

4685-316
- 2510
L 2

Gasto y Deuda Pública en **América Latina: Indicadores del Sector Público**

Ivonne González

(Versión preliminar)



NACIONES UNIDAS



**Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación
Económica y Social (ILPES)**

Santiago de Chile, enero 2012

①

Este documento forma parte de las publicaciones realizadas en el marco del proyecto LAC MIC++, específicamente para el componente Sistemas de Indicadores del Sector Público en América Latina y el Caribe de la CEPAL y del Banco Mundial. Versión preliminar.

Índice

Introducción	5
I. Gasto Público en América Latina	7
I.I Clasificación Económica del Gasto Público	8
I.II. Clasificación Funcional del Gasto Público	15
II. Deuda Pública en América Latina	20
III. Referencias	24
IV. Anexos	25

Introducción

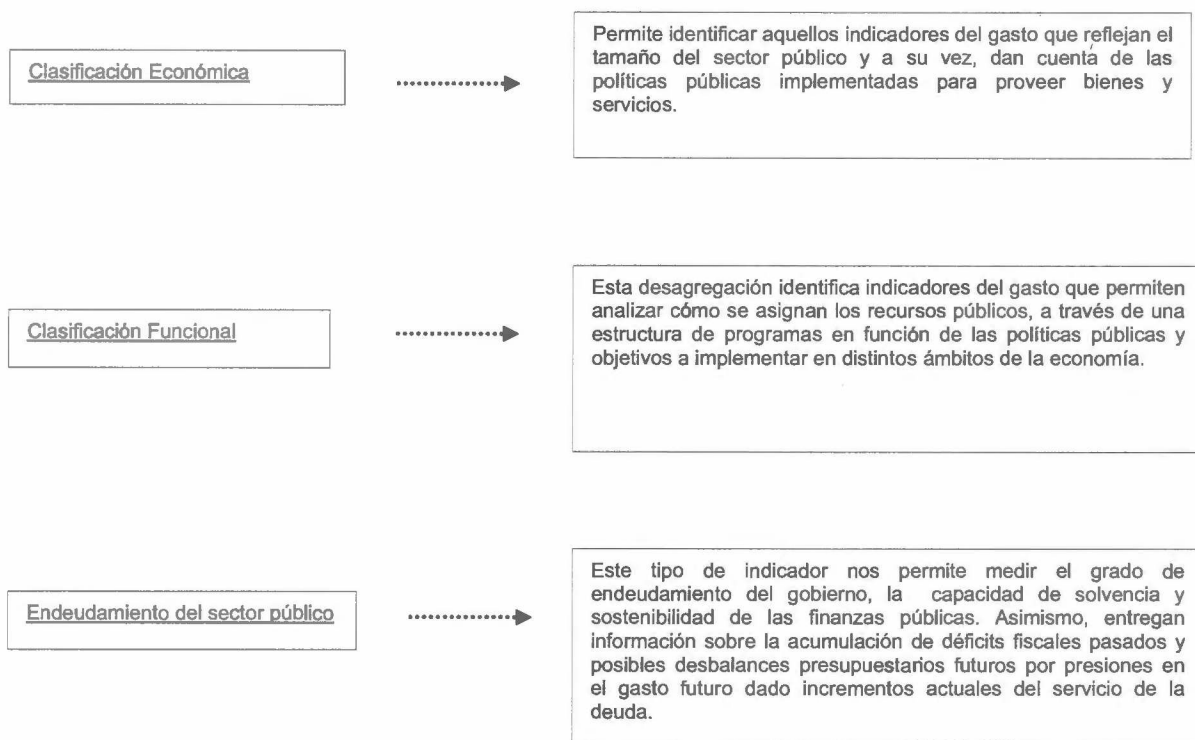
La evolución del gasto y deuda pública permiten identificar una serie de indicadores del sector público, relevantes en la toma de decisiones de las autoridades económicas. El gasto público como principal instrumento de estabilización de la economía y redistribución del ingreso ha permitido a los países de la región hacer frente a las últimas crisis y minimizar sus efectos adversos sobre la economía. A su vez, su contraparte, el endeudamiento público permite financiar estos desequilibrios, su gestión es clave para la solvencia financiera de la región y auspiciosamente en estos últimos años ha mostrado una tendencia decreciente en América Latina.

Así, el gasto público nos permite identificar y dar cuenta sobre las políticas públicas implementadas para proveer los bienes y servicios requeridos por la sociedad. El grado de endeudamiento nos permite medir la capacidad de solvencia del sector público para financiar esta asignación de recursos públicos.

De acuerdo a la disponibilidad de datos existentes para la región, se pueden identificar una serie de indicadores para el gasto y deuda pública, que fueron divididos en tres áreas temáticas generales: la clasificación económica y funcional del gasto público y el nivel de endeudamiento del sector público¹.

¹ Esta clasificación fue utilizada en la recopilación de información estadística para el Sistema de Indicadores del Sector Público (SISPALC) desarrollado por ILPES/CEPAL.

Cada clasificación permite agrupar los indicadores de acuerdo a objetivos comunes,



I. Gasto Público en América Latina

El gasto público como uno de los principales instrumentos de la política fiscal permite estimular y estabilizar la economía, redistribuir el ingreso y riqueza a los sectores más vulnerables y asignar los recursos públicos de forma eficiente con el fin de proveer los bienes y servicios requeridos por la sociedad².

Para América Latina la asignación de recursos fiscales ha sido utilizado como principal instrumento de política, durante la década de los ochenta el gasto se utilizó mayormente como un instrumento discrecional, principalmente utilizado para corregir los grandes déficits fiscales producidos tras la crisis de la deuda en la región. Durante los noventa este panorama fue seguido por la implementación de una serie de reformas estructurales que permitió estabilizar el gasto público, y reasignar recursos en forma sostenida hacia los sectores más vulnerables, se inicia una década de crecimiento del gasto público en la región.

Con un escenario favorable, tras años de bonanza económica y altos precios de las materias primas que incrementaron fuertemente los recursos públicos, en especial en países exportadores netos de estas materias, se permitió la implementación de políticas contra-cíclicas en muchos países de América Latina, lo que se tradujo en el crecimiento del gasto en forma sostenida y una fuerte reducción en el nivel de endeudamiento. Estas condiciones se mantuvieron incluso tras la última crisis financiera, gracias a la solvencia de las cuentas públicas y la estabilidad macroeconómica presente en la región.

² Las tres funciones principales de la política fiscal según Musgrave (1959).

I.I Clasificación Económica del Gasto Público

Este tipo de clasificación del gasto público nos permite identificar indicadores que reflejan el tamaño del sector público y permiten dar cuenta de las políticas públicas implementadas para proveer bienes y servicios, fomentar la inversión y redistribuir ingresos, entre otras políticas sociales. Nos permite relacionar el tipo de gasto con las estrategias definidas en el programa de gobierno, conocer los capítulos, conceptos y partidas específicas en las cuales se registran las adquisiciones de bienes y servicios del sector público.

Con base a esta clasificación, el gasto público programable se divide en gasto corriente y gasto de capital (ver cuadro 1).

El Gasto Corriente es el principal rubro del gasto programable, se desagrega en Sueldos y salarios, Compras de bienes y servicios, Pago de intereses, Subsidios y Transferencias corrientes, otros gastos corrientes (CEPALSTAT)³.

El Gasto de Capital comprende aquellas erogaciones que contribuyen a ampliar la infraestructura social y productiva, así como a incrementar el patrimonio del sector público. La inversión pública a través del gasto en infraestructura permite promover los sectores productivos de la economía, lo que mejora la tasa de crecimiento en el mediano plazo. Este tipo de gasto se clasifica a través de la adquisición de activos de capital, transferencias de capital y otros gastos de capital.

CUADRO 1
ESTADÍSTICAS FINANZAS PÚBLICAS CEPALSTAT
CLASIFICACIÓN ECONÓMICA DEL GASTO PÚBLICO

GASTO PÚBLICO TOTAL (I+II)

Gastos Corrientes (I)

Sueldos y salarios

Compras de bienes y servicios

Pagos de intereses

Subsidios y otras transferencias corrientes

Otros gastos corrientes

Gastos de Capital (II)

Adquisición de activos de capital fijo

Transferencias de capital

Otros gastos de capital

Fuente: elaborado a partir de clasificación económica del MEFP2001, FMI.

A partir de esta estructura y los datos disponibles para la región, hemos definido algunos indicadores básicos para analizar el gasto público. Como ya se ha mencionado, todos los indicadores que podremos identificar se construirán en general como razón del producto interno bruto de cada país, con el fin de facilitar la comparabilidad de estas cifras.

La estructura del gasto público nos permite complementar el análisis de acuerdo a un marco general para cada indicador.

- Gasto público total en porcentaje del producto interno bruto

³ La serie de datos fiscales fue estandarizada a partir de la desagregación propuestas por el Manual de Finanzas Públicas (MEFP) 2001 elaborado por el Fondo monetario internacional (FMI).

- Gasto público corriente en porcentaje del producto interno bruto
- Gasto público de capital en porcentaje del producto interno bruto
- Subsidios y transferencias corrientes en porcentaje del producto interno bruto

Estos indicadores requieren información estadística homogénea que permita agregar y hacer comparable las cifras de gasto público para cada país de la región. Al igual que la cobertura institucional, ésta debe reflejar la definición más amplia para el sector público.

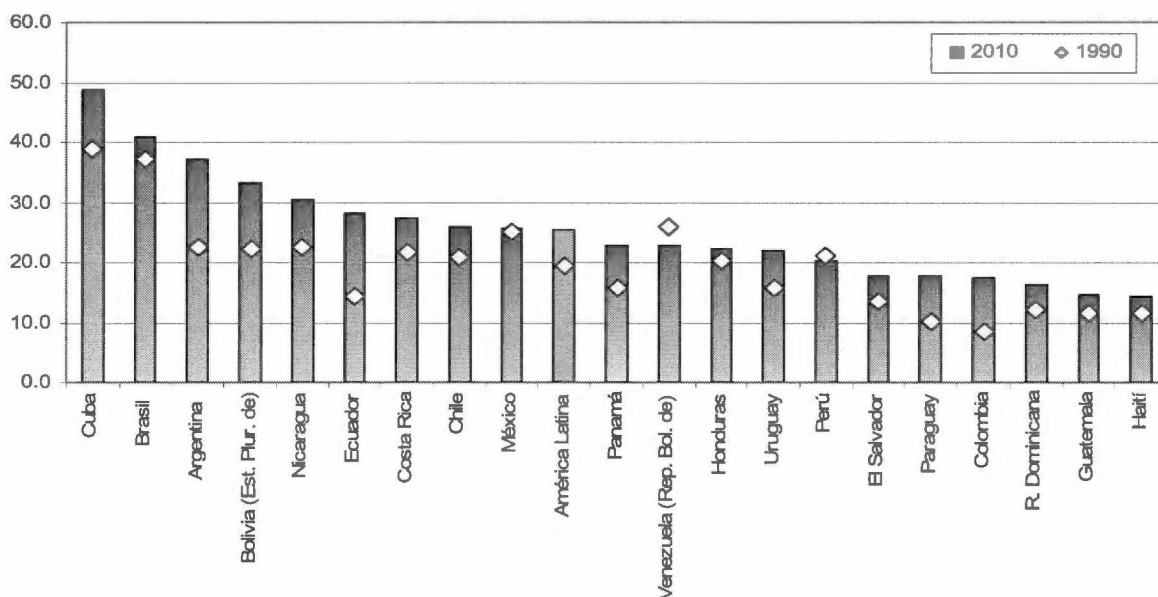
Para el caso de la América Latina y el Caribe, los datos se recopilan para 20 países⁴, entre los cuales la cobertura de gobierno general se presenta para el caso de Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica y Perú, el resto de países mantiene una cobertura de gobierno central.

Panorama del Gasto Público en América Latina

En esta última década la región ha presentado un gasto público que se ha incrementado en la mayoría de los países de América Latina (ver gráfico 1). Las reformas implementadas durante los años noventa han permitido que este aumento en el gasto sea de manera sustancial y sostenida durante estos años, incrementándose en 6.0 puntos (porcentuales del producto) el promedio de la región.

GRÁFICO 1
GASTO PÚBLICO TOTAL^{a/b/}

(En porcentajes del producto interno bruto)



Fuente: elaborado a partir de datos oficiales, CEPAL

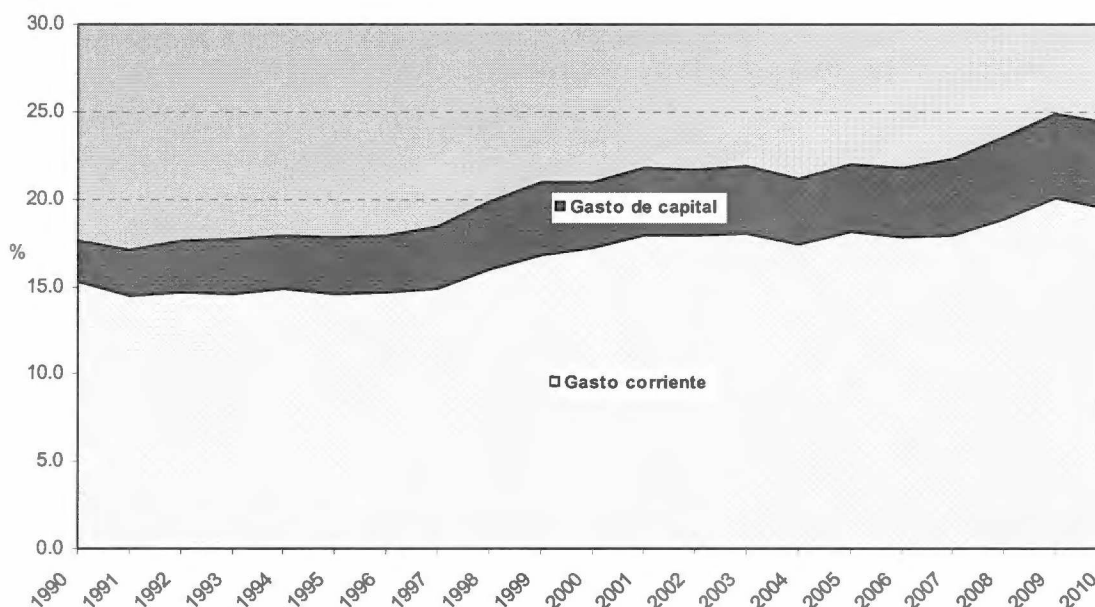
a/ cobertura de gobierno general para Bolivia (Est. Plur. de), Brasil, Chile, Costa Rica, Nicaragua, y Perú. Sector público no financiero para datos de Argentina y México. Cobertura de gobierno central para el resto de los países. b/ datos disponibles para Cuba desde año 1998. Último dato disponible para Argentina (2009), Brasil (2008), Chile (2009), Costa Rica (2009), Nicaragua (2009) y Perú (2009).

⁴ Países con datos disponibles en CEPALSTAT: Argentina, Bolivia (Est. Plur. de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (Rep. Bol. de).

Los países que presentan mayores avances son aquellos que han mantenido altas tasas de este indicador desde mediados de los noventa, como son Argentina, Bolivia y Brasil con tasas promedio de 27%, 29% y 39% del PIB, respectivamente. Ecuador que presenta tasas más cercanas al promedio de la región, es el país con mayor variación en su gasto, incrementándose en 14 puntos porcentuales (medido en porcentaje del producto interno bruto), en estas décadas, aumentando en 8 puntos sólo entre el año 2007 y 2008, como parte del paquete de estímulo fiscal aplicado durante la crisis del 2008.

Si observamos la evolución del gasto desagregado (ver gráfico 2), el gasto corriente sigue manteniendo una proporción considerable de la asignación de recursos públicos, el gasto de capital con tasas cercanas al 5% del PIB en estos últimos años, aunque mantiene aún un peso relativo menor sobre el gasto total, a mostrado avances considerables para todos los países de la región, incrementándose en 2.5 puntos del PIB desde los noventa.

GRÁFICO 2
EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO TOTAL EN AMÉRICA LATINA
Y EL CARIBE, AÑO 1990-2010 ^{a/b/}
(En porcentajes del producto interno bruto)



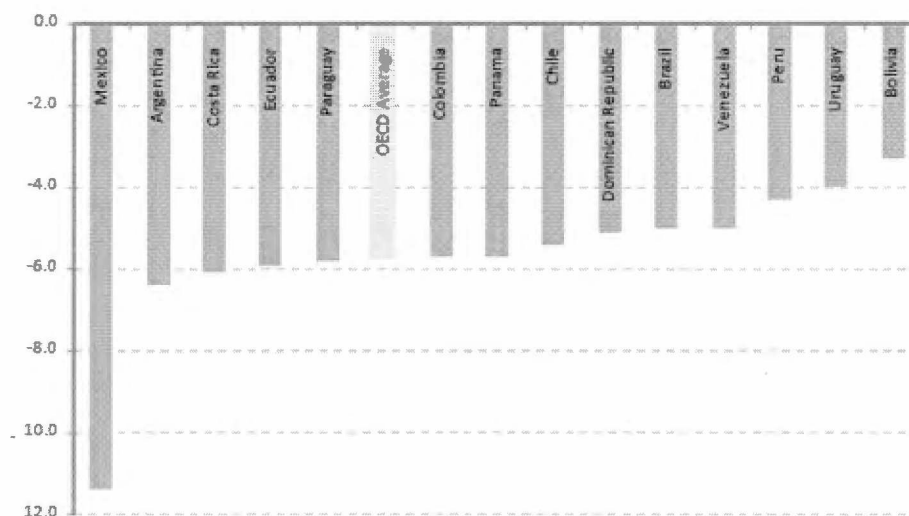
Fuente: elaborado a partir de datos oficiales, CEPAL

a/ promedio simple, incluye Argentina, Bolivia (Est. Plur. de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Panamá, Perú, República Dominicana, Uruguay, Venezuela (Rep. Bol. de). b/ coberturas de gobierno general para Bolivia, Chile, Costa Rica, Nicaragua, y Perú. Sector público no financiero para datos de Argentina y México. Cobertura de gobierno central para el resto de los países.

Este avance en el gasto público, viene dado por un conjunto de acción de política fiscal y un escenario inmejorable que incrementó fuertemente los recursos fiscales en muchos países. La implementación de reglas de responsabilidad fiscal en la mayoría de los países de la región ha permitido dar sostenibilidad a las cuentas fiscales en el mediano plazo, lo que se ha traducido en un gasto público creciente y sostenido en estos últimos años. Adicionalmente se han realizado avances en la gestión de los recursos públicos, lo que ha permitido mejoras en la eficiencia del gasto.

Esta estabilidad macroeconómica y fiscal permitió hacer frente activamente a la crisis financiera del año 2008, moderando los efectos adversos sobre la región. Una serie de paquetes de estímulo fiscal permitió reducir los efectos sobre el sector real de la economía (ver gráfico 2), principalmente a través de incrementos en la inversión pública en infraestructura, programas de asistencia social y transferencias directas.

GRÁFICO 3
COSTO DE LA CRISIS EN EL CORTO PLAZO AÑO 2009^{a/}
(pérdida en porcentajes del producto interno bruto)



Fuente : OECD Development Centre en base a datos de la OECD 2008, 2009 y Consensus Forecast 2009.

a/ puntos porcentuales, cambio entre proyecciones de la tasa de crecimiento del producto para el 2009 y Junio del 2009.

En general, todos los países de la región incrementaron su gasto público durante los años 2008 y 2009, con el fin de contrarrestar los efectos de la crisis (ver gráfico 3), sólo República Dominicana lo disminuyó. Los planes de estímulos fiscales implementados en la mayoría de los países, se enfocaron principalmente en incrementar la inversión pública en infraestructura, ya que permite estimular la economía y crear empleo, principal variable macroeconómica afectada en períodos de crisis.

Estructura del Gasto Público

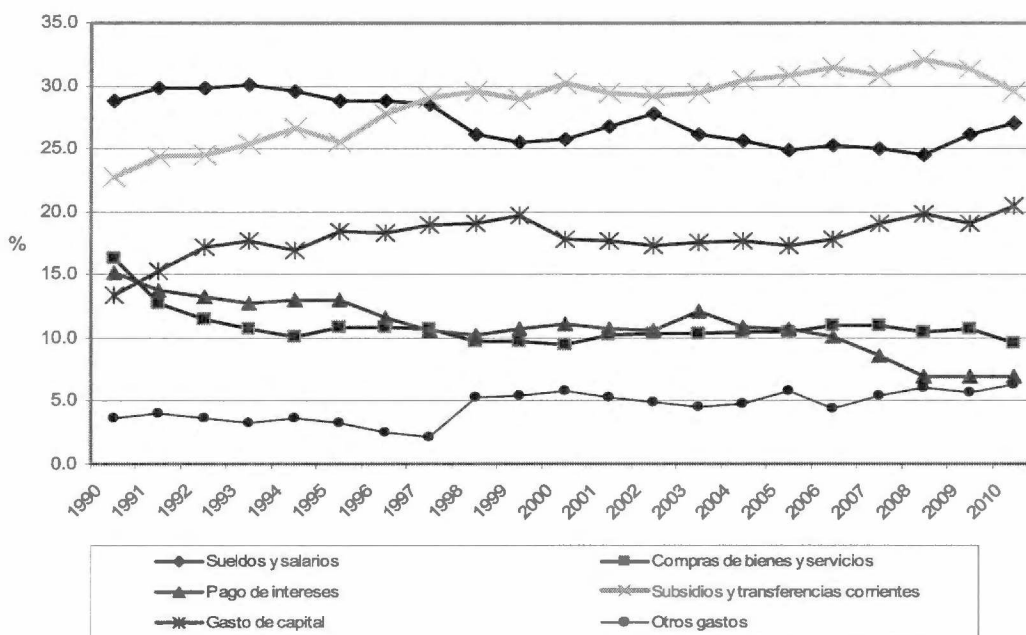
Con base a la clasificación económica (ver cuadro 1), el gasto público programable se divide en gasto corriente y gasto de capital. A su vez, el gasto corriente se desagrega en sueldos y salarios, compras de bienes y servicios, subsidios y transferencias corrientes y pago de intereses.

Podemos observar en el gráfico 4 que la mayor asignación de recursos se realiza a través de transferencias y subsidios corrientes, con un incremento cercano al 8% del gasto total. El gasto de capital también muestra esta tendencia positiva pasando de un 2.5% del PIB en el año 1990 a una tasa del 5.0% del PIB el año 2010.

Es notable la caída del pago de intereses de la deuda pública, sobre todo como porcentaje del total, manteniéndose en el año 2010 alrededor de los 1.5 puntos del PIB (ver gráfico 5). Medido como participación en el total del gasto, el promedio regional bajó de 15% a 7%, reflejo de la reducción total de la deuda y de cambios en su costo y perfil de vencimientos.

El pago de sueldos y salarios, también muestra una tendencia decreciente, producto de una reducción del empleo público en la región. En cualquier caso, el menor pago de intereses y de sueldos y salarios ha tenido como resultado una disminución de las rigideces presupuestarias y, por tanto, la ampliación de los espacios fiscales.

GRÁFICO 4
EVOLUCIÓN COMPOSICIÓN DEL GASTO PÚBLICO
EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE^{a/}
(En porcentajes del gasto total)



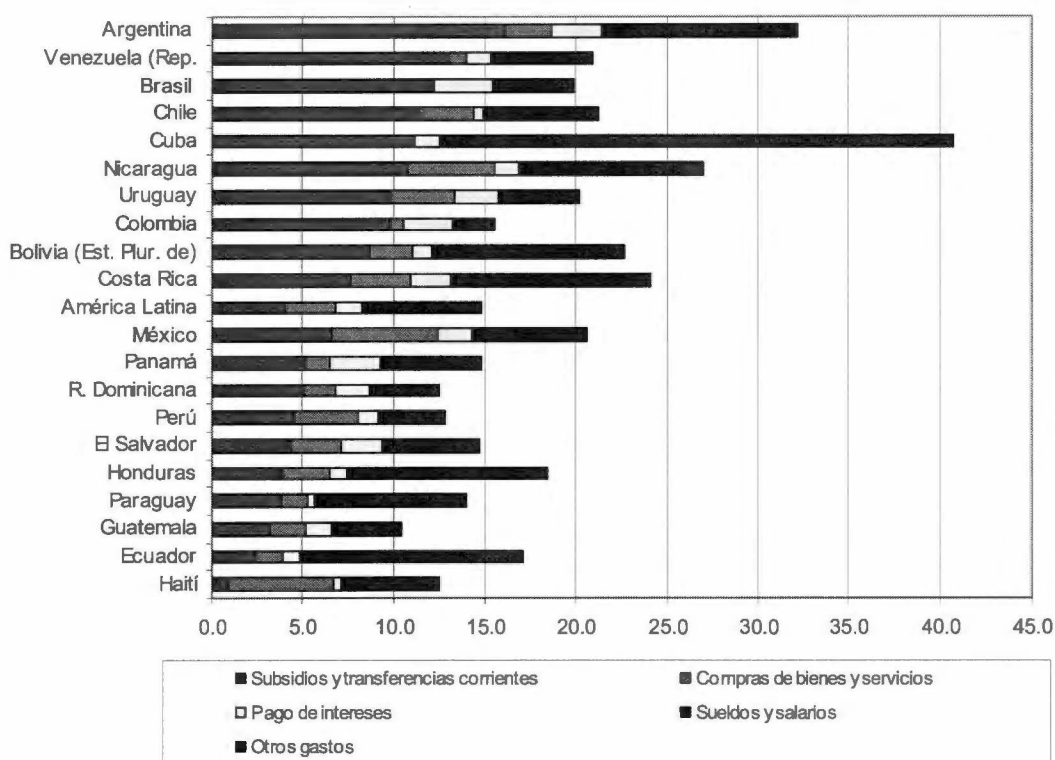
Fuente: Elaborado a partir de datos oficiales, CEPAL.

a/ cobertura de gobierno general para Bolivia (Est. Plur. de), Brasil, Chile, Costa Rica, Nicaragua, y Perú. Sector público no financiero para datos de Argentina y México. Cobertura de gobierno central para el resto de los países. b/ último dato disponible para Argentina(2009), Chile(2009), Costa Rica(2009), Nicaragua(2009), Perú(2009).

Si revisamos la estructura del gasto corriente en América Latina para el año 2010 (ver gráfico 4), las transferencias y subsidios corrientes, alcanzan un 7% del PIB para la región, siendo Argentina, Brasil, Chile y Venezuela (Rep. Bol. de) los países con mayores tasas, entre 12 y 13 % del PIB. Las asignaciones de recursos a través de transferencias y subsidios siguen siendo moderadas en relación a países de la OCDE, cuyo gasto en este rubro se encuentra alrededor del 17% del PIB en promedio⁵.

⁵ Véase González, Ivonne y Martner, Ricardo (2010), "Del síndrome del casillero vacío al desarrollo inclusivo, buscando los determinantes de la distribución del ingreso en América Latina", documento presentado en XXII Seminario regional de política fiscal, 26-29 enero, Santiago, CEPAL.

GRAFICO 5
ESTRUCTURA DEL GASTO CORRIENTE (2010)A/B/
(En porcentajes del producto interno bruto)



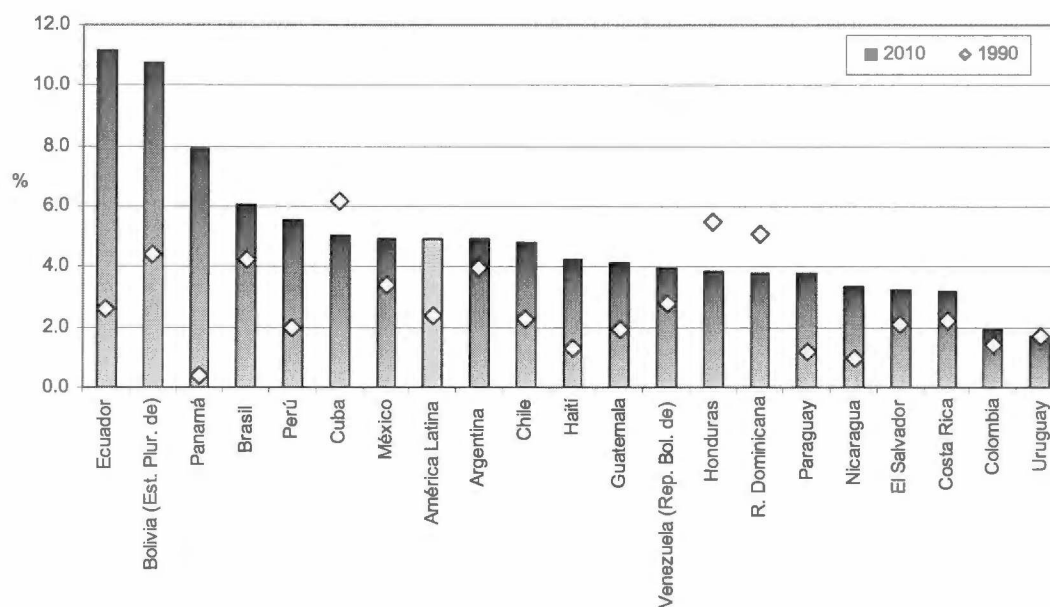
Fuente: elaborado a partir de datos oficiales, CEPAL.

a/ cobertura de gobierno general para Bolivia (Est. Plur. de), Brasil, Chile, Costa Rica y Nicaragua. Sector público no financiero para datos de Argentina y México. Cobertura de gobierno central para el resto de los países. b/ último dato disponible para Argentina(2009), Chile(2009), Costa Rica(2009), Nicaragua(2009).

Desde la perspectiva de calidad del gasto, un indicador agregado importante es la inversión pública (gráfico 6), como se observa, Bolivia, Chile, Ecuador, Panamá y Perú han recuperado significativamente sus niveles de gastos de capital desde 1990. El nuevo desafío que se plantea es la evaluación de la calidad y relevancia de este gasto en inversión y, por ello, en los países mencionados, los sistemas nacionales de inversión pública han adquirido un papel preponderante en las decisiones de gasto público.

En cambio, Colombia, Costa Rica, República Dominicana y Uruguay han tenido un proceso de desinversión, o de menor crecimiento de este tipo de gastos para el mismo periodo, auspiciosamente puede decirse que los planes de desarrollo de estos países incluyen metas ambiciosas de expansión de la infraestructura pública para los próximos años.

GRÁFICO 6
GASTO DE CAPITAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE/A/
(En porcentajes del producto interno bruto)



Fuente: Elaborado a partir de datos oficiales, CEPAL.

a/ cobertura de gobierno general para Bolivia (Est. Plur. de), Chile, Costa Rica, Nicaragua, y Perú. Sector público no financiero para datos de Argentina y México. Cobertura de gobierno central para el resto de los países. b/ dato inicial disponible para Brasil (1997), Cuba (1998) y República Dominicana (1995).

I.II.- CASIFICACION FUNCIONAL DEL GASTO PÚBLICO

Indicadores que permiten analizar como se asignan los recursos públicos a través de una estructura de programas en función de las políticas públicas y objetivos ha implementar en distintos ámbitos de la economía.

Esta clasificación nos indica el motivo del gasto y nos permite identificar el sector que se pretende promover (ver cuadro 2).

Para el caso de América Latina, la clasificación por función del gasto no presenta datos estandarizados como lo recomienda el MEFP2001 ó la OCDE. Dado que la asignación de recursos en el caso de la clasificación funcional se encuentra relacionado a un objetivo de política específico, las clasificaciones existentes en la región son bastante heterogéneas en su construcción. CEPAL(2009)⁶ ha recopilado esta información para 11 países, agregando las funciones del gasto público de acuerdo a sectores relacionados y las recomendaciones del MEFP2001 (ver cuadro 3).

CUADRO 2 ESTADÍSTICAS FINANZAS PÚBLICAS

Clasificación Funcional Gasto Público según COFOG

GASTO PÚBLICO TOTALI

Asuntos económicos
 Servicios Generales de la Administración Pública
 Defensa
 Orden Público y Seguridad
 Protección del medio ambiente
 Vivienda y servicios comunitarios
 Salud
 Servicios Recreativos, Culturales y Religiosos
 Educación
 Protección social

Fuente: clasificación funcional (COFOG), Naciones Unidas.

Los sectores fueron divididos en dos grupos, el gasto no social y el social, este último incluye el gasto en educación; recreación, cultura y religión; salud; protección social; trabajo y asistencia social; vivienda y urbanismo y/o servicios comunitarios y protección del medio ambiente.

Esta clasificación del gasto nos permite identificar los siguientes indicadores,

- Estructura del Gasto público por función
- Gasto público social en porcentaje del producto interno bruto
- Gasto público social por habitante
- Gasto público en educación en porcentaje del producto interno bruto
- Gasto público en seguridad social en porcentaje del producto interno bruto
- Gasto público en salud en porcentaje del producto interno bruto
- Gasto público en vivienda en porcentaje del producto interno bruto

⁶ Ver Panorama Social (2009), CEPAL

**CUADRO 3
ESTADÍSTICAS FINANZAS PÚBLICAS**

Clasificación Funcional Gasto Público CEPAL

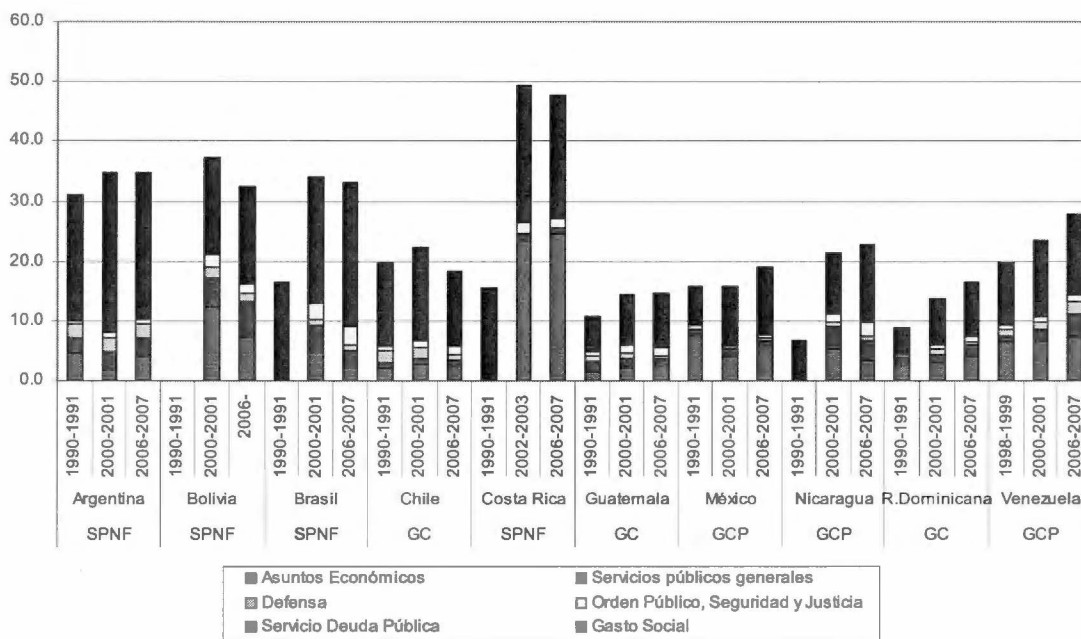
GASTO PÚBLICO TOTALI

- Asuntos económicos
- Servicios públicos generales
- Defensa
- Orden Público, seguridad y justicia
- Servicio Deuda pública
- Social

Fuente: clasificación gasto por sector, Panorama Social 2009, CEPAL

A partir de esta desagregación podemos establecer que durante estas últimas décadas el gasto público de la región se ha enfocado en programas o políticas relacionadas principalmente a sectores productivos de la economía, con similares proporciones a las asignaciones de gasto en el área social (ver gráfico 7). Dada la poca disponibilidad de datos y su agregación por determinadas funciones, no podemos identificar los sectores y actividades más relevantes para la economía, tanto en el ámbito económico como social. Para poder relacionar los objetivos de política y programas financiados con estos recursos necesitaríamos que ésta desagregación se presentara en un segundo nivel⁷.

**GRÁFICO 7
ESTRUCTURA DEL GASTO PÚBLICO POR FUNCIÓN ^{a/}**
(En porcentajes del producto interno bruto)



Fuente: elaborado a partir de datos oficiales, CEPAL

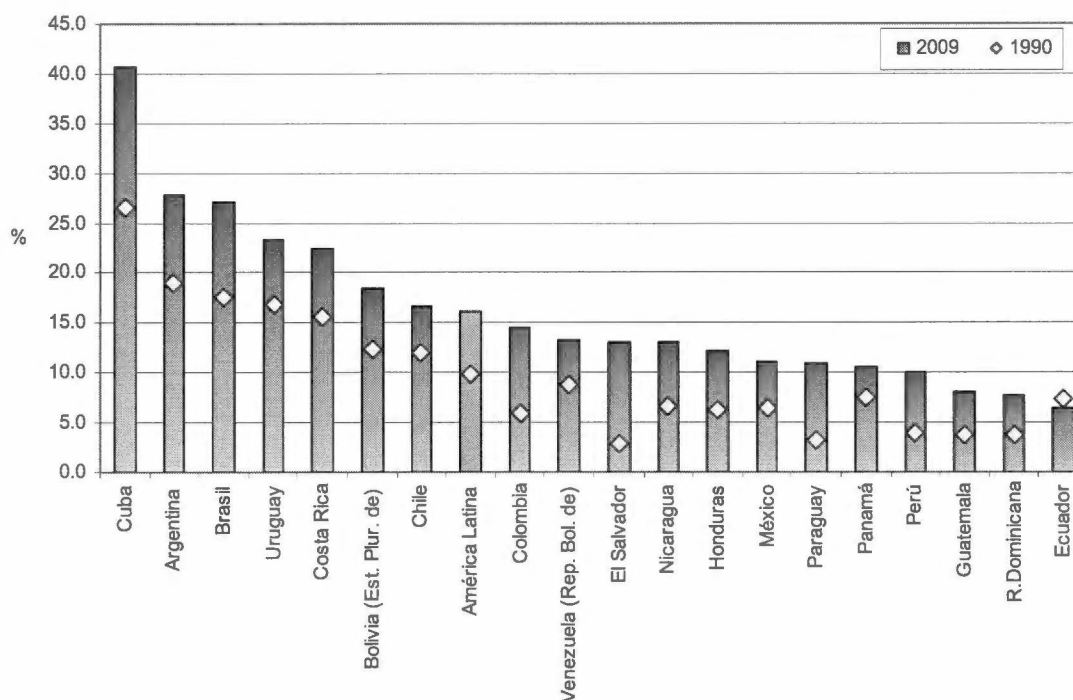
a/ cobertura institucional sector público no financiero para Argentina, Bolivia (Est. Plur. de), Brasil, Costa Rica, gobierno central para Chile, gobierno central presupuestario para México, Nicaragua y Venezuela.

⁷ Ver Government at a glance 2009, OECD.

La evolución del gasto social ha presentado un incremento durante estas últimas décadas (ver gráfico 8), con un comportamiento más bien procíclico, afectado durante períodos de crisis económica⁸, y con períodos de alta discrecionalidad. En los últimos años dado el actual escenario de estabilidad macroeconómica y la implementación de una serie de reglas fiscales en muchos países de la región, han permitido lograr avances considerables en el ámbito social. El uso del gasto social como herramienta de política en esta última crisis financiera fue primordial para reasignar recursos a los sectores más vulnerables de la economía. En todos los planes de estímulos fiscales de la región se incluyeron incrementos en el gasto de ámbito social, a través de aumentos en la inversión en infraestructura social, gastos en educación, vivienda y salud, transferencias condicionadas y políticas de promoción sectorial.

Entre 1990 y 2010, el gasto público social aumentó en 6.0% del PIB en promedio para la región. Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Cuba y Uruguay son los países que presentan los mayores incrementos, manteniendo para el 2009 tasas sobre el 20% del PIB (ver gráfico 8).

GRÁFICO 8
GASTO PÚBLICO SOCIAL^{a/b/}
(En porcentajes del producto interno bruto)



Fuente: Elaborado a partir de datos oficiales, CEPAL

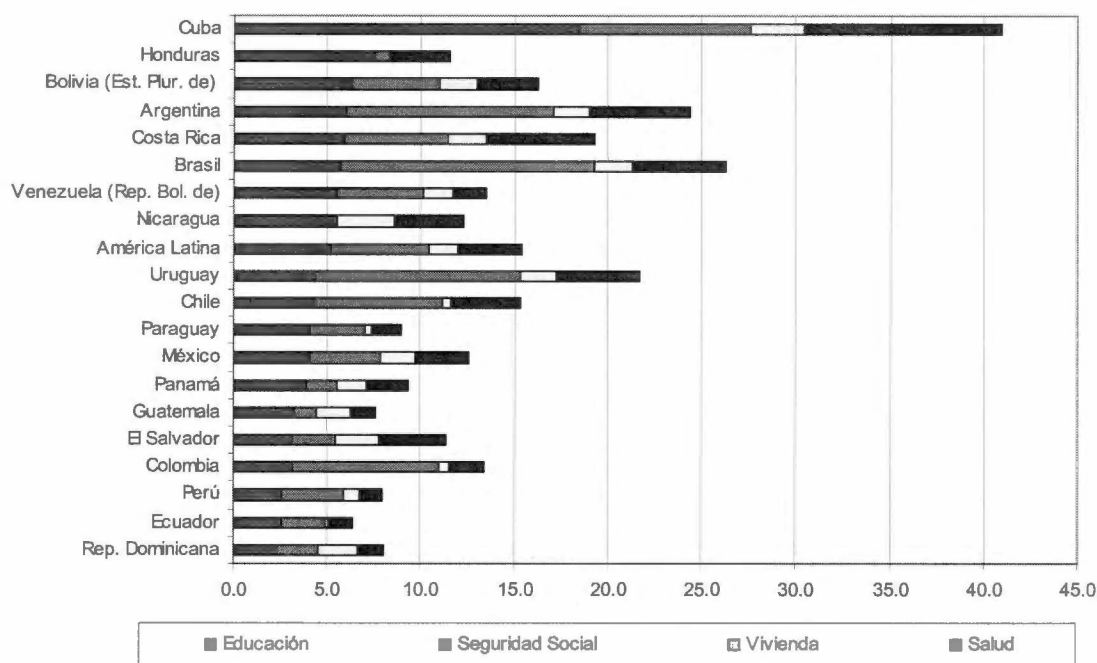
a/ cobertura institucional Sector público total para Costa Rica, Sector público no financiero para Argentina, Brasil, Estado Plurinacional de Bolivia, Gobierno general para Perú y El Salvador, Gobierno central para Chile, Colombia, Cuba, Ecuador, Guatemala, Honduras, Panamá, República Dominicana y Uruguay, Gobierno central presupuestario para México, Nicaragua, Paraguay y Venezuela. b/ último dato disponible para Bolivia año 2008 y Ecuador año 2006.

La implementación de políticas sociales enfocadas al gasto en educación, seguridad social, vivienda y salud entre otros sectores, han permitido a la región mantener estos niveles de gasto social crecientes y sostenidos durante estos últimos años. Como podemos observar en el gráfico 9, la mayor

⁸ Para el caso de Argentina, durante la crisis de liquidez, estancó su nivel de gasto social durante los años 1990 y 2000, reduciéndose en 3.1 puntos porcentuales del PIB durante el período entre los años 2002 y 2004, con las ya conocidas consecuencias sociales.

proporción del gasto social es asignado a seguridad social, con un 14% del PIB en el caso de Brasil, 11% del PIB para Argentina y Uruguay en el año 2008. El nivel de gasto en educación es menor pero sostenido en el tiempo con un promedio de 4% del PIB para la región.

GRAFICO 9
ESTRUCTURA DEL GASTO SOCIAL (2009)^{a/}
(En porcentajes del producto interno bruto)



Fuente: Elaborado a partir de datos oficiales, CEPAL.

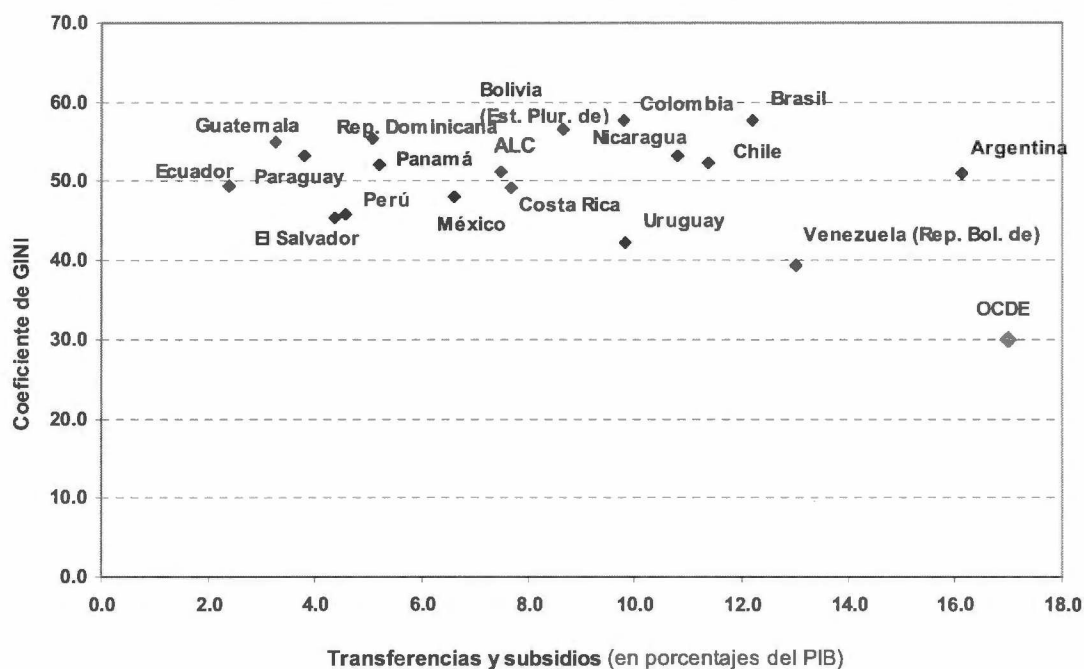
a/ cobertura institucional Sector público total para Costa Rica, Sector público no financiero para Argentina, Brasil, Estado Plurinacional de Bolivia, Gobierno general para Perú y El Salvador, Gobierno central para Chile, Colombia, Cuba, Ecuador, Guatemala, Honduras, Panamá, República Dominicana y Uruguay, Gobierno central presupuestario para México, Nicaragua, Paraguay y Venezuela b/ último dato disponible para Argentina (2008), Bolivia(2006), Costa Rica(2008), Ecuador(2006), El Salvador(2008), Haití(2008), México(2008), Nicaragua(2008), Paraguay(2008), Perú(2008), Rep. Dominicana (2008), Uruguay (2008) y Venezuela (2006).

Este tipo de gasto es el que tiene un mayor efecto sobre los sectores más vulnerables de la sociedad y permite la reasignar recursos de otros sectores de la economía hacia los quintiles más pobre, ya sea en forma directa como indirecta. A través de mecanismos de transferencias condicionadas, subsidios, gasto en educación, infraestructura salud, entre otros, la mayoría de los países buscan mejorar la inclusión de estos los sectores en forma directa incrementando su ingresos corriente o en forma indirecta a través de la inversión pública en capital humano, que permite mejorar la productividad de este sector, posibilitando la reasignación social y mejoras en los niveles de equidad de la economía.

Esta inversión ha sido relevante en los avances presentados en el coeficiente de Gini de la mayoría de los países de la región, aunque aún falta mucho que avanzar, si nos comparamos con los países de la OCDE con niveles de transferencias cercanos al 17% del PIB y un coeficiente de GINI de 0.3 puntos promedio, las brechas son aún muy amplias⁹.

⁹ Véase González, Ivonne y Martner, Ricardo (2010).

GRÁFICO 10
TRANSFERENCIAS Y SUBSIDIOS Y COEFICIENTE DE GINI (2010)^{a/b/}



Fuente: elaborado a partir de datos oficiales, CEPAL y OCDE.

a/ cobertura de gobierno general para Bolivia (Est. Plur. de), Brasil, Chile, Costa Rica y Nicaragua. Sector público no financiero para datos de Argentina y México. Cobertura de gobierno central para el resto de los países. b/ coeficiente de GINI sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países. Última cifra disponible para Bolivia(2007), Brasil(2009), Chile(2009), Guatemala(2009) y Nicaragua(2005).

II. Deuda pública

Este tipo de indicador nos permite medir el grado de endeudamiento del gobierno, la capacidad de solvencia y sostenibilidad de las finanzas públicas. Así mismo entrega información sobre la acumulación de déficits fiscales pasados y posibles desbalances presupuestarios futuros generados por presiones en el gasto provenientes de incrementos actuales del servicio de la deuda.

El nivel de endeudamiento público en la región lo identificamos a través de los siguientes indicadores,

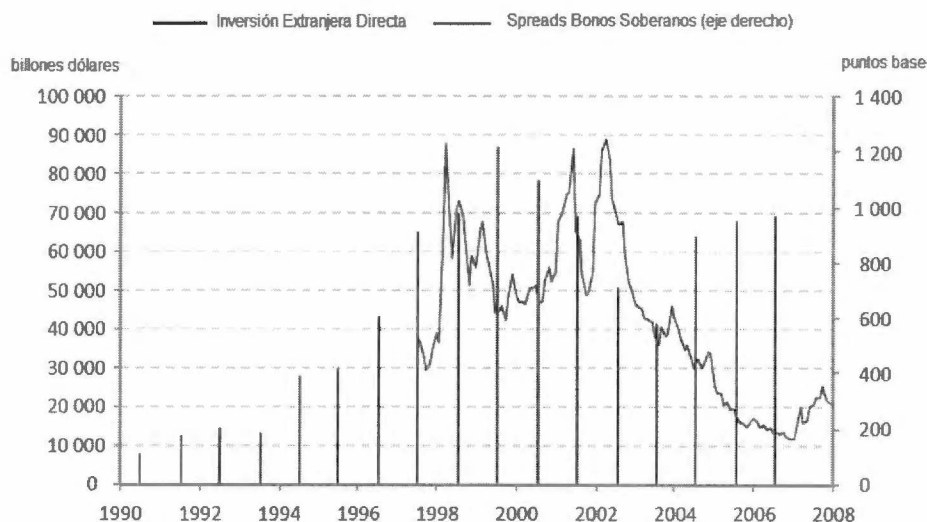
- Deuda pública total en porcentaje del producto interno bruto: Sector público no financiero
- Deuda pública total en porcentaje del producto interno bruto: Gobierno central

Panorama de la Deuda Pública en América Latina

Administrar la deuda pública es un aspecto primordial de la política fiscal. Los altos niveles de endeudamiento durante las décadas pasadas tuvieron fuertes repercusiones sobre la sostenibilidad de las cuentas fiscales y la estabilidad de la economía de muchos países de la región. Este escenario de vulnerabilidad fiscal redujo las herramientas para hacer frente a los diversos períodos contractivos en que se vio envuelta América Latina durante estas dos décadas.

Esto se tradujo en el uso de la deuda externa como una de las principales fuentes de financiamiento, incrementando el gasto en el pago de intereses y amortización del capital en el mediano plazo. Estos gastos sostenidos conllevan la acumulación de déficits fiscales durante estos años, en especial durante la década del ochenta, incrementándose la percepción del mercado sobre el riesgo de la región. Tras la serie de reformas implementadas durante los noventa, los niveles de endeudamiento se redujeron sustancialmente lo que tuvo repercusiones positivas en los niveles de riesgo de la economía, produciéndose aumentos de las inversiones extranjeras sobre la región (ver gráfico 11).

GRÁFICO 11
INVERSIÓN EXTRANJERA Y SPREADS DE BONOS SOBERANOS



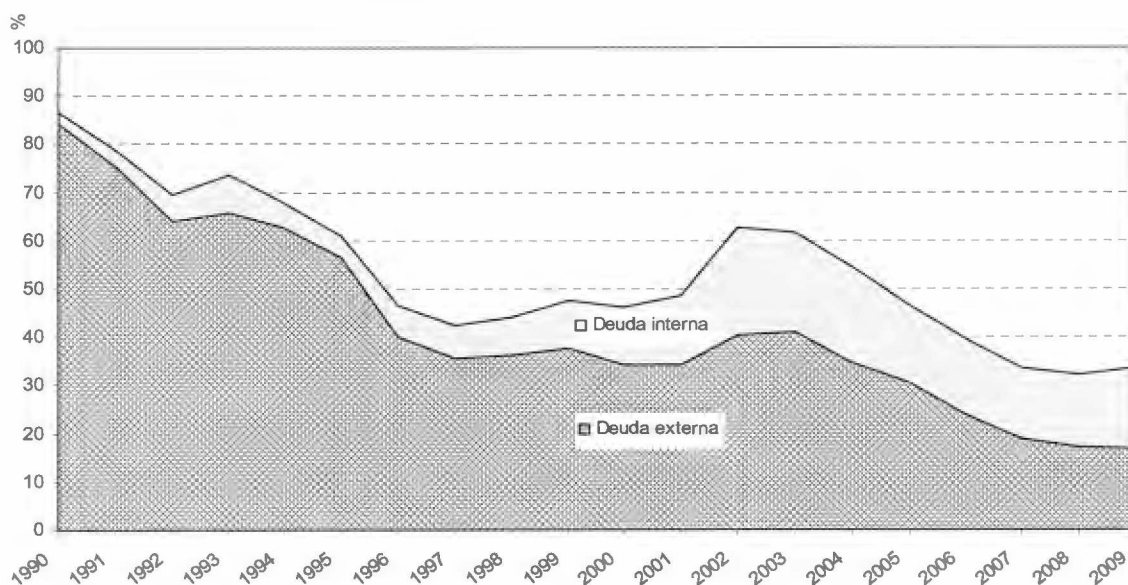
Fuente: OECD Development Centre en base a datos de Datastream database, the S&P GSCI Index, ECLAC foreign direct investment data, JPMorgan Sovereign Bond Spreads.

Como podemos observar en el gráfico 12, la deuda pública ha mostrado mejoras desde la década del noventa, pasando de niveles cercanos al 80 % del PIB¹⁰ a tasas cercanas al 30% del PIB para los años 2008 y 2009. Los avances más significativos se lograron en Nicaragua y Perú quienes han disminuido su nivel de deuda en 130 puntos y 55 puntos (medido en porcentaje del PIB) respectivamente. Otro factor a considerar es que la estructura de la deuda también ha cambiado, con una mayor estructura enfocada al endeudamiento externo durante los ochenta y noventa, hacia el endeudamiento interno en estos últimos años. Esto se debe a mercados financieros más robustos principalmente por las reformas de regulación implementadas en diversos países de la región.

Estas reformas fueron acompañadas como ya se ha descrito, por la aplicación de reglas fiscales como el límite de niveles de endeudamiento como instrumento de control de la sostenibilidad fiscal.

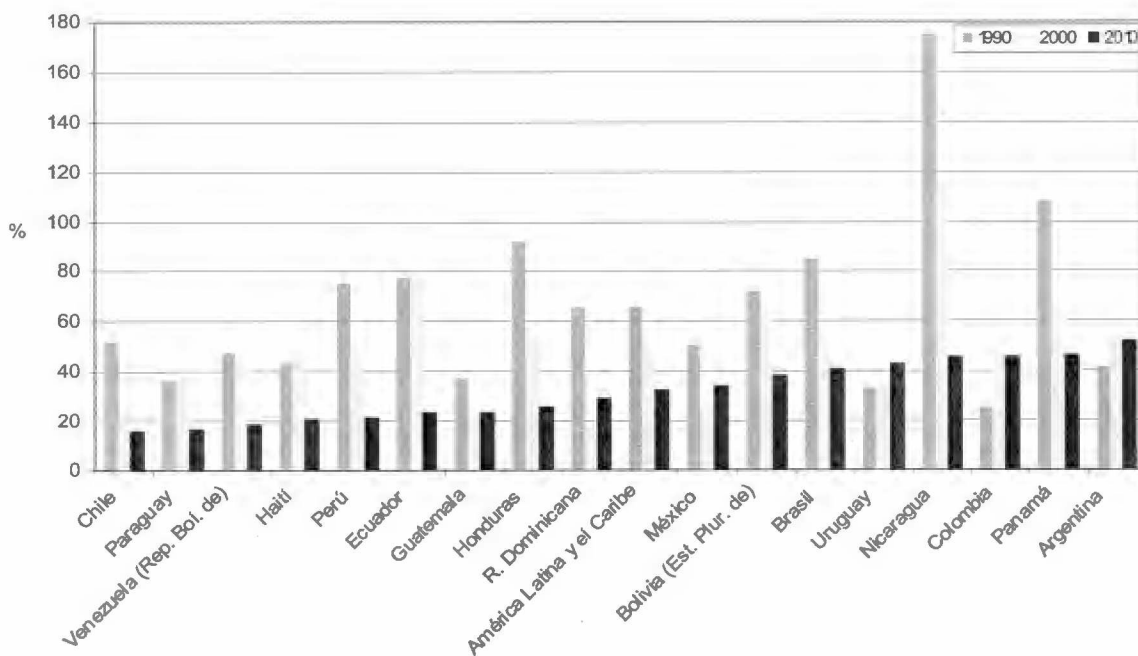
¹⁰ CEPALSTAT, cifra disponible para promedio de América Latina y el Caribe para cobertura de sector público no financiero, para cobertura de gobierno central esta tasa es cercana al 65 % del PIB como promedio (ver gráfico 13).

GRÁFICO 12
EVOLUCIÓN DEUDA PÚBLICA BRUTA
 (En porcentajes del producto interno bruto, SPNF)



Fuente: elaborado a partir de datos oficiales, CEPAL

GRÁFICO 13
DEUDA PÚBLICA BRUTA TOTAL SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO ^{a/}
 (En porcentajes del producto interno bruto)



Fuente: elaborado a partir de datos oficiales, CEPAL

a/ cifras año 1990, para el caso de Argentina (1996), Brasil (1991), Colombia (1996), Ecuador (1991), Haití (1996), Perú (1992), Uruguay (1992) y Venezuela (1996).

Esta tendencia ha presentado fuertes disminuciones de los niveles de endeudamiento en estos últimos años, lo que sumado a un incremento en los recursos públicos, uno de los principales efectos positivos del boom de demanda por materias primas de los mercados asiáticos, en los años 2003 y 2004, permitió reducir la deuda pública, equilibrar las cuentas fiscales e incrementar los niveles de reservas internacionales, gracias a los continuos superávits en cuenta corriente para los países exportadores netos de materias primas. Este efecto fue adverso en aquellos países de la región importadores netos de materias primas, como son países de Centroamérica y el Caribe.

La mejora de este indicador es notorio, reduciéndose desde el año 2003, inicio del boom de precios de las materias primas, de niveles de deuda cercanos al 60% del PIB como promedio para la región, a niveles del 30% del PIB para el año 2010 (ver gráfico 13). En el caso de Argentina, adicionalmente a los recursos provenientes de este boom, hay cambios sustanciales en su nivel de endeudamiento como consecuencia de la recuperación de la crisis que afectó el país durante el año 2000 a 2004 inclusive.

Los efectos de esta crisis sobre la economía fueron suavizados por niveles de deuda pública moderados, altos niveles de reservas internacionales, administración de la política fiscal más bien contracíclica, pero con períodos de alta discrecionalidad, que permitieron a través de una serie de reglas fiscales hacer frente de forma sólida los efectos de esta crisis financiera. Los niveles de gasto y deuda pública siguieron su tendencia y aunque hubo efectos adversos en los sectores más vulnerables, se incluyeron una serie de estímulos fiscales para reducir estos efectos, en especial a través de transferencias y subsidios directos como por incremento de la inversión pública en sectores reactivadores de la actividad como son infraestructura y sus efectos positivos sobre la creación de empleo.

Aunque se ha mejorado sustancialmente en los indicadores de gasto y deuda pública, América Latina aún debe seguir trabajando en desligar su administración de los ciclos económicos, mejorar la calidad del gasto y la eficiencia en la asignación y gestión de sus recursos públicos.

III. Referencias

CEPAL (2010). *La Hora de la Igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir*. Trigésimo tercer período de sesiones de la CEPAL. Brasilia, 30 de mayo a 1 de junio de 2010.

___ (2011), Estudio Económico 2009-2010, Santiago de Chile,

___ (2009, 2011), Panorama Social de América Latina, (LC/G.2423-P/E), Santiago de Chile, noviembre, Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.09.II.G.135

CEPALSTAT, Base de datos y Publicaciones estadísticas, Comisión económica para América Latina y el Caribe.

European Commission (2002), "Public Finances in EMU – 2002", European Economy, Reports and Studies, No. 3, Brussels.

___ (2009) "Public Finances in EMU – 2009", European Economy, Reports and Studies, No. 3, Brussels.

___ (2008), "Public Finances in EMU – 2008", European Economy, Reports and Studies, No. 3, Brussels.

FMI(2001), Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas del Fondo Monetario Internacional (MEFP).

González, Ivonne y Ricardo, Martner (2010). *Del Síndrome del Casillero vacío al Desarrollo Inclusivo: buscando los determinantes de la distribución del ingreso en América Latina*. Documento de Trabajo del Área de Políticas Presupuestarias y Gestión Pública, ILPES, CEPAL, Naciones Unidas. Santiago.

Musgrave, Richard (1959), *The Theory of Public Finance*. New York: McGraw Hill.

OECD (2009). "Government at a Glance". Secretary-General of the OECD.

IV. Anexos



TEMA	GASTO PUBLICO
AREA	GASTO PUBLICO CLASIFICACION ECONOMICA
Indicador	Gasto público total en porcentaje del PIB
Definición	Operaciones del gobierno que detalla las transacciones realizadas en la asignación de recursos públicos.
Unidad de Medida	En porcentaje del producto interno bruto
Metodología de cálculo	La clasificación de las operaciones del gobierno según sus características económicas indica los tipos de transacciones por medio de los cuales el gobierno cumple sus funciones y su efecto en la economía (tanto en la economía real como en los mercados financieros) y en la distribución del ingreso. La clasificación de las operaciones del gobierno presentada acá proviene del Manual de Finanzas Públicas versión 2001 del Fondo Monetario Internacional. Las operaciones del gobierno se presentan de la siguiente manera para sus erogaciones: II. Gasto total y préstamo neto El gasto incluye todos los pagos no recuperables del gobierno, ya sean con contraprestación o sin contraprestación y ya sea para fines corrientes o de capital. El gasto excluye los pagos de amortización del gobierno, es decir pagos para amortizar la deuda del gobierno que se clasifican como financiamiento. 1. Gastos corrientes. a. Sueldos y salarios: esta categoría incluyen los pagos en efectivo a los empleados a cambio de los servicios prestados y las contribuciones del gobierno en su calidad de empleador. b. Compras de bienes y servicios: esta categoría incluye todos los bienes y servicios comprados en el mercado. c. Pagos de ir http://websie.eclac.cl/sisgen/ConsultaIntegrada.asp
Fuentes	http://websie.eclac.cl/sisgen/ConsultaIntegrada.asp
Desagregaciones	Cobertura institucional Gobierno General
Disponibilidad	Países: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela Años: 1990-2010
Comentarios	Cobertura de Gobierno Central para cifras de Colombia, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Panamá, Paraguay, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. Cobertura de Sector público no financiero para cifras de Argentina y México.

TEMA	GASTO PÚBLICO
AREA	GASTO PUBLICO CLASIFICACION FUNCIONAL
Indicador	Estructura del Gasto público por función en porcentaje del PIB
Definición	Operaciones del gobierno que detalla las transacciones en gastos públicos por función. Los recursos financieros se asignan en una estructura de programas en función de las políticas públicas y los objetivos ha implementar.
Unidad de Medida	En porcentaje del producto interno bruto
Metodología de cálculo	La Clasificación de las funciones del gobierno (CFG) es una clasificación detallada de las funciones u objetivos socioeconómicos, que persiguen las unidades del gobierno general por medio de distintos tipos de erogaciones. Las cifras fueron agregados de acuerdo al sistema clasificatorio del Manual de estadísticas de finanzas públicas de 2001 del Fondo Monetario Internacional —armonizado con el Sistema de Cuentas Nacionales (SCN) de 1993. Esta clasificación es muy reciente en varios países, la serie 1990-2008 no siempre es compatible a nivel de subfunciones, subgrupos o ambos. Mayor detalle ver Panorama Social 2009, CEPAL.
Fuentes	http://www.cepal.org/publicaciones/xml/9/37839/PSE2009-texto-completo.pdf
Desagregaciones	Cobertura institucional Sector Público no financiero (SPNF), Gobierno Central (GC), Gobierno Central Presupuestario (GCP)
Disponibilidad	Países: Argentina (SPNF), Bolivia (SPNF), Brasil (SPNF), Chile (GC), Costa Rica (SPNF), Guatemala (GC), México (GCP), Nicaragua (GCP), República Dominicana (GC), Venezuela (GCP)
	Años: 1990-1991, 2000-2001-2006-2007
Comentarios	La Clasificación de las funciones del gobierno (CFG) fue elaborada por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos y publicada por la División de Estadística de las Naciones Unidas. Se puede aplicar al gasto del gobierno y a la adquisición meta de activos no financieros. La CFG tiene tres niveles de detalle: divisiones, grupos y clases.

TEMA	GASTO PÚBLICO
AREA	GASTO PUBLICO CLASIFICACION FUNCIONAL
Indicador	Gasto público en educación como porcentaje del PIB
Definición	Asignación de recursos públicos en gastos del sector educación
Unidad de Medida	En porcentaje del producto interno bruto
Metodología de cálculo	Las desagregaciones del gasto público según la clasificación funcional, son cifras oficiales proporcionadas por las respectivas instituciones gubernamentales de cada país. Dependiendo del país, son direcciones, departamentos, secretarías o subsecretarías de planeación, de presupuestos o de políticas sociales de los Ministerios de hacienda, finanzas y/o economía. Complementariamente, se obtuvieron datos de ejecución presupuestaria de las Contadurías Generales de la Nación, Tesoros Nacionales y, ocasionalmente Bancos Centrales, Institutos Nacionales de Estadística y sistemas de información social y económica de los países. Los datos de gasto público social, utilizados en combinación con datos de PIB a precios corrientes de cada país, permiten efectuar el cálculo del gasto social como porcentaje del PIB. El producto interno bruto (PIB) a precios corrientes y el deflactor implícito del PIB, corresponden a cifras oficiales registradas en el Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe de la CEPAL. Mayor detalle ver Panorama Social de América Latina 2011, CEPAL.
Fuentes	http://websie.eclac.cl/sisgen/ConsultaIntegrada.asp
Desagregaciones	Cobertura institucional Consolidado (C), Sector Público (SP), Sector Público no financiero (SPNF), Gobierno General (GG), Gobierno Central (GC), Gobierno Central Presupuestario (GCP).
Disponibilidad	Países: Argentina (SPNF), Bolivia (SPNF), Brasil (C), Chile (GC), Colombia (GC), Costa Rica (SP), Cuba (GC), Ecuador (GC), El Salvador (GG), Guatemala (GC), Honduras (GC), Jamaica (GC), México (GCP), Nicaragua (GCP), Panamá (GC), Paraguay (GCP), Perú (GCP) Años: 1990-2009
Comentarios	En el sector educación, Bolivia comprende educación, recreación, cultura y religión; Brasil, educación, ciencia y tecnología; Costa Rica, educación, cultura, religión y recreación; Paraguay, educación y ciencia; y Perú educación y cultura.

TEMA	GASTO PÚBLICO
AREA	Deuda Pública Sector Público no financiero
Indicador	Deuda Pública total en porcentaje del PIB
Definición	La deuda pública se compone de todos los pasivos que exigen el pago de intereses y/o de principal por parte de un deudor a un acreedor en una fecha o fechas futuras.
Unidad de Medida	En porcentajes del producto interno bruto
Metodología de cálculo	La información presentada se refiere a los saldos de deuda pública bruta del sector público no financiero de los países de América Latina y el Caribe. Los datos se encuentran expresados en porcentajes del producto interno bruto. Se usa el tipo de cambio al 31 de diciembre de cada año (publicado en el "International Finance Statistics" del Fondo Monetario Internacional) y el Producto Interno Bruto a precios constantes en la base de 1990.
Fuentes	http://websie.eclac.cl/sisgen/ConsultaIntegrada.asp
Desagregaciones	Cobertura institucional Sector Público no financiero
Disponibilidad	Países: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela Años: 1990-2010
Comentarios	

