecuador.

⁸ Para una evaluación adicional de las tendencias recientes en el crecimiento del gasto real por país, véase FMI (2006b).

Figura 4
América Latina: PBI Real, Ingresos y Gasto Primario
 (Cambio porcentual anual) 1/



Fuente: Cálculos de los autores.

1/ Promedio no ponderado de 17 países. Basado en la definición de gobierno más amplia disponible.

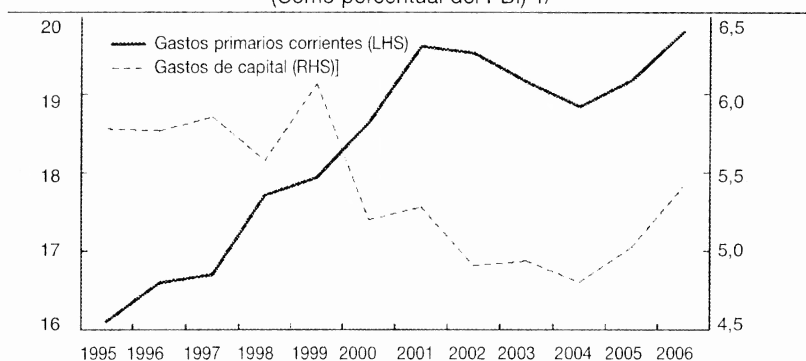
Tendencias en las categorías de gastos

La tendencia hacia el gasto creciente respecto de los coeficientes del PBI durante los últimos 10 años es atribuible a desembolsos corrientes primarios más altos (Figura 5). Los salarios han crecido en alrededor de $1/2$ punto porcentual del PBI durante este período –en gran parte a fines de la década del noventa–, mientras que los desembolsos corrientes no salariales se han incrementado en alrededor de 3 puntos porcentuales del PBI. Según se indica a continuación, los desembolsos sociales crecientes parecen ser los responsables de este gasto más amplio, incluyendo los beneficios del seguro social.

Los gastos de capital han tendido a declinar con el tiempo, aunque esta tendencia se ha revertido en los últimos tiempos. Estos desembolsos alcanzaron casi el 6% del PBI en la última mitad de la década del noventa, antes de caer casi un punto porcentual del PBI hasta 2004. En consecuencia, la parte de gasto de capital en los gastos primarios totales ha declinado (Figura 6). Sin embargo, en 2005, el gasto creció levemente, y se proyecta que en 2006

haya crecido cerca de $1/2$ punto porcentual hasta alrededor del $51/2\%$ del PBI. No obstante estos incrementos, el coeficiente de gastos de capital es menor al nivel alcanzado a fines de la década anterior y, a la luz de los crecientes desembolsos corrientes, se proyecta que la parte del gasto asignada a la inversión pública permanezca por debajo de la que prevalecía hace una década.

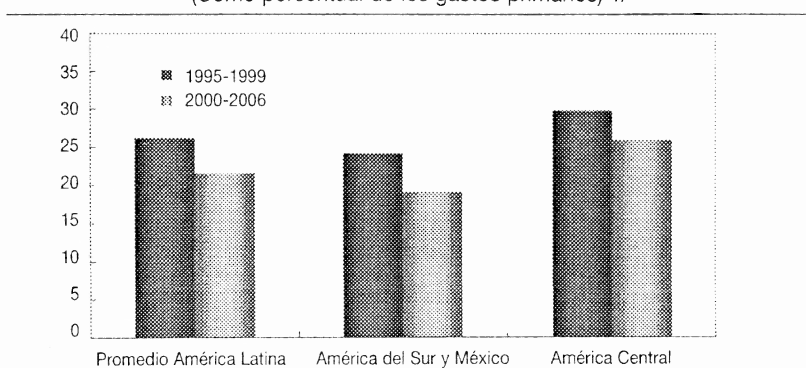
Figura 5
América Latina: Gastos del Sector Público
(Como porcentual del PBI) 1/



Fuente: Cálculos de los autores.

1/ Promedio no ponderado de 17 países. Basado en la definición de gobierno más amplia disponible.

Figura 6
América Latina: Gasto de capital promedio del sector público
(Como porcentual de los gastos primarios) 1/

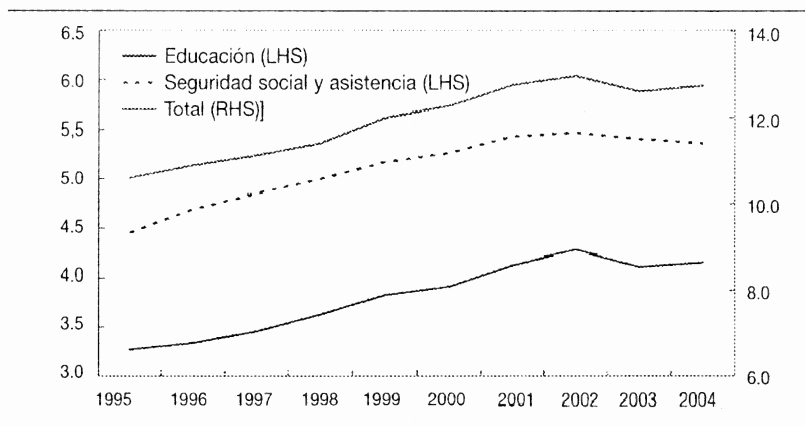


Fuente: Cálculos de los autores.

1/ Basado en la definición de gobierno más amplia disponible.

El gasto social se elevó a partir de mediados de los 90 hasta 2004. Una amplia medida del gasto social se elevó en alrededor de 2 puntos porcentuales del PBI hasta 2002 y luego se revirtió un tanto (Figura 7). Los desembolsos se elevaron en todos los países cubiertos en la muestra, a excepción de la Argentina y Ecuador. El mayor gasto para educación y seguro social y asistencia (incluyendo jubilaciones) fue el responsable de gran parte del incremento. El grueso de estos desembolsos fue para el gasto corriente, y dejó muestras del incremento en los desembolsos corrientes totales durante el período. Los grandes incrementos en el gasto social (alrededor de 6 puntos porcentuales del PBI) tuvieron lugar especialmente en Bolivia, Colombia y Honduras. En el caso de los primeros dos países, los desembolsos para seguridad social y asistencia fueron los responsables de más de la mitad del incremento total, mientras que en Honduras, los desembolsos para educación fueron el principal impulsor detrás del creciente gasto social.

Figura 7
América Latina: Tendencias en el gasto social
(Como porcentual del PBI) 1/



Fuentes: Base de datos de Indicadores Sociales y Estadísticas, ECLAC; autoridades nacionales, y estimaciones del equipo del FMI.

1/ Promedios no ponderados para diecisiete países. Los datos 2004 para Bolivia, Chile, Colombia, Perú, y Uruguay se refieren a datos de 2003. Los datos 2004 para la Argentina están basados en las autoridades nacionales; y para Honduras, los datos 2002 y 2003 están basados en cifras para 2001. Para Perú, los datos para 2002 a 2004 para educación y seguridad social se refieren a datos para 2001. Para Colombia y El Salvador, los datos fueron suministrados por las autoridades nacionales.

En años más recientes, el gasto social ha caído levemente como coeficiente del PBI, aun cuando los desembolsos reales se han elevado en forma sustancial. Sólo contamos con datos completos para 2005 y 2006 respecto de cinco países (Chile, Colombia, México, Perú y Uruguay).⁹ En promedio, el gasto ha caído en alrededor de $1/2$ punto porcentual del PBI en estos países, dado que el alto crecimiento económico ha más que compensado un incremento sustancial en los desembolsos reales.

III. CUESTIONES CLAVE DE POLÍTICA DE GASTOS

Un examen minucioso de toda la gama de cuestiones sobre política de gastos estaría fuera del alcance del presente documento, incluyendo aquellas relacionadas con los sistemas de jubilaciones públicas.¹⁰ En lo que sigue a continuación, brindamos algunas de las cuestiones clave que son esenciales para el debate acerca del modo de implementar políticas de gastos más proclives al crecimiento y a beneficiar a los pobres en la región.

A. Ciclicidad de Gasto del Gobierno

La política fiscal procíclica ha evitado una declinación más rápida de la deuda pública y las vulnerabilidades durante las reactivaciones económicas. Una serie de estudios ha delineado la propensión de la región hacia las políticas de gastos procíclicas (Gavin y Perotti, 1997; Stein, Talvi y Grisanti, 1998; Kaminsky, Reinhart y Végh, 2004; Alesina y Tabellini, 2005; Talvi y Végh, 2005; Akitoby y otros, 2006; Singh y Cerisola, 2006; y Sahay y Goyal, 2006). Las tendencias del gasto en la reciente reactivación sugieren que la región no ha escapado plenamente a su legado de política fiscal procíclica, dada la rápida aceleración del gasto durante los últimos dos años.

⁹ Basado en cifras suministradas por las autoridades de los países y estimaciones del equipo del FMI.

¹⁰ Para recientes trabajos que se ocupan de este tema, véase Gill, Packard y Yermo (2005) y Roldos (2006).

La ciclicidad del gasto varía a través de los países. Akitoby y otros (2006), por ejemplo, identifican la relación de corto y largo plazo entre la producción real y el gasto del gobierno sobre una base de país por país para diversas categorías de gasto. Sus resultados indican que en alrededor de un tercio de los países de América Latina existe una relación de corto plazo estadísticamente significativa entre los shocks de la producción real y el gasto primario real, donde el gasto y la producción se mueven en forma procíclica –es decir, en la misma dirección (Cuadro 1).¹¹ ¹² Los resultados sugieren que el gasto ha sido especialmente procíclico en Costa Rica, Guatemala y Venezuela.¹³

La ciclicidad del gasto también varía a lo largo de la categoría de gasto. Como en Gavin y Perotti (1997), Akitoby y otros (2006) encuentran que los gastos de capital parecen ser los más procíclicos. A exclusión de la estimación extremadamente alta para Bolivia, el coeficiente promedio para las observaciones estadísticamente significativas del Cuadro 1 es de alrededor de 4,1, implicando que un shock del 1% a la producción hace subir el gasto de capital en alrededor del 4%. El gasto sobre bienes y servicios, en cambio, responde a los shocks en forma menos marcada. No obstante, el coeficiente promedio en la mayoría de las categorías de gasto es más alto que el de los países en donde hay una relación estadísticamente significativa, indicando que el gasto responde a los shocks en forma más proporcionada.¹⁴

¹¹ Esto difiere del enfoque tradicional para definir y medir la ciclicidad, que evalúa el impacto de la posición cíclica de la economía (más que los shocks a la producción) sobre el gasto del gobierno. Véase el Apéndice I para mayores detalles.

¹² La posible endogeneidad entre el gasto y la producción fue examinada por los autores aplicando un test de Durbin-Wu-Hausman, usando el primer intervalo del crecimiento de la producción como instrumento. Las cifras informadas en el Cuadro 1 excluyen cualquier resultado en donde, basado en este test, la endogeneidad pueda constituir una preocupación.

¹³ Véase Kaminsky, Reinhart y Végh (2004) y Sahay y Goyal (2006) para una evaluación de la relación entre el crecimiento del gasto real y la producción por país.

¹⁴ El coeficiente promedio (incluso para aquellas estimaciones que fueron estadísticamente insignificantes) era generalmente más bajo, pero todavía superaba el 1,0 para el gasto primario, salvo bienes y servicios, y gastos de capital.

Cuadro 1. América Latina: Estimaciones de la respuesta a corto plazo del gasto respecto de los shocks de la producción

	Gasto Total	Gasto Primario	Gasto Corriente	Gasto sobre bienes y servicios	Sueldos y jornales	Otros bienes y servicios	Gasto de capital
América Latina 1/	1,57	1,79	1,22	1,37	1,52	2,06	5,91
Argentina	0,86	1,95***	1,58**	1,54**	1,33***	1,81***	2,32
Bolivia	0,08	0,36	-0,66	-0,42	-2,08	1,24	20,08**
Chile	0,61**	0,86**	0,50**	0,77***	1,00***	0,39	1,91***
Colombia	0,98	...	-1,23	0,64	0,74	-0,63	0,63
Costa Rica	1,60***	2,13***	1,44**	1,15*	1,82***	0,71	2,62**
El Salvador	0,43	0,64	0,02	0,21	-0,28	0,48	1,56
Guatemala	2,77***	2,78**	1,00	1,82**	0,27	...	5,95
México	0,66	2,09***	0,31	1,96***	2,21***	...	3,06***
Nicaragua	1,23	1,26	0,48	-0,03	0,28	...	6,15***
Panamá	1,50***	0,72***	1,35***	0,87***	0,03	2,74***	5,10***
Paraguay	0,59	0,61	0,34	0,62	0,19	1,65***	1,36
Perú	0,66**	1,15***	0,51	1,44***	0,82*	2,04***	1,83***
Venezuela	2,30***	2,68***	...	...	1,92***	0,44	6,50***
Partidas informativas:							
Porción de países latinoamericanos con coeficiente significativo	46,2	66,7	33,3	58,3	46,2	40,0	69,2
Porción significativa para otros 35 países en desarrollo	31,3	40,0	40,0	48,4	28,1	31,0	45,2
Coeficiente promedio para otros 35 países en desarrollo 1/ 2/	1,18	1,75	1,03	1,59	1,20	2,86	1,38

Fuente: Akitoby y otros (2006).

1/ Promedio de coeficientes significativos solamente: * significativo al 10%; ** significativo al 5%; *** significativo al 1%.

2/ El tamaño de la muestra para otros países en desarrollo oscila entre 29 y 35 países.

La ciclicidad del gasto es mayor que para otros países en desarrollo. La porción de países en los que el gasto es procíclico es mayor en América Latina que para los países en desarrollo en su conjunto (Cuadro 1), y los valores del coeficiente promedio son un poco más altos. Otros estudios también apuntan hacia una respuesta más procíclica en el gasto en América Latina. Singh y Cerisola (2006), por ejemplo, encuentran una correlación entre el componente cíclico del gasto real y el PBI real durante 1990-2005 mucho más alta en América Latina que en Asia. Por otra parte, Gavin y Perotti (1997) encuentran que el gasto del gobierno ha sido marcadamente más procíclico en América Latina que en los países industriales.

La reacción de los gastos ante los acontecimientos macroeconómicos es similar tanto durante las reactivaciones como durante las depresiones económicas. Recientes investigaciones han puesto de manifiesto el comportamiento asimétrico de la política fiscal en los países en desarrollo (FMI, 2007). Para evaluar la importancia de este fenómeno en América Latina se tuvo en cuenta la relación entre los cambios en las brechas de producción y el gasto durante los buenos tiempos (cuando la producción está por encima de su potencial) y los malos tiempos (cuando la producción está por debajo de su potencial). El (registro) de los términos de intercambio también se agregó al modelo para captar los efectos de los cambios en el ambiente externo. Los resultados se estimaron con efectos fijos y con modelos GMM del sistema; en el contexto actual, este último es el modelo preferido por la presencia de una variante desfasada condicional y la potencial endogeneidad entre producción y gasto. El Cuadro 2 indica que la brecha de producción tiene un impacto estadísticamente significativo sobre el gasto. Los coeficientes estimados para las brechas de producción positivas y negativas difieren a lo largo del ciclo, pero las diferencias no son estadísticamente significativas. Este hallazgo difiere del de la investigación anterior, que indicó que los gastos han sido particularmente procíclicos durante las depresiones económicas en la región (Gavin y Perotti, 1997). En los países en desarrollo en su conjunto, en cambio, un estudio reciente sugiere que el gasto ha sido en general procíclico en los buenos tiempos pero contracíclico en los malos tiempos (FMI, 2007).

Cuadro 2
América Latina: Respuesta del Gasto a las Brechas de Producción
Variable condicional: Gastos primarios respecto del PBI 1/

	Efectos fijos		GMM del Sistema	
Variable desfasada condicional	0,57 (11,93)***	0,57 (11,87)***	0,44 (3,06)***	0,49 (3,50)***
Brecha producción 2/	(0,07) (2,03)**		0,08 (2,30)**	
Brecha de producción (cuando es positiva)		0,07 (0,94)		-0,08 (0,72)
Brecha de producción (cuando es negativa)		0,068 (1,15)		0,17 (1,78)*
Registro términos de intercambio	1,48 (1,21)	1,48 (1,21)	0,03 (0,01)	-0,25 (0,09)
Deuda pública desfasada/PBI	-0,003 (1,03)	-0,003 (1,02)	-0,005 (0,67)	-0,005 (0,74)
Constante	3,55 (0,63)	(3,54) (0,63)	12,66 (1,20)	12,96 (0,93)
R ²	0,87	0,87		
Cuadrado de Wald-chi			20,87	57,77
Test de Hansen			14,97	11,87
Valor-P			0,24	0,75
Autocorrelación de 2° orden			-0,91	-0,89
Valor-P			0,36	0,38
Número de observaciones	237	237	237	237

Fuente: Cálculos del autor.

1/ Valor absoluto de las estadísticas t (estadísticas z para los resultados GMM del sistema) entre paréntesis.

* significativo al 10%; ** significativo al 5%; *** significativo al 1%. Estadísticas z calculadas usando errores estándar grandes para los resultados GMM del sistema, usando la rutina de dos pasos GMM del sistema en STATA. Periodo de estimación, 1989-2005. Para algunos países, los datos no estuvieron disponibles para todo el periodo de tiempo.

2/ Brecha de producción definida como (producción real – producción potencial)/producción potencial*100. Producción potencial calculada usando un filtro HP para los datos 1980-2010 de la base de datos WEO.

Los desarrollos en el gasto durante la presente reactivación económica son ampliamente compatibles con estos resultados econométricos. El fuerte crecimiento en los últimos años ha llevado a la producción cerca del potencial en muchos países y, según lo anticipado por el modelo, ha incrementado los coeficientes de gasto/PBI. Según lo sugerido por el pequeño volumen de los coeficientes, el efecto estimado de los desarrollos cíclicos sobre los coeficientes de gasto/PBI es modesto. Dado los cambios observados en las brechas de producción (de alrededor de 4 puntos porcentuales, en promedio, para los 17 países), el modelo prevé que los coeficientes de gasto se elevarían en alrededor de 0,5 puntos porcentuales del PBI entre 2002 y 2006.¹⁵ Esto se compara con el incremento observado de 0,8 puntos porcentuales, que puede indicar que la ciclicidad del gasto se ha incrementado en relación con el promedio de la muestra. Según lo señalado antes, la modesta respuesta a los coeficientes de gasto/PBI al ciclo económico –tanto en el modelo como en los resultados recientes– oculta el rápido crecimiento de los gastos reales del gobierno que ha acompañado las altas tasas de crecimiento económico en años recientes. En efecto, estos rápidos incrementos en el gasto han impedido una declinación más decisiva en los coeficientes de deuda durante la actual reactivación.

B. Inversión Pública

La inversión pública ha sido lenta en relación con otras regiones en desarrollo. Sobre la base de los datos de cuentas de ingresos nacionales, la inversión pública promedió alrededor del $4\frac{1}{2}$ -5 del PBI durante 1990-2006 –considerablemente menos que los niveles vigentes en Asia y África, pero más altos que Europa Central y Oriental (Cuadro 3). Incluso después de tomar en cuenta la significativa participación del sector privado en el gasto en infraestructura (alrededor de 2 puntos porcentuales del PBI, según los datos dispo-

¹⁵ Los cálculos están basados en la estimación del coeficiente GMM del sistema de la relación entre la brecha de producción y los coeficientes de gasto primario/PBI (0,08). Los cambios en las brechas de producción se estimaron sobre la base de los cambios en la producción real y potencial, estimada esta última por un filtro HP (véase Cuadro 2).

nibles más recientes), este gasto todavía queda por detrás de otras regiones.¹⁶ Desde fines de la década del noventa hasta hace poco, el gasto de capital de América Latina ha tendido a declinar en relación con el PBI. Esta declinación reflejó en parte la ola de privatizaciones en la región durante la década del noventa que, en la práctica, no han sido totalmente compensadas por una mayor inversión privada en los sectores afectados (Fay y Morrison, 2005).¹⁷ En otras regiones, la inversión pública también ha caído levemente o se mantuvo ampliamente constante en relación con el PBI.

Cuadro 3
Inversión Pública en América Latina y Otras Regiones, 1990-2006
(Como porcentaje del PBI) 1/

	1990-94	1995-99	2000-04	2005-06 2/
América Latina	4,7	4,9	4,3	4,5
África	7,9	7,7	7,6	8,2
Asia	9,1	8,7	8,1	8,4
Europa Central y Oriental	3,6	3,8	3,8	3,8
Partida informativa:				
América Latina, gastos de capital del sector público 3/	...	5,7	4,7	5,0

Fuentes: Cálculos de los autores, basado en la base de datos de WEO.

1/ Se refiere a la inversión pública medida en los datos de cuentas nacionales. No hay datos disponibles para todos los países durante la década del 90 y para 2006. Para América Latina, los datos cubren 15 países, porque no hay cifras disponibles para Costa Rica y Nicaragua para comienzos de los noventa.

2/ No hay datos disponibles en 2005-06 para Corea y en 2006 para Hungría y Polonia. En estos casos, se usaron los datos del año más reciente disponible.

3/ Basado en datos del sector público no financiero o la definición de gobierno más amplia para 15 países.

¹⁶ Basado en los datos disponibles sobre gastos de infraestructura del Banco Mundial para siete países (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, México y Perú) para 2000-01. Véase Apéndice II para detalles.

¹⁷ Es difícil cuantificar el preciso impacto de la privatización sobre la inversión en infraestructura pública y privada en la región. En países en los que la inversión en infraestructura pública declinó entre mediados de los 90 y 2000-01 (Argentina, Bolivia, Brasil, y México) –debido a las privatizaciones u otras razones–, la inversión privada en infraestructura no compensó plenamente esta declinación. En promedio, la inversión pública y privada total en infraestructura disminuyó en estos países cerca de 1/2 punto porcentual del PBI durante la segunda mitad de los noventa.

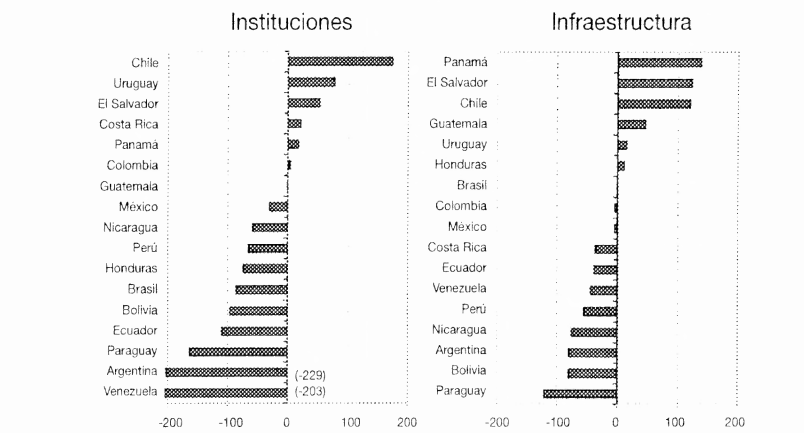
Las deficiencias en infraestructura –y la necesidad de inversión en infraestructura adicional– varían según los países. Según lo sugerido en la Figura 8, la calidad de la infraestructura en algunos países de la región es más alta que lo pronosticado por su nivel de desarrollo económico, particularmente en Chile, El Salvador, y Panamá. En Paraguay y Argentina, por otra parte, los desfases en infraestructura son sustanciales.

Las ineficiencias en inversión pública contribuyen a los desfases de infraestructura. Se empleó un enfoque de función de producción no paramétrica para comparar la eficiencia del gasto para siete países (Apéndice II). Esto permite un análisis de la relación entre gasto y resultados (en términos de mejoras en infraestructura) a través de los países y revela un amplio grado de cumplimiento. Usando este enfoque, el gasto aparece más eficiente en Chile y México, mientras que los retornos del gasto en Bolivia y Colombia son mucho menos favorables. En el caso de Colombia, este resultado debe ser interpretado con cuidado porque la inversión pública puede haber estado sobrestimada en las cuentas del ingreso nacional en la década de los 90 (que tendería a puntajes de eficiencia más bajos);¹⁸ en un sentido similar, mejoras recientes en el marco de la gestión de las alianzas públicas y privadas, también sugieren que la eficiencia en el gasto de infraestructura en Colombia puede ser más sólido que lo indicado por los resultados. Los países que se basan más fuertemente en el sector público para la prestación de servicios de infraestructura parecen ser menos eficientes (Figura 9), como así también aquellos en donde el gasto global en infraestructura pública es relativamente alto.¹⁹

¹⁸ La inversión pública en las cuentas del ingreso nacional ha sido revisada recientemente desde 2003 en adelante debido a la sobrestimación de la inversión pública por parte de los gobiernos locales. No hay datos disponibles para años anteriores, pero es probable que el gasto esté sobrestimado también en años anteriores.

¹⁹ Esto también sugiere que para los países en los que la parte del sector privado se ha incrementado en más de la muestra en su conjunto (Argentina, Chile, Colombia, y Perú), los resultados pueden sobrestimar su grado actual de ineficiencia.

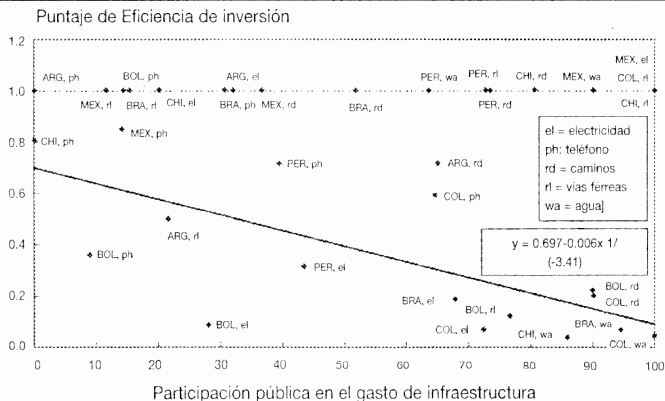
(como porcentual del desvío estándar promedio de los residuales) 1/



Fuente: Cálculos de los autores, basado en Lopez-Claros y otros (2006).

1/ Residuales derivados de una regresión del puntaje índice de las instituciones (infraestructura) y PBI real per cápita en términos de alianza pública-privada (PPP) para 125 países.

**Figura 9. América Latina:
Participación pública en el gasto de infraestructura y su eficiencia**



1/ puntaje z entre paréntesis. Los coeficientes se basaron en un modelo de regresión truncada con un límite superior de 1.0.

Nota: los puntajes de eficiencia oscilan de 1,0 (muy eficiente) a cero. Cada observación representa el puntaje de eficiencia de un país en un sector dado (electricidad, vías férreas, caminos, telecomunicaciones, y agua). Véase el Apéndice II para mayores detalles.

Las debilidades en las instituciones públicas y la volatilidad del gasto de capital también contribuyen a las ineficiencias en el gasto público. Existe un alcance considerable para mejorar la selección de proyectos y su estimación en la región (FMI, 2005). En forma más general, la Figura 8 sugiere que los desfases en el desarrollo institucional están altamente correlacionados con la mala infraestructura. La volatilidad del gasto de capital también puede contribuir a las ineficiencias si conduce a flujos de efectivo erráticos para los contratistas y desorganiza los desembolsos por mantenimiento regulares (Fay y Morrison, 2005).

Cuadro 4
Sueldos y jornales del gobierno general en América Latina
y otras regiones, 2004 1/

	Porcentaje del PBI	Sueldos como porcentaje de los gastos del gobierno general	Promedio salario gobierno central/PBI per cápita 2/	Relación entre sueldos del sector público y manufacturero 2/
América Latina 3/	7,0	32,8	2,1	1,5
Países emergentes de Asia 4/	5,7	32,9	3,0	1,8
Europa Oriental y Asia Central	7,9	23,6	1,3	0,6
Medio Oriente y Norte de África 5/	10,6	41,9	3,4	1,0
África Subsahariana 6/	9,6	30,8	5,7	2,0
OCDE	12,1	26,4	1,6	1,6

Fuentes: Estadísticas Financieras del Gobierno, FMI; base de datos del Banco Mundial sobre empleo y sueldos del gobierno; y Schiavo-Campo, de Tommaso, y Mukherjee (1997).

1/ 2004 o último año disponible. La cobertura por país varía por categoría.

2/ Los datos se refieren a 1990 solamente, salvo para los sueldos de los gobiernos centrales de América Latina, que están basados en el último año entre 1996 y 2000, según los datos disponibles. La relación entre datos sobre sueldos del sector público y manufacturero para América Latina incluye países del Caribe.

3/ Véase el texto para la descripción de los datos sobre sueldos.

4/ La muestra de países emergentes de Asia incluye Hong Kong SAR, India, Malasia, Singapur y Tailandia. Malasia se refiere al gobierno central.

5/ Gobierno central presupuestario para nueve países.

6/ Gobierno central para ocho países.

C. Empleo del Sector Público

Los gastos de sueldos del sector público son en general comparables con los de otras regiones. A nivel del gobierno general, el gasto por los sueldos públicos es similar o más bajo que en otras muchas regiones en desarrollo (Cuadro 4).²⁰ Sin embargo, hay una amplia variación en el nivel de gasto a lo largo de la región, oscilando el gasto en 2005 desde el 12¹/₂ % del PBI en Honduras hasta el 41¹/₂% del PBI en Nicaragua, comparado con el promedio de América Latina del 7% del PBI en 2004-05. La relación de los sueldos del sector público promedio en relación con el sector manufacturero está también en línea con otras regiones. Y, si bien no hay demasiados datos recientes, las cifras de la década del 90 sugieren que los niveles de empleo del sector público en América Latina no son particularmente altos (Cuadro 5).

Cuadro 5
Empleo del gobierno general en América Latina y otras regiones,
década del 90 1/

	Número de países	Empleo del Gobierno general como porcentaje de la población	Número de países	Empleo del gobierno general como porcentaje de la población
América Latina 2/	9	3,0	10	20,4
Asia	11	2,6	3	17,2
Europa Oriental y Asia Central	17	6,9	15	42,3
Medio Oriente y Norte de África	8	3,9	4	50,3
África Subsahariana	20	2,0	8	28,4
OCDE	21	7,7	15	21,0

Fuentes: Schiavo-Campo, de Tommaso y Mukherjee (1997), Hammouya (1999), y OCDE (2001).

1/ Últimos datos de la década del 90, salvo la proporción del empleo del gobierno general en población, que corresponde a principios de la década del 90.

2/ Incluye el Caribe.

²⁰ No hay demasiados datos sobre los gastos por sueldos del gobierno general en los países en desarrollo. Los datos de Guatemala y Panamá se refieren al gobierno central solamente. En el caso de México, se incluyen los sueldos pagados por las empresas públicas.

La calidad de los servicios del gobierno es más baja que en muchas regiones de rápido crecimiento del mundo (Cuadro 6).

La baja calidad de los servicios refleja, en gran medida, el nivel de desarrollo menos avanzado de la región. En promedio, la calidad de los servicios en América Latina está en línea con la pronosticada por los niveles de ingresos (Figura 10). Al mismo tiempo, existen algunas diferencias importantes a lo largo de los países. En particular, la calidad burocrática en Chile y México es de alrededor del 35 a 40% más alta que lo pronosticado por los niveles de ingresos (más de un desvío estándar de los valores ajustados). En Paraguay y Venezuela, por otra parte, la calidad de la burocracia cae por debajo de los valores ajustados en más de un desvío estándar. Una reciente evaluación por parte del BID (informado en BID, 2005 y Echebarría y Cortázar, 2006) también indica una amplia variación en la calidad de las burocracias en la región; en Brasil y Chile, la administración pública funciona bien, pero en más de la mitad de los países de la región, los sistemas son inadecuados para atraer personal calificado y asegurar un eficiente desempeño de los empleados.

Cuadro 6
Eficacia del gobierno en América Latina y otras regiones

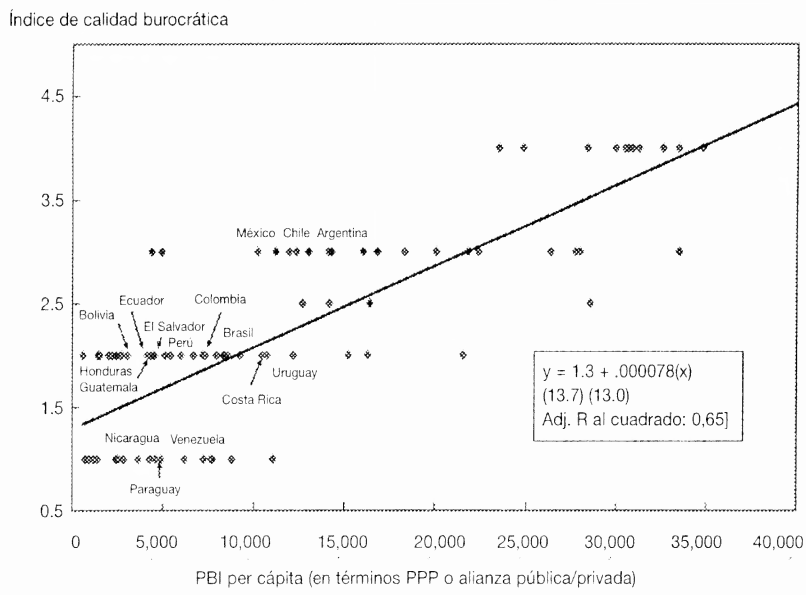
	Índice de calidad burocrática de la GIRP (2005) 1/	Medida de eficacia del gobiernp del BM (Ranking percentil 2005) 2/
América Latina	2,0	43,4
Asia	2,5	47,2
Europa Oriental y países del Báltico	2,5	61,7
Medio Oriente y Norte de África	2,3	45,0
África Subsahariana	1,3	27,0
OCDE	3,7	88,0

Fuentes: Kaufmann, Kraay y Mastruzzi (2006) y base de datos de la Guía Internacional de Riesgo País.

1/ El índice varía en valor entre 0 y un máximo de 4.

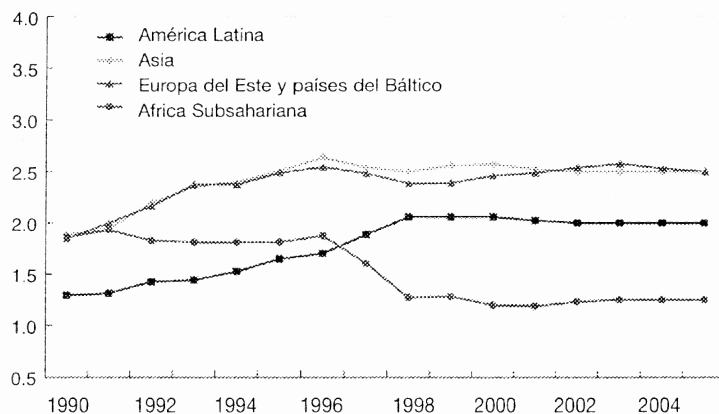
2/ Promedios regionales basados en el ranking percentil para países individuales. El promedio regional para la OCDE del 88%, por ejemplo, indica que la medida promedio de la eficacia del gobierno para un país de la OCDE es mejor que el 88% de todos los países.

Figura 10
Relación entre PBI per cápita y calidad burocrática



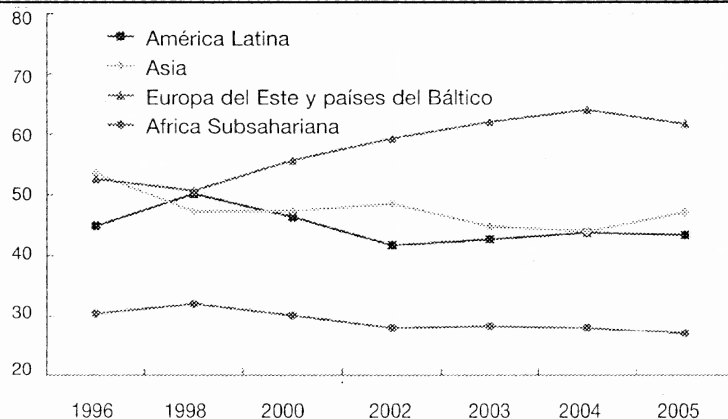
La calidad del gobierno no ha mejorado en América Latina desde fines de la década del noventa. La calidad de los servicios, medida por el índice de la GIRP (Guía Internacional de Riesgo País) de calidad burocrática, se incrementó firmemente entre 1990 y 1998, pero en general se ha mantenido chata desde entonces (Figura 11). Después de converger hacia los niveles prevalecientes en Europa Oriental y los países del Báltico y Asia, los diferenciales con estas regiones se han mantenido ampliamente constantes durante esta década. La medida del Banco Mundial respecto de la eficacia del gobierno pinta una imagen más negativa, presentando América Latina una disminución tanto en términos absolutos como relativos entre 1998 y 2005 (Figura 12). Esto contrasta con Europa Oriental y los países del Báltico que, de acuerdo con este índice, se han asegurado ganancias significativas en la eficacia del gobierno.

Figura 11
Calidad de la burocracia
(Índice GIRP, 1990-2005)



Fuente: Base de datos de la Guía internacional riesgo país.

Figura 12
Eficacia del gobierno
(En rango percentil, 1996-2005)



Fuente: Kaufmann, Kraay, y Mastruzzi (2006).

Si bien los sueldos promedio son relativamente modestos en América Latina, la mala y declinante calidad de los servicios públicos sugiere que hay amplio espacio para mejorar la eficiencia del gasto en el empleo público. Mejorar la calidad de la administración pública es una tarea compleja. Los datos a través de los países sugieren que aumentar la generosidad de los sueldos del sector público probablemente no sea parte de la solución, a menos que esté acompañado por reformas que apunten a establecer burocracias basadas en el mérito y se ocupen de las debilidades medulares de las administraciones en la región. Una regresión a través de los países de los determinantes de la calidad del gobierno revela, por ejemplo, que los sueldos promedio no tienen efecto estadísticamente significativo después de controlar el ingreso per cápita.²¹ Asimismo, dentro de América Latina no existe una correlación estadísticamente significativa entre los incrementos en los sueldos generales del gobierno (como parte del PBI) y las mejoras en la calidad burocrática durante el período 1996-2005. Como tales, los esfuerzos de reforma deberían concentrarse en atacar las debilidades institucionales que azotan a muchos países en la región, incluyendo el padrinazgo en la contratación y las promociones, la falta de evaluación del desempeño, y las desigualdades internas en las remuneraciones (es decir, sueldos diferentes por trabajos similares) (BID, 2005 y Echebarría y Cortázar, 2005).

D. Gasto social

El gasto social absorbe una gran parte de los desembolsos totales del gobierno. A alrededor del 13% del PBI, estos desembolsos responden por la mitad del gasto primario del gobierno.²² El gasto es mayor que en los países emergentes de Asia, pero más bajo que en los países de la OCDE, Europa del Este y Asia Central (Cuadro 7). Las diferencias entre los grupos de países se explican en

²¹ Los sueldos promedio se extrajeron usando el sueldo promedio del empleado público como parte del ingreso per cápita informado en el Cuadro 4. Se pueden obtener detalles de estas estimaciones de los autores a pedido.

²² El gasto social comprende los desembolsos por educación, salud, protección social (incluyendo seguro social y programas de asistencia social, tales como programas de almuerzo escolar); y vivienda y esparcimiento de la comunidad.

gran parte por los distintos volúmenes de su gasto de protección social, que comprende en gran parte beneficios de jubilación.²³

Cuadro 7
Gasto social del gobierno general en América Latina y otras regiones, 2004
 (Como porcentaje del PBI) 1/

	Educación	Salud	Protección social	Vivienda y esparcim.comun.	Total 2/
América Latina 3/	4,2	2,6	5,4	0,9	12,7
Países emergentes Asia	3,5	1,3	2,2	1,1	8,4
Países Europa Este y Asia Central	4,8	4,4	12,1	1,5	22,8
Medio Oriente y Norte de África 5/	4,2	2,0	1,8	1,1	9,1
África Subsahariana 6/	5,5	2,9	3,7	0,5	13,8
OCDE	6,4	6,9	17,3	0,8	32,6

Fuentes: Estadísticas financieras del gobierno, FMI; Indicadores sociales y base de datos estadísticos, ECLAC; autoridades nacionales; y estimaciones del personal del FMI.

1/ 2004 o último año disponible.

2/ El número de observaciones varía por categoría. Por lo tanto, los promedios regionales totales de gasto social quizás no sean necesariamente iguales a la suma de promedios regionales de los componentes del gasto.

3/ Promedios no ponderados para diecisiete países. Los datos de 2004 para Bolivia, Chile, Colombia, Perú y Uruguay se refieren a datos de 2003. Los datos de 2004 para Argentina se basan en las estimaciones de las autoridades nacionales y del personal del FMI; y para Honduras, los datos de 2002 y 2003 están basados en cifras de 2001. Para Perú, los datos para 2002 a 2004 de educación y seguridad social se refieren a datos de 2001. Para Colombia y El Salvador, los datos fueron suministrados por las autoridades nacionales.

4/ La muestra de países emergentes de Asia incluye Hong Kong SAR, Macao SAR, India, Corea, Singapur, Tailandia y Vietnam. Corea y Tailandia se refieren al gobierno central.

5/ Presupuesto del gobierno central para ocho países.

6/ Gobierno central para siete países.

Niveles sustanciales del gasto social han coincidido con resultados mixtos en los indicadores sociales. Los indicadores de educación y salud están en términos generales en línea con el nivel de desarrollo de la región (ECLAC, 2006a). Los porcentajes de inscripción en la escuela primaria y secundaria se han elevado desde

²³ Las comparaciones entre las regiones deben hacerse con cierta cautela por el pequeño tamaño de la muestra disponible para los datos generales del gobierno. Se han incluido datos del gobierno central en los grupos de comparación en el Cuadro 7 en casos en los que el gasto social está altamente centralizado.

la década del 90 como así también los indicadores de salud tales como acceso a agua limpia, tasas de inmunización y tasas de mortalidad infantil. No obstante, existen desfases significativos en capital humano en relación con los países industriales y las regiones de rápido crecimiento del mundo. Las tasas netas de inscripción en la escuela secundaria, por ejemplo, se ubican en alrededor del 60%, comparado con el 70% en una muestra de 28 países de mercados emergentes y el Caribe.

Las ineficiencias en el gasto público han retardado las ganancias en los indicadores sociales. En educación, las tasas de repetición –medida común de ineficiencia– son altas en relación con los países comparadores.²⁴ Mientras que relativamente pocos países latinoamericanos han participado en tales ejercicios, los sistemas de educación han tenido un mediocre comportamiento en los exámenes internacionales que evalúan la comprensión de la ciencia y las matemáticas, sugiriendo que la calidad de la educación es también débil en la región.²⁵

La volatilidad del gasto social puede estar limitando también su eficacia. El gasto social ha sido procíclico, e incluso más volátil que el gasto global (ECLAC, 2006a). Esto también puede haber impedido la eficiencia del gasto, dado que lograr un progreso sustancial en la salud y la educación requiere el esfuerzo sostenido a lo largo de varias décadas (ECLAC, 2006b). Mirando hacia adelante, esto sugiere que un mayor progreso en reducir la volatilidad macroeconómica también será útil para mejorar la eficiencia del sector público.

A pesar del alto gasto social, las tasas de pobreza continúan altas y son el retraso de desarrollo más conspicuo de la región. A un estimado 41% de la población en 2005, la pobreza supera el nivel previsto por el nivel de desarrollo de la región (ECLAC, 2006a)

²⁴ Las tasas de repetición están representadas por las diferencias brutas y netas en las tasas de inscripción en la escuela secundaria.

²⁵ Para el examen de la educación en América Latina, véase de Ferranti y otros (2003); y para datos sobre el desempeño en los exámenes internacionales, OCDE (2004), y Mullis, González y Chrostowski (2004a, 2004b). Herrera y Pang (2005) examinan la eficiencia del gasto en educación y salud en América Latina usando una técnica similar a la utilizada aquí para evaluar la eficiencia del gasto de inversión.

debido a los altos niveles de desigualdad en los ingresos. Sobre la base de los datos más recientes disponibles, los coeficientes Gini para la región promedian más del 0,50 (véase ECLAC, 2006a), comparado con alrededor del 0,40 y 0,35 en Asia y la OCDE, respectivamente, durante la década de los noventa (de Ferranti y otros, 2004). Otras medidas también confirman que la desigualdad en América Latina es más alta que en otras regiones del mundo, con la posible excepción del África Subsahariana (de Ferranti y otros, 2004).

Parece que gran parte del gasto social de la región ha sido mal dirigido, limitando sus beneficios para los pobres. En promedio, el gasto social ha sido regresivo, recibiendo el 20% más pobre menos de la quinta parte de los beneficios de estos desembolsos (Cuadro 8). La orientación del gasto ha variado por país, con más desembolsos progresivos en Chile, Costa Rica y Uruguay, y un patrón de beneficios más regresivo en Bolivia, Perú y Nicaragua (ECLAC, 2006a). En la práctica, el efecto distributivo de este gasto ha sido modesto en la mayoría de los países, si bien Argentina, Costa Rica y Brasil son excepciones a esta regla (ECLAC, 2006a). Las comparaciones con otras regiones de la incidencia del gasto son problemáticas, dado el reducido número de estudios que examinan los gastos sociales totales.²⁶ Sin embargo, los datos disponibles sugieren que los gastos en educación y salud son incluso más regresivos en otras regiones en desarrollo (Davoodi, Tiongson, y Asawanuchit, 2003).

La incidencia distributiva del gasto también varía en forma significativa para los distintos tipos de gasto. Una alta proporción de los beneficios de los desembolsos en educación superior y seguro social corresponde a los grupos de mayores ingresos, mientras que los desembolsos en educación primaria y asistencia social benefician más a los pobres (de Ferranti y otros; ECLAC, 2006a; Lindert, Skoufias, y Shapiro, 2006).

Los programas de asistencia social focalizados se han expandido en los últimos años y han mostrado resultados prometedores. Estos programas condicionan a menudo la asistencia en

²⁶ Véase Chu, Davoodi, y Gupta (2000) para un comentario sobre los datos de la orientación y progresividad de los distintos tipos de gasto social en los países en desarrollo.

efectivo de acuerdo con las medidas tomadas por los receptores para enviar a los miembros de la familia a la escuela u otras medidas que mejoren las perspectivas para escapar de la pobreza en el largo plazo. Los ejemplos de estos programas incluyen los programas de *Jefes y Jefas de Hogar* y *Familias* en la Argentina, *Bolsa Familia* en Brasil, *Chile Solidario* en Chile, *Familias en Acción* en Colombia, y *Oportunidades* en México. En la práctica, estos programas de transferencia condicionados han sido altamente efectivos y bien orientados hacia los pobres (Lindert, Skoufias, y Shapiro, 2006), y pueden ser útiles para lograr significativas mejoras en el bienestar de los pobres. En Brasil, por ejemplo, la expansión de la *Bolsa Familia* durante 2003 y 2005 contribuyó a estrechar las brechas de ingresos entre los ricos y los pobres y a reducir las tasas de pobreza (*Centro de Políticas Sociais*, 2006). En la mayoría de los países, el gasto en éstas y otras asistencias sociales sigue siendo modesto (promediando alrededor del 1-1,5% del PBI) y comprende una pequeña parte del gasto social total.

Cuadro 8
América Latina: Distribución de beneficios provenientes del gasto social
a los quintiles superiores e inferiores 1/

	Quintil más pobre	Quintil más rico
Educación	20,2	20,4
Primaria	29,0	7,9
Secundaria	13,2	18,3
Terciaria	1,9	52,1
Salud	20,6	17,6
Seguridad social	5,6	51,2
Total gasto social	15,0	30,4
Partida informativa:		
Porcentaje de los quintiles en el ingreso primario	3,6	56,4

Fuente: Cálculos del autor basados en ECLAC (2006a).

1/ Promedio no ponderado. La cobertura de los países varía por categoría. Para el gasto total en educación, salud y seguridad social, el número de países cubiertos es ocho, trece, catorce y nueve, respectivamente.

IV. RESUMEN E IMPLICANCIAS POLÍTICAS

Los gastos primarios han tendido a subir desde mediados de los noventa, impulsados por incrementos en el gasto corriente.

El incremento en el gasto se debe en gran parte a los desembolsos no salariales, incluyendo para seguridad social. Al mismo tiempo, los gastos de capital han permanecido a niveles bajos en gran parte de los años, con la excepción de 2006. A pesar de los recientes incrementos, la inversión pública continúa siendo baja en relación con la mayoría de las regiones en desarrollo del mundo.

Existe alcance sustancial para mejorar la eficiencia del gasto del gobierno.

La capacidad de los países para traducir el gasto en inversión pública en ganancias tangibles en el suministro de infraestructura varía en forma marcada a lo largo de los países. Esto sugiere que las grandes ganancias de eficiencia son posibles al adoptar las prácticas óptimas de los países más eficientes de la región. Una mayor confianza en el sector privado para la provisión de infraestructura también podría impulsar la eficiencia en algunos casos, aunque esto quizás también requiera un fortalecimiento del marco institucional para la inversión privada (FMI, 2005, 2006a).²⁷ Las calificaciones carentes de brillo de la calidad institucional y los servicios del gobierno de la región también sugieren oportunidades para mejorar la eficiencia del gasto del empleo por parte del gobierno. Los países con altos gastos salariales (como parte del PBI) no gozan necesariamente de mejores servicios por parte del gobierno, sugiriendo que es improbable que los salarios altos, por sí mismos, conduzcan a mejores servicios por parte del gobierno. Las ineficiencias también se manifiestan en el gasto social, dado que el gasto social en muchos países se caracteriza por las altas tasas de repetición y, en algunos países, el mal desempeño en los exámenes internacionales.

²⁷ También se requiere un fuerte marco institucional para asegurar que los riesgos fiscales de las alianzas públicas y privadas se manejen en forma adecuada y que estas alianzas sean impulsadas por consideraciones de eficiencia, más que un deseo de pasar por alto los procedimientos presupuestarios normales. Véase FMI (2006a).

La reciente experiencia de la región sugiere un claro mapa de ruta para labrar un patrón de gasto social más pro-pobres. La región continúa sufriendo altas tasas de pobreza en los ingresos y altas tasas de desigualdad subyacente del ingreso. En el pasado, el gasto social ha hecho relativamente poco para aliviar esta desigualdad, dado que la mayoría del gasto social es regresivo. Sin embargo, la parte del gasto social que corresponde al 20% más pobre de los hogares varía en forma marcada por categoría de gasto. Algunos gastos están bastante bien orientados, tales como los desembolsos para los programas de educación primaria y de asistencia social, mientras que otros gastos, tales como los de educación superior y seguro social, sólo brindan modestos beneficios para los pobres. Según esta óptica, las opciones para lograr un patrón de gastos más pro-pobres incluyen la reforma continua de los planes públicos de seguro social para reducir su generosidad y colocarlos en una base actuarialmente sólida (reduciendo de este modo su parte del gasto social en el largo plazo); aranceles del usuario más altos para la educación superior, combinado con subsidios para las familias de menores ingresos para asegurar su acceso; mejorar la calidad de la educación secundaria para reducir las tasas de repetición de la escuela secundaria; y expansión de los programas de asistencia social focalizados.

Ocuparse de las tendencias procíclicas del gasto sigue siendo un desafío para la región. Después de estar bien contenido en las primeras etapas de la actual recuperación económica, el crecimiento del gasto real se aceleró en 2005-06, en línea con el legado de la región de política fiscal procíclica. El incremento en los coeficientes de gasto/PBI durante la actual recuperación ha estado más allá de lo previsto por la experiencia pasada. Por otra parte, pequeños cambios en los coeficientes de gasto/PBI enmascaran el rápido crecimiento del gasto real. Reducir la prociclicidad del gasto requerirá un fortalecimiento adicional de la voluntad política por limitar el crecimiento del gasto durante los buenos tiempos. En este contexto, los topes explícitos para el crecimiento del gasto, si bien dejan a los estabilizadores automáticos del lado del ingreso en libertad para operar, podrían ser útiles, inclusive como un dispositivo para señalar el compromiso del gobierno hacia la disciplina fiscal (véase Debrun y Kumar, 2006 y FMI, 2007). Sin duda, las restricciones numéricas sobre las variables fiscales (que incluyen normas fiscales

para el crecimiento de los gastos, los déficits y la deuda) han estado asociados con un mejor desempeño fiscal en la región (Filc y Scartascini, 2006). Al mismo tiempo, el cumplimiento –incluso de las normas de gastos– ha sido desparejo. Esto subraya la necesidad de sanciones bien diseñadas y el compromiso político para hacerlas efectivas. Más allá de estas normas de gastos, la reducción de la deuda pública a niveles prudentes también ayudaría a disminuir la prociclicidad al reducir la probabilidad de crisis macroeconómicas y la necesidad de agudas contracciones fiscales para restaurar la sustentabilidad de la deuda y la confianza del mercado. Otras mejoras en la estructura de la deuda, incluyendo el alargamiento de los vencimientos y una mayor confianza en la deuda emitida en moneda local, podría ayudar también a obviar la necesidad de políticas de gastos contractivas durante las bajas económicas (BID, 2006 y FMI, 2007).

Reducir la volatilidad de los gastos también podría acrecentar su eficiencia. La naturaleza intermitente de los gastos de capital puede contribuir a la ineficiencia de estos desembolsos. En forma similar, un crecimiento más estable y previsible de los desembolsos en los sectores sociales facilitaría el progreso en la instrumentación de los programas de salud y de educación.

APÉNDICE I

METODOLOGÍA ECONOMETRICA USADA PARA EVALUAR LA CICLICALIDAD DEL GASTO

El Cuadro 1 informa sobre las estimaciones del país de la elasticidad a corto plazo del gasto con respecto a la producción de Akitoby y otros (2006). Estos autores estiman el siguiente modelo de corrección de errores para evaluar la relación entre el gasto del gobierno central en la categoría i (G_i) y la producción real (Y) para un país dado:

$$\Delta \log G_{it} = \mu + \beta_0 \Delta \log Y_t + \gamma [\log G_{i,t-1} - \delta \log Y_{t-1}] + \varepsilon_t \quad (1)$$

en donde $\beta_0 \Delta \log Y_t$ captura el impacto de los cambios en la producción del gasto en el corto plazo. El coeficiente β_0 mide la elasticidad a corto plazo del gasto del gobierno con respecto a la producción. Estos coeficientes, estimados por separado para distintas categorías de gasto (G), son informados en el Cuadro 1.

El segundo término, $\gamma [\log G_{i,t-1} - \delta \log Y_{t-1}]$, mide un término de corrección de error y el movimiento del gasto de vuelta hasta su equilibrio a largo plazo. En este término δ indica la elasticidad a largo plazo del gasto del gobierno con respecto a la producción; γ (si fuera negativa) es la tasa a la cual el gasto del gobierno se ajusta a los desequilibrios pasados.

Las estimaciones del Cuadro 2 siguen una versión modificada del FMI (2007) y Balassone y Francese (2004). Para estimar el impacto de los cambios en la brecha de producción en el gasto del gobierno (ε), se estima una regresión para la siguiente ecuación:

$$g_t = \alpha_0 + \beta_1 g_{t-1} + \beta_2 c_t + \beta_3 d_{t-1} + \alpha_1 \varepsilon_t + v_t \quad (2)$$

en donde g es la relación de los gastos primarios respecto del PBI; c es el registro de los términos de intercambio; d es el coeficiente deuda pública/PBI; y ε es la brecha de la producción (PBI real-PBI potencial). Esta especificación es bastante estándar en la literatura, aunque no todos los autores han incluido una variable para

capturar los efectos de los términos de intercambio, y la mayoría de los estudios se han concentrado en el gasto total (más que en el primario).

Para probar la reacción asimétrica del gasto del gobierno ante las brechas de producción positivas y negativas, la ecuación estimativa se modifica a

$$g_t = \alpha_0 + \beta_1 g_{t-1} + \beta_2 c_t + \beta_3 d_{t-1} + \varepsilon_t^P o_t^P + \varepsilon_t^N o_t^N + v_t \quad (3)$$

en donde $\varepsilon_P \neq \varepsilon_N$ y los sufijos P y N indican si el coeficiente se aplica a brechas de producción (o_t^P) positivas o (o_t^N) negativas. Cuando la observación de la brecha de producción es positiva, por ejemplo, o_t^P iguala el valor observado de la brecha de producción; cuando la brecha de producción es negativa, o_t^P es cero.

APÉNDICE II

LA EFICIENCIA DE LA INVERSIÓN PÚBLICA EN AMÉRICA LATINA

A. Metodología

Siguiendo el enfoque usado en diversos estudios (por ejemplo, Gupta y Verhoeven, 2001; Clements, 2002; Herrera y Pang, 2005), la eficiencia del gasto público se puede evaluar relacionando las producciones públicas con el gasto que fue asignado para lograrlas. En el presente contexto, esto se hace evaluando la relación entre inversión pública y los productos de la infraestructura.

Usando una técnica no paramétrica (Análisis libre de casco disponible, o FDH, según su sigla en inglés), se estima una función de la producción que vincula los insumos del gasto con el producto de la infraestructura. La eficiencia del análisis del FDH identifica primero a los países eficientes, es decir, aquellos países que producen más resultados comparados con otros países que gastan lo mismo o más. A dichos países se les asigna un puntaje de eficiencia de 1. Luego, para los países que son menos eficientes, se deriva un puntaje de eficiencia tomando el coeficiente de gasto del país eficiente (E) y el gasto del país menos eficiente (A), es decir

$$\mathcal{E}_{\text{insumo}}(A) = \text{gasto}(E) / \text{gasto}(A)$$

(este es el puntaje de eficiencia de insumo del país menos eficiente –el puntaje de eficiencia de producción está dado por la producción en el país A por encima de la del país E). Este puntaje de eficiencia es, por interpretación, menor a 1. El puntaje de eficiencia se puede interpretar como el nivel mínimo de gasto que otros países han necesitado para alcanzar el mismo nivel o uno más alto de productos de infraestructura, expresado como una parte del gasto de inversión concreto. En la interpretación estrecha de eficiencia delineado más adelante, esto implica que el ahorro máximo a partir de la mejora de la eficiencia es 1 menos el puntaje de eficiencia del insumo.

El FDH brinda una poderosa herramienta para clasificar a los países por nivel de eficiencia, pero debe tenerse cuidado en interpretar los resultados. El FDH tiene varias ventajas: no es un ejercicio econo-

métrico y no requiere imponentes formas funcionales específicas en la frontera de la eficiencia. Sin embargo, el FDH supone que las variables de insumo/producto elegidas están relacionadas a través de un proceso de producción. Interpretado en forma precisa, el FDH mide la eficiencia técnica –pero ésta supone que se han identificado los insumos y productos correctos, y que todos los países tienen acceso a la misma tecnología de producción. Si se interpreta en forma menos precisa, el FDH brinda una evaluación de cómo se comparan los países en cuánto gastan y los objetivos políticos que persiguen con este gasto. Aparte de la ineficiencia técnica, puede haber una amplia variedad de razones para que varíe la eficiencia, incluyendo diversas tecnologías de producción, diferencias en los objetivos políticos, y el impacto de insumos no identificados y factores exógenos (por ejemplo, la geografía impactaría la eficiencia del gasto en caminos ya que un país montañoso gastaría más por kilómetro aun operando a una eficiencia técnica máxima). Por otra parte, los puntajes de eficiencia del análisis de FDH son altamente sensibles a la selección de muestras y a la medición de error de los países. Por último, en el actual contexto, se requiere cierto cuidado para interpretar las clasificaciones como un parámetro del grado actual de eficiencia en el gasto, dado que el ejercicio está basado en gran parte en datos hasta el año 2001, los más recientes disponibles según una base desglosada, a través de los países.

Una cuestión particular en el caso del gasto en infraestructura en América Latina es que el sector privado asuma una parte importante de la inversión en infraestructura (véase Apéndice Cuadro 1 más adelante). Como tal, no es posible relacionar estrictamente el gasto público y los indicadores de producto. Una segunda mejor alternativa –adoptada para este estudio– es evaluar la relación entre el gasto total (incluyendo el sector privado) y los productos. Además, se calcula una medida ajustada basada en una corrección por el impacto de la participación del sector privado en las clasificaciones de eficiencia.²⁸

²⁸ Esto se hace en dos pasos: primero, corriendo una regresión truncada que evalúa la relación entre la eficiencia y la participación del sector privado a lo largo de todos los países; segundo, estimando el puntaje de eficiencia corregido para el sector sobre la base de esta regresión y la participación del sector privado en ese país en relación con otros países. Esto implica un ajuste hacia abajo en los puntajes de eficiencia para países con un alto nivel de participación del sector privado.

B. Datos

El análisis de eficiencia es llevado a cabo según datos para la década de los 90 y comienzos de la de 2000 para un conjunto de siete países latinoamericanos (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, México y Perú) y cinco sectores de infraestructura (ferrocarriles, caminos, electricidad, agua y telecomunicaciones). Los datos sobre gasto de infraestructura pública y privada por sector provienen de Calderón y Servén (2004), con actualizaciones dadas también por Luis Andres, del Banco Mundial (Apéndice Cuadro 1).

Apéndice Cuadro 1
Gasto en infraestructura en América Latina, 1991-2001
(Promedio, como porcentaje del PBI) 1/

País	Total	Público	Privado
Argentina	1,5	0,4	1,2
Bolivia	7,4	3,2	4,2
Brasil	2,4	1,3	1,1
Chile	4,6	1,6	3,0
Colombia	5,0	3,5	1,5
México	1,7	0,6	1,1
Perú	1,7	0,6	1,1

1/ Incluye gasto en ferrocarriles, caminos, electricidad, agua y telecomunicaciones.

El cambio en la existencia de infraestructura se basa en la base de datos de los Indicadores de desarrollo mundial del Banco Mundial. El Apéndice Cuadro 2 presenta los mejores porcentuales anuales en resultados de infraestructura. Las cifras indican que las mejoras en infraestructura han variado mucho por país y por sector, siendo las ganancias más notables las obtenidas por Chile en caminos, electricidad y teléfonos. Los resultados también sugieren que países con niveles de gasto relativamente altos (por ejemplo, Bolivia y Colombia) no han logrado los progresos más rápidos.

Apéndice Cuadro 2
Mejoras en infraestructura, década 1990 y comienzos 2000
 (Cambio anual promedio, como porcentaje)

País	Líneas ferroc. (km/1000 cápita)	Caminos (metros/ cápita)	Caminos paviment. (metros/ cápita)	Acceso Pérdidas Electricidad (% de produc. total) 1/	Consumo electricidad por hogares (% de poblac. total) 2/	energía eléctrica (kV h per cápita)	Princip. Acceso Agua (% poblac. total)	líneas de teléfono por 1000 trabaj.)
	1990-2002	1992-1999	1992-1999	1991-2002	Ultimo 2/	Com.90's Com.00's 3/	1990-2002	1991-2002
Argentina	-0,76	-1,18	-0,77	-0,81	...	5,77	...	10,55
Bolivia	-1,92	-0,10	7,33	-0,66	2,77	4,83	1,50	11,64
Brasil	-0,48	-0,92	-5,58	0,79	6,29	2,61	0,60	20,63
Chile	-6,28	-1,53	3,18	-4,26	...	10,21	0,46	16,30
Colombia	0,01	-1,08	1,69	-0,71	0,59	0,04	0,00	12,88
México	0,68	2,98	1,66	1,32	...	4,85	1,15	9,91
Perú	0,59	0,39	4,29	-0,47	-0,14	4,19	0,79	14,03

1/ Una disminución en las pérdidas de eficiencia implica una mejora en la eficiencia de la distribución de la electricidad.

2/ La mejora que se calcula se basa en la diferencia entre el último año disponible en los 90's y el primer año disponible en los 90's.

3/ Mejora en el uso promedio 1991-1993 a 1999-2002.

C. Resultados

El Apéndice Cuadro 3 presenta los resultados del análisis del FDH. Estos resultados están basados en una suma de los puntajes de eficiencia que equiparan los gastos y los productos en ferrocarriles, caminos, electricidad, agua y telecomunicaciones. Cada sector fue ponderado por su participación en el gasto de inversión del sector público. Los resultados revelan una gran ineficiencia dada la significativa diferencia respecto de la frontera de eficiencia (un puntaje de eficiencia de 1,0) en muchos países. Las ineficiencias son especialmente notables en Bolivia y Colombia, mientras que Chile y México están entre los países más eficientes.²⁹ En el caso de Chile, el alto nivel de eficiencia se debe a su sustancial progreso en mejorar los indicadores de infraestructura, mientras que en el caso de México, la alta eficiencia es atribuible al progreso continuado de los indicadores de producto junto con los bajos niveles de gastos. El ajuste de los puntajes de eficiencia para los distintos niveles de participación del sector privado tiene poco efecto sobre las clasificaciones de los países.

²⁹ Sin embargo, los resultados para Colombia deben ser interpretados con cuidado por diversas razones (véase el texto principal para mayores datos).

Apéndice Cuadro 3
Suma de puntajes de eficiencia pública

País	Eficiencia pública 1/	Rango	Nivel de efic. pública	Eficiencia pública ajust. 2/	Rango ajustado	Nivel ajustado de efic. pública
México	0,974	1	Alto	0,824	1	Alto
Argentina	0,804	2	Alto	0,530	4	Medio
Chile	0,802	3	Alto	0,732	2	Alto
Perú	0,655	4	Medio	0,598	3	Medio
Brasil	0,410	5	Medio	0,432	5	Medio
Bolivia	0,218	6	Bajo	0,036	7	Bajo
Colombia	0,202	7	Bajo	0,253	6	Bajo

1/ Eficiencia en cada sector sumado usando la participación de inversión pública en cada sector aplicable.

2/ Ajustado por el efecto del gasto del sector privado sobre el puntaje de eficiencia en cada sector.

Referencias

Akitoby, Bernardin, Benedict Clements, Sanjeev Gupta, y Gabriela Inchauste, 2006, "Gasto público, voracidad y Ley de Wagner en los países en vías de desarrollo", *European Journal of Political Economy*, Vol. 22, páginas 908–924.

Alesina, Alberto, y Guido Tabellini, 2005, "¿Por qué la política fiscal es tan a menudo procíclica?" Documento de Trabajo de NBER No. 11600 (Cambridge, Massachusetts National Bureau of Economic Research).

Alier, Max, 2007, "Midiendo las rigideces de presupuesto en América Latina", Documento de Trabajo del FMI, de pronta aparición (Washington: Fondo Monetario Internacional).

Balassone, Fabrizio, y Maura Francese, 2004, "Asimetría cíclica en la política fiscal, acumulación de deuda y el Tratado de Maastricht", *Temì di Discussione* No. 531, Diciembre (Roma: Banca d'Italia).

Calderón, César, y Luis Servén, 2004, "Tendencias en infraestructura en América Latina", Documento de investigación de política del Banco Mundial No. 3401 (Washington: Banco Mundial).

Centro de Políticas Sociais, Fundação Getulio Vargas, 2006, "Pobreza, Desigualdad y Estabilidad: el segundo Real", Disponible en Internet en http://www.fgv.br/cps/pesquisas/site_ret_eng/.

Chu, Ke-young, Hamid Davoodi, y Sanjeev Gupta, 2000, "Distribución del ingreso e impuestos, y políticas de gasto social del gobierno en los países en vías de desarrollo". Documento de Trabajo WIDER No. 214.

Clements, Benedict, 2002, "¿Cuán eficiente es el gasto en educación en Europa?" *European Review of Economics and Finance*, Vol. 1, páginas 3–26

Clements, Benedict, Sanjeev Gupta, y Gabriela Inchauste, 2004, "Política fiscal para el desarrollo: Panorama", en S. Gupta, B. Clements, y G. Inchauste, eds., *Ayudando a los países a desarrollarse: el rol de la política fiscal* (Washington: Fondo Monetario Internacional).

Davoodi, Hamid, Erwin Tiongson, y Sawitree Asawanuchit, 2003, "¿Cuán útiles son los análisis de la incidencia del beneficio del gasto en educación pública y salud?" Documento de trabajo del FMI 03/227 (Washington: Fondo Monetario Internacional).

Debrun, Xavier, y Manmohan Kumar, 2006, "El rol acrecentador de la disciplina de las instituciones fiscales: teoría y evidencia empírica", documento presentado en el taller de la European Commission Directorate General for

Economic and Financial Affairs.

———, “El rol de las normas fiscales y las instituciones en conformar los resultados presupuestarios”.

De Ferranti, David, Guillermo Perry, Indermit Gill, J. Luis Guasch, William Maloney, Carolina Sánchez-Páramo, y Norbert Schady, 2003, *Cerrando la brecha en educación y tecnología* (Washington: Banco Mundial).

De Ferranti, David, Guillermo Perry, Francisco Ferreira, y Michael Walton, 2004, *Desigualdad en América Latina: ¿Rompiendo con la historia?* (Washington: Banco Mundial).

Echebarría, Koldo, y Juan Cortázar, 2006, “Reforma de la administración pública y del empleo público en América Latina”, en Eduardo Lora, ed., *El estado de la reforma en América Latina* (Washington: Banco Interamericano de Desarrollo).

Comisión Económica sobre América Latina y el Caribe (ECLAC), 2006a, *Panorama social de las Américas* (Santiago: Naciones Unidas).

———, 2006b, *Conformando el futuro de la protección social: acceso, financiamiento y solidaridad* (Santiago: Naciones Unidas).

Fay, Marianne, y Mary Morrison, 2005, *Infraestructura en América Latina y el Caribe, Progresos recientes y desafíos clave* (Washington: Banco Mundial).

Filc, Gabriel, y Carlos Scartascini, 2006, “Instituciones presupuestarias”, en Eduardo Lora, ed., *El estado de la reforma del Estado en América Latina* (Washington: Banco Interamericano de Desarrollo).

Gavin, Michael, y Roberto Perotti, 1997, “Política fiscal en América Latina”, *NBER Macroeconomic Annual 1997* No. 12, páginas 11–71 (Cambridge, Massachusetts: MIT Press).

Gill, Indermit, Truman Packard, y Juan Yermo, 2005, *Manteniendo la promesa de la seguridad social en América Latina* (Washington: Banco Mundial).

Gupta, Sanjeev y Marijn Verhoeven, 2001, “La eficiencia del gasto del gobierno: experiencias de Africa”, *Journal of Policy Modeling*, Vol. 23, páginas 433–467.

Hammouya, Messaoud, 1999, *Estadísticas del empleo en el sector público, metodología, estructura y tendencias* (Ginebra: International Labor Office).

Herrera, Santiago, y Gaobo Pang, 2005, “Eficiencia del gasto público en los países en desarrollo: enfoque de frontera de eficiencia”, Documento de tra-

bajo sobre investigación política del Banco Mundial No. 3645 (Washington: Banco Mundial).

Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2005, *The Politics of Policies* (Washington).

———, 2006, *Viviendo con deuda: Cómo limitar los riesgos de la deuda soberana* (Washington).

Fondo Monetario Internacional, 2003, *Perspectiva económica Mundial Septiembre 2003: Deuda Pública en los mercados emergentes* (Washington).

———, 2005, “Inversión pública y política fiscal—Lecciones provenientes de los estudios del país piloto”. Disponible en Internet en www.imf.org (Washington).

———, 2006a, *Alianzas públicas y privadas, garantías del gobierno y riesgo fiscal*, preparado por un equipo liderado por Richard Hemming (Washington).

———, Noviembre (Washington).

———, 2007, *Promoviendo la disciplina fiscal*, Documento ocasional preparado por el Departamento de asuntos fiscales, de pronta aparición (Washington).

Kaminsky, Graciela L., Carmen Reinhart, y Carlos Végh, 2004, “When it Rains, it Pours: Procyclical Capital Flows and Macroeconomic Policies”, Documento de Trabajo NBER No. 10780 (Cambridge, Massachusetts: National Bureau of Economic Research).

Kaufmann, Daniel, Aart Kraay, y Massimo Mastruzzi, 2006, “Cuestiones de gobernabilidad V: Indicadores de gobernabilidad para 1996–2005”. (Washington: Banco Mundial).

Lindert, Kathy, Emmanuel Skoufias, y Joseph Shapiro, 2006, *Redistribuyendo el ingreso a los pobres y ricos: Transferencias públicas en América Latina y el Caribe* (Washington: Banco Mundial).

Lopez-Claros, Augusto, Michael E. Porter, Xavier Sala-i-Martin, y Klaus Schwab, 2006, *Informe de competitividad global 2006–2007: Creando un entorno de negocios mejorado* (Ginebra: Foro Económico Mundial).

Mullis, I.V.S., M.O. Martin, E.J. Gonzalez, y S.J. Chrostowski, 2004a, *TIMSS 2003. Informe matemático internacional* (Chestnut Hill, MA: TIMSS & PIRLS International Study Center, Lynch School of Education, Boston College).

———, 2004b, *TIMSS 2003 International Science Report* (Chestnut Hill, MA:

TIMSS & PIRLS International Study Center, Lynch School of Education, Boston College).

Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OCDE), 2001, *Aspectos sobresalientes de los sueldos del sector público y las tendencias del empleo* (París).

_____, 2004, *Aprendiendo del mundo del mañana: primeros resultados de PISA 2003* (París).

Roldos, Jorge, 2006, "Reforma jubilatoria y estabilidad macroeconómica", mimeografiado.

Sahay, Ratna, y Rishi Goyal, 2006, "Volatilidad y crecimiento en América Latina: Enfoque episódico", Documento de Trabajo del FMI 06/287 (Washington: Fondo Monetario Internacional).

Singh, Anoop, y Martin Cerisola, 2006, "Sosteniendo el resurgimiento de América Latina: Algunas perspectivas históricas", Documento de Trabajo del FMI 06/252 (Washington: Fondo Monetario Internacional).

Schiavo-Campo, Salvatore, Giulio de Tommaso, y Amitabha Mukherjee, 1997, "Estudio estadístico internacional del empleo y los salarios del gobierno", Documento de trabajo de investigación política No. 1806 (Washington: Banco Mundial).

Stein, Ernesto, Ernesto Talvi, y Alejandro Grisanti, 1998, "Arreglos institucionales y desempeño fiscal: la experiencia latinoamericana", Documento de Trabajo del BID No. 367 (Washington: Banco Interamericano de Desarrollo).

Talvi, Ernesto, y Carlos Végh, 2005, "Variabilidad de base impositiva y política fiscal procíclica", *Journal of Development Economics*, Vol. 78, Octubre, páginas 156-190.

El sesgo de las transferencias en la clasificación por políticas de gasto de los Presupuestos Generales del Estado en España

Javier Monzó Torrecillas*

"Examinadlo todo; retened lo bueno"

1ª carta de San Pablo a los tesalonicenses 5:21

Introducción

Las políticas de gasto permiten agrupar las dotaciones presupuestarias atendiendo a los objetivos de política económica que persiguen. Esta clasificación se configura como un elemento clave en la toma de decisiones de asignación de recursos en el presupuesto. Sin embargo, una parte importante del total considerado, correspondiente a transferencias a otras Administraciones públicas (autonómicas y locales), queda con un destino indeterminado desde el punto de vista finalista. De conocer los usos finales de dichas partidas, las conclusiones respecto a las necesidades públicas a las que el presupuesto responde, podrían separarse de las obtenidas inicialmente.

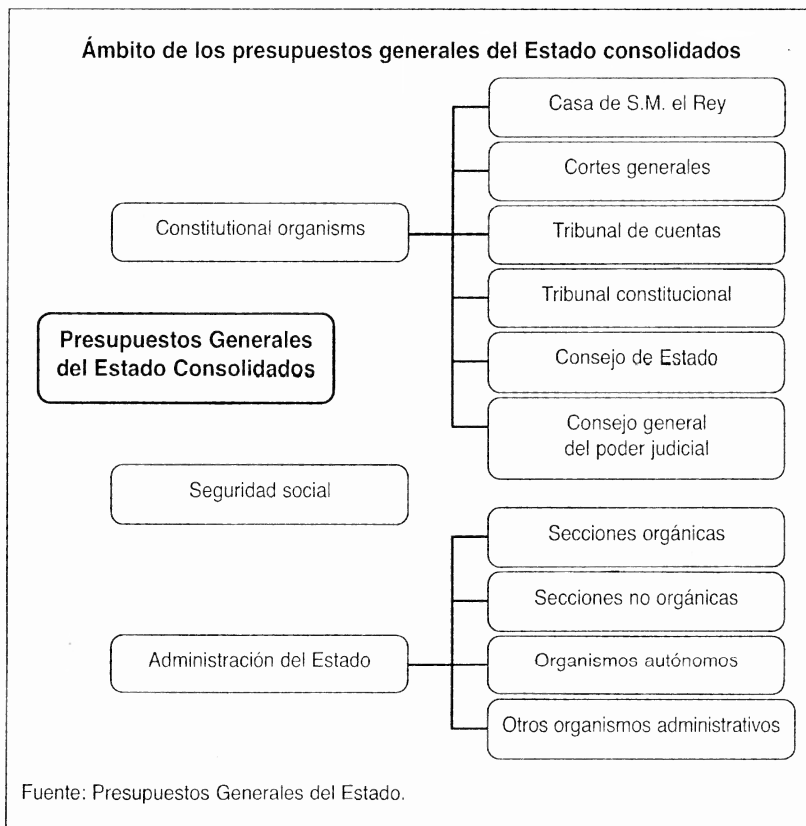
1. Presupuestos Generales del Estado: diversas clasificaciones presupuestarias

Los Presupuestos Generales del Estado (PGE) son el punto de partida del proceso de toma de decisiones de la actividad financiera pública, destinado a satisfacer determinadas necesidades sociales con unos recursos disponibles limitados.

* Licenciado en Administración y Dirección de Empresas - Cuerpo Superior de Interventores y Auditores del Estado - Ministerio de Economía y Hacienda, España.

La Constitución Española de 1978 dispone, en su artículo 134, que su elaboración corresponde al Gobierno y su aprobación a las Cortes Generales. La normativa presupuestaria básica está integrada por la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, las leyes de estabilidad presupuestaria y la ley anual de Presupuestos Generales del Estado. El artículo 32 de la Ley 47/2003 los define como la expresión cifrada, conjunta y sistemática de los derechos y obligaciones a liquidar durante el ejercicio por cada uno de los órganos y entidades que forman parte del sector público estatal.

Los PGE consolidados, sobre los que se centra este artículo, son aquellos en los que se eliminan las operaciones de transferencias internas, corrientes y de capital, que se producen entre las entida-



des que se incluyen en su ámbito. Dichas entidades, detalladas en el gráfico de página anterior, se caracterizan porque su presupuesto de gastos tiene carácter limitativo y vinculante.

1.1 Clasificaciones presupuestarias: las políticas de gasto

El presupuesto de gastos se estructura teniendo en cuenta la organización del sector público estatal, la naturaleza económica de los gastos y las finalidades y objetivos que se pretenda conseguir. Ello da lugar a lo que se conoce como la triple óptica de los PGE: orgánica, económica y por programas.

Esta última es la clasificación principal de acuerdo con las técnicas de presupuestación que se siguen en nuestro país. Los programas de gasto se agrupan en áreas de gasto, políticas de gasto y grupos de programas, en función del grado de agregación.

Las áreas de gasto delimitan las distintas esferas de actuación de los presupuestos. Cada una de ellas comprende un conjunto de políticas con objetivos afines (Cuadro 1).

Cuadro 1
PGE 2006. GASTOS CONSOLIDADOS
Distribución por áreas de gasto

(En millones de euros)		
ÁREAS DE GASTO	%	IMPORTE
Servicios públicos básicos	6,4	17.160,2
Actuaciones de protección y promoción social	47,7	128.688,6
Producción de bienes públicos de carácter preferente	2,6	6.923,5
Actuaciones de carácter económico	12,5	33.798,7
Actuaciones de carácter general	30,9	83.260,9
TOTAL CAPÍTULOS 1 a 8	100,0	269.831,9

Fuente: Presupuestos Generales del Estado.

Las políticas de gasto, por su parte, permiten a los centros gestores agrupar los créditos atendiendo a los objetivos a conseguir. Al mismo tiempo, facilitan al ciudadano conocer para qué se gasta en el ámbito público, siendo un elemento clave de asignación de los recursos públicos, tanto en el proceso de elaboración presupuestaria como en la planificación plurianual (Cuadro 2).

Cuadro 2
PGE 2006. GASTOS CONSOLIDADOS. DISTRIBUCIÓN POR POLÍTICAS

(En millones de euros)

POLÍTICAS DE GASTO	%	IMPORTE
SERVICIOS PÚBLICOS BÁSICOS	6,4	17.160,2
11. Justicia	0,5	1.332,7
12. Defensa	2,6	7.123,4
13. Seguridad ciudadana e Instituciones Penitenciaras	2,7	7.266,8
14. Política Exterior	0,5	1.437,3
ACTUACIONES DE PROTECCIÓN Y PROMOCIÓN SOCIAL	47,7	128.688,6
21. Pensiones	31,4	84.681,6
22. Otras prestaciones económicas	4,4	11.972,1
23. Servicios sociales y promoción social	0,6	1.650,5
24. Fomento M empleo	2,4	6.527,2
25. Desempleo	5,0	13.578,3
26. Acceso a la vivienda y fomento de la edificación	0,4	1.079,4
29. Gestión y administración de la Seguridad Social	3,4	9.199,6
PRODUCCIÓN DE BIENES PÚBLICOS		
DE CARÁCTER PREFERENTE	2,6	6.923,5
31. Sanidad	1,5	3.960,6
32. Educación	0,7	1.935,4
33. Cultura	0,4	1.027,6
ACTUACIONES DE CARÁCTER ECONÓMICO	12,5	33.798,7
41. Agricultura y pesca	3,1	8.479,4
42. Industria y energía	0,7	1.8911,3
43. Comercio, turismo y PYMEs	0,6	1.655,1
44. Subvenciones al transporte	0,6	1.579,7
45. Infraestructuras	4,8	12.936,9
46. Investigación, desarrollo e innovación	2,4	6.545,7
49. Otras actuaciones de carácter económico	0,3	710,4
ACTUACIONES DE CARÁCTER GENERAL	30,9	83.260,9
91. Alta dirección	0,2	642,5
92. Servicios de carácter general	2,8	7.571,1
93. Administración financiera y tributaria	0,5	1.479,1
94. Transferencias a otras Administraciones públicas	20,8	56.146,5
95. Deuda pública	6,5	17.421,7
Total capítulos 1 a 8	100,0	269.831,9

Fuente: Presupuestos Generales del Estado

2. Clasificación por políticas de gasto ajustada: transferencias a Comunidades Autónomas

2.1 Introducción

La clasificación por políticas de gasto antes descrita incluye, dentro del área de “Actuaciones de carácter general”, la política de “Transferencias a otras Administraciones públicas”. Dicha política contiene las transferencias que realiza el Estado en el marco de los sistemas de financiación autonómica y local.

Los programas en ella contenidos son:

- 941M: Transferencias a CC.AA. por participación en ingresos del Estado
- 941N: Transferencias a CC.AA. por los Fondos de Compensación Interterritorial
- 941O: Otras transferencias a Comunidades Autónomas
- 942A: Cooperación económica local del Estado
- 942M: Transferencias a CC.LL. por participación en ingresos del Estado
- 942N: Otras aportaciones a CC.LL.
- 943M: Transferencias al Presupuesto General de las Comunidades Europeas
- 943N: Cooperación al desarrollo a través del Fondo Europeo de Desarrollo

El importe asignado a esta política es de 56.146 millones de euros en 2006, lo que supone un 20,8 por ciento del total de gasto consolidado (excluidos los pasivos financieros). Esta cuantía la convierte en la segunda política más importante de los PGE consolidados, sólo superada por la de pensiones. Sin embargo, las dotaciones aquí consignadas no responden a una distribución finalista del gasto.

Mientras las políticas de justicia, política exterior, infraestructuras, etc., responden a actividades que realiza la Administración, el importe consignado en esta política queda indeterminado, lo que supone un importante sesgo a la hora de analizar el destino final de los fondos públicos, que es lo que precisamente se pretende con esta clasificación. Ello es correcto desde el punto de vista formal,

pues no es lógico pretender que el Ministerio de Economía y Hacienda informe sobre el uso que las Comunidades Autónomas harán de los fondos que con carácter no afectado, se les consignan en los PGE.

Sin embargo, los gastos incluidos en estos programas finalmente se destinarán a lo largo del ejercicio a la realización de actividades en las administraciones de destino. Por ello, para lograr una visión más realista de los servicios públicos a prestar con los fondos consignados en los PGE consolidados, parece conveniente que, desde una perspectiva doctrinal, se investiguen dichos destinos, para así ajustar la clasificación mediante su reasignación a las políticas correspondientes.

2.2 Transferencias a Comunidades Autónomas

Las transferencias a Comunidades Autónomas aquí recogidas se refieren a la Participación en los Ingresos del Estado (programa 941M), a los Fondos de Compensación Interterritorial (programa 941N) y a Otras Transferencias (programa 941O). Queda excluida la cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas (por IRPF, IVA e IIEE) dado su carácter extrapresupuestario. Asimismo, se excluyen otras transferencias al margen del sistema de financiación, que ascienden a 6.500 millones de euros, por estar correctamente ubicadas en las distintas políticas del presupuesto.

Las transferencias recogidas en el grupo de programas 941 ascienden en 2006 a 32.259 millones de euros. De ellos, la gran mayoría corresponden al Fondo de Suficiencia (30.385 millones), mientras que el resto se reparte principalmente entre los Fondos de Compensación Interterritorial (FCI) y la dotación complementaria a la financiación sanitaria.

2.2.1 Fondo de Suficiencia

El Fondo de Suficiencia es el mecanismo de cierre del sistema de financiación al cubrir la diferencia entre las necesidades de financiación de cada Comunidad Autónoma y los recursos tributarios que se le atribuyen en el año base del sistema (1999), incrementados según el índice de evolución de los Ingresos Tributarios del Estado (ITE). Esto hace que puedan producirse dos situaciones: que sea positivo o que sea negativo, tal y como prevé la Ley 21/2001, que regula el sistema de financiación de las CC.AA.

La característica definitoria a los efectos de este trabajo es el carácter incondicionado o no afectado de dichos fondos. Las CC.AA. tienen plena libertad para utilizarlos en las distintas políticas de gasto; se confunden, por tanto, con el resto de ingresos no afectados de sus presupuestos. Es lógico entender que su utilización se realizará en la misma proporción que estos últimos, por lo que su aplicación se derivará directamente del presupuesto de gastos funcional agregado de las CC.AA. Por ello, sobre la base de la estructura porcentual agregada por funciones para 2006 de las trece CC.AA. que obtuvieron Fondo de Suficiencia positivo, se puede estimar la distribución teórica de dichos fondos.

Finalmente, hay que tener en cuenta que los PGE utilizan desde el año 2005 la clasificación por programas que ha sustituido a la clasificación funcional mientras que las CC.AA. continúan utilizando esta última. Ello hace necesaria la conversión, para lo cual procede utilizar la tabla de equivalencias contenida en la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 3 de junio de 2004, por la que se dictan las normas para la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado para 2005.

El resultado de dichas consideraciones se puede observar en el cuadro 3.

2.2.2 Otras dotaciones

A) Fondos de Compensación Interterritorial

Los Fondos de Compensación Interterritorial constituyen un instrumento de desarrollo regional destinado a corregir desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad.

La Ley 22/2001, de 27 de diciembre, desglosa el antiguo Fondo de Compensación Interterritorial en el Fondo de Compensación y el Fondo Complementario. El primero, debido a que la Constitución en su artículo 158.1 establece que el Fondo de Compensación se dedicará a gastos de inversión, se ciñe estrictamente al mandato constitucional. El Fondo Complementario puede dedicarse, sin embargo, a financiar gastos de establecimiento o funcionamiento de inversiones.

El importe de ambos fondos para 2006 asciende a 1.160 millones de euros. Dado que dicho importe se destina casi en su totalidad al capítulo 6 "Inversiones reales", el reparto podría aproximarse a la distribución de este capítulo entre las distintas políticas de gasto.

Cuadro 3
DISTRIBUCIÓN POR POLÍTICAS DEL FONDO DE SUFICIENCIA

(En millones de euros)

POLÍTICAS DE GASTO	%	IMPORTE
SERVICIOS PÚBLICOS BÁSICOS	2,7	813,3
11. Justicia	1,4	426,3
12. Defensa		
13. Seguridad ciudadana e Instituciones Penitenciarias	1,2	362,2
14. Política Exterior	0,1	24,8
ACTUACIONES DE PROTECCIÓN Y PROMOCIÓN SOCIAL	9,9	3.019,1
21. Pensiones		
22. Otras prestaciones económicas	2,2	653,4
23. Servicios sociales y promoción social	4,3	1.305,3
24. Fomento del empleo		651,8
25. Desempleo		
26. Acceso a la vivienda y fomento de la edificación	1,3	408,6
29. Gestión y administración de la Seguridad Social		
PRODUCCIÓN DE BIENES PÚBLICOS		
DE CARÁCTER PREFERENTE	55,3	16.813,8
31. Sanidad	32,6	9.901,6
32. Educación	21,7	6.582,5
33. Cultura	1,1	329,7
ACTUACIONES DE CARÁCTER ECONÓMICO	17,5	5.311,4
41. Agricultura y pesca	6,1	1.862,9
42. Industria y energía	1,0	316,0
43. Comercio, turismo y PYMEs	0,8	246,2
44. Subvenciones al transporte		869,1
45. Infraestructuras	4,5	1.364,9
46. Investigación, desarrollo e innovación	1,1	342,6
49. Otras actuaciones de carácter económico	1,0	309,7
ACTUACIONES DE CARÁCTER GENERAL	14,6	4.427,5
91. Alta dirección	0,6	193,6
92. Servicios de carácter general	4,4	1.345,3
93. Administración financiera y tributaria	0,8	236,5
94. Transferencias a otras Administraciones públicas	4,6	1.410,5
95. Deuda pública	4,1	1.241,5,
TOTAL	100,0	30.385,0

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 4
DISTRIBUCIÓN POR POLÍTICAS DE LOS FONDOS DE COMPENSACIÓN
INTERTERRITORIAL, LA DOTACIÓN COMPLEMENTARIA FINANCIACIÓN
SANITARIA Y EL RESTO

(En millones de euros)

POLÍTICAS DE GASTO	FCI	DCFS	Resto	TOTAL
SERVICIOS PÚBLICOS BÁSICOS	78,9		6,7	84,6
11. Justicia	10,4		3,0	13,5
12. Defensa			0,0	0,0
13. Seguridad ciudadana e Instituc. Penitenciarias	61,5		2,6	64,0
14. Política Exterior	7,0		0,2	7,1
ACTUACIONES DE PROTECCIÓN Y PROMOCIÓN SOCIAL	14,0		21,3	36,3
21. Pensiones			0,0	0,0
22. Otras prestaciones económicas	1,2		4,6	5,8
23. Servicios sociales y promoción social	4,6		9,2	13,8
24. Fomento del empleo			0,0	0,0
25. Desempleo			0,0	0,0
26. Acceso a la vivienda y fomento de la edificación	8,1		2,9	11,0
29. Gestión y administración de la Seguridad Social			0,0	0,0
PRODUCCIÓN DE BIENES PÚBLICOS DE CARÁCTER PREFERENTE	53,1	500,0	118,4	671,5
31. Sanidad	15,1	500,0	69,7	584,8
32. Educación	3,2		46,4	49,5
33. Cultura	34,8		2,3	37,1
ACTUACIONES DE CARÁCTER ECONÓMICO	973,4		37,4	1.010,8
41. Agricultura y pesca	38,3		13,1	51,4
42. Industria y energía	5,8		2,2	8,0
43. Comercio, turismo y PYMEs	34,8		1,7	36,5
44. Subvenciones al transporte			0,0	0,0
45. Infraestructuras	826,0		9,6	835,6
46. Investigación, desarrollo e innovación	60,3		2,4	62,7
49. Otras actuaciones de carácter económico	8,1		2,2	10,3
ACTUACIONES DE CARÁCTER GENERAL	40,6		31,2	71,8
91. Alta dirección	8,1		1,4	9,5
92. Servicios de carácter general	22,0		9,5	31,5
93. Administración financiera y tributaria	10,4		1,7	12,1
94. Transferencias a otras Administraciones públicas			9,9	9,9
95. Deuda pública			8,7	8,7
TOTAL	1.160,0	500,0	214,0	1.874,0

Fuente: Elaboración propia.

Para ello, se utiliza la distribución en los PGE 2006 de Inversiones reales por políticas, descontadas las destinadas a defensa y otras no susceptibles de generar gasto autonómico (pensiones, deuda pública, etc.) (Cuadro 4).

B) Dotación complementaria financiación sanitaria

Se trata de un fondo específico que garantiza a todas las CC.AA. que sus recursos para financiación sanitaria crezcan al mismo ritmo que el PIB nominal nacional, y que para 2006 obtendrá una dotación presupuestaria de 500 millones de euros. La reasignación de dicha cuantía se ubicará, lógicamente, dentro de la política de sanidad de los PGE consolidados (Cuadro 4).

C) Resto

Incluye la compensación al País Vasco por el Impuesto sobre Labores del Tabaco, la compensación de insularidad a Baleares y Canarias y los convenios con Aragón. Debido a su escasa incidencia cuantitativa (214 millones de euros), su distribución se hará siguiendo el mismo criterio generalista utilizado para la distribución del Fondo de Suficiencia (Cuadro 4).

2.2.3. Reasignación por políticas de gasto de las transferencias a las Comunidades Autónomas

El cuadro 5 recoge la agregación de las asignaciones de las transferencias a las Comunidades Autónomas realizada en los subapartados anteriores.

2.2.4. Clasificación por políticas de gasto de los PGE consolidados para 2006 ajustada:

Una vez cifrada la distribución de los fondos consignados como transferencias a CC.AA., sólo resta realizar su agregación a la clasificación por política inicial contenida en los PGE consolidados. El resultado se refleja en el Cuadro 6.

Cuadro 5
REASIGNACIÓN POR POLÍTICAS DE LAS TRANSFERENCIAS A CC.AA.

(En millones de euros)		
POLÍTICAS DE GASTO	%	IMPORTE
SERVICIOS PÚBLICOS BÁSICOS	2,8	897,9
11. Justicia	1,4	439,8
12. Defensa		
13. Seguridad ciudadana e Instituciones Penitenciarias	1,3	426,2
14. Política Exterior	0,1	31,9
ACTUACIONES DE PROTECCIÓN Y PROMOCIÓN SOCIAL	9,6	3.064,4
21. Pensiones		
22. Otras prestaciones económicas	2,0	659,2
23. Servicios sociales y promoción social	4,1	1.319,1
24. Fomento del empleo	2,0	651,8
25. Desempleo		
26. Acceso a la vivienda y fomento de la edificación	1,3	419,6
29. Gestión y administración de la Seguridad Social		
PRODUCCIÓN DE BIENES PÚBLICOS DE CARÁCTER PREFERENTE	54,2	17.485,3
31. Sanidad	32,5	10.486,4
32. Educación	20,6	6.632,0
33. Cultura	1,1	366,8
ACTUACIONES DE CARÁCTER ECONÓMICO	19,6	6.322,2
41. Agricultura y pesca	5,9	1.914,3
42. Industria y energía	1,0	324,0
43. Comercio, turismo y PYMEs	0,9	282,7
44. Subvenciones al transporte	2,7	869,1
45. Infraestructuras	6,8	2.200,5
46. Investigación, desarrollo e innovación	1,3	405,3
49. Otras actuaciones de carácter económico	1,0	320,0
ACTUACIONES DE CARÁCTER GENERAL	13,9	4.499,3
91. Alta dirección	0,6	203,1
92. Servicios de carácter general	4,3	1.376,8
93. Administración financiera y tributaria	0,8	248,7
94. Transferencias a otras Administraciones públicas	4,4	1.420,4
95. Deuda pública	3,9	1.250,2
Total	100,0	32.259,0

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 6
DISTRIBUCIÓN POR POLÍTICAS CON LAS TRANSFERENCIAS
A CC.AA. REASIGNADAS

(En millones de euros)

POLÍTICAS DE GASTO	%	IMPORTE
SERVICIOS PÚBLICOS BÁSICOS	6,7	18.058,1
11. Justicia	0,7	1.772,4
12. Defensa		7.123,4
13. Seguridad ciudadana e Instituciones Penitenciarias	2,9	7.693,1
14. Política Exterior	0,5	1.469,3
ACTUACIONES DE PROTECCIÓN Y PROMOCIÓN SOCIAL	48,8	131.737,6
21. Pensiones		84.681,6
22. Otras prestaciones económicas	4,6	12.509,5
23. Servicios sociales y promoción social	1,2	3.213,3
24. Fomento del empleo	2,6	7.056,3
25. Desempleo		13.578,3
26. Acceso a la vivienda y fomento de la edificación	0,6	1.499,0
29. Gestión y administración de la Seguridad Social		9.199,6
PRODUCCIÓN DE BIENES PÚBLICOS DE CARÁCTER PREFERENTE	9,0	24.408,8
31. Sanidad	5,4	14.447,0
32. Educación	3,2	8.567,4
33. Cultura	0,5	1.394,4
ACTUACIONES DE CARÁCTER ECONÓMICO	14,9	40.126,2
41. Agricultura y pesca	3,9	10.393,9
42. Industria y energía	0,8	2.215,6
43. Comercio, turismo y PYMEs	0,7	1.942,8
44. Subvenciones al transporte	0,9	2.455,0
45. Infraestructuras	5,6	15.137,5
46. Investigación, desarrollo e innovación	2,6	6.951,0
49. Otras actuaciones de carácter económico	0,4	1.030,4
ACTUACIONES DE CARÁCTER GENERAL	20,6	55.500,2
91. Alta dirección	0,3	845,6
92. Servicios de carácter general	3,3	8.948,7
93. Administración financiera y tributaria	0,6	1.726,1
94. Transferencias a otras Administraciones públicas	9,4	25.307,9
95. Deuda pública	6,91	18.671,9
Total	100,0	269.831,8

Fuente: Elaboración propia.

Como podemos observar, esta clasificación ajustada da lugar a cambios relevantes respecto a la distribución original. Por áreas de gasto, “Producción de bienes públicos de carácter preferente” es la que más aumenta, al elevarse del 2,6 al 9 por ciento del total de gasto consolidado. Asimismo, se producen aumentos relevantes en las “Actuaciones de carácter económico” y “Actuaciones de protección y promoción social”.

Por políticas de gasto, se destacan los incrementos en Sanidad, Educación, Servicios sociales y promoción social, e Infraestructuras. Es especialmente reseñable el cambio producido en las dos primeras, que pasan de tener una importancia marginal (2,2%) a convertirse en políticas muy relevantes (8,6%). De hecho, más de la mitad de los fondos para transferencias a CC.AA., han acabado reubicados bien en Sanidad, bien en Educación.

3. Clasificación por políticas de gasto ajustada: transferencias a Entidades Locales

3.1 Introducción

Paralelamente a lo que ocurre en las CC.AA., las Entidades Locales (EE.LL.) son destinatarias de importantes transferencias procedentes de los PGE. Como se ha expuesto anteriormente, estas transferencias se articulan dentro de la política de gasto 94 “Transferencias a otras administraciones” y, dentro de ella, en el grupo de programas 942, los cuales son:

- 942A: Cooperación económica local del Estado
- 942M: Transferencias a CC.LL. por participación en ingresos del Estado
- 942N: Otras aportaciones a CC.LL.

El importe total en ellos consignados asciende para 2006 a 12.935 millones de euros, de los que 12.584 corresponden a la Participación en los Ingresos del estado (942M).

El sistema de financiación de las EE. LL., que deriva del Texto refundido 2/2004 de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, se organiza en torno a un modelo dual: el primero, aplicable a provincias y grandes municipios, con dos componentes, uno de cesión

rendimientos de impuestos estatales y otro de financiación complementaria; el segundo, para municipios de menos de 75.000 habitantes, definido con arreglo a unas variables predeterminadas.

Se trata, en cualquier caso, de un sistema de financiación generalista, cuyos fondos no están afectados a la realización de gastos concretos en las Administraciones destinatarias. Es, por tanto, un caso análogo al del Fondo de Suficiencia de las CC.AA., luego el criterio de reparto no puede ser distinto. Así, sería necesario acudir a la estructura de gasto agregado por funciones de las EE.LL. (excluidas las transferencias al Estado y CC.AA.).

Sin embargo, debido al retraso de la información financiera agregada de estas entidades, respecto a la información disponible para el Estado y las CC.AA., no se cuenta con dicha distribución para el año 2006 como hubiese sido deseable. La distribución de los fondos transferidos a las EE.LL., cuyo importe total es de 14.355 millones de euros (resultado de agregar los 12.935 millones consignados en los PGE, y los 1.420 millones resultantes de la reubicación de las transferencias a CC.AA. realizada en el apartado anterior), puede realizarse válidamente utilizando la información disponible del año 2004, habida cuenta de que el modelo no ha cambiado desde entonces.

Si procedemos a la transformación de las funciones en políticas de gasto, tal como se ha hecho para el Fondo de Suficiencia de las CC.AA. el resultado de la reubicación es el que se muestra en el cuadro 7.

3.2 Clasificación por políticas de gasto de los PGE consolidados para 2006 ajustada:

Una vez obtenida la distribución de los fondos consignados como transferencias a EE.LL., sólo resta realizar su agregación a la clasificación por políticas ajustada con las transferencias a las CC.AA. obtenida en el apartado anterior. El resultado sería el siguiente (Cuadro 8):

Cuadro 7
REASIGNACIÓN POR POLÍTICAS DE LAS TRANSFERENCIAS A EE.LL.

(En millones de euros)		
POLÍTICAS DE GASTO	%	IMPORTE
SERVICIOS PÚBLICOS BÁSICOS	6,3	903,9
11. Justicia		
12. Defensa		
13. Seguridad ciudadana e Instituciones Penitenciarias	6,3	903,9
14. Política Exterior		
ACTUACIONES DE PROTECCIÓN Y PROMOCIÓN SOCIAL	26,3	3.777,2
21. Pensiones		
22. Otras prestaciones económicas	8,0	1.141,4
23. Servicios sociales y promoción social	3,2	459,2
24. Fomento de empleo		
25. Desempleo		
26. Acceso a la vivienda y fomento de la edificación	15,2	2.176,5
29. Gestión y administración de la Seguridad Social		
PRODUCCIÓN DE BIENES PÚBLICOS		
DE CARÁCTER PREFERENTE	16,2	2.332,5
31. Sanidad	1,9	270,6
32. Educación	3,8	541,2
33. Cultura	10,6	1.520,7
ACTUACIONES DE CARÁCTER ECONÓMICO	24,5	3.523,8
41. Agricultura y pesca	1,2	167,1
42. Industria y energía	0,7	105,8
43. Comercio, turismo y PYMEs	0,8	121,9
44. Subvenciones al transporte		
45. Infraestructuras	21,5	3.082,7
46. Investigación, desarrollo e innovación	0,1	21,3
49. Otras actuaciones de carácter económico	0,2	25,0
ACTUACIONES DE CARÁCTER GENERAL	26,6	3.818,0
91. Alta dirección	2,0	292,4
92. Servicios de carácter general	13,5	1.930,8
93. Administración financiera y tributaria	3,5	508,4
94. Transferencias a otras Administraciones públicas		
95. Deuda pública		1.086,4
Total	100,0	14.355,0

Fuente: Elaboración propia

Cuadro 8
DISTRIBUCIÓN POR POLÍTICAS CON LAS TRANSFERENCIAS
A AA.TT. REASIGNADAS

(En millones de euros)

POLÍTICAS DE GASTO	%	IMPORTE
SERVICIOS PÚBLICOS BÁSICOS	7,0	18.963,0
11. Justicia	0,7	1.772,4
12. Defensa		7.123,4
13. Seguridad ciudadana e Instituciones Penitenciarias	3,2	8.597,0
14. Política Exterior	0,5	1.469,3
ACTUACIONES DE PROTECCIÓN Y PROMOCIÓN SOCIAL	50,2	135.515,8
21. Pensiones		84.681,6
22. Otras prestaciones económicas	5,1	13.650,9
23. Servicios sociales y promoción social	1,4	3.672,6
24. Fomento del empleo	2,6	7.056,3
25. Desempleo		13.578,3
26. Acceso a la vivienda y fomento de la edificación	1,4	3.675,5
29. Gestión y administración de la Seguridad Social		9.199,6
PRODUCCIÓN DE BIENES PÚBLICOS		
DE CARÁCTER PREFERENTE	9,9	26.742,3
31. Sanidad	5,5	14.717,6
32. Educación	3,4	9.108,6
33. Cultura	1,1	2.915,1
ACTUACIONES DE CARÁCTER ECONÓMICO	16,2	43.651,1
41. Agricultura y pesca	3,9	10.561,0
42. Industria y energía	0,9	2.321,4
43. Comercio, turismo y PYMES	0,8	2.064,8
44. Subvenciones al transporte	0,9	2.455,0
45. Infraestructuras	6,8	18.220,2
46. Investigación, desarrollo e innovación	2,6	6.972,3
49. Otras actuaciones de carácter económico	0,4	1.055,4
ACTUACIONES DE CARÁCTER GENERAL	16,7	44.957,3
91. Alta dirección	0,4	1.138,0
92. Servicios de carácter general	4,0	10.879,5
93. Administración financiera y tributaria	0,8	2.234,4
94. Transferencias a la Unión Europea	4,1	10.946,0
95. Deuda pública	7,3	19.758,4
Total	100,0	269.831,7

Fuente: Elaboración propia.

También en este caso, la clasificación por políticas resultantes, difiere notablemente de la que obtuvimos en el apartado anterior, como consecuencia de los distintos usos de los fondos públicos según las administraciones gestoras, debido al reparto de competencias establecido.

Por áreas de gasto, se destacan los incrementos de peso relativo de “Actuaciones de protección y promoción social” y “Actuaciones de carácter económico”. Por políticas, “Acceso a la vivienda y fomento de la edificación” y “Cultura” duplican ampliamente su participación porcentual, mientras que “Infraestructuras” aumenta sensiblemente.

4. Conclusiones

La clasificación por políticas de gasto contenida en los PGE de cada año responde al destino que el Estado otorga a los fondos públicos. En ella aparecen importantes consignaciones que el Estado transfiere a las Administraciones territoriales. Sin embargo, debido al carácter incondicionado del grueso de ellas, no es posible determinar a priori el uso que finalmente se les dará. Es necesario indagar en los presupuestos de las Administraciones destinatarias para estimar cuál es su aplicación real. Se trata de recursos muy cuantiosos, que suponen un 16,7 por ciento de los PGE consolidados.

De la reasignación así realizada, se obtiene una información útil para la elaboración de PGE en los años venideros. Efectivamente, si se conocen de forma precisa los destinos finales de los recursos públicos consignados en los PGE, se podrán detectar las posibles insuficiencias presupuestarias con mayor probabilidad de acierto. Paralelamente, un análisis de este tipo puede ayudar a evitar duplicidades en los distintos presupuestos.

Desde el punto de vista del ciudadano, usuario de la información presupuestaria, la clasificación por políticas de gasto ajustada le permite obtener una visión más precisa y global de los objetivos de las políticas estatales.

De un primer análisis de los resultados puede concluirse que el área a la que se destinan buena parte de dichos recursos es la de “Producción de bienes públicos de carácter preferente”, pues se incrementa en casi 20.000 millones de euros. Ello es debido a las políticas de Sanidad y Educación, cuyas competencias residen

mayoritariamente en las CC.AA. y que son las políticas que más aumentan con el reparto propuesto.

Las actuaciones de carácter económico tendrían, asimismo, un mayor peso relativo, debido a las políticas de infraestructuras, agricultura y pesca, y subvenciones al transporte. En efecto, las EE.LL. destinan importantes recursos a infraestructuras, mientras que las CC.AA. participan en todas ellas, especialmente en política agrícola.

Incrementos más modestos se aprecian en “Servicios públicos básicos” (donde destacan seguridad ciudadana y justicia) y en “Actuaciones de protección y promoción social” (donde sí crecen notablemente vivienda y servicios sociales), como consecuencia de la preeminencia estatal en el desarrollo directo de estas áreas de gasto.

El contrapeso de estas reasignaciones es, lógicamente, la política de “Transferencias a otras Administraciones Públicas”, donde subsisten, no obstante, las transferencias a la Unión Europea.

Cuadro 9
DIFERENCIAS ENTRE LA CLASIFICACIÓN POR POLÍTICAS ORIGINAL
Y LA AJUSTADA

(En millones de euros)

POLÍTICAS DE GASTO	Δ⁰/₀	DIFERENCIAS
SERVICIOS PÚBLICOS BÁSICOS	10,5	1.802,8
11. Justicia	33,0	439,7
12. Defensa	0,0	0,0
13. Seguridad ciudadana e Instituciones Penitenciarias	18,3	1.330,2
14. Política Exterior	2,2	32,0
ACTUACIONES DE PROTECCIÓN Y PROMOCIÓN SOCIAL	5,3	6.827,2
21. Pensiones	0,0	0,0
22. Otras prestaciones económicas	14,0	1.678,8
23. Servicios sociales y promoción social	122,5	2.022,1
24. Fomento del empleo	8,1	529,2
25. Desempleo	0,0	0,0
26. Acceso a la vivienda y fomento de la edificación	240,5	2.596,1
29. Gestión y administración de la Seguridad Social	0,0	0,0
PRODUCCIÓN DE BIENES PÚBLICOS DE CARÁCTER PREFERENTE	286,3	19.818,8
31. Sanidad	271,6	10.757,0
32. Educación	370,6	7.173,3
33. Cultura	183,7	1.887,6
ACTUACIONES DE CARÁCTER ECONÓMICO	29,2	9.852,4
41. Agricultura y pesca	24,5	2.081,5
42. Industria y energía	22,7	430,1
43. Comercio, turismo y PYMEs	24,7	409,6
44. Subvenciones al transporte	55,4	875,3
45. Infraestructuras	40,8	5.283,3
46. Investigación, desarrollo e innovación	6,5	426,6
49. Otras actuaciones de carácter económico	48,6	344,9
ACTUACIONES DE CARÁCTER GENERAL	46,0	38.303,6
91. Alta dirección	77,1	495,5
92. Servicios de carácter general	43,7	3.308,4
93. Administración financiera y tributaria	51,1	755,4
94. Transferencias a la Unión Europea	80,5	45.200,5
95. Deuda pública	13,4	2.336,7
Total	0,0	0,0

Fuente: Elaboración propia.

5. Bibliografía

BUSTOS GISBERT, A.: “Lecciones de Hacienda Pública I (El Papel del Sector Público)”. Editorial COLEX. Madrid, 1998.

GODÉ SÁNCHEZ, JOSÉ ANTONIO: “Los grandes agregados de los Presupuestos Generales del Estado para 2007”. Revista de Presupuesto y Gasto Público, nº 46. Instituto de Estudios Fiscales.

GÓMEZ CASTAÑEDA, J.: “Técnicas de elaboración presupuestaria”. Papeles de Trabajo. Departamento de Gobierno y Administración Pública. Instituto Universitario Ortega y Gasset. Madrid, 1995.

IGLESIAS, J. y SÁEZ, M^aJ: “Las políticas de gasto en los Presupuestos Generales del Estado para 1997”. Revista de Presupuesto y Gasto Público, nº 19. Instituto de Estudios Fiscales

LÓPEZ LÓPEZ, M^aT. y UTRILLA DE LA HOZ, A.: “Análisis de las políticas de gasto público en los Presupuestos Generales del Estado para 1992”. Universidad Complutense de Madrid, 1991.

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA: “Informe Económico y Financiero de los Presupuestos Generales del Estado para 2006”.

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA: “Presupuestos Generales del Estado 2006. Introducción y estructuras presupuestarias”.

MONZÓ TORRECILLAS, JAVIER: “Diagnóstico sobre la posición financiera de las Administraciones Públicas en la Unión Europea”. Boletín Económico ICE nº 2882. Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, 2006

ZAPICO GOÑI, E.: “La modernización simbólica del presupuesto público”. Instituto Vasco de Administración Pública. Oñate, 1989.

Se terminó de imprimir en noviembre 2007
en los talleres gráficos de Edigraf S.A
Delgado 834 (1426) Buenos Aires
Argentina

