Panorama de las Administraciones Públicas

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE 2014

INNOVACIÓN EN LA GESTIÓN FINANCIERA PÚBLICA



OCDE BID

Panorama de las Administraciones Públicas

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE 2014: INNOVACIÓN EN LA GESTIÓN FINANCIERA PÚBLICA

OCDE
MEJORES POLÍTICAS PARA UNA VIDA MEJOR

BID

Esta obra se publica bajo la responsabilidad del Secretario General de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Las opiniones expresadas y las conclusiones formuladas en este informe no necesariamente corresponden a las de los gobiernos de los países miembros de la OCDE o del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Junta Directiva o de los países que ellos representan.

Tanto este documento como cualquier mapa que se incluya en él no conllevan perjuicio alguno respecto al estatus o la soberanía de cualquier territorio, a la delimitación de fronteras y límites internacionales, ni al nombre de cualquier territorio, ciudad o área.

Por favor, cite esta publicación de la siguiente manera:
OECD/IADB, USA (2014), *Panorama de las Administraciones Públicas: América Latina y el Caribe 2014 – Innovación en la gestión financiera pública*, OECD Publishing.
http://dx.doi.org/10.1787/9789264211636-es

ISBN 978-92-64-21077-6 (impresa)
ISBN 978-92-64-21163-6 (PDF)

Fotografías: Portada © gst/Shutterstock.com, © Kenshi991/Shutterstock.com, © athikan/Shutterstock.com, © Alexandr III/Shutterstock.com, © graphixmania/Shutterstock.com, © vectorlib.com/shutterstock.com.

Las erratas de las publicaciones de la OCDE se encuentran en línea en *www.oecd.org/about/publishing/corrigenda.htm*.

© OCDE 2014

La OCDE no garantiza la exacta precisión de esta traducción y no se hace de ninguna manera responsable de cualquier consecuencia por su uso o interpretación.

Usted puede copiar, descargar o imprimir los contenidos de la OCDE para su propio uso y puede incluir extractos de publicaciones, bases de datos y productos de multimedia en sus propios documentos, presentaciones, blogs, sitios web y materiales docentes, siempre y cuando se dé el adecuado reconocimiento a la fuente y al propietario del copyright. Toda solicitud para uso público o comercial y derechos de traducción deberá dirigirse a *rights@oecd.org*. Las solicitudes de permisos para fotocopiar partes de este material con fines comerciales o de uso público deben dirigirse al Copyright Clearance Center (CCC) en *info@copyright.com* o al Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) en *contact@cfcopies.com*.

Prólogo

Esta primera edición de Panorama de las Administraciones Públicas: América Latina y el Caribe 2014 – Innovación en la gestión financiera pública, *aporta datos comparables a nivel internacional sobre las actividades del gobierno y sus resultados en la región de ALC. Mediante un conjunto de indicadores clave, su objetivo es ayudar a los formuladores de políticas y a los ciudadanos a analizar el desempeño relativo de los gobiernos y, cuando sea posible, a compararlo con el de los países miembros de la OCDE. Los 31 indicadores cubren aspectos clave de la gestión y la gobernanza financiera pública, como las finanzas públicas y la economía, el empleo público y los salarios, las prácticas y procedimientos presupuestarios y la contratación pública.*

Esta investigación ha sido coordinada por Zsuzsanna Lonti (OCDE) y Gilberto Chona (BID), bajo la dirección de Rolf Alter (OCDE), Mario Marcel (OCDE), Edwin Lau (OCDE) Vicente Fretes (BID) y Gustavo García (BID). El borrador estuvo a cargo de Santiago González (OCDE), Alessandro Lupi (OCDE) y Natalia Rezai (BID). Aportaron sus comentarios Edwin Lau (OCDE), Gustavo García (BID) y Carlos Pimenta (BID) (capítulo 1); Camila Vammalle (OCDE), Luiz Villela (BID), Fernando Velayos (BID) y Alberto Barreix (BID) (capítulo 2); Maya Beauvallet (OCDE), Alice Lazzati (OCDE) y Opheline Chevalier (BID) (capítulo 3); Ronnie Downes (OCDE), Camila Vammalle (OCDE), Ian Hawkesworth (OCDE), Lisa von Trapp (OCDE), James Sheppard (OCDE), Marco Varea (BID), Edna Armendariz (BID), Gerardo Reyes (BID), Mikel Tejada (BID) y Roberto Martirene (in memoriam) (capítulo 4); Despina Pachnou (OCDE), María Emma Cantera (OCDE), Leslie Harper (BID), Daniel Sánchez (BID) y Ana Cristina Calderón (BID) (capítulo 5). Agradecemos a Natalia Nolan-Flecha, Lia Beyeler, Laura Boutin, Kate Lancaster, Sophie Limoges, Zoltan Mikolas, Alberto Magnet (BID), Claudia M. Pasquetti (BID) y Sarah Schineller (BID) por su colaboración en la preparación, edición y traducción de esta publicación.

Esta publicación conjunta de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) es el resultado de las contribuciones de una amplia gama de fuentes y conocimientos. Fue financiada por el BID y se benefició en una buena medida de los aportes de la Red de Altos Funcionarios de Presupuesto para América Latina y el Caribe (LAC-SBO) y su coordinador Roberto García-López. Los autores quieren expresar su gratitud a los funcionarios nacionales de América Latina y el Caribe que respondieron las encuestas y contribuyeron durante el proceso de selección y validación de datos. También agradecemos a los representantes del BID en los países y a los economistas de país del BID, que brindaron su apoyo cada vez que surgía una pregunta y facilitaron canales de comunicación con las autoridades de gobierno.

Tabla de contenidos

Prefacio 7

Resumen ejecutivo 9

Guía del lector 11

Introducción 15

Capítulo 1. **Innovaciones fiscales y presupuestarias y el auge de las materias primas en los países de ALC: ¿una década ganada?** 19
Introducción 20
El rol de los gobiernos en América Latina y el Caribe 20
La volatilidad económica y fiscal en la región de ALC y la adopción de reformas fiscales y prácticas presupuestarias innovadoras 27
¿Qué grandes diferencias se observaron en los resultados fiscales de la región de ALC después del auge de las materias primas? 35
Conclusión 38
Referencias bibliográficas 40

Capítulo 2. **Las finanzas públicas y la economía** 41
Ingresos de la administración pública 42
Ingresos tributarios de la administración pública 44
La eficiencia de las administraciones tributarias 46
Gastos de la administración pública 48
Estructura de los ingresos y gastos por nivel de gobierno 50
Gastos de inversión del gobierno 52
Balanza y deuda de la administración pública 54
Sección especial: ingresos fiscales provenientes de los recursos naturales no renovables 56

Capítulo 3. **El empleo y la compensación de los empleados públicos** 59
El empleo en el sector público 60
Las mujeres en la administración pública 62
Las mujeres en la política 64
Compensación del personal directivo superior 66
Compensación del personal directivo medio 68
Compensación de los profesionales en el gobierno central 70
Compensación del personal de apoyo administrativo en el gobierno central 72

Capítulo 4. **Prácticas y procedimientos presupuestarios** 75
Las reglas fiscales. 76
Marco de gastos de medio plazo 78
La flexibilidad presupuestaria del ejecutivo 80
Los presupuestos basados en resultados 82
La transparencia presupuestaria 84
La capacidad legislativa para asegurar la transparencia en el proceso presupuestario 86
Preasignaciones presupuestarias 88
Contabilidad 90
Informes 92
Las auditorías internas 94
Las asociaciones público-privadas 96

Capítulo 5. **La contratación pública** 99
El gasto en contratación pública 100
La transparencia en la contratación 102
Medidas contra la corrupción en la contratación pública 104
La contratación pública electrónica 106
Sección especial: la contratación pública sostenible 108

Anexo A. **Metodología y notas adicionales sobre la compensación de los empleados públicos** . . . 111
Anexo B. **Índices compuestos sobre prácticas presupuestarias** 118
Anexo C. **Factores contextuales** 122

Glosario 143

Siga las publicaciones de la OCDE en:

http://twitter.com/OECD_Pubs
http://www.facebook.com/OECDPublications
http://www.linkedin.com/groups/OECD-Publications-4645871
http://www.youtube.com/oecdilibrary
http://www.oecd.org/oecddirect/

Este libro contiene...

StatLinks
¡Un servicio que transfiere ficheros Excel® utilizados en los cuadros y gráficos!

Busque el logotipo *StatLinks* en la parte inferior de los cuadros y gráficos de esta publicación. Para descargar la correspondiente hoja de cálculo Excel®, sólo tiene que introducir el enlace en la barra de direcciones de su navegador incluyendo primero el prefijo *http://dx.doi.org* o bien haga clic en el enlace de la versión electrónica.

Prefacio

En la actualidad, América Latina y el Caribe (ALC) es una de las regiones más dinámicas del mundo. Sus economías y sociedades en rápida evolución plantean nuevos desafíos para los gobiernos. Tanto los ciudadanos como las empresas tienen altas expectativas: mejores servicios, prestaciones más eficientes, mayor transparencia, más inclusión social y menos corrupción entre otras; por lo tanto los gobiernos en la región deben adaptarse para satisfacer estas nuevas demandas. Mientras los retos económicos y sociales a los que se enfrentan los países varían sustancialmente, el objetivo general de alcanzar una gobernanza pública más efectiva dentro de un marco fiscal sólido es común a todos. El punto de partida para mejorar la gobernanza pública es la capacidad de establecer puntos de referencia precisos para la actividad y el desempeño del gobierno. Esta primera edición de *Panorama de las Administraciones Públicas: América Latina y el Caribe 2014 – Innovación en la gestión financiera pública*, aumenta el aporte de esta publicación insignia de la OCDE mediante la provisión de datos comparables internacionalmente de los recursos y procesos de la región ALC.

Este conjunto de indicadores ayudará a los formuladores de políticas, a los administradores públicos y a los ciudadanos a analizar y comparar el desempeño relativo de los gobiernos de la región y, cuando sea posible, a cotejarlo con las prácticas de la OCDE utilizadas como referencia. Los 31 indicadores incluidos en esta publicación cubren aspectos clave de las finanzas públicas y la administración financiera, centrándose en el empleo y la compensación de los empleados públicos, las prácticas y procedimientos presupuestarios así como también la contratación pública.

La publicación muestra de qué modo varios países de la región de ALC, a través de la implementación de nuevos instrumentos de políticas, como las reglas fiscales o los fondos de estabilización, gestionaron el auge de las materias primas de la última década, y superaron la reciente crisis económica y financiera algo mejor que los países de la OCDE. La combinación de reformas fiscales exitosas e intensivas y una política anticíclica sensata fue posible gracias a los elevados precios de las materias primas, y resultó en posiciones fiscales estables en la mayoría de los países. Sin embargo, aún quedan numerosos desafíos fiscales y de gobernanza para la región en el futuro. El crecimiento global está experimentando una desaceleración, y las proyecciones advierten de una disminución de los precios de las materias primas y una reducción de los términos de intercambio y del consumo privado. A la luz de estos factores, los gobiernos deben seguir adoptando políticas fiscales adecuadas y explorando prácticas innovadoras en la administración pública financiera, la contratación pública y la profesionalización del servicio civil. Solo de esta manera podrán mejorar la asignación de recursos, la eficacia operativa y la calidad y el uso de la información para beneficio de los ciudadanos de la región.

Confiamos en que *Panorama de las Administraciones Públicas: América Latina y el Caribe 2014 – Innovación en la gestión financiera pública* y las ediciones posteriores se conviertan en un recurso fundamental para los formuladores de políticas, los profesionales, los ciudadanos y los investigadores en su búsqueda de construir instituciones para la gente, y a fin de implementar y diseñar mejores políticas para una vida mejor.

Esta publicación es producto de una cooperación exitosa entre la OCDE y el BID. Reúne los conocimientos expertos desarrollados por la OCDE en la recopilación de información sobre prácticas de gobernanza pública entre funcionarios de gobierno, y el profundo conocimiento y la presencia que el BID tiene en los países de América Latina y el Caribe.



Angel Gurría
Organización de Cooperación
y de Desarrollo Económicos
Secretario General



Luis Alberto Moreno
Banco Interamericano de Desarrollo
Presidente

Resumen ejecutivo

A pesar de la reciente crisis económica y financiera, los países de América Latina y el Caribe (ALC) han experimentado crecimiento económico. El desempeño económico positivo ha sido en parte fruto de importantes reformas estructurales destinadas a contribuir a una gestión prudente de las finanzas públicas, y también ha sido impulsado por el auge de los precios de las materias primas en la última década. Entre otras cosas, estos factores han brindado la oportunidad a numerosos países de ALC de fortalecer sus posiciones fiscales, incrementando su resistencia ante shocks económicos negativos.

Sin embargo, todavía quedan numerosos desafíos para los años por venir, a saber: el magro desempeño de la zona euro, la incertidumbre a propósito de la política monetaria de Estados Unidos y la desaceleración de la economía china. De otra parte, es posible que la moderación prevista en los precios de las materias primas obligue a los gobiernos y las sociedades de ALC a hacer más con menos, sobre todo en la medida en que los países continúen por la senda del desarrollo y las demandas de los ciudadanos continúen aumentando. Los indicadores presentados en *Panorama de las Administraciones Públicas: América Latina y el Caribe 2014 – Innovación en la gestión financiera pública* arrojan luz sobre el progreso que los países de ALC han realizado en los últimos años, así como también sobre los ámbitos en los cuales se requiere mayor desarrollo y mejoras.

Conclusiones principales

- **Los gobiernos de la región de ALC son relativamente pequeños.** En 2010 el empleo público en la región representaba un 10,7% del total de la fuerza laboral; en 2011 los gastos de la administración pública correspondieron al 27,8% del producto interno bruto (PIB). En los países de la OCDE, estas cifras eran del 15,3% y el 45,2%, respectivamente. Además, al contrario de la OCDE, los gobiernos de ALC dedican una parte sustancialmente menor del gasto a beneficios sociales y transferencias a sus ciudadanos.
- **Los datos sobre compensación de los empleados públicos reflejan una estructura de remuneraciones desigual.** Por primera vez se han recopilado datos sobre la compensación de los empleados del gobierno central en los principales ministerios, para posiciones seleccionadas. Aunque menor en términos monetarios absolutos ajustados, en términos relativos con relación al PIB per cápita, la compensación de todos las posiciones en los países de ALC es superior a la de los países de la OCDE. En promedio, la compensación de un directivo superior (D1) equivale a 11,3 veces el PIB per cápita en los países de ALC, comparado con 5,9 veces en los países de la OCDE. Además, cuando se comparan los niveles de remuneración de diversas posiciones, se encuentran diferencias más grandes en la región ALC que en la OCDE. Por ejemplo, mientras que en la OCDE la compensación promedio del personal directivo superior equivale a 4,6 veces la de una persona de apoyo administrativo, esa cifra es de 6,7 veces en la región de ALC.
- **La representación de las mujeres en la política ha aumentado; en los países de ALC el 21% de los ministros eran mujeres en 2012.** Ese mismo año las mujeres ocupaban el 20% de los escaños parlamentarios en la Cámara baja o la Cámara única del Parlamento, estas dos cifras han

aumentado desde 2005. Además, 12 países de ALC han introducido por ley un sistema de cuotas como medio para cerrar la brecha de género en la representación parlamentaria. En los países de la OCDE las mujeres ocupaban el 25% de los cargos parlamentarios y ministeriales, y solo nueve países han adoptado por ley un sistema de cuotas.

- **Los países de ALC están fortaleciendo sus marcos fiscales mediante prácticas presupuestarias innovadoras.** Numerosos países de la región han adoptado prácticas presupuestarias con el fin de asegurar una mayor adhesión a la disciplina fiscal y sostenibilidad en el largo plazo. Entre estos instrumentos se encuentran las reglas fiscales, que se aplican en 10 países de ALC en un esfuerzo para aumentar la estabilidad macroeconómica. En países con ingresos fiscales por materias primas no renovables, las reglas fiscales en muchos casos van acompañadas de fondos de estabilización como medio para reducir las fluctuaciones en los ingresos, acumulando recursos adicionales durante los auges de los precios y financiando los gastos necesarios durante los períodos de contracción. Además, ocho países han adoptado marcos de gastos de mediano plazo (MTEF, por sus siglas en inglés) con el fin de crear la disciplina presupuestaria necesaria para gestionar el gasto de manera anticíclica. Por otro lado, 11 países de ALC (de los 17 encuestados) han creado presupuestos basados en resultados a nivel del gobierno central con el fin de mejorar la asignación y la eficacia del gasto público. En 14 países el Parlamento o el Congreso disponen de apoyo, en mayor o menor medida, para generar información presupuestaria y económica, y para asegurar la eficiencia y la transparencia del gasto público. En comparación, el 88% de los países de la OCDE han implementado marcos de gastos de mediano plazo y el 97% han implementado reglas fiscales, además el número promedio de reglas por país ha aumentado. Por otro lado, los presupuestos basados en resultados se aplican en todos excepto en ocho de los países de la OCDE.
- **Los niveles de inversión son relativamente bajos y los gobiernos se enfrentan a importantes preasignaciones presupuestarias.** En promedio, en 2011 la inversión pública representó el 2,6% del PIB en los países de ALC. Estos niveles son relativamente bajos cuando se comparan con otras regiones en desarrollo. Además, numerosos gobiernos se enfrentan a una cantidad importante de gastos previamente asignados, lo cual limita su posibilidad de crear espacio fiscal.
- **La contratación pública electrónica y la disponibilidad pública de documentos de contratación es una práctica generalizada en los países de ALC.** Los sistemas de contratación pública en los países de ALC representan hasta el 20% del PIB, lo cual los ha convertido en un componente esencial de las administraciones públicas y en objeto de numerosas reformas en los últimos años. Los países de ALC han realizado un progreso importante para garantizar que la información sobre las contrataciones esté disponible, y actualmente todos los países encuestados cuentan con un sistema de contratación electrónica. Sin embargo, se podrían lograr mayores avances en el uso de la contratación pública como un instrumento de gobernanza estratégica; solo el 40% de los países de ALC incorpora objetivos sociales y de medio ambiente en el proceso de contratación. Por su parte, para los miembros de la OCDE se observa la existencia de políticas y estrategias para fomentar la contratación verde, promover las pequeñas y medianas empresas (PyME) y brindar apoyo a bienes y servicios innovadores, respectivamente en el 80%, 74% y 51% de los países.

Guía del lector

Para interpretar adecuadamente los datos que se incluyen en *Panorama de las Administraciones Públicas: América Latina y el Caribe 2014 – Innovación en la gestión financiera pública*, el lector necesita familiarizarse con las siguientes consideraciones metodológicas, que aplican a un número relevante de indicadores. El formato estándar para la presentación de indicadores abarca dos páginas. La primera contiene un texto que explica la importancia del tema y resalta algunas de las diferencias más significativas observadas entre los países de ALC. Además, cuando los datos son comparables, los promedios de la OCDE se consideran como un punto de referencia adicional. A esto le sigue una sección de "Metodología y definiciones", en la cual se describen las fuentes de los datos y se proporciona información fundamental, necesaria para interpretar los mismos. Al final de la primera página se incluye la sección de "Otras lecturas", en la cual se enumera bibliografía de referencia que proporciona un contexto para los datos expuestos. La segunda página presenta los datos. Estas cifras muestran los niveles actuales y, en los casos en los que es posible, las tendencias en el tiempo. En la parte final del libro puede hallarse un "Glosario" con las definiciones más importantes de la publicación.

Fuentes de datos y rasgos distintivos

La mayor parte de los datos utilizados en *Panorama de las Administraciones Públicas: América Latina y el Caribe 2014 – Innovación en la gestión financiera pública* provienen de funcionarios del gobierno a través de encuestas específicas aplicadas por la OCDE y el BID. Como tal, estos datos representan las estadísticas oficiales del gobierno o la evaluación del gobierno sobre de las prácticas y los procedimientos actuales. En la medida de lo posible, los instrumentos de recolección de datos de la OCDE utilizan definiciones estandarizadas y unidades de medida comunes. Sin embargo, puede haber un sesgo por el hecho de que los países pueden interpretar y responder las preguntas de modos diferentes y/o pueden no responder las preguntas de manera completamente objetiva. En general, se conoce la dirección del sesgo pero no necesariamente la magnitud. Para tratar de minimizar estos sesgos la OCDE y el BID han limpiado y verificado los datos recolectados a través de un seguimiento con los países, cuando se detectaron posibles incoherencias o anomalías. Esto se ha hecho gracias al conocimiento de la OCDE, obtenido a través de su trabajo previo en la región, y principalmente a través del conocimiento del BID y su presencia permanente en los países bajo estudio. Además, las respuestas se han verificado con otras fuentes externas y adicionales, cuando estas estuvieron disponibles, como la base de datos del FMI sobre reglas fiscales o la Encuesta de Presupuesto Abierto del International Budget Partnership.

Los datos también provienen de otras organizaciones internacionales, como la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la Unión Interparlamentaria. Los datos de Finanzas públicas y la economía para los países de ALC se derivan de las bases de datos del *Perspectivas de la Economía Mundial* del FMI (WEO, por sus siglas en inglés) y de las *Estadísticas de las Finanzas Públicas* del FMI (EFP). Los datos del WEO y de las EFP se extrajeron el 16 de diciembre de 2013 (y en el caso del WEO corresponden al reporte de octubre 2013). Para los promedios de la OCDE, los datos se basan en el *Sistema de Cuentas Nacionales* (SNA, por sus siglas en inglés), se extrajeron de la base de datos de cuentas nacionales de la OCDE y fueron publicados en la edición de 2013 de

Panorama de las Administraciones Públicas 2013 de la OCDE (salvo especificación en contario). En la mayor parte de los casos, los datos sobre finanzas públicas corresponden a 2001, 2009 y 2011, de modo de presentar los años antes, durante y después de la reciente crisis económica.

Los datos sobre empleo público de los países de ALC se obtuvieron de la base de datos *LABORSTA* de la OIT, extraídos el 15 de noviembre de 2013. Los datos sobre ministerios liderados por mujeres provienen de los reportes de "Mujeres en política" de la Unión Interparlamentaria, y representan a las mujeres nombradas en dichos puestos al 1 de enero de 2012 y al 1 de enero de 2005. Los datos sobre mujeres con escaño parlamentario se obtuvieron de la base de datos *PARLINE* de la Unión Interparlamentaria, y se refieren a la proporción de mujeres con escaño parlamentario registradas al 31 de octubre de 2012 y al 25 de octubre de 2002.

A pesar de los significativos logros de las organizaciones internacionales en la armonización de los datos provenientes de sistemas estadísticos diversos, existen varias diferencias en distintos casos, lo cual impacta algunos de los indicadores analizados. Por consiguiente, dentro de la sección metodológica se incluyen notas específicas cuando deban tomarse en cuenta consideraciones metodológicas específicas.

Cobertura de los países

En *Panorama de las Administraciones Públicas: América Latina y el Caribe 2014 – Innovación en la gestión financiera pública* se procuró incluir datos para 12 países de ALC, sobre la base de la información disponible. Los 12 países a los cuales se enviaron inicialmente las encuestas fueron: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Jamaica, México, Panamá, Perú, República Dominicana y Uruguay. En el marco de la IX Reunión de la Red de Presupuesto por Resultados (LAC-SBO), que tuvo lugar en la República Dominicana el 15 y el 16 de abril de 2013, se llevaron a cabo talleres preparatorios con los representantes del gobierno encargados de completar las encuestas.

Como resultado de su presencia en la reunión de LAC-SBO y a su participación en los talleres preparatorios, algunas de las encuestas se enviaron a un grupo adicional de países cuyas respuestas también se incluyen en esta publicación: Barbados, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras y Paraguay. Asimismo, cuando se utiliza información de fuentes externas, se incluye el mayor número de países con datos disponibles. Uruguay fue el único país que recibió todas las encuestas y participó de los talleres preparatorios pero nunca respondió a las encuestas. Se han hecho esfuerzos por motivar la participación de las autoridades uruguayas en el proceso pero no se obtuvo respuesta. En el caso de Argentina, las respuestas a las distintas encuestas fueron proporcionadas por la Asociación Internacional de Presupuesto Público (ASIP) y validadas por el Gobierno Argentino.

Códigos de los países (códigos ISO)

La Organización Internacional de Normalización (ISO, por sus siglas en inglés) define códigos de tres letras para los nombres de los países, territorios dependientes y áreas especiales de interés geográfico. Para la presentación de algunas gráficas se utilizan los siguientes códigos basados en la clasificación ISO.

Países de ALC			
Argentina	ARG	Honduras	HND
Brasil	BRA	Jamaica	JAM
Barbados	BRB	México	MEX
Chile	CHL	Panamá	PAN
Colombia	COL	Paraguay	PRY
Costa Rica	CRI	Perú	PER
Ecuador	ECU	República Dominicana	DOM
El Salvador	SLV	Suriname	SUR
Guatemala	GTM	Uruguay	URY
Haití	HTI		

Promedios y totales de ALC y la OCDE

Promedios

Tanto en los gráficos como en el texto, los promedios de ALC y de la OCDE se refieren a la media aritmética no ponderada de la región de ALC y de los países miembros de la OCDE para los cuales se dispone de datos. Los países de ALC que no se incluyen en los gráficos y cuadros son aquellos que carecen de datos disponibles.

Cuando una gráfica representa información para uno o más años, el promedio de ALC incluye a todos los países estudiados que tengan datos disponibles. Por ejemplo, el promedio para 2011 comprende a todos los países analizados de ALC que cuentan con información disponible para dicho año. En el caso del promedio de la OCDE, los datos son los que se publicaron en *Government at a Glance 2013*, de la OCDE (salvo especificación en contrario).

Totales

Los totales de la ALC y de la OCDE se encuentran principalmente en los gráficos y representan la suma de los datos en la columna correspondiente para los países de ALC y de la OCDE para los cuales se dispone de datos. En el caso de los países de ALC, los que no se incluyen en los cuadros son aquellos sin datos disponibles. En el caso de los países miembros de la OCDE, los totales corresponden a los publicados en *Government at a Glance 2013* de la OCDE.

Complementos en línea

La publicación *Panorama de las Administraciones Públicas: América Latina y el Caribe 2014 – Innovación en la gestión financiera pública* también ofrece acceso a StatLinks, un servicio que permite que los lectores descarguen los correspondientes archivos de Excel de los datos presentados. StatLinks se encuentra ubicado en la esquina inferior derecha de los cuadros y gráficos, y puede colocarse en un navegador o buscador de Internet o, en la versión electrónica de la publicación, puede pulsarse sobre él directamente.

Además, los siguientes materiales complementarios se encuentran disponibles en: *www.oecd.org/gov/panorama-de-las-administraciones-publicas-lac.htm*:

- Fichas factuales por país que presentan datos claves por país en comparación con los promedios de ALC y de la OCDE.

Indicadores per cápita

Algunos indicadores (por ejemplo, del gasto, de los ingresos y de la deuda pública) se presentan sobre una base per cápita. Los estimados subyacentes de población se basan en la noción de residencia. Estos incluyen a las personas que son residentes de un país durante un año o más, independientemente de su nacionalidad, también comprenden al personal diplomático extranjero y al personal de defensa junto con sus familias, a los estudiantes que estén estudiando y a los pacientes en busca de tratamiento médico en el exterior, incluso si están fuera de sus países por más de un año. La regla de un año implica que los residentes habituales que viven en el exterior por menos de un año se incluyen en la población, mientras que los visitantes extranjeros (por ejemplo, los veraneantes) que están en el país por menos de un año quedan excluidos. Un punto clave a tener en cuenta en este contexto es que los individuos pueden aparecer como empleados en un país (contribuyendo al PIB de ese país mediante la producción), pero como residentes de otro (y sus sueldos y salarios se ven reflejados en el ingreso nacional bruto de su país de residencia).

Paridad del poder adquisitivo

La paridad del poder adquisitivo (PPA) entre dos países es la tasa a la cual debe convertirse la moneda de un país en la de un segundo país. Esta conversión se realiza para asegurar que un

determinado monto en la moneda del primer país comprará, en el segundo país, el mismo volumen de bienes y servicios en relación con el primero. Por consiguiente, cuando se convierten por medio de la PPA, los gastos entre los países expresan, en efecto, al mismo nivel de precios, lo que permite establecer comparaciones entre países que reflejen solo las diferencias en el volumen de bienes y servicios comprados.

El índice de PPA utilizado para los países de ALC es el mismo que se emplea en el WEO del FMI. El Programa de Comparación Internacional (PCI) es una iniciativa estadística mundial que produce estimaciones de la PPA internacionalmente comparables. Las estimaciones del tipo de cambio de la PPA, que mantienen y publican el Banco Mundial, la OCDE y otros organismos internacionales, son utilizadas por el WEO para calcular sus propias ponderaciones de series temporales de PPA.

Indicadores compuestos

La publicación incluye dos índices descriptivos compuestos en áreas específicamente definidas relacionadas con las prácticas y los procedimientos presupuestarios. Estos índices constituyen un modo práctico de resumir información discreta y cualitativa. Los compuestos presentados en esta publicación se crearon en concordancia con los pasos que se identifican en el *Manual para la Construcción de Indicadores Compuestos* (Nardo et al., 2008).

Los detalles de las variables y las ponderaciones usadas para construir los compuestos de las prácticas y los procedimientos presupuestarios se encuentran en el anexo B. Los indicadores compuestos se basan en la teoría y/o en las mejores prácticas; las variables que componen los índices y sus ponderaciones relativas se basan en juicios de especialistas y, por lo tanto, pueden cambiar con el tiempo. Tanto para los países de ALC como para los de la OCDE, los compuestos sobre las prácticas y los procedimientos presupuestarios no son comparables con los de la edición de 2009 de *Government at a Glance*, ya que la última Encuesta sobre prácticas y procedimientos presupuestarios y presupuesto por resultados (2012) incluyen preguntas que han sido redactadas de modo ligeramente diferente del de la encuesta de 2007. Además, se agregaron preguntas adicionales y se redefinieron algunas relacionadas con las ponderaciones.

Signos y abreviaturas

..	Valor faltante o no disponible
x	No aplica (salvo indicación contraria)
EUR	Euros
USD	Dólares de EE.UU.
ALC	América Latina y el Caribe
p.p.	Puntos porcentuales

Introducción

Objetivos

El principal objetivo de la serie *Panorama de las Administraciones Públicas* consiste en proporcionar datos fiables e internacionalmente comparables sobre las actividades del gobierno y sus resultados en los países miembros de la OCDE. Al ampliar el alcance a otras regiones del mundo, especialmente a América Latina y el Caribe, la publicación permite que los países de ALC comparen el desempeño de sus gobiernos, dentro de la región, y en relación con la OCDE. Además, hace posible que los gobiernos sigan la huella de su propio desarrollo y del desarrollo internacional a lo largo del tiempo, de igual manera proporciona evidencia para la formulación de sus políticas públicas.

Panorama de las Administraciones Públicas: América Latina y el Caribe 2014 – Innovación en la gestión financiera pública reconoce que los gobiernos son actores de primer orden en las sociedades modernas. Todo ciudadano a lo largo de su vida interactúa con el gobierno en diferentes etapas, desde la emisión de un pasaporte hasta la provisión de salud, educación y beneficios sociales. Además, a medida que las sociedades alcanzan niveles de desarrollo más altos, las demandas y las expectativas de los gobiernos tienden a aumentar y volverse más complejas. Una buena gobernanza es crucial para el desarrollo económico, social y ambiental a largo plazo. La capacidad de los gobiernos para operar eficaz y eficientemente depende en parte de sus políticas y prácticas de gestión, por ejemplo: en las prácticas presupuestarias que apoyan la sostenibilidad fiscal, en la contratación pública que genera un uso eficiente de los recursos públicos y en el nivel de remuneración de los empleados públicos, que es crucial para la competitividad y la calidad de los servicios públicos. Entre otras cosas, esta publicación proporciona nuevas perspectivas acerca de estos ámbitos de la gobernanza pública.

Indicadores de las actividades del gobierno y de las prácticas de gestión públicas

A los países de ALC les interesa principalmente recopilar datos e información para identificar cómo la gobernanza pública y, más específicamente, las prácticas de gestión pública contribuyen a la capacidad de un gobierno de alcanzar sus objetivos. Este reporte se basa en el siguiente marco, que describe el proceso público de producción e identifica 5 tipos de indicadores: 1) factores contextuales, 2) insumos, 3) procesos, 4) producción y 5) resultados.

1) Factores contextuales

El anexo C presenta información contextual que describe algunos rasgos clave de la estructura administrativa y política en cada uno de los países de ALC incluidos en la publicación. Situar las políticas y los indicadores dentro de este trasfondo contextual nos puede ayudar a comprender mejor las diferencias entre países, y a identificar aquellos con estructuras similares que podrían servir como mejores comparadores para establecer referencias.

2) Los insumos

Los indicadores de insumos incluyen datos sobre los ingresos, gastos, empleo y características de la fuerza laboral del gobierno. Estos son los principales componentes de la función productiva del gobierno y proporcionan una visión novedosa de los incentivos y limitaciones a los que se enfrentan los gobiernos para determinar qué tipo de bienes y servicios suministrar. Además, estos datos permiten comparar la proporción de la economía dedicada a producir diferentes bienes y servicios, así como también la diferencia en la mezcla de insumos que se utilizan en la producción. Por ejemplo, dado que el trabajo es un insumo clave en el proceso productivo del gobierno, la remuneración de la fuerza laboral pública puede influir en la productividad del gobierno y en su capacidad para proporcionar bienes y servicios.

3) Los procesos

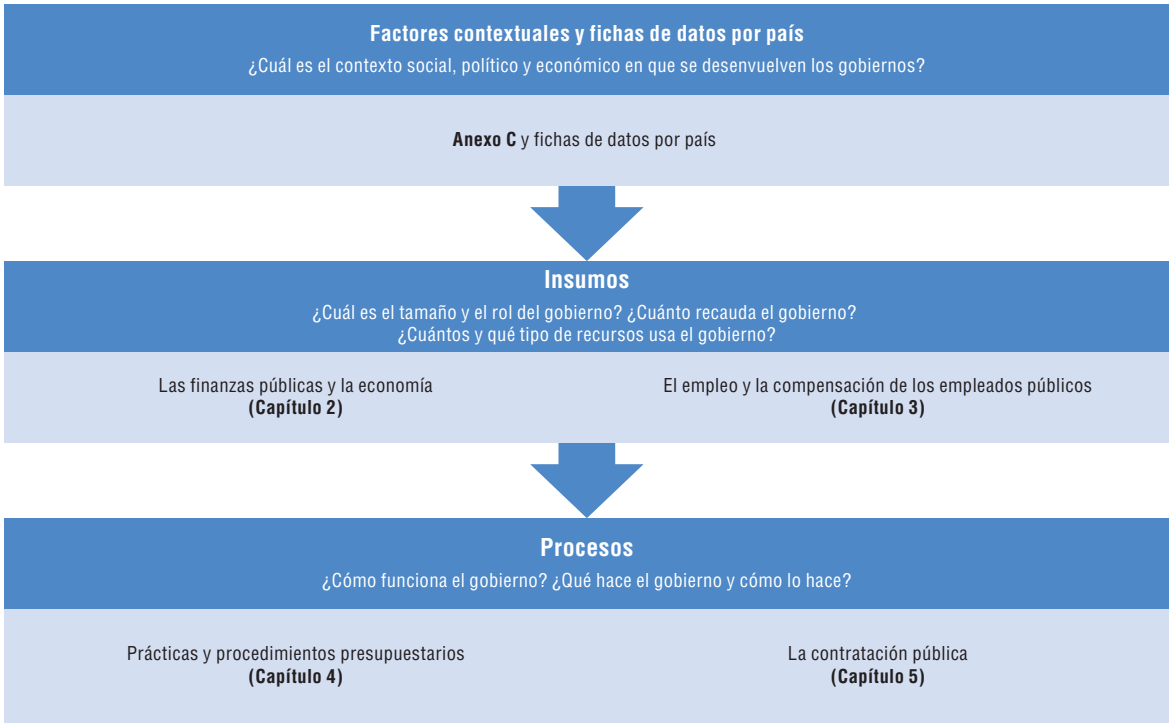
Los indicadores de procesos se refieren a las prácticas y los procedimientos de gestión pública emprendidos por los gobiernos para implementar las políticas. Describen cómo los gobiernos implementan las políticas y cómo los insumos son transformados en productos y resultados. La información sobre procesos, como la elaboración de los presupuestos y la contratación pública, permite a los países iniciar la evaluación de los efectos de reformas recientes e identificar nuevas estrategias para mejorar la productividad. Por ejemplo: el uso de estimaciones de gasto multianual en los presupuestos puede mejorar la disciplina fiscal y contribuir a asegurar que los recursos del gobierno sean asignados productiva y eficientemente. Los procesos de contratación abiertos y competitivos pueden reducir la incidencia de la corrupción, aumentando así los recursos destinados a producir bienes y servicios, y mejorando la confianza del público en el gobierno.

4) Indicadores de productos y resultados

La línea divisoria entre los productos y los resultados puede ser borrosa; si bien los productos se refieren a la cantidad de bienes y servicios producidos por los gobiernos, los resultados muestran los efectos de las políticas y prácticas en los ciudadanos y las empresas. En una primera etapa el éxito de una determinada política debería medirse por los productos, pero en última instancia debería juzgarse por los resultados que alcance. Esta primera edición de *Panorama de las Administraciones Públicas: América Latina y el Caribe 2014 – Innovación en la gestión financiera pública* no incluye indicadores de producto ni de resultados. Para empezar, es difícil desarrollar indicadores válidos que midan verdaderamente los productos y resultados de la administración pública. Por otra parte, la información comparable que existe a nivel internacional sobre productos y resultados para la región de ALC es escasa.

El gráfico 0.1 que se muestra a continuación presenta el marco conceptual de *Panorama de las Administraciones Públicas: América Latina y el Caribe 2014 – Innovación en la gestión financiera pública*.

Gráfico 0.1. **Marco conceptual para *Panorama de las Administraciones Públicas: América Latina y el Caribe 2014 – Innovación en la gestión financiera pública***



La estructura

Este reporte comienza con un capítulo de política en el que se analizan las recientes innovaciones presupuestarias de la región de ALC y las implicaciones para la sostenibilidad fiscal de la misma. Los capítulos 2 al 5 comprenden datos de los siguientes ámbitos de la administración pública: "Las finanzas públicas y la economía", "Empleo y salarios públicos", "Prácticas y procedimientos presupuestarios" y "La contratación pública". Por último, en los capítulos sobre contratación pública y finanzas públicas y economia, hay dos indicadores incluidos como características especiales que abordan temas de actualidad: los ingresos fiscales provenientes de los recursos naturales no renovables y la contratación sostenible, respectivamente.

© OCDE 2014

Capítulo 1

Innovaciones fiscales y presupuestarias y el auge de las materias primas en los países de ALC: ¿una década ganada?

Introducción

Los países de América Latina y el Caribe (ALC) han luchado durante más de tres décadas contra la volatilidad económica, las crisis financieras y las dificultades para mantener marcos creíbles de política fiscal. A lo largo de los años ochenta, un período al que se suele denominar "la década perdida", numerosos países de la región no cumplieron con el pago de su elevada deuda debido a un conjunto de problemas, entre ellos: el aumento de las tasas de interés, los precios exorbitantes del petróleo y el deterioro de los tipos de cambio. Como resultado, aumentó la inflación, los ingresos disminuyeron y el desempleo se disparó, lo cual generó problemas que afectaron a la región durante muchos años.

Sin embargo, a partir del final de los años noventa y comienzos de la década de 2000, la región experimentó un período de reformas a la gestión fiscal que pretendían promover una política fiscal estable y sostenible en el corto plazo, y la estabilidad macroeconómica y el crecimiento en el largo plazo. Entre estas reformas, se destacaron como instrumentos importantes las reglas fiscales, los marcos fiscales de mediano plazo, los fondos de estabilización y los presupuestos basados en resultados, aunque no fueron aplicados uniformemente ni de manera integral. La habilidad de unos pocos países de ALC para mitigar los efectos de la crisis económica global de 2008-09 proporciona cierta evidencia sobre la capacidad de la región para utilizar estas reformas con el fin de aprovechar los beneficios del auge de las materias primas y para introducir algunas medidas fiscales anticíclicas.

Durante este período numerosos países de ALC también experimentaron reducciones importantes de la pobreza y la desigualdad, no obstante la región sigue siendo una de las más desiguales del mundo. El camino hacia la estabilidad macroeconómica y fiscal, que favorece la reducción de la pobreza e impulsa otros objetivos de desarrollo en la región, no ha sido continuo ni ha finalizado. A pesar de que el auge en el precio de las materias primas que se vivió en la economía global contribuyó a mejorar las posiciones macroeconómicas y fiscales de numerosas economías de ALC, la reciente crisis económica y financiera refleja algunos defectos fiscales estructurales que aún persisten en la región.

Los datos recopilados en esta publicación permiten realizar una comparación, entre países de ALC, tanto del progreso individual en estos ámbitos, así como también comparar el conjunto de la región con los países de la OCDE. Sin embargo, una comparación regional de este tipo también debe tener en cuenta dos aspectos clave de las políticas: 1) los diferentes roles del gobierno, analizados desde el ángulo de las finanzas públicas, el empleo, las compensaciones, la contratación pública y el presupuesto basado en desempeño; y 2) la relación entre volatilidad económica y fiscal en la región de ALC, así como también la adopción de reformas fiscales innovadoras y prácticas presupuestarias para mejorar la estabilidad fiscal y fortalecer las reservas financieras. Además, se deben tener en cuenta las grandes diferencias en estos aspectos entre diferentes países de ALC.

El rol de los gobiernos en América Latina y el Caribe

En términos generales, las expectativas de los ciudadanos y las empresas con respecto a los gobiernos son similares en los países de ALC y de la OCDE. Sin embargo, los primeros tienen gobiernos y sectores públicos más pequeños que el promedio de la OCDE. Mientras que los países de la OCDE han acumulado capacidad institucional a lo largo de la historia, cuentan con una burocracia

bien formada y ostentan suficientes recursos financieros, los de ALC se encuentran en una etapa más temprana del desarrollo institucional, disponen de menos recursos y de una menor capacidad gubernamental y, por consiguiente, llevan a cabo menos tareas y proveen menos servicios.

En comparación con los países de la OCDE, las democracias de los países de ALC son relativamente jóvenes. En la mayoría de los países la democracia se consolidó hacia mediados de los años ochenta, y recién hacia comienzos de los años noventa había presidentes electos en todos los países (Marcel, Guzmán y Sanginés, 2014). Esto contrasta notablemente con la mayoría de los países de la OCDE, que se desarrollaron como democracias eficaces a lo largo de los últimos 60 años. Durante este período, numerosos países europeos consolidaron su estado de bienestar social. Por otro lado, en los países de ALC el desarrollo de la administración pública durante los años noventa se vio fuertemente influenciado por las ideas liberales que pedían gobiernos pequeños no intervencionistas, así como por la Nueva Gerencia Pública (NGP), que pone énfasis en la eficiencia y las relaciones contractuales (OCDE, 2012).

En este nuevo siglo también se han producido cambios importantes en ALC. En 2003 y 2009 el tamaño de la clase media, medido por los ingresos disponibles, aumentó en un 30%: de 103 millones de personas en 2003 a 152 millones en 2009 (Banco Mundial, 2012). Por consiguiente, las tasas de pobreza también han disminuido sostenidamente: desde 2002 la pobreza en la región se redujo en 15,7 puntos porcentuales y la indigencia en 8,7 puntos porcentuales (Naciones Unidas, 2013). Además, el proceso de globalización, que sigue profundizándose, y el surgimiento de nuevas tecnologías de la comunicación han fortalecido la capacidad de los ciudadanos para seguir de cerca las actuaciones del gobierno y han mejorado la capacidad para organizarse de las partes interesadas.

El ritmo creciente del desarrollo económico ha sumado al número y a la complejidad de tareas que requieren la intervención del gobierno. Actualmente los gobiernos de los países de ALC son responsables de la provisión de bienes públicos, la prestación de servicios, la estabilización de la economía y la promoción de la equidad social mediante la redistribución de los recursos. Además de estas tareas, también regulan la conducta de los agentes económicos y la sociedad civil, y cumplen una función coordinadora y mediadora entre ambos.

En tiempos más recientes, los gobiernos se han vuelto activos en los ámbitos de protección del medio ambiente, integración económica e igualdad de género. Al mismo tiempo, el aumento de las actividades de los gobiernos se ha visto acompañado por el incremento de diversos mecanismos de prestaciones, entre ellos la provisión directa y la subcontratación en los sectores privados y sin fines de lucro, así como también sistemas mixtos, como las asociaciones público-privadas (APP), que aumentan considerablemente la complejidad de las operaciones del gobierno y el número de actores implicados.

A pesar de que las sociedades de ALC son predominantemente jóvenes, se está desarrollando un cambio demográfico: la esperanza de vida seguirá subiendo, la urbanización se profundizará, y el empoderamiento de las mujeres seguirá impulsando sus perspectivas de educación y de empleo, pero también crecerá la demanda de servicios públicos, como el cuidado institucionalizado de los niños y de los adultos mayores. El porcentaje de mujeres que entran en el mercado laboral y participan en política ha aumentado sostenidamente a lo largo de la última década, y se prevé que esta tendencia continúe. En los países de ALC la participación de las mujeres en el empleo de la administración pública aumentó en 2 p.p., entre 2001 y 2010. Actualmente esta cifra es ligeramente inferior al 50%. Sin embargo, el empleo femenino en la administración pública representa un porcentaje mayor del total de la fuerza laboral femenina (14%). En el caso de los hombres, esta cifra es del 10% (véase la sección sobre las mujeres en la administración pública).

Por otro lado, la demanda de educación terciaria seguirá aumentando a medida que más personas completen los estudios secundarios. Esto creará una mayor demanda de más y nuevos servicios públicos, así como también de ayuda financiera de los gobiernos. A medida que las democracias, respaldadas por una clase media creciente, se sigan fortaleciendo en la región, los pobres también

harán oír su voz, con lo cual se incrementará la demanda por servicios públicos. El aumento correspondiente de la presión fiscal requerirá el desarrollo de sistemas tributarios integrales. Esto solo será posible en la medida en que los ciudadanos de los países de ALC confíen en sus gobiernos y en su capacidad para proporcionar servicios públicos de manera transparente y eficaz.

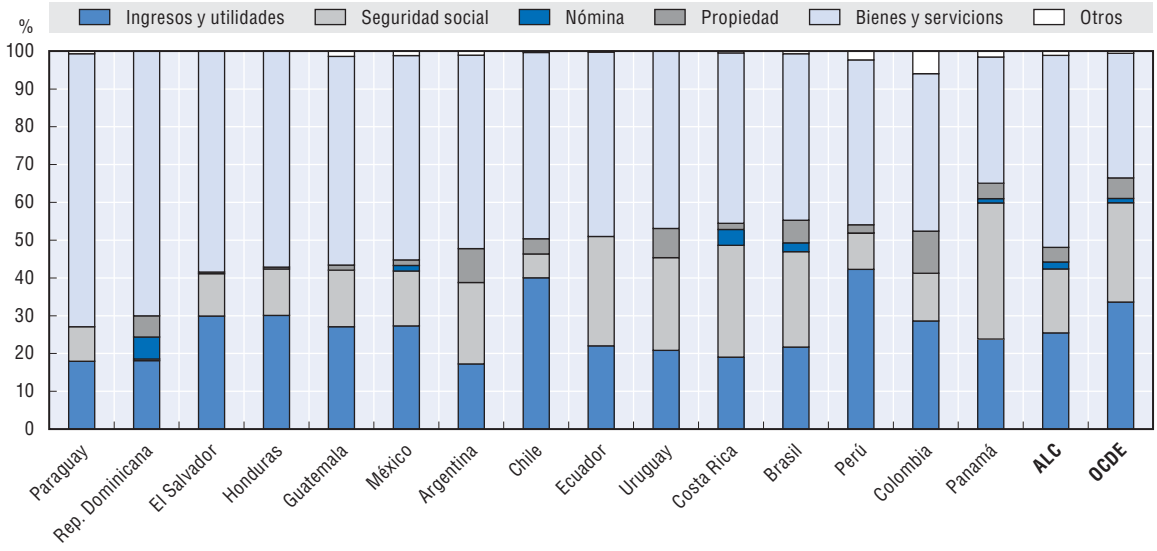
A partir de los indicadores de esta publicación, en la sección y las subsecciones que siguen se analizan dimensiones específicas para medir y comparar el desempeño de los gobiernos de ALC en ámbitos clave de la administración pública.

El tamaño del gobierno

Ingresos y gastos del gobierno

En promedio, los ingresos del gobierno en los países de ALC representan el 25,6% del producto interno bruto (PIB). Esto marca un fuerte contraste con la OCDE, donde se alcanza el 41,9% del PIB. Por otro lado, las fuentes de ingresos también difieren sustancialmente. En promedio, los países de ALC dependen en gran medida de los impuestos sobre bienes y servicios, que representan más del 50% de sus ingresos, mientras que los países de la OCDE, como promedio, solo obtienen una tercera parte de sus ingresos tributarios por esa vía. En cambio, los países de la OCDE reciben más ingresos tributarios de los impuestos sobre la renta y las utilidades, y de las cotizaciones al sistema de seguridad social (gráfico 1.1). Gravar el consumo es preferible a gravar las fuentes de producción, dado que su impacto en el crecimiento económico (sobre todo en el crecimiento de las exportaciones) y en el empleo es menos perjudicial. Sin embargo, suele ser un sistema tributario regresivo que afecta de manera desproporcionada a las personas de menores ingresos, a diferencia de un sistema progresivo de impuestos sobre la renta y los beneficios, que reduce la desigualdad de los ingresos.

Gráfico 1.1. **Desglose de los ingresos tributarios como porcentaje del total de impuestos (2011)**



Fuente: Los datos para los países de ALC provienen de *Estadísticas Tributarias en América Latina* (base de datos) (OCDE, 2014). Los datos para el promedio de la OCDE provienen de la *Base de datos de Estadísticas Tributarias* (OCDE, 2013).

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933090916

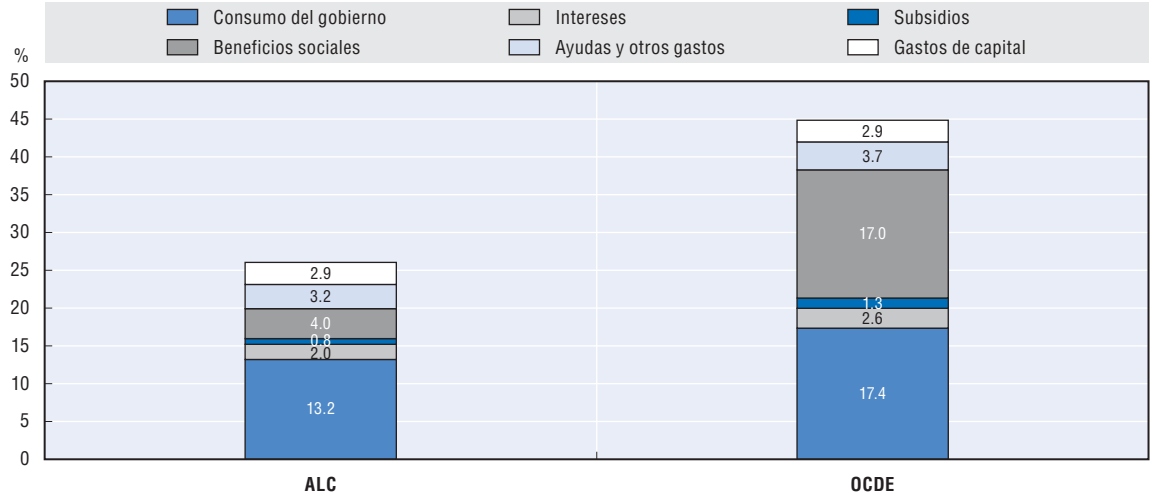
Si bien los países de ALC han progresado en el ámbito tributario durante la última década, aún persisten importantes retos. En términos generales, la región recauda menos de lo que podría sugerir su nivel de desarrollo. Además, la estructura tributaria tiene un sesgo hacia los impuestos no progresivos y los niveles de evasión son grandes. Otra fuente fundamental de ingresos tributarios en

varios países de ALC es el impuesto sobre recursos naturales no renovables (NRNR, por sus siglas en inglés). Los ingresos recaudados en numerosos países, y sobre todo en los países de Centroamérica y el Caribe, que no se benefician de las exportaciones de NRNR, suelen ser insuficientes para abordar las necesidades del desarrollo. Además, la volatilidad fiscal existente debido a shocks externos y a fluctuaciones en los precios de las materias primas agrava esta brecha.

En términos más amplios, se puede decir que, a pesar de importantes deficiencias en la recaudación tributaria, a lo largo de las últimas dos décadas la mayoría de los países de ALC ha fortalecido sus administraciones tributarias mediante una mayor autonomía técnica y financiera (lo cual incluye reasignar una parte de los ingresos recaudados), mejores recursos humanos y mejores tecnologías de la información y comunicación (TIC).

En general, los gobiernos de ALC son considerablemente más pequeños que los gobiernos de los países de la OCDE cuando se comparan el gasto público, los ingresos y el empleo. En 2011 los gastos del gobierno en los países de ALC representaban un promedio del 28% del PIB, comparado con un 45% del PIB en los países de la OCDE (véase la sección sobre gastos de la administración pública). Además, el desglose del gasto revela diversas diferencias en cómo se gasta el dinero. La más notable tiene que ver con el gasto en beneficios sociales, definidos como pagos directamente vinculados a la función que los gobiernos cumplen en el bienestar. Como porcentaje del PIB, en 2011 los países de la OCDE gastaron un 17% en beneficios sociales, comparado con solo el 4% de los países de ALC (gráfico 1.2). Además, el consumo del sector público de los países de ALC es 4,2% p.p. inferior al de los países de la OCDE.

Gráfico 1.2. **Estructura del gasto público como porcentaje del PIB (2011)**



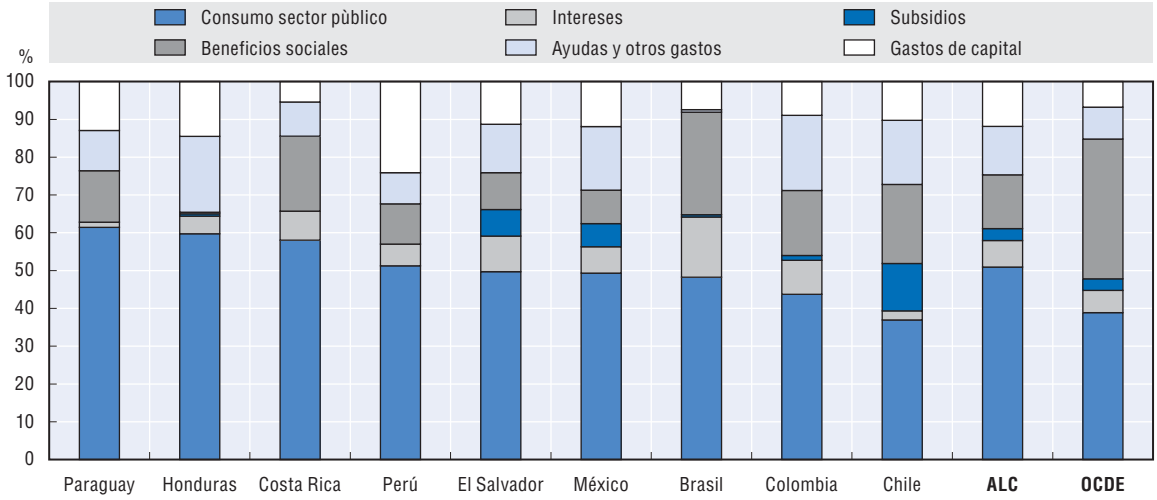
Nota: El consumo del gobierno es la suma de gastos de compensación de los empleados públicos más las compras de bienes y servicios. Los intereses de la deuda pública se miden como intereses consolidados pagables por la administración pública. Los subsidios son pagos corrientes sin contrapartida de los gobiernos a las empresas sobre la base de sus niveles de actividades de producción, o sobre las cantidades o valores de los bienes y servicios que producen, venden o importan. Los beneficios sociales se refieren a las dos grandes categorías que no constituyen transferencias sociales en especie (por ejemplo, pensiones y prestaciones por desempleo) y transferencias sociales en especie relacionadas con gastos en productos proporcionados a los hogares mediante productores de mercado. Las donaciones y otros gastos incluyen otras transferencias corrientes, transferencias de capital y otros gastos remanentes (por ejemplo, ingresos por la propiedad que no sean intereses). Los gastos de capital comprenden la formación de capital bruto más las adquisiciones menos los gastos de activos no financieros no producidos. Los datos para Brasil, Paraguay y Perú se registran sobre una base de caja. El consumo de capital fijo no queda registrado para Brasil, Costa Rica, Honduras, Paraguay ni Perú. Para la lista de países de ALC incluidos, por favor remítirse a el gráfico 1.3. El promedio de la OCDE no incluye a Chile ni a Nueva Zelanda.

Fuente: Base de datos de las estadísticas de las finanzas públicas (FMI-EFP). Los datos para México y los países de la OCDE se basan en la base de datos de las *Cuentas Estadísticas Nacionales de la OCDE*.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933090935

Un desglose posterior de los gastos del gobierno (gráfico 1.3) demuestra que, en promedio, más del 50% de los gastos en la región de ALC está destinado al consumo del sector público, a saber: la compensación de los empleados del gobierno más las compras de bienes y servicios por parte del gobierno, en comparación con el 39% para los países de la OCDE. Además, mientras que en promedio los países de ALC tienen menores niveles de deuda como porcentaje del PIB que los países de la OCDE (41% y 79% respectivamente), un porcentaje mayor de sus gastos está destinado al pago de intereses (7% en los países de ALC vs. 5,9% de los países de la OCDE). Los mercados siguen percibiendo a los países de ALC como riesgosos y cobran una prima más alta para prestarles. En resumen, los gobiernos de ALC destinan un porcentaje mayor de los recursos a la estructura básica del gobierno, es decir: administrar una burocracia y garantizar la presencia del Estado en diversos ámbitos donde se requiere, y destinan bastante menos a la provisión de beneficios sociales para sus poblaciones.

Gráfico 1.3. **Estructura de los gastos del gobierno (2011)**



Nota: El consumo del gobierno es la suma de gastos de compensación de los empleados públicos más las compras de bienes y servicios. Los intereses de la deuda pública se han medido como intereses consolidados pagables por el gobierno general. Los subsidios son pagos corrientes sin contrapartida de los gobiernos a las empresas sobre la base de sus niveles de actividades de producción, o sobre las cantidades o valores de los bienes y servicios que producen, venden o importan. Los beneficios sociales se refieren a las dos grandes categorías que no constituyen transferencias sociales en especie (por ejemplo, pensiones y prestaciones por desempleo) y transferencias sociales en especie relacionadas con gastos en productos proporcionados a los hogares mediante productores de mercado. Las donaciones y otros gastos incluyen otras transferencias corrientes, transferencias de capital y otros gastos remanentes (por ejemplo, ingresos por la propiedad que no sean intereses). Los gastos de capital comprenden la formación de capital bruto más las adquisiciones menos los gastos de activos no financieros no producidos. Los datos para Brasil, Paraguay y Perú se registran sobre una base de caja. El consumo de capital fijo no queda registrado para Brasil, Costa Rica, Honduras, Paraguay y Perú. El promedio de la OCDE no incluye a Chile ni a Nueva Zelanda.

Fuente: Base de datos de las estadísticas de finanzas públicas (FMI-EFP). Los datos para México y los países de la OCDE se basan en la base de datos de las *Cuentas Estadísticas Nacionales de la OCDE*.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933090973

Brasil, Chile y Costa Rica son los países que gastan más en beneficios sociales (27%, 21% y 20% respectivamente). Brasil tiene el interés de la deuda más alto, el cual llega al 16% del gasto total. Colombia (44%) y Chile (37%) tienen los niveles más bajos de consumo del sector público. En el caso de Chile, la cifra es inferior al promedio de la OCDE.

Por último, numerosos países de ALC han heredado una estructura organizacional basada en tradiciones franco-ibéricas, y en la importancia de la legislación y las reglas como mecanismos de regulación de la administración pública. No obstante, esta práctica ha dado lugar a una proliferación de leyes, organizaciones y procedimientos de supervisión creados con el fin de controlar la corrupción, el clientelismo y la informalidad en el gobierno. Esta cultura de regulación, junto con la falta de recursos, ha producido un sistema altamente centralizado de toma de decisiones y ha aumentado el rol que desempeñan la Presidencia y el ministerio de Hacienda en el manejo de la asignación del gasto público.

La contratación pública

La contratación pública es el modo en que el gobierno compra bienes y servicios. En los países de ALC representa un promedio del 26% del total del gasto público (véase la sección sobre el gasto de contratación pública), cifra ligeramente inferior a la de los países de la OCDE, que ostentan un 29%. Debido a su complejidad, al tamaño de los flujos financieros que moviliza y a la estrecha interacción entre el sector público y el privado, la contratación pública es una actividad susceptible al despilfarro, el fraude y la corrupción. Esto es particularmente cierto en la región de ALC, que históricamente ha sufrido de este tipo de problemas.

Los países de ALC han progresado algo al crear procedimientos de contratación pública para promover la integridad, como garantizar que la información sobre las contrataciones se publique y esté disponible al público en los países de ALC. Sin embargo, la región todavía necesita promover diversas medidas de integridad y contra la corrupción para asegurar la transparencia, la buena gestión, la rendición de cuentas y el control de los sistemas de contratación. Los códigos de conducta no suelen usarse, así como tampoco las medidas especiales destinadas a impedir y detectar el fraude o la corrupción. En estas categorías, Costa Rica y República Dominicana son los únicos dos países que muestran algún avance.

En la región de ALC la contratación pública no es un instrumento ampliamente utilizado para promover objetivos de gobernanza estratégica. La incorporación de objetivos sociales y ambientales en el proceso de contratación es relativamente baja, y solo el 40% de los países de ALC los integran en sus marcos de contratación (véase la sección sobre la contratación pública sostenible). En cambio, las políticas y estrategias para promover la contratación verde y las pequeñas y medianas empresas (PyME), así como también para apoyar bienes y servicios innovadores, existen en el 80%, 74% y 51% de los países de la OCDE, respectivamente.

El empleo público y las compensaciones

Como porcentaje de la fuerza laboral, los países de ALC tienen menos empleados públicos: un 10,7%. Esta cifra permaneció estable entre 2001 y 2010, y es inferior a la correspondiente para los países de la OCDE (15,3% en 2010; véase la sección sobre el empleo en el sector público). El empleo público varía en gran medida, tanto en los países de la OCDE como en los de ALC. Por ejemplo, Argentina se encuentra en un extremo del espectro, con un 14,8% de la fuerza laboral compuesta por empleados de la administración pública, comparada con menos del 4% en Colombia, mientras que los países de la OCDE fluctúan entre el 30% en Noruega y el 6% en Corea. Sin embargo, la mayor diferencia entre los países de la OCDE y ALC es que las administraciones públicas de ALC suelen ser "pre-burocráticas" (OCDE, 2012), y se caracterizan por una alta proporción de nombramientos políticos y por la falta de un servicio civil profesional, lo cual influye en la continuidad y la efectividad de las políticas públicas.

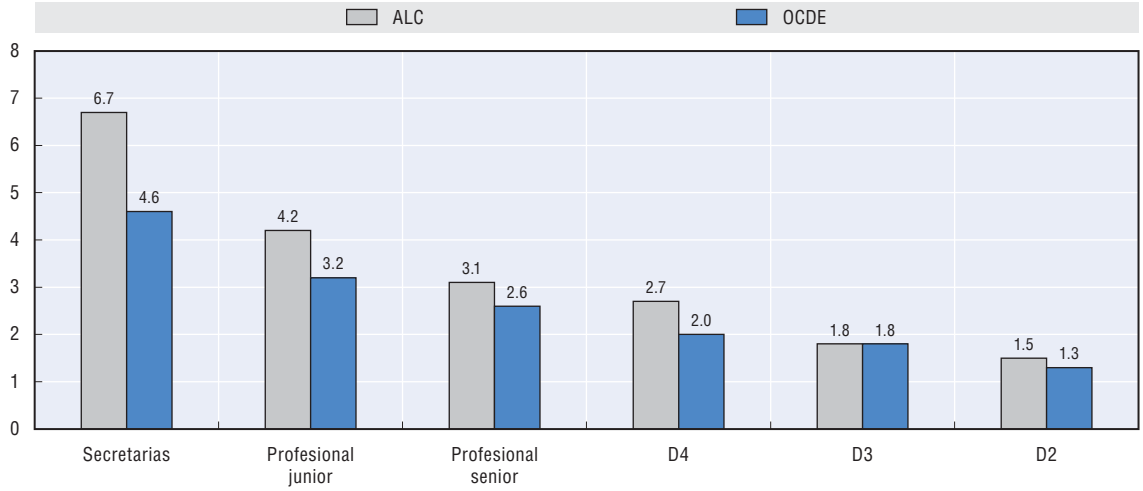
En varios países de ALC, las burocracias no se basan en el mérito y están habitualmente compuestas de trabajadores poco cualificados, protegidos por estrictos acuerdos laborales contractuales, y los directivos son nombrados sobre la base de afinidades políticas. Por otro lado, la región tiene una reputación de desarrollar redes clientelistas de empleados públicos que responden a líderes políticos. En un marco de este tipo, no está garantizado que las personas más capaces serán las que ocupen los cargos públicos. Uno de los más grandes retos que enfrentan los países de ALC es la necesidad de profesionalización de su servicio civil. Varios países, entre ellos Brasil, Chile, México y Perú, han emprendido reformas en esta dirección en los últimos años, pero los efectos siguen siendo inciertos (OCDE, 2012). En los países de ALC hay que conseguir tanto la autonomía como la capacidad de las burocracias para reforzar la innovación en el sector público y la efectividad de las políticas (OCDE, 2014).

La compensación de cargos clave de la administración pública

Por primera vez en la región de ALC, esta publicación recopila datos sobre las compensaciones de posiciones clave específicas en la administración pública, desde secretarios hasta directivos superiores. El objetivo de recopilar estos datos consiste en analizar el atractivo del empleo público en la región de ALC, así como también la capacidad de los gobiernos para atraer a los empleados más cualificados, lo cual es un componente esencial para la profesionalización del servicio civil.

En términos absolutos, ajustado por la paridad del poder adquisitivo (PPA), los niveles de compensaciones para los cargos públicos clave son menores en los países de ALC que en los de la OCDE. Esto se refleja no solo en los niveles salariales sino también en la proporción de la compensación que se destina a las contribuciones sociales. En términos relativos, medidos como porcentaje del PIB, los niveles de compensaciones de los países de ALC son superiores a los de los países de la OCDE (véanse los indicadores sobre compensaciones de los empleados públicos). Al mismo tiempo, las diferencias en los niveles de las compensaciones también son mayores en la región de ALC que en los países de la OCDE. Por ejemplo, mientras que la remuneración de los directivos superiores en los países de la OCDE es 4,6 veces mayor que la del personal de apoyo administrativo, en la región de ALC esta diferencia es de 6,7 veces (gráfico 1.4). Esto refleja las mayores desigualdades de los ingresos en las sociedades de ALC. En 2010 el coeficiente Gini promedio para la región de ALC era de 0,50, y abarcaba desde el 0,57 en Honduras hasta el 0,45 en Uruguay, en cuyo caso 0 significa que cada parte de la población tiene el mismo ingreso, mientras que 1 significa que el individuo más rico tiene todo el ingreso. Si bien estos valores son cercanos al coeficiente Gini para los países de la OCDE antes de impuestos (0,47), el sistema tributario es significativamente menos importante como instrumento de redistribución, por lo cual el coeficiente permanece casi invariable en la región de ALC antes y después de impuestos (OCDE, 2012).

Gráfico 1.4. **Relación de las compensaciones en comparación con directivos superiores D1 (el nivel más alto), 2011**



Fuente: Encuesta sobre la remuneración de los empleados en los gobiernos centrales/federales (OCDE, 2013).

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933090992

En esta sección se analizó el rol del gobierno en la economía y la sociedad, por ejemplo, como agente clave del gasto, como redistribuidor de los ingresos, como creador del empleo público, como empleador que fija salarios y como el responsable de la asignación de los recursos públicos. Los indicadores muestran que el gasto de recursos públicos en la región puede mejorarse aplicando prácticas de gestión pública que realcen la capacidad estratégica de los gobiernos al profesionalizar el servicio público e invertir en la capacidad necesaria para optimizar el desempeño y los resultados.

En la próxima sección se analizará el desempeño fiscal relativo de los países de ALC visto a través del auge de las materias primas y de la temprana adopción de buenas prácticas fiscales y presupuestarias después del auge de la última década.

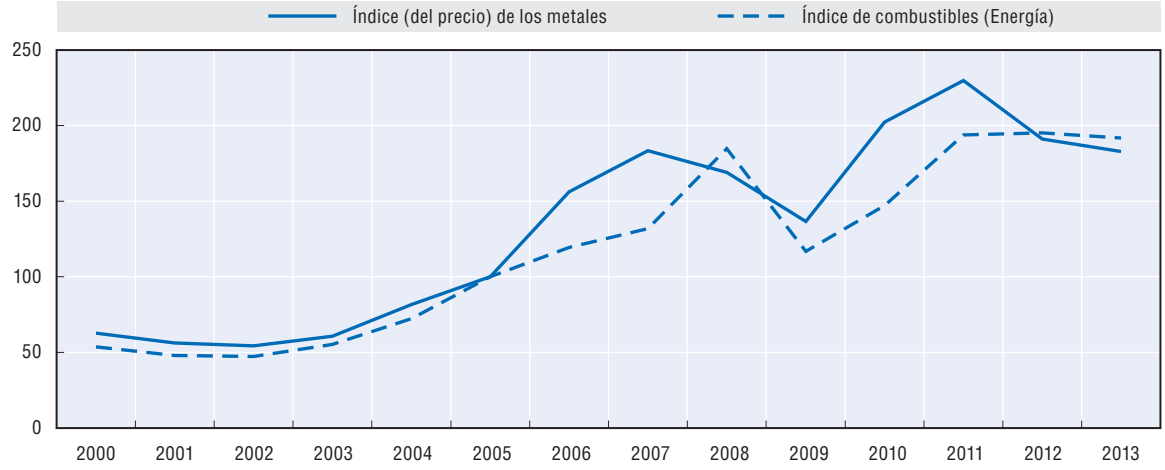
La volatilidad económica y fiscal en la región de ALC y la adopción de reformas fiscales y prácticas presupuestarias innovadoras

Los países de ALC han hecho importantes progresos al mejorar la resistencia de la región ante la volatilidad fiscal y fortalecer las finanzas públicas mediante la aplicación de reglas fiscales, de marcos fiscales (y presupuestarios) de mediano plazo y mediante la creación de fondos de estabilización. En términos generales, la última década se caracterizó por un crecimiento sostenido, una fuerte reducción en la deuda pública bruta y un aumento de los ingresos tributarios. Además, estos avances allanaron el camino para un incremento del gasto público en casi todos los países de ALC, lo cual contribuyó a reducir los niveles de pobreza en la región (véase el capítulo 2, sobre las finanzas públicas y la economía).

El auge de las materias primas y su efecto en ALC

El reciente auge de las materias primas, que ha durado una década, impulsó los ingresos derivados del petróleo, los minerales y otras materias primas, y allanó el camino para que varios países de ALC mejoraran su desempeño macroeconómico. Como resultado del aumento de la demanda de China y otras economías emergentes, los precios de los NRNR alcanzaron niveles sin precedentes entre 2003 y 2008. El precio del cobre, por ejemplo, aumentó casi cinco veces entre 2000 y 2011, lo cual benefició en gran medida a Chile, que actualmente es el primer exportador de este mineral en el mundo. Los precios del petróleo también alcanzaron altos históricos durante el mismo período, lo cual benefició a varios países exportadores de petróleo, como México y Venezuela (gráfico 1.5).

Gráfico 1.5. **Índice de los precios internacionales de las materias primas (2000-13)**



Nota: El índice de precios de los metales (2005 = 100) incluye los índices del precio del cobre, aluminio, mineral de hierro, estaño, níquel, zinc, plomo y uranio. El índice de combustibles (energía) (2005=100) incluye los índices del precio del crudo (petróleo), gas natural y carbón.
Fuente: Base de datos de las materias primas del FMI.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933091011

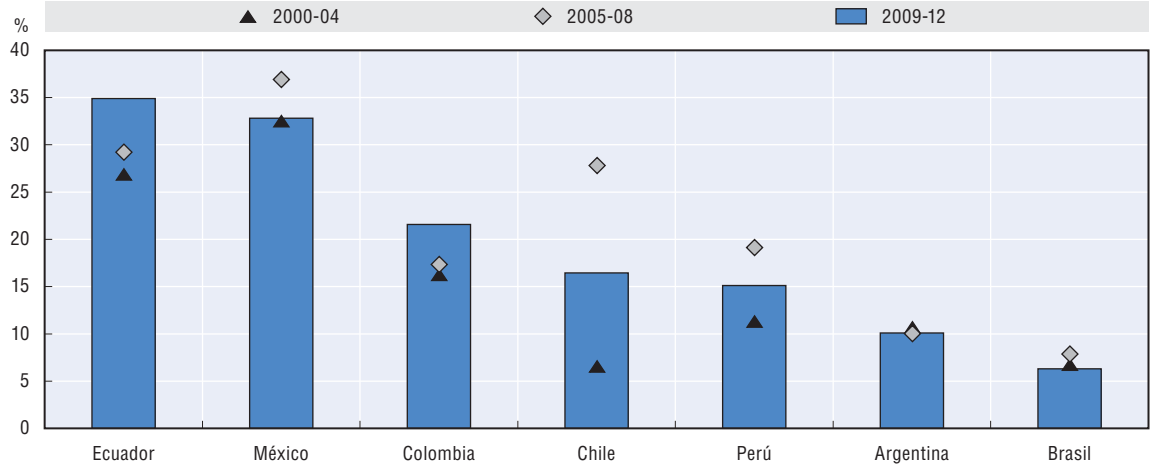
Además de las condiciones favorables del mercado, varios países aprobaron reformas legales para aumentar los ingresos de los gobiernos a partir de las rentas de los NRNR a la luz del auge económico. Esto contrasta con el período 1990-2003, cuando las rentas económicas y las contribuciones fiscales del sector NRNR fueron menores. Las reformas gubernamentales para

incrementar los ingresos de los NRNR en la década pasada pretendían una participación directa del gobierno en la explotación de estos recursos, aranceles e impuestos, cobrando tasas diferenciales a las empresas extractivas.

Durante la última década, el aumento sin precedentes de los precios de las materias primas y la introducción de reformas legales relativas a la captura de rentas de las NRNR fueron factores cruciales para mejorar el desempeño macroeconómico y las posiciones fiscales en la región.

En algunos países de ALC los ingresos derivados de NRNR, como porcentaje de los ingresos totales, son sustanciales. En Bolivia, Ecuador, México y Venezuela, por ejemplo, correspondieron a más del 30% de los ingresos totales entre 2009 y 2012. Sin embargo, la reciente crisis financiera y económica hizo disminuir el porcentaje de los ingresos derivados de las materias primas de los ingresos totales. Entre 2009 y 2012, Chile experimentó la mayor disminución (11,3 p.p.) en los ingresos provenientes de los NRNR, dado que los precios de los minerales se estancaron en niveles inferiores a los registrados durante el auge. Esta disminución también podría estar vinculada a menores márgenes de beneficios, como consecuencia de los crecientes costos de producción y la apreciación del tipo de cambio (gráfico 1.6). En otros exportadores de NRNR, esta disminución fue menos pronunciada. En términos generales, los ingresos de los NRNR volvieron a estabilizarse durante 2012-13 en estos países.

Gráfico 1.6. **Participación relativa de los ingresos de recursos naturales no renovables como porcentaje del total de ingresos**



Fuente: OCDE/CEPAL/CIAT (2014), basado en CEPAL (2013).

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933091030

Sin embargo, no todos los países de ALC se beneficiaron en la misma medida del auge de las materias primas. Aunque el 93% de la población de la región vive en países exportadores de materias primas, estos comprenden solo la mitad de los países de ALC. En general, los exportadores netos de materias primas tienden a ser las economías más grandes en América del Sur (además de México). Por otro lado, los importadores netos de materias primas tienden a ser las economías más pequeñas de Centroamérica y el Caribe. Estas economías son especialmente vulnerables ante los shocks en los precios de las materias primas, y han sufrido un importante deterioro en sus términos de intercambio durante la crisis, debido a los precios internacionales de los alimentos y los combustibles. En estos países la reforma de la política fiscal de la última década se ha centrado en ampliar la base impositiva y las tasas tributarias efectivas en los impuestos más importantes como refuerzo ante el shock económico de las materias primas.

La diferencia entre el efecto fiscal del auge de las materias primas en los exportadores netos e importadores netos de NRNR, particularmente los hidrocarburos, pone de relieve la vulnerabilidad de la región ante los shocks externos. Históricamente, la región se ha caracterizado por una intensa volatilidad macroeconómica y fiscal (medida por la desviación estadística estándar), comparada con otras regiones. En el período de 1990-2013, por ejemplo, la volatilidad de la inflación en la región superó de lejos a la de otras regiones del mundo (véase el cuadro 1.1).

Cuadro 1.1. **Indicadores de la volatilidad macroeconómica y fiscal en ALC**

Desviación estándar de:	América Latina y el Caribe	Economías avanzadas	Países asiáticos en desarrollo	Países de Europa Central y Oriental	Medio Oriente, Norte de África, Afghanistan y Pakistan	África subsahariana
PIB (variación porcentual)	2.11	1.56	1.86	3.34	1.70	2.29
Inversiones (porcentaje del PIB)	1.58	1.43	4.08	1.76	2.69	2.35
Inflación (variación porcentual)	110.05	1.06	3.48	36.26	3.72	12.41
Términos de intercambio (variación porcentual)	3.96	1.19	2.56	5.21	11.76	5.74
Ingresos de la administración pública (porcentaje del PIB)	2.42	0.68	2.39	0.74	3.82	2.04
Gastos de la administración pública (porcentaje del PIB)	2.41	1.89	2.32	1.70	1.88	1.93
Préstamos/empréstitos de la administración pública (porcentaje del PIB)	1.31	2.19	1.17	2.22	4.90	2.80
Deuda de la administración pública (porcentaje del PIB)	4.47	12.54	3.74	5.17	13.63	17.43

Nota: Las desviaciones estándares se calculan a lo largo del período 1990-2012. Los agregados presendados en el cuadro han sido compilados por el FMI WEO (octubre de 2013). Las clasificaciones de países al interior de cada grupo no sebasa en criterios escritos, econmicos o de otro tipo. El objectivo es facilitar el analisis proveyendo un método razonable de organización de datos.
Fuente: Perspectivas de la Economía Mundial (WEO, del FMI) (octubre 2013).

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933091904

Dada la dependencia de la región de las exportaciones de materias primas de NRNR, como combustibles y metales, la volatilidad de los precios de las materias primas y las condiciones del mercado externo tienen un efecto considerable en las fluctuaciones de los ingresos fiscales (gráfico 1.7).

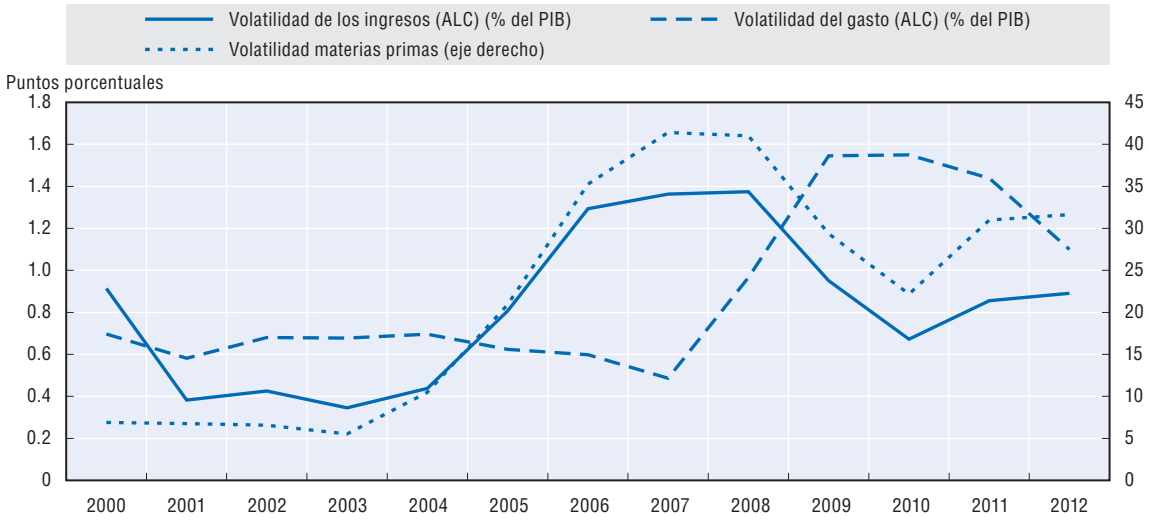
A pesar de que hay diversos factores que explican la recurrencia de la inestabilidad macroeconómica y fiscal en la región, el efecto de los shocks externos asociados con las fluctuaciones en el precio de las materias primas desempeña un rol clave.

Reformas fiscales y presupuestarias en ALC: en búsqueda de innovaciones

Debido a la predisposición de la región hacia la inestabilidad macroeconómica y fiscal, numerosos países introdujeron reformas en los años noventa y a comienzos de la década de 2000, centrándose en promover una política fiscal estable y sostenible en el corto plazo, así como estabilidad macroeconómica y crecimiento en el largo plazo. Además, a medida que el proceso de democratización se arraigó en la mayoría de los países de ALC, la sociedad comenzó a demandar una mayor provisión de bienes y servicios para pagar la "deuda social" que se veía reflejada en niveles injustificables de pobreza extrema. Debido a la mayor capacidad fiscal en países exportadores netos de materias primas (sobre todo América del Sur y México), a la capacidad fiscal limitada de otros y al número creciente de demandas en general, la necesidad resultante de usar y asignar recursos de manera más eficaz condujo a una serie de innovaciones en la gestión fiscal y presupuestaria.

A pesar de que los resultados fiscales están determinados por instituciones políticas y marcos legales e institucionales, a comienzos de los años noventa muchos gobiernos comenzaron a reformar las instituciones presupuestarias con el fin de mejorar la predictibilidad de los resultados fiscales. Estas instituciones son especialmente importantes para las finanzas públicas, dado que establecen las reglas y procedimientos que se utilizan para elaborar, aprobar, ejecutar, controlar y monitorear el presupuesto. Por lo tanto, las instituciones presupuestarias determinan: a) el monto del total del

Gráfico 1.7. **Volatilidad de los ingresos y del gasto en comparación con la volatilidad del índice de precios de las materias primas 2000-13**



Nota: Materias primas es un promedio del índice del precio de los metales y del índice de los combustibles (energía). La volatitidad es calculada como la desviación estándar de un período de 5 años, incluyendo el año de referencia y los cuatro años precedentes. El índice de precios de los metales (2005 = 100) incluye los índices del precio del cobre, aluminio, mineral de hierro, estaño, níquel, zinc, plomo y uranio. El índice de combustibles (energía) (2005 = 100) incluye los índices del precio del crudo (petróleo), gas natural y carbón. El promedio de ALC se refiere a los países miembros como se menciona en la "Guía del lector" más Bolivia, Trinidad y Tobago y Venezuela.

Fuente: Los datos para el índice de las materias primas provienen de la *Base de datos de materias primas* del FMI. Los datos para la volatilidad del gasto y los ingresos provienen de la base de datos de *Perspectivas de la Economía Mundial* (WEO, del FMI) (octubre 2013).

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933091049

gasto público, el déficit fiscal y la deuda pública (e, implícitamente, la sostenibilidad de las cuentas del sector público); y b) la apropiación de recursos por tipos de gastos y por grupos de beneficiarios (Lora, 2007).

En general, todos los países de ALC vivieron un proceso de reformas fiscales y presupuestarias que comenzaron a finales de los años noventa y continuaron hasta mediados de la década de 2000. Si bien estas reformas reflejaban las necesidades específicas y el contexto político en cada país en aquel momento, algunos países de ALC adoptaron un conjunto particular de reformas para mejorar los resultados fiscales y hacerlos más sostenibles. Las reformas también eran importantes para conocer el nivel de ahorro necesario para reducir progresivamente la deuda pública y abrir espacio fiscal con el fin de aumentar sosteniblemente inversiones sociales y de infraestructura, las que en la mayoría de los países de ALC se encontraban retrasadas, y que constituyen un elemento necesario para el crecimiento económico sostenible.

Estas reformas fundamentales consistían en adoptar, aunque no necesariamente integrar, reglas fiscales y marcos de mediano plazo, y crear fondos de estabilización, mientras que los sistemas de presupuesto basado en resultados se han usado para promover cierta transparencia en la toma de decisiones, y para contribuir a establecer prioridades en el gasto. En contraposición a reformas fragmentadas, unos pocos gobiernos de ALC aprobaron leyes integrales de responsabilidad fiscal que abarcaban estas reformas y que estaban destinadas a proporcionar los instrumentos necesarios para mejorar los resultados fiscales. En general, estas leyes imponían límites al gasto público o a los empréstitos públicos, entre otros componentes. En la región de ALC, Argentina (1999), Brasil (2000), Perú (2000), Ecuador (2002), Panamá (2002), Colombia (2003) y Venezuela (2003) aprobaron leyes de responsabilidad fiscal en un período de cuatro años (BID, 2007). La característica común de estos países es que se convirtieron en importantes exportadores netos de materias primas y/o dependían de una o dos materias primas (exportación de servicios, en el caso de Panamá) en un alto porcentaje

Cuadro 1.2. **Resumen de las reformas fiscales**

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Argentina		N,F		U,Ea					R(N,C,T),S	P,*r(c)*,S,E,Fb	*r(n)*,s			R(N,S,C)	
Bolivia			S							U					
Brasil								N		R(N,S,T),P					
Chile										Re(N,C)			*ef*,T		
Colombia	*fc*			Fd	C					N	S		R(N,P,T)		
Costa Rica											U,A				
Ecuador					U		Eg	N	C			R(N,P,C,T)		T	*r(n)*
El Salvador			U			A									
Guatemala										P,N,U					
Honduras													P,U		
México								C				Ch,P,T			
Nicaragua												S,Fi,A			P
Panamá								U				R(N),S,T		*r(n)*	P,U
Paraguay			ei							U			P,U		pk
Perú				U						R(N,P,C,T)		*r(n)*,C,T			
República Dominicana								FI						T	
Uruguay						U,Em									
Venezuela								C,U		P			R(N)n		

Notas: N = Reglas numéricas; C = Fondo anticíclico; P = Marco multianual; R = Ley de responsabilidad fiscal; S = Gobiernos subnacionales; U = Cuenta única; E = Aumento del Poder Ejecutivo; F = Aumento del poder del ministerio de Finanzas; T = Transparencia y A = Principios de transparencia.
Las letras minúsculas en cursivas significan que las reformas previamente establecidas fueron revertidas o que las restricciones fueron atenuadas.
R (X,Y) significa que la ley de responsabilidad fiscal incluye restricciones a X e Y.

a) Decretos de necesidad y urgencia.
b) Poderes del jefe de gabinete.
c) Mandatos constitucionales que exigen menor flexibilidad en el gasto público.
d) Hubo una reforma sustancial de la manera en que se ejecutaba el Presupuesto General Nacional. En 1994 se cambió la Ley 179 de 1979 a fin de introducir un Programa Anual de Caja, que reemplazó los Acuerdos sobre el Gasto.
e) R significa en este caso la creación de una regla de balance estructural. Se envió un proyecto de ley al Congreso en 2005.
f) La Ley 19.875 (de 2003) establece el carácter permanente de la Comisión Conjunta de Presupuesto y crea la Unidad de Asesoría Presupuestaria, que da apoyo técnico al Parlamento para realizar un análisis del presupuesto.
g) La Constitución prohíbe al Congreso "incrementar el monto estimado de ingresos y egresos previstos en la proforma" de presupuesto.
h) Se crearon estabilizadores automáticos.
i) Algunas disposiciones para mejorar la gestión de caja se incluyen en la Ley de Administración Financiera.
j) Se le otorgaron mayores poderes al Congreso.
k) A partir de 2006 se utiliza un presupuesto multianual según un decreto transitorio. Fue usado anteriormente pero no era un requisito legal.
l) El Programa de Administración Financiera Integrada ha generado importantes cambios en la gestión de la información sobre los ingresos, los pagos y la administración de cuentas bancarias. Estos cambios tuvieron lugar sobre la base de un sistema de información integral que recoge la información previa y la integra en el ciclo económico presupuestario.
m) Cambio en la revisión del marco multianual.
n) Incluye componentes del fondo anticíclico y del marco multianual existente anteriormente.

Fuente: BID (2007), cuadro 5.1 de *El estado de la reforma del Estado en América Latina*.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933091923

de sus exportaciones. Siguiendo la tendencia de las políticas en los países de la OCDE, como Israel y Noruega, en países como Chile, Colombia, Perú y México, la aprobación de leyes de responsabilidad fiscal y la creación de fondos de estabilización macroeconómica para gestionar los efectos de las volátiles fluctuaciones en los precios de las materias primas se convirtió en una clara necesidad de su política macroeconómica y fiscal. En otros países estas reformas fueron revertidas.

Las reglas fiscales

La mayoría de los países de ALC que aprobaron reglas fiscales, tanto de procedimiento como numéricas, las consagraron en las reformas que tuvieron lugar a finales de los años noventa y comienzos de la década de 2000. Las reglas fiscales numéricas, que estipulan restricciones de largo plazo en la política fiscal mediante límites numéricos explícitos sobre los agregados fiscales, normalmente cubren los ingresos, los gastos, el equilibrio presupuestario o la deuda.

Como muestra el indicador sobre reglas fiscales para la región de ALC de esta publicación, no existe un enfoque único. Al adoptar estas reglas, se consideraron los factores económicos, políticos y sociales específicos que influyen en la política fiscal en cada país. Por ejemplo, unos pocos países que querían limitar el tamaño del gobierno adoptaron techos para el gasto, mientras que aquellos con una historia de impago de la deuda pública pusieron límites a los empréstitos públicos mediante reglas de la deuda. Además de determinar el tipo y objetivo de la regla fiscal, un grupo aún más pequeño de países de ALC exploró cómo determinar la capacidad anticíclica de la regla fiscal y sus cláusulas de salvaguardia para mantener cierta discreción presupuestaria en casos extremos. Una vez que estos países adoptaron reglas fiscales, la atención en algunos países se desplazó para asegurar que los procedimientos presupuestarios se ajustaran de acuerdo al fin de garantizar su consistencia con la regla fiscal existente.

Las reglas fiscales en Chile introdujeron la predictibilidad y la estabilidad en la política fiscal a lo largo del ciclo económico. En este caso, la regla de equilibrio presupuestario se creó con una sofisticada metodología, que determinaba el balance primario estructural necesario y los niveles de ingresos permanentes y transitorios que se podía esperar de las fluctuaciones en los precios de las materias primas (fundamentalmente el cobre), definiendo así una trayectoria sostenible para los gastos fiscales.

Marcos de mediano plazo

Los marcos de mediano plazo (MTF, por sus siglas en inglés) son instrumentos institucionales que pretenden ampliar el horizonte de planificación de las políticas públicas más allá del ciclo presupuestario anual, pero sin las características deficiencias de los planes de desarrollo a mediano plazo (Shack, 2008). Si bien los MTF surgieron en los países de la OCDE en la segunda mitad de los años noventa, la mayoría de los países de ALC comenzó a adoptarlos a mediados de la década de 2000, como se ha mencionado anteriormente, para complementar las reglas fiscales.

Los MTF requieren que las autoridades se comprometan con una trayectoria predefinida del balance fiscal primario. De esta manera, se las obliga a tener en cuenta los efectos de largo plazo de las decisiones de gasto actuales. Además, la transparencia aumentó a medida que las partes interesadas y los ciudadanos de los países de ALC fueron tomando conciencia de la perspectiva de las finanzas públicas con la introducción de proyecciones macroeconómicas en el debate presupuestario legislativo. Un instrumento clave surgido de los MTF ha sido el desarrollo de las proyecciones macroeconómicas, como el crecimiento del PIB y el de los ingresos tributarios. Estas proyecciones aumentaron la predictibilidad de los flujos financieros y permitieron a los gobiernos de ALC vincular el proceso presupuestario a los objetivos amplios de la política fiscal que van más allá del ciclo presupuestario anual, a la vez que mantienen una posición fiscal sostenible a mediano plazo.

Sin embargo, los MTF varían en términos del nivel de profundidad con la que se promueven y del tipo de proyecciones que se incluyen. Un marco fiscal a mediano plazo (MTFF), el MTF más básico, suele centrarse en la evolución de la deuda pública y la relación del gasto, de los ingresos, de la inflación y del PIB con esta variable. Un MTF más integral se denomina marco presupuestario de mediano plazo (MTBF). El objetivo de este marco consiste en aportar cierta predictibilidad a los gastos en las diferentes unidades que son consistentes con la disciplina fiscal general. El último marco, y el más integral, es un marco de gastos de mediano plazo (MTEF), que no solo contribuye a mejorar la disciplina fiscal, sino que también aumenta la eficiencia del gasto del sector público armonizando el gasto público con las prioridades nacionales. La mayoría de los países de ALC tienen un MTFF, pero solo ocho han aprobado un MTEF.

En presencia de los importantes aumentos en las bonanzas de los ingresos en Chile, Colombia, México y Perú, la introducción de marcos fiscales y de gastos a mediano plazo creó la disciplina presupuestaria necesaria para gestionar el gasto de manera anticíclica. Los MTF de estos cuatro países permitieron la realización de un debate ordenado entre los poderes ejecutivos y legislativos, sobre la base de parámetros claros para fijar los techos del gasto y datos fiscales objetivos.

Los fondos de estabilización

En el caso de ALC, donde los países exportadores de materias primas son sumamente dependientes de los ingresos fiscales derivados de los NRNR, la volatilidad, la falta de predictibilidad y el carácter exhaustivo de estos ingresos plantean un gran reto a la política fiscal. Con el fin de aislar al gobierno y a la economía de shocks provenientes de la volatilidad de los ingresos de NRNR, algunos gobiernos de ALC establecieron fondos de estabilización macroeconómica. Estos fondos fueron creados con el fin de atenuar el efecto de las fluctuaciones de los precios de las exportaciones de NRNR, protegiendo los presupuestos de la incertidumbre de los ingresos y de la volatilidad. No obstante, estos fondos de estabilización no instituyen restricciones formales a la conducta general de la política fiscal. Por ejemplo, no afectan el gasto ni pueden reducir la incertidumbre ni la volatilidad de los ingresos a la que se enfrenta el conjunto del sector público.

Los fondos de estabilización anticíclicos operan bajo reglas previamente establecidas, moderando las fluctuaciones en los ingresos de NRNR, acumulando ingresos adicionales durante el auge de los precios y financiando los gastos necesarios durante las contracciones. Los depósitos y retiros del fondo de estabilización dependen del logro de un objetivo predefinido en relación con un resultado específico de los precios. Sin embargo, los valores iniciales de referencia que rigen los retiros y los depósitos varían según los diferentes países de ALC. En algunos países, por ejemplo, los fondos se centran en las fluctuaciones de los precios de las exportaciones, mientras que en otros se rigen por fluctuaciones de los ingresos fiscales. Puede que algunos fondos también estén sujetos a techos de financiamiento, por lo cual el tamaño máximo de un fondo está predeterminado, o se le puede requerir que mantenga un balance mínimo.

Récuadro 1.1. **El rol del Sistema General de Regalías de Colombia en su nuevo marco fiscal institucional**

Como resultado de la crisis de 1999, Colombia aplicó reformas estructurales destinadas a promover una política económica estable a largo plazo abordando los parámetros macroeconómicos fundamentales. Recientemente, las autoridades colombianas ratificaron la adopción de tres reformas orientadas a aumentar el ahorro público y promover la sostenibilidad fiscal. Estas reformas forman parte de un nuevo Sistema General de Regalías (SGR), una regla fiscal que establece un objetivo de déficit del 1% del PIB para el balance estructural de la administración pública en 2022, y la adopción de un principio de sostenibilidad fiscal en la Constitución. Juntas, estas reformas fortalecen el Marco Fiscal Institucional y reafirman el compromiso del gobierno con la responsabilidad fiscal.

El nuevo SGR (Ley 5/2011 y Ley 1530/2012) es un componente importante del Marco Fiscal Institucional de Colombia. Sus objetivos son, entre otros: distribuir más equitativamente los ingresos generados por la explotación de los recursos no renovables, generar ahorro a partir de estos recursos, y aumentar la competitividad de sus regiones a través del desarrollo. Para cumplir estos objetivos, el SGA contribuye a cinco fondos, uno de los cuales es el Fondo de Ahorro y Estabilización (FAE).

El FAE es el instrumento principal del SGA para tratar con la volatilidad y la falta de predictibilidad de los precios de los recursos no renovables, gestionando la acumulación de recursos en los momentos de auge y la disminución de recursos durante las contracciones. Esto, a su vez, protege los proyectos financiados con las regalías de las fluctuaciones en los recursos y genera ahorros para las generaciones futuras. Y lo que es aún más importante, dada la adopción de la nueva regla fiscal: los fondos del FAE pueden ser utilizados por el gobierno para alcanzar objetivos de déficit fiscal, con lo cual se contribuye a reducir la deuda a largo plazo.

El diseño del nuevo SGR, en conjunto con la regla fiscal, representa un enfoque innovador para asegurar los buenos resultados de las finanzas públicas a mediano plazo, a la vez que forja un camino para una sostenibilidad de largo plazo mediante una disminución de la relación deuda pública/PIB.

Todos los exportadores principales de NRNR de la región de ALC, con la excepción de Bolivia, han creado fondos de estabilización macroeconómica en años recientes. Parece claro que la creación de diversos fondos de estabilización macroeconómica bajo principios similares permitió a los países exportadores netos de materias primas de la región de ALC (aquellos que no los desmantelaron) proteger las finanzas públicas de los bruscos brotes de gasto derivados del aumento en los ingresos asociado al volátil incremento de los ingresos por NRNR. Este mecanismo anticíclico, cuando se combina con una regla fiscal sólida, explica en gran medida el crecimiento sostenido del PIB y la estabilidad fiscal que unos pocos países exportadores netos de materias primas mostraron durante y después de la crisis global de 2008-09. Aquí debería introducirse una importante advertencia. Los recientes resultados fiscales de la mayoría de los países de ALC revelan que, al estabilizarse los precios de las materias primas después de 2010, dichos países no necesariamente han mantenido una posición fiscal anticíclica, arriesgándose a un futuro deterioro del balance fiscal primario. Esto muestra que aunque las reformas de gestión fiscal contribuyeron pasajeramente a fortalecer la política fiscal anticíclica, los instrumentos creados en los países de ALC más sofisticados no son suficientes para reducir las presiones de expansión del gasto.

Como ya se mencionado anteriormente en esta sección, la adopción de reglas fiscales, de marcos de mediano plazo y de fondos de estabilización macroeconómica permitió a varios países de ALC aprovechar los efectos positivos del auge de los precios de las materias primas de la última década, mientras que la introducción de sistemas de presupuestos basados en resultados deberían apoyar una mayor transparencia y la priorización del gasto. Sin embargo, la capacidad para crear una política fiscal anticíclica permanente sigue siendo una cuestión esquiva, incluso en los pocos países avanzados de ALC, como Chile, Colombia, México y Perú. Numerosos países de ALC siguen retrasados en materia de innovaciones de la gestión fiscal y en políticas fiscales anticíclicas ante la presencia de la volatilidad de los precios de las materias primas.

Los presupuestos basados en resultados

Los presupuestos basados en resultados se han convertido en uno de los principales instrumentos con los que los países pueden determinar las prioridades en sus planes de gasto dentro de la asignación de gastos establecida por el marco de mediano plazo. Los presupuestos basados en resultados también constituyen un instrumento importante para mejorar la rendición de cuentas y la transparencia de la toma de decisiones presupuestarias.

La combinación de recursos escasos y la aplicación del paradigma de la NGP como motor de las reformas de la administración pública en los países de ALC están convirtiendo el presupuesto basado en resultados en un componente central de varios gobiernos de la región. Por consiguiente, los marcos de gobernanza fiscal están marcados por elementos de medición de los resultados y de prácticas de presupuestos basados en resultados. Sin embargo, debe señalarse que esta tendencia aún no está consolidada en todos los países de ALC.

Aunque algunos países de ALC han procurado adoptar prácticas de presupuesto basado en resultados, hay grandes diferencias en los enfoques utilizados y no existe un consenso sobre la combinación óptima que debería aplicarse. Sin embargo, parece claro que unos pocos países en la región (particularmente Chile, Colombia, México y Perú) se han embarcado en esta senda con el fin de aumentar la efectividad de la asignación del gasto público y reducir la corrupción. En el futuro, el cambio hacia presupuestos basados en resultados se reflejará en las leyes presupuestarias de un mayor número de países de ALC.

Los resultados para los países de ALC señalan que la adopción de estas reformas no ha sido uniforme dentro de la región, dado que los países han puesto en marcha diferentes tipos de sistemas de presupuestos basados en resultados, elementos, objetivos e información. En términos generales, numerosos países tienen un marco estándar que se aplica a todos los ministerios y que, hasta cierto

punto, genera información sobre los resultados. Sin embargo, esta información no se utiliza directamente en el contexto de las negociaciones presupuestarias entre los ministros pertinentes y las autoridades presupuestarias centrales. Además, no suele haber consecuencias si no se cumplen los objetivos de resultados, lo cual señala que la información sobre los resultados no se transforma fácilmente en correcciones presupuestarias. Esta experiencia es similar a la de los países de la OCDE que también han adoptado sistemas de presupuestos basados en resultados.

Por ejemplo, Chile y México han establecido un marco de presupuestos basados en resultados estándar a nivel de la administración pública y producen un grado relativamente alto de información de desempeño. Brasil se destaca como el país que tiene las mejores prácticas de presupuestos basados en resultados de la región. Además de contar con un marco estándar, también se produce información de desempeño, como datos financieros, datos operativos, revisiones del gasto e información estadística. Por otro lado, el monitoreo y la evaluación de los resultados cubren un monto sustancial del gasto presupuestario y se ha observado cierto éxito en la adaptación del ciclo presupuestario para incorporar información de desempeño.

Los avances en materia de presupuestos basados en resultados son más limitados en los países más pequeños de Centroamérica y el Caribe. Los países que producen la menor cantidad de información sobre presupuestos basados en resultados son Honduras, Panamá y República Dominicana. En este grupo, la mayoría de los países aún está desarrollando un marco estándar de presupuesto basado en resultados. A pesar de que numerosos países han adoptado actualmente alguna forma de sistemas públicos de información sobre la gestión financiera (BID, 2012), la cantidad de información de desempeño generada y vinculada al presupuesto sigue siendo relativamente escasa, y su uso en las negociaciones presupuestarias es sobre todo formal.

En contraste con una mayor prevalencia de los sistemas parlamentarios en los países miembros de la OCDE, la mayoría de los países de ALC tiene sistemas presidenciales en los que el jefe de Estado también es el jefe de gobierno. Esta característica del sistema político de ALC vuelve la transparencia presupuestaria tanto más relevante. La publicación de los principales documentos de políticas de manera comprensible y accesible al público en general puede aumentar la probabilidad de generar discusiones sobre las políticas públicas, lo cual – junto con los presupuestos basados en resultados – puede mejorar la eficacia y eficiencia del gasto público.

¿Qué grandes diferencias se observaron en los resultados fiscales de la región de ALC después del auge de las materias primas?

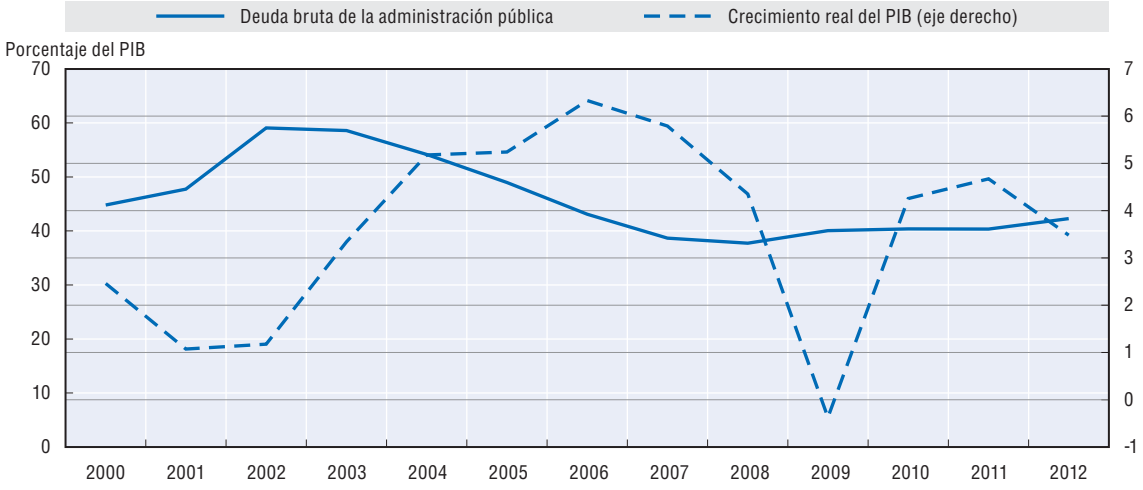
Diferencias en las condiciones macroeconómicas y fiscales

Después del auge de las materias primas, varios países de ALC cambiaron la composición de la deuda pública hacia instrumentos denominados en moneda local, y facilitaron la expansión de los mercados financieros locales. Al mismo tiempo, la disminución de la deuda y del servicio de la deuda, en un contexto internacional de bajas tasas de interés, se prolongó durante un largo período, y la bonanza de los ingresos de las materias primas permitió que numerosos países de ALC redujeran la dolarización y aumentaran sus niveles de reservas internacionales (gráfico 1.8).

En este contexto, se produjo un importante cambio en la composición del gasto primario de la región. Una reducción significativa de los pagos de los intereses sobre la deuda pública, que en algunos países incluso llegó al 2% del PIB, fue reorientada hacia gastos sociales básicos, sobre todo hacia programas de transferencias condicionadas. Este cambio no aumentó el nivel del gasto primario en la mayoría de los países en los primeros años del auge de las materias primas, pero contribuyó notablemente a disminuir los niveles de pobreza.

En 2008-09, los países de ALC fueron en su mayor parte capaces de dar una respuesta anticíclica a la Gran Recesión bajo la forma de estímulos fiscales moderados. Las balanzas fiscales se relajaron, pero no más allá de una trayectoria razonable del balance primario a largo plazo para la mayoría de

Gráfico 1.8. **Promedio ALC: deuda de la administración pública y PIB (de 2000 a 2012)**



Nota : El promedio de ALC se refiere a los países miembros como se menciona en la "Guía del lector" más Bolivia, Trinidad y Tobago y Venezuela.
Fuente: Perspectivas de la Economía Mundial (WEO, del FMI) (octubre 2013).

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933091068

los países. Fue más fácil adoptar la política fiscal anticíclica en los países exportadores de materias primas que habían establecido reformas presupuestarias y fiscales integrales, como se describió en las secciones previas de este capítulo.

La reacción a la crisis financiera de 2008-09 y a la Gran Recesión que la siguió reveló cuatro tipos diferentes de posturas ante la política fiscal (y resultados fiscales) entre los países de ALC. Concretamente, se observa una diferencia en relación con las respuestas individuales a la crisis, el rol desempeñado por los NRNR y la gestión de la política fiscal y macroeconómica.

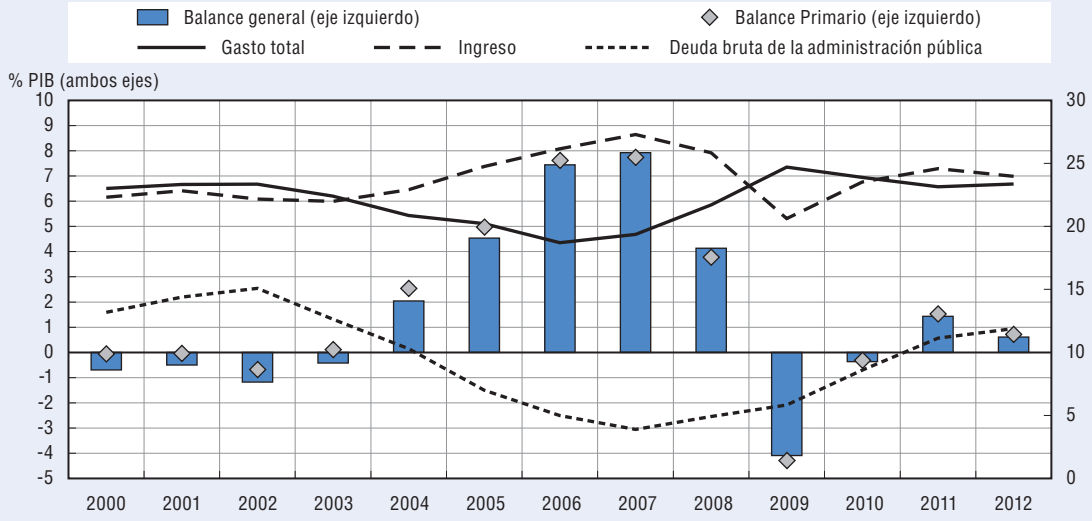
Actualmente el grupo de países (A) está experimentando un crecimiento económico sostenido y ha adoptado alguna forma de regla fiscal complementada con fondos de ahorro/estabilidad intertemporal para contrarrestar los shocks significativos. Estos países disfrutaban de importantes ingresos de las bonanzas de los NRNR durante el auge de las materias primas. Por lo tanto, durante el comienzo de la crisis, los ahorros generados por el auge de las materias primas les permitieron dar una respuesta anticíclica que asumió la forma de estímulos fiscales moderados. La balanza fiscal se relajó, pero no más allá de una trayectoria razonable del balance primario a largo plazo, y los niveles de deuda permanecieron en gran parte invariables. En general, la política macroeconómica anterior a la crisis de 2008-09 se centró en alinear la expansión del gasto público con una medición cuidadosamente construida de los ingresos permanentes. De esta manera, se logró ahorrar, dado que los gastos no superaron a los ingresos más allá de niveles razonables. Además, la deuda pública como porcentaje del PIB disminuyó, en parte debido a los ahorros logrados, y en parte desplazando la composición de la deuda pública hacia instrumentos denominados en moneda local.

Un segundo grupo de países (B) también experimentó un aumento sustancial de ingresos derivados de las exportaciones de materias primas. Desde el comienzo de la crisis, se observaron parcialmente políticas de estabilización fiscal y monetaria. Estos países exportadores netos de materias primas actualmente muestran moderados niveles en la relación deuda/PIB. En promedio, también ostentan altos niveles de gasto primario, un deterioro del balance primario y una propensión al déficit fiscal. Estos países han aplicado algunas reformas de la gestión fiscal y presupuestaria, pero de manera parcial y no integral.

Recuadro 1.2. **La regla del balance fiscal "estructural" de Chile**

Chile adoptó tempranamente una regla de balance fiscal "estructural". Esta regla introdujo tres medidas clave: a) una medida del balance fiscal estructural de la administración pública; b) un objetivo anual de balance primario; y c) una metodología clara para aplicar la regla fiscal al proceso presupuestario. Posteriormente, la regla fiscal se complementó con la introducción de un fondo de ahorro/estabilidad y la implantación de un proceso de presupuesto basado en resultados, todo en consonancia con las mejores prácticas de la OCDE.

Chile: indicadores seleccionados de la administración pública (de 2000 a 2012)



Fuente: Perspectivas de la Economía Mundial (WEO, del FMI) (octubre 2013).

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933090954

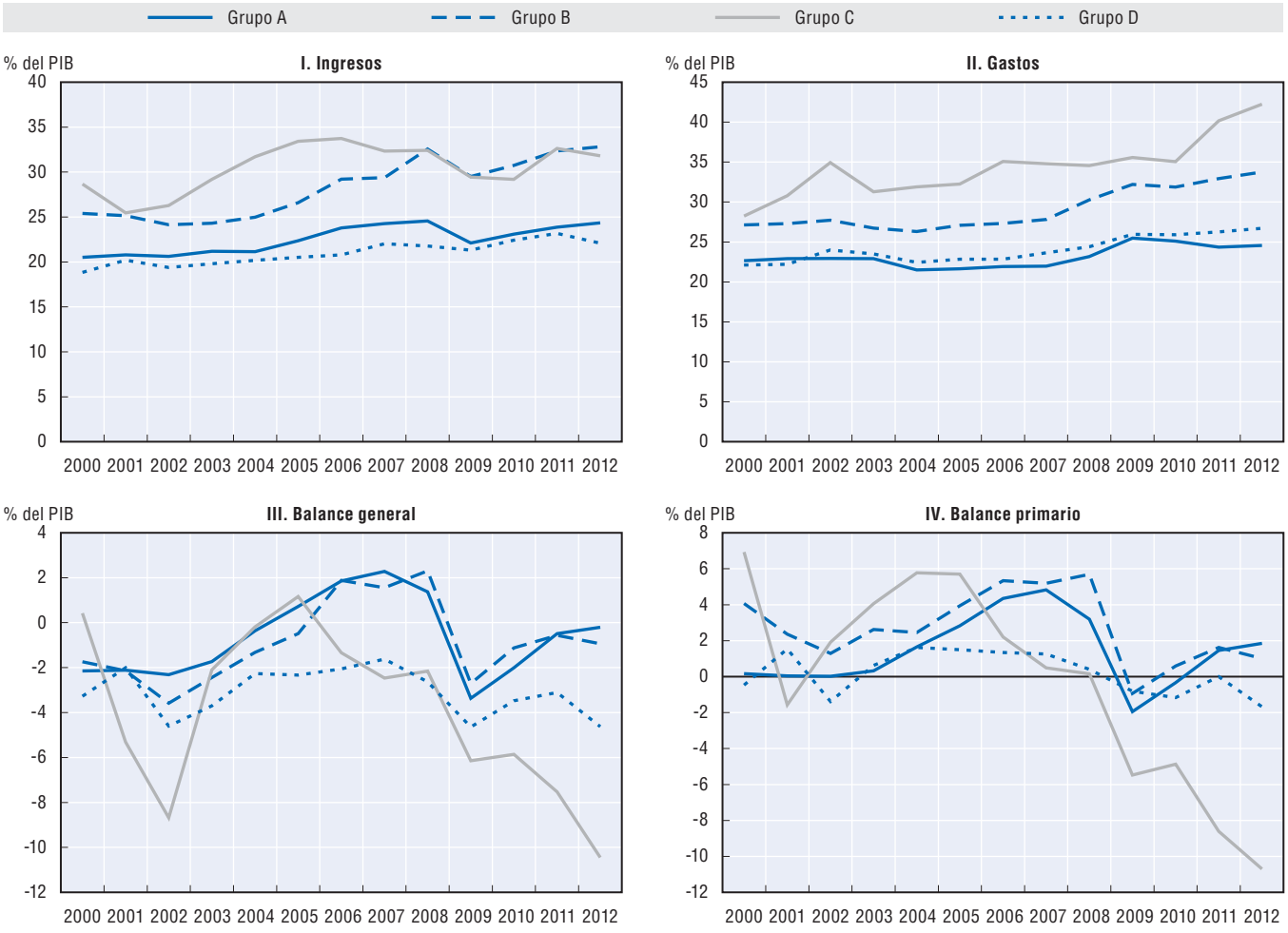
En particular, gracias al firme compromiso de Chile con la aplicación de su regla fiscal, los ahorros acumulados durante el auge de las materias primas le permitieron aplicar una política fiscal anticíclica activa durante la crisis global de 2008-09.

Un tercer grupo de países (C) ha tenido sustanciales flujos de ingresos derivados de las exportaciones de materias primas. Sin embargo, desde el comienzo de la crisis, no se observaron políticas monetarias y de estabilización fiscal claras. A pesar de que estos países son exportadores netos de materias primas, actualmente muestran, en promedio, altos niveles de gasto, un balance primario en rápido deterioro, razones deuda/PIB medianas a altas, y una marcada propensión al déficit fiscal. Este tipo de países no solo aprobó reformas fiscales y presupuestarias parcialmente, sino que también las revirtió o las desactivó por completo.

El cuarto grupo de países (D) se caracteriza fundamentalmente por la falta de ingresos sustanciales de los NRNR, y está integrado sobre todo por pequeñas economías importadoras netas de materias primas, sus economías siguen siendo muy vulnerables ante la volatilidad de los precios de las materias primas, los shocks económicos externos, los desastres naturales y el lento ritmo de la recuperación económica mundial. Estos países también han experimentado un crecimiento económico bajo o negativo desde la crisis. Por otro lado, la mayoría muestra un deterioro del balance primario, altas razones deuda/PIB y déficits fiscales persistentes, que son esencialmente resultado de la limitada recaudación tributaria y de los altos gastos vinculados con los sistemas de prestaciones y con las empresas públicas.

En términos generales, la mayoría de los países de ALC se benefició del auge de los ingresos por exportaciones de materias primas (gráfico 1.9.I), y la mayoría, sobre todo aquellos del grupo C, aumentó los gastos primarios durante este auge (gráfico 1.9.II). Además, un número importante de países muestra un deterioro de los resultados fiscales desde el comienzo de la Gran Recesión (gráfico 1.9.III). Solo un grupo selecto de países no experimentó un deterioro significativo de su balance primario (gráfico 1.9.IV).

Gráfico 1.9. **Indicadores seleccionados de la administración pública por grupo de países de ALC (de 2000 a 2012)**



Nota : Balance general (prestamos netos de la administración pública) representa los ingresos totales menos los gastos totales. El balance primario representa los prestamos netos menos los intereses netos pagables/pagados (gasto de intereses menos ingresos de intereses).
Grupo A: Países con ingresos estables, niveles de gasto primario controlados, resultados primarios positivos o moderadamente deficitarios y niveles de deuda pública bajos y sostenibles. Grupo B: Países con ingresos crecientes, altos niveles de gasto primario, una tendencia a deficits primarios permanentes y niveles medianos de endeudamiento. Grupo C: Países con ingresos crecientes, niveles muy altos de gasto primario, una marcada propensión al deficit fiscal, un balance primario en rápido deterioro y elevados niveles de endeudamiento. Grupo D: Países con limitados ingresos, bajos niveles de gasto primario, un persistente deficit fiscal, deterioro del balance primario y altos niveles de endeudamiento.
Los datos del balance primario no están disponibles para Ecuador, El Salvador, Haití, México y Paraguay.
Fuente: Perspectivas de la Economía Mundial (WEO, del FMI) (octubre 2013).

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933091087

Conclusión

A lo largo de las últimas dos décadas los países de América Latina y el Caribe emprendieron reformas fiscales y presupuestarias importantes. Durante este proceso, algunos adoptaron un enfoque más profundo y más estructural para reformar la economía y el desempeño del sector

público. Los sólidos fundamentos creados por estas reformas permitieron que numerosos países se beneficiaran del auge de las materias primas desde 2003 hasta 2008 y superaran la crisis económica mundial en 2008-09 con relativo éxito.

La introducción de importantes reformas e innovaciones en las prácticas de la política fiscal y presupuestaria estableció las bases para la estabilidad fiscal y permitió a los países gestionar los gastos de manera anticíclica. Entre estas reformas innovadoras, cabe destacar las reglas fiscales, los marcos de mediano plazo, los fondos de estabilización y los sistemas de presupuestos basados en resultados. En los casos de Chile, Colombia, México y Perú, el hecho de adaptar las mejores prácticas de las reformas fiscales y presupuestarias de los países de la OCDE a la realidad política e institucional de los países de ALC les ha permitido crear instituciones fiscales y presupuestarias que incorporan una visión estructural para la consolidación fiscal a largo plazo. Estos países establecieron objetivos cuantitativos para la deuda pública, el balance primario o el gasto, y mantuvieron el firme objetivo de políticas de aplicar reglas fiscales hasta el comienzo de la crisis económica global de 2008-09.

El auge de las materias primas de la última década fue una prueba única para las instituciones fiscales y presupuestarias en la región de ALC. En varios casos, estas innovaciones ayudaron a los países exportadores netos de materias primas a mitigar el efecto de la Gran Recesión, permitiéndoles acumular ahorros fiscales a partir de la bonanza anterior a la crisis y utilizarlos para financiar un gasto anticíclico, sin poner en peligro el balance primario a largo plazo.

La aplicación integral de estas reformas e innovaciones en Chile, Colombia, México y Perú debería servir como orientación para los países más vulnerables de ALC, con el fin de que encuentren su propia fórmula para alcanzar la sostenibilidad fiscal. Cabe considerar que los datos comparativos sobre los niveles de insumos – como el gasto del gobierno, el empleo del sector público y las compensaciones – y en prácticas como la contratación pública, pueden ayudar a los países a determinar la mezcla concreta de insumos, mecanismos de prestaciones, inversión en capital humano y productos para satisfacer las expectativas, así como también los propios medios y objetivos políticos de los gobiernos.

La aplicación de las encuestas de la OCDE sobre los presupuestos basados en resultados, las prácticas presupuestarias, la compensación de los empleados públicos y el empleo, así como las prácticas de contratación pública, demuestra que los países de ALC siguen teniendo importantes brechas en ámbitos clave de las políticas públicas. Los encargados de la toma de decisiones de ALC pueden descubrir que un enfoque sistemático para cerrar estas brechas utilizando las posibilidades de comparación que brinda esta publicación podría ser un esfuerzo loable.

La iniciativa de investigación colaborativa entre el BID y la OCDE representa un modelo útil como punto de partida. Además, el futuro trabajo conjunto podría ampliarse para incluir otras dimensiones de la gobernanza pública, como la calidad y la eficiencia del gasto público, el uso de instrumentos públicos abiertos, y la calidad de las estadísticas públicas y de los sistemas de información públicos.

Esta y otras publicaciones futuras de *Panorama de las Administraciones Públicas: América Latina y el Caribe* serán útiles para fundamentar políticas públicas orientadas a mejorar los resultados fiscales, presupuestarios y de finanzas públicas; y para abrir espacio fiscal con el fin de invertir en la reducción de la pobreza, crear capital humano y mejorar la infraestructura para un crecimiento social y económico sostenible en América Latina y el Caribe.

Referencias bibliográficas

Banco Mundial (2012), *La movilidad económica y el crecimiento de la clase media en América Latina*, Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe, Washington, DC.

BID (2014), *Informe macroeconómico de América Latina y el Caribe. La recuperación global y la normalización monetaria: cómo evitar una crónica anunciada*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.

BID (2012), *Las instituciones fiscales del mañana*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.

CEPAL (2013a), *Panorama Social de América Latina 2013*, CEPAL, Santiago de Chile.

CEPAL (2013b), *Recursos naturales: situación y tendencias para una agenda de desarrollo regional en América Latina y el Caribe*, CEPAL, Santiago de Chile.

De La Torre, A., J. Nash y E. Sinnot (2010), *Los recursos naturales en América Latina: ¿más allá de bonanzas y crisis?*, Banco Mundial, Washington, DC.

Fernández-Arias, E. y J.E. Pérez Pérez (2014), "La calificación de las políticas fiscales en la última década", *Resumen de políticas*, Núm. BID-PB-216, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.

Filc, G. y C. Scartascini (2010), "Is Latin America on the Right Track? An Analysis of Medium-Term Frameworks and the Budget Process", Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.

Klemm, A. (2014), "Fiscal Policy in Latin America over the Cycle", *Documento de trabajo del FMI*, Núm. WP/14/59, Fondo Monetario Internacional, Washington, DC.

Lora, E. (ed.) (2007), *El estado de las reformas del Estado en América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.

Lora, E. (2001), *Las reformas estructurales en América Latina: qué se ha reformado y cómo medirlo*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.

Marcel, M., M. Guzmán y M. Sanginés (2014), *Presupuesto para el desarrollo en América Latina,* Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.

OCDE (De próxima publicación), *Estudios de la OCDE sobre gobernanza pública. República Dominicana: gestión de recursos humanos para la innovación en el gobierno*, Publicación de la OCDE, París.

OCDE (2014), *Estadísticas tributarias en América Latina 2014*, Publicaciónes de la OCDE, París, *http://dx.doi.org/10.1787/9789264207943-en-fr*.

OCDE (2013), *Government at a Glance 2013*, Publicaciónes de la OCDE, París, *http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2013-en*.

OCDE/CEPAL (2012), *Perspectivas Económicas de América Latina 2012: Transformación del Estado para el Desarrollo*, Publicaciónes de la OCDE, París, *http://dx.doi.org/10.1787/leo-2012-es*.

OCDE (2010), *Perspectivas Económicas de América Latina 2011: ¿En qué medida es clase media América Latina?*, Publicaciónes de la OCDE, París, *http://dx.doi.org/10.1787/leo-2011-es*.

Rebucci, A. et al. (2012), *El mundo de los senderos que se bifurcan: América Latina y el Caribe ante los riesgos económicos globales*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.

Schack, N. (2008), "Intentando caracterizar la articulación entre el plan y el presupuesto", mimeo, Santiago de Chile.

Singh, A. (2006), *Macroeconomic Volatility: The Policy Lessons from Latin America*, Fondo Monetario Internacional, Washington, DC.

Sugawara, N. (2014), "From Volatility to Stability in Expenditure: Stabilization Funds in Resource-Rich Countries", *Documento de trabajo del FMI*, Núm. WP/14/43, Fondo Monetario Internacional, Washington, DC.

Zarazaga, C. y S. Kiser (2002), "Beyond the Border: Latin American Market Reforms Put to the Test", Federal Reserve Bank of Dallas, El Paso, Texas, julio, pp. 9-10.

Panorama de las Administraciones Públicas:
América Latina y el Caribe 2014
Innovación en la gestión financiera pública
© OCDE 2014

Capítulo 2

Las finanzas públicas y la economía

Al contrario de otras regiones del mundo, los efectos de la reciente crisis económica y financiera mundial fueron más bien moderados en América Latina, con el resultado de niveles de deuda relativamente bajos. Por otro lado, el precio de numerosos productos primarios ha permanecido estable en niveles históricamente altos en los últimos años, lo cual ha conducido a un flujo de entrada de recursos sustanciales en la región. Como promedio, América Latina y el Caribe (ALC) creció a una tasa del 3,5% durante el periodo 2001-11. Sin embargo, a pesar del entorno económico favorable, algunos países de ALC siguen enfrentados a balances fiscales negativos, lo cual señala la necesidad de mejorar la gestión de sus finanzas públicas. Además, la desaceleración de la demanda mundial, la moderación de los precios de los productos básicos y la incertidumbre acerca del entorno financiero y monetario presentan condiciones económicas menos favorables para los años venideros.

En este capítulo se describen y analizan los indicadores clave de las finanzas públicas y la economía, y se contribuye a aclarar cómo los gobiernos están gestionando sus finanzas públicas. El capítulo comprende indicadores sobre los déficits/superávits y la deuda pública, y en él se evalúan las tendencias en el tamaño y la estructura de los ingresos y gastos públicos. Con el fin de ofrecer una visión amplia de las tendencias a largo plazo y del impacto de la crisis económica, los datos de la mayoría de los indicadores se recogen para 2001 (el año base), 2009 (el año en la mitad de la crisis) y el último año para el que haya datos disponibles (en la mayoría de los casos, 2011).

Los gobiernos recaudan ingresos para financiar la provisión de bienes y servicios y para cumplir su rol redistributivo tanto intrageneracional como intergeneracional. La cantidad de ingresos recaudada está determinada por múltiples factores, como las políticas del gobierno, las instituciones políticas, el panorama del desarrollo económico y social, y las condiciones macroeconómicas internas y externas.

En 2011 los ingresos del gobierno correspondían al 25,6% del producto interno bruto (PIB) en los países de ALC. Ecuador tenía el nivel más alto de ingresos de la administración pública como porcentaje del PIB (40,7%), seguido por Argentina, Barbados y Brasil (37,4%, 36,9% y 36,7% del PIB, respectivamente). En general, los países de Centroamérica recaudan los ingresos más bajos en términos del PIB; Costa Rica, República Dominicana y Guatemala tuvieron una recaudación inferior al 14% del PIB en 2011.

La región de ALC experimentó una volatilidad importante de los ingresos en la última década. Entre 2001 y 2007, los ingresos de la administración pública, como porcentaje del PIB, aumentaron en 2,7 puntos porcentuales como resultado del fuerte crecimiento y de los precios relativamente altos de los productos básicos. Sin embargo, debido a la crisis económica y financiera, los ingresos disminuyeron en 0,6 p.p. entre 2007 y 2009. A medida que la mayoría de los países de ALC comenzó a recuperarse de la crisis, los ingresos aumentaron 2,2 p.p. entre 2009 y 2011, superando incluso los niveles anteriores a la crisis. El mayor aumento se produjo en Haití (12 p.p.) y Ecuador (11 p.p.).

Una manera alternativa de analizar la importancia del gobierno en la economía en términos de recursos financieros consiste en medir los ingresos del gobierno per cápita. En promedio, el ingreso per cápita llegó a cerca de USD 3 000 por persona en 2011, según la paridad del poder adquisitivo (PPA). Barbados ostenta la recaudación de ingresos más alta, la cual en 2011 alcanzó USD 9 000 por persona según la PPA. En general, los países del cono sur, como Argentina, Uruguay, Brasil y Chile, recaudan un ingreso per cápita comparativamente mayor que la mayoría de los países de ALC. Al igual que los ingresos como porcentaje del PIB, el ingreso per cápita aumentó sustancialmente en la última década. A pesar de que hubo una caída como resultado de la crisis económica y financiera, los ingresos per cápita subieron en un 4,5% en la última década, sobre todo al recuperarse los países de la crisis y aumentar la actividad económica entre 2009 y 2011. Concretamente, Haití experimentó un aumento sustancial del ingreso per cápita (28,4%) durante este período como resultado de los flujos de ayuda financiera posteriores al terremoto de 2010. Si bien los países de ALC recaudan mucho menos ingresos per cápita que los de la OCDE (en estos últimos la cifra se acerca a USD 15 000 según la PPA), las cantidades aumentaron considerablemente más entre 2001 y 2011 en los países de ALC.

Metodología y definiciones

Los datos provienen de la base de datos de las *Perspectivas de la Economía Mundial* del FMI (WEO, por sus siglas en inglés) (octubre de 2013), y en la medida de lo posible se sustentan en el marco del *Manual de estadísticas de finanzas públicas* (MEFP). El principal objetivo del MEFP 2001 consiste en proporcionar un marco de contabilidad y conceptual integral adecuado para analizar y evaluar la política fiscal. Está armonizado con los otros marcos estadísticos macroeconómicos, como el *Sistema de Cuentas Nacionales 1993* (SNA, por sus siglas en inglés). Sin embargo, existen algunas diferencias entre el MEFP 2001 y el marco SNA de 1993 en diversos casos (se puede encontrar información detallada en el apéndice 3 del MEFP 2001), lo que condujo a la creación, en buena medida, de los criterios de correspondencia entre los dos sistemas estadísticos.

El gobierno central abarca al gobierno central, al gobierno estatal, al gobierno local y los fondos de seguridad social. Los ingresos comprenden las cotizaciones sociales, los impuestos que no sean cotizaciones sociales, las subvenciones y otros ingresos. El PIB es la medida estándar del valor de los bienes y servicios producidos por un país durante un determinado período.

Los ingresos del gobierno per cápita se calcularon convirtiendo los ingresos totales a dólares estadounidenses de 2011 utilizando la tasa de conversión de la PPA y dividiéndola por la población. La PPA es el número de unidades de la moneda de un país B necesarias para comprar la misma cantidad de bienes y servicios en el país A (en el WEO del FMI se puede encontrar más información sobre el método de cálculo para la tasa de conversión implícita de la PPA).

Para el promedio de la OCDE, los datos provienen de la base de datos de las *Estadísticas de Cuentas Nacionales* de la OCDE, que se basan en el SNA, y fueron publicados en la edición de 2013 de *Government at a Glance,* de la OCDE.

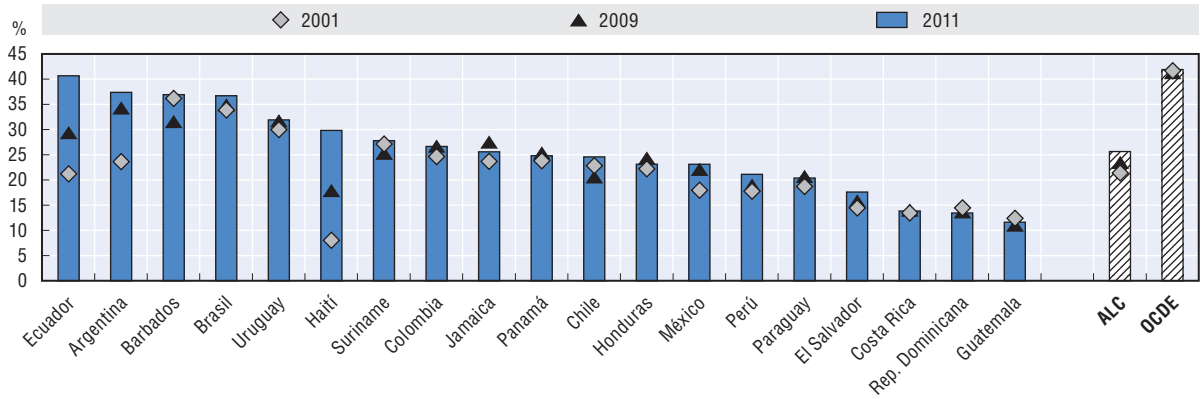
Otras lecturas

Corbacho, A., V. Fretes Cibils y E. Lora (eds.) (2012), *Recaudar no basta. Los impuestos como instrumento de desarrollo,* Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.

Funaro, R. (2012), "Los impuestos como instrumento de desarrollo", *Ideas para el desarrollo en las Américas*, Vol. 29:1-6, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.

Werner, A. (2013), "After a Golden Decade, Can Latin America Keep its Luster?", publicación en línea del FMI, Washington, DC.

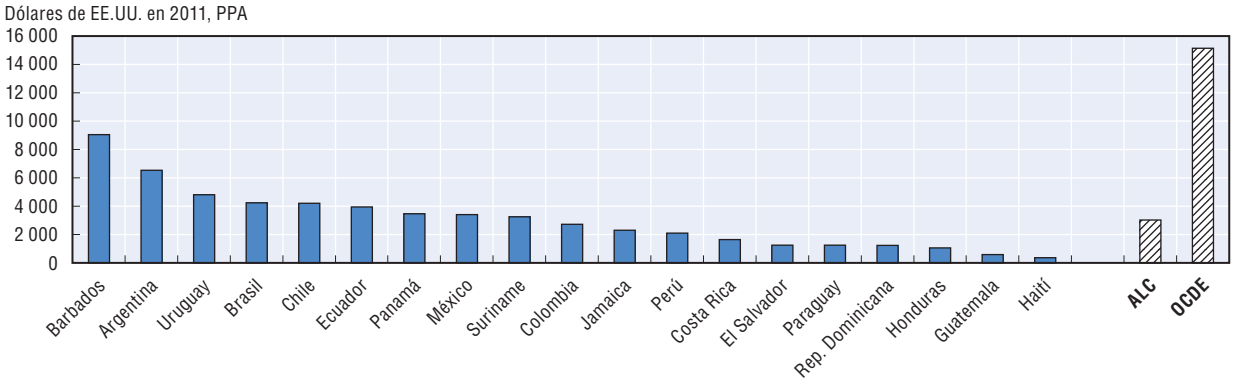
2.1. Ingresos de la administración pública como porcentaje del PIB (2001, 2009 y 2011)



Fuente: Los datos para los países de ALC provienen de la base de datos de *Perspectivas de la Economía Mundial* del FMI (WEO) (octubre de 2013). Los datos para el promedio de la OCDE provienen de la base de datos de las *Estadísticas de Cuentas Nacionales* de la OCDE.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933091106

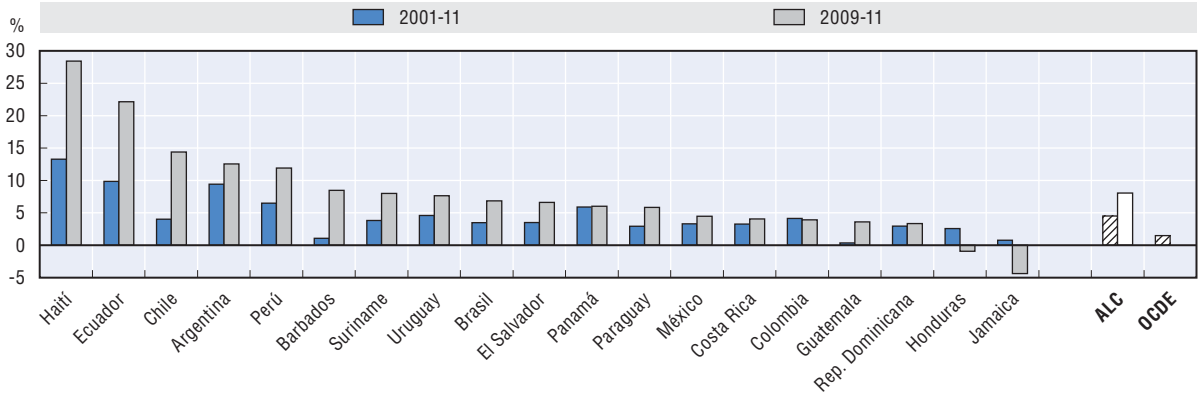
2.2. Ingresos de la administración pública per cápita (2011)



Fuente: Los datos para los países de ALC provienen de la base de datos de *Perspectivas de la Economía Mundial* del FMI (WEO) (octubre de 2013). Los datos para el promedio de la OCDE provienen de la base de datos de las *Estadísticas de Cuentas Nacionales* de la OCDE.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933091125

2.3. Tasa de crecimiento promedio anual real de los ingresos públicos per cápita (2001-11 y 2009-11)



Fuente: Los datos para los países de ALC provienen de la base de datos de *Perspectivas de la Economía Mundial* del FMI (WEO) (octubre de 2013). Los datos para el promedio de la OCDE provienen de la base de datos de las *Estadísticas de Cuentas Nacionales* de la OCDE.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933091144

Durante las dos últimas décadas, los países de ALC experimentaron progresos significativos en el ámbito de los impuestos. Aumentaron la recaudación tributaria, fortalecieron las administraciones tributarias e intentaron poner freno a la evasión tributaria rampante. Como consecuencia, los impuestos como porcentaje del PIB aumentaron más en la región que en cualquier otra región del mundo (Corbacho, Fretes Cibils y Lora, 2012). Por otro lado, los incrementos en los ingresos se han producido en todas las fuentes tributarias y las administraciones tributarias siguen fortaleciéndose como resultado de una mayor autonomía técnica y presupuestaria.

El volumen de los ingresos tributarios varía en los países de ALC, desde el 35% del PIB en Brasil y Argentina hasta cerca del 13% en Guatemala y la República Dominicana. A pesar de que la región ha experimentado grandes aumentos en la recaudación tributaria, los países de ALC todavía recaudan considerablemente menos como porcentaje del PIB que otros países miembros de la OCDE. En 2011, estos últimos recaudaban un 34,1% del PIB en promedio, mientras que los países de ALC recaudaban el 20,1% del PIB.

A pesar de que como resultado de la crisis el daño general fue reducido en la región de ALC, hubo un impacto negativo en los ingresos tributarios como porcentaje del PIB. Entre 2007 y 2009, los ingresos tributarios como porcentaje del PIB disminuyeron un promedio de 0,5 puntos porcentuales, en comparación con un aumento promedio de más de 2,6 puntos porcentuales entre 2001 y 2007. Sin embargo, hubo fluctuaciones considerables ente los países. La República Dominicana (3,1 p.p. porcentuales) y Honduras (2,1 p.p.) experimentaron la caída más fuerte en ingresos tributarios. Al mismo tiempo, Argentina y Ecuador experimentaron los incrementos más fuertes de los ingresos tributarios (5,5 y 5,1 p.p., respectivamente).

La estructura de los ingresos tributarios de la administración pública sirve como indicador de las contribuciones relativas realizadas por diferentes sectores a la base tributaria. En América Latina, los impuestos sobre bienes y servicios representan la parte más importante de los ingresos tributarios (un promedio que ronda el 50%). Esto se debe fundamentalmente al importante rol que desempeña el impuesto al valor agregado (IVA). Los impuestos sobre los ingresos y los beneficios corresponden aproximadamente al 25% del total de los ingresos tributarios, mientras que las cotizaciones a la seguridad social equivalen al 17,1%. Al contrario, en los países de la OCDE, los bienes y servicios, los ingresos y los beneficios contribuyen más o menos en cantidades iguales (una tercera parte cada uno) a los ingresos tributarios de la administración pública, a su vez las contribuciones a la seguridad social alcanzaron más de una cuarta parte.

En promedio, la estructura de los ingresos del gobierno permaneció relativamente estable en los países de ALC entre 2001 y 2011. A pesar de que los impuestos sobre el ingreso han cumplido históricamente un rol modesto en la región, esta categoría de impuestos experimentó un aumento entre 2001 y 2011 que fue casi equilibrado por una reducción de los impuestos sobre bienes y servicios. Puede que este aumento se deba a la adopción de un sistema tributario dual, que amplía la base impositiva y aumenta los ingresos del impuesto sobre la renta personal. Siete países de ALC han implementado sistemas duales o semiduales desde que Uruguay fue el primero en adoptar con éxito el sistema dual en 2006.

Metodología y definiciones

Los datos provienen de la base de datos de las *Estadísticas Tributarias de América Latina*, de la OCDE, cuya clasificación de ingresos tributarios es casi equivalente a la del *Manual de estadísticas de finanzas públicas* (MEFP 2001). El MEFP 2001 proporciona un marco conceptual y contable integral adecuado para analizar y evaluar la política fiscal. Está armonizado con los otros marcos estadísticos macroeconómicos, como el *Sistema de Cuentas Nacionales 1993* (SNA 1993). Sin embargo, existen algunas diferencias entre las definiciones de ingresos tributarios que se utilizan en las Estadísticas Tributarias de América Latina, de la OCDE, y las del SNA. En el SNA, los impuestos son pagos obligatorios sin contrapartida, en efectivo o en especie, efectuados por las unidades institucionales al administración pública. Las contribuciones sociales son pagos reales o imputados a los sistemas de seguridad social para proveer los beneficios de la seguridad social. Estos pueden ser obligatorios o voluntarios y los sistemas pueden ser capitalizados o no capitalizados. Las Estadísticas de Ingreso de la OCDE en América Latina tratan las contribuciones obligatorias a la seguridad social como impuestos, mientras que el SNA las considera contribuciones sociales porque el acceso a las prestaciones de la seguridad social depende, en la mayoría de los países, del pago de las cotizaciones adecuadas, aunque el tamaño de las prestaciones no está necesariamente relacionado con el monto de las cotizaciones.

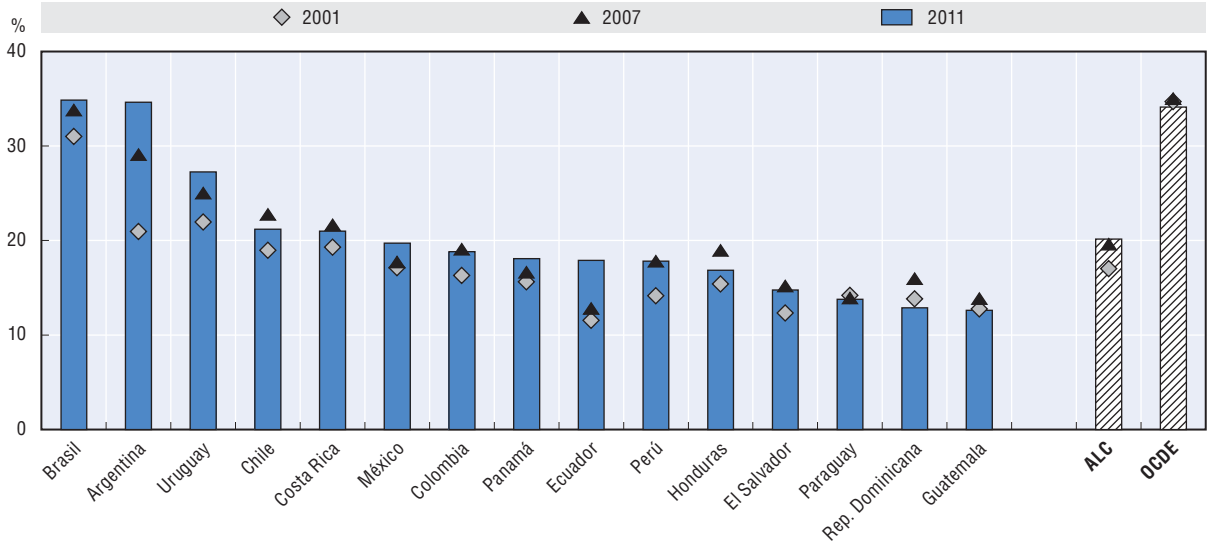
Otras lecturas

Corbacho, A., V. Fretes Cibils y E. Lora (eds.) (2012), *Recaudar no basta. Los impuestos como instrumento de desarrollo,* Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.

Funaro, R. y E. Lora (2012a), "Los impuestos como instrumento de desarrollo", *Ideas para el desarrollo en las Américas*, Vol. 29:1-6, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.

Funaro, R. y E. Lora (2012b), "An Empty Shell: Personal Income Tax", *Ideas para el desarrollo en las Américas*, Vol. 29:3-12, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.

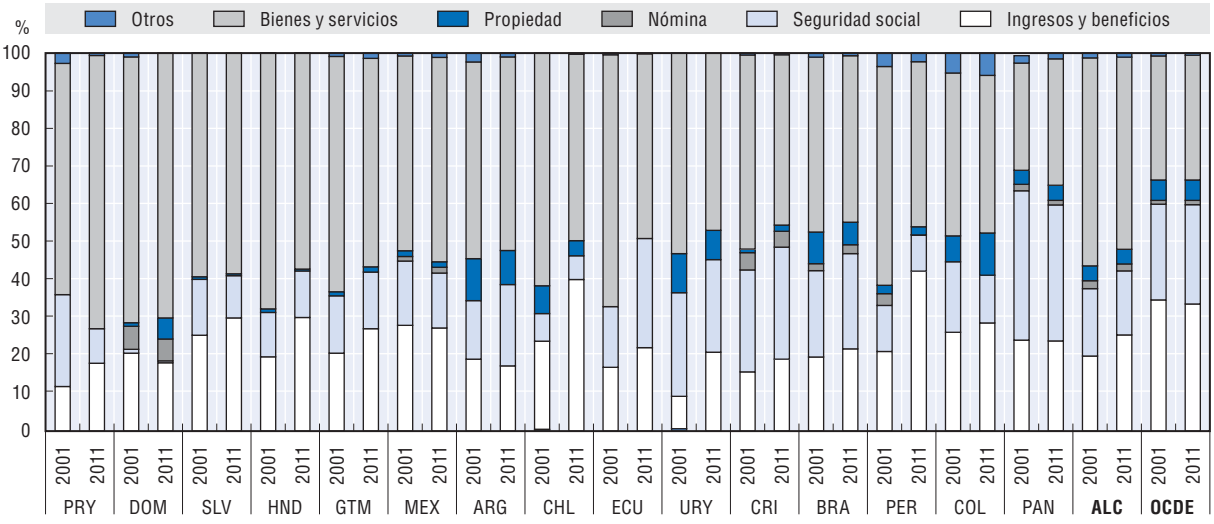
2.4. Ingresos tributarios como proporción del PIB (2001, 2007 y 2011)



Fuente: Para los países de América Latina: OCDE (2014), base de datos de las *Estadísticas Tributarias en América Latina*. Para el promedio de la OCDE: OCDE (2013), base de datos de *Estadísticas Tributarias*.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933091163

2.5. Desglose de los ingresos tributarios como porcentaje de los impuestos totales (2001 y 2011)



Fuente: Para los países de América Latina: OCDE (2014), base de datos de las *Estadísticas Tributarias en América Latina*. Para el promedio de la OCDE: OCDE (2013), base de datos de *Estadísticas Tributarias*.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933090916

Las administraciones tributarias nacionales recaudan impuestos internos y proporcionan a los gobiernos los recursos para financiar programas públicos y suministrar bienes y servicios. También interpretan y vigilan el cumplimiento de la política tributaria y, en algunos casos, administran los impuestos locales. Además de las funciones básicas de recaudación tributaria, en casi las dos terceras partes de los países de ALC estudiados las administraciones tributarias también supervisan la administración de aduanas. Por otro lado, en Argentina, Brasil y Perú administran las cotizaciones a la seguridad social. De las administraciones tributarias con información disponible, el 60% son organismos independientes o autónomos, mientras que el resto constituye entidades incluidas en el ministerio de Hacienda.

A lo largo de las dos últimas décadas, la mayoría de los países de ALC ha fortalecido sus administraciones tributarias mediante una mayor autonomía técnica y financiera, mejores recursos humanos y mejores tecnologías de la información y la comunicación (TIC). Sin embargo, problemas como la persistente evasión tributaria se arrastran y reducen el potencial de ingresos tributarios de la región. Menos del 50% de los latinoamericanos cree que la evasión fiscal es un acto absolutamente injustificable (Latinobarómetro, 2010). Debido a esto, hay un creciente interés del gobierno en mejorar la eficiencia de las administraciones tributarias con el fin de combatir el fraude, optimizar los servicios y aumentar la transparencia.

Un indicador de desempeño que suele emplearse en las administraciones tributarias es el gasto total de los organismos de recaudación como porcentaje del PIB, una medida que disminuyó ligeramente en los países de ALC entre 2009 y 2011. En 2009 el 0,16% del PIB se gastaba en administración tributaria, como promedio mientras que en 2011 esta cifra era del 0,15% del PIB. Honduras y Argentina eran los países que más gastaban, con un gasto de administración tributaria igual o superior al 0,63%, mientras que El Salvador y México eran los que menos gastaban en la administracion tributaria. Los países de la OCDE han experimentado una tendencia a disminuir el gasto total de los organismos tributarios (0,1 puntos porcentuales entre 2009 y 2011). En promedio, los países de ALC gastaron un 0,04% del PIB menos que los países miembros de la OCDE en administración tributaria en 2011.

Una segunda medida adicional de eficiencia es el costo del índice (*ratio*) de recaudación, que compara el costo agregado de la administración tributaria por 100 unidades de ingresos tributarios netos recaudados. Esta cifra varía considerablemente entre los países de ALC. Por ejemplo, el costo de recaudar una unidad de ingreso tributario en Paraguay es casi cinco veces más alto que en Panamá. Esto se puede explicar por el hecho de que la política tributaria y la administración tributaria en los países de ALC varían en términos de estructura, equidad, cobertura y desempeño. En el período 2006-10, el costo del índice de recaudación era de 1,4 en los países de ALC. A pesar de que el gasto de la administración tributaria como porcentaje del PIB es más bajo en promedio en los países de ALC que en los países miembros de la OCDE, el índice de costo de recaudación es más bajo en estos últimos. Como promedio, entre 2006 y 2010, los países de ALC gastaron 1,37 para recaudar 100 unidades de ingresos, mientras que los países de la OCDE gastaron 0,92.

Entre los factores que pueden influir en los índices de eficiencia que se presentan aquí, están las condiciones macroeconómicas que intervienen en la recaudación tributaria, la presencia de ingresos tributarios importantes sobre los recursos naturales, las diferencias en el marco legal de las administraciones tributarias, las variaciones de los procedimientos tributarios y las diferencias en las disposiciones institucionales, que pueden incidir en las estructuras de costo.

Metodología y definiciones

Para los países de ALC los datos provienen del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), del Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT) y la Comisión de Estudios para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Para los países de la OCDE, los datos provienen de agencias tributarias encuestadas o han sido extraídos de los informes oficiales de los países. Los datos para el PIB fueron suministrados por los ministerios de Hacienda de los países miembros, de las Estadísticas Tributarias de la OCDE, del *World Factbook*, de la CIA y de la base de datos de las *Estadísticas* del FMI.

Los gastos de las administraciones tributarias incluyen tres categorías: costos administrativos, salarios y costos de las tecnologías de la información y comunicación (TIC). El gasto de TIC fue definido como los costos totales de proporcionar apoyo en materia de TIC para todas las operaciones administrativas (tanto tributarias como no tributarias) en las agencias tributarias.

Otras lecturas

Centro de Asistencia Técnica para América Central, Panamá y República Dominicana (CAPTAC-DR), Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (2013), *State of the Tax Administration in Latin America: 2006-2010,* Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.

Corbacho, A., V. Fretes Cibils y E. Lora (eds.) (2012), *Recaudar no basta. Los impuestos como instrumento de desarrollo,* Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.

Jiménez, J. y J. Gómez Sabaini (2012), *Tax Structure and Tax Evasion in Latin America,* CEPAL, Santiago de Chile.

Notas para los gráficos

2.7: Los datos para los promedios de ALC y OCDE corresponden a los países con información disponible en ambos años, 2009 y 2011, datos para Colombia se refieren a 2010 y no a 2009.

2.8: En el caso de la OCDE, los datos constituyen el promedio de 2007 y 2009.

2.6. Carácter legal y funciones de las administraciones tributarias en ALC

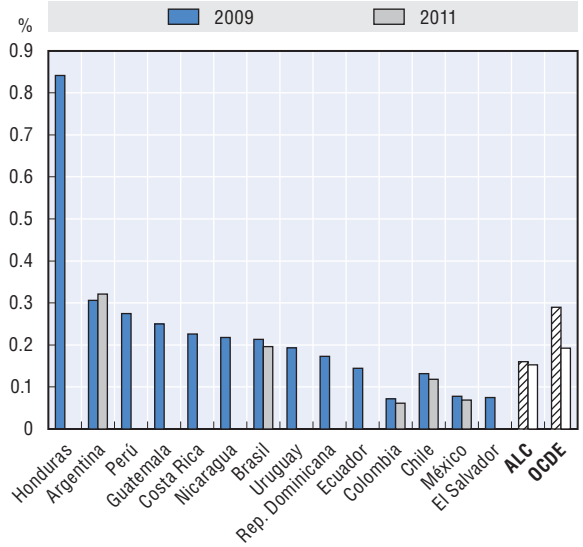
	Estructura legal		Funciones		
	Entidad dentro de la estructura del Ministerio de Hacienda (o su equivalente)	Entidad independiente o entidad dependiente del Ministerio de Hacienda (o su equivalente), con alguna autonomía o total autonomía en recursos humanos y presupuestos en relación con el resto de la administración pública.	Administración de impuestos nacionales	Administración de aduanas	Administración de las cotizaciones a la Seguridad social
Argentina	❍	●	●	●	●
Brasil	●	❍	●	●	●
Chile	❍	●	●	❍	❍
Colombia	❍	●	●	●	❍
Costa Rica	●	❍	●	❍	❍
República Dominicana	❍	●	●	❍	❍
Ecuador	❍	●	●	❍	❍
El Salvador	●	❍	●	❍	❍
Guatemala	❍	●	●	●	❍
Honduras	❍	●	●	●	❍
México	❍	●	●	●	❍
Panamá	●	❍	●	❍	❍
Paraguay	●	❍	●	❍	❍
Peru	❍	●	●	●	●
Uruguay	●	❍	●	❍	❍
Total	**6**	**9**	**15**	**7**	**3**

● Sí
❍ No

Fuente: Corbacho, Fretes Cibils y Lora (2012), *Recaudar no basta. Los impuestos como instrumento de desarrollo*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC, cuadro 6.1, p. 101.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933091942

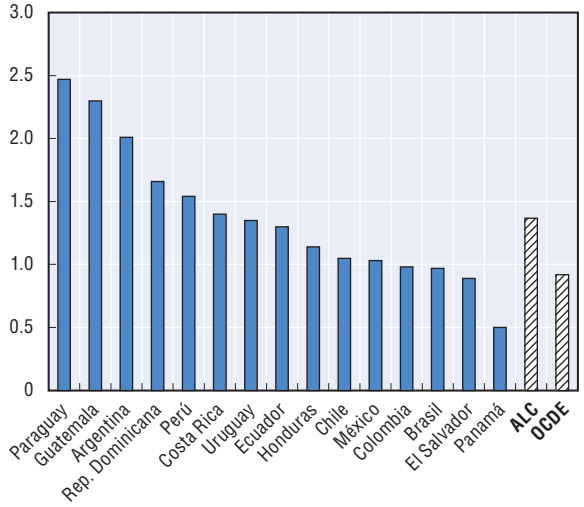
2.7. Gasto total de los organismos recaudatorios como porcentaje del PIB (2009 y 2011)



Fuente: Los datos para los países de ALC provienen de CEPAL (2012), *Tax Structure and Tax Evasion in Latin America*, Macroeconomics for Development series, Núm. 118. Los datos para la OCDE provienen de OCDE (2013), *Comparative Information on OECD and Other Advanced and Emerging Economies*.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933091182

2.8. Índice de los costos agregados de la administración tributaria por 100 unidades de ingresos netos recaudados (promedio 2006-10)



Fuente: Los datos para los países de ALC provienen de CIAT (2012), *Estado de las Administraciones Tributarias*, series comparadas 2012. Los datos para el promedio de los países de la OCDE provienen de OCDE (2011), *Administración tributaria en los países de la OCDE y en determinados países no miembros, serie "información comparada" (2010)*.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933091201

Los gobiernos proporcionan bienes y servicios, redistribuyen el ingreso y persiguen objetivos de desarrollo económico mientras intentan asignar recursos eficiente y eficazmente. El gasto de los gobiernos como porcentaje del PIB es un buen indicador del tamaño del gobierno. Las condiciones macroeconómicas, la política fiscal y las decisiones políticas basadas en las demandas de los ciudadanos influyen en cuánto gasta e invierte el gobierno. Sin embargo, el tamaño del gobierno no necesariamente refleja su desempeño.

Los gastos de la administración pública en los países de ALC correspondieron al 27,8% del PIB en 2011. Sin embargo, hay una gran variación en el gasto entre los países de ALC: Barbados, Argentina y Ecuador tienen gastos por encima del 40% del PIB, mientras que Perú, Paraguay, Costa Rica, República Dominicana y Guatemala presentan niveles de gasto inferiores al 20%. Los gobiernos de ALC gastan mucho menos en relación con su PIB que los gobiernos de los países de la OCDE. Por ejemplo, en 2011 los gastos públicos en los países miembros de la OCDE equivalían al 45,4% del PIB. El gasto público en ALC ha crecido progresivamente en la última década, en 4,3 puntos porcentuales entre 2001 y 2011. Haití experimentó el mayor aumento, seguido de Ecuador y Argentina.

Numerosos países de ALC experimentaron fluctuaciones en el gasto público como resultado de la crisis económica y financiera global en 2008-09. Entre 2001 y 2007 los gastos públicos aumentaron en promedio 0,9 p.p., en comparación con un aumento de 2,9 p.p. del PIB entre 2007 y 2009. La mayor parte del aumento ocurrió cuando la producción disminuyó y los gobiernos se vieron obligados a incrementar el gasto discrecional anticíclico con el fin de estimular la economía. Los mayores aumentos tuvieron lugar en Ecuador (8,4 p.p.), Jamaica (7,3 p.p.) y Haití (7 p.p.). A medida que las economías se fueron recuperando y la política fiscal se hizo más estricta, los gastos públicos como porcentaje del PIB aumentaron ligeramente, en un 0,6 p.p. entre 2009 y 2011.

El tamaño del gasto público per cápita difiere notablemente en los países de ALC. En 2011 Barbados, con el nivel más alto de gasto per cápita, gastó 25 veces más per capita que Haití, el más bajo. A pesar de que los gastos públicos por persona aumentaron en un 4,4% entre 2001 y 2011, en comparación con un incremento del 2,2% en los países miembros de la OCDE, el país promedio de ALC gastó en todo caso cerca de cinco veces menos per cápita que el país promedio de la OCDE en 2011.

Metodología y definiciones

Los datos provienen de la base de datos de las *Perspectivas de la Economía Mundial* del FMI (WEO, por sus siglas en inglés) (octubre de 2013) que se basa en el *Manual de estadísticas de finanzas públicas* (MEFP 2001). El MEFP 2001 proporciona un marco conceptual y contable integral adecuado para analizar y evaluar la política fiscal. Está armonizado con los otros marcos estadísticos macroeconómicos, como el *Sistema de Cuentas Nacionales 1993* (SNA 1993). Sin embargo, existen algunas diferencias entre el MEFP 2001 y los marcos de la SNA 1993 en diversos casos (se puede encontrar información detallada en el apéndice 3 del MEFP 2001) y en buena medida hay criterios de correspondencia entre los dos sistemas estadísticos. La administración pública está compuesto por el gobierno central, estatal y local y los fondos de la seguridad social. Los gastos totales incluyen el consumo intermedio, las compensaciones a los empleados, los subsidios, los beneficios sociales, otros gastos corrientes (como los pagos por intereses), las transferencias de capital y otros gastos de capital. Los gastos totales consisten en el gasto total y la adquisición neta de activos no financieros. El PIB es la medida estándar del valor de los bienes y servicios producidos por un país durante un determinado período. Los gastos públicos per cápita se calcularon convirtiendo los gastos totales del gobierno a dólares estadounidenses de 2011 utilizando las tasas de conversión de la paridad del poder adquisitivo (PPA) implícito del FMI y dividiéndolo por la población. La PPA es el número de unidades de la moneda del país B necesarias para comprar la misma cantidad de bienes y servicios en el país A (en el WEO hay más información sobre el método de cálculo para la tasa de conversión de la PPA implícita). Para el promedio de la OCDE, los datos provienen de la base de datos de las *Estadísticas de Cuentas Nacionales* de la OCDE, basadas en el *Sistema de Cuentas Nacionales* y publicadas en la edición de 2013 de *Government at a Glance* de la OCDE.

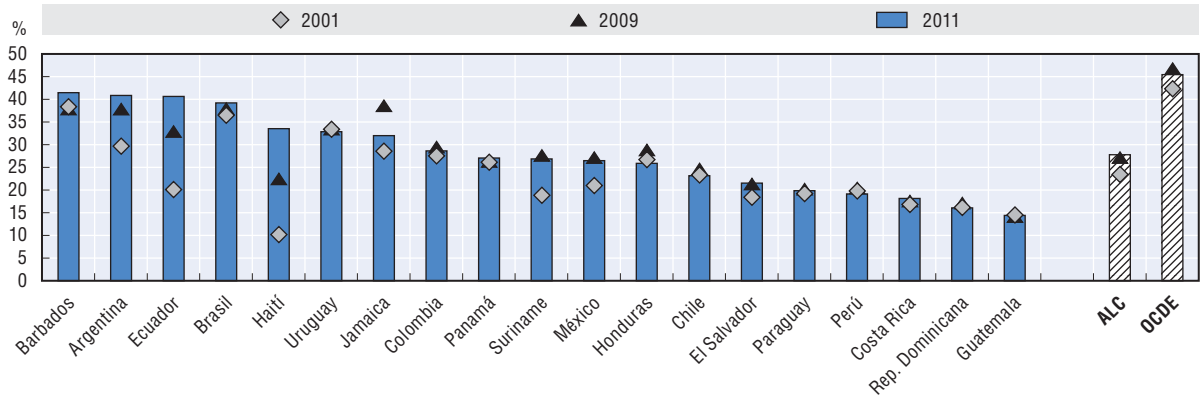
Otras lecturas

BID (2013), *Replantear las reformas: cómo América Latina y el Caribe puede escapar al menor crecimiento mundial*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.

CEPAL (2013), *Preliminary Overview of the Economies of Latin America and the Caribbean 2013*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile.

FMI (2013), "Regional Economic Outlook Update: Latin America and the Caribbean", *Perspectivas de la Economía Mundial*, Fondo Monetario Internacional, Washington, DC, disponible en *www.imf.org/external/pubs/ft/reo/2013/whd/eng/pdf/wreo1013.pdf*.

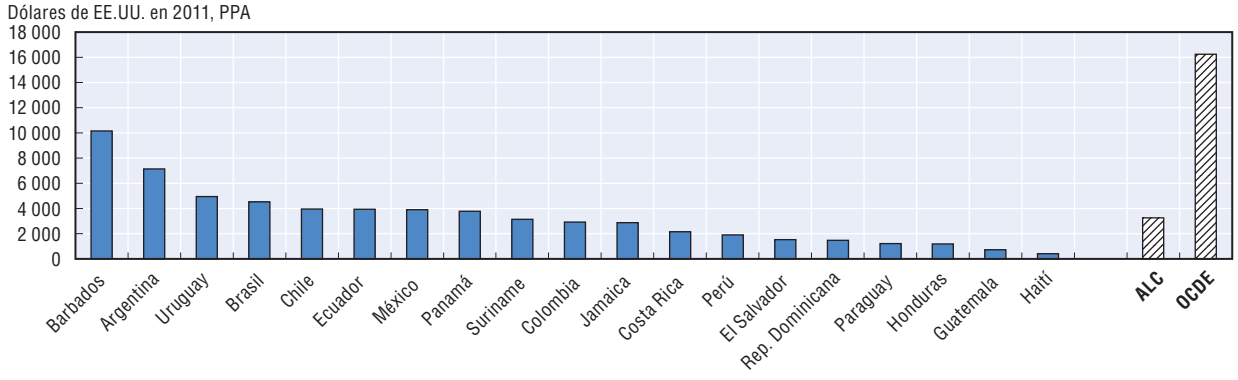
2.9. Gastos de la administración pública como porcentaje del PIB (2001, 2009 y 2011)



Fuentes: Los datos de los países de ALC provienen de la base de datos de las *Perspectivas de la Economía Mundial* del FMI (WEO) (octubre de 2013). Los datos para el promedio de la OCDE provienen de la base de datos de las *Estadísticas de Cuentas Nacionales*.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933091220

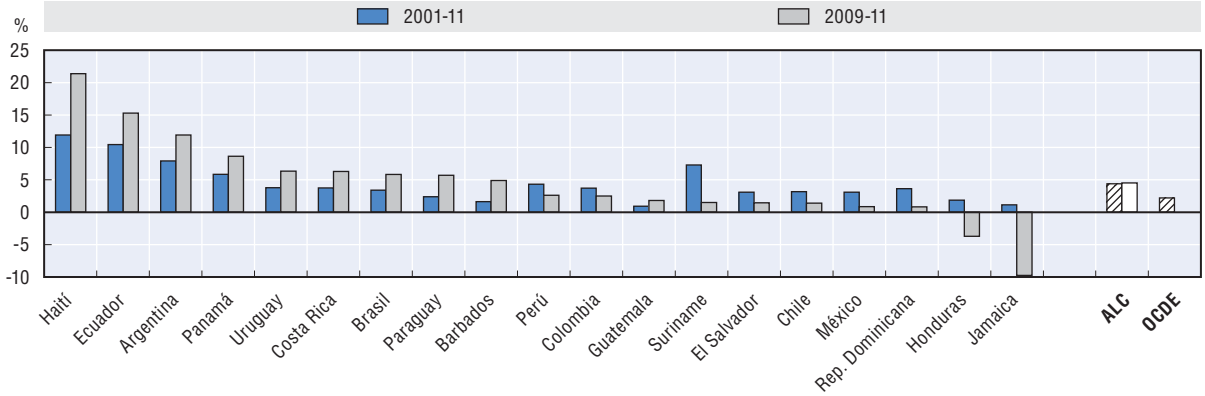
2.10. Gastos de la administración pública per cápita (2011)



Fuentes: Los datos de los países de ALC provienen de la base de datos de las *Perspectivas de la Economía Mundial* del FMI (WEO) (octubre de 2013). Los datos para el promedio de la OCDE provienen de la base de datos de las *Estadísticas de Cuentas Nacionales*.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933091239

2.11. Tasa de crecimiento promedio anual real del gasto público per cápita (2001-11 y 2009-11)



Fuentes: Los datos de los países de ALC provienen de la base de datos de las *Perspectivas de la Economía Mundial* del FMI (WEO) (octubre de 2013). Los datos para el promedio de la OCDE provienen de la base de datos de las *Estadísticas de Cuentas Nacionales*.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933091258

Los gobiernos centrales, estatales y locales varían en términos de su capacidad para cobrar impuestos y recaudar contribuciones sociales, en función de los factores económicos, institucionales y sociales. Diferentes niveles de gobierno también comparten la responsabilidad de financiar los bienes y servicios públicos y, en algunos sentidos, son mutuamente dependientes. La capacidad del gobierno subcentral para recaudar y gastar recursos se refleja en la medida de la descentralización fiscal de un país. Una mayor flexibilidad puede promover la eficiencia económica, dado que los gobiernos locales tendrían mejor información acerca de las necesidades y las preferencias de la población, y podrían así aplicar servicios hechos a la medida. Por otro lado, la provisión de servicios a nivel local podría fortalecer las responsabilidades fiscales de los gobiernos subnacionales.

En 2011 los gobiernos centrales de ALC recaudaron la mayoría de los ingresos del gobierno (72,9% como promedio). Los gobiernos subnacionales recaudaron un promedio del 27,1%. La estructura de ingresos por nivel de gobierno varía considerablemente entre los países de ALC. Mientras que en la mayoría de los casos el nivel central recaudaba más del 60% de los ingresos, en Brasil los gobiernos de nivel estatal recaudaban el 78,7% de los ingresos totales, seguidos de México (30,4%). Entre los gobiernos locales, Colombia (18,5%) y Perú (14,5%) recaudaron la mayor proporción de ingresos totales, mientras Brasil (5%) y Paraguay (5,8%) recaudaron la menor.

Entre 2003 y 2011 la parte de los ingresos recaudada por los gobiernos centrales aumentó en Chile (1,8 puntos porcentuales), Colombia (1,6 p.p.) y Honduras (1,9 p.p.) y disminuyó en El Salvador (3,7 p.p.), Perú (3,1 p.p.) y México (1,7 p.p.). Colombia y México (0,6 p.p.), El Salvador (3,7 p.p.) y Perú (4,6 p.p.) experimentaron un aumento en la cuota de los ingresos de los gobiernos locales durante este período.

Los gastos también se comparten entre diferentes niveles de gobierno. Sin embargo, ciertos estudios han demostrado que un porcentaje importante del gasto público subnacional está dirigido por el gobierno central y, por lo tanto, es muy difícil de recortar, lo cual limita la flexibilidad del gobierno subcentral.

En promedio, el 78% de los gastos públicos generales correspondieron al gobierno central en 2011, y los gobiernos estatales y locales cubrieron el 22%. Sin embargo, el nivel de descentralización del gasto varía. Por ejemplo, en El Salvador el 91% de los gastos públicos corresponde al gobierno central, pero en Brasil, corresponde a cerca del 50% de los gastos públicos totales.

El porcentaje de gasto de los gobiernos locales en el gasto público total ha aumentado en la última década: por ejemplo, entre 2003 y 2011 se incrementó en Colombia (3,7 p.p.), El Salvador (3,6 p.p.), Perú (4,3 p.p.) y México (0,5 p.p.).

Metodología y definiciones

Los datos provienen de la base de datos de las *Estadísticas de las finanzas públicas*, del FMI (EFP), que aplica los conceptos establecidos en el *Manual de estadísticas de finanzas públicas* (MEFP 2001). El MEFP 2001 proporciona un marco conceptual y contable integral adecuado para analizar y evaluar la política fiscal. Está armonizado con los otros marcos estadísticos macroeconómicos, como el *Sistema de Cuentas Nacionales 1993* (SNA 1993). Existen algunas diferencias entre el MEFP 2001 y el marco del SNA de 1993 en diversos casos (se puede encontrar información detallada en el apéndice 3 del MEFP 2001). Se han establecido criterios de correspondencia entre los dos Ssistemas estadísticos.

La administración pública está compuesto por el gobierno central, estatal y local y los fondos de la seguridad social. En la base de datos de EFP, los fondos de la seguridad social se incluyen en el gobierno central. El gobierno estatal es aplicable a los estados federales de Brasil y México, y a los países sumamente descentralizados de Colombia, Paraguay y Perú.

Para información detallada sobre los componentes de los ingresos y los gastos, véase "metodología y definiciones" en las secciones ingresos de la administración pública y gastos de la administración pública, respectivamente. Los datos sobre los ingresos y los gastos públicos a nivel central, estatal y local comprenden las transferencias entre los diferentes niveles de gobierno. En el caso de México, los datos provienen de la base de datos de las *Estadísticas de Cuentas Nacionales* de la OCDE, basada en el SNA de 1993.

Otras lecturas

Blöchliger, H. y C. Vammalle (2012), *Reforming Fiscal Federalism and Local Government: Beyond the Zero-Sum Game*, Estudios de federalismo fiscal de la OCDE, Publicaciones de la OCDE, París, *http://dx.doi.org/10.1787/9789264119970-en*.

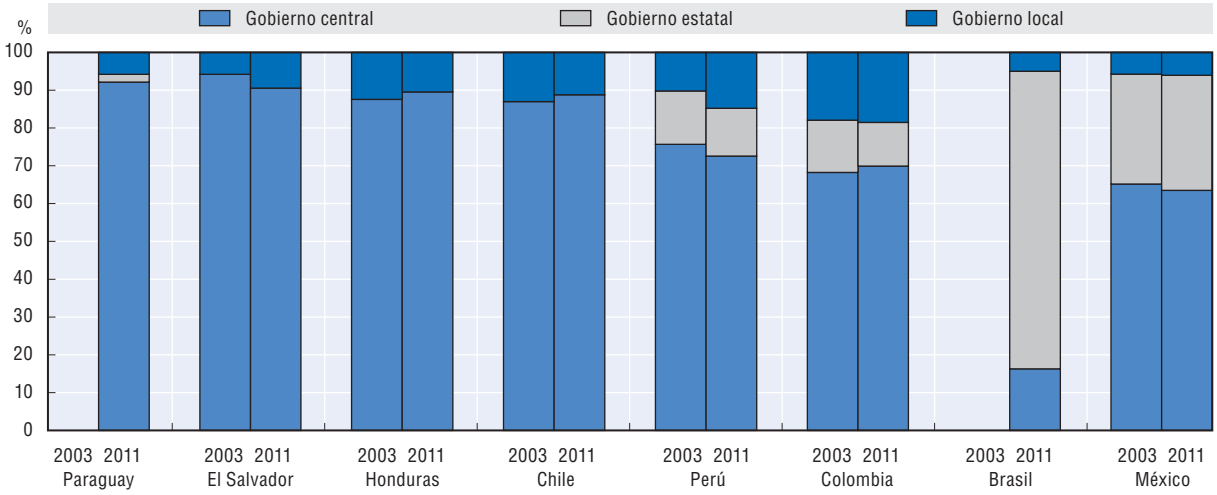
Ter-Minassian, T. y J. Jiménez (2011), *Macroeconomic Challenges of Fiscal Decentralization in Latin America in the Aftermath of the Global Financial Crisis*, CEPAL, Santiago de Chile.

Vammalle, C. y C. Charbit (2010), "Fiscal Federalism: Recent developments and Future Trends", en A. Moisio (ed.), *Local public sector in transition: A Nordic*, Government Institute for Economic Research (VATT), Helsinki.

Notas para los gráficos

2.12 y 2.13: Los datos para Brasil, Perú y Paraguay están registrados sobre una base de caja. Los fondos de la seguridad social están incluidos en el gobierno central. Las transferencias entre niveles de gobierno están incluidas. Los fondos para la seguridad social se incluyen en el gobierno central.

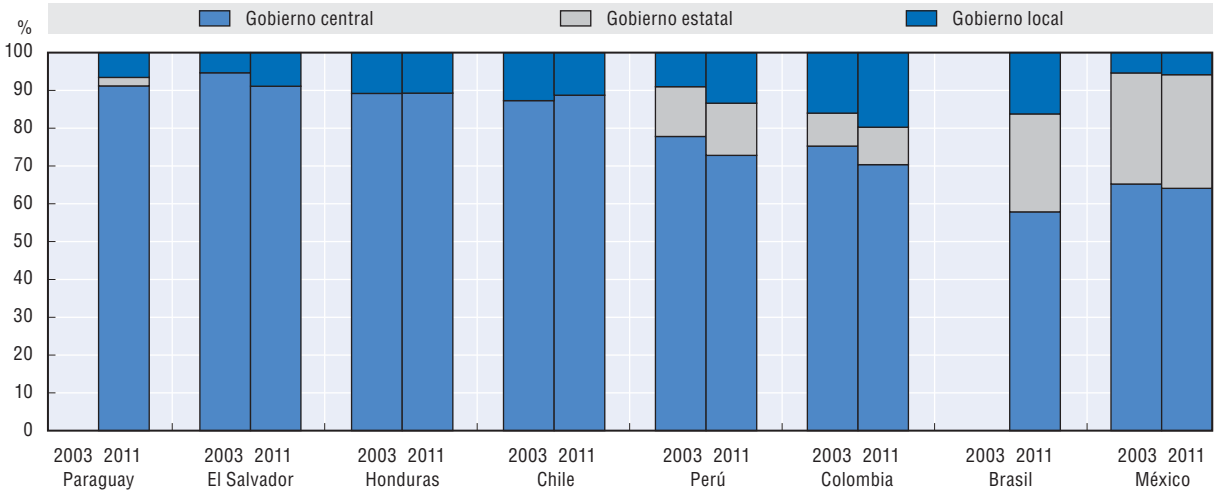
2.12. Distribución de los ingresos de la administración pública en los niveles de gobierno (2003 y 2011)



Fuente: Base de datos de las *Estadísticas de las finanzas públicas* del FMI (EFP). Los datos de México provienen de la base de datos de las *Estadísticas de Cuentas Nacionales* de la OCDE.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933091277

2.13. Distribución de los gastos de la administración pública en los niveles de gobierno (2003 y 2011)



Fuente: Base de datos de las *Estadísticas de las finanzas públicas* del FMI (EFP). Los datos de México provienen de la base de datos de las *Estadísticas de Cuentas Nacionales* de la OCDE.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933091296

Los gobiernos invierten en infraestructura con el fin de aumentar el bienestar social y mejorar la productividad y la competitividad. Pueden invertir en carreteras y vías férreas, en la expansión de sistemas de telecomunicación, en la mejora de las redes de energía eléctrica y aumentando el número de colegios y hospitales. Además, pueden hacerlo en investigación, a fin de optimizar el sistema de salud, o en educación y capacitación. Esto para dar solo algunos ejemplos. En términos generales, la inversión del gobierno es un factor crucial para el crecimiento a largo plazo y también puede atraer inversión extranjera directa (IED). Históricamente, la inversión en infraestructura ha sido baja en los países de ALC en comparación con otras economías avanzadas y emergentes, y como resultado de las restricciones institucionales y del acceso limitado al financiamiento a largo plazo.

En 2011 las inversiones directas del gobierno representaban, como promedio, el 11% del total del gasto público en los países de ALC. Entre 2009 y 2011 esta cifra disminuyó, en promedio, en 1,8 puntos porcentuales en la región de ALC, y solo Brasil experimentó un aumento (1,1 p.p.). Colombia sufrió la mayor disminución (2,8 p.p.). Sin embargo, entre 2003 y 2011 la inversión directa como porcentaje del total de los gastos públicos creció en Perú (12,1 p.p.), México (5,1 p.p.) Colombia (1,4 p.p.) y Chile (0,6 p.p.), y disminuyó en El Salvador (4,3 p.p.) y Honduras (0,5 p.p.). Como porcentaje del PIB en ALC las inversiones representan un promedio del 2,6% y varían entre el 4,7% (Perú) y el 1,4% (Chile y Costa Rica).

La inversión puede tener retornos económicos más altos en regiones con un nivel relativamente más bajo de desarrollo. El gasto en inversión en diversos niveles de gobierno es crucial para asegurar un crecimiento a largo plazo y disminuir la desigualdad. En aquellos países con información disponible, el 33% del gasto en inversión directa de los gobiernos de ALC en 2011 tuvo lugar en el nivel local. Sin embargo, el porcentaje del gasto en inversión realizado por el gobierno local varía considerablemente. En 2011 el gasto en inversión directa local en Chile y Paraguay fue del 4,7% y del 9,8%, respectivamente, mientras que en Colombia en ese mismo año ascendió al 60,5%. Las inversiones directas a nivel del estado fueron importantes en México, Brasil y Perú, pues en 2011 llegaron al 46,6%, al 26,6% y al 20,7% respectivamente. En promedio para los países de ALC, el 45,3% de los gastos públicos en inversión directa fue realizado por gobiernos subnacionales, en comparación con el 54,7% del gobierno central. La distribución del gasto en inversión de un país en diferentes niveles del gobierno está estrechamente determinada por sus estructuras políticas y administrativas y por su historia.

Metodología y definiciones

Los datos provienen de la base de datos de las *Estadísticas de las finanzas públicas*, del FMI, que aplica los conceptos establecidos en el *Manual de estadísticas de finanzas públicas* (MEFP 2001). El MEFP 2001 proporciona un marco conceptual y contable integral adecuado para analizar y evaluar la política fiscal. Está armonizado con los otros marcos estadísticos macroeconómicos, como el *Sistema de Cuentas Nacionales 1993* (SNA 1993). Existen algunas diferencias entre el MEFP 2001 y el marco del SNA de 1993 en diversos casos (se puede encontrar información detallada en el apéndice 3 del MEFP 2001). Se han establecido criterios de correspondencia entre los dos sistemas estadísticos. La inversión pública general incluye la inversión directa (medida por la formación bruta del capital fijo) e inversiones indirectas (medidas por las transferencias de capital). La formación bruta de capital fijo consiste principalmente en infraestructura vial pero también incluye infraestructura general, como los edificios de oficinas, la vivienda, los colegios y los hospitales. En este análisis se ha tenido en cuenta solo la inversión directa, y el registro de la formación bruta de capital fijo no incluye el consumo del capital fijo.

La administración pública está compuesto por el gobierno central, estatal y local y los fondos de la seguridad social. El gobierno estatal se aplica en los estados federales de Brasil y México, y en los países sumamente descentralizados de Colombia, Paraguay y Perú. En el caso de México, los datos provienen de la base de datos de las *Estadísticas de Cuentas Nacionales* de la OCDE, que se basa en el SNA de 1993.

Otras lecturas

BID (2013), *Replantear las reformas: cómo América Latina y el Caribe puede escapar al menor crecimiento mundia*l, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.

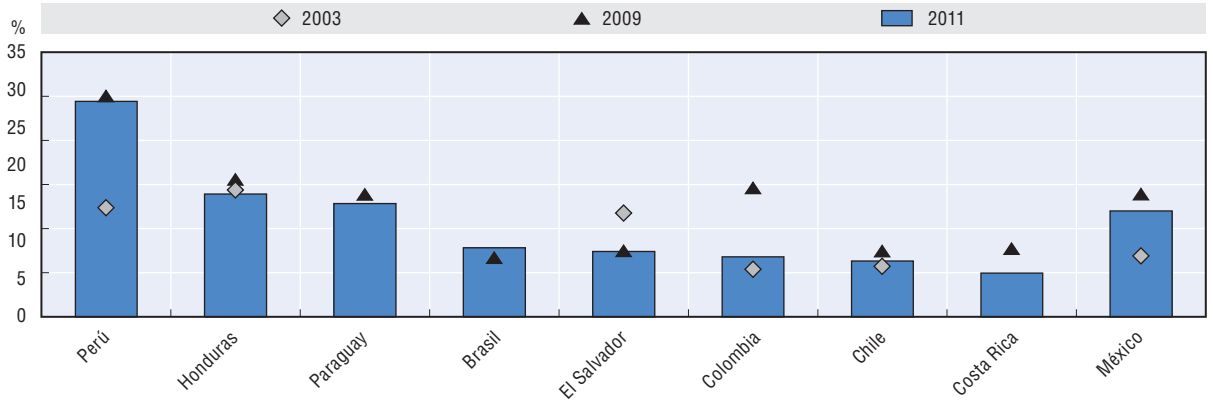
OCDE (2011), *Making the Most of Public Investment in a Tight Fiscal Environment: Multi-level Governance Lessons from the Crisis*, Publicaciones de la OCDE, París, *http://dx.doi.org/10.1787/9789264114470-en*.

OCDE/Korea Institute of Public Finance (2012), *Institutional and Financial Relations Across Levels of Government*, Publicaciones de la OCDE, París, *http://dx.doi.org/10.1787/9789264167001-en*.

Notas para los gráficos

2.14, 2.15 y 2.16: Los datos para Brasil, Perú y Paraguay están registrados sobre una base de caja. Las inversiones del gobierno están calculadas como adquisiciones menos disposición de activos fijos (el consumo del capital fijo no se ha tenido en cuenta). Los fondos de la seguridad social están incluidos en el gobierno central.

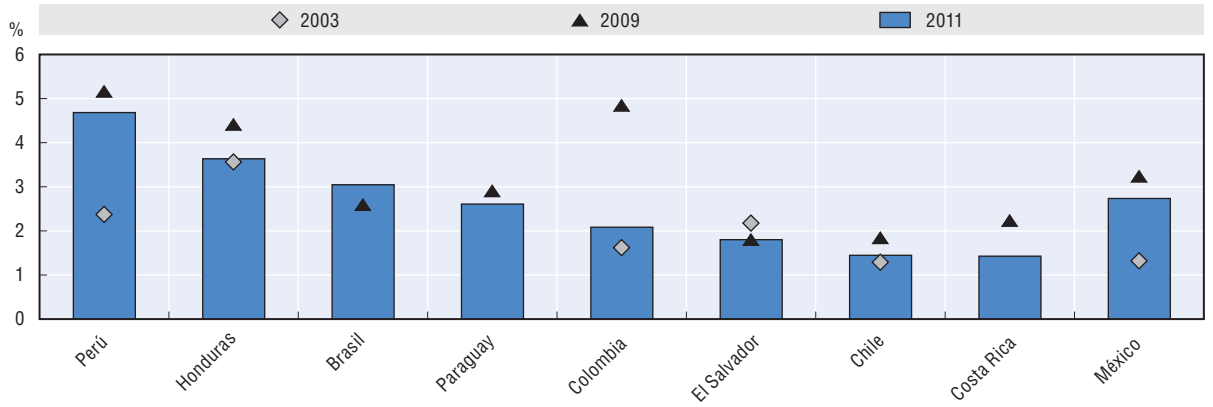
2.14. Inversiones del gobierno como porcentaje del total de gastos del gobierno (2003, 2009 y 2011)



Fuente: Base de datos de las *Estadísticas de las finanzas públicas* del FMI (EFP). Los datos de México provienen de la base de datos de las *Estadísticas de Cuentas Nacionales* de la OCDE.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933091315

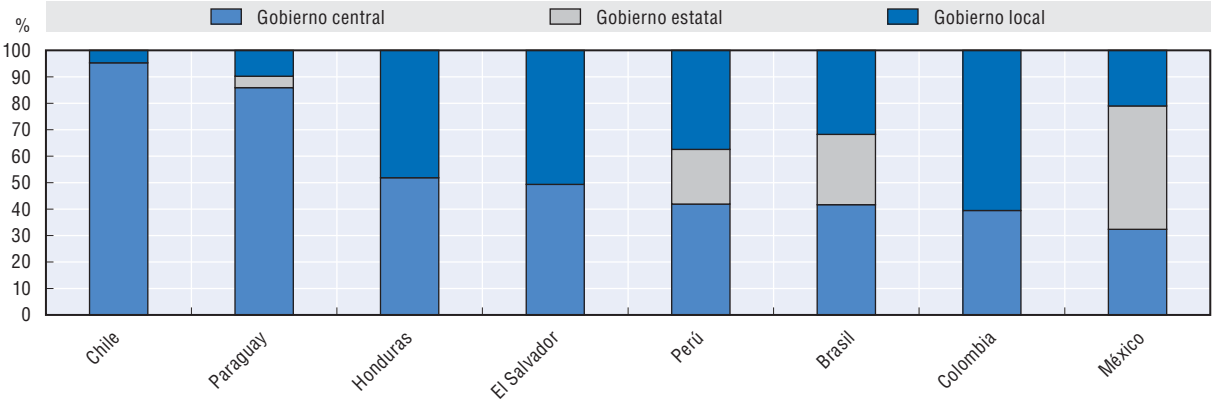
2.15. Inversión pública como porcentaje del PIB (2003, 2009 y 2011)



Fuente: Base de datos de las *Estadísticas de las finanzas públicas* del FMI (EFP). Los datos de México provienen de la base de datos de las *Estadísticas de Cuentas Nacionales* de la OCDE.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933091334

2.16. Distribución del gasto en inversión en los niveles de gobierno (2011)



Fuente: Base de datos de las *Estadísticas de las finanzas públicas* del FMI (EFP). Los datos de México provienen de la base de datos de las *Estadísticas de Cuentas Nacionales* de la OCDE.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933091353

El balance fiscal de un país es la diferencia entre los ingresos y los gastos públicos. Hay múltiples factores que influyen en ella, como las fluctuaciones económicas, las tendencias demográficas que podrían ejercer presión sobre el gasto en salud y en pensiones, y las restricciones o expansiones del gasto público. Los gobiernos pueden también elegir si incurren en déficits de corto plazo con el fin de promover un crecimiento de largo plazo.

Cuando los gastos superan a los ingresos, los gobiernos necesitan recursos adicionales para financiar el déficit y, por lo tanto, piden dinero prestado y aumentan la deuda pública. Es importante señalar que el tipo de cambio y las fluctuaciones de la tasa de cambio pueden tener un fuerte efecto en la deuda del gobierno cuando este tiene un componente importante de divisas. Esto introduce un grado de volatilidad en las finanzas públicas que puede acarrear efectos perjudiciales sobre la credibilidad de la política fiscal de los países de ALC y sobre su capacidad para obtener préstamos a largo plazo a primas bajas.

Entre los países de ALC los déficits fiscales son relativamente pequeños pero varían sustancialmente. En 2011 los déficits fiscales en ALC eran de un promedio del 2,1% del PIB. Jamaica tenía el déficit más alto (6,4% del PIB), debido sobre todo a los sustanciales pagos del interés sobre la deuda del gobierno. Barbados y Costa Rica también presentaban fuertes déficits fiscales (superiores al 4% del PIB). Ecuador, Paraguay, Suriname, Chile y Perú eran los únicos países de ALC que en 2011 ostentaban un superávit fiscal. El déficit fiscal promedio en los países de la OCDE era más alto, y llegaba al 3,5% del PIB.

En promedio, la deuda pública como porcentaje del PIB llegó al 40,9% en 2011. Entre los países de ALC, Jamaica, Barbados, Brasil y Uruguay tuvieron los niveles más altos de deuda pública, mientras que en Chile, Haití y Paraguay estos niveles eran los más bajos. En términos generales, los niveles de deuda como porcentaje del PIB han disminuido en la última década. A pesar de que la crisis provocó un aumento en el gasto público, la deuda promedio de ALC como porcentaje del PIB disminuyó 6,7 puntos porcentuales entre 2001 y 2011.

La carga de la deuda per cápita muestra el amplio espectro de deuda pública en los países de ALC. En 2011 el nivel de la deuda pública per cápita en Barbados llegó a rondar los USD 19 105 según la PPA, mientras que en Haití sólo llegaba a USD 149 según la PPA. En el mismo año en los países miembros de la OCDE la deuda per cápita llegó a USD 26 774 según la PPA.

Metodología y definiciones

Los datos provienen de la base de datos de las *Perspectivas de la Economía Mundial* del FMI (WEO, por sus siglas en inglés) (octubre de 2013), que se basa en el *Manual de estadísticas de finanzas públicas* (MEFP 2001). El MEFP 2001 proporciona un marco conceptual y contable integral adecuado para analizar y evaluar la política fiscal. Está armonizado con los otros marcos estadísticos macroeconómicos, como el *Sistema de Cuentas Nacionales 1993* (SNA 1993). Existen algunas diferencias entre el MEFP 2001 y el marco del SNA de 1993 en diversos casos (se puede encontrar información detallada en el apéndice 3 del MEFP 2001). Se han establecido criterios de correspondencia entre los dos sistemas estadísticos. La balanza fiscal se calcula como el total de los ingresos de la administración pública menos el total de los gastos públicos totales de la administración pública. La balanza fiscal representa hasta qué punto el administración pública pone los recursos financieros a disposición de otros sectores, o utiliza los recursos financieros generados por otros sectores.

Comúnmente la deuda se define como un subconjunto específico de pasivos identificados según los tipos de instrumentos financieros. La deuda suele definirse como todos los pasivos que requieren pago(s) de los intereses o del principal a una fecha (o fechas) en el futuro. Por lo tanto, todos los instrumentos de la deuda son pasivos, pero algunos pasivos (por ejemplo, acciones, derivados de renta fija y derivados financieros) no constituyen deuda.

Los datos no siempre son comparables entre países, debido a diferentes definiciones o tratamiento de los componentes de la deuda. Dentro del marco del MEFP 2001, los sistemas de pensión no financiados patrocinados por el gobierno se incluyen entre los componentes de la deuda. Consecuentemente la posición de deuda para los países cuya fuente es el WEO está, en principio, sobrestimada en relación con otros países que tienen grandes pasivos no financiados para las pensiones, y que no quedan registrados en las cuentas básicas del SNA 1993, el cual – al contrario – recomienda su inclusión como partida pro memoria (como en el caso de la mayoría de los países de la OCDE).

Para información sobre el cálculo de la deuda per cápita, véanse las secciones de "metodología y definiciones" de los ingresos o gastos públicos en las secciones gastos de la administración pública e ingresos de la administración pública, respectivamente. Para el promedio de la OCDE, los datos provienen de la base de datos de las *Estadísticas de Cuentas Nacionales* de la OCDE, que se basa en el *Sistema de Cuentas Nacionales*, y están publicados en *Government at a Glance 2013*.

Otras lecturas

Martner, R. y V. Tromben (2004), "Public Debt Sustainability", *ECLAC Review,* No. 84, CEPAL, Santiago de Chile.

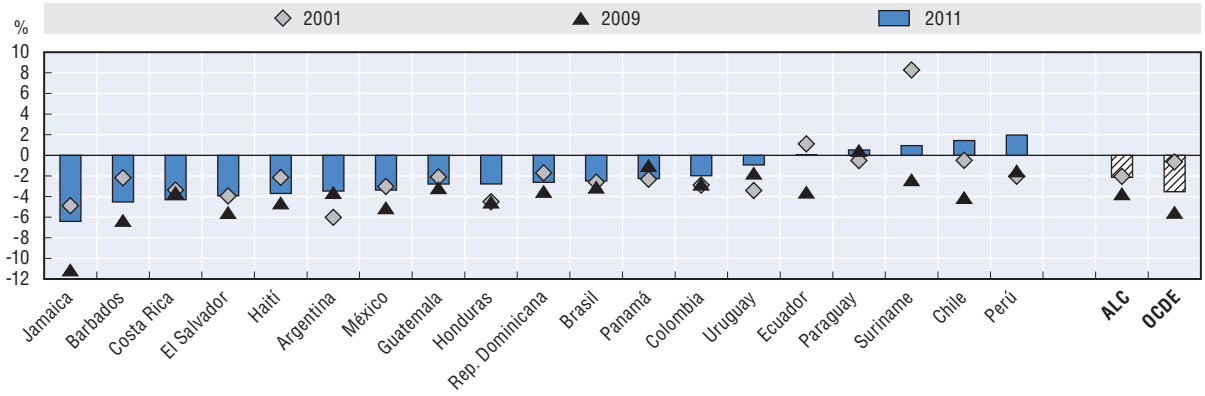
OCDE (2012), "Fiscal Consolidation: How Much Is Needed to Reduce Debt to a Prudent Level?", *OECD Economics Department Policy Notes*, Núm. 11 (abril), Publicaciónes de la OCDE, París, *www.oecd.org/tax/public-finance/50100974.pdf*.

Schick, A. (2009), "Budgeting for Fiscal Space", *OECD Journal of Budgeting*, Vol. 9/2, Publicaciónes de la OCDE, París, *http://dx.doi.org/10.1787/budget-9-5ksb4ssm56q2*.

Notas para el gráfico

2.18 y 2.19: En el caso de Haití la deuda se canceló debido al terremoto de 2010.

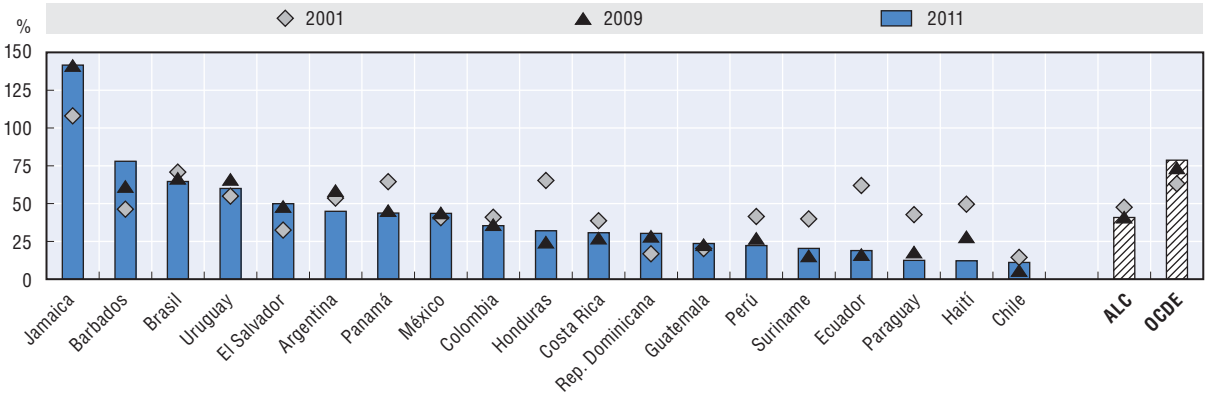
2.17. Balance fiscal de la administración pública como porcentaje del PIB (2001, 2009 y 2011)



Fuente: Los datos para los países de ALC provienen de la base de datos de *Perspectivas de la Economía Mundial* del FMI (WEO) (octubre de 2013). Los datos para el promedio de la OCDE provienen de la base de datos de las *Estadísticas de Cuentas Nacionales* de la OCDE.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933091372

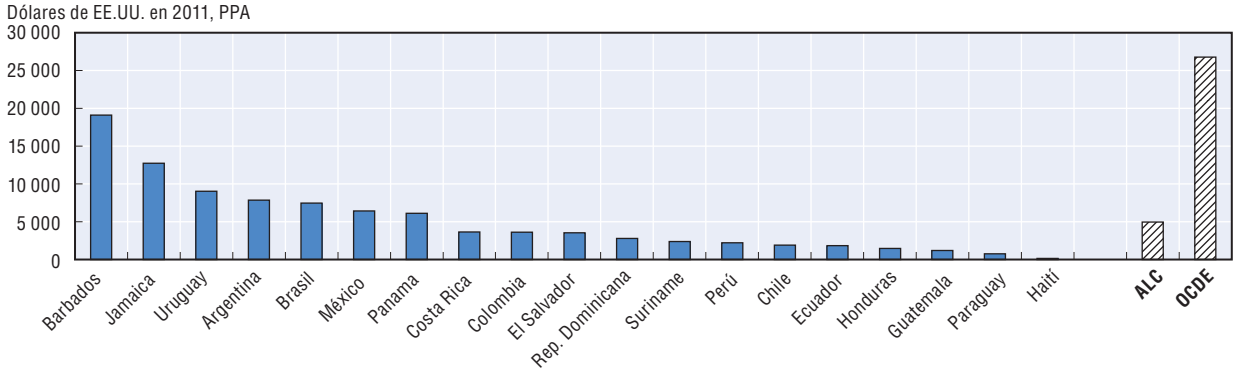
2.18. Deuda de la administración pública como porcentaje del PIB (2001, 2009 y 2011)



Fuente: Los datos para los países de ALC provienen de la base de datos de *Perspectivas de la Economía Mundial* del FMI (WEO) (octubre de 2013). Los datos para el promedio de la OCDE provienen de la base de datos de las *Estadísticas de Cuentas Nacionales* de la OCDE.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933091391

2.19. Deuda de la administración pública per cápita (2011)



Fuente: Los datos para los países de ALC provienen de la base de datos de *Perspectivas de la Economía Mundial* del FMI (WEO) (octubre de 2013). Los datos para el promedio de la OCDE provienen de la base de datos de las *Estadísticas de Cuentas Nacionales* de la OCDE.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933091410

En promedio, la región de ALC creció un 3,5% entre 2001 y 2011, un desempeño positivo dada la crisis financiera global de 2007-09. Esto fue en parte producto del auge de los productos básicos, gracias a la creciente demanda de otros países en desarrollo, como China, lo que contribuyó a los altos precios y, por lo tanto, crecimiento del PIB. Muchos países de ALC también introdujeron reformas fiscales que aumentaron la participación del Estado en las rentas provenientes de recursos naturales durante el período de auge 2003-08. Algunos países de ALC, particularmente aquellos con importantes sectores mineros, también han introducido otros mecanismos de apropiación, entre ellos los derechos y los impuestos específicos, con el fin de garantizar que se efectúen los pagos mínimos para los recursos.

Debido a la naturaleza finita de los recursos naturales no renovables y a la volatilidad e incertidumbre del flujo de ingresos, algunos países de ALC, como Chile, Colombia, Ecuador y México, han desarrollado mecanismos de estabilización y ahorro. Gracias a estos fondos los gobiernos pueden aislar la planificación de la gestión y del presupuesto fiscal de los shocks de precios, y generar ahorros para apoyar la sostenibilidad fiscal a largo plazo y la equidad intergeneracional.

En 2012 los ingresos fiscales de los sectores mineros y de hidrocarburos representaron el 14,7% del PIB en Ecuador y el 4,4% en Colombia. En el caso de México, los ingresos fueron de 7,7% del PIB, en gran parte debido al importante rol que desempeña el petróleo en la economía mexicana. A pesar de que Brasil es el mayor exportador de mineral de hierro (cuyo precio experimentó un aumento del 1,297% entre 2000 y 2011), los ingresos de los recursos no renovables sólo constituyen el 2,2% del PIB.

En algunos países de ALC, los ingresos provenientes de los recursos naturales no renovables como porcentaje de los ingresos totales son muy altos. Para los países sumamente dependientes de los ingresos de los productos básicos, ingresos de recursos no renovables (minería e hidrocarburos) fueron equivalentes a más del 30% de los ingresos totales entre 2009 y 2012. En México este porcentaje ha disminuido en 4 puntos porcentuales desde el período 2005-08. Entre 2009 y 2012 Chile experimentó la caída más importante de los ingresos basados en los productos básicos cuando los precios se estabilizaron (11,3 puntos porcentuales). Sin embargo, esto podría deberse a menores márgenes de ganancia como consecuencia del aumento de los costos de producción y de la apreciación del tipo de cambio. En Argentina el porcentaje ha permanecido en un nivel constante (alrededor del 10%) desde 2000.

Metodología y definiciones

Los datos provienen de la base de datos de Cepalstat y de publicaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Los recursos naturales no renovables se refieren a la minería y a los hidrocarburos. Los ingresos derivados de los recursos naturales no renovables abarcan generalmente a los impuestos del gobierno a las empresas, y se distribuyen en las categorías de ingresos tributarios, ingresos no tributarios y cotizaciones sociales. Los regímenes fiscales para estos ingresos incluyen los derechos, el impuesto sobre la renta, otros impuestos sobre la renta y otros gravámenes. Por ejemplo, los pagos de derechos se refieren al derecho de extraer petróleo y gas o explotar otros recursos minerales, y normalmente se consideran ingresos no tributarios dado que son ingresos sobre la propiedad de tierras o recursos que pertenecen al Estado.

El administración pública está compuesto por el gobierno central, estatal y local y los fondos de la seguridad social, e incluye los principales ministerios, agencias, departamentos e instituciones sin fines de lucro controladas y fundamentalmente financiadas por autoridades públicas. Las corporaciones públicas son unidades legales básicamente de propiedad del gobierno o controladas por él, y producen bienes y servicios que se venden en el mercado. Las corporaciones públicas se pueden clasificar como empresas financieras y no financieras (en el caso de los recursos naturales no renovables se refieren al segundo grupo). El administración pública y las corporaciones públicas juntos constituyen el sector público. El PIB es la medida estándar del valor de bienes y servicios producido por un país durante un período determinado.

Otras lecturas

Aquatella, J. (2012), "Rentas de recursos naturales no renovables en América Latina y el Caribe: evolución 1990-2010 y participación estatal", Seminario "Gobernanza de los Recursos Naturales en ALC", CEPAL (División de Recursos Naturales e Infraestructura), Santiago de Chile, abril 2012.

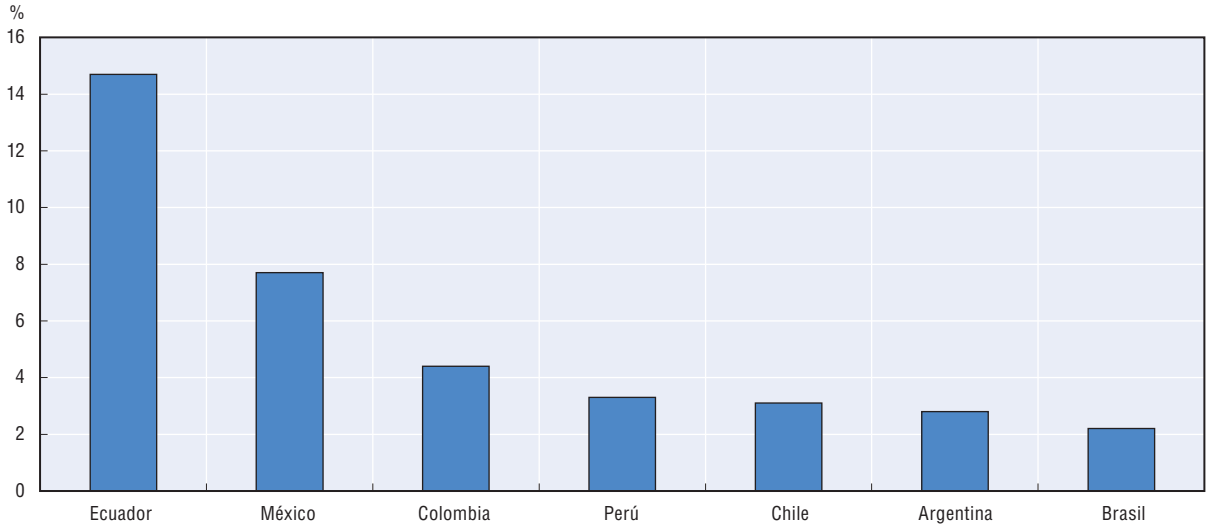
FMI (2012), *Fiscal Regimes for Extractive Industries: Design and Implementation*, Fondo Monetario Internacional, Washington, DC.

OCDE (2014), *Estadísticas Tributarias en América Latina*, Publicaciones de la OCDE, París, *http://dx.doi.org/10.1787/9789264207943-en-fr*.

Notas para los gráficos

2.20 y 2.21: Los datos para Argentina corresponden al sector público nacional no financiero. Los datos para Brasil y Perú, al administración pública. Los datos para Chile y Colombia, al gobierno central. Los datos para Ecuador, al sector público no financiero. Los datos para México, al sector público. En el caso de México, PEMEX representa el 64% de todos los ingresos por recursos naturales no renovables. En el caso de Chile, los impuestos a la minería privada están en vigor desde 1994.

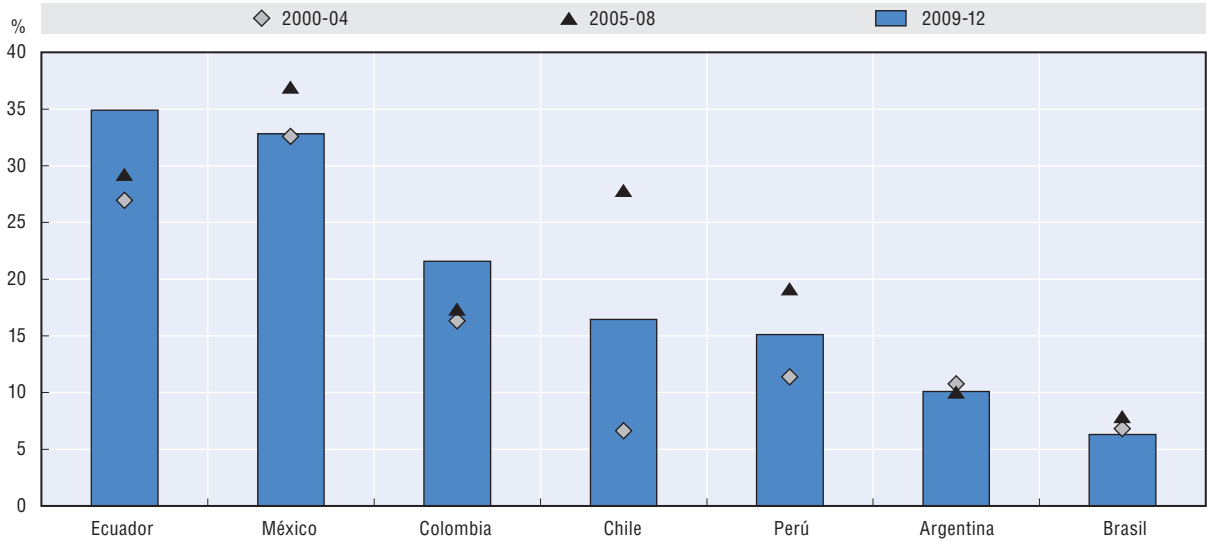
2.20. Ingresos fiscales de los recursos naturales no renovables como porcentaje del PIB (2012)



Fuente: OCDE/CEPAL/CIAT (2014) sobre la base de CEPAL (2013).

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933091429

2.21. Participación relativa de los ingresos de recursos naturales no renovables como porcentaje de los ingresos totales



Fuente: OCDE/CEPAL/CIAT (2014) basado en CEPAL (2013).

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933091030

© OCDE 2014

Capítulo 3

El empleo y la compensación de los empleados públicos

Los gobiernos dependen del empleo público como un elemento fundamental en la producción de bienes y servicios. El número de personas que trabajan para el gobierno es una medida del tamaño de este en la economía. Por otra parte, el empleo público es un factor determinante crucial de los costos, la calidad y la productividad del sector público. Los empleados públicos se encuentran a la vanguardia de la defensa de los valores que constituyen la infraestructura ética del gobierno, como la imparcialidad, la legalidad y la integridad. Además, numerosos gobiernos aspiran a tener una fuerza laboral que refleje la diversidad de la sociedad, con el fin de comprender mejor las necesidades, aspiraciones y experiencias de los ciudadanos.

En este capítulo se analizan las tendencias en el empleo del sector público para los años 2001 y 2010. Además, teniendo en cuenta que los gobiernos han adoptado una diversidad de medidas para garantizar la igualdad de oportunidades para los empleados de ambos géneros, en este capítulo también se examina la representación de las mujeres en el panorama general del empleo público. Por otro lado, se estudia la representación de las mujeres en posiciones ministeriales y como parlamentarias, al igual que la existencia de las cuotas legislativas.

En el ámbito de los datos sobre empleo público hay pocos asuntos que despierten más interés que el sueldo que perciben los empleados públicos. El nivel de compensación es esencial para atraer, motivar y retener a los trabajadores cualificados. Por otra parte, también proporciona una visión novedosa de la calidad de la compensación en el sector público cuando estas se comparan con la economía general. En este capítulo se presentan los niveles de remuneración para los directivos superiores, el personal directivo medio, los profesionales y el personal de secretaría. Los datos incluyen no solo los sueldos y salarios, sino también los beneficios sociales y las rentas de las pensiones futuras. También se debería señalar que las diferencias en las políticas de remuneración pueden ser el resultado de diferentes poderes de negociación, de que tan atractivo resulte tener al gobierno como empleador y de las diferencias en los mercados laborales (como la remuneración en el sector privado para puestos similares o en casos concretos de escasez en el mercado laboral).

Los gobiernos son proveedores clave de bienes y servicios a los ciudadanos. Dependen en gran medida de los empleados del sector público para llevar a cabo sus obligaciones. El resultado es que el porcentaje de la fuerza laboral que trabaja para el gobierno constituye un indicador de cómo se prestan los servicios públicos y puede que también tenga consecuencias en cuanto a la calidad y al costo de la prestación de los mismos.

Como resultado de la crisis económica general que golpeó la región de América Latina a finales de los años ochenta, numerosos gobiernos experimentaron un proceso de reestructuración y de adhesión a una estricta disciplina fiscal a comienzos de los años noventa. Recientemente, el empleo en el sector público como porcentaje del total de la fuerza laboral siguió siendo constante (representando un 10,7%) entre 2001 y 2010. No obstante, en los países de América Latina y el Caribe (ALC) hay una heterogeneidad sustancial relacionada con el empleo en el sector público. Por ejemplo, en Argentina el empleo en la administración pública en 2010 (14,8%) era 4,1 puntos porcentuales más alto que el promedio de los países de ALC. Por otra parte, en 2010 el empleo en la administración pública en Colombia alcanzó un 3,7%, por lo cual era el país con el porcentaje más bajo de la región de ALC.

En promedio, el empleo en la administración pública es más alto en los países de la OCDE. En 2010 el 15,3% del total de la fuerza laboral estaba empleada en el gobierno. De manera similar, en 2001 esta cifra también era más alta para los países de la OCDE (16%) que en los países de ALC (10,7%).

En los países de ALC que disponen de datos, el empleo en las empresas públicas constituye el 2,3% de la fuerza laboral. Con la excepción de Costa Rica, el empleo en las empresas públicas como porcentaje de la fuerza laboral total disminuyó en todos los países entre 2001 y 2010. Sin embargo, existen grandes diferencias en el tamaño del empleo en las empresas públicas. Por ejemplo, en 2010 Panamá empleaba el 5,4% del total de la fuerza laboral en empresas públicas, mientras que el gobierno de Perú empleaba solo al 0,05% de la fuerza laboral en corporaciones públicas. En comparación, los países de la OCDE emplean un porcentaje más alto del total de la fuerza laboral en las corporaciones públicas (4,7%). Este porcentaje, al igual que en los países de ALC, disminuyó 1,2 puntos porcentuales entre 2001 y 2010, ya que pasó del 5,9% al 4,7% del total de la fuerza laboral.

Metodología y definiciones

Los datos se refieren a 2001 y 2010, y fueron recopilados por la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Los datos se basan en las definiciones del *Sistema de Cuentas Nacionales* (SNA), y abarcan el empleo en la administración pública y las empresas públicas, que juntos constituyen el sector público. El sector de la administración pública comprende todos los niveles de gobierno (central, estatal, regional y local), e incluye ministerios, organismos, departamentos e instituciones centrales sin fines de lucro que son controladas y financiadas fundamentalmente por las instituciones públicas. Las empresas públicas son entidades legales, normalmente propiedad del gobierno, o controladas por él, que producen bienes y servicios destinados a la venta en el mercado. En los países de ALC, los ejemplos más habituales de empresas públicas abarcan las telecomunicaciones, el agua y la energía. Entre las empresas públicas también se incluyen las cuasi-corporaciones.

La fuerza laboral comprende a todas aquellas personas que cumplen los requisitos para ser incluidas entre los empleados o los desempleados.

Otras lecturas

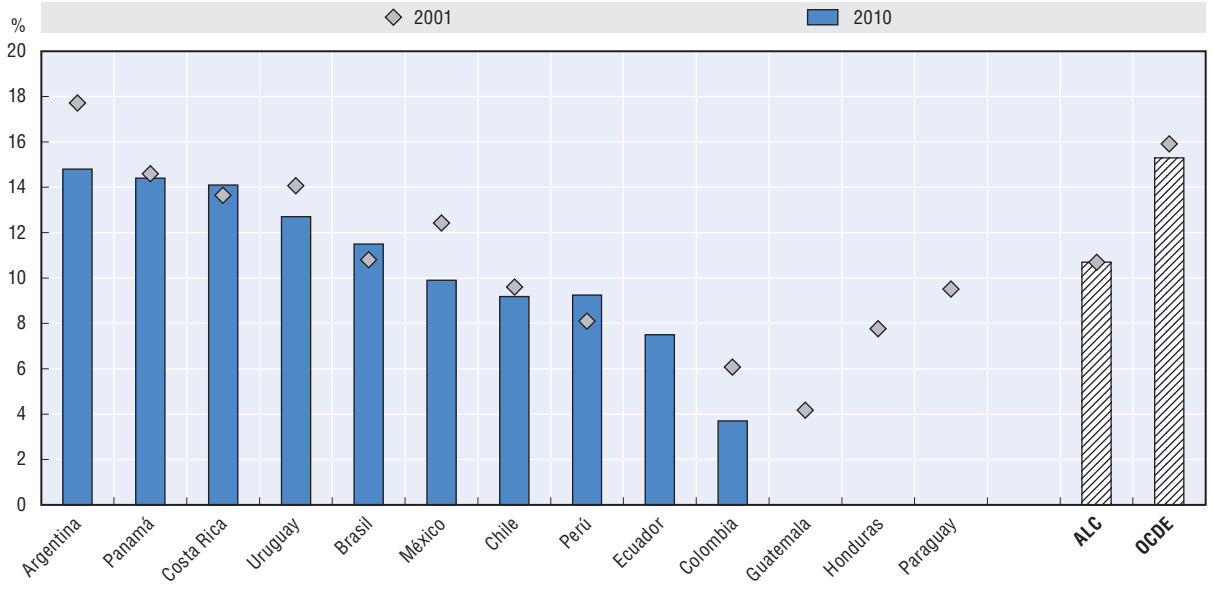
Lora, E. (2007), *El estado de las reformas del Estado en América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.

Notas para los gráficos

3.1: Los datos para Argentina son de 2003 y 2006, en lugar de 2001 y 2010. Los datos para Panamá son de 2002 y 2007, en lugar de 2001 y 2010. Los datos para Uruguay son de 2006, en lugar de 2010. Los datos para Brasil son de 2004 y 2009, en lugar de 2001 y 2010. Los datos para México son de 2009, en lugar de 2010. Los datos para Perú son de 2004 y 2007, en lugar de 2001 y 2010. Los datos para Ecuador son de 2000 y 2008, en lugar de 2001 y 2010. Los datos para Guatemala son de 2004, en lugar de 2001. Los datos para Paraguay son de 2002, en lugar de 2001. Para Perú, los datos sobre la fuerza laboral provienen del Instituto Nacional de Estadística e Informática, y comprenden las principales ciudades y Lima metropolitana. Los datos excluyen a los menores de 15 años.

3.2: Los datos para Panamá son de 2002, en lugar de 2001.

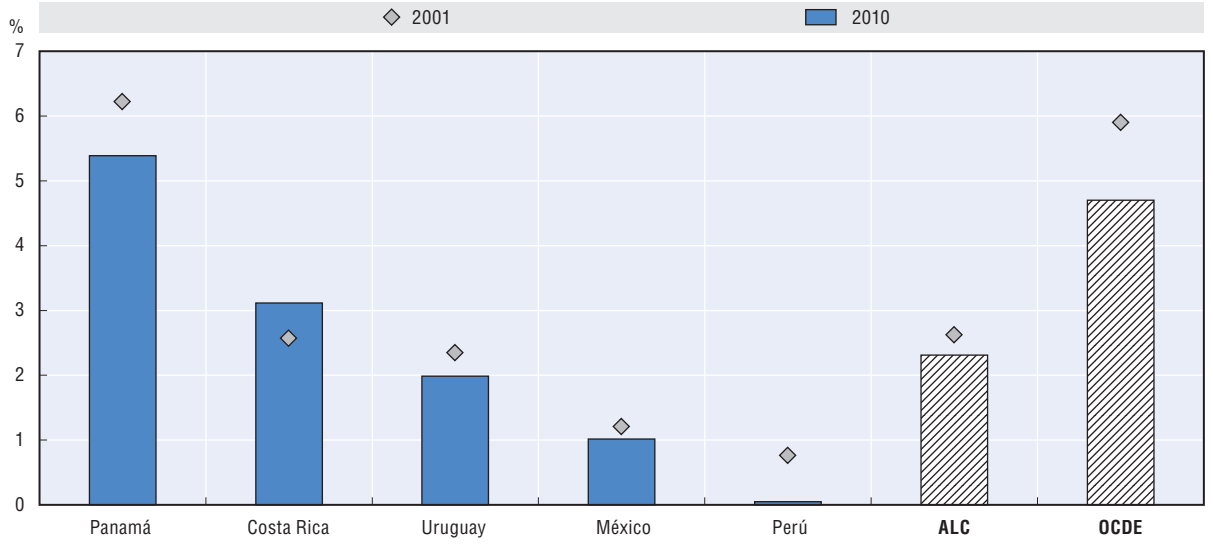
3.1. El empleo en la administración pública como porcentaje de la fuerza laboral (2001 y 2010)



Fuente: Base de datos LABORSTA de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933091448

3.2. El empleo en las empresas públicas como porcentaje del total de la fuerza laboral (2001 y 2010)



Fuente: Base de datos LABORSTA de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933091467

La participación de la mujer en el trabajo ha aumentado marcadamente en los países de ALC durante las dos últimas décadas. Sin embargo, persisten las brechas de género en el mercado laboral, sobre todo en los países de Centroamérica. Además del crecimiento económico potencial, una fuerza laboral femenina numerosa tiene consecuencias complejas en términos de bienestar. Por ejemplo, una participación más alta de la mujer en la fuerza laboral aumenta la necesidad de cuidados complementarios, tanto para los niños como para las personas ancianas, pero al mismo tiempo incrementa las cotizaciones a los sistemas de pensión.

Los gobiernos pueden desempeñar un rol fundamental para promover la apertura y la equidad en su propia fuerza laboral. Las políticas para establecer las reglas del juego del sector público incluyen reglas de igual salario, capacitación en liderazgo y programas de asesoría para las mujeres, disposiciones flexibles en el trabajo y la provisión formal de cuidado de los hijos. Además, la adopción de estas políticas crea una fuerza laboral en el sector público más representativa de la población general y más consciente de las necesidades de los ciudadanos, lo cual mejora la calidad de los servicios e impulsa la productividad laboral en la medida en que los gobiernos cuentan con un acervo de talentos más amplio.

En ALC, en promedio, 50% de los empleados públicos son mujeres. A pesar de que esta figura no varía mucho entre países, solamente sobrepasa el 50% en Argentina y Chile, en donde las mujeres representan el 56% y 55% de los puestos públicos, respectivamente. En países miembros de la OCDE, esta figura es en promedio 57%. Entre 2001 y 2010, la proporción de mujeres en el sector publico incremento en 2,7 puntos porcentuales en países miembros de la OCDE y 1,9 p.p. en ALC. Cabe señalar que los datos no demuestran en qué medida las mujeres ocupan puestos administrativos de dirección en la administración pública (véase la sección sobre las mujeres en la política).

A pesar de que mujeres ahora representen un porcentaje más alto de los empleados en la administración pública, mujeres en la fuerza laboral del sector público, como porcentaje de la fuerza laboral femenina, disminuyó ligeramente durante la última década. Entre 2001 y 2010, por ejemplo, el empleo de las mujeres en el sector público bajó de un 13,3% a un 12,7%, mientras que el porcentaje de hombres permaneció casi estable. Este resultado puede ser debido a que las mujeres en ALC han entrado la fuerza laboral a un paso más acelerado que los hombres, incrementando la fuerza laboral femenina significativamente más en la última década. En cambio, la proporción de mujeres empleadas en la administración pública en los países de la OCDE aumentó en 1,8 p.p. entre 2001 y 2010, mientras que el número de hombres empleados en el sector público disminuyó en 1,3 p.p.

Metodología y definiciones

Los datos para las mujeres en la administración pública se refieren a 2001 y 2010 y fueron recopilados por la Organización Internacional del Trabajo (OIT). El sector de la administración pública comprende todos los niveles de gobierno (central, estatal, regional y local), e incluye a todas las unidades del gobierno central, estatal o local; todos los fondos de la seguridad social en cada nivel del gobierno; y todas las instituciones sin fines de lucro que no pertenecen al mercado, y que son controladas y principalmente financiadas por instituciones públicas. La fuerza laboral comprende a todas aquellas personas que cumplen los requisitos para ser incluidas entre los empleados o los desempleados.

Otras lecturas

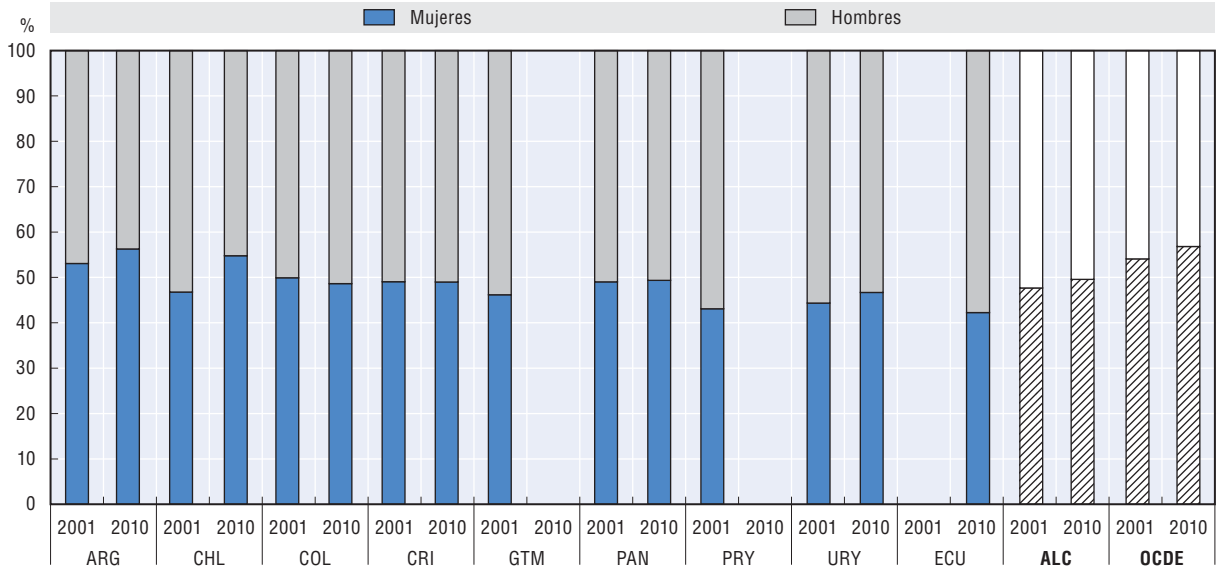
Elborgh-Woytek, M. et al. (2013), *Women, Work, and the Economy: Macroeconomic Gains from Gender Equity,* Fondo Monetario Internacional, Washington, DC.

OCDE (2012), *Closing the Gender Gap: Act Now*, Publicaciones de la OCDE, París, *http://dx.doi.org/10.1787/9789264179370-en*.

Notas para los gráficos

3.3, 3.4 y 3.5: Los datos para Argentina son de 2003 y 2006, en lugar de 2001 y 2010. Los datos para Panamá son de 2002 y 2007, en lugar de 2001 y 2010. Los datos para Uruguay son de 2006, en lugar de 2010. Los datos para Brasil son de 2004 y 2009, en lugar de 2001 y 2010. Los datos para México son de 2009, en lugar de 2010. Los datos para Perú son de 2004 y 2007, en lugar de 2001 y 2010. Los datos para Ecuador son de 2000 y 2008, en lugar de 2001 y 2010. Los datos para Guatemala son de 2004, en lugar de 2001. Los datos para Paraguay son de 2002, en lugar de 2001. Para Perú, los datos sobre la fuerza laboral provienen del Instituto Nacional de Estadística e Informática y abarcan las principales ciudades y Lima metropolitana. Los datos excluyen a los menores de 15 años.

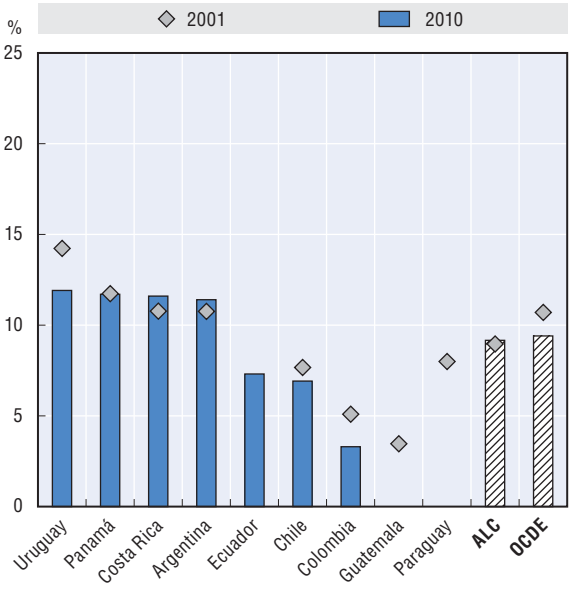
3.3. Proporción del empleo en la administración pública correspondiente a mujeres y hombres (2000 y 2010)



Fuente: Base de datos LABORSTA de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933091486

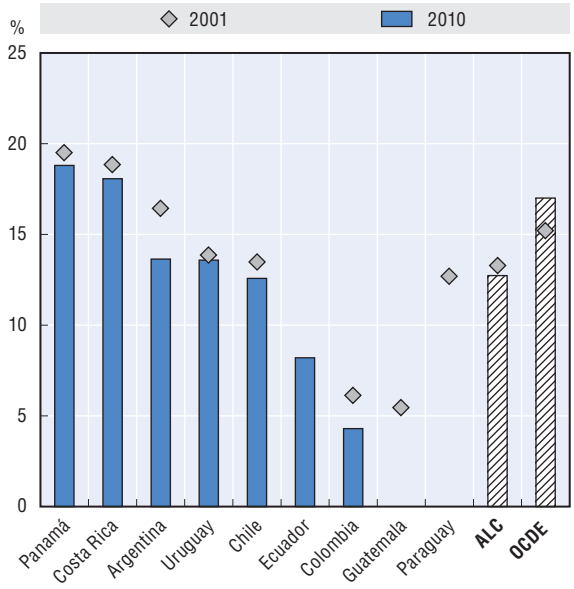
3.4. El empleo de los hombres en la administración pública como porcentaje del total de la fuerza laboral masculina (2001 y 2010)



Fuente: Base de datos LABORSTA de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933091505

3.5. El empleo de las mujeres en la administración pública como porcentaje del total de la fuerza laboral femenina (2001 y 2010)



Fuente: Base de datos LABORSTA de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933091524

Aumentar la participación de las mujeres en la política brinda múltiples beneficios a los países en desarrollo, donde el empoderamiento de las mujeres tiene el potencial para aumentar el bienestar económico y social. Una mayor representación de las mujeres en la política puede llevar a la promoción de una mayor igualdad de género, y a la vez mejorar la calidad y la sensibilidad de las políticas públicas al centrar la atención en temas como la igualdad de los salarios, el equilibrio trabajo-vida cotidiana, y la violencia de género.

En la mayoría de los países de ALC las transformaciones sociales, culturales y políticas de la última década han llevado a aumentar la participación de las mujeres en la política. Actualmente, la región de ALC tiene más jefas de Estado femeninas que cualquier otra región del mundo, ya que hoy en día hay cinco mujeres que ostentan la jefatura del Estado. Sin embargo, las mujeres siguen siendo muy escasamente representadas como directoras de ministerios sectoriales y en el Parlamento.

En 2012, como promedio, un 20% de los ministerios fueron liderados por mujeres. Ecuador era el país con más ministerios liderados por mujeres, con un 40%. Guatemala, Paraguay y Uruguay tenían el porcentaje más bajo, 7% o menos. Como promedio, la proporcion de mujeres como ministras aumentó 0,9 puntos porcentuales entre 2005 y 2012. Brasil, Ecuador y Panamá experimentaron los mayores incrementos (más de 15 p.p.). En comparación, el promedio de ministerios liderados por mujeres en los países de la OCDE en 2012 fue de 25%, mientras que en Noruega, Suecia y Finlandia supero el 50%.

Como promedio, en los países de ALC en 2013 las mujeres ostentaban el 20% de los escaños parlamentarios en la Cámara baja o Cámara única del Parlamento, en comparación con un 14% en 2002. Los porcentajes eran más altos en Costa Rica, Argentina, México y Ecuador, donde se superaba el umbral mínimo del 30% recomendado por las Naciones Unidas y la Unión Interparlamentaria. En Brasil y Panamá las mujeres ocupaban menos del 10% de los escaños. Entre 2002 y 2012 México y Ecuador experimentaron el mayor incremento de mujeres en el Parlamento (más de 16 p.p.), seguidos de Honduras (14 p.p.). Panamá es el único país que ha manifestado una ligera disminución de esta proporción. En comparación con los países de la OCDE, las mujeres en los países de ALC representan una proporción menor de escaños en el Parlamento. En 2012 la diferencia entre ambas regiones era de 5,6 p.p.

Los países de ALC han introducido cuotas para la representación parlamentaria. Sin embargo, la aplicación de estas cuotas varía, desde las que se aplican durante el proceso de nominación hasta cuotas basadas en resultados, por las cuales se reserva una cierta proporción o número de escaños en el Parlamento para las mujeres. En Argentina, República Dominicana y Ecuador, las cuotas tienen base constitucional. Ocho países de ALC también han alcanzado acuerdos voluntarios en relación con las cuotas de los partidos políticos. Las cuotas han sido eficaces para aumentar la representación femenina y proporcionar a las mujeres condiciones imparciales en lo que se refiere a la contratación y los ascensos.

Metodología y definiciones

Los datos sobre las ministras mujeres provienen de los carteles de "Mujeres en política" de la Unión Interparlamentaria. Los datos representan a las mujeres nombradas como ministras al 1 de enero de 2012 y al 1 de enero de 2005. Los datos muestran a las mujeres como porcentaje del total de ministros, entre ellos viceprimeros ministros y ministros. También se incluye a los primeros ministros/jefes de gobierno cuando tenían carteras ministeriales. Los vicepresidentes y jefes de gobierno o los organismos públicos se incluyen en el total.

Los datos para las mujeres parlamentarias se refieren a la Cámara baja o Cámara única del Parlamento y provienen de la base de datos *PARLINE*, de la Unión Interparlamentaria. Los datos se refieren al porcentaje de mujeres parlamentarias registrado al 31 de octubre de 2012 y al 25 de octubre de 2002. Las cuotas legislativas están consagradas en la ley electoral, en las leyes de los partidos políticos o en otras leyes comparables de un país. Los datos sobre las cuotas de género provienen de la base de datos *PARLINE* de la Unión Interparlamentaria y de la *Base de datos global de cuotas de mujeres* del Instituto para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA). La información corresponde al último año de elecciones en cada país.

Otras lecturas

Elborgh-Woytek, M. et al. (2013), *Women, Work, and the Economy: Macroeconomic Gains from Gender Equity,* Fondo Monetario Internacional, Washington, DC.

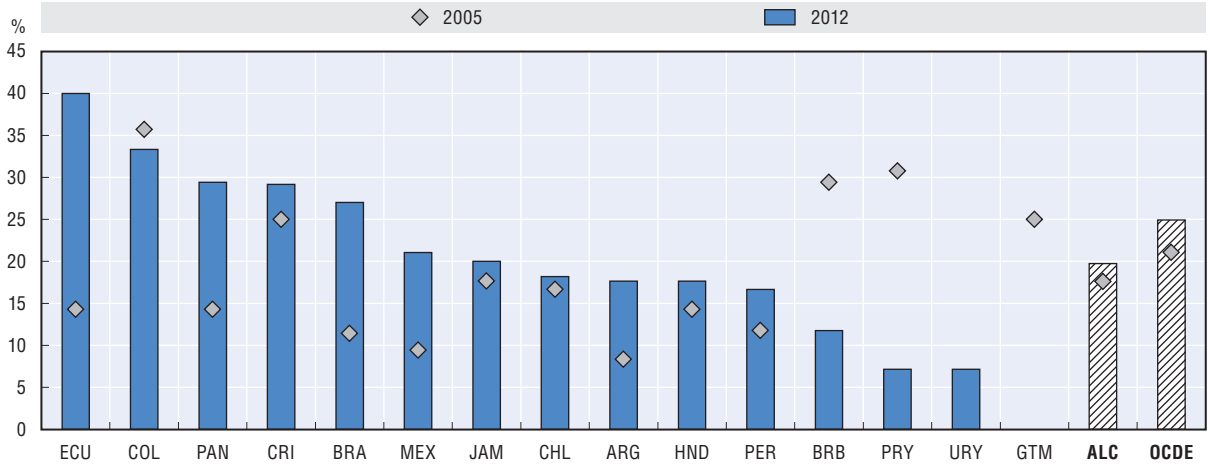
OCDE (2012), *Closing the Gender Gap: Act Now*, Publicaciones de la OCDE, París, *http://dx.doi.org/10.1787/9789264179370-en*.

Notas para los gráficos

3.6: Los datos corresponden a mujeres ministras nombradas al 1 de enero de 2012 y al 1 de enero de 2005.

3.7: Los datos para Bolivia, Ecuador, Barbados, Paraguay y Guatemala corresponden a los escaños ocupados en el Parlamento. Los datos para Ecuador corresponden a enero de 2013; sin embargo, la elección más reciente se celebró en febrero de 2014. Los datos para Brasil son del 23 de diciembre de 2002. Los datos de Ecuador son del 31 de enero de 2003. Los datos para Jamaica son del 1 de marzo de 2003. Los datos para la OCDE se refieren a la proporción de mujeres parlamentarias registradas al 31 de octubre de 2012 y al 25 de octubre de 2002.

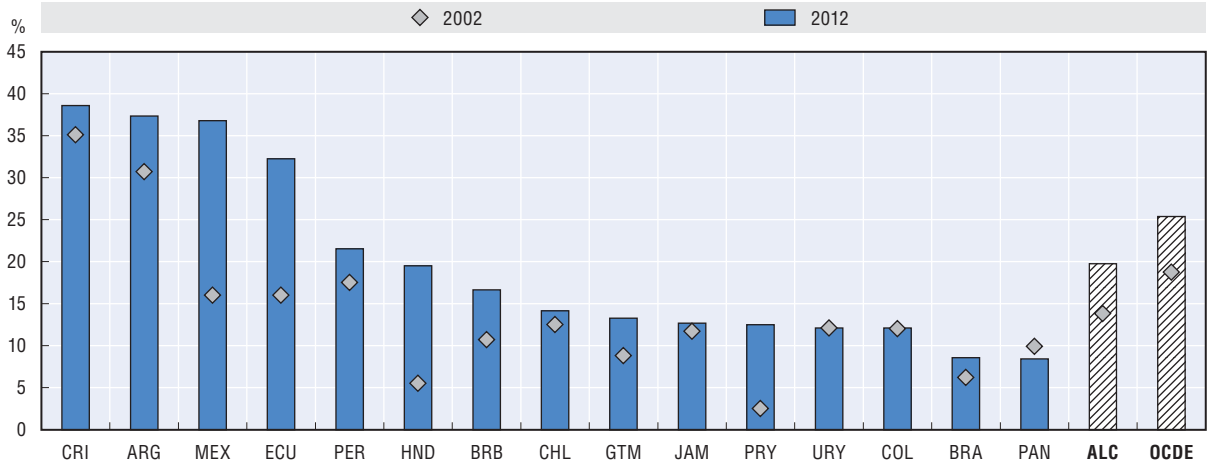
3.6. Proporción de mujeres ministras (2005 y 2012)



Fuente: "Mujeres en política" de la Unión Interparlamentaria, carteles de 2012 y 2005.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933091543

3.7. Proporción de mujeres parlamentarias: Cámara baja o Cámara única del Parlamento (2002 y 2012)



Fuente: Base de datos *PARLINE* de la Unión Interparlamentaria.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933091562

3.8. Tipo de cuotas legislativas para la participación de las mujeres y fundamentos legales (Cámara baja o Cámara única del Parlamento)

Tipo de cuota/principio legal	Constitutión	Ley	Voluntario
Escaños reservados			
Cuotas de candidatas en la legislación	Argentina, Ecuador, República Dominicana	Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay	
Cuotas de partidos politicos			Argentina, Chile, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, México, Paraguay, Uruguay

Fuente: Base de datos *PARLINE* de la Unión Interparlamentaria y la base de datos del proyecto de cuotas parlamentarias de IDEA.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933091961

Para maximizar el valor y la calidad de los bienes y servicios públicos, el sector público debe buscar contratar personal altamente cualificado para asumir las responsabilidades de gobierno. El nivel de compensación es un indicador del atractivo de los puestos del sector público y de la capacidad del gobierno para retener a las personas mejor preparadas. Aunque la compensación del personal directivo superior representa una parte pequeña del gasto público, tiene un valor simbólico, dado que proporciona un marco de incentivos para el personal que tiene un rol directivo en la elaboración y ejecución de las políticas del gobierno, y cuyo nombramiento se produce en condiciones especiales.

Las diferencias en los niveles de salario entre los países pueden deberse a las distintas estructuras organizacionales, a diferencias en el porcentaje de empleados altamente cualificados, en los niveles de antigüedad (número de años en el puesto), a la productividad total del sector público y a la participación de las mujeres en puestos superiores. El salario relativo al producto interno bruto (PIB) per cápita también puede ilustrar las diferencias en el desarrollo económico y en la distribución del ingreso entre los países.

El personal directivo D1 abarca a los funcionarios públicos superiores que llevan a cabo tareas por debajo del ministro o secretario de Estado, y el personal directivo D2 comprende a aquellos que se encuentran por debajo del personal directivo D1 (véase el anexo A, para más detalles). Como promedio, los niveles de compensación de los puestos D1 y D2 en los países de ALC representan 11,3 y 8,1 veces el PIB per cápita, respectivamente. Entre los países de ALC, las diferencias más grandes se encuentran en Colombia, México, Paraguay y Argentina, y la más pequeña en Costa Rica. Para enmarcar mejor estas cifras, cabe señalar que, en promedio, los países de ALC tienen diferenciales de compensación más grandes y menores niveles de PIB per cápita que los países de la OCDE. Además, las diferencias de los salarios altos podrían ser más predominantes en el sector privado debido a la presencia de un importante sector informal.

En promedio, la compensación anual del personal directivo superior de nivel D1 equivale a USD 166 339 según la paridad del poder adquisitivo (PPA), incluido el 9,2% de las cotizaciones sociales de los empleadores y el 13% para correcciones del tiempo de trabajo. La compensación total de los administradores de nivel D2 es de USD 113 727 PPA, incluidas las contribuciones sociales de los empleadores y las vacaciones. En comparación con los países de ALC, los niveles de compensación para los puestos D1 y D2 en los países de la OCDE son un 39% y un 54% más altos, respectivamente.

En promedio, en los países de ALC el personal directivo D1 gana un 46% más que el personal directivo D2. Esta diferencia es mayor que la de los países de la OCDE, donde la brecha llega al 32%. Sin embargo, hay una amplia gama en los diferenciales de salarios entre el personal directivo D1 y D2 de los países de ALC. La mayor diferencia entre posiciones se observa en Panamá, donde la compensación del personal directivo D1 es un 154% mayor que la del personal directivo D2. En Colombia la diferencia es del 14%. La gran variación entre los países se puede atribuir a diferentes regímenes de fijación de salarios y administración de las compensaciones. Por ejemplo, mientras Colombia aplica un sistema unificado de pagos y escalafones, Panamá tiene un régimen más flexible.

Metodología y definiciones

Los datos se refieren a 2011 y fueron recopilados por la Encuesta de la OCDE (2013) sobre la compensación de los empleados en los gobiernos centrales/federales en los países de ALC, y la Encuesta de la OCDE (2012) sobre la compensación de los empleados en los gobiernos centrales/federales de los países de la OCDE. Se contactó a los funcionarios de los ministerios centrales a través de la Red de Directores de Presupuesto en ALC.

Los datos corresponden a cinco ministerios de gobierno central/departamentos (Interior, Hacienda, Justicia, Educación, Salud). La clasificación y la definición de las ocupaciones constituyen una adaptación de la Clasificación Internacional Universal de Ocupaciones (CIUO), de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Los niveles de compensaciones se calculan mediante un promedio de la compensación del personal contratado.

La compensación total incluye sueldos y salarios, y las cotizaciones sociales de los empleadores, tanto capitalizadas como no capitalizadas. Las cotizaciones sociales se limitan al sistema de salud y de pensiones, con el fin de tener datos coherentes entre los países.

La compensación fue convertida a dólares de Estados Unidos utilizando la PPA para el PIB de las *Perspectivas de la Economía Mundial* del FMI. Los datos no han sido ajustados por horas trabajadas por semana, ya que se espera formal o informalmente que los directivos trabajen más horas, pero están ajustados para el número promedio de días de vacaciones.

Véase el anexo A, donde se presenta la metodología completa.

Otras lecturas

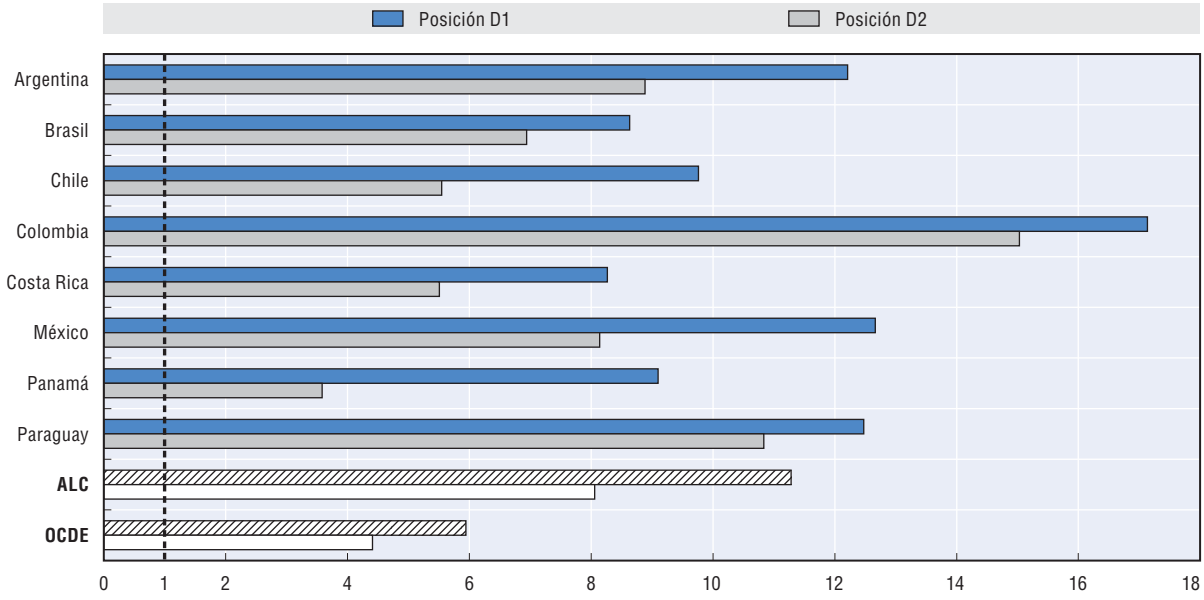
OCDE (2012), *Public Sector Compensation in Times of Austerity*, Publicaciones de la OCDE, París, *http://dx.doi.org/10.1787/9789264177758-en*.

Notas para los gráficos

3.9 y 3.10: El Ministerio de Justicia de Brasil pertenece al ministerio del Interior. Brasil proporcionó la compensación promedio. En Perú el promedio es el promedio entre los niveles mínimo y máximo, y no el verdadero promedio. No hay datos de D2. Para Panamá, los datos son de 2012. Para Paraguay los datos de D2 no incluyen el ministerio de justicia dado que el número de empleados no está disponible.

3.9. Compensación promedio anual de los directivos superiores en el gobierno central en relación con el PIB per cápita

Relación 2011

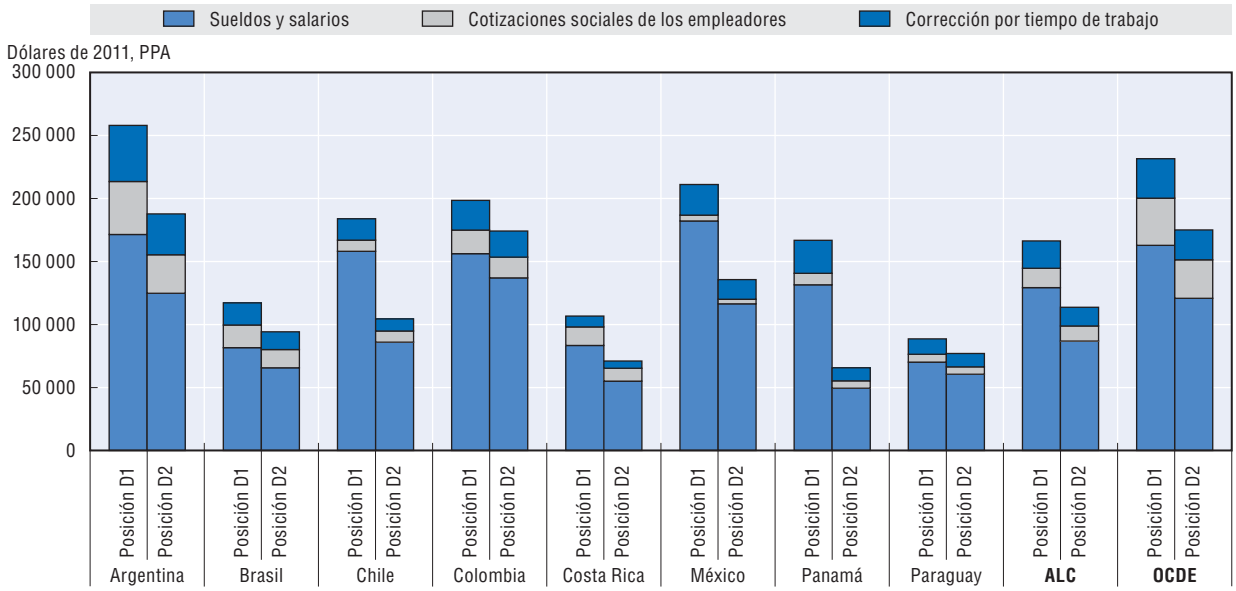


Fuentes: Para los países de ALC, los datos son de la Encuesta de la OCDE (2013) sobre la compensación de los empleados en los gobiernos centrales/federales y *Perspectivas de la Economía Mundial* del FMI. Para los países de la OCDE, los datos son de la Encuesta de la OCDE (2012) sobre la compensación de los empleados en los gobiernos centrales/federales, y de la base de datos de *STAN/National Accounts Statistics* de la OCDE.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933091581

3.10. Compensación promedio anual del personal directivo superior del gobierno central (2011)

Ajustado por diferencias en vacaciones



Fuentes: Para los países de ALC, los datos son de la Encuesta de la OCDE (2013) sobre la compensación de los empleados en los gobiernos centrales/federales y *Perspectivas de la Economía Mundial* del FMI. Para los países de la OCDE, los datos son de la Encuesta de la OCDE (2012) sobre la compensación de los empleados en los gobiernos centrales/federales, y de la base de datos de *STAN/National Accounts Statistics* de la OCDE.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933091600

El personal directivo medio cumple un rol esencial en las administraciones públicas, ya que se sitúa entre los directivos superiores y los profesionales. Son cruciales para la coordinación entre funciones de alto nivel y la ejecución de políticas y proyectos. Además, se encarga de implementar las reformas de gestión de los recursos humanos y crear confianza y establecer el diálogo social con todos los empleados públicos. El personal directivo D3 proporciona liderazgo y gestión de los equipos de profesionales en su ámbito particular. Elabora y gestiona presupuestos, controla el gasto y asegura el uso eficiente de los recursos. El personal directivo D4 formula y administra la asesoría de las políticas y controla la selección, la formación y el desempeño del personal.

En promedio, la compensación de un directivo medio D3 es 6,6 veces superior al PIB per cápita. De la misma manera, la compensación del personal directivo medio D4 es 4,4 veces superior al PIB per cápita. En los países de la OCDE la compensación promedio del personal directivo D3 y D4 en relación con el PIB es de 3,2 y 2,7 veces, respectivamente. Se debería subrayar que, en promedio, los países de ALC tienen una distribución menos equitativa del ingreso y tasas de pobreza más altas, y que una parte importante de la población trabaja en los mercados laborales informales. Además, las diferencias en los niveles de compensación también pueden deberse a diferencias en los mercados laborales nacionales y a disposiciones institucionales.

En términos absolutos, la compensación del personal directivo medio de nivel D3 en los países de ALC equivale aproximadamente a USD 94 092 PPA, de los cuales el 13,5% representa las cotizaciones sociales de los empleadores y el 17,2% representa el ajuste del tiempo de trabajo. La compensación total del personal directivo medio D4 es cercana a USD 61 739 PPA, incluidas las cotizaciones sociales de los empleadores y las vacaciones. La compensación total del personal directivo D4 es significativamente inferior a la del personal directivo superior, y representa solo el 37% de la compensación total del personal directivo D1. A su vez, la diferencia entre el personal directivo medio D3 y D4 es muy similar a la diferencia entre las dos posiciones superiores (véase la sección sobre la compensación del personal directivo superior). En comparación con los países de la OCDE, los niveles de compensación para los puestos D3 y D4 en los países de ALC son un 34% y un 84% más bajos, respectivamente.

Entre los países de ALC, Argentina y Colombia tienen los niveles de compensación más altos para los puestos D3. Costa Rica y Parguay, al contrario, tiene los niveles más bajos. En el caso del personal directivo D4, Argentina y México se destacan como los países con los más altos niveles de compensación, y Panamá el más bajo. Además, para ambos puestos, Argentina tiene la proporción más alta de cotizaciones sociales de los empleadores y México la más baja.

Metodología y definiciones

Los datos se refieren a 2011 y fueron recopilados por la Encuesta de la OCDE (2013) sobre la compensación de los empleados en los gobiernos centrales/federales en los países de ALC, y la Encuesta de la OCDE (2012) sobre la compensación de los empleados en los gobiernos centrales/federales de los países de la OCDE. Se contactó a los funcionarios de los ministerios centrales a través de la Red de Directores de Presupuesto en ALC.

Los datos corresponden a cinco ministerios de gobierno central/departamentos (Interior, Hacienda, Justicia, Educación, Salud). La clasificación y la definición de las ocupaciones constituyen una adaptación de la Clasificación Internacional Universal de Ocupaciones (CIUO), de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Los niveles de compensaciones se calculan mediante un promedio de la compensación del personal contratado.

La compensación total incluye sueldos y salarios, y las cotizaciones sociales de los empleadores, tanto capitalizadas como no capitalizadas. Las cotizaciones sociales se limitan al sistema de salud y de pensiones, con el fin de tener datos coherentes entre los países.

La compensación fue convertida a dólares de Estados Unidos utilizando la PPA para el PIB de las *Perspectivas de la Economía Mundial* del FMI. Los datos no han sido ajustados por horas trabajadas por semana, ya que se espera formal o informalmente que los administradores trabajen más horas, pero están ajustados para el número promedio de días de vacaciones.

Véase el anexo A, donde se presenta la metodología completa.

Otras lecturas

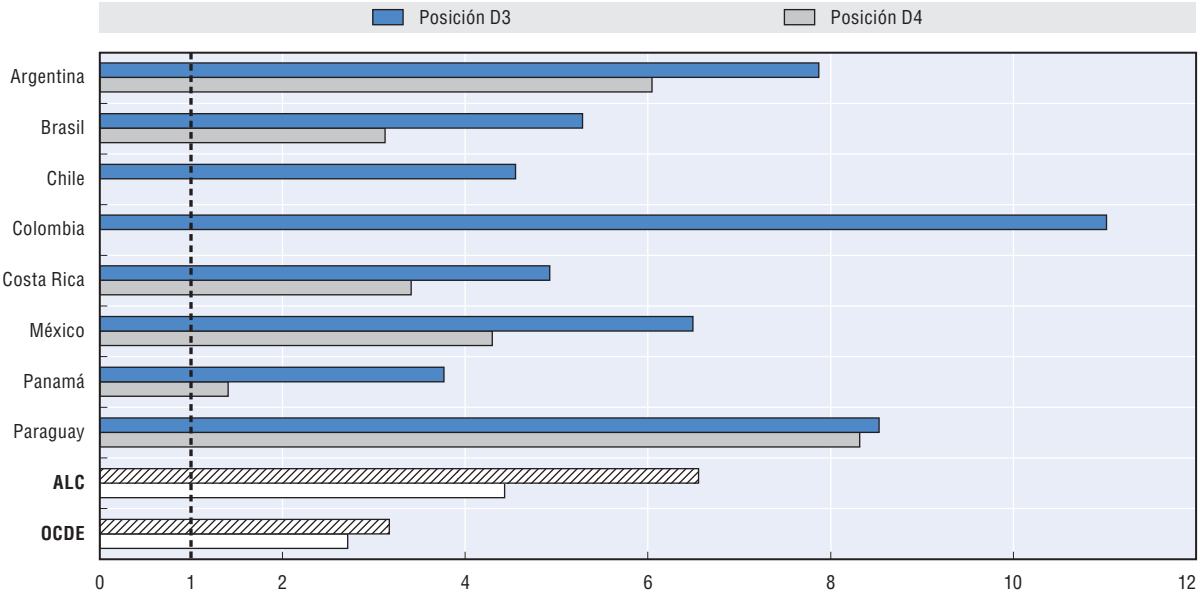
OCDE (2012), *Public Sector Compensation in Times of Austerity*, Publicaciones de la OCDE, París, *http://dx.doi.org/10.1787/9789264177758-en*.

Notas para los gráficos

3.11 y 3.12: El Ministerio de Justicia de Brasil pertenece al Ministerio del Interior. Brasil proporcionó la compensación promedio. Para Paraguay los datos de D3 y D4 no incluyen al Ministerio de Justicia, dado que el número de empleados no está disponible para esta categoría. Para Panamá, los datos son de 2012.

3.11. Compensación promedio anual del personal directivo medio en el gobierno central en relación con el PIB per cápita

Relación 2011

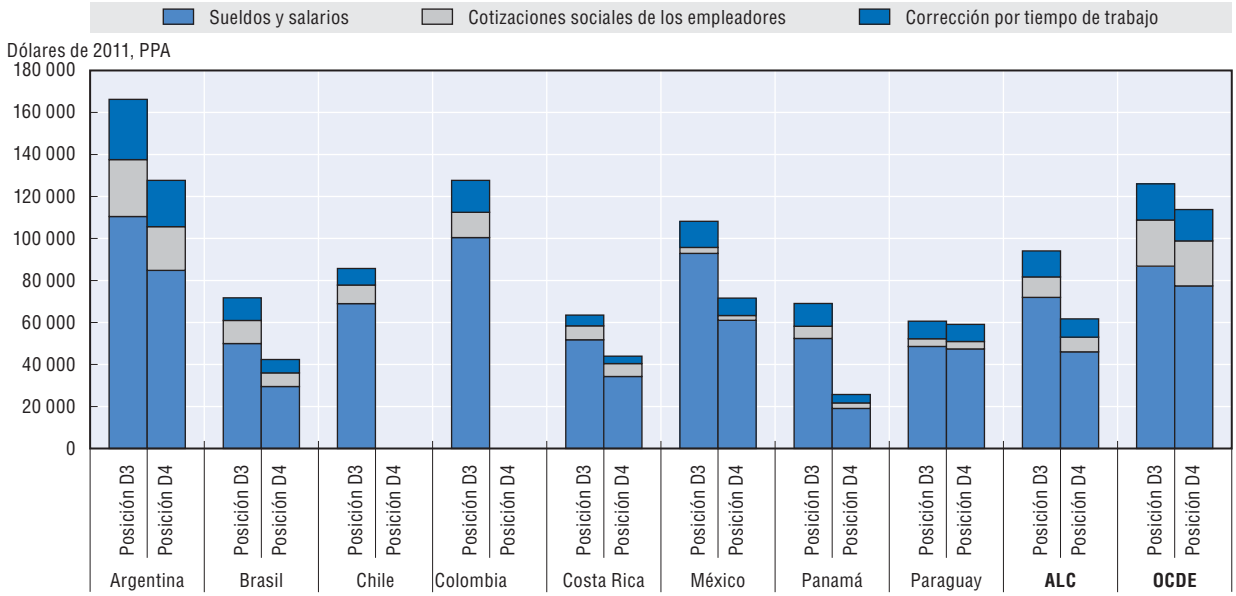


Fuentes: Para los países de ALC, los datos son de la Encuesta de la OCDE (2013) sobre la compensación de los empleados en los gobiernos centrales/federales y *Perspectivas de la Economía Mundial* del FMI. Para los países de la OCDE, los datos son de la Encuesta de la OCDE (2012) sobre la compensación de los empleados en los gobiernos centrales/federales, y de la base de datos de *STAN/National Accounts Statistics* de la OCDE.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933091619

3.12. Compensación promedio anual del personal directivo medio del gobierno central (2011)

Ajustado por diferencias en días de vacaciones



Fuente: Fuentes: Para los países de ALC, los datos son de la Encuesta de la OCDE (2013) sobre la compensación de los empleados en los gobiernos centrales/federales y *Perspectivas de la Economía Mundial* del FMI. Para los países de la OCDE, los datos son de la Encuesta de la OCDE (2012) sobre la compensación de los empleados en los gobiernos centrales/federales, y de la base de datos de *STAN/National Accounts Statistics* de la OCDE.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933091638

La administración de los profesionales en el gobierno central representa una tarea clave para la unidad de recursos humanos de los ministerios y departamentos. Los profesionales definidos como economistas y analistas de políticas desempeñan un rol crítico en los procesos de toma de decisiones de los gobiernos, y poseen competencias analíticas para evaluar las alternativas y asignaciones de las políticas sobre la base de la evidencia. Los profesionales senior y junior no tienen responsabilidades administrativas (más allá de dirigir un equipo de un máximo de tres personas).

Se pueden comparar los niveles de compensación en los países de ALC a partir de un análisis de los sueldos de los profesionales en relación con el PIB per cápita. Los profesionales senior en Paraguay (6 veces) y Brasil (5,4 veces) alcanzan los niveles de compensación más altos en relación con el PIB per cápita, mientras que Costa Rica (2,4 veces), México (2,2 veces) y Panamá (1,3 veces) experimentan los salarios relativos más bajos. Para los salarios de los profesionales junior, los hallazgos han sido similares. La evidencia de los países de ALC demuestra que, como promedio, los salarios de los profesionales en los países miembros de la OCDE son sustancialmente más bajos en relación al PIB per cápita, tanto en el caso de los profesionales senior como en el de los junior. Las diferencias entre los países se pueden atribuir a diversos factores de mercado que no están controlados.

Entre los países de ALC, los profesionales senior ganan en promedio cerca de USD 54 412 PPA, mientras que la compensación de los profesionales junior equivale a USD 39 425 PPA. Por otro lado, la compensación de los administradores senior (categoría D1) es tres veces más alta que la compensación de los profesionales senior. Para las dos categorías profesionales, los sueldos y salarios representan la parte más grande (77% y 76%, respectivamente) de la compensación anual media, ajustada por diferencias en las horas de trabajo y las vacaciones. La parte restante se divide en partes casi iguales entre las cotizaciones sociales de los empleadores y la corrección por el tiempo trabajado. La compensación de los profesionales es más baja en Costa Rica y Panamá, y más alta en Argentina. Además, Argentina tiene el mayor valor para la corrección del horario de trabajo (el aumento en el nivel de compensación cuando se corrige por el número de horas trabajadas por semana, los días legales o promedio de vacaciones a los que tienen derecho y el número de feriados públicos que rigen para la administración pública), mientras la corrección por tiempo no trabajado es casi inexistente en el caso de Chile.

Como promedio, los países de la OCDE recompensan a sus profesionales con compensaciones significativamente más altas que en los países de ALC, tanto en el caso de los profesionales senior (USD 89 202 PPA) como junior (USD 71 981 PPA). La compensación de los profesionales junior en los países de la OCDE equivale al 81% de la compensación promedio de los profesionales senior. La misma relación para los países de ALC muestra que los profesionales junior ganan un 72% de la compensación promedio de los profesionales senior.

Metodología y definiciones

Los datos se refieren a 2011 y fueron recopilados por la Encuesta de la OCDE (2013) sobre la compensación de los empleados en los gobiernos centrales/federales en los países de ALC, y la Encuesta de la OCDE (2012) sobre la compensación de los empleados en los gobiernos centrales/federales de los países de la OCDE. Se contactó a los funcionarios de los ministerios centrales a través de la Red de Directores de Presupuesto en ALC.

Los datos corresponden a cinco ministerios de gobierno central/departamentos (Interior, Hacienda, Justicia, Educación, Salud). La clasificación y la definición de las ocupaciones constituyen una adaptación de la Clasificación Internacional Universal de Ocupaciones (CIUO), de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Los niveles de compensaciones se calculan mediante un promedio de la compensación del personal contratado.

La compensación total incluye sueldos y salarios, y las cotizaciones sociales de los empleadores, tanto capitalizadas como no capitalizadas. Las cotizaciones sociales se limitan al sistema de salud y de pensiones, con el fin de tener datos coherentes entre los países.

La compensación fue convertida a dólares de Estados Unidos utilizando la PPA para el PIB de las *Perspectivas de la Economía Mundial* del FMI. Los datos no han sido ajustados por horas trabajadas por semana, ya que se espera formal o informalmente que los administradores trabajen más horas, pero están ajustados para el número promedio de días de vacaciones. Ver el anexo A para la metodología completa.

Otras lecturas

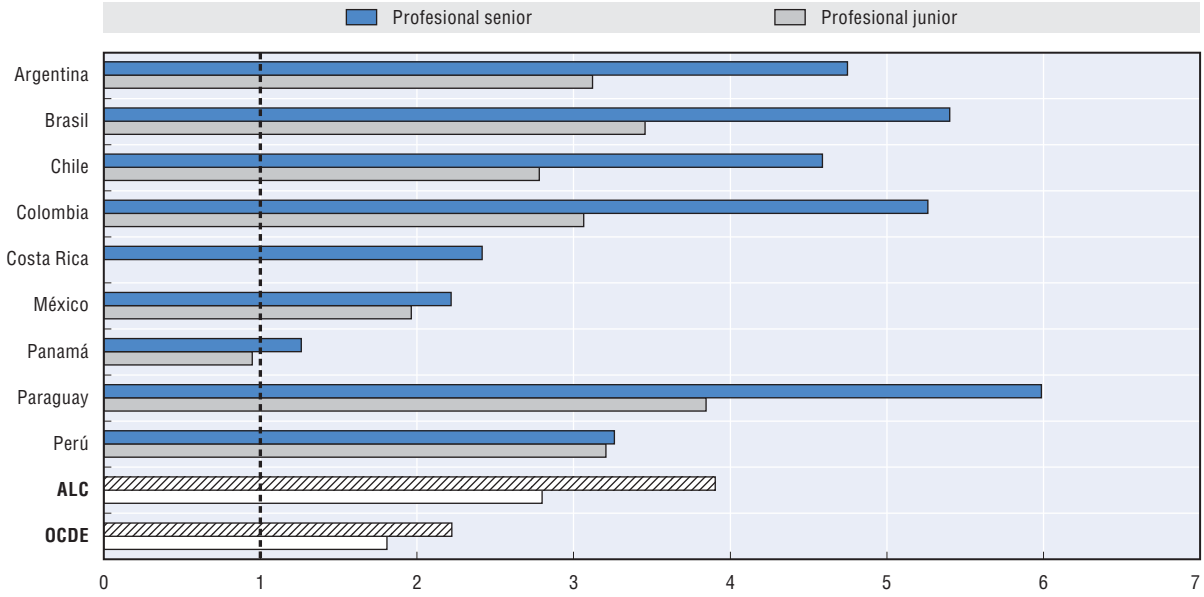
OCDE (2012), *Public Sector Compensation in Times of Austerity*, Publicaciones de la OCDE, París, *http://dx.doi.org/10.1787/9789264177758-en*.

Notas para los gráficos

3.13 y 3.14: El Ministerio de Justicia de Brasil pertenece al Ministerio del Interior. Para Brasil y Paraguay, el promedio se calcula suponiendo el mismo número de empleados en todos los ministerios (promedio no ponderado). Para Perú es el promedio aritmetico entre los niveles mínimo y máximo de compensación, y no el verdadero promedio. Para Costa Rica, los profesionales senior y junior están mezclados. Para Panamá, los datos son de 2012. Para Perú, los datos son de 2013.

3.13. Compensación promedio anual de los profesionales senior y junior en el gobierno central en relación con el PIB per cápita

Relación 2011

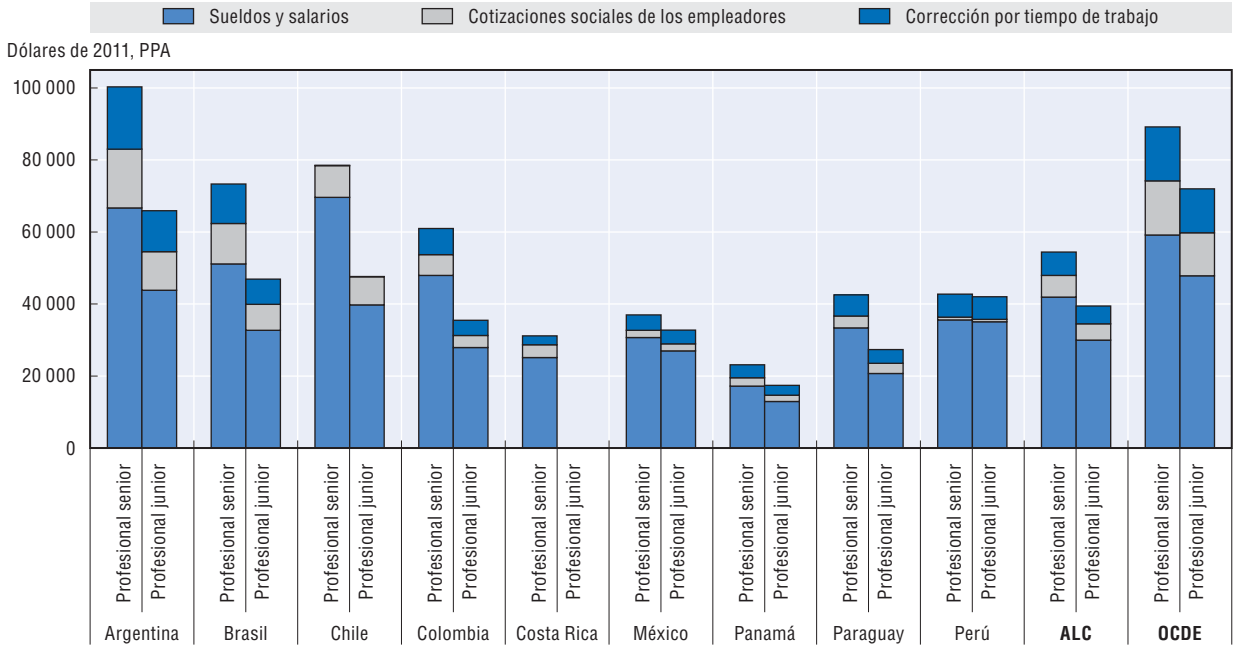


Fuentes: Para los países de ALC, los datos son de la Encuesta de la OCDE (2013) sobre la compensación de los empleados en los gobiernos centrales/federales y *Perspectivas de la Economía Mundial* del FMI. Para los países de la OCDE, los datos son de la Encuesta de la OCDE (2012) sobre la compensación de los empleados en los gobiernos centrales/federales, y de la base de datos de *STAN/National Accounts Statistics* de la OCDE.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933091657

3.14. Compensación promedio anual de los profesionales senior y junior en el gobierno central (2011)

Ajustado por diferencias en horarios de trabajo y vacaciones



Fuentes: Para los países de ALC, los datos son de la Encuesta de la OCDE (2013) sobre la compensación de los empleados en los gobiernos centrales/federales y *Perspectivas de la Economía Mundial* del FMI. Para los países de la OCDE, los datos son de la Encuesta de la OCDE (2012) sobre la compensación de los empleados en los gobiernos centrales/federales, y de la base de datos de *STAN/National Accounts Statistics* de la OCDE.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933091676

En los países de ALC la compensación del personal de apoyo administrativo en el gobierno central muestra la variación más baja entre países para los diferentes puestos del gobierno central. Ver el anexo A para información sobre las funciones de esta posición.

En 2011 la compensación del personal de apoyo administrativo en las oficinas públicas de los países de ALC era en promedio 1,9 veces el PIB per cápita, una proporción más alta que la de los países de la OCDE (1,2). Entre los países de ALC, Paraguay, Colombia y Brasil tienen los niveles más altos de compensación, mientras que Chile, Costa Rica y Panamá compensan a su personal de apoyo administrativo con menos generosidad en relación con el PIB per cápita.

En la región de ALC el personal de apoyo administrativo gana en promedio aproximadamente USD 24 924 PPA, cifra de la cual un 76% representa a los sueldos y salarios. Las cotizaciones de los empleadores y el valor monetario de la corrección del horario laboral (la cantidad de horas realmente trabajadas) cubren porciones menores (11% y 13%, respectivamente) de la compensación total anual media. Para contabilizar la totalidad de las contribuciones al sistema de seguridad social se deben sumar las contribuciones del empleado, las cuales están incluidas en el salario bruto. La estructura de la compensación total del personal de apoyo administrativo, en relación con los salarios y las cotizaciones sociales, varía de un país a otro. El consenso histórico, cultural y político en torno al financiamiento del sistema de seguridad social en su conjunto tiene una importancia significativa en las diferencias de la estructura de compensación. Las posiciones de secretariado en Argentina, Brasil y Colombia tienen los salarios más altos, mientras que Costa Rica y Panamá tienen los salarios más bajos para estos puestos en comparación con el promedio de ALC. El personal directivo superior (categoría D1) gana en promedio 6,7 veces más que el personal de apoyo administrativo.

En promedio, la compensación del personal de apoyo administrativo de las instituciones públicas en los países de la OCDE es sustancialmente más alta que en los países de ALC. Las posiciones de apoyo administrativo ganan alrededor de USD 50 500 PPA, casi dos veces más que el promedio de ALC. Las cotizaciones sociales de los empleadores también parecen representar una proporción mayor de la compensación total (17%) para los países de la OCDE, lo cual sugiere un mayor peso relativo de dichas contribuciones.

Metodología y definiciones

Los datos se refieren a 2011 y fueron recopilados por la Encuesta de la OCDE (2013) sobre la compensación de los empleados en los gobiernos centrales/federales en los países de ALC, y la Encuesta de la OCDE (2012) sobre la compensación de los empleados en los gobiernos centrales/federales de los países de la OCDE. Se contactó a los funcionarios de los ministerios centrales a través de la Red de Directores de Presupuesto en ALC.

Los datos corresponden a cinco ministerios de gobierno central/departamentos (Interior, Hacienda, Justicia, Educación, Salud). La clasificación y la definición de las ocupaciones constituyen una adaptación de la Clasificación Internacional Universal de Ocupaciones (CIUO), de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Los niveles de compensaciones se calculan mediante un promedio de la compensación del personal contratado.

La compensación total incluye sueldos y salarios, y las cotizaciones sociales de los empleadores, tanto capitalizadas como no capitalizadas. Las cotizaciones sociales se limitan al sistema de salud y de pensiones, con el fin de tener datos coherentes entre los países. La compensación se convirtió a dólares de EE.UU utilizando datos de las *Perspectivas de la Economía Mundial* del FMI. Los ajustes por horario laboral compensan las diferencias en el tiempo trabajado, teniendo en cuenta tanto el número promedio de días/horas laborales como la cantidad promedio de vacaciones.

Véase el anexo A, donde se presenta la metodología completa.

Otras lecturas

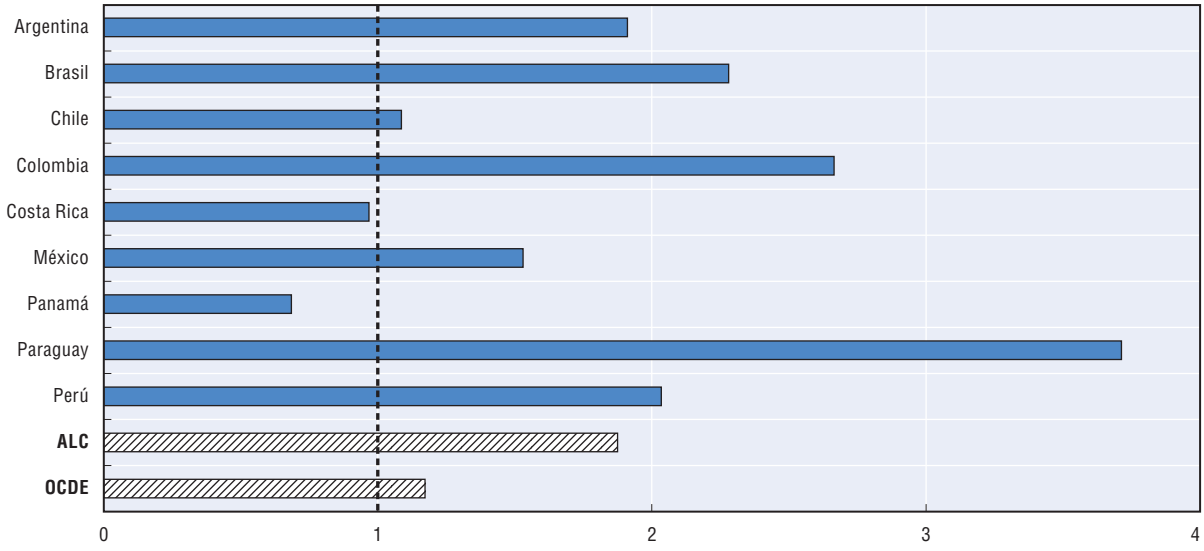
OCDE (2012), *Public Sector Compensation in Times of Austerity*, Publicaciones de la OCDE, París, *http://dx.doi.org/10.1787/9789264177758-en*.

Notas para los gráficos

3.15 y 3.16: El Ministerio de Justicia de Brasil pertenece al Ministerio del Interior. Para Brasil y Paraguay, el promedio se calcula uponiendo el mismo número de empleados en todos los ministerios (promedio no ponderado). En Perú, los datos son de 2013, y el promedio es el promedio entre los niveles mínimo y máximo, y no el verdadero promedio. Para Panamá, los datos son de 2012.

3.15. Compensación promedio anual de los puestos de secretaría en el gobierno central en relación con el PIB per cápita

Relación 2011

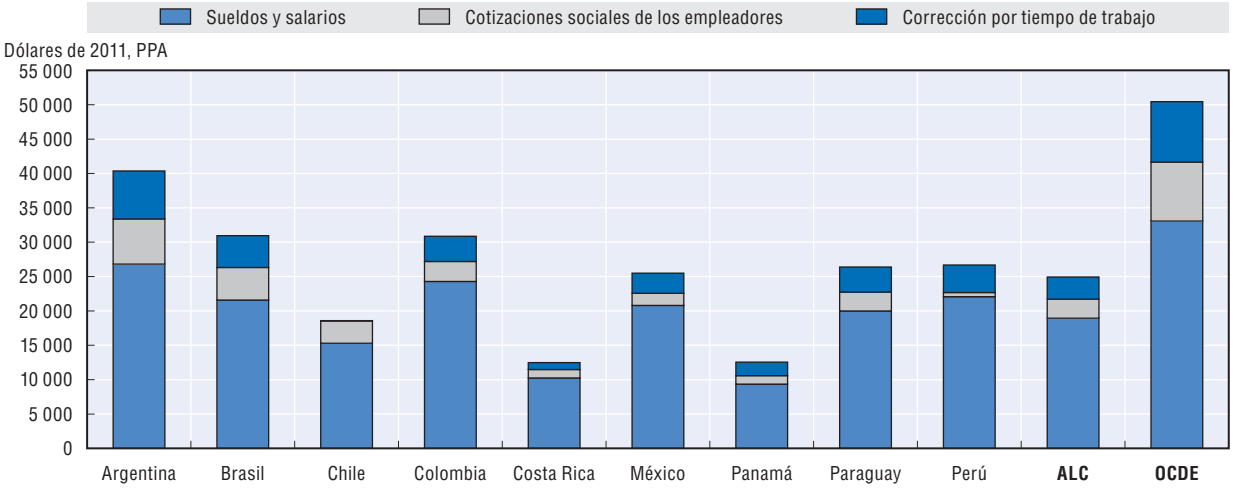


Fuentes: Para los países de ALC, los datos son de la Encuesta de la OCDE (2013) sobre la compensación de los empleados en los gobiernos centrales/federales y *Perspectivas de la Economía Mundial* del FMI. Para los países de la OCDE, los datos son de la Encuesta de la OCDE (2012) sobre la compensación de los empleados en los gobiernos centrales/federales, y de la base de datos de *STAN/National Accounts Statistics* de la OCDE.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933091695

3.16. Compensación promedio anual de los empleados en puestos de secretaría (2011)

Ajustado por diferencias en horarios de trabajo y vacaciones



Fuentes: Para los países de ALC, los datos son de la Encuesta de la OCDE (2013) sobre la compensación de los empleados en los gobiernos centrales/federales y *Perspectivas de la Economía Mundial* del FMI. Para los países de la OCDE, los datos son de la Encuesta de la OCDE (2012) sobre la compensación de los empleados en los gobiernos centrales/federales, y de la base de datos de *STAN/National Accounts Statistics* de la OCDE.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933091714

Panorama de las Administraciones Públicas:
América Latina y el Caribe 2014
Innovación en la gestión financiera pública
© OCDE 2014

Capítulo 4

Prácticas y procedimientos presupuestarios

Diversos factores pueden contribuir a la situación fiscal de un gobierno, entre ellos los gastos corrientes y las políticas tributarias; los costos del pago de la deuda; y factores socioeconómicos, macroeconómicos y ambientales. Los resultados fiscales exitosos son fundamentalmente el resultado de tres características: el desempeño general de la economía, el compromiso político con la disciplina fiscal y los arreglos institucionales para la elaboración del presupuesto.

Este capítulo se centra en estos tres últimos aspectos, dado que el buen funcionamiento de las instituciones presupuestarias constituye una condición necesaria para mejorar la salud fiscal, tener impuestos estables y garantizar la equidad intergeneracional.

En el capítulo se analizan rasgos institucionales clave, dentro del proceso presupuestario. Estos son: la existencia e implementación de restricciones presupuestarias bajo la forma de reglas fiscales, el uso de una perspectiva de mediano plazo del proceso presupuestario para garantizar que se tomen en cuenta las consecuencias a largo plazo de las decisiones presupuestarias, el grado de transparencia a lo largo del proceso presupuestario y la capacidad legislativa que asegure la supervisión del proceso presupuestario por parte del Congreso. Además, se consideran otros aspectos: el grado de autonomía delegada en las organizaciones del gobierno, el uso de información sobre desempeño, la existencia y relevancia de las preasignaciones presupuestarias, las normas de contabilidad y los requisitos de auditorías internas y, por último, la práctica y las limitaciones de las asociaciones público-privadas. A pesar de que estos son presentados como rasgos específicos de diseños presupuestarios sólidos, son complementarios y deberían verse como un paquete de prácticas y procedimientos sólidos.

Los resultados de este capítulo se basan en las respuestas de los países a las encuestas de la OCDE y representan su propia evaluación. Los índices compuestos representan cálculos de los miembros del equipo para resumir información discreta y cualitativa de las prácticas presupuestarias en indicadores agregados, que son más fáciles de interpretar que numerosas variables separadas. Los índices compuestos se calculan con el objetivo de profundizar el debate y, por consiguiente, pueden evolucionar a lo largo del tiempo.

Durante la última década, varios países de América Latina y el Caribe (ALC) han aprobado leyes de responsabilidad fiscal para mejorar la sostenibilidad y la transparencia de la política fiscal, así como también para aumentar la estabilidad macroeconómica. En este marco, algunos países han adoptado reglas fiscales que imponen restricciones de largo plazo a la política fiscal, a través de límites numéricos explícitos en los agregados fiscales. Las reglas fiscales normalmente abarcan los ingresos, los gastos, el equilibrio presupuestario o la deuda pública. Han sido creadas para ser observables y permanentes e independientementes de cambios de gobierno.

Mediante una restricción en la discrecionalidad del gasto, las reglas contribuyen a asegurar que los esfuerzos de consolidación se respeten en el corto plazo, lo cual conduce a una posición fiscal más sostenible en el mediano plazo. Además, las reglas ayudan a los gobiernos a demostrar su compromiso con el fortalecimiento de la base institucional de las leyes de responsabilidad fiscal.

No hay un único enfoque para las reglas fiscales, dado que deben tenerse en cuenta los factores económicos, políticos y sociales que influyen en la política fiscal de cada país. Además de determinar el tipo de regla adecuado, su objetivo, su capacidad anticíclica y sus cláusulas de escape, se debe también ajustar los procedimientos presupuestarios para alinearlos con la regla.

La mayoría de los países de ALC se inclina por reglas de equilibrio presupuestario, que pueden referirse al balance general, estructural o cíclicamente ajustado. Estas reglas contribuyen mayormente a reducir discrecionalidad presupuestaria y a asegurar la sostenibilidad de la deuda. Los países también han implementado reglas de gastos, sobre todo para limitar el tamaño del gobierno, y estas pueden aplicarse al gasto total, primario o corriente. Las reglas de la deuda son menos predominantes, aunque resultan muy eficaces para limitar el endeudamiento público y asegurar la sostenibilidad de la política fiscal a largo plazo. La mayoría de estas reglas se fundan en legislación primaria o secundaria. Ningún país ha implementado reglas de ingreso. Siete países aún no han implementado ningún tipo de regla fiscal. Esto muestra un marcado contraste con la prevalencia de las reglas fiscales entre los países miembros de la OCDE, sobre todo entre los países de la Unión Europea, que se han comprometido con la adopción de reglas de deuda y de equilibrio presupuestario y a consagrarlas en sus leyes o constituciónes.

Con el fin de garantizar el cumplimiento, muchos países tienen mecanismos de salvaguardia que definen los procedimientos en el caso de una desviación de la regla. Al seguir orientaciones explícitas y transparentes, los gobiernos son capaces de eludir la regla de una manera temporal y responsable, con el fin de no erosionar la credibilidad del instrumento y la sostenibilidad de la política fiscal.

Numerosos países de ALC han optado por mecanismos en que la entidad responsable de rebasar la regla debe implementar medidas correctivas o someter una propuesta al Legislativo definiendo las futuras medidas para corregir las desviaciones de la regla fiscal. Actualmente, Costa Rica no ha instituido mecanismos de vigilancia del cumplimiento.

Metodología y definiciones

Los datos corresponden a 2013, y se basan en las respuestas de los países a la Encuesta sobre prácticas y procedimientos presupuestarios de 2013 de la OCDE. Los encuestados fueron principalmente funcionarios superiores responsables del presupuesto en los países de ALC y en los países miembros de la OCDE. Las respuestas representan las evaluaciones de los propios países sobre prácticas y procedimientos actuales. Los datos se refieren solo a los gobiernos central/federal y excluyen las prácticas a nivel estatal/local.

Una regla fiscal numérica se define como una restricción permanente y de largo plazo de los agregados de política fiscal. La mayoría de las reglas fiscales se basa en tratados internacionales, decretos constitucionales o en la legislación básica. En casos excepcionales, las reglas fiscales se pueden basar en compromisos políticos. Sin embargo, el compromiso debe ser sólido y, eventualmente, implicar a todos los actores relevantes. En resumen, la regla fiscal está concebida para ser aplicada permanentemente por las administraciones posteriores.

Otras lecturas

BID (2012), *Las instituciones fiscales del mañana*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.

García López, R. y M. García Moreno (2010), *La gestión para resultados en el desarrollo*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.

Ter-Minassian, T. (2010), "Preconditions for a Successful Introduction of Structural Fiscal Balance-based Rules in Latin America and the Caribbean: A Framework Paper", Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.

Notas para los cuadros

4.1 y 4.2: No hay datos disponibles sobre reglas de gestión de la deuda en Perú. Barbados, Brasil, Costa Rica, República Dominicana, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras y Paraguay no tienen reglas fiscales establecidas. Las reglas de equilibrio fiscal de Colombia y Perú se basan en las bases de datos del FMI y no en respuestas directas. La regla de gestión de la deuda en Panamá se basa en las bases de datos del FMI y no en respuestas directas. Los datos para México y Chile se refieren a 2012.

4.2: Para la regla de gestión del gasto, Colombia también aplica un mecanismo de "castigo político".

4.1. Tipos y fundamentos legales de las reglas fiscales (2013)

	Regla(s) de gasto	Regla(s) de equilibrio presupuestario (déficit/superavit)	Regla(s) de deuda	Regla(s) de ingresos
Argentina	❒	❒		
Barbados	x	x	x	x
Brasil	❒		●	
Chile	❒	❒		
Colombia	❒	❒		
Costa Rica		❒		
República Dominicana	x	x	x	x
Ecuador	❒		❒	
El Salvador	x	x	x	x
Guatemala	x	x	x	x
Haití	x	x	x	x
Honduras	x	x	x	x
Jamaica		❒	❒	
México		❒		
Panamá		❒	❒	
Paraguay	x	x	x	x
Perú	❒	❒		
Total ALC	**6**	**8**	**4**	**0**
Total OCDE	**21**	**28**	**23**	**5**

● Constitución
■ Tratado internacional
❒ Legislación/derecho primario/secundario
✧ Reglas/políticas internas
❍ Compromiso político
x No aplicable
Fuente: OCDE (2013), Encuesta sobre prácticas y procedimientos presupuestarios.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933091980

4.2. Mecanismos de vigilancia de las reglas fiscales (2013)

Tipo de regla/mecanismos de corrección	Mecanismos de corrección automática	Propuestas con medidas correctivas presentadas al Legislativo	La entidad debe implementar medidas	Sanciones automáticas	Ninguno
Gastos		Argentina, Chile, Ecuador, Perú	Brasil, Colombia, Jamaica		
Equilibrio presupuestario		Argentina, Chile, Colombia, Perú	Jamaica , México, Panamá		Costa Rica
Deuda		Ecuador	Brasil, Jamaica, Panamá		
Ingresos					

Fuente: OCDE (2013), Encuesta sobre prácticas y procedimientos presupuestarios.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933091999

Junto con las leyes de responsabilidad fiscal, algunos países han implementado marcos de gasto de medio plazo (MTEF, por sus siglas en inglés) como una manera de vincular el proceso presupuestario con los objetivos macro de la política fiscal más allá del ciclo presupuestario anual. Los MTEF permiten que las autoridades adopten agregados presupuestarios consolidados así como también planes de gasto detallados, lo que normalmente abarca de tres a cinco años, incluye el año fiscal presupuestado, y combina techos anuales prescriptivos con estimaciones descriptivas para el futuro. Las estimaciones del gasto basadas en estrategias sectoriales y costos estimados definen la referencia para futuros presupuestos, mientras que un marco macrofiscal define techos de gasto para el gasto futuro.

La adopción de los MTEF tiene numerosos beneficios. Aseguran la disciplina fiscal, ya que el gasto público está limitado por los recursos disponibles. Los MTEF mejoran la eficacia del gasto público armonizando el mismo con las prioridades nacionales. Asimismo, permiten que los ministerios y organismos competentes tracen la dirección general de la política, y garantizan la predictibilidad de los flujos financieros, otorgando el tiempo para ajustar y planificar operaciones anuales y a varios años.

Uno de los grandes retos en la elaboración exitosa del MTEF consiste en asegurar que las estimaciones de gasto y los techos se basen en proyecciones de alta calidad. Debe haber tambien una coordinación activa con los ministerios competentes y los gobiernos subnacionales, a los cuales corresponden grandes niveles de gasto público.

La mayoría de los países de ALC ha adoptado algún tipo de marco presupuestario plurianual. Sin embargo, solo ocho países han adoptado un MTEF, tres de los cuales están estipulados en la legislación. Entre ellos, la profundidad y el enfoque de los MTEF varían considerablemente. Los techos del gasto oscilan entre dos y cinco años, y abarcan diferentes niveles de gastos. La mayoría de los techos de gasto abarcan el gasto total agregado para un período de tres años. Guatemala y Paraguay han establecido techos por organización, y Colombia tiene techos por programa.

Aunque Brasil, Ecuador, El Salvador y Perú no tienen MTEF, ciertos elementos dentro de sus procesos presupuestarios reflejan las prácticas de un MTEF. Por ejemplo, los ministerios competentes pueden trasladar fondos no utilizados o apropiaciones de un año al siguiente, lo cual facilita el presupuesto plurianual para gastos discrecionales, operativos y de inversiones. Argentina tiene elementos esenciales del MTEF, sin embargo solamente se usan para propositos informativos.

En la OCDE los MTEF están generalizados. En 2012 solo cuatro de sus 34 países miembros no tenían un MTEF. En comparación, nueve de 17 países de ALC encuestados no tenían un MTEF en 2013.

Metodología y definiciones

Los datos corresponden a 2013, y se basan en las respuestas de los países a la Encuesta de la sobre prácticas y procedimientos presupuestarios de 2013 de la OCDE. Los encuestados fueron principalmente funcionarios superiores responsables de los presupuestos en los países de ALC y en los países miembros de la OCDE. Las respuestas representan las evaluaciones de los propios países sobre prácticas y procedimientos actuales. Los datos se refieren solo a los gobiernos central/federal y excluyen las prácticas a nivel estatal/local.

Un MTEF se define como un marco para integrar la política fiscal y la elaboración de los presupuestos a mediano plazo. Las predicciones fiscales agregadas están vinculadas a estimaciones presupuestarias a mediano plazo por parte de los ministerios, lo cual refleja las políticas públicas existentes. Las estimaciones prospectivas de los gastos se convierten en la base de las negociaciones presupuestarias en los años que siguen al presupuesto, y las estimaciones prospectivas se concilian con los resultados finales en los informes de los resultados fiscales.

El índice compuesto contiene 10 variables que abarcan información sobre la existencia de una perspectiva a mediano plazo en el proceso presupuestario, el número de años que cubre esa estimación, los tipos de gastos incluidos en los marcos, la posibilidad de trasladar fondos no usados de un año al siguiente y cómo se supervisan esos fondos. El anexo B describe la metodología usada para construir este índice, incluidas las ponderaciones específicas asignadas a cada variable.

Otras lecturas

Banco Mundial (2013), "Beyond the Annual Budget: Global Experience with Medium Term Expenditure Frameworks", Banco Mundial, Washington, DC.

Filc, G. y C. Scartascini (2010), "Is Latin America on the Right Track? An Analysis of Medium-Term Frameworks and the Budget Process", Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.

García López, R. y M. García Moreno (2010), *La gestión para resultados en el desarrollo*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.

Notas para el cuadro y el gráfico

4.3 y 4.4: La legislación MTEF de Panamá no establece techos para el gasto. Jamaica implementó un MTEF por primera vez en 2013, limitado a siete ministerios. Los datos para Chile y México son de 2012.

4.4: El puntaje de Argentina, Brasil, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, Panamá, Perú y República Dominicana es 0, ya que informaron no tener un MTEF establecido.

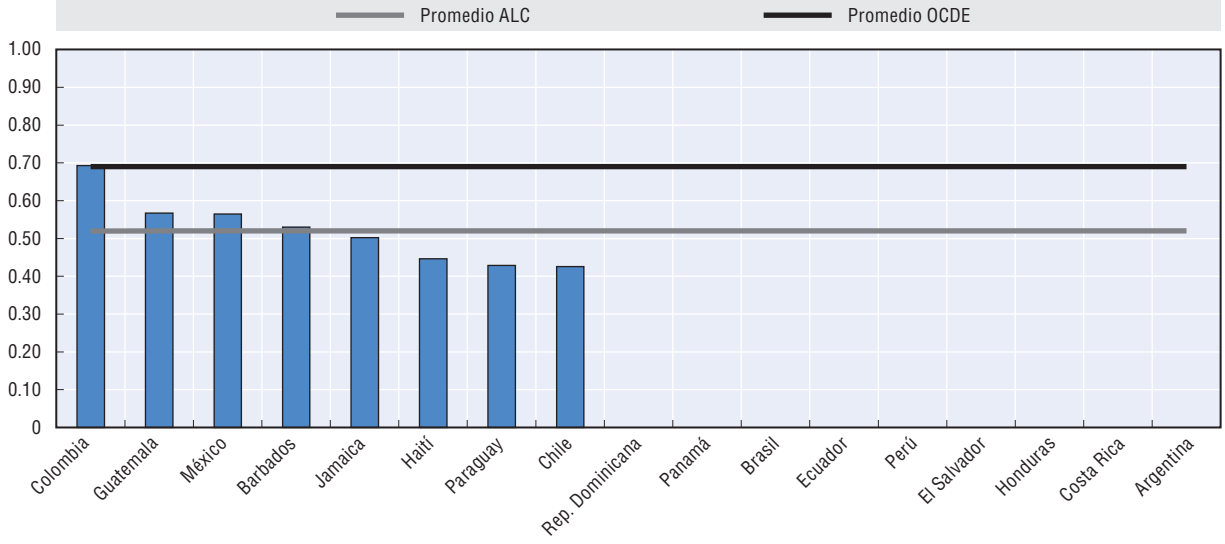
4.3. Perspectiva a mediano plazo en el proceso presupuestario a nivel del gobierno central (2013)

	Existencia y base legal de los MTEF	Plazo de los techos (incluido el año fiscal siguiente)	Objetivos de los techos del gasto		
			Gastos totales	Gastos por programa o sector	Gastos organizacionales
Argentina	❍	x	x	x	x
Barbados	✧	3 años	✓		
Brasil	❍	x	x	x	x
Chile	✧	3 años	✓		
Colombia	●	4 años		✓	
Costa Rica	❍	x	x	x	x
República Dominicana	❍	x	x	x	x
Ecuador	❍	x	x	x	x
El Salvador	❍	x	x	x	x
Guatemala	■	3 años			✓
Haití	✧	3 años	✓		
Honduras	❍	x	x	x	x
Jamaica	✧	5 años	✓		
México	●	5 años	✓		
Panamá	❍	x	x	x	x
Paraguay	✧	2 años			✓
Perú	❍	x	x	x	x
Total			**5**	**1**	**2**
● Sí, en una ley que estipula la existencia de un MTEF y techos para el presupuesto.	2				
■ Sí, en una ley que estipula la existencia de un MTEF que debería basarse en techos para el presupuesto	1				
❒ Sí, en una ley que estipula que los umbrales del gasto no deberían superar las estimaciones de medio plazo	0				
✧ Sí, en una estrategia que estipule el MTEF y/o techos presupuestarios	5				
❍ No	9				
x No aplicable (por ej., no hay MTEF)					

Fuente: OCDE (2013), Encuesta sobre prácticas y procedimientos presupuestarios.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933092018

4.4. Uso de una perspectiva a mediano plazo en el proceso presupuestario (2013)



Fuente: OCDE (2012 y 2013), Encuesta sobre prácticas y procedimientos presupuestarios.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933091733

A medida que los gobiernos comienzan a centrarse en los resultados como base de las decisiones para las asignaciones presupuestarias, el rol de los administradores en los ministerios y organismos competentes se vuelve cada vez más relevante. Delegar la autoridad en los administradores en lo que se refiere a la asignación de fondos dentro de sus propias dotaciones presupuestarias podría conducir a un gasto público más eficaz, dado que los directores de los organismos quizá sean los que están mejor situados para escoger la combinación más eficiente de insumos para llevar a cabo la misión institucional. Se espera que esto conduzca a la adopción de enfoques más integrales de la planificación anual y multianual. Además, definir claramente las expectativas y los recursos disponibles para los ministerios competentes puede facilitar la rendición de cuentas presupuestaria. La flexibilidad presupuestaria también puede desempeñar un rol importante debido a las condiciones económicas y prioridades políticas cambiantes.

Sin embargo, una flexibilidad y discreción presupuestaria excesiva puede conducir a la mala utilización de los recursos públicos. Principalmente, en los países de ingresos bajos y medios, los sublímites en las dotaciones globales sirven para alinear los gastos y los ingresos, garantizando la disponibilidad de los recursos públicos para futuras obligaciones de gasto. Además, los países que están particularmente sometidos a catástrofes naturales y shocks macroeconómicos inesperados se pueden beneficiar al tener un control más estricto de las finanzas públicas.

Un aspecto clave de la flexibilidad presupuestaria del Ejecutivo es la concesión de presupuestos operativos globales a los ministerios competentes. La mayoría de los países de ALC no han adoptado esta práctica. Con la excepción de Barbados, El Salvador, Guatemala y República Dominicana, las dotaciones globales en los países de ALC se ven acompañadas por sublímites en los salarios, el gasto de capital, los gastos de viaje y/o los gastos de administración de las oficinas. El alcance de las restricciones varía sustancialmente. Por ejemplo, en Honduras y Jamaica hay sublímites para todos los gastos operativos, mientras que en Haití y Paraguay solo se aplican a los salarios y sueldos.

Un traslado presupuestario es la capacidad de los ministerios competentes para transferir fondos o dotaciones no usadas de un año fiscal al siguiente. Esta forma de gasto permite a los ministros usar, con algunas restricciones, dotaciones presupuestarias anteriores para llevarlas a cabo al año fiscal siguiente. Solo cinco países de ALC tienen este tipo de disposición presupuestaria, sobre todo para los gastos operativos. En Centroamérica, solo El Salvador y Guatemala permiten el traslado de gastos operativos hasta un cierto umbral. En el caso de Brasil, se permite que los ministerios competentes trasladen los gastos en ambas categorías sin un umbral. Por otra parte, más del 75% de los países de la OCDE admiten estos traslados con o sin umbrales.

Solo 2 de los 17 países de ALC permite que los ministerios competentes se endeuden contra asignaciones futuras. En Ecuador se permite este tipo de flexibilidad para los gastos de inversión y hasta un cierto umbral. De la misma manera, muy pocos países miembros de la OCDE dejan que los ministerios competentes se endeuden contra asignaciones futuras. En 2012 esta práctica tuvo lugar en cuatro países por gastos operativos y en seis países por gastos de inversión, ambos hasta un cierto umbral.

Además es permitido en siete países ALC que los ministerios competentes utilicen ahorros por aumentos de eficiencia para financiar otros gastos. Esta practica puede generar incentivos a los ministerios competentes a reducir costos para poder asi reasignar fondos hacía actividades alternativas que forman parte de programas prioritarios.

Metodología y definiciones

Los datos corresponden a 2013, y se basan en las respuestas de los países a la Encuesta sobre prácticas y procedimientos presupuestarios de 2013 de la OCDE. Los encuestados fueron principalmente funcionarios superiores responsables de los presupuestos en los países de ALC y en los países miembros de la OCDE. Las respuestas representan las evaluaciones de los propios países sobre prácticas y procedimientos actuales. Los datos se refieren solo a los gobiernos central/federal y excluyen prácticas a nivel estatal/local.

La posibilidad de trasladar fondos se refiere al uso de una dotación no gastada más allá del plazo para el que se había concedido originalmente. Esto permite que los organismos responsables del gasto transfieran recursos no gastados del año fiscal anterior a la asignación presupuestaria del año en curso.

Otras lecturas

Cangiano, M., T. Curristine y M. Lazare (2013), *Public Financial Management and its Emerging Architecture*, Fondo Monetario Internacional, Washington, DC.

Lienert, I. y G. Liungman (2009), "Carry-Over of Budget Authority", Fondo Monetario Internacional, Washington, DC.

Notas para los cuadros

4.5 y 4.6: Los datos para Chile y México se refieren a 2012.

4.5: En Brasil solo se pueden trasladar los créditos abiertos en los últimos cuatro meses del año fiscal. En Guatemala los ministerios competentes pueden trasladar fondos no usados para gastos operativos o a apropiaciones solo cuando correspondan a fondos acumulados. En Perú los fondos no usados para gastos operativos pueden trasladarse si lo aprueba el Congreso; solo se puede trasladar el remanente de un determinado año fiscal cuando se trata de gastos de inversión. En El Salvador debe existir una documentación de apoyo sobre los compromisos futuros para permitir el traslado del gasto operativo.

4.6: Los datos para Haití no estan disponibles.

4.5. Capacidad de los ministerios competentes para trasladar fondos no usados y pedir prestado contra asignaciones futuras (2013)

	Número de sublímites en las apropiaciones globales del ministerio competente	Capacidad de los ministerios competentes para trasladar fondos o apropiaciones no usadas de un año al siguiente		Capacidad de los ministerios competentes de endeudarse contra apropiaciones futuras	
		Gasto operativo	Gasto de inversión	Gasto operativo	Gasto de inversión
Argentina	2	❍	❍	❍	❍
Barbados	0	❍	❍	❍	❍
Brasil	3 o más	●	●	❍	❍
Chile	3 o más	❍	❍	❍	❍
Colombia	1	❍	❍	■	■
Costa Rica	2	❍	❍	❍	❍
Ecuador	3 más	●	❍	❍	■
El Salvador	0	■	❍	❍	❍
Guatemala	0	■	❍	❍	❍
Haití	1	❍	❍	❍	❍
Honduras	3 o más	❍	❍	❍	❍
Jamaica	3 o más	❍	❍	❍	❍
México	3 o más	❍	❍	❍	❍
Panamá	2	❍	❍	❍	❍
Paraguay	1	❍	❍	❍	❍
Perú	1	■	■	❍	❍
Dominican Republic	0	❍	❍	❍	❍
Total ALC					
● Sí, sin umbral		2	1	0	0
■ Sí, hasta un cierto sin umbral		3	1	1	2
❍ No, no está permitido		12	15	16	15
Total OCDE					
● Sí, sin umbral		11	14	0	0
■ Sí, hasta un cierto sin umbral		10	11	4	6
❍ No, no está permitido		11	7	29	27
x No aplicable		1	1	0	0

Fuente: OCDE (2013), Encuesta sobre prácticas y procedimientos presupuestarios.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933092037

4.6. Posibilidad de conservar ahorros obtenidos por aumentos de eficiencia (2013)

	Capacidad de los administradores de organismos públicos de mantener los ahorros por aumentos de eficiencia guardados para financiar otros gastos
Sí, se usa hasta cierto punto	Brasil, Colombia, República Dominicana, Jamaica, Panamá, Paraguay, Perú.
No	Argentina, Barbados, Chile, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México.

Fuente: OCDE (2013), Encuesta sobre prácticas y procedimientos presupuestarios.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933092056

El presupuesto basado en resultados permite incorporar sistemáticamente datos de resultados en el proceso presupuestario, y muchos países de ALC han comenzado a usarlo. La implementación del presupuesto basado en resultados requiere adoptar sistemas de información de gestión financiera que faciliten la recopilación de datos de resultados, ajustar el proceso presupuestario para introducir la información en las asignaciones presupuestarias, establecer incentivos apropiados a nivel administrativo y desarrollar la capacidad institucional para llevar a cabo el proceso.

La adopción de sistemas de presupuestos basados en resultados en los países de ALC ha sido desigual. A pesar de que no existe un consenso sobre el tipo de régimen más óptimo a adoptar, la OCDE ha definido tres amplias categorías de sistemas de presupuestos basados en resultados: presupuestos presentacionales basados en resultados, en el cual la información sobre resultados se produce y se muestra junto a las asignaciones de financiamiento, pero no se utiliza necesariamente en las decisiones de gasto; presupuestos informados basados en resultados, en cuyo caso la información influye explícitamente en la asignación de recursos; y presupuestos basados en resultados, en cuyo caso el financiamiento está estrictamente vinculado con la producción y los resultados. La mayoría de los países se sitúa en la primera categoría, enfocándose principalmente en aprobar e implementar leyes relacionadas con la administración financiera, elaborando indicadores de resultados y creando un sistema de gestión financiera. Además, los resultados deficientes rara vez se vinculan a la disminución del presupuesto; en la mayoría de los casos, tiene como consecuencia un seguimiento más intenso, y a veces se hacen públicos.

La mayoría de los países han adoptado marcos unificados de presupuesto basados en resultados a nivel de gobierno, que se aplican uniformemente a los organismos públicos con el fin de proporcionar directrices generales. Colombia, El Salvador, Honduras y República Dominicana son los únicos países que no poseen un marco a nivel del gobierno central, pero tienen un sistema descentralizado en el que los ministerios competentes desarrollan sus propios marcos de presupuesto basado en resultados. En los países de la OCDE la práctica suele estar descentralizada. Es habitual que los ministerios competentes apliquen sus propias prácticas de presupuesto basado en resultados en la asignación de sus dotaciones presupuestarias a través de los organismos/divisiones.

Los datos financieros constituyen el principal tipo de información de los resultados utilizada en las negociaciones presupuestarias en ALC y numerosos países emplean información estadística para informar las decisiones de asignación. Pocos países usan información independiente sobre resultados de organizaciones y/o de programas no solicitados durante las negociaciones presupuestarias y solamente algunos países llevan a cabo revisiones del gasto que identifican ahorros presupuestarios específicos en diferentes niveles de gobierno. Brasil es el único país que utiliza todas las formas de información internas de manera consistente. En los países de la OCDE la información que más se utiliza en las negociaciones presupuestarias abarca las medidas de los insumos, como los datos financieros y operativos.

Metodología y definiciones

Los datos corresponden a 2013, y se basan en las respuestas de los países a la Encuesta sobre presupuesto basado en resultados de 2013 de la OCDE. Los encuestados fueron principalmente funcionarios superiores responsables de los presupuestos en los países de ALC y en los países miembros de la OCDE. Las respuestas representan las evaluaciones de los propios países sobre prácticas y procedimientos actuales. Los datos se refieren solo a los gobiernos central/federal y excluyen prácticas de presupuesto basado en resultados a nivel estatal/local.

Las revisiones del gasto constituyen un tipo específico de evaluaciones encargadas de identificar los ahorros presupuestarios en el gobierno.

El *OECD Value for Money Project* distingue las revisiones del gasto de otro tipo de evaluaciones a través de tres grandes características:

1. Las revisiones del gasto analizan la eficacia y eficiencia de los programas bajo los niveles actuales de financiamiento, examinan el efecto potencial de niveles alternativos de financiamiento y pueden ser de naturaleza funcional y/o estratégica.
2. El procedimiento de revisión es responsabilidad del ministerio de Hacienda o de la oficina del Primer Ministro.
3. El seguimiento se decide durante el proceso presupuestario.

Este índice compuesto contiene 11 variables que abarcan información sobre la disponibilidad y tipo de información sobre resultados desarrollada, procesos para monitorear e informar sobre los resultados, y si se usa (y cómo) información sobre resultados en las negociaciones presupuestarias y en la toma de decisiones por parte de las autoridades presupuestarias centrales, los ministerios competentes y los políticos. El anexo B contiene una descripción de la metodología utilizada para construir este índice.

Otras lecturas

BID (2008), "Presupuesto basado en resultados: conferencia internacional", Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.

BID (2012), "Las instituciones fiscales del mañana", Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.

Filc, G. y C. Scartascini (2012), "El presupuesto por resultados en América Latina: condiciones para su implantación y desarrollo", Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.

Nota para el cuadro y el gráfico

Los datos para Chile y México corresponden a 2011.

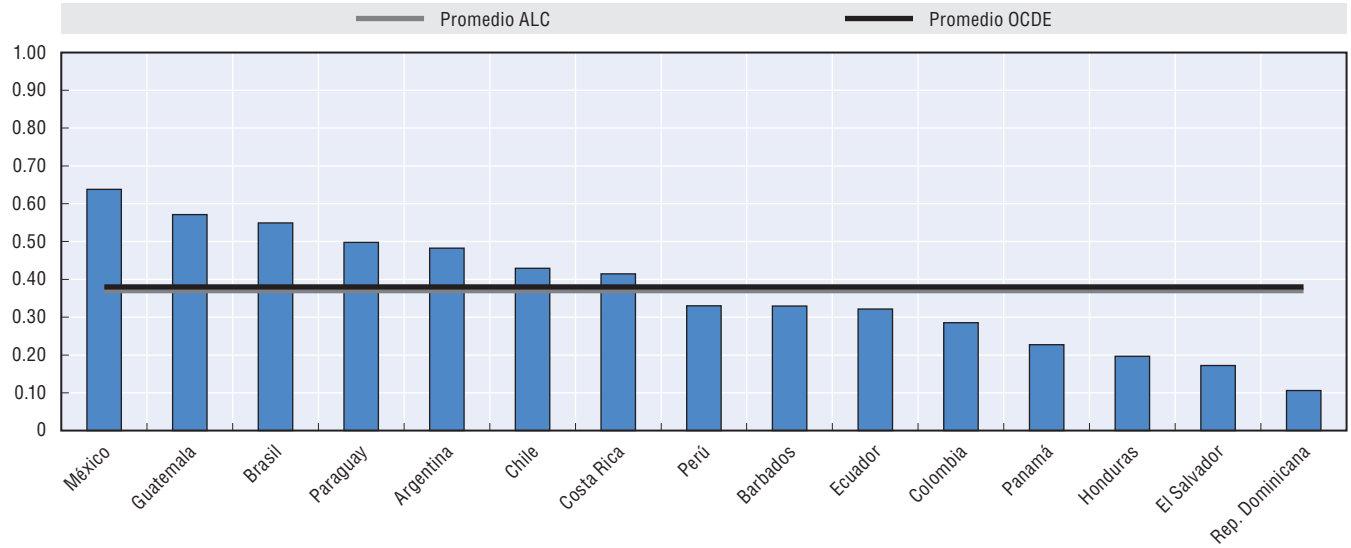
4.7. Prácticas de presupuesto basado en resultados a nivel del gobierno central (2013)

		Uso de la información sobre resultados en las negociaciones con CBA						Consecuencias para los malos resultados			
	Existencia de un marco estandarizado de presupuesto basado en resultados para el gobierno central	Datos financieros	Datos operativos e informes sobre resultados	Evaluaciones de resultados	Revisión de gastos	Información independiente sobre resultados	Información estadística	Sin consecuencias	Difusión de malos resultados organizacionales o del programa	Seguimiento más intenso de la organización y/o del programa	Reducción del presupuesto
Argentina	Sí	●	❒	✧	x	✧	✧	✧	■	✧	❒
Barbados	Sí	●	❒	❒	■	✧	■	✧	✧	■	❒
Brasil	Sí	●	●	●	●	❍	●	●	✧	✧	✧
Chile	Sí	●	❒	■	x	❒	❒	❒	●	❒	❍
Colombia	No, Ministerios/organismos competentes tienen marco propio	❒	x	❒	●	❒	✧	❍	✧	❍	❍
Costa Rica	Sí	■	❒	✧	❒	❍	❍	■	●	■	❍
Ecuador	Sí	●	■	■	●	❒	●	❍	✧	■	❒
El Salvador	No, Ministerios/organismos competentes tienen marco propio	●	●	■	■	✧	■	..	..	..	..
Guatemala	Sí	●	❍	●	❍	●	■	●	❒	●	❍
Honduras	No, Ministerios/organismos competentes tienen marco propio	❒	✧	❍	❍	❍	❒	■	❍	■	✧
México	Sí	●	●	■	●	❒	●	✧	●	●	✧
Panamá	Sí	●	❒	❍	●	❍	●	●	❍	✧	❍
Paraguay	Sí	■	■	❒	❍	❒	❒	❍	❒	❒	✧
Perú	Sí	●	■	✧	❍	❍	❒	❍	✧	■	✧
República Dominicana	No, Ministerios/organismos competentes tienen marco propio	●	■	❍	■	❍	■	..	..	..	..
Total											
● Siempre		11	3	2	5	1	4	3	3	2	0
■ Habitualmente		2	4	4	3	0	4	2	1	5	0
❒ Ocasionalmente		2	5	3	1	5	4	1	2	2	3
✧ Rara vez		0	1	3	0	3	2	3	5	3	5
❍ Nunca		0	1	3	4	6	1	4	2	1	5
x No aplicable (la información no ha sido elaborada o no tuvieron lugar las negociaciones)		0	1	0	2	0	0	0	0	0	0
.. No disponible		0	0	0	0	0	0	2	2	2	2

Fuente: OCDE (2013), Encuesta sobre presupuesto basado resultados.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933092075

4.8. Uso de prácticas de presupuesto basado en resultados a nivel del gobierno central (2013)



Fuente: OCDE (2013), Encuesta sobre presupuesto basado resultados; OCDE (2013), Encuesta sobre prácticas y procedimientos presupuestarios.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933091752

El presupuesto nacional es uno de los principales documentos de política publicados por el gobierno. Se trata de un instrumento para entender las prioridades y objetivos de política y comprender cómo la rama ejecutiva piensa administrar las finanzas públicas. La transparencia presupuestaria, según la define la OCDE, es la divulgación completa de la información fiscal relevante de manera oportuna y sistemática. Si bien los países pueden tener diferentes sistemas de presentación de informes presupuestarios, mejorar los niveles de transparencia a lo largo del proceso presupuestario (elaboración, aprobación y auditoría) es esencial para conservar la integridad del sector público y aumentar la participación ciudadana y de las organizaciones no gubernamentales (ONG) en el proceso presupuestario. La amplitud y la transparencia pueden eventualmente conducir a un mejor desempeño del sector público al facilitar el seguimiento de los gobiernos por parte de los ciudadanos y minimizar el uso inadecuado e ineficiente de los recursos públicos.

Diversos factores influyen en el alcance de la divulgación del presupuesto, a saber: los esfuerzos gubernamentales para asegurar la calidad e integridad de la información, el marco legal que regula la divulgación de información, la existencia de una clara cadena de responsabilidad dentro del proceso presupuestario, y el grado de participación del Legislativo en el mismo. Se trata de elementos básicos que subyacen a la transparencia de dicho proceso.

La información incluida en el presupuesto ejecutivo está aumentando en los países de ALC. Más de tres cuartas partes de los países de ALC encuestados publican los objetivos de mediano plazo de las políticas fiscales del gobierno, así como también la propuesta de presupuesto. Por otro lado, la mayoría de los países de ALC, con la excepción de Barbados y Jamaica, producen un informe pre-presupuestario, que se publica antes de la propuesta del presupuesto, cuyo fin es estimular el debate sobre los agregados presupuestarios y su efecto potencial en la economía. Ocho países de ALC publican la metodología y los supuestos macroeconómicos que subyacen a la elaboración del presupuesto. Estos supuestos determinan los cálculos presupuestarios. Si fallan en reproducir la realidad de manera adecuada, puede haber consecuencias en el déficit/superávit del gobierno y en su capacidad de defender los objetivos fiscales y la solidez de la política macroeconómica. Aunque la mayoría de los países de ALC utiliza modelos para llevar a cabo un análisis de sensibilidad, Brasil, México y Paraguay son los únicos que presentan públicamente esta información.

Más allá de proporcionar información presupuestaria al público, ciertos gobiernos elaboran presupuestos ciudadanos, que son documentos resumidos y fáciles de entender sobre las principales características del presupuesto anual, tal como se presentan al Legislativo, incluidas las explicaciones y definiciones de términos técnicos. Además de informar y explicar las decisiones presupuestarias con sencillez y claridad, los presupuestos ciudadanos pueden contribuir a facilitar los análisis de la política y promover la rendición de cuentas. En ALC el 59% de los países encuestados publican presupuestos ciudadanos, en comparación con un porcentaje más bajo entre los países miembros de la OCDE (47%).

Metodología y definiciones

Los datos corresponden a 2013, y se basan en las respuestas de los países a la Encuesta sobre prácticas y procedimientos presupuestarios de 2013 de la OCDE. Los encuestados fueron principalmente funcionarios superiores responsables del presupuesto en los países de ALC y en los países miembros de la OCDE. Las respuestas representan las evaluaciones de los propios países sobre prácticas y procedimientos actuales. Los datos se refieren solo a los gobiernos central/federal y excluyen las prácticas a nivel estatal/local.

Una circular presupuestaria es un documento/memorando emitido por la autoridad presupuestaria central para orientar a los ministerios/organismos competentes en la formulación de sus propuestas presupuestarias/estimaciones presupuestarias iniciales. Por ejemplo, una circular presupuestaria puede contener información u orientación sobre las reducciones automáticas de la productividad, los techos de gasto a mediano plazo o anuales, etc.

Una guía ciudadana del presupuesto se define como un resumen fácil de entender de los principales rasgos del presupuesto anual que se presenta al Legislativo. Debería ser un documento independiente que explique en qué consisten las propuestas presupuestarias anuales y cuáles son sus efectos previstos. Si bien contiene enlaces o referencias a documentos más detallados, la guía no debería requerir que los lectores se refieran a ellas, o que conozcan sus contenidos para entenderla.

Otras lecturas

Carlitz, R. (2013), "Improving Transparency and Accountability in the Budget Process: An Assessment of Recent Initiatives", en *Development Policy Review*, Vol. 31, S.1, pp. 49-67.

OCDE (2002), "OECD Best Practices for Budget Transparency", *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 1/3, Publicaciones de la OCDE, París, *http://dx.doi.org/10.1787/budget-v1-art14-en*.

Petrie, M. y J. Shields (2010), "Producing a Citizens' Guide to the Budget: Why, What and How?", *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 10/2, Publicaciones de la OCDE, París, *http://dx.doi.org/10.1787/budget-10-5km7gkwg2pjh*.

Nota para el cuadro y el gráfico

Los datos de Chile y México se refieren a 2012.

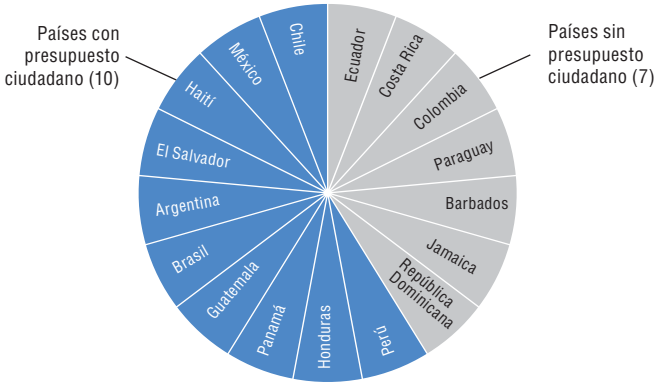
4.9. Información presupuestaria difundida públicamente (2013)

	Objetivos a medio plazo de la política fiscal	Propuesta de presupuesto	Presupuesto aprobado	Metodología y supuestos económicos para establecer proyecciones fiscales	Análisis de sensibilidad de modelos fiscales y/o macroeconómicos	Circular presupuestaria	Revisiones/análisis independientes de supuestos macroeconómicos	Informe prepresupuestario	Perspectiva de largo plazo de ingresos y gastos totales
Argentina	●	●	●	❍	x	❍	x	●	x
Barbados	●	❍	●	❍	x	❍	x	x	❍
Brasil	●	●	●	●	●	❍	x	●	x
Chile	●	●	●	●	❍	●	x	●	x
Colombia	●	●	●	●	❍	●	●	●	●
Costa Rica	●	●	●	●	❍	●	❍	●	x
República Dominicana	●	●	●	❍	❍	❍	x	●	x
Ecuador	●	●	●	●	❍	●	x	●	x
El Salvador	●	●	●	❍	❍	●	x	●	❍
Guatemala	●	●	●	❍	❍	●	❍	●	x
Haití	❍	●	●	❍	❍	❍	x	●	x
Honduras	●	●	●	❍	❍	●	❍	●	x
Jamaica	●	●	●	●	❍	❍	●	x	❍
México	●	●	●	●	●	❍	x	●	x
Panamá	❍	●	●	❍	❍	❍	❍	●	❍
Paraguay	x	●	●	●	●	●	x	●	x
Perú	●	●	●	❍	❍	❍	x	●	x
Total ALC									
● Disponible al público	14	16	17	8	3	8	2	15	1
❍ No disponible al público	2	1	0	9	12	9	4	0	4
x No applicable	1	0	0	0	2	0	11	2	12
Total OCDE									
● Disponible al público	31	32	32	27	20	17	16	14	14
❍ No disponible al público	1	0	0	6	11	14	9	3	3
x No applicable	1	1	1	0	2	2	8	16	16

Fuente: OCDE (2013), Encuesta sobre prácticas y procedimientos presupuestarios.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933092094

4.10. Uso del presupuesto ciudadano (2013)



Fuente: OCDE (2013), Encuesta sobre prácticas y procedimientos presupuestarios.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933091771

La Legislatura desempeña un rol crucial en el proceso presupuestario. La presentación del presupuesto y de la documentación relacionada ante el Legislativo suelen ser la primera oportunidad de escrutinio público de las prioridades de un gobierno. Por lo tanto, se convierte en un componente esencial para la transparencia y la rendición de cuentas sobre las finanzas públicas. Para participar de manera significativa en el proceso presupuestario, en lugar de solo dar un visto bueno, el Legislativo requiere información fiable y no sesgada, por ejemplo: unidades de investigación presupuestarias especializadas dentro del Congreso/Parlamento, u oficinas presupuestarias del Congreso/Parlamento independientes (PBO, por sus siglas en inglés). Por otro lado, entre los países miembros de la OCDE, la creación de consejos fiscales se ha vuelto bastante habitual.

De los 17 países de ALC encuestados, 14 ponen a disposición del Congreso/Parlamento medios de apoyo en relación con los asuntos presupuestarios. En 2013 Costa Rica, México y República Dominicana son los únicos países de ALC que tienen oficinas presupuestarias en el Congreso; se trata de oficinas cuyo principal objetivo es analizar las leyes presupuestarias u otras propuestas legislativas en relación con las políticas fiscales. Brasil, Chile, El Salvador, Panamá y Paraguay son los únicos países con unidades de investigación especializadas en el Congreso. Sin embargo, la mayoría de los países de ALC tienen personal especializado en los comités de presupuestos o finanzas en el Congreso/Parlamento. Al contrario de lo que sucede en numerosos países miembros de la OCDE, los países de ALC aún no han adoptado consejos fiscales como una forma de institución fiscal independiente. En Jamaica los Comités del Parlamento cuentan con asistencia técnica del Comité de Apropiaciones Públicas y del Comité de la Administración Pública.

Entre aquellos países donde el organismo legislativo cuenta con apoyo en relación con asuntos presupuestarios, solo seis producen información especializada bajo la forma de informes o análisis. Estos informes constan de análisis presupuestarios económicos, información sobre las políticas y análisis de largo plazo de la sostenibilidad fiscal, estos pueden ser requeridos por el comité de presupuesto o de finanzas, por otros comités legislativos o por miembros individuales. México es el único país de ALC que produce los cuatro tipos de informes a través de su oficina presupuestaria en el Congreso. Las oficinas presupuestarias de Costa Rica, República Dominicana y México pueden generar informes según su propia iniciativa. Por otro lado, Brasil, Costa Rica y México son los únicos países que ponen estos informes a disposición del público.

Metodología y definiciones

Los datos corresponden a 2013, y se basan en las respuestas de los países a la Encuesta sobre prácticas y procedimientos presupuestarios de 2013 de la OCDE. Los encuestados fueron principalmente funcionarios superiores responsables del presupuesto en los países de ALC y en los países miembros de la OCDE. Las respuestas representan las evaluaciones de los propios países sobre prácticas y procedimientos actuales. Los datos se refieren solo a los gobiernos central/federal y excluyen prácticas a nivel estatal/local. Chile creó un organismo de asesoría fiscal a comienzos de 2013.

Otras lecturas

Cangiano, M., T. Curristine y M. Lazare (2013), *Public Financial Management and its Emerging Architecture*, Fondo Monetario Internacional, Washington, DC.

Kopits, G. (2011), "Independent Fiscal Institutions: Developing Good Practices", *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 11/3, Publicaciones de la OCDE, París, *http://dx.doi.org/10.1787/budget-11-5kg3pdgcpn42*.

OCDE (s/f), "Principles for Independent Fiscal Institutions", Publicaciones de la OCDE (de proxima publicación), París.

Santiso, C. y M. Varea (2013), "Strengthening the Capacities of Parliaments in the Budget Process", Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.

Notas para los cuadros

4.11 y 4.12: No hay datos disponibles para Barbados y Haití. Los datos para Chile y México son de 2012.

4.12: No hay datos disponibles para Guatemala.

4.11. Tipos de apoyo disponibles para el Parlamento e informes producidos en países de ALC (2013)

	Tipo de apoyo disponible en el Parlamento para asesoría especializada sobre el presupuesto							
	Oficina de presupuesto independiente del Parlamento/Congreso	Consejo fiscal	Unidad especializada de investigación interna	Personal especializado del comité de presupuestos/finanzas	Personal especializado en las secretarías de los partidos políticos	Equipos de miembros individuales	Otros	Informes/análisis producidos por la organización
Argentina	❍	❍	❍	●	❍	●	❍	✧
Barbados	..	..	..	..	..	..	..	..
Brasil	❍	❍	●	●	❍	❍	❍	■ ❖ ✦
Colombia	❍	❍	❍	❍	❍	●	❍	✧
Costa Rica	●	❍	❍	❍	❍	❍	❍	■ ❖ ✦
República Dominicana	●	❍	❍	❍	❍	❍	❍	❒ ❖ ✦
Ecuador	❍	❍	❍	●	❍	❍	❍	✧
El Salvador	❍	❍	●	❍	❍	❍	❍	■ ❒
Guatemala	❍	❍	❍	●	❍	❍	❍	..
Haití	..	..	..	..	..	..	..	..
Honduras	❍	❍	❍	●	❍	❍	❍	✧
Jamaica	❍	❍	❍	❍	❍	❍	●	✧
Panamá	❍	❍	●	●	●	●	❍	x
Paraguay	❍	❍	●	❍	❍	❍	❍	x
Perú	❍	❍	❍	❍	❍	❍	❍	x
México	●	❍	❍	❍	❍	❍	❍	❒ ✦ ■ ❖
Chile	❍	❍	●	❍	❍	❍	❍	■
Total								
● Yes	3	0	5	6	1	3	1	
❍ No	12	15	10	9	14	12	14	
■ Opciones presupuestarias								5
❒ Análisis económico								3
❖ Información sobre las políticas								4
✦ Análisis de largo plazo								4
✧ No se producen informes								5
x No applicable								3
.. No disponible								3

Fuente: OCDE (2013), Encuesta sobre prácticas y procedimientos presupuestarios.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933092113

4.12. Iniciativa para solicitar reportes en países de ALC (2013)

	Quién puede solicitar informes y análisis				
	Comités presupuestario/de finanzas	Otros comités y subcomités legislativos	Miembros individuales del Parlamento/Congreso	La propia organización según iniciativa propia	Los informes están públicamente disponibles
Argentina	❍	❍	❍	❍	x
Barbados	..	..	..	..	..
Brasil	●	●	●	❍	■
Colombia	❍	❍	❍	❍	x
Costa Rica	●	❍	●	●	■
República Dominicana	●	●	●	●	✧
Ecuador	❍	❍	❍	❍	x
El Salvador	❍	●	●	●	✧
Guatemala	..	..	..	..	..
Haití	..	..	..	..	..
Honduras	❍	❍	❍	❍	x
Jamaica	❍	❍	❍	❍	x
Panamá	●	❍	●	❍	x
Paraguay	❍	❍	❍	❍	x
Perú	❍	❍	❍	❍	x
México	●	❍	●	●	■
Chile	❍	●	❍	❍	✧
Total					
● Sí	5	4	6	4	
❍ No	9	10	8	10	
■ Sí, siempre disponible para el público					3
❒ Sí, a veces disponible para el público					0
❖ Disponible según solicitud					0
✧ No disponible para el público					3
x No aplicable					8
.. No disponible					3

Fuente: OCDE (2013), Encuesta sobre prácticas y procedimientos presupuestarios.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933092132

Las preasignaciones presupuestarias reservan un porcentaje de los fondos del gobierno, que se pueden calcular como un porcentaje del producto interno bruto (PIB), para sectores específicos como salud, educación o defensa, y están establecidas por la Constitución, o la legislación primaria a o secundaria. Su objetivo consiste en comprometer con antelación un porcentaje de los gastos del gobierno para sectores específicos. Después de la reciente crisis económica y financiera, las preasignaciones se han vuelto cada vez más relevantes a medida que los gobiernos intentan mejorar la eficiencia y la eficacia del gasto público. Además, numerosos países de ALC asignan previamente un cierto porcentaje de los gastos totales como transferencias a las regiones como un medio para profundizar los procesos de descentralización.

Las preasignaciones presupuestarias pueden traer como resultado rigideces presupuestarias y la incapacidad de los funcionarios públicos para financiar programas que concuerden con sus prioridades políticas, por oposición a aquellos que han sido destinados. Esto a su vez puede conducir a una falta de iniciativas nuevas y estratégicas, y a la perpetuación de programas que ya no son necesarios o que no constituyen un uso eficiente de los recursos. Las cantidades excesivas de preasignaciones también pueden comprometer la estabilidad macroeconómica dificultando al gobierno la tarea de ajustar los agregados fiscales a cambios en el entorno macroeconómico, lo cual conduce a un mayor endeudamiento en los casos de shocks macroeconómicos súbitos. Por último, cuando se calculan como porcentaje del PIB, las preasignaciones contribuyen al gasto procíclico, aumentando los gastos cuando la economía en general está creciendo y disminuyéndolos en tiempos de crisis.

No obstante, desde el punto de vista de los ministerios competentes las preasignaciones presupuestarias aumentan la previsibilidad de los recursos en el mediano y largo plazo, dándoles mayor flexibilidad para planificar operaciones anuales y a varios años. Las preasignaciones también protegen a importantes sectores sociales de las fluctuaciones a corto plazo en el financiamiento que pueden perjudicar los objetivos nacionales a largo plazo.

Numerosos países en ALC tienen preasignaciones presupuestarias que están incluidas en la Constitución o han sido creadas a través de la legislación primaria. En Brasil y Costa Rica las preasignaciones constituyen entre el 81% y el 100% del total de gastos, y son destinadas principalmente a la salud, la educación y la seguridad. Colombia tiene un nivel similar de preasignacioness, de entre un 61% y un 80%, que se destinan a transferencias para los gobiernos subnacionales, las pensiones y los costos de los empleados del sector público. Las preasignaciones presupuestarias en Guatemala representan entre el 41% y 60% del gasto público y abarcan una variedad de sectores que van de la salud a la justicia. El servicio público específico que más a menudo se compromete a través de mandatos constitucionales o legales es la educación. De los países encuestados, Jamaica, Panamá y Perú no tienen asignaciones presupuestarias reservadas.

Metodología y definiciones

Los datos corresponden a 2013, y se basan en las respuestas de los países a la Encuesta sobre prácticas y procedimientos presupuestarios de 2013 de la OCDE. Los encuestados fueron principalmente funcionarios superiores responsables del presupuesto en los países de ALC y en los países miembros de la OCDE. Las respuestas representan las evaluaciones de los propios países sobre prácticas y procedimientos actuales. Los datos se refieren solo a los gobiernos central/federal y excluyen las prácticas a nivel estatal/local.

Una preasignación presupuestaria se define como un financiamiento previamente asignado. Se trata de una partida establecida por ley, decreto o mandato constitucional, y es independiente del Ejecutivo. Corresponde a los ingresos de una fuente específica o de otras transferencias. Las preasignaciones no corresponden a aquellos gastos provenientes de conceptos operativos como el valor de la nómina o el pago de la deuda.

Otras lecturas

Bonilla, J., J. Echeverry y A. Moya (2006), "Rigideces institucionales y flexibilidad presupuestaria: origen, motivación y efectos sobre el presupuesto", Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.

Diamond, J. y B. Potter (1999), *Guidelines for Public Expenditure Management,* Fondo Monetario Internacional, Washington, DC.

Notas para el cuadro

4.13: En el caso de Perú, aunque no se informa sobre asignaciones reservadas del presupuesto, el país tiene "recursos regulares" y "recursos específicos". Los recursos regulares son transferencias a las regiones que no están incluidas en el presupuesto. Los recursos específicos son transferencias que provienen de fuentes específicas de ingresos, como los ingresos de aduanas y los derechos. En Guatemala el porcentaje refleja el porcentaje del ingreso tributario que ha sido previamente asignado. Los datos para Chile y México se refieren a 2012.

4.13. Preasignaciones presupuestarias (2013)

	Porcentaje del gasto total preasignado	Base legal de las preasignaciones presupuestarias reservadas y sector correspondiente					
		Salud	Educación	Defensa	Seguridad	Justicia	Transferencias a los gobiernos subnacionales
Argentina	41-60	■	■	x	x	■	x
Brasil	81-100	●	●	x	■	x	●
Colombia	61-80	x	x	x	x	x	●
Costa Rica	81-100	■	●■	x.	■	●■	x
Chile	0-20	x	x	■	x	x	■
Ecuador	0-20	●■	●■	x	x	x	●■
El Salvador	0-20	x	x	x	x	●	■
Guatemala	41-60	●■	●■	●■❒	●■	●■	●■
Honduras	0-20	x	●	x	x	■	●
Jamaica	..	..	..	..	..	..	..
México	41-60	x	x	x	x	x	■
Panamá	..	..	..	..	..	..	..
Paraguay	21-40	x	●■	x	x	■	x
Perú	x	x	x	x	x	x	x
Total							
● Constitución		3	6	1	1	3	5
■ Ley de derecho primario		4	5	2	3	5	5
❒ Ley de derecho secundario		0	0	1	0	0	0
❍ Otras bases legales		0	0	0	0	0	0
x No aplicable/no hay preasignación presupuestaria reservada		7	5	10	9	6	4
.. No disponible		2	2	2	2	2	2

Fuente: OCDE (2013), Encuesta sobre prácticas y procedimientos presupuestarios.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933092151

Los estándares de contabilidad usados por los gobiernos pueden proporcionar valores divergentes, los que a su vez pueden producir estimaciones variables de la posición fiscal. Los gobiernos usan dos tipos principales de bases de contabilidad: de base de caja y en valores devengados.

La base de caja informa sobre el superávit o el déficit nominal, y refleja el impacto a corto plazo de las finanzas públicas en la economía. Esencialmente, informa sobre el dinero recibido o desembolsado por las entidades públicas en un período fiscal específico. A pesar de que la base de caja puede ser manipulada para reflejar una posición fiscal más favorable, a medida que la recaudación de ingresos se acelera y que los pagos son diferidos, esta forma de contabilidad es esencial para la administración fiscal y la capacidad del gobierno para monitorear con facilidad el efecto de las finanzas públicas en la economía.

Al contrario de la contabilidad en base de caja, la contabilidad en valores devengados informa sobre los activos y pasivos públicos así como también sobre su posición fiscal. Esta forma de contabilidad informa sobre el dinero ganado o los pasivos acumulados en un año fiscal. Se registran los eventos cuando ocurren y no cuando se desembolsa el dinero, lo cual presenta un cuadro más robusto de las finanzas públicas. Al cargar a los programas o departamentos por esos recursos consumidos, esta forma de contabilidad también puede contribuir a sensibilizar a los administradores públicos ante el costo total de los programas y a promover un uso más eficiente de los recursos públicos.

Ciertos gobiernos utilizan una base de caja modificada, que es una combinación de los dos métodos contables mencionados más arriba. En este caso, la base de caja se usa para elementos de corto plazo en el balance, y el principio de devengo para los elementos a largo plazo. Además, los gobiernos suelen usar un registro en base de devengo modificado para informar sobre el dinero recibido y sobre los pasivos en que han incurrido.

La base de devengo o de devengo modificado es el método más habitualmente usado por los gobiernos de los países de ALC. De los 17 países encuestados, más de 15 usan la base de devengo o devengo modificado para los estados financieros del gobierno central, los ministerios competentes y los organismos ejecutivos. De la misma manera, la mayoría de países de ALC (12) utiliza la base de devengo o de devengo modificado para el presupuesto del gobierno central. A pesar de que Colombia usa la base total de devengo en los estados financieros, informa sobre el presupuesto del gobierno central sobre una base de caja modificada. Costa Rica informa sobre los estados financieros del ministerio competente y del presupuesto del gobierno central sobre una base total de caja.

Algunos países de ALC crean múltiples versiones de los estados financieros y de los presupuestos utilizando diferentes normas contables. En el caso de México, las cuatro normas de contabilidad se aplican a los estados financieros y a los presupuestos del gobierno federal. En Brasil se utiliza una base de caja modificada y una base total de devengo para los informes. Panamá produce el presupuesto del gobierno central sobre una base a la vez de caja total y de devengo total.

Metodología y definiciones

Los datos corresponden a 2013, y se basan en las respuestas de los países a la Encuesta sobre prácticas y procedimientos presupuestarios de 2013 de la OCDE. Los encuestados fueron principalmente funcionarios superiores responsables del presupuesto en los países de ALC y en los países miembros de la OCDE. Las respuestas representan las evaluaciones de los propios países sobre prácticas y procedimientos actuales. Los datos se refieren solo a los gobiernos central/federal y excluyen las prácticas a nivel estatal/local.

Otras lecturas

Cangiano, M., T. Curristine y M. Lazare (2013), *Public Financial Management and its Emerging Architecture*, Fondo Monetario Internacional, Washington, DC.

Notas para los cuadros

4.14: No hay datos disponibles para Haití. Los datos para Chile y México se refieren a 2012.

4.14. Estándares básicos de contabilidad (2013)

	Base contable usada para las siguientes normas de contabilidad			
	Estados financieros del gobierno central/federal	Estados financieros de los ministerios competentes	Estados financieros de las agencias ejecutivas	Presupuesto del gobierno central/federal
Argentina	✦	✦	✦	✦
Barbados	❒	❒	❒	❒
Brasil	■✦	■✦	■✦	■✦
Chile	✦	❒✦	✦	✦
Colombia	✦	✦	✦	■
Costa Rica	x	●	x	●
República Dominicana	❒	❒	❒	❒
Ecuador	❒	x	❒	❒
El Salvador	✦	✦	✦	✦
Guatemala	❒	❒	❒	❒
Haití	..	..	..	..
Honduras	❍	❍	❒	❒
Jamaica	●	●	✦	●
México	●■❒✦	●■❒✦	●■❒✦	●■❒✦
Panamá	✦	✦	●	●✦
Paraguay	❒	❒	❒	❒
Perú	✦	✦	x	x
Total				
● Base de caja total	2	3	2	4
■ Base de caja modificada	2	2	2	3
❒ Base de devengo modificada	6	6	7	7
✦ Base de devengo total	8	8	7	6
❍ Otros	1	1	0	0
x No aplicable	1	1	2	1
.. No disponible	1	1	1	1

Fuente: OCDE (2013), Encuesta sobre prácticas y procedimientos presupuestarios.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933092170

Se puede decir que el presupuesto es el documento de política clave del gobierno, dado que contiene información importante sobre las políticas y prioridades del mismo, tanto en el mediano como el corto plazo. El presupuesto también proporciona una visión de las finanzas del país y puede revelar información sobre las expectativas del gobierno en relación con los resultados económicos. Por lo tanto, la difusión de esta información al público es esencial para la transparencia fiscal. Los informes presupuestarios, así como los informes que se realizan a mediados del año y a finales del año, son documentos importantes que los gobiernos producen y difunden con el fin de informar a los ciudadanos sobre la ejecución del presupuesto.

Los requisitos de informes para los gobiernos centrales en los países de ALC suelen estar estipulados por la ley o por políticas aprobadas por el Legislativo (13). En algunos países las leyes se complementan con estipulaciones constitucionales que requieren informes a mitad y a final del año (7). En Barbados y la República Dominicana los requisitos de informes están estipulados en regulaciones que no requieren aprobación del Legislativo. En el caso de México, los requisitos de informes están estipulados en la Constitución y en leyes que requieren la aprobación del Legislativo.

En ALC varios países producen y difunden informes a mediados del año para proporcionar una actualización integral de la implementación del presupuesto. A pesar de que cada país adapta el informe a sus propias prácticas y procedimientos presupuestarios, generalmente es una descripción de las principales partidas de ingresos, de gastos y de financiamiento. Según los resultados de la encuesta, más de dos terceras partes de los ministerios y organismos competentes en ALC (11) publican informes a mediados del año. El método más común de publicación es a través de un portal de información del gobierno central (5), el sitio web de la autoridad presupuestaria central (3) o los sitios web individuales de los ministerios y organismos competentes (4).

El informe de finales del año del gobierno central consolidado es el principal documento de contabilidad del gobierno. Demuestra el cumplimiento del gobierno con el nivel de gastos e ingresos autorizado por el Congreso/Parlamento, y suele ser auditado por la institución de auditoría suprema del país. El informe generalmente incluye cualquier ajuste que se haga durante el año en el presupuesto, información comparativa con resultados de años anteriores, un debate sobre los activos y pasivos financieros del gobierno, e información no financiera, como el logro de objetivos previamente establecidos. Este informe se divulga en todos los países de ALC encuestados (15). En la mayoría de los casos se publica en el sitio web de la autoridad presupuestaria central (8) o en los sitios web de los ministerios individuales competentes (4).

En la mayoría de los países de ALC (14), los ministerios competentes y organismos gubernamentales también deben someter y difundir un informe presupuestario a finales del año. Estos documentos suelen publicarse en los sitios web individuales del ministerio u organismo competentes (8).

Metodología y definiciones

Los datos corresponden a 2013, y se basan en las respuestas de los países a la Encuesta sobre prácticas y procedimientos presupuestarios de 2013 de la OCDE. Los encuestados fueron principalmente funcionarios superiores responsables del presupuesto en los países de ALC y en los países miembros de la OCDE. Las respuestas representan las evaluaciones de los propios países sobre prácticas y procedimientos actuales. Los datos se refieren solo a los gobiernos central/federal y excluyen las prácticas a nivel estatal/local.

Otras lecturas

FMI (2007), *Manual on Fiscal Transparency*, Fondo Monetario Internacional, Washington, DC.

OCDE (2002), "OECD Best Practices for Budget Transparency", *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 1/3, Publicaciones de la OCDE, París, *http://dx.doi.org/10.1787/budget-v1-art14-en*.

Notas para el cuadro

4.15: No hay datos disponibles para Haití.

4.15. Requisitos de reporte en el gobierno central/federal

	Base legal de los requisitos de presentación de informes del gobierno central/federal						Informes a mediados del año	Informes a finales del año	
	Constitución	Estipulado en una ley o política que debe ser aprobada por la Legislatura	Estipulado en regulaciones que no requieren aprobación de la Legislatura	Estipulado en reglas de la organización o internas	Reglas del sector privado	No hay base formal	Informes de los ministerios competentes y de los organismos públicos	Informes consolidados del gobierno central	Informes de los ministerios competentes y de los organismos públicos
Argentina	✓	✓					●	■	■
Barbados			✓				..	..	..
Brasil	✓	✓					x	●	●
Chile		✓		✓			●	●	●❒
Colombia		✓					❒	❒	❒
Costa Rica		✓		✓			■❒	■	■❒
Ecuador	✓						✧	■	❒
El Salvador	✓	✓		✓			●	●	x
Guatemala	✓	✓					❒	■❒	❒
Haití	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Honduras		✓					●■❒	■❍	■
Jamaica		✓					✧❍	■❍	●❒
México	✓	✓					●	●	●
Panamá				✓			x	❒	❒
Paraguay	✓	✓					x	■	■
Perú		✓					■	■	❍
República Dominicana		✓	✓				x	❒	❒
Total	**7**	**13**	**2**	**4**	**0**	**0**			
● Portal de información del gobierno central							5	4	4
■ Sitio web de la autoridad presupuestaria central							3	8	4
❒ Sitios web de los ministerios competentes o delos organismos individuales							4	4	8
✧ Disponible solo en papel							2	0	0
❍ Otros							1	2	1
x No aplicable (no disponible públicamente)							4	0	1
.. No disponible							2	2	2

Fuente: OCDE (2013), Encuesta sobre prácticas y procedimientos presupuestarios.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933092189

Las auditorías internas (AI) constituyen una parte clave del sistema público de administración financiera y se pueden llevar a cabo en diferentes niveles del gobierno. Al proporcionar a la administración superior una evaluación y una asesoría independientes para mejorar el control interno, las auditorías internas aumentan la relación calidad-precio y fortalecen la rendición de cuentas. Asimismo, la auditoría interna es un componente crítico del sistema de control público, donde además las instituciones de auditorías supremas (SAI, por sus siglas en inglés) cumplen la función de auditoría externa. A pesar de que las SAI y los auditores internos llevan a cabo diferentes tareas según roles claramente definidos, colectivamente fomentan la buena gobernanza a través de la promoción de la transparencia y la rendición de cuentas en el uso de los recursos públicos. Sin embargo, más específicamente, los auditores internos llevan a cabo la primera revisión de la calidad del presupuesto, de la información financiera y contable, revisando en qué medida las organizaciones han alcanzado objetivos previamente establecidos, mientras que las SAI tienen la responsabilidad de evaluar la eficacia de la función de auditoría interna. Las unidades de auditoría interna responden a la dirección de la entidad dentro de la que funcionan pero son organizacional y funcionalmente independientes.

Las conclusiones de la auditoría interna y sus recomendaciones contribuyen a facilitar la toma de decisiones bien fundamentadas y sujetas a rendición de cuentas, lo cual mejora la eficacia y produce una buena relación calidad-precio. Además, la auditoría interna permite a los responsables de las decisiones y a los administradores públicos centrar su atención en ámbitos que requieren mejoras. Una auditoría interna estricta también sirve para asegurar a los socios y donantes del uso eficaz de la ayuda, lo que tiene una importancia particular para aquellos países de ALC que son receptores de ayuda externa. El rol de los auditores internos está evolucionando en los países de la OCDE, lo cual abarca desde proporcionar asesoría sobre el cumplimiento de los procedimientos y normas hasta actuar como socios estratégicos en la gestión de las organizaciones públicas.

En la región de ALC los fundamentos legales de las políticas de AI se encuentran principalmente en legislación o en políticas que requieren aprobación de la legislatura. No obstante, entre los países encuestados hay unos pocos que tienen bases legales alternativas de políticas de AI. En Barbados y Chile, por ejemplo, las políticas quedan estipuladas en la normativa, sin ninguna aprobación necesaria del Legislativo. En el caso de Panamá, solo están estipuladas en reglas organizacionales. Con la excepción de las empresas de propiedad pública en Costa Rica, todos los ministerios, organismos y firmas de propiedad pública en los países encuestados de ALC deben llevar a cabo auditorías internas.

Si bien las políticas de AI están en gran parte determinadas por las características individuales de cada país, numerosos países de ALC comparten políticas de auditorías similares. En la mayoría de los países (16), se llevan a cabo auditorías internas en todos los organismos del gobierno central. En el caso de Brasil, Guatemala y Perú, se presta especial atención a las organizaciones que gestionan grandes cantidades de recursos públicos. En la mayoría de los países de ALC (13 de 17), las unidades de AI responden a la dirección de la entidad del sector público, a saber: el ministro o el director del organismo o de la unidad que trata los asuntos de gobernanza. Solo en seis países de ALC las unidades de AI responden a una institución gubernamental externa a cargo del control de la corrupción en el gobierno central.

Metodología y definiciones

Los datos corresponden a 2013, y se basan en las respuestas de los países a la Encuesta sobre prácticas y procedimientos presupuestarios de 2013 de la OCDE. Los encuestados fueron principalmente funcionarios superiores responsables del presupuesto en los países de ALC y en los países miembros de la OCDE. Las respuestas representan las evaluaciones de los propios países sobre prácticas y procedimientos actuales. Los datos se refieren solo a los gobiernos central/federal y excluyen las prácticas a nivel estatal/local.

Una auditoría es un análisis del cumplimiento legal y/o del desempeño financiero, realizado por expertos. Se puede llevar a cabo para cumplir con requerimientos de la administración (auditoría interna), o pueden ser ejecutadas para que una entidad externa o auditor independiente cumpla con las obligaciones legales (auditoría externa).

Otras lecturas

INTOSAI (2010a), "Coordination and Cooperation between SAIs and Internal Auditors in the Public Sector", INTOSAI GOV 9150.

INTOSAI (2010b), "Internal Audit Independence in the Public Sector", INTOSAI GOV 9140.

OCDE (2011a), "Good Practices in Supporting Supreme Audit Institutions", Publicaciones de la OCDE, París, *www.oecd.org/dac/effectiveness/Final%20SAI%20Good%20Practice%20Note.pdf*.

OCDE (2011b), "Internal Control and Internal Audit: Ensuring Public Sector Integrity and Accountability", Publicaciones de la OCDE, París, *www.oecd.org/governance/47638204.pdf*.

Sevilla, J. (2005), "Accountability and Control of Public Spending in a Decentralized and Delegated Environment", *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 5/2, Publicaciones de la OCDE, París, *http://dx.doi.org/10.1787/budget-v5-art8-en*.

Notas para los gráficos

4.16 y 4.17: No hay datos disponibles para Haití. Los datos para Chile y México se refieren a 2012.

4.16. Bases legales de la política de auditoría interna (2013)

	Base legal para la política de auditoría interna en el gobierno central/federal						Instituciones sometidas a políticas de auditoría interna			
	Estipulado en la Constitución	Estipulado en la legislación o en políticas que requieren aprobación de la Legislatura	Estipulado en regulación ue no requiere la aprobación de la Legislatura	Estipulado en reglas internas o de los organismos	Reglas del sector privado	No hay base formal	Ministerios competentes	Organismos del gobierno central	Corporaciones públicas, empresas de propiedad del Estado	Otros
Argentina		✓					✓	✓	✓	
Barbados			✓				✓	✓	✓	
Brasil	✓	✓					✓	✓	✓	
Chile			✓				✓	✓	✓	
Colombia		✓					✓	✓	✓	
Costa Rica		✓		✓			✓	✓		
Ecuador		✓					✓	✓	✓	
El Salvador		✓		✓			✓	✓	✓	✓
Guatemala	✓	✓	✓				✓	✓	✓	
Haití	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Honduras		✓					✓	✓	✓	
Jamaica		✓					✓	✓	✓	
México	✓	✓	✓	✓			✓	✓	✓	✓
Panamá				✓			✓	✓	✓	
Paraguay		✓					✓	✓	✓	✓
Perú	✓						✓	✓	✓	
República Dominicana	✓	✓	✓	✓			✓	✓	✓	✓
Total	**5**	**12**	**5**	**5**	**0**	**0**	**16**	**16**	**15**	**4**
.. No disponible	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1

Fuente: OCDE (2013), Encuesta sobre prácticas y procedimientos presupuestarios.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933092208

4.17. Rendición de cuentas de las auditorías internas (2013)

	Autoridad a la que informan las divisiones de auditoría interna del gobierno central						
	Director de la entidad del sector público	Director de la unidad encargada de la gobernanza	Jefe de contabilidad, director financiero de entidad del sector público	Jefe control interno, funcionario de gestión del riesgo en entidad del sector público	Autoridad central de control interno/ prevención de la corrupción en el gobierno central	Junta directiva de la entidad del sector público	Otros
Argentina	✓						
Barbados		✓					
Brasil	✓	✓	✓	✓	✓		
Chile	✓	✓					
Colombia	✓						
Costa Rica	✓	✓	✓	✓			
Ecuador	✓			✓	✓		
El Salvador	✓	✓			✓		
Guatemala	✓						
Haití	..	..	..	..	..	..	..
Honduras	✓	✓			✓	✓	
Jamaica	✓	✓				✓	
México	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
Panamá	✓	✓					
Paraguay					✓		
Perú	✓						
República Dominicana							✓
Total	**13**	**9**	**3**	**4**	**6**	**3**	**1**
.. No disponible	1	1	1	1	1	1	1

Fuente: OCDE (2013), Encuesta sobre prácticas y procedimientos presupuestarios.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933092227

Las asociaciones público-privadas (APP) son acuerdos contractuales de largo plazo entre el gobierno y un socio del sector privado en relación con el suministro y el financiamiento de infraestructura y servicios públicos, en los que se comparten los riesgos del proyecto. En la mayoría de los casos, el socio privado es responsable del diseño, de la construcción, del financiamiento, de la operación, de la gestión y de la provisión del servicio público, mientras que el gobierno provee los pagos para el suministro de infraestructura y servicios.

Hay dos grandes argumentos a favor de las APP: la relación calidad-precio y las limitaciones fiscales. De acuerdo con el primero, se considera que el sector privado tiene mayores incentivos y capacidad para suministrar activos costo-efectivos. El segundo está impulsado por presiones para reducir el gasto público con el fin de cumplir los objetivos fiscales. Sin embargo, las APP son complejas y pueden tener consecuencias en la sostenibilidad fiscal. Es importante tener una capacidad institucional fuerte y un marco legal y regulatorio integral para lidiar con el riesgo compartido, el financiamiento y las obligaciones presupuestarias en el corto plazo, así como con el impacto social y las renegociaciones en el largo plazo.

Para aumentar la eficacia de las APP, varios países han creado unidades dentro del ministerio de Hacienda o de los ministerios competentes para tratar específicamente con los contratos, diseño y proceso de contratación de APP. Alrededor del 50% de los países de ALC cuenta con una unidad APP. De entre ellos, Chile es el único que tiene dos unidades: una que responde al ministerio de Hacienda y otra a los ministerios competentes. En comparación, 14 países de la OCDE tienen unidades que reportan al ministerio de Hacienda, nueve tienen unidades en los ministerios competentes y 15 carecen de unidades de APP en el gobierno central.

Los marcos de gobernanza de las APP son muy diferentes según los países de ALC, pero numerosos países de la región llevan a cabo evaluaciones de la relación calidad-precio en términos relativos y absolutos. Las evaluaciones relativas comparan diversas formas de contratación para determinar cuál de ellas proporciona la mejor relación calidad-precio. Las evaluaciones absolutas determinan si un proyecto proporciona en general una mayor relación calidad-precio a la sociedad. Las evaluaciones juzgan si los proyectos de infraestructura con APP o los proyectos mediante contratación tradicional (TIP, por sus siglas en inglés) son la manera más eficiente de suministrar un servicio.

La mayoría de los países de ALC lleva a cabo evaluaciones absolutas de la relación calidad-precio para las APP. En los países que tienen más experiencia en APP, como Brasil, Chile, Colombia y México, la evaluación se lleva a cabo en todos los proyectos. Otros países, como Argentina y Perú, solo lo hacen por encima de un determinado umbral monetario.

En general, la mayoría de los países de ALC también ejecuta evaluaciones absolutas de la relación calidad-precio para los TIP. Nueve de 17 países aplican evaluaciones relativas de la relación calidad-precio (comparadores del sector público) para comprobar si las APP son más eficientes que la contratación por TIP. Solo en Colombia, Costa Rica y México se llevan a cabo evaluaciones relativas y absolutas de la relación calidad-precio de todas las APP y de los TIP.

De aquellos países de ALC en los que se ha podido evaluar el desempeño de las APP versus el de las TIP, las APP generalmente tienen mejores resultados que TIP en cuanto a puntualidad, calidad y financiamiento. Esto es similar a la evaluación de las APP realizada por países miembros de la OCDE. Sin embargo, en contraste con los países de ALC, el 32,3% de los países de la OCDE contempla los costos de transacción de las APP, lo cual podría tener consecuencias futuras para la asequibilidad de los proyectos, pues estos son más altos que los TIP.

Metodología y definiciones

Los datos corresponden a 2013, y se basan en la Encuesta de la OCDE sobre prácticas y procedimientos presupuestarios de 2013 de la OCDE. Los encuestados fueron principalmente funcionarios superiores responsables del presupuesto en los países de ALC y de la OCDE. Las respuestas representan las evaluaciones de los propios países de los actuales procedimientos y prácticas. Los datos se refieren solo a los gobiernos central/federal y excluyen las prácticas a nivel estatal/local. Los datos para los países miembros de la OCDE son de 2012.

El concepto de APP incluye a la vez las APP puras y las concesiones.

Las metodologías para las evaluaciones relativas y absolutas de la relación calidad-precio varían según el país.

Otras lecturas

Alborta, G., C. Stevenson y S. Triana (2011), *Asociaciones público-privadas para la prestación de servicios: una visión hacia el futuro*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.

Burger P. y I. Hawkesworth (2013), "Capital Budgeting and Procurement Practices", documento presentado en: OECD Annual Network Meeting of Senior Public-Private Partnership Officials, Luxemburgo, 15 y 16 de abril.

OCDE (2012), "Recommendation of the Council on Principles for Public Governance of Public-Private Partnerships", Publicaciones de la OCDE, París, *www.oecd.org/gov/budgeting/PPP-Recommendation.pdf*.

Notas para el cuadro y el gráfico

4.18 y 4.19: Los datos de Chile y México son de 2012.

4.18: En Panamá la unidad dedicada a las APP es semiautónoma. En Guatemala es una entidad descentralizada, supervisada por una junta de directores que preside el Ministro de Hacienda. Los datos de Chile son de 2012.

4.19: No hay datos disponibles para Chile.

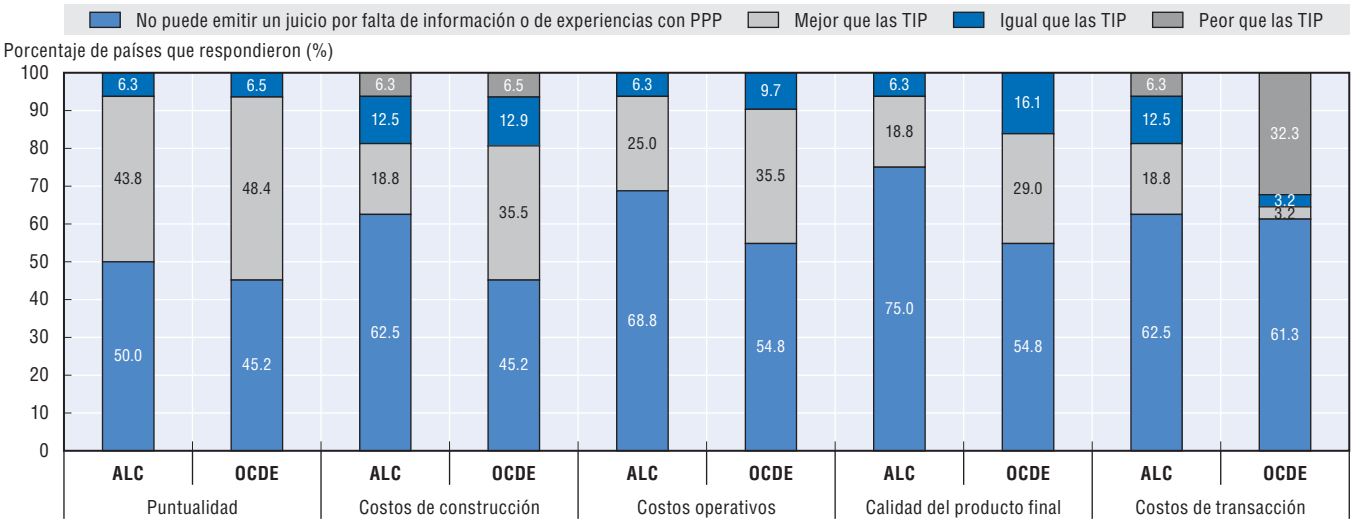
4.18. Unidades especializadas en APP y evaluaciones de la relación calidad-precio de las APP y los TIP (2013)

	Uso de asociaciones público-privadas	Unidad de APP especializada que reporta al Ministerio de Hacienda	Unidad de APP especializada en los ministerios competentes	Unidad de APP no especializada en el gobierno central/federal	Uso de evaluaciones relativas de la relación calidad-precio	Uso de evaluaciones absolutas de la relación calidad-precio	
					Para las APP	Para las APP	Para las TIP
Argentina	✓			✓	■	■	■
Barbados	✓			✓	❍	●	●
Brasil	✓	✓			●	●	❒
Chile	✓	✓	✓		●	●	■
Colombia	✓			✓	●	●	●
Costa Rica	✓		✓		●	●	●
Ecuador	✓			✓	■	■	●
El Salvador				✓	x	x	❍
Guatemala	✓	✓			●	●	■
Haití	✓	✓			❒	❒	❍
Honduras				✓	❍	❍	❍
Jamaica	✓	✓			x	❍	❍
México	✓			✓	●	●	●
Panamá	✓	x	x	x	x	●	●
Paraguay				✓	x	x	x
Perú	✓	✓			x	■	●
República Dominicana	✓			✓	❍	❍	❍
Total ALC	**14**	**6**	**2**	**9**			
● Sí, para todos los proyectos					6	8	7
■ Sí, para los que superan un umbral monetario					2	3	3
❒ Sí, sobre una base ad hoc					1	1	1
❍ No					3	3	5
x No aplicable					5	2	1
Total OCDE		**14**	**9**	**15**			

Fuente: OCDE (2013), Encuesta sobre prácticas y procedimientos presupuestarios.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933092246

4.19. Evaluaciones de diversos aspectos de las APP en relación con las TIP (2013)



Fuente: OCDE (2013), Encuesta sobre prácticas y procedimientos presupuestarios.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933091790

Panorama de las Administraciones Públicas:
América Latina y el Caribe 20124
Innovación en la gestión financiera pública
© OCDE 2014

Capítulo 5

La contratación pública

En la mayoría de los países la contratación pública es una de las partidas de gasto público más importantes. En América Latina representa, en promedio, el 26% del total del gasto público. Debido a su complejidad, al tamaño de los flujos financieros que genera y a la estrecha interacción entre el sector público y privado, se trata de una actividad vulnerable al despilfarro, el fraude y la corrupción. Durante la última década una de las principales preocupaciones en los países de América Latina y el Caribe (ALC) ha sido cómo mejorar las prácticas de contratación pública con el fin de aumentar la transparencia y lograr eficiencia, creando así espacio fiscal para políticas públicas urgentes. El resultado ha sido que numerosos países de ALC han adoptado instrumentos innovadores para lograr economías de escala.

Además de tratar con el despilfarro, el fraude y la corrupción, las políticas de contratación pública se utilizan para promover la relación calidad-precio y perseguir otros objetivos de las políticas. Estos objetivos están diseñados para estimular la innovación, promover el crecimiento sostenible y garantizar el libre acceso a oportunidades económicas. En este capítulo se aborda la información sobre este y otros enfoques estratégicos de la contratación pública. Quedan pendientes otros desafíos en el campo mencionado, como la armonización de la información disponible con los procesos de rendición de cuentas actuales.

Los gobiernos adquieren una variedad importante de bienes y servicios, con el fin de mejorar el bienestar ciudadano y alcanzar objetivos sociales y económicos concretos. La contratación pública, el medio por el cual los gobiernos y las empresas públicas llevan a cabo compras a proveedores privados, es una actividad económica clave y representa un porcentaje importante del producto interno bruto (PIB) en la mayoría de los países de ALC y de la OCDE. La información sobre la contratación pública es esencial para mejorar la relación calidad-precio, evitar una mala gestión de los recursos públicos y aumentar la calidad general de los servicios públicos. Por otro lado, si se considera la capacidad de gasto de las adquisiciones públicas, los países que consiguen alcanzar aumentos de eficiencia en el gasto de la contratación podrán generar ahorros considerables para ganar un mayor espacio fiscal para las políticas del gobierno.

En 2011, como promedio, el gasto público general por contratación pública en los países de ALC representó el 26% del total del gasto público. Considerando el tamaño de la contratación pública, países que logran mejoras en la eficiencia pueden generar grandes ahorros públicos e incrementar el espacio fiscal para politicas gubernamentales. Se puede lograr la eficiencia mediante la adopción de instrumentos de tecnologías de la información y la comunicación (TIC) y explotando economías de escala en las organizaciones públicas individuales, así como también en los diferentes sectores. Según los datos disponibles, hay variaciones importantes en el tamaño de la contratación pública entre los países de ALC. Por ejemplo, el porcentaje del gasto público total mediante contratación en Perú (50%) es aproximadamente tres veces el de Costa Rica (16%).

La ampliación de la contratación pública al nivel del gobierno subcentral (estatal y local) también debería considerarse una herramienta para mejorar la eficiencia del gasto público. Como promedio, entre los países de ALC el gasto en contratación pública a nivel estatal y local en 2011 correspondió al 38% del total del gasto de la administración pública. Esto es particularmente importante en México y Brasil (estados federales), dado que el gasto a nivel estatal corresponde al 39% y al 25%, respectivamente, del total de la contratación de la administración pública. Sin embargo, el gasto en contratación a nivel estatal también es notable en Perú (15%) y Colombia (13%).

Metodología y definiciones

El tamaño del gasto de la contratación pública de la administración pública se calcula a partir de la base de datos de las *Estadísticas de Finanzas Públicas* del FMI (EFP), que aplica los conceptos establecidos en el *Manual de estadísticas de las finanzas públicas* (MEFP 2001). El principal objetivo del MEFP 2001 es proporcionar un marco conceptual y contable integral adecuado para el análisis y la evaluación de la política fiscal. Está armonizado con otros marcos estadísticos macroeconómicos, como el *Sistema de Cuentas Nacionales 1993* (SNA, por sus siglas en inglés). Sin embargo, existen algunas diferencias entre el MEFP 2001 y el marco SNA de 1993 en diversos casos (se puede encontrar información detallada en el apéndice 3 del MEFP 2001), lo que condujo a la creación, en una buena medida, de los criterios de correspondencia entre los dos sistemas estadísticos. La contratación de la administración pública incluye el consumo intermedio (bienes y servicios comprados por los gobiernos para su propio uso, como servicios de contabilidad o de tecnología de la información), y una formación de capital fijo bruto (adquisición de capital excluidas las ventas de activos fijos, como la construcción de nuevos caminos). El costo de los bienes y servicios financiados por la administración pública, que forma parte de la contratación pública, no se incluye en este análisis dado que dichos bienes y servicios no están recogidos por separado en la base de datos de las EFP. Además, la parte de la contratación pública relacionada con la formación de capital fijo bruto no incluye el consumo de capital fijo.

El gobierno central está compuesto por los gobiernos central, estatal y local y los fondos de la seguridad social (el nivel subcentral abarca los gobiernos estatales y locales). En la base de datos de las EFP, los fondos de la seguridad social se incluyen en el gobierno central. El gobierno estatal se puede aplicar a los estados federales de Brasil y México, y a los países muy descentralizados como Colombia, Paraguay y Perú. Para México, los datos provienen de la base de datos de las *Estadísticas de Cuentas Nacionales* de la OCDE, que se basa en el SNA 1993.

Otras lecturas

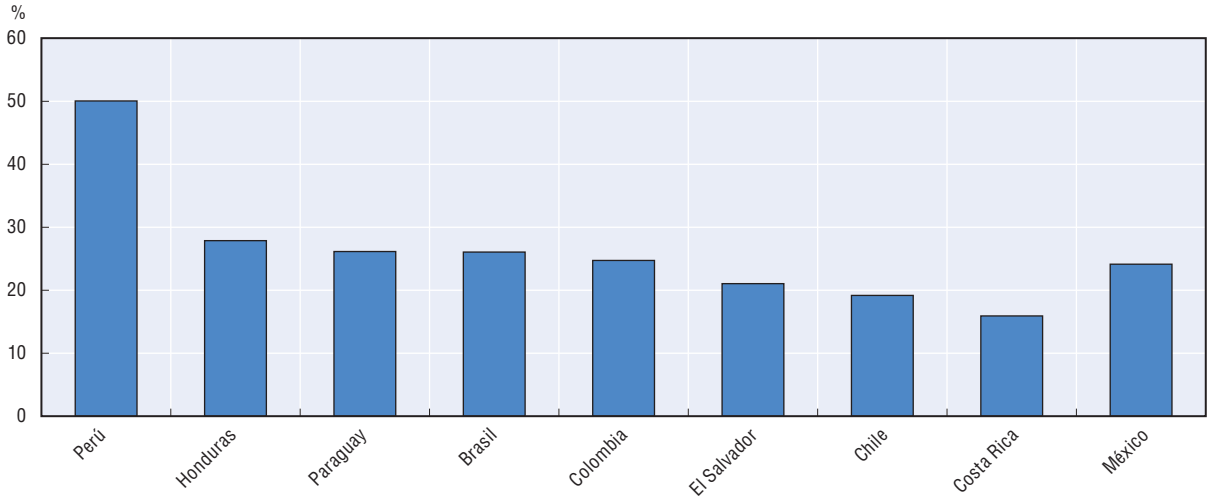
Audet, D. (2002), "Government Procurement: A Synthesis Report", *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 2/3, Publicaciones de la OCDE, París, *http://dx.doi.org/10.1787/budget-v2-art18-en*.

OCDE (2013), *Implementing the OECD Principles for Integrity in Public Procurement: Progress since 2008*, OECD Public Governance Reviews, Publicaciones de la OCDE, París, *http://dx.doi.org/10.1787/9789264201385-en*.

Notas para los gráficos

5.1 y 5.2: Los datos para Brasil, Perú y Paraguay se registran sobre una base de caja.

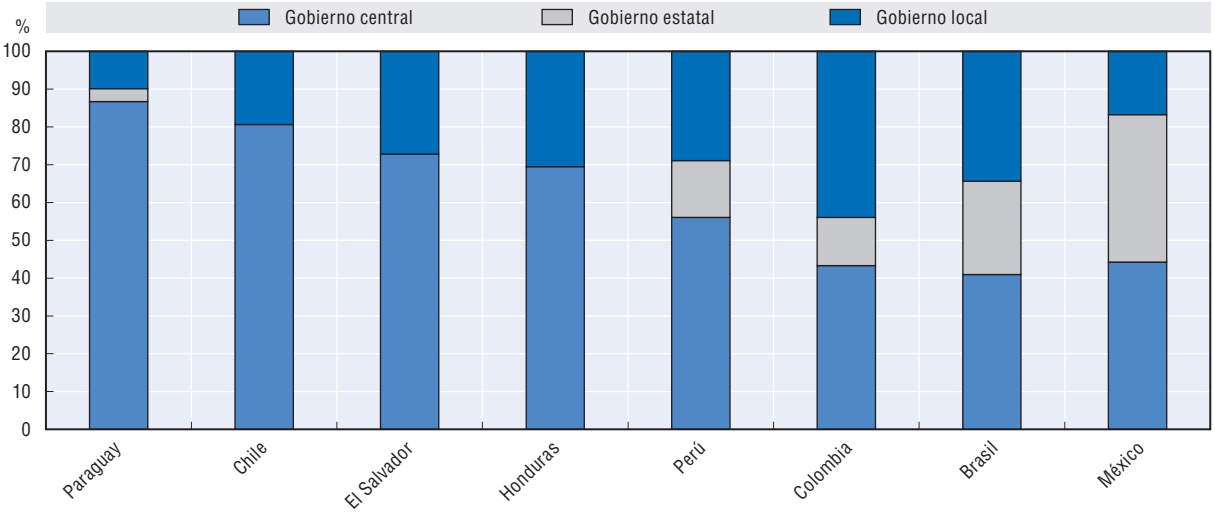
5.1. Contratación de la administración pública como porcentaje del total del gasto público (2011)



Fuente: Base de datos de *Estadísticas de las Finanzas Públicas* del FMI (FMI EFP). Datos sobre México están basados en el *Sistema de Cuentas Nacionales 1993* (OCDE SNA).

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933091809

5.2. Porcentaje de contratación de la administración pública por niveles de gobierno (2011)



Fuente: Base de datos de *Estadísticas de las Finanzas Públicas* del FMI (FMI EFP). Datos sobre México están basados en el *Sistema de Cuentas Nacionales 1993* (OCDE SNA).

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933091828

En los últimos años numerosos países de ALC han querido reformar sus procesos de contratación con el objetivo de hacerlos más eficientes y transparentes. Estas reformas pretenden combatir la corrupción y la colusión, que plantean graves problemas en los países de ALC, producen distorsiones a la libre competencia y malgastan los recursos de los contribuyentes a través de precios injustificadamente altos, o resultando en bienes y servicios contratados de baja calidad. Más allá de estos desafíos, estas reformas pretenden mejorar el acceso a las oportunidades de contratación para los interesados, aumentando potencialmente los ahorros de recursos públicos mediante una mayor competencia. A fin de incrementar la transparencia, numerosos gobiernos han incrementado la cantidad de información sobre contratación disponible al público y han mejorado la calidad de la propia información.

La disponibilidad pública de información sobre contratación es una práctica generalizada en los países de ALC. La información relacionada con las fases de pre-licitación y licitación del ciclo de contratación siempre está casi siempre disponible al público en los 11 países de ALC encuestados. Además, países proveen información sobre leyes y políticas, orientación sobre los procedimientos de postulación y criterios de selección y evaluación. La mayoría de los países de ALC también publica información relacionada con hechos que se producen después de haber asignado los contratos, como las modificaciones de contratos (nueve países) y datos que permiten el seguimiento del gasto de contratación (ocho países). Chile, Costa Rica, Ecuador, Honduras y México se destacan como los que ponen a disposición del público la mayor cantidad de información sobre contratación. La República Dominicana es el país con el menor nivel de difusión de información sobre contratación, y de cada diez documentos de contratación solo hay cinco documentos disponibles. Al comparar con los países de la OCDE, la cantidad de información pública relacionada con el proceso de contratación es mayor en los países de ALC, muy probablemente debido a leyes más estrictas en relación con la corrupción y la colusión.

Es importante señalar que los gobiernos procuran no solo divulgar información sobre contratación sino también presentarla en un formato al que los ciudadanos y las organizaciones no gubernamentales (ONG) puedan acceder y que puedan entender fácilmente, con el fin de que los gobiernos y las empresas rindan cuentas. Por otro lado, una mayor transparencia también debe equilibrarse con políticas de difusión de la información de modo de evitar la divulgación de documentos delicados.

Metodología y definiciones

Los datos corresponden al 2013, y se basan en las respuestas de los países a la Encuesta sobre contratación pública de la OCDE, enfocada en el nivel de transparencia y participación en los procesos de contratación pública del gobierno central. Los encuestados eran funcionarios de los países de ALC y respondieron a esta encuesta un total de 11 países de ALC. Datos para la OCDE se basan en las respuestas de 34 países y la información es de 2010. Los encuestados eran funcionarios del país, responsables de las políticas de contratación en el gobierno central.

Los datos se centran estrictamente en la contratación pública a nivel del gobierno central. Por lo tanto, si no se señala lo contrario, las respuestas se refieren a las adquisiciones de ministerios, organismos y departamentos a nivel del gobierno central. Los datos excluyen las compras realizadas por empresas públicas.

Otras lecturas

OCDE, *Online Procurement Toolbox,* Publicaciones de la OCDE, París, disponible en *www.oecd.org/governance/procurement/toolbox/onlinepublicprocurementreporting.htm*.

OCDE (2009), *OECD Principles for Integrity in Public Procurement*, Publicaciones de la OCDE, París, *http://dx.doi.org/10.1787/9789264056527-en*.

Schapper, P. y J. Veiga (2011), *Public Procurement Reform in Latin America and the Caribbean*, Banco Mundial, Washington, DC.

Notas para el cuadro

5.3: Los datos para Chile y México son de 2010 y fueron publicados en *Government at a Glance 2011*.

5.3. Disponibilidad pública de información sobre contratación a nivel del gobierno central (2010 y 2013)

	Leyes y políticas	Información general para concursantes potenciales	Orientación específica sobre procedimientos de postulación	Plan de contratación de licitaciones previstas	Documentos de las licitaciones	Criterios de selección y evaluación	Concesión de contratos	Justificación para otorgar contratos al contratista seleccionado	Modificaciones de contratos	Seguimiento del gasto de las contrataciones
Argentina	●	●	●	❍	●	❒	●	❍	❍	●
Brasil	●	●	■	❍	●	●	●	■	●	●
Chile	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Colombia	●	❍	●	●	●	●	●	●	●	❍
Costa Rica	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Ecuador	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Honduras	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
México	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Paraguay	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Perú	●	●	●	●	●	●	●	●	●	❍
Reublica Dominicana	●	●	●	❒	●	●	❍	❍	❍	❍
Total ALC (2013)										
● Siempre	11	10	10	8	11	10	10	8	9	8
■ Según solicitud	0	0	1	0	0	0	0	1	0	0
❒ A veces	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0
❍ No disponible	0	1	0	2	0	0	1	2	2	3
Total OCDE (2010)										
● Siempre	34	26	19	17	18	21	21	13	11	6
■ Según solicitud	0	1	1	0	5	1	0	10	7	6
❒ A veces	0	7	13	14	10	11	13	7	10	5
❍ No disponible	0	0	1	3	1	1	0	4	6	17

Fuente: OCDE (2013), Encuesta sobre contratación pública.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933092265

Debido a las grandes cifras y al volumen de los contratos públicos, el costo de la corrupción o de la mala gestión de los recursos públicos puede ser muy alto. Transparency International estima que, a nivel mundial, el daño provocado por la corrupción normalmente oscila entre el 10% y el 25% del valor del contrato. Si se considera que en ALC las transacciones de contratación pública representan hasta el 20% del PIB, los ahorros potenciales de reducir la corrupción en dicho ámbito son considerables. Además, la corrupción en los procesos de contratación pública disuade a las empresas honestas, disminuye la competencia y erosiona la confianza de los ciudadanos en el gobierno.

La corrupción se puede manifestar de diversas formas a lo largo del ciclo de contratación, desde el inicio del proyecto hasta los resultados del contrato y el cierre del proyecto. Durante la fase de pre-licitación, por ejemplo, la corrupción puede asumir la forma de una demanda ficticia de un bien, que es el resultado de un soborno o de pagos ilícitos. La corrupción también se puede manifestar durante la fase de asignación, mediante criterios de adjudicación sesgados que favorecen a un proveedor en particular.

Si bien la situación relacionada con la contratación pública y la corrupción es compleja por naturaleza, y varía enormemente según los países, la necesidad de tomar medidas de integridad y contra la corrupción para asegurar la transparencia, la buena gestión, la rendición de cuentas y el control de los sistemas de contratación es sumamente importante en la región de ALC. Con el fin de evaluar la calidad y la eficacia de los sistemas de contratación, siete gobiernos de ALC han llevado a cabo y publicado una autoevaluación de sus sistemas de contratación entre 2008 y 2013. La *Metodología para evaluar sistemas de contratación* (OCDE, 2009) evalúa a los países en cuatro aspectos: el marco legal existente que regula la contratación en el país, la arquitectura institucional del sistema, la operación del sistema y la competitividad del mercado nacional, y la integridad del sistema de contratación. El pilar de integridad se ocupa de la naturaleza y del alcance de las medidas contra la corrupción de un país en materia de contratación y proporciona un puntaje a cada subindicador, que va de 0 a 3, en cuyo caso 3 significa el logro total de las normas mencionadas.

Los países de ALC han adoptado algunas medidas relacionadas con la integridad y contra la corrupción en la contratación pública. La medida más común es un sistema legal que define responsabilidades, rendiciones de cuentas y penalizaciones para los individuos y las empresas culpables de haber participado en prácticas fraudulentas o corruptas (el promedio de ALC es 1,7). En esta categoría, República Dominicana se destaca con el puntaje más alto (3). Además, el marco regulatorio para la contratación en los siete países aborda la corrupción, el fraude, los conflictos de intereses y las conductas no éticas, hasta cierta medida, y establece medidas adecuadas de acciones que se pueden emprender respecto de esa conducta (el promedio de ALC es 1,6). Los códigos de conducta no son de uso común (el promedio de ALC es 1,1) ni tampoco lo son las medidas especiales destinadas a impedir y detectar el fraude o la corrupción (el promedio de ALC es 1,1). En estas categorías, Costa Rica y República Dominicana son los únicos dos países que alcanzan puntajes superiores a 1.

Metodología y definiciones

Los datos provienen de las evaluaciones de cada país que utilizan la *Metodología para evaluar sistemas de contratación* (MAPS, por sus siglas en inglés) de la OCDE. La intención de la MAPS es proporcionar un instrumento común que los países en desarrollo y los donantes puedan usar para evaluar la calidad y eficacia de los sistemas de contratación. La metodología incluye un puntaje numérico con criterios definidos que proporcionan un puntaje cualitativo del sistema de contratación de un país.

El sistema de puntaje oscila entre 3 y 0 para cada subindicador de referencia. Un puntaje de 3 indica el logro total de la norma declarada. Un puntaje de 2 tiene lugar cuando el sistema muestra un logro inferior al total y necesita ciertas mejoras en el ámbito que se evalúa, y un puntaje de 1 se otorga cuando hay aspectos que requieren un trabajo considerable para que el sistema cumpla con la norma. Por último un puntaje de 0 es el residual que indica la incapacidad de cumplir con la norma propuesta.

Las MAPS de cada país fueron realizadas por funcionarios del gobierno, con ayuda de grupos de la sociedad civil, consultores privados, especialistas técnicos y colaboradores institucionales. Un total de siete países de ALC han publicado MAPS entre 2008 y 2013.

Otras lecturas

OCDE (2013), *Implementing the OECD Principles for Integrity in Public Procurement: Progress since 2008*, OECD Public Governance Reviews, Publicaciones de la OCDE, París, *http://dx.doi.org/10.1787/9789264201385-en*.

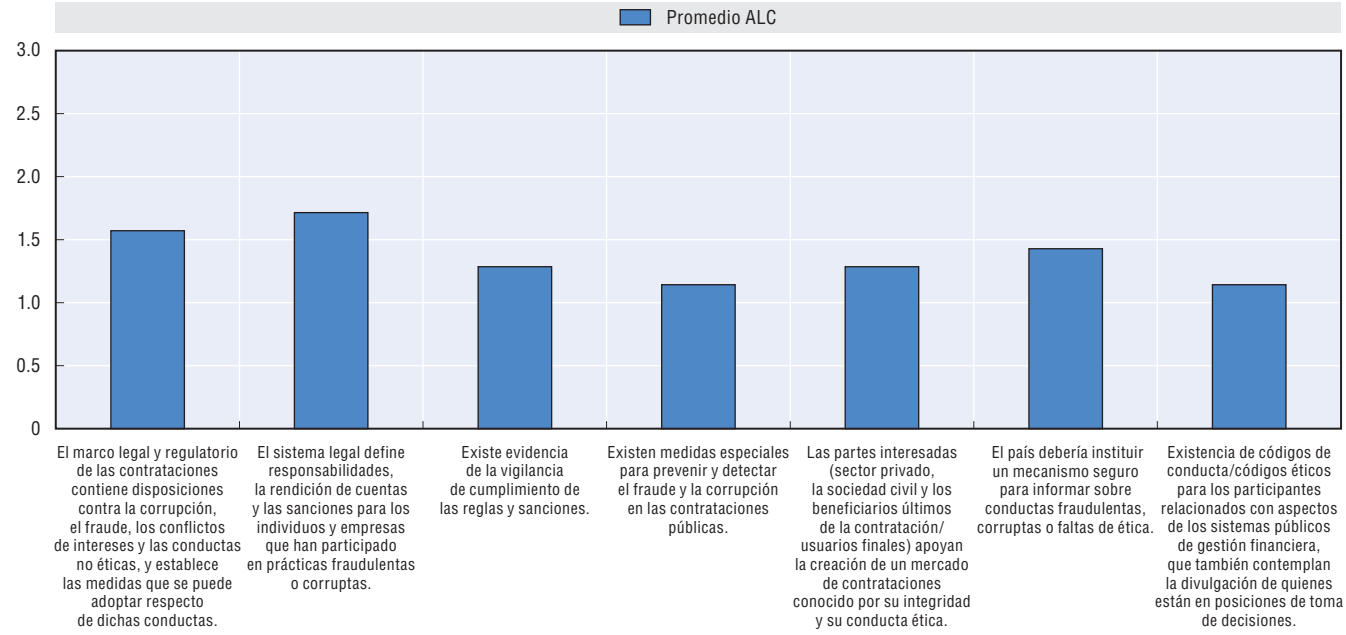
OCDE (2010), "Methodology for Assessing Procurement Systems (MAPS)", Publicaciones de la OCDE, París, *www.oecd.org/development/effectiveness/45181522.pdf*.

OCDE (2009), *OECD Principles for Integrity in Public Procurement*, Publicaciones de la OCDE, París, *http://dx.doi.org/10.1787/9789264056527-en*.

Notas para el gráficos y el cuadro

5.4 y 5.5: Los datos de Paraguay y República Dominicana son de 2012. Los datos de Ecuador son de 2011. Los datos de Honduras son de 2010. Los datos de Colombia y Costa Rica son de 2009. Los datos de Perú son de 2008.

5.4. Medidas de ética y contra la corrupción: indicador 12 en MAPS



Fuente: Múltiples fuentes (cada país tiene sus propias evaluaciones MAPS).

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933091847

5.5. Evaluaciónes individuales MAPS por país

	Colombia	Costa Rica	República Dominicana	Ecuador	Honduras	Paraguay	Perú
Indicador 12. El país ha instituido medidas éticas y contra la corrupción							
12(a) – El marco legal y regulatorio de las contrataciones, entre ellos los documentos de la licitación y del contrato, contiene disposiciones contra la corrupción, el fraude, los conflictos de intereses y las conductas no éticas, y establece (ya sea directamente o por referencia a otras leyes) las medidas que se puede adoptar respecto de dichas conductas.	1	1	2	1	2	3	1
12(b) – El sistema legal define responsabilidades, la rendición de cuentas y las sanciones para los individuos y empresas que han participado en prácticas fraudulentas o corruptas.	2	2	3	1	1	2	1
12(c) – Existe evidencia de la vigilancia de cumplimiento de las reglas y sanciones.and penalties exists.	2	1	1	2	0	1	2
12(d) – Existen medidas especiales para prevenir y detectar el fraude y la corrupción en las contrataciones públicas.	2	1	2	1	0	1	1
12(e) – Las partes interesadas (sector privado, la sociedad civil y los beneficiarios últimos de la contratación/usuarios finales) apoyan la creación de un mercado de contrataciones conocido por su integridad y su conducta ética.	2	0	3	1	0	2	1
12(f) – El país debería instituir un mecanismo seguro para informar sobre conductas fraudulentas, corruptas o faltas de ética.	2	1	2	1	0	3	1
12(g) – Existencia de códigos de conducta/Códigos éticos para los participantes relacionados con aspectos de los sistemas públicos de gestión financiera, que también contemplan la divulgación de quienes están en posiciones de toma de decisiones.	2	0	2	1	1	1	1

Fuente: Múltiples fuentes (cada país tiene sus propias evaluaciones MAPS).

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933092284

Los gobiernos de ALC utilizan la contratación pública electrónica como una manera de mejorar la eficacia del sector público y contribuir a la modernización del Estado. La contratación pública electrónica, definida como el uso de tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en la contratación pública, facilita el acceso a las licitaciones públicas, aumenta la competencia y mejora la transparencia.

El uso de TIC incrementa la eficiencia del sector público, simplificando los procedimientos internos y reduciendo las cargas administrativas, lo cual conduce a un ahorro considerable de costes y tiempo. La contratación pública electrónica también permite agrupar información, lo cual – al difundirse públicamente – aumenta la transparencia y brinda a los ciudadanos la oportunidad de tener acceso y controlar la información acerca de cómo se gasta el dinero público.

La gran mayoría de los países de ALC ha desarrollado páginas web de contratación de una sola visita, que sirven como una ventanilla única para los contratos públicos. La información allí presentada, tanto de carácter cualitativo como cuantitativo, suele incluir leyes y regulaciones sobre la contratación y las responsabilidades de las autoridades a cargo de la misma, además de información general sobre el proyecto y el contratista, y el valor de los proyectos por categoría y/o procedimientos. Los servicios que brindan las páginas web de contratación de una sola visita en los países de ALC incluyen desde notificaciones sobre las licitaciones hasta pagos electrónicos. En general, a través de sus páginas web, los países de ALC ofrecen servicios relacionados con la fase de pre-licitación, como la posibilidad de buscar y descargar documentos de la licitación (100%) y acceso en línea a materiales de capacitación (82%). Algunos países también brindan otros servicios relacionados con la fase de licitación, como la presentación electrónica de sus ofertas y catálogos electrónicos (63%), estadísticas y bases de datos relacionados con antiguas contrataciones (64%) y subastas electrónicas inversas (55%). Son menos los países que ofrecen servicios en relación con la fase posterior a la licitación, como plantillas de gestión de contratos (36%) y sistemas de pago electrónico (36%).

En general, la proporción de países de ALC que brinda servicios a través de las páginas web de contratación de una sola visita es mucho mayor que la proporción correspondiente de los países de la OCDE. Sin embargo, una excepción es la limitada disponibilidad que hay en ALC de un instrumento que permita la comunicación recíproca con los ciudadanos, los concursantes y el público en general (un 43% frente a un 55% en los países de la OCDE), lo cual refuerza la transparencia y la rendición de cuentas de las contrataciones.

Metodología y definiciones

Los datos corresponden al 2013, y se basan en las respuestas de los países a la Encuesta sobre contratación pública de la OCDE, enfocada en el nivel de transparencia y participación en los procesos de contratación pública del gobierno central. Los encuestados eran funcionarios de los países de ALC y respondieron a esta encuesta un total de 11 países de ALC. Datos para la OCDE se basan en las respuestas de 34 países y la información es de 2010. Los encuestados eran funcionarios del país, responsables de las políticas de contratación en el gobierno central.

La información sobre contratación utilizada para los cálculos se refiere a las leyes y políticas de contratación pública, información general para los concursantes potenciales, planes de la contratación (por ejemplo, anuncios de información previa), orientación específica sobre las licitaciones (plantillas, formularios, etc.), documentos de la licitación, criterios de selección y evaluación, decisiones de asignación de contratos (nombre y cantidad de contratistas seleccionados), justificación para acordar un contrato a los contratistas seleccionados, modificaciones de los contratos y seguimiento del gasto de las contrataciones.

Los datos se refieren solo a las adquisiciones de los ministerios, organismos y departamentos a nivel del gobierno central, y excluyen las compras realizadas por las empresas públicas.

Una página web (portal) de una sola visita sobre la contratación centraliza la información sobre la contratación en un solo lugar en Internet, al que se puede acceder con una dirección en línea. Un catálogo electrónico se define como una lista de productos y/o servicios disponibles que se pueden ver y comprar en un formato electrónico, y puede incluir información como ilustraciones, precios y descripciones del producto y/o servicio. Una subasta electrónica inversa es una subasta en línea, dinámica y en tiempo real entre una organización compradora y diversos proveedores que compiten unos con otros para ganar el contrato presentando ofertas con precios más bajos durante un período programado.

Informacion adicional sobre los servicios ofrecidos por las paginas web de una sola visita se puede encontrar en: *http://dx.doi.org/10.1787/888933092303*.

Otras lecturas

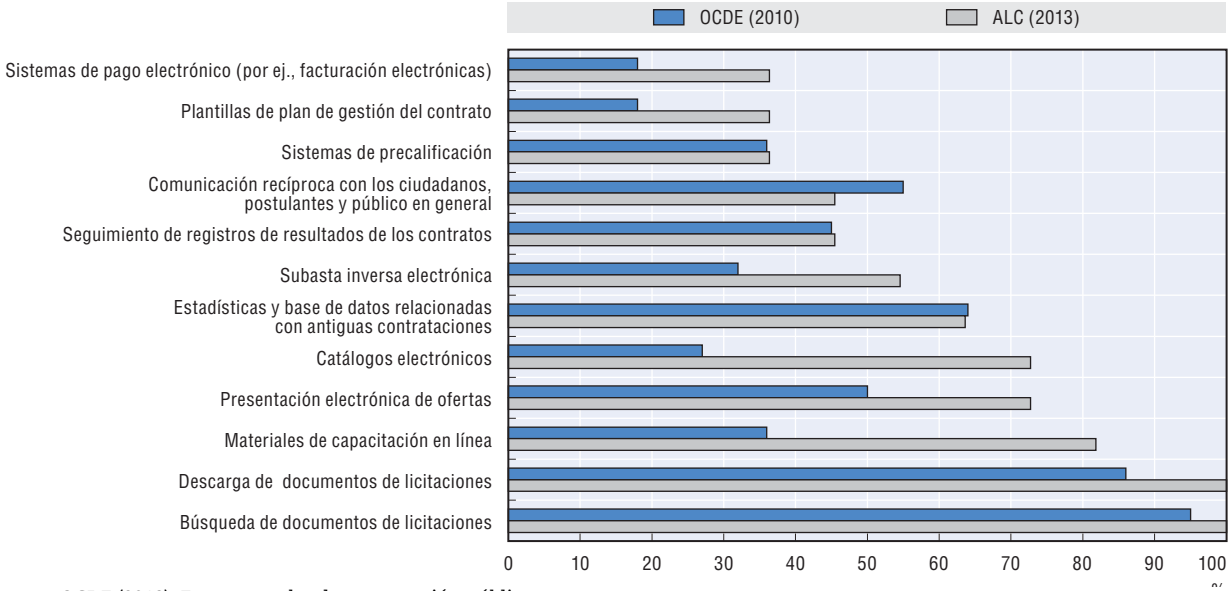
BID (s/f), *DataGov, Governance Indicators Database*, Banco Interamericano de Desarrollo, disponible en *www.iadb.org/datagob/*.

OCDE (2013), *Implementing the OECD Principles for Integrity in Public Procurement: Progress since 2008*, OECD Public Governance Reviews, Publicaciones de la OCDE, París, *http://dx.doi.org/10.1787/9789264201385-en*.

Notas para los gráficos

5.6 y 5.7: Los datos de Chile y México son de 2010 y fueron publicados en *Government at a Glance 2011*.

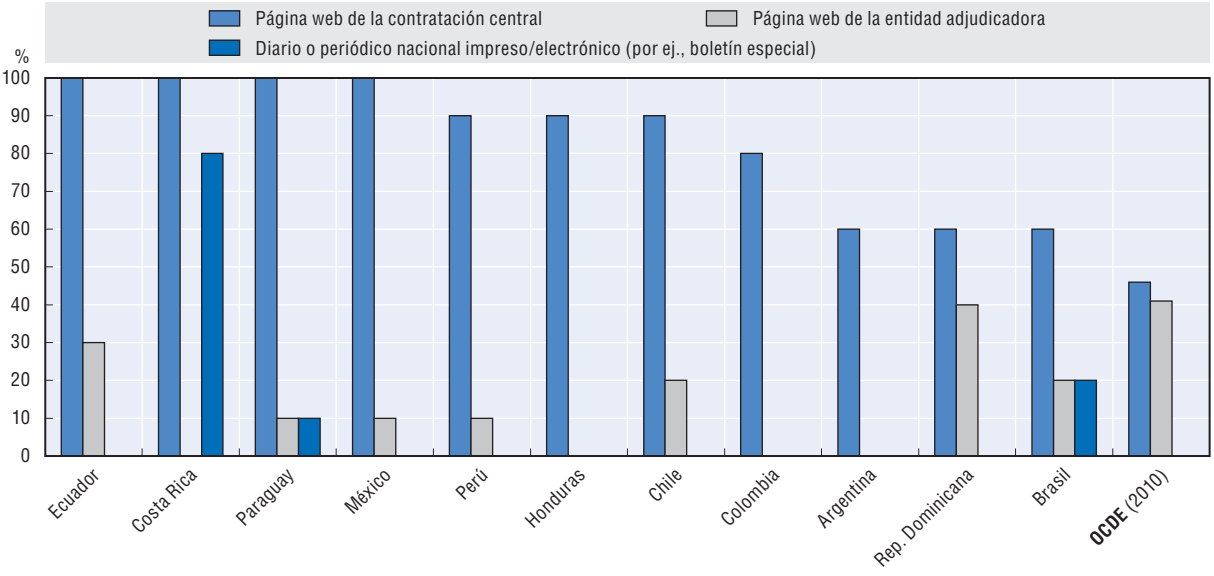
5.6. Servicios más comunes ofrecidos por las páginas web de una sola visita sobre contratación (2013)



Fuente: OCDE (2013), Encuesta sobre la contratación pública.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933091866

5.7. Disponibilidad en línea de información de contratación seleccionada (2013)



Fuente: OCDE (2013), Encuesta sobre la contratación pública.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933091885

Varios gobiernos de ALC han vuelto su atención hacia la contratación pública sostenible. Al incorporar elementos sociales, economicos y ambientales en el proceso de contratación, los gobiernos pueden ir detrás de objetivos sociales, como la inclusión de las minorías étnicas, y lograr objetivos ambientales como el ahorro de energía y la reducción de la huella de carbono.

Sin embargo, la contratación sostenible en la región aún se encuentra dando sus primeros pasos, y recién se han adoptado reformas, políticas e iniciativas en los últimos años. Algunos países, por ejemplo, han incorporado elementos de sostenibilidad social y ambiental en el marco regulatorio de las contrataciones. De los 32 países que componen la Red interamericana de compras gubernamentales (INGP, por sus siglas en inglés), 13 (40,6%) cuentan con una regulación para promover la contratación sostenible. Seis de esos 13 países han incorporado principios de sostenibilidad ambiental en las políticas y convenios de las contrataciones y cuatro (Granada, Honduras, México y República Dominicana) incluyen factores ambientales en sus criterios de evaluación de las ofertas. Por otro lado, Costa Rica, El Salvador y Nicaragua requieren evaluaciones de impacto ambiental para los proyectos de contratación.

Si bien la región ha logrado avances en el ámbito de la contratación sostenible, todavía hay diversos obstáculos para su implementación. Una encuesta realizada en nueve países de ALC reveló que la preocupación más habitual entre los países que participan es la falta de conocimientos y de información sobre la contratación pública sostenible. Otra limitación que se percibe es la carencia de proveedores (67%), la falta de legislación y regulación adecuada (56%) y la posibilidad de que los -Dcriterios ambientales más estrictos aumenten los precios (44%).

Metodología y definiciones

Los datos sobre el marco regulatorio de la contratación sostenible provienen del informe titulado *Compras Públicas Sustentables en América Latina y el Caribe*, de Gabriel Bezchinsky y Mariana López Fernández. El informe fue encargado por la Red Interamericana de compras gubernamentales (INGP) con el apoyo del Centro Internacional de Investigación para el Desarrollo (IDRC, por sus siglas en inglés), del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y de la Universidad Nacional de San Martín en Argentina (UNSAM). Los datos se basan en el trabajo titulado *El marco normativo de las compras públicas en América Latina y el Caribe*, de Natalia Volosín, que estudia sistemáticamente los marcos normativos de los sistemas de contratación pública en los 32 países que constituyen el INGP.

Los datos sobre los obstáculos para la implantación de la contratación sostenible provienen de un documento de Victoria Beláustegui titulado *Las compras públicas sustentables en América Latina: Estado de avance y elementos clave para su desarrollo*. Allí se ponen de relieve los hallazgos de un grupo de trabajo temático (TTG), coordinado por la autora, que se centró en las mejores prácticas para la contratación sostenible a nivel regional, así como también en los principales obstáculos para su implementación. El TTG fue creado bajo el marco de un proyecto INGP, financiado por el IDRC y coordinado por la UNSAM. El documento se basa en una encuesta sobre prácticas de contratación y también en consultas y entrevistas con actores clave del proceso de contratación. Los encuestados eran funcionarios del gobierno de los países de ALC.

La contratación pública sostenible se define como la contratación de bienes y servicios por entidades del gobierno que tienen en cuenta aspectos sociales, económicos y ambientales en un esfuerzo para generar beneficios sociales, económicos y ambientales para la sociedad.

Los nueves países en los que se llevó a cabo la encuesta sobre contratación sostenible fueron: Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Nicaragua, Paraguay, Perú y Uruguay.

Otras lecturas

Beláustegui, V. (2011), "Las compras públicas sustentables en América Latina: Estado de avance y elementos clave para su desarrollo", *Programa ICT4GP*, Red Interamericana de Compras Gubernamentales, IDRC y USAM.

Bezchinsky, G. y M. López Fernández (2012), "Compras públicas sustentables en América Latina y el Caribe", *Programa ICT4GP*, Red Interamericana de Compras Gubernamentales, IDRC y USAM.

Volosín, N. (2012), "El marco normativo de las compras públicas en América Latina y el Caribe", en *Compras públicas en América Latina y el Caribe. Diagnósticos y desafíos*, Programa ICT4GP, IDRC y UNSAM.

Notas para el cuadro

5.10: Las barreras que enfrenta la contratación sostenible provienen de una encuesta realizada a países del TTG (nueve de 11 respondieron), y que se complementó con entrevistas y consultas con actores clave del proceso de contratación. Los nueves países son: Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Nicaragua, Paraguay, Perú y Uruguay.

5.9. Marco normativo de la contratación pública sostenible en los países de ALC

	Prohibición/regulación de la adquisición de determinados bienes	Incorporación de los principios de sostenibilidad ambiental en las políticas y contratos de adquisiciones	Uso obligatorio de evaluaciones de impacto ambiental	Criterios ambientales en los criterios de evaluación de licitaciones	Establecimiento de un compromiso de responsabilidad social
Brasil	✓	✓			
Costa Rica			✓		
República Dominicana				✓	
Ecuador		✓			
El Salvador			✓		
Granada				✓	
Haití		✓			
Honduras				✓	
México	✓	✓		✓	
Nicaragua		✓	✓		
Perú		✓			
Uruguay	✓				
Venezuela					✓
Total	**3**	**6**	**3**	**4**	**1**

Fuente: Bezchinsky, G. y M. López Fernández (2012), "Compras públicas sustentables en América Latina y el Caribe", *Programa ICT4GP*, Red Interamericana de Compras Gubernamentales, IDRC y USAM.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933092322

5.10. Obstáculos para la contratación pública sostenible

Obstáculos	Número total de países que están de acuerdo con la declaración
Falta de información y conocimiento sobre la contratación pública sostenible	9
Falta de suficientes ofertas de parte de los proveedores	6
Ausencia de legislación o normas internas	5
Precios más elevados por los bienes, servicios y obras sostenibles	4
El criterio principal de selección es el precio	3
Falta de interés y compromise de parte de los usuarios del sistema de contratación	3
Resistencia de los proveedores	2
El suministro solo está disponible en los mercados internacionales	1
El sistema de adquisiciones no está equipado de manera adecuada para manejar la contratación sostenible	1
Falta de consideración general por el medio ambiente	1
Dificultad para obtener la aprobación de los funcionarios de auditoria/contabilidad	0

Fuente: Beláustegui, V. (2011), "Las compras públicas sustentables en América Latina. Estado de avance y elementos clave para su desarrollo", *Programa ICT4GP*, Red Interamericana de Compras Gubernamentales, IDRC y USAM.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933092341

Panorama de las Administraciones Públicas:
América Latina y el Caribe 2014
Innovación en la gestión financiera pública
© OCDE 2014

ANEXO A

Metodología y notas adicionales sobre la compensación de los empleados públicos

La compensación desempeña un rol importante tanto para atraer como para motivar a los trabajadores cualificados del sector público. En 2010 la OCDE inauguró una base de datos, que se actualizó en 2012, sobre los niveles de compensación para los empleos típicos en el gobierno central en los principales ministerios, la cual contribuye a una mejor comprensión de las estructuras de salario y de los niveles de remuneración del sector público. En 2013, por primera vez, esta encuesta fue enviada a países de ALC. Además de México y Chile, ambos países miembros de la OCDE, siete nuevos países respondieron: Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Panamá, Paraguay y Perú.

Dado que no existe una definición común de los puestos administrativos y que el número de niveles directivos varía entre países y ministerios, esta encuesta elabora una tipología general de ocupaciones específicas en el gobierno central. Comparar la compensación media en el sector público puede ser engañoso, porque en los diferentes países dicho sector incluye empleos diversos y heterogéneos. Sin embargo, esta encuesta proporciona datos de compensación para ocupaciones comparables y, por lo tanto, mejora nuestros conocimientos sobre el sector público.

La comparación de los niveles de compensación para los directivos superiores, directivos intermedios, profesionales y personal de secretaría muestra su remuneración total relativa en diferentes países de la OCDE, lo cual incluye no sólo sueldos y salarios sino también las contribuciones a las prestaciones de salud y pensiones. Por lo tanto, cuando cotejamos niveles de compensación, tenemos más o menos un enfoque de costo total, lo que permite realizar comparaciones consistentes entre los países. La comparación también debe tener en cuenta los diversos niveles de desarrollo económico de los países, y de ahí la corrección por PIB per cápita. Sin embargo, la comparación entre países debe efectuarse con cautela debido a los diferentes mercados laborales, los distintos consensos culturales y políticos, y las posibles diferencias en las características de definición del sueldo, incluso para los mismos grupos ocupacionales en diferentes países, que no están corregidos en este análisis.

Ocupaciones

Los datos recopilados mediante esta encuesta permitirán realizar un análisis comparado y futuros trabajos sobre políticas y prácticas de compensación. La encuesta apunta a recopilar información sobre la compensación anual de los empleados para una muestra de las ocupaciones en el gobierno central/federal/nacional. El objetivo consiste en crear una base de datos sobre niveles de compensación para puestos típicos en el gobierno central, que contribuya a una mejor comprensión de las estructuras de salario y de los niveles de remuneración del sector público.

La encuesta se centra en el nivel de gobierno central/federal y excluye los niveles estatal, regional y local y las instituciones de seguridad social. La encuesta excluye a todas las empresas públicas y cuasi públicas en todos los niveles de gobierno. La encuesta no cubre las oficinas/organizaciones subordinadas de los ministerios del gobierno central a las que a menudo se refiere como "agencias". También se centra en los empleados que trabajan a tiempo completo, dejando de lado a los consultores o al personal que se desempeñe por un período breve.

El cuestionario recoge datos para cuatro grupos ocupacionales típicos en el gobierno central/federal: directivos superiores, directivos intermedios, profesionales y personal de secretaría. Estas ocupaciones son consideradas relativamente representativas y comparables entre países. La información para estas ocupaciones – salvo las ocupaciones del sector servicios – es recopilada en tres ministerios básicos (Interior, Economía y Justicia) y dos ministerios sectoriales (Educación, Salud y Medio Ambiente). En el recuadro A.1 se describen las responsabilidades típicas de los ministerios que figuran en esta encuesta.

Recuadro A.1. **Responsabilidades típicas de los ministerios que figuran en esta encuesta**

La siguiente descripción de actividades o funciones de los ministerios que figuran en esta encuesta es sólo orientativa. En algunos países, el nombre del ministerio puede ser diferente, o puede denominarse departamento o secretaría.

Ministerio del Interior/Asuntos Internos

- Garantiza la representación del Estado en todo el territorio.
- Garantiza el respeto de los derechos de los ciudadanos en general mediante el sufragio universal.
- Garantiza el respeto de las competencias de las autoridades locales en el marco de la descentralización.
- Define la política de inmigración.
- Establece y coordina la política de seguridad nacional.
- Garantiza la existencia de una sociedad pacífica y segura.
- Garantiza el mantenimiento de la seguridad interna y la protección del orden constitucional.

Ministerio de Hacienda

- Planifica y elabora el presupuesto del gobierno.
- Analiza y diseña las políticas fiscales.
- Elabora e implementa la regulación de las instituciones financieras.
- Monitorea el desarrollo económico y financiero.
- Administra la transferencia de fondos desde el gobierno nacional/central/federal a los gobiernos subnacionales.

Ministerio de Justicia

- Asegura el buen funcionamiento del sistema judicial.
- Prepara el texto de leyes y regulaciones para algunos ámbitos específicos.
- Define las orientaciones básicas de las políticas públicas en materia de justicia y supervisa su implementación.
- Proporciona apoyo a las víctimas de delitos.
- Vela de manera justa y consistente por el cumplimiento efectivo de las penas y otras sanciones.

Ministerio de Educación

- Regula, coordina y organiza el sistema nacional de educación, normalmente desde la escuela primaria, hasta la secundaria o los institutos.
- Asegura igualdad de acceso a la educación pública.
- Controla y evalúa colegios en instituciones de educación superior (pública y privada).
- Asegura una gestión eficaz de los profesores y del personal administrativo.

Recuadro A.1. **Responsabilidades típicas de los ministerios que figuran en esta encuesta** *(cont.)*

Ministerio de Salud

- Diseña e implementa las políticas públicas de salud (prevención, organización sanitaria y formación de profesionales).
- Define las políticas del deporte y de la lucha contra la drogadicción.
- En colaboración con otros ministerios, define las regulaciones de seguridad industrial y seguridad social.

El recuadro A.2 contiene la clasificación y las definiciones de las ocupaciones que figuran en esta encuesta y que se consideran relativamente típicas en todos los gobiernos. Se centra en gran parte en los administradores en general, ya que el criterio para considerar que un funcionario es un administrador es que supervise y dirija el trabajo de al menos tres personas. Ya que es sumamente difícil proporcionar descripciones más detalladas de las responsabilidades que distinguen entre los diversos niveles de administración, la opción elegida es centrarse en una diferenciación jerárquica en lugar de hacerlo en una descripción más detallada de las funciones.

Recuadro A.2. **Clasificación y definición de las ocupaciones**

Directivos superiores

Directivos D1 (parte de CUIO-08 1112) son los funcionarios públicos superiores, justo por debajo del ministro o secretario de Estado/subsecretario. Pueden ser altos cargos de la administración y/o nombrados por el gobierno o el jefe de gobierno. Aconsejan al gobierno en asuntos de política, supervisan la interpretación e implementación de las políticas del gobierno y, en algunos países, tienen poderes ejecutivos. Los directivos D1 pueden tener el derecho de asistir a las reuniones de gabinete/consejo de ministros, pero no forman parte del gabinete/consejo de ministros. Son responsables de la dirección y administración general de la oficina del ministerio/secretario de Estado, o de un ámbito administrativo concreto. En los países con un sistema de agencias autónomas, poderes descentralizados, organizaciones más horizontales y directivos con atribuciones ejecutivas, los directivos D1 son los directores generales. El título concreto del puesto puede variar entre países.

Directivos D2 (parte de CUIO-08 11 y 112) se encuentran justo por debajo de los directivos D1. Formulan y revisan las políticas y planifican, dirigen, coordinan y evalúan las actividades generales del ministerio o de la dirección/unidad especial con la ayuda de otros directivos. Pueden ser altos cargos de la administración. Proporcionan orientación en la coordinación y gestión del programa de trabajo y liderazgo para los equipos profesionales en diferentes ámbitos de las políticas. Definen los objetivos, estrategias y programas para la unidad/departamento administrativo bajo su supervisión.

Directivos intermedios (responsables administrativos de por lo menos tres miembros del personal)

Directivos D3 (parte de CUIO-08 12) se encuentran justo por debajo de los directivos D2. Planifican, dirigen y coordinan el funcionamiento general de una dirección/unidad administrativa específica dentro del ministerio, con el apoyo de otros directivos, normalmente con las directrices establecidas por una junta de directores o un órgano de dirección. Proporcionan liderazgo y administración a equipos de profesionales dentro de su ámbito particular. Estos funcionarios elaboran y administran el programa de trabajo y el personal de las unidades, divisiones o ámbitos de las políticas. Elaboran y gestionan presupuestos, controlan el gasto y aseguran el uso eficiente de los recursos. Monitorean y evalúan el rendimiento de los diferentes equipos profesionales.

Directivos D4 (parte de CUIO-08 121) se encuentran justo por debajo de los directivos D3. Elaboran y administran consejos sobre políticas y planificación estratégica y financiera. Elaboran y dirigen procedimientos operativos y administrativos y aconsejan a los directivos superiores. Controlan la selección, la formación y el rendimiento del personal, elaboran presupuestos y supervisan las operaciones financieras, controlan los gastos y aseguran el uso eficiente de los recursos. Proporcionan liderazgo a equipos profesionales específicos dentro de una unidad.

Recuadro A.2. **Clasificación y definición de las ocupaciones** *(cont.)*

Profesionales

Analistas de políticas/Economistas senior (parte de CUIO-08 242 y 2422) no tienen responsabilidades administrativas (más allá de dirigir un máximo de tres funcionarios) y se encuentran por encima del rango de analistas junior y personal administrativo/de secretaría. Se les suele exigir un título universitario. Tienen ciertas responsabilidades de liderazgo en un ámbito de trabajo o en diversos proyectos, y desarrollan y analizan políticas que orientan el diseño, la implementación y la modificación de operaciones y programas del gobierno. Estos profesionales revisan las políticas y la legislación existente con el fin de identificar anomalías y disposiciones obsoletas. Analizan y formulan opciones para las políticas, elaboran documentos de información y recomendaciones para modificar las políticas. Además, evalúan el impacto, las implicaciones financieras y la viabilidad política y administrativa de las políticas públicas. El personal de este grupo tiene la posibilidad de acceder a puestos directivos mediante ascensos profesionales. Sus ámbitos de conocimientos específicos pueden variar desde el derecho, la economía, la política, la administración pública y las relaciones internacionales, hasta la ingeniería, el medio ambiente, la pedagogía, la economía de la salud, etc. Los analistas de políticas/economistas senior tienen por lo menos cinco años de experiencia profesional.

Economistas junior/Analistas de políticas (parte de CUIO-08 242 y 2422) se encuentran por encima de los rangos del personal administrativo/de secretaría. Se les suele exigir un título universitario. No tienen responsabilidades de liderazgo. Desarrollan y analizan políticas que orienten el diseño, la implementación y la modificación de las operaciones y programas del gobierno. Estos profesionales revisan las políticas y la legislación existente con el fin de identificar anomalías y disposiciones obsoletas. Analizan y formulan opciones para las políticas, elaboran documentos de información y recomendaciones para modificar las políticas. Además, evalúan el impacto, las implicaciones financieras y la viabilidad política y administrativa de las políticas públicas. Sus ámbitos de conocimientos específicos pueden variar desde el derecho, la economía, la política, la administración pública y las relaciones internacionales, hasta la ingeniería, el medio ambiente, la pedagogía, la economía de la salud, etc. Los analistas de políticas/economistas junior tienen menos de cinco años de experiencia profesional.

Personal de secretaría

Secretarios (empleados de oficina) (parte de CUIO-08 411 y 4110), a los cuales no suele exigírseles un título universitario, aunque muchos lo poseen. Llevan a cabo una amplia gama de trabajos de oficina o administrativos en relación con operaciones de manejo de dinero, organización de viajes, solicitudes de información y programación de agenda. Registran, elaboran, trían, clasifican y completan información; clasifican, abren y envían correo; elaboran informes y correspondencia; registran la salida de equipos asignados al personal; contestan el teléfono o a las consultas electrónicas o derivan a la persona apropiada; verifican cifras, preparan facturas y registran detalles de transacciones financieras cursadas; transcriben información a los computadores y revisan y corrigen documentos. Algunos prestan su apoyo en la elaboración de presupuestos, el monitoreo de gastos, la redacción de contratos y órdenes de compras o adquisiciones. Los de mayor rango, que supervisan las tareas de los trabajadores administrativos de apoyo, quedan excluidos de esta categoría.

La clasificación y la definición de las ocupaciones constituyen una adaptación de la Clasificación Internacional Uniforme de Ocupaciones (CIUO-08) elaborada por la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Esto se debe a que son pocos los países que siguen el modelo CIUO para clasificar sus funciones en el gobierno.

Ya que no existe una definición común de los puestos administrativos y que el número de niveles administrativos varía entre los países y los ministerios, para los objetivos de esta encuesta, D1 denotará el nivel directivo más alto, por debajo del ministro/secretario de Estado (designado por el presidente/primer ministro) y nombrado por el ministro (a veces designado por el presidente/primer ministro). Esta encuesta cubre hasta los puestos de nivel directivo D4, donde D1 y D2 se consideran puestos superiores de dirección, mientras que D3 y D4 son puestos directivos intermedios.

La categoría de "profesionales" se ha dividido entre puestos superiores (senior) y junior. El motivo es que en este grupo hay personal cuya experiencia puede ser sumamente variada.

La compensación

La encuesta se centra en la compensación total, que tiene dos grandes componentes: i) los sueldos y salarios, y ii) las contribuciones sociales del empleador. En el caso de los empleos a tiempo completo, se solicitaron datos sobre los niveles de remuneración.

1. **Sueldos y salarios brutos** incluyen los valores de cualquier contribución social, impuestos sobre la renta, etc., pagables al empleado, aunque en realidad son retenidos por el empleador por conveniencia administrativa o por otros motivos y pagados directamente a los sistemas de seguridad social, a los organismos tributarios, etc., en nombre del empleado. Las contribuciones sociales de los empleadores no se incluyen en los sueldos y salarios brutos. Se excluye de la encuesta la compensación en especie. Los sueldos y salarios brutos incluyen:
   - **Sueldos y salarios básicos:** se refieren a los pagos anuales regulares a los empleados por el tiempo trabajado y los servicios prestados al gobierno. Aunque los salarios y los sueldos normalmente se paguen semanal o mensualmente, o a otros intervalos, para los objetivos de esta encuesta se pidió el salario anual. Los pagos de horas extraordinarias quedan excluidos de los datos.
   - **Pagos adicionales:** debido a las dificultades para conseguir datos exhaustivos y asegurar la comparabilidad entre países, los pagos adicionales se han limitado a sus categorías más importantes, incluyendo:
     - Las compensaciones por el tiempo no trabajado: se refieren únicamente a las **vacaciones anuales** y a los días festivos oficiales.
     - **Las bonificaciones y gratificaciones pagadas regularmente** se refieren a las bonificaciones de fin de año y estacionales; las bonificaciones de reparto de utilidades; y los pagos adicionales de vacaciones, complementarios al pago de vacaciones normales y otras bonificaciones y gratificaciones.
     - **Las bonificaciones y gratificaciones no pagadas de forma regular** (pagos relacionados con el rendimiento) se refieren a las bonificaciones ad hoc u otros pagos excepcionales vinculados con el rendimiento general del empleado a los que él/ella puedan tener derecho.
2. **Las cotizaciones sociales del empleador** son contribuciones sociales pagables por los empleaores a los fondos de seguridad social u otros sistemas de seguridad social relacionados con el empleo para garantizar las prestaciones sociales (seguro de salud, pensiones) de sus empleados.
   - **La contribución del empleador** a los sistemas oficiales de seguridad social o a los sistemas de seguro social de fondos privados para la cobertura de la vejez, las pensiones, la enfermedad y la salud. Las contribuciones sociales de los empleadores representan las contribuciones sociales pagables por los empleadores a los fondos de seguridad social u otros sistemas de seguridad social relacionados con el empleo para garantizar las prestaciones sociales (seguro de salud, pensiones) para sus empleados. En algunos países estas contribuciones sociales pagan a los sistemas públicos, mientras que en otros a los sistemas privados. Las contribuciones sociales de los empleadores a veces también incluyen fondos específicos creados, por ejemplo, mediante acuerdos sociales. En la encuesta de 2013 los datos recopilados sobre las contribuciones sociales de los empleadores se han limitado a los planes de salud y las pensiones, que representan la mayoría de las contribuciones sociales de los empleadores.
   - Las prestaciones sociales **no capitalizadas** de los empleados, pagadas por los empleadores, limitadas a las prestaciones de salud y pensiones. La expresión “no capitalizada” se refiere a prestaciones sociales para las cuales no existen fondos de seguridad social ni hay un registro oficial de las contribuciones sociales. Los sistemas de pensiones o de salud no capitalizados existen en numerosos países: en ese caso, es el presupuesto de la administración pública el que paga las pensiones/prestaciones de salud de los funcionarios públicos. En varios países las contribuciones del empleado y del empleador no cubren todos los costos asociados con las prestaciones sociales de los empleados del gobierno. En esos casos, se suelen dedicar partidas especiales del presupuesto para cubrir esta parte no capitalizada de las prestaciones sociales.

Uso de comparadores

Se han hecho cálculos convirtiendo los datos sobre compensaciones en dólares a partir de la metodología de la paridad del poder adquisitivo (PPA). Esto compensa por las diferencias en los tipos de cambio y en los niveles de precios relativos. La PPA no tiene en cuenta el coste de la vida relativamente diferente en las principales ciudades de cada país y entre los países. En numerosos países la mayoría de los empleados del gobierno central trabajan en las grandes ciudades. Los sueldos y salarios tienden a compensar por la diferencia relativa en el coste de la vida en las principales ciudades.

La OCDE también comparó países con datos normalizados con los datos disponibles del PIB per cápita en las *Perspectivas de la Economía Mundial* del FMI. Esta normalización es una manera de eliminar las diferencias en los niveles de riqueza media en cada país.

Los índices (*ratios*) de compensación de los empleados en relación con el PIB per cápita no fueron corregidos para el tiempo de trabajo. Se siguió este enfoque con el fin de mantener la consistencia entre las dos medidas comparadas.

Ajustes del tiempo de trabajo

Se calculan las diferencias entre el tiempo que las personas realmente trabajan y la compensación promedio anual (el salario medio anual bruto más las contribuciones sociales del empleador) para obtener una compensación media anual ajustada. En realidad, para situar la compensación de los empleados recogida en una base comparable entre países, se utilizan las diferencias en el tiempo de trabajo (la cantidad de horas trabajadas a la semana en la administración pública, los derechos de vacaciones legales o medios y el número de días que corresponden a la administración pública) para calcular la compensación media anual ajustada.

Para todos los administradores (es decir, D1, D2, D3 y D4) dado que los tiempos de trabajo semanales se aplican muy desigualmente a esta categoría de empleados, los datos fueron ajustados sólo para las vacaciones.

Las correcciones del tiempo de trabajo quedan recogidas en el cuadro A.1.

Cuadro A.1. **Correcciones del tiempo de trabajo**

	Tiempo de trabajo contractual, h/semana	Número promedio de días de vacaciones	Número promedio de días festivos que se aplican a la función pública	Número promedio de días laborables al año por país	Número promedio de horas laborables al año por país	Coeficiente de las correcciones del tiempo de trabajo, horas semanales y días festivos	Coeficiente de las correcciones del tiempo de trabajo, días festivos	Coeficiente de las correcciones del tiempo de trabajo, ninguna corrección
Argentina	40	30	15	216	1 726	0.827	0.827	1.000
Brasil	40	30	9	222	1 774	0.850	0.850	1.000
Chile	44	15	9	237	2083	0.999	0.908	1.000
Colombia	40	15	16	230	1 838	0.881	0.881	1.000
Costa Rica	40	10	11	240	1918	0.919	0.919	1.000
México	40	20	10	231	1 846	0.885	0.885	1.000
Panamá	40	30	11	220	1 758	0.843	0.843	1.000
Paraguay	40	30	6	225	1 798	0.862	0.862	1.000
Perú	40	30	9	222	1 774	0.850	0.850	1.000

Notas: Las cifras del cuadro han sido redondeadas.
El máximo de días de trabajo al año si se trabaja cinco de siete días a la semana es 261.
El máximo de horas de trabajo al año si se trabaja ocho horas por día laborable es 2088.
Argentina: el número de días de trabajo legales de las vacaciones varía; 20 días durante los cinco primeros años de trabajo, 25 a partir del sexto año y 30 a partir del decimoquinto año.
Fuente: Encuesta de la OCDE sobre Compensación de los empleados en el gobierno central/federal.

La compensación media anual comparativa es:

$$W_{co}^{a^*} = \frac{\left(\frac{W_{co}^{a}}{P_c}\right)}{H_c^{a^*}}$$

donde:

$W_{co}^{a^*}$ = compensación media anual de los empleados en un país *c* dentro del grupo ocupacional *o* en el tiempo trabajado corregido por la PPA.

W_{co}^{a} = compensación media anual en moneda nacional en el país *c* dentro del grupo ocupacional *o* en moneda nacional.

P_c = paridad del poder adquisitivo del país *c*.

$H_c^{a^*}$ = razón (*ratio*) del tiempo de trabajo promedio en el país *c*. Esto corresponde a las horas medias de trabajo anuales en el país *c* (de los datos de la encuesta) divididas por 2088. El número 2088 es igual a las horas de trabajo teóricas al año con 40 horas de trabajo semanales, sin vacaciones ni permisos de ningún tipo. Esto también da como resultado un promedio de 261 días de trabajo al año, en cuyo caso cada día laboral comprende ocho horas de trabajo.

ANEXO B

Índices compuestos sobre prácticas presupuestarias

Esta edición de *Panorama de las Administraciones Públicas: América Latina y el Caribe 2014 – Innovación en la gestión financiera pública* incluye dos índices compuestos en relación con las prácticas presupuestarias: el uso de una perspectiva a mediano plazo en el proceso presupuestario y el uso de un sistema presupuestario basado en resultados. Los datos que se utilizan para la construcción de los compuestos provienen de la Encuesta de la OCDE sobre las prácticas y procedimientos presupuestarios y de la Encuesta de la OCDE sobre presupuestos basados en resultados, de 2013. Los encuestados eran fundamentalmente funcionarios superiores en los ministerios de Hacienda.

Los índices compuestos definidos pormenorizadamente y presentados en *Panorama de las Administraciones Públicas: América Latina y el Caribe 2014 – Innovación en la gestión financiera pública* representan la mejor manera de resumir información diferenciada y cualitativa sobre aspectos clave de las prácticas presupuestarias, como los marcos de gastos a mediano plazo y los presupuestos basados en resultados. "Los índices compuestos son mucho más fáciles de interpretar que intentar encontrar una tendencia común en muchos indicadores separados" (Nardo et al., 2004). Sin embargo, su desarrollo y uso pueden ser polémicos. Estos índices son malinterpretados fácilmente y a menudo por los usuarios, debido a la falta de transparencia sobre su forma de elaboración y a la dificultad resultante para entender verdaderamente qué están midiendo.

La OCDE ha adoptado varias medidas para evitar o para abordar problemas comunes relacionados con los índices compuestos. Los compuestos presentados en esta publicación se rigen por las medidas identificadas en el *Manual sobre la construcción de indicadores compuestos* (Nardo et al., 2008) que son necesarios para la construcción significativa de índices compuestos o sintéticos.

Cada índice compuesto se basa en un marco teórico que representa un concepto consensuado en el ámbito que trata. Las variables que comprenden los índices fueron seleccionadas sobre la base de su relevancia para el concepto por un grupo de expertos de la OCDE y a través de consultas con delegados por país al grupo de trabajo pertinente:

- Se utilizaron diversos instrumentos estadísticos, como el análisis factorial, para asegurarse de que las variables que comprendían cada índice estuvieran correlacionadas y representaran el mismo concepto subyacente.
- Se han explorado diferentes métodos para imputar los valores que faltan.
- Todos los subindicadores y variables fueron normalizados para facilitar su comparabilidad.
- Para construir los compuestos, todos los subindicadores fueron agregados utilizando un método lineal de acuerdo con la metodología aceptada.

- El análisis de sensibilidad con las simulaciones de Monte Carlo se llevó a cabo para establecer la robustez de los indicadores ante diferentes opciones de ponderación (por ejemplo, igual ponderación, ponderación por factor y ponderación experta). La ponderación experta resultó ser el método de ponderación más apropiado.

Los índices no pretenden medir la calidad general de los sistemas presupuestarios. Hacerlo requeriría fundamentos conceptuales y supuestos normativos mucho más sólidos. Más bien, los índices compuestos presentados en *Panorama de las Administraciones Públicas: América Latina y el Caribe 2014 – Innovación en la gestión financiera pública* son de carácter descriptivo y sus nombres así lo reflejan. Las preguntas de la encuesta que se emplean para crear los índices son las mismas en todos los países, lo cual garantiza que los índices sean comparables.

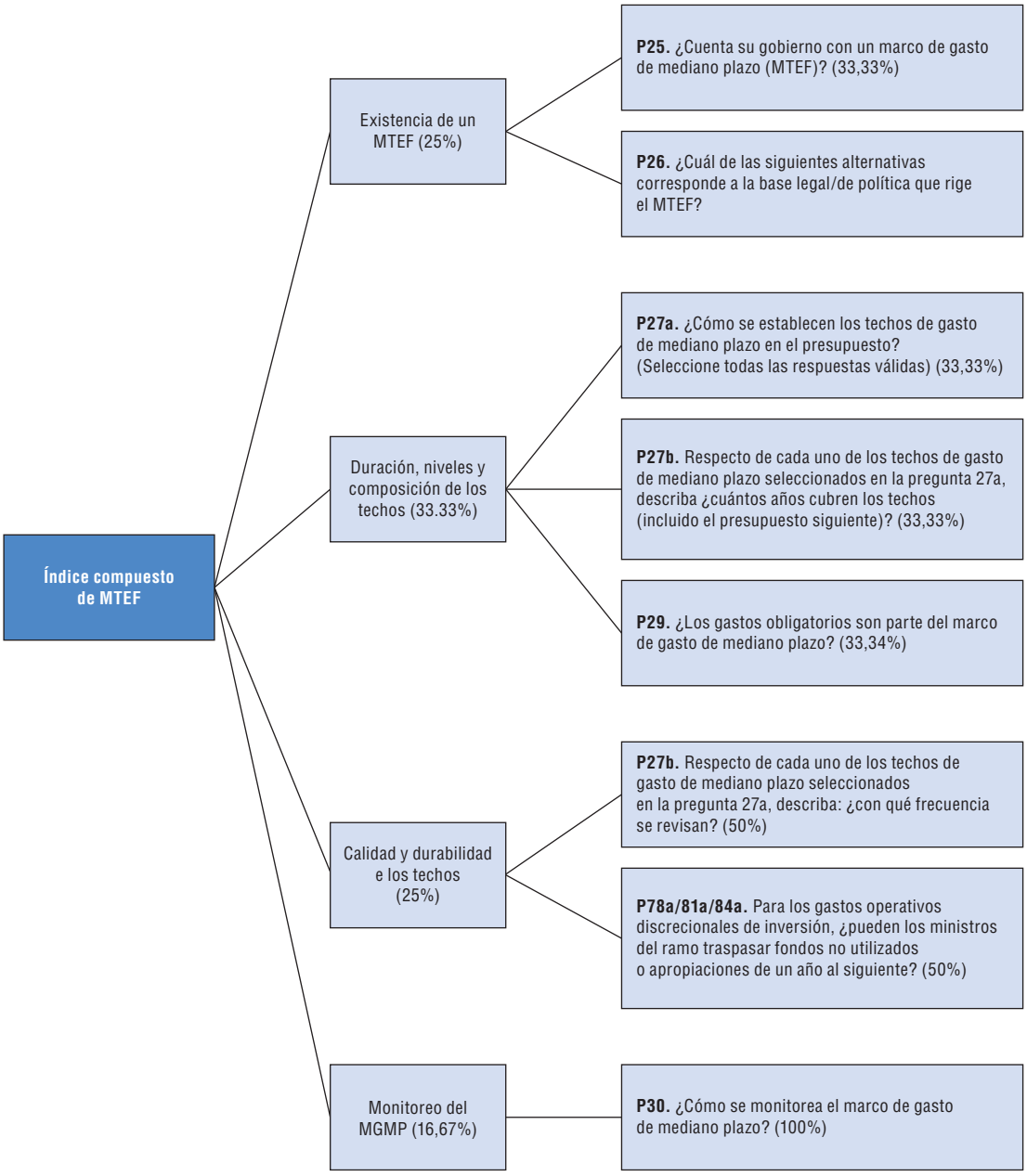
Si bien los índices compuestos fueron desarrollados en cooperación con otros países miembros de la OCDE y se aplican en la región de ALC, se basan en buenas prácticas y/o teoría; tanto las variables que comprenden los compuestos como sus ponderaciones se ofrecen para un debate y, por consiguiente, pueden evolucionar a lo largo del tiempo. Actualmente la OCDE está redefiniendo las mejores prácticas para la transparencia presupuestaria y reanalizando el concepto de flexibilidad presupuestaria; como tal, en esta edición no se presenta ningún compuesto relacionado con estos temas.

Los compuestos fueron elaborados de acuerdo con la siguiente metodología: cada uno de los temas fue dividido en amplias categorías, que comprenden los aspectos teóricamente relevantes para cada uno de los dos ámbitos temáticos (marcos de gasto a mediano plazo y presupuesto basado en resultados). A cada una de estas amplias categorías se le asignó una ponderación. Dentro de cada categoría amplia, se definieron las preguntas relevantes, se asignó una subponderación a cada pregunta y se le dio un puntaje a cada una de las respuestas dentro de estas preguntas. El puntaje por país para cada pregunta es el producto de la ponderación de la categoría amplia y la subponderación de la pregunta multiplicada por la respuesta dada por cada país (1 o 0). El compuesto es el resultado de sumar estos puntajes para cada país. Ambos compuestos varían de 0 a 1; un puntaje de 1 implica el uso de buenas prácticas en un determinado tema.

Uso de marco de gastos de mediano plazo, ponderaciones y puntajes

Los siguientes ítems y ponderaciones han sido utilizados en la construcción del compuesto MTEF.

Gráfico B.1. **Variables y ponderaciones utilizadas en el índice MTEF**

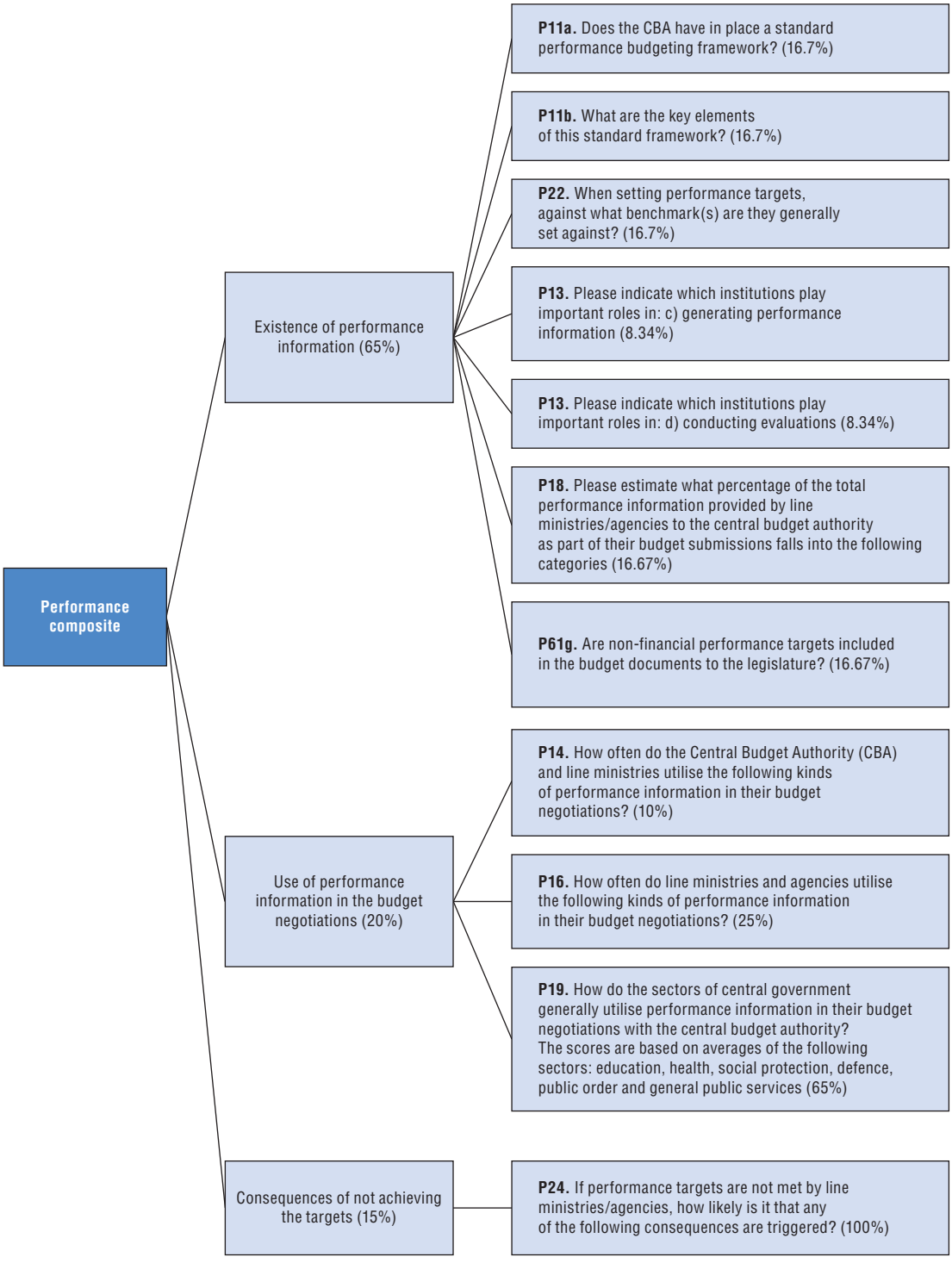


Nota : Datos adicionales sobre la teoría, construcción y ponderación de los índices están disponibles en: *www.oecd.org/gov/govataglance.htm*.

Uso de un sistema de presupuesto por resutados al nivel central de gobierno, ponderaciones y puntajes

Los siguientes ítems y ponderaciones han sido utilizados en la construcción del compuesto de presupuesto basado en resultados.

Gráfico B.2. **Variables y ponderaciones utilizadas en el índice de presupuestos basados en resultados**



Nota : Datos adicionales sobre la teoría, construcción y ponderación de los índices están disponibles en: *www.oecd.org/gov/govataglance.htm*.

ANEXO C

Factores contextuales

Esta sección proporciona datos sobre los rasgos administrativos e institucionales de cada país, entre ellos: el sistema de composición y el sistema electoral del Poder Legislativo, la estructura de la rama ejecutiva, la división de poder entre un gobierno central y varios gobiernos regionales o locales y características clave del sistema judicial. También proporciona datos básicos sobre la población y el PIB para 2011 y datos sobre el número de municipios, provincias, estados y/o regiones.

Los marcos políticos e institucionales influyen en quienes formulan e implementan las respuestas de las políticas a los retos que actualmente enfrentan los gobiernos. Por ejemplo: el tipo de sistema electoral empleado tiene varias consecuencias potenciales en la naturaleza y el ejercicio del gobierno, lo cual incluye la diversidad de opiniones representadas y la capacidad del Legislativo para crear y modificar las leyes. Las grandes diferencias en las instituciones legislativas pueden influir en la manera en que funciona el sistema burocrático de un país. La medida en que el poder es compartido entre las ramas legislativa y ejecutiva, lo cual se puede observar a partir del régimen del Poder Ejecutivo (parlamentario, presidencial o ejecutivo dual), la frecuencia de las elecciones y los límites del mandato, la facilidad de las enmiendas constitucionales y la habilidad del sistema judicial para revisar la constitucionalidad de las leyes y medidas establecen las limitaciones dentro de las cuales se pueden aprobar e implementar políticas y reformas. La manera en que se estructuran los gobiernos, lo que incluye la división de responsabilidades verticalmente (en diferentes niveles de gobierno) y horizontalmente (entre departamentos o ministerios), es un factor clave que subyace a la capacidad organizacional del mismo. Diferentes estructuras y responsabilidades requieren diferentes conjuntos de competencias, entre ellas: la supervisión, el monitoreo y la evaluación, y la coordinación.

Si bien numerosos factores contextuales son el producto del desarrollo histórico de un país y no pueden ser modificados fácilmente por los responsables de las políticas, sí pueden ser usados para identificar a los países con estructuras políticas y administrativas similares para fines de comparación y referencia. Además, en los países que consideran distintas políticas y reformas, los indicadores pueden ilustrar diversidades estructurales que podrían influir en su debate e implementación.

Metodología y definiciones

Con la excepción de los datos sobre población y PIB, toda la información proviene de las constituciones y sitios web de los países de ALC. Los datos del PIB proceden de la base de datos de *Perspectivas de la Economía Mundial* del FMI (WEO, por sus siglas en inglés), de octubre de 2013, excepto para los datos de México y Chile, que provienen de las *Estadísticas de Cuentas Nacionales* (SNA) de la OCDE.

Los Estados federales tienen una división, recogida y detallada en la Constitución, de la autoridad política entre un gobierno central y varios gobiernos regionales o estatales autónomos. Aunque los Estados unitarios a menudo comprenden múltiples niveles de gobierno (como local, provincial o regional), estas divisiones administrativas no están definidas constitucionalmente.

Bajo la forma parlamentaria, el Poder Ejecutivo suele ser el líder del partido dominante en el Legislativo y nombra a miembros de ese partido o de una coalición de partidos para ejercer como ministros. El Ejecutivo rinde cuentas al Parlamento, que puede poner fin a su mandato mediante un voto de no confianza. Varios países con sistemas parlamentarios también tienen un presidente, cuyos poderes son de naturaleza fundamentalmente ceremonial. En el sistema presidencial, el Ejecutivo y los miembros del Legislativo buscan la elección independientemente unos de otros. Los ministros no son elegidos miembros del Legislativo sino que son nombrados por el presidente y pueden ser aprobados por el Legislativo. El sistema ejecutivo dual combina un presidente poderoso con un Ejecutivo responsable ante el Legislativo, ambos responsables de las actividades diarias del Estado. Se diferencia del sistema presidencial, en el cual el gabinete (aunque nombrado por el presidente) es responsable ante el Legislativo, que puede obligar a ese gabinete a dimitir mediante una moción de no confianza.

Los datos sobre la frecuencia de los gobiernos abarcan el período entre el 1 de enero de 1992 y el 31 de diciembre de 2012. Un gobierno de coalición se define como el gobierno conjunto de las funciones ejecutivas de dos o más partidos políticos. El número de gobiernos se determina por el número de mandatos servidos por quien preside la rama ejecutiva (donde un mandato está definido ya sea por un cambio en el Ejecutivo como por una elección que renueva el apoyo al gobierno actual). Los datos sobre la frecuencia de los gobiernos de coalición solo se pueden aplicar a países que tienen un Ejecutivo parlamentario o dual.

Un ministerio es una organización de la rama ejecutiva, responsable de un sector de la administración pública. Entre los ejemplos habituales se pueden citar los ministerios de Salud, Educación y Economía. Si bien los gobiernos subnacionales también se pueden organizar en ministerios, los datos solo se refieren al gobierno central. Los ministros aconsejan al Ejecutivo y están a cargo de uno o más ministerios, o de una cartera de responsabilidades de gobierno. En la mayoría de los sistemas parlamentarios, los ministros provienen del Legislativo y conservan sus escaños. En la mayoría de sistemas presidenciales, los ministros no son representantes elegidos y son nombrados por el presidente. Los datos se refieren al número de ministros que integran el gabinete al nivel central de los gobiernos y excluyen a los viceministros.

Los sistemas legislativos bicamerales tienen dos cámaras (normalmente una Cámara alta y una Cámara baja), mientras que los sistemas unicamerales se componen únicamente de un Congreso. Los sistemas electorales suelen caracterizarse como de un solo miembro (de mayoría simple o preferencial y a dos vueltas) o multi-miembro (representación proporcional o representación semi-proporcional). Los tipos de sistemas electorales se definen de la siguiente manera:

- Bajo el sistema de mayoría simple, el vencedor es el candidato con el mayor número de votos pero no necesariamente con una mayoría absoluta de los votos.
- Bajo el preferencial y a dos vueltas, el vencedor es el candidato que reúne una mayoría absoluta (es decir más del 50%) de los votos. Si ningún candidato reúne más del 50% de los votos durante la primera ronda de votación, el sistema preferencial hace uso de la segunda preferencia de los votantes mientras que el sistema de doble vuelta recurre a una segunda ronda de votación para producir un vencedor.
- Los sistemas de representación proporcional (RP) asignan los escaños parlamentarios sobre la base de la cuota de votos nacionales de los partidos.
- Los sistemas semi-proporcionales tienen atributos de los sistemas de un solo miembro y de RP. Permiten dos votos por persona: uno para un candidato que se presenta en el distrito del votante y uno para un partido. Como en la RP, los escaños de los partidos se asignan proporcionalmente a la cuota del partido de los votos nacionales.

Los datos sobre la frecuencia de las elecciones reflejan los requisitos reglamentarios. En realidad, se pueden celebrar elecciones con más frecuencia en los sistemas parlamentarios si los gobiernos caen. La revisión judicial se refiere a la capacidad de los tribunales o de un organismo específico para revisar la constitucionalidad de las leyes y medidas. Suele estar consagrado en la Constitución. En los países con una revisión judicial limitada, los tribunales solo tienen la capacidad de revisar la constitucionalidad de tipos específicos de leyes o medidas o bajo circunstancias específicas.

Argentina

Población estimada (mediados de 2011, milliones)	40.6
PIB en 2012 (PPA en mil millones de USD, precios actuales)	709.0
Miembro de la OCDE	No
Estructura del estado	Federal
Número de niveles de gobierno	
Estado/regional	No aplicable
Provincial	24
Local	528
Sistema del poder ejecutivo	Presidencial
Jefe del estado	Presidente
Jefe del gobierno	Presidente
Existencia de límite del mandato del presidente	
¿Hay presidente?	Sí
Límite del mandato (años)	8
Gobiernos a nivel central entre 1992 y 2012	
Número total de gobiernos	10
Número de gobiernos de coalición	No aplicable
Número de ejecutivos que sirvieron mandatos no-consecutivos	8
Número de ministros a nivel central del gobierno (2013)	14
Número de ministerios (departamentos) a nivel central del gobierno (2013)	14
Cámara alta (gobierno central)	
Existencia	Sí
¿Membresía basada en consideraciones regionales?	Sí
Frecuencia de elecciones (años)	6
Tamaño – número de escaños	72
Cámara baja (gobierno central)	
Sistema electoral	Escrutinio proporcional plurinominal
Frecuencia de elecciones (años)	4
Tamaño – número de escaños	257
Existencia de un sistema de revisión judicial de la constitucionalidad de leyes y acciones	Revisión judicial (amparo)

Barbados

Población estimada (mediados de 2011, milliones)	0.3
PIB en 2012 (PPA en mil millones de USD, precios actuales)	6.8
Miembro de la OCDE	No
Estructura del estado	Unitario
Número de niveles de gobierno	
Estado/regional	No aplicable
Provincial	No aplicable
Local	12
Sistema del poder ejecutivo	Parlamentario
Jefe del estado	Monarca
Jefe del gobierno	Primer ministro
Existencia de límite del mandato del presidente	
¿Hay presidente?	No
Límite del mandato (años)	No aplicable
Gobiernos a nivel central entre 1992 y 2012	
Número total de gobiernos	5
Número de gobiernos de coalición	0
Número de ejecutivos que sirvieron mandatos no-consecutivos	4
Número de ministros a nivel central del gobierno (2013)	19
Número de ministerios (departamentos) a nivel central del gobierno (2013)	15
Cámara alta (gobierno central)	
Existencia	Sí
¿Membresía basada en consideraciones regionales?	No
Frecuencia de elecciones (años)	No aplicable
Tamaño – número de escaños	21
Cámara baja (gobierno central)	
Sistema electoral	Escrutinio proporcional plurinominal
Frecuencia de elecciones (años)	5
Tamaño – número de escaños	30
Existencia de un sistema de revisión judicial de la constitucionalidad de leyes y acciones	No hay revisión judicial

Brasil

Población estimada (mediados de 2011, milliones)	196.7
PIB en 2012 (PPA en mil millones de USD , precios actuales)	2 207.4
Miembro de la OCDE	No
Estructura del estado	Federal
Número de niveles de gobierno	
Estado/regional	27
Provincial	No aplicable
Local	5 564
Sistema del poder ejecutivo	Presidencial
Jefe del estado	Presidente
Jefe del gobierno	Presidente
Existencia de límite del mandato del presidente	
¿Hay presidente?	sí
Límite del mandato (años)	8
Gobiernos a nivel central entre 1992 y 2012	
Número total de gobiernos	7
Número de gobiernos de coalición	2
Número de ejecutivos que sirvieron mandatos no-consecutivos	5
Número de ministros a nivel central del gobierno (2013)	24
Número de ministerios (departamentos) a nivel central del gobierno (2013)	24
Cámara alta (gobierno central)	
Existencia	sí
¿Membresía basada en consideraciones regionales?	sí
Frecuencia de elecciones (años)	8
Tamaño – número de escaños	81
Cámara baja (gobierno central)	
Sistema electoral	Escrutinio proporcional plurinominal
Frecuencia de elecciones (años)	4
Tamaño – número de escaños	513
Existencia de un sistema de revisión judicial de la constitucionalidad de leyes y acciones	Revisión judicial (amparo)

Chile

Población estimada (mediados de 2011, milliones)	17.2
PIB en 2012 (PPA en mil millones de USD , precios actuales)	348.8
Miembro de la OCDE	Sí
Estructura del estado	Unitario
Número de niveles de gobierno	
Estado/regional	15
Provincial	54
Local	345
Sistema del poder ejecutivo	Presidencial
Jefe del estado	Presidente
Jefe del gobierno	Presidente
Existencia de límite del mandato del presidente	
¿Hay presidente?	Sí
Límite del mandato (años)	4
Gobiernos a nivel central entre 1992 y 2012	
Número total de gobiernos	5
Número de gobiernos de coalición	No aplicable
Número de ejecutivos que sirvieron mandatos no-consecutivos	5
Número de ministros a nivel central del gobierno (2013)	21
Número de ministerios (departamentos) a nivel central del gobierno (2013)	22
Cámara alta (gobierno central)	
Existencia	Sí
¿Membresía basada en consideraciones regionales?	no
Frecuencia de elecciones (años)	8
Tamaño – número de escaños	38
Cámara baja (gobierno central)	
Sistema electoral	Escrutinio uninominal mayoritario
Frecuencia de elecciones (años)	4
Tamaño – número de escaños	120
Existencia de un sistema de revisión judicial de la constitucionalidad de leyes y acciones	Revisión judicial (amparo) limitada

Colombia

Población estimada (mediados de 2011, milliones)	46.1
PIB en 2012 (PPA en mil millones de USD , precios actuales)	470.1
Miembro de la OCDE	No
Estructura del estado	Unitario
Número de niveles de gobierno	
Estado/regional	No aplicable
Provincial	33
Local	1 099
Sistema del poder ejecutivo	Presidencial
Jefe del estado	Presidente
Jefe del gobierno	Presidente
Existencia de límite del mandato del presidente	
¿Hay presidente?	Sí
Límite del mandato (años)	8
Gobiernos a nivel central entre 1992 y 2012	
Número total de gobiernos	6
Número de gobiernos de coalición	No aplicable
Número de ejecutivos que sirvieron mandatos no-consecutivos	5
Número de ministros a nivel central del gobierno (2013)	16
Número de ministerios (departamentos) a nivel central del gobierno (2013)	16
Cámara alta (gobierno central)	
Existencia	Sí
¿Membresía basada en consideraciones regionales?	no
Frecuencia de elecciones (años)	4
Tamaño – número de escaños	102
Cámara baja (gobierno central)	
Sistema electoral	Escrutinio proporcional plurinominal
Frecuencia de elecciones (años)	4
Tamaño – número de escaños	166
Existencia de un sistema de revisión judicial de la constitucionalidad de leyes y acciones	Revisión judicial (amparo) limitada

Costa Rica

Población estimada (mediados de 2011, milliones)	4.6
PIB en 2012 (PPA en mil millones de USD , precios actuales)	54.7
Miembro de la OCDE	No
Estructura del estado	Unitario
Número de niveles de gobierno	
Estado/regional	No aplicable
Provincial	7
Local	81
Sistema del poder ejecutivo	Presidencial
Jefe del estado	Presidente
Jefe del gobierno	Presidente
Existencia de límite del mandato del presidente	
¿Hay presidente?	Sí
Límite del mandato (años)	4
Gobiernos a nivel central entre 1992 y 2012	
Número total de gobiernos	6
Número de gobiernos de coalición	No aplicable
Número de ejecutivos que sirvieron mandatos no-consecutivos	6
Número de ministros a nivel central del gobierno (2013)	20
Número de ministerios (departamentos) a nivel central del gobierno (2013)	21
Cámara alta (gobierno central)	
Existencia	No
¿Membresía basada en consideraciones regionales?	No aplicable
Frecuencia de elecciones (años)	No aplicable
Tamaño – número de escaños	No aplicable
Cámara baja (gobierno central)	
Sistema electoral	Escrutinio proporcional plurinominal
Frecuencia de elecciones (años)	4
Tamaño – número de escaños	57
Existencia de un sistema de revisión judicial de la constitucionalidad de leyes y acciones	Revisión judicial (amparo)

República Dominicana

Población estimada (mediados de 2011, milliones)	10.1
PIB en 2012 (PPA en mil millones de USD , precios actuales)	92.4
Miembro de la OCDE	No
Estructura del estado	Unitario
Número de niveles de gobierno	
Estado/regional	No aplicable
Provincial	32
Local	157
Sistema del poder ejecutivo	Presidencial
Jefe del estado	Presidente
Jefe del gobierno	Presidente
Existencia de límite del mandato del presidente	
¿Hay presidente?	Sí
Límite del mandato (años)	8
Gobiernos a nivel central entre 1992 y 2012	
Número total de gobiernos	6
Número de gobiernos de coalición	No aplicable
Número de ejecutivos que sirvieron mandatos no-consecutivos	5
Número de ministros a nivel central del gobierno (2013)	19
Número de ministerios (departamentos) a nivel central del gobierno (2013)	19
Cámara alta (gobierno central)	
Existencia	Si
¿Membresía basada en consideraciones regionales?	Si
Frecuencia de elecciones (años)	4
Tamaño – número de escaños	32
Cámara baja (gobierno central)	
Sistema electoral	Escrutinio proporcional plurinominal
Frecuencia de elecciones (años)	4
Tamaño – número de escaños	195
Existencia de un sistema de revisión judicial de la constitucionalidad de leyes y acciones	Revisión judicial (amparo) limitada

Ecuador

Población estimada (mediados de 2011, milliones)	14.4
PIB en 2012 (PPA en mil millones de USD , precios actuales)	139.8
Miembro de la OCDE	No
Estructura del estado	Unitario
Número de niveles de gobierno	
Estado/regional	No aplicable
Provincial	24
Local	1 500
Sistema del poder ejecutivo	Presidencial
Jefe del estado	Presidente
Jefe del gobierno	Presidente
Existencia de límite del mandato del presidente	
¿Hay presidente?	Sí
Límite del mandato (años)	8
Gobiernos a nivel central entre 1992 y 2012	
Número total de gobiernos	11
Número de gobiernos de coalición	No aplicable
Número de ejecutivos que sirvieron mandatos no-consecutivos	10
Número de ministros a nivel central del gobierno (2013)	29
Número de ministerios (departamentos) a nivel central del gobierno (2013)	38
Cámara alta (gobierno central)	
Existencia	No
¿Membresía basada en consideraciones regionales?	No aplicable
Frecuencia de elecciones (años)	No aplicable
Tamaño – número de escaños	No aplicable
Cámara baja (gobierno central)	
Sistema electoral	Escrutinio proporcional plurinominal
Frecuencia de elecciones (años)	4
Tamaño – número de escaños	137
Existencia de un sistema de revisión judicial de la constitucionalidad de leyes y acciones	Revisión judicial (amparo) limitada

El Salvador

Población estimada (mediados de 2011, milliones)	6.3
PIB en 2012 (PPA en mil millones de USD , precios actuales)	44.4
Miembro de la OCDE	No
Estructura del estado	Unitario
Número de niveles de gobierno	
Estado/regional	No aplicable
Provincial	14
Local	262
Sistema del poder ejecutivo	Presidencial
Jefe del estado	presidente
Jefe del gobierno	presidente
Existencia de límite del mandato del presidente	
¿Hay presidente?	Sí
Límite del mandato (años)	5
Gobiernos a nivel central entre 1992 y 2012	
Número total de gobiernos	5
Número de gobiernos de coalición	No aplicable
Número de ejecutivos que sirvieron mandatos no-consecutivos	5
Número de ministros a nivel central del gobierno (2013)	13
Número de ministerios (departamentos) a nivel central del gobierno (2013)	13
Cámara alta (gobierno central)	
Existencia	No
¿Membresía basada en consideraciones regionales?	No aplicable
Frecuencia de elecciones (años)	No aplicable
Tamaño – número de escaños	No aplicable
Cámara baja (gobierno central)	
Sistema electoral	Escrutinio proporcional plurinominal
Frecuencia de elecciones (años)	3
Tamaño – número de escaños	84
Existencia de un sistema de revisión judicial de la constitucionalidad de leyes y acciones	Revisión judicial (amparo)

Guatemala

Población estimada (mediados de 2011, milliones)	14.7
PIB en 2012 (PPA en mil millones de USD , precios actuales)	74.3
Miembro de la OCDE	No
Estructura del estado	Unitario
Número de niveles de gobierno	
Estado/regional	No aplicable
Provincial	22
Local	334
Sistema del poder ejecutivo	Presidencial
Jefe del estado	Presidente
Jefe del gobierno	Presidente
Existencia de límite del mandato del presidente	
¿Hay presidente?	No
Límite del mandato (años)	4
Gobiernos a nivel central entre 1992 y 2012	
Número total de gobiernos	8
Número de gobiernos de coalición	No aplicable
Número de ejecutivos que sirvieron mandatos no-consecutivos	8
Número de ministros a nivel central del gobierno (2013)	12
Número de ministerios (departamentos) a nivel central del gobierno (2013)	12
Cámara alta (gobierno central)	
Existencia	No
¿Membresía basada en consideraciones regionales?	No aplicable
Frecuencia de elecciones (años)	No aplicable
Tamaño – número de escaños	No aplicable
Cámara baja (gobierno central)	
Sistema electoral	Escrutinio proporcional plurinominal
Frecuencia de elecciones (años)	4
Tamaño – número de escaños	158
Existencia de un sistema de revisión judicial de la constitucionalidad de leyes y acciones	Revisión judicial (amparo)

Haití

Población estimada (mediados de 2011, milliones)	10.0
PIB en 2012 (PPA en mil millones de USD , precios actuales)	12.2
Miembro de la OCDE	No
Estructura del estado	Unitario
Número de niveles de gobierno	
Estado/regional	No aplicable
Provincial	10
Local	140
Sistema del poder ejecutivo	Semi presidencial (ejecutivo dual)
Jefe del estado	Presidente
Jefe del gobierno	Primer ministro
Existencia de límite del mandato del presidente	
¿Hay presidente?	Sí
Límite del mandato (años)	10
Gobiernos a nivel central entre 1992 y 2012	
Número total de gobiernos	15
Número de gobiernos de coalición	2
Número de ejecutivos que sirvieron mandatos no-consecutivos	15
Número de ministros a nivel central del gobierno (2013)	16
Número de ministerios (departamentos) a nivel central del gobierno (2013)	19
Cámara alta (gobierno central)	
Existencia	Sí
¿Membresía basada en consideraciones regionales?	Sí
Frecuencia de elecciones (años)	6
Tamaño – número de escaños	30
Cámara baja (gobierno central)	
Sistema electoral	Balotaje simple
Frecuencia de elecciones (años)	4
Tamaño – número de escaños	99
Existencia de un sistema de revisión judicial de la constitucionalidad de leyes y acciones	Revisión judicial (amparo) limitada

Honduras

Población estimada (mediados de 2011, milliones)	7.8
PIB en 2012 (PPA en mil millones de USD , precios actuales)	38.6
Miembro de la OCDE	No
Estructura del estado	Unitario
Número de niveles de gobierno	
Estado/regional	No aplicable
Provincial	18
Local	298
Sistema del poder ejecutivo	Presidencial
Jefe del estado	Presidente
Jefe del gobierno	Presidente
Existencia de límite del mandato del presidente	
¿Hay presidente?	Sí
Límite del mandato (años)	4
Gobiernos a nivel central entre 1992 y 2012	
Número total de gobiernos	7
Número de gobiernos de coalición	No aplicable
Número de ejecutivos que sirvieron mandatos no-consecutivos	7
Número de ministros a nivel central del gobierno (2013)	16
Número de ministerios (departamentos) a nivel central del gobierno (2013)	17
Cámara alta (gobierno central)	
Existencia	No
¿Membresía basada en consideraciones regionales?	No aplicable
Frecuencia de elecciones (años)	No aplicable
Tamaño – número de escaños	No aplicable
Cámara baja (gobierno central)	
Sistema electoral	Escrutinio proporcional plurinominal
Frecuencia de elecciones (años)	4
Tamaño – número de escaños	128
Existencia de un sistema de revisión judicial de la constitucionalidad de leyes y acciones	Revisión judicial (amparo) limitada

Jamaica

Población estimada (mediados de 2011, milliones)	2.8
PIB en 2012 (PPA en mil millones de USD , precios actuales)	24.4
Miembro de la OCDE	No
Estructura del estado	Unitario
Número de niveles de gobierno	
Estado/regional	No aplicable
Provincial	No aplicable
Local	14
Sistema del poder ejecutivo	Parlamentario
Jefe del estado	Monarca
Jefe del gobierno	Primer ministro
Existencia de límite del mandato del presidente	
¿Hay presidente?	No
Límite del mandato (años)	No aplicable
Gobiernos a nivel central entre 1992 y 2012	
Número total de gobiernos	8
Número de gobiernos de coalición	0
Número de ejecutivos que sirvieron mandatos no-consecutivos	6
Número de ministros a nivel central del gobierno (2013)	18
Número de ministerios (departamentos) a nivel central del gobierno (2013)	16
Cámara alta (gobierno central)	
Existencia	Sí
¿Membresía basada en consideraciones regionales?	No
Frecuencia de elecciones (años)	No aplicable
Tamaño – número de escaños	21
Cámara baja (gobierno central)	
Sistema electoral	Scrutinio uninominal mayoritario
Frecuencia de elecciones (años)	5
Tamaño – número de escaños	63
Existencia de un sistema de revisión judicial de la constitucionalidad de leyes y acciones	Revisión judicial (amparo)

México

Población estimada (mediados de 2011, milliones)	115.7
PIB en 2012 (PPA en mil millones de USD , precios actuales)	1 890.9
Miembro de la OCDE	Sí
Estructura del estado	Federal
Número de niveles de gobierno	
Estado/regional	32
Provincial	No aplicable
Local	2 438
Sistema del poder ejecutivo	Presidencial
Jefe del estado	Presidente
Jefe del gobierno	Presidente
Existencia de límite del mandato del presidente	
¿Hay presidente?	Sí
Límite del mandato (años)	6
Gobiernos a nivel central entre 1992 y 2012	
Número total de gobiernos	5
Número de gobiernos de coalición	No aplicable
Número de ejecutivos que sirvieron mandatos no-consecutivos	5
Número de ministros a nivel central del gobierno (2013)	18
Número de ministerios (departamentos) a nivel central del gobierno (2013)	17
Cámara alta (gobierno central)	
Existencia	Sí
¿Membresía basada en consideraciones regionales?	No
Frecuencia de elecciones (años)	6
Tamaño – número de escaños	128
Cámara baja (gobierno central)	
Sistema electoral	Escrutinio semi-proporcional plurinominal
Frecuencia de elecciones (años)	3
Tamaño – número de escaños	500
Existencia de un sistema de revisión judicial de la constitucionalidad de leyes y acciones	Revisión judicial (amparo)

Panamá

Población estimada (mediados de 2011, milliones)	3.6
PIB en 2012 (PPA en mil millones de USD , precios actuales)	50.1
Miembro de la OCDE	No
Estructura del estado	Unitario
Número de niveles de gobierno	
Estado/regional	No aplicable
Provincial	10
Local	76
Sistema del poder ejecutivo	Presidencial
Jefe del estado	Presidente
Jefe del gobierno	Presidente
Existencia de límite del mandato del presidente	
¿Hay presidente?	Sí
Límite del mandato (años)	5
Gobiernos a nivel central entre 1992 y 2012	
Número total de gobiernos	7
Número de gobiernos de coalición	2
Número de ejecutivos que sirvieron mandatos no-consecutivos	7
Número de ministros a nivel central del gobierno (2013)	13
Número de ministerios (departamentos) a nivel central del gobierno (2013)	13
Cámara alta (gobierno central)	
Existencia	No
¿Membresía basada en consideraciones regionales?	No aplicable
Frecuencia de elecciones (años)	No aplicable
Tamaño – número de escaños	No aplicable
Cámara baja (gobierno central)	
Sistema electoral	Escrutinio semi-proporcional plurinominal
Frecuencia de elecciones (años)	5
Tamaño – número de escaños	71
Existencia de un sistema de revisión judicial de la constitucionalidad de leyes y acciones	Revisión judicial (amparo)

Paraguay

Población estimada (mediados de 2011, milliones)	6.6
PIB en 2012 (PPA en mil millones de USD , precios actuales)	40.2
Miembro de la OCDE	No
Estructura del estado	Unitario
Número de niveles de gobierno	
Estado/regional	2
Provincial	18
Local	246
Sistema del poder ejecutivo	Presidencial
Jefe del estado	Presidente
Jefe del gobierno	Presidente
Existencia de límite del mandato del presidente	
¿Hay presidente?	Sí
Límite del mandato (años)	5
Gobiernos a nivel central entre 1992 y 2012	
Número total de gobiernos	7
Número de gobiernos de coalición	2
Número de ejecutivos que sirvieron mandatos no-consecutivos	7
Número de ministros a nivel central del gobierno (2013)	11
Número de ministerios (departamentos) a nivel central del gobierno (2013)	11
Cámara alta (gobierno central)	
Existencia	Sí
¿Membresía basada en consideraciones regionales?	No
Frecuencia de elecciones (años)	5
Tamaño – número de escaños	45
Cámara baja (gobierno central)	
Sistema electoral	Escrutinio proporcional plurinominal
Frecuencia de elecciones (años)	5
Tamaño – número de escaños	80
Existencia de un sistema de revisión judicial de la constitucionalidad de leyes y acciones	Revisión judicial (amparo)

Perú

Población estimada (mediados de 2011, milliones)	30.0
PIB en 2012 (PPA en mil millones de USD , precios actuales)	298.6
Miembro de la OCDE	No
Estructura del estado	Unitario
Número de niveles de gobierno	
Estado/regional	25
Provincial	195
Local	1 841
Sistema del poder ejecutivo	Presidencial
Jefe del estado	Presidente
Jefe del gobierno	Presidente
Existencia de límite del mandato del presidente	
¿Hay presidente?	Sí
Límite del mandato (años)	5
Gobiernos a nivel central entre 1992 y 2012	
Número total de gobiernos	8
Número de gobiernos de coalición	0
Número de ejecutivos que sirvieron mandatos no-consecutivos	5
Número de ministros a nivel central del gobierno (2013)	18
Número de ministerios (departamentos) a nivel central del gobierno (2013)	18
Cámara alta (gobierno central)	
Existencia	No
¿Membresía basada en consideraciones regionales?	No aplicable
Frecuencia de elecciones (años)	No aplicable
Tamaño – número de escaños	No aplicable
Cámara baja (gobierno central)	
Sistema electoral	Escrutinio proporcional plurinominal
Frecuencia de elecciones (años)	5
Tamaño – número de escaños	130
Existencia de un sistema de revisión judicial de la constitucionalidad de leyes y acciones	Revisión judicial (amparo)

Suriname

Población estimada (mediados de 2011, milliones)	0.5
PIB en 2012 (PPA en mil millones de USD , precios actuales)	6.3
Miembro de la OCDE	No
Estructura del estado	Unitario
Número de niveles de gobierno	
Estado/regional	No aplicable
Provincial	10
Local	62
Sistema del poder ejecutivo	Presidencial
Jefe del estado	Presidente
Jefe del gobierno	Presidente
Existencia de límite del mandato del presidente	
¿Hay presidente?	Sí
Límite del mandato (años)	No
Gobiernos a nivel central entre 1992 y 2012	
Número total de gobiernos	5
Número de gobiernos de coalición	1
Número de ejecutivos que sirvieron mandatos no-consecutivos	4
Número de ministros a nivel central del gobierno (2013)	17
Número de ministerios (departamentos) a nivel central del gobierno (2013)	17
Cámara alta (gobierno central)	
Existencia	No
¿Membresía basada en consideraciones regionales?	No aplicable
Frecuencia de elecciones (años)	No aplicable
Tamaño – número de escaños	No aplicable
Cámara baja (gobierno central)	
Sistema electoral	Voto preferencial único
Frecuencia de elecciones (años)	5
Tamaño – número de escaños	51
Existencia de un sistema de revisión judicial de la constitucionalidad de leyes y acciones	No hay revisión judicial

Uruguay

Población estimada (mediados de 2011, milliones)	3.4
PIB en 2012 (PPA en mil millones de USD , precios actuales)	50.7
Miembro de la OCDE	No
Estructura del estado	Unitario
Número de niveles de gobierno	
Estado/regional	No aplicable
Provincial	19
Local	89
Sistema del poder ejecutivo	Presidencial
Jefe del estado	Presidente
Jefe del gobierno	Presidente
Existencia de límite del mandato del presidente	
¿Hay presidente?	Sí
Límite del mandato (años)	5
Gobiernos a nivel central entre 1992 y 2012	
Número total de gobiernos	5
Número de gobiernos de coalición	1
Número de ejecutivos que sirvieron mandatos no-consecutivos	5
Número de ministros a nivel central del gobierno (2013)	13
Número de ministerios (departamentos) a nivel central del gobierno (2013)	13
Cámara alta (gobierno central)	
Existencia	Sí
¿Membresía basada en consideraciones regionales?	No
Frecuencia de elecciones (años)	5
Tamaño – número de escaños	31
Cámara baja (gobierno central)	
Sistema electoral	Escrutinio proporcional plurinominal
Frecuencia de elecciones (años)	5
Tamaño – número de escaños	99
Existencia de un sistema de revisión judicial de la constitucionalidad de leyes y acciones	Revisión judicial (amparo)

Glosario

Término o expresión	Uso en esta publicación
Administración pública	El sector de la administración pública está compuesto por: a) Todas las unidades de la administración central, estatal o local; b) Todos los fondos de la seguridad social en todos los niveles de gobierno; c) Todas las instituciones que no pertenecen al mercado, sin fines de lucro, controladas y básicamente financiadas por dependencias gubernamentales. El sector no abarca a las empresas públicas, incluso cuando todo el patrimonio de dichas empresas pertenezca a las administraciones de gobierno. Tampoco incluye las cuasi-sociedades que pertenecen y son controladas por las administraciones de gobierno. Sin embargo, las empresas no constituidas como sociedades que sean propiedad de las administraciones de gobierno y que no sean cuasi-sociedades siguen siendo parte integral de esas administraciones y, por lo tanto, deben incluirse en el sector de la administración pública (*Sistema de Cuentas Nacionales 1993*).
Ajuste del tiempo de trabajo	Ajuste aplicado a la remuneración media anual de los empleados públicos que compensa por las diferencias en el tiempo trabajado, teniendo en cuenta, allí donde sea aplicable, el número promedio de días laborables y el número promedio de horas trabajadas por semana.
Autoridad Presupuestaria (CBA, por sus siglas en inglés)	La Autoridad Presupuestaria Central comprende una institución pública, o diversas instituciones coordinadas, situadas a nivel del gobierno central/nacional/federal, responsable de la custodia y gestión del presupuesto nacional/federal. En numerosos países, la CBA suele depender del Ministerio de Hacienda. Las funciones específicas varían por país, pero normalmente la CBA es la responsable de formular las propuestas del presupuesto, llevar a cabo las negociaciones presupuestarias, asignar o reasignar fondos, garantizar el cumplimiento de las leyes presupuestarias y realizar evaluaciones de rendimiento y/o análisis de eficiencia. Esta Autoridad regula la ejecución del presupuesto pero no asume necesariamente la función de Tesorería de desembolsar fondos públicos. Por último, un rol muy importante de la CBA consiste en monitorear y mantener la disciplina fiscal general/nacional y velar por el cumplimiento del control eficaz de los gastos presupuestarios.
Bienes y servicios colectivos	Bienes y servicios de los que se beneficia el conjunto de la comunidad, por ejemplo: el gasto del gobierno en defensa, y en la seguridad y el orden públicos.

Bienes y servicios individuales	Bienes y servicios de los que se benefician fundamentalmente los individuos. Por ejemplo: la educación, la salud y los programas de seguridad social.
Conjunto de datos	Serie de indicadores o variables relacionados con un único tema (por ejemplo, la calidad regulatoria).
Efectividad	La medida en que se cumplen los objetivos declarados de una actividad (*Glosario de términos estadísticos de la OCDE*).
Eficiencia	El logro de la máxima producción a partir de un nivel dado de recursos utilizados para llevar a cabo una actividad (*Glosario de términos estadísticos de la OCDE*).
Equivalente a tiempo completo (FTE, por sus siglas en inglés)	El número de empleos a tiempo completo, definido como el total de horas trabajadas divididas por el número promedio de horas trabajadas al año en empleos a tiempo completo (*Glosario de términos estadísticos de la OCDE*).
Estado federal	País que tiene una delimitación constitucionalmente definida de la autoridad política entre un Estado central y diversos gobiernos autónomos regionales o estatales.
Estados unitarios	Países que no tienen una delimitación constitucionalmente definida de la autoridad política entre un Estado central y diversos gobiernos autónomos regionales o estatales. Sin embargo, los estados unitarios pueden tener divisiones administrativas que corresponden a niveles de gobierno local, provincial y regional.
Fuerza laboral	La fuerza laboral, o actual población activa, comprende a todas las personas que cumplen los requisitos para ser incluidas entre los empleados o desempleados durante un período breve de referencia específico (*Glosario de términos estadísticos de la OCDE*).
Género	Conductas y expectativas construidas y aprendidas socialmente asociadas con hombres y mujeres. Todas las culturas interpretan y elaboran las diferencias biológicas entre hombres y mujeres en un conjunto de expectativas sociales sobre qué conductas y actividades son adecuadas, y que derechos, recursos y poder poseen las mujeres y los hombres. Al igual que la raza, el origen étnico y la clase, el género es una categoría social que en gran medida define las posibilidades a lo largo de la vida. Moldea la participación de cada cual en la sociedad y en la economía.
Gobernanza	El ejercicio de la autoridad política, económica y administrativa.
Indicador	"… medida cuantitativa o cualitativa derivada de una serie de hechos observados que pueden revelar las posiciones relativas (por ejemplo, de un país) en un determinado ámbito. Cuando se evalúa a intervalos regulares, un indicador puede señalar la dirección del cambio en diferentes unidades y a lo largo del tiempo" (Nardo et al., 2005).
Índice compuesto	Indicador elaborado mediante la recopilación de indicadores individuales en un único índice sobre la base de un modelo subyacente (Nardo et al., 2005).

Información sobre rendimiento/desempeño

La información sobre rendimiento puede ser generada por organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, y puede ser tanto cuantitativa como cualitativa. Se refiere a la información general de métricas e indicadores sobre los insumos, los procesos, la producción y los resultados de las políticas, los programas o las organizaciones gubernamentales, y puede ser utilizada para evaluar la efectividad, el factor costo-eficacia y la eficiencia de los mismos. La información sobre rendimiento se puede encontrar en las estadísticas; en las cuentas financieras y/u operativas de las organizaciones gubernamentales; en las evaluaciones de las políticas, programas u organizaciones; o, por ejemplo, en las revisiones del gasto.

Insumo

Unidades de trabajo, capital, bienes y servicios utilizados en la producción de bienes y servicios.
"Si se toman como ejemplo los servicios de salud, el insumo se define como el tiempo del personal médico y no médico, los fármacos, la electricidad y otros insumos adquiridos, así como los servicios de capital de los equipos y edificios utilizados" (Lequiller, 2005).

Marco General del Empleo Público

Normalmente se refiere a las condiciones de empleo de la mayoría de los empleados públicos y, desde luego, de la mayoría de los empleados estatutarios. Según esta definición, los empleados ocasionales no se encuentran bajo el Marco General del Empleo Público para los empleados públicos. Cabe señalar que en varios países todos los empleados, incluidos los que trabajen por corto tiempo, son empleados en el Marco General del Empleo, con unas pocas excepciones (en esos casos hay pocos empleados ocasionales, o bien no hay ninguno).

Presupuesto

Relación completa de los planes financieros del gobierno, que incluye los gastos, ingresos, el déficit o el superávit y la deuda. El presupuesto es el documento principal de la política económica del gobierno, y demuestra cómo el gobierno piensa usar los recursos públicos para cumplir con objetivos de política y, en cierta medida, señala cuáles son sus prioridades de política.

Presupuesto ciudadano

La guía ciudadana del presupuesto se define aquí como un resumen de fácil comprensión de los principales rasgos del presupuesto anual, tal como se presenta ante el Poder Legislativo. Debería ser un documento independiente que explique el contenido de las propuestas del presupuesto anual y cuáles son sus efectos esperados. Si bien contiene enlaces o referencias a documentos más detallados, la guía no debería exigir a los ciudadanos que las consulten, ni que conozcan sus contenidos para entenderla.

Proceso del sector público

Las estructuras, los procedimientos y los acuerdos administrativos que tienen una amplia aplicación en el sector público.

Producción

En las evaluaciones de rendimiento del gobierno, la producción se define como los bienes y servicios producidos por los organismos de gobierno. Por ejemplo: la cantidad de horas de enseñanza impartidas, prestaciones sociales evaluadas y pagadas (*Glosario de términos estadísticos, OCDE*).

Productividad

La productividad se suele definir como la razón (*ratio*) entre una medida del volumen de producción y una medida del volumen del uso de insumos (*Glosario de términos estadísticos, OCDE*). Los economistas distinguen entre la productividad total, es decir: la producción total dividida por el cambio en insumos(s) [ponderado(s)] y la productividad marginal, es decir: el cambio en la producción dividido por el cambio en los insumos(s) [ponderado(s)] (Coelli et al., 1999).

Producto interno bruto (PIB)

Medida estándar del valor de los bienes y servicios producidos por un país durante un período. Concretamente, es igual a la suma de los valores agregados brutos de todas las unidades institucionales residentes que participan en la producción (más cualquier impuesto y menos cualquier subsidio, en los productos no incluidos en el valor de su producción). La suma del uso final de bienes y servicios (todos los usos menos el consumo intermedio) medido en precios de compra, menos el valor de las importaciones de bienes y servicios, o la suma de los ingresos primarios distribuidos por las unidades de producción residentes (*Glosario de términos estadísticos, OCDE*).

Regla fiscal

Para los objetivos de este libro, la OCDE utiliza una definición similar a la de la Comisión Europea. Una regla fiscal numérica se refiere a una limitación permanente de los agregados de la política fiscal (quedan excluidas las reglas fijadas para el año en curso).

Resultado

Se refiere a lo que, al final, logra una actividad. Los resultados reflejan las derivaciones intencionadas o no de las acciones del gobierno, aunque también hay otros factores implicados, más allá de dichas acciones.

Sector público

El sector de la administración pública más las corporaciones (cuasi) públicas (*Sistema de Cuentas Nacionales 1993*).

Servicios públicos

Servicios ofrecidos para beneficio del público o de sus instituciones. Los servicios públicos son proporcionados por el gobierno a los ciudadanos, ya sea directamente (a través del sector público) o mediante el financiamiento de la provisión privada de servicios. La expresión se asocia con el consenso social de que ciertos servicios deberían estar disponibles para todos, independientemente de los ingresos. Incluso cuando los servicios públicos no son proporcionados por un ente público ni financiados públicamente, por motivos sociales y políticos suelen estar sujetos a regulaciones que van más allá de las que se aplica a la mayoría de los sectores económicos.

***Sistema de Cuentas Nacionales* (SNA, por sus siglas en inglés)**

El *Sistema de Cuentas Nacionales* (SNA) es un conjunto coherente, consistente e integrado de cuentas macroeconómicas, balances y cuadro basado en un conjunto de conceptos, definiciones, clasificaciones y reglas de contabilidad adoptados en acuerdos internacionales (SNA 1.1).

El *Sistema de Cuentas Nacionales 1993* ha sido elaborado bajo la responsabilidad conjunta de las Naciones Unidas, el Fondo Monetario Internacional, la Comisión de las Comunidades Europeas, la OCDE y el Banco Mundial (*Glosario de términos estadísticos de la OCDE*).

El SNA de 2008 ha finalizado recientemente e incluye diversos cambios al SNA de 1993. Para todos los países de la OCDE, excepto Australia (así como Canadá, para la deuda pública), los indicadores presentados bajo la SNA se basan en el SNA de 1993. Es importante señalar que se tardará unos años (2014 para la mayoría de los países) antes de que las cuentas nacionales reflejen estos cambios (que tendrán, hasta cierto punto, un impacto en indicadores seleccionados que se presentan en esta publicación).

Sistema Europeo de Cuentas Nacionales

Un marco compatible de contabilidad internacional usado por miembros de la Unión Europea para una descripción sistemática y detallada de una economía total (es decir: una región, un país o un grupo de países), sus componentes y sus relaciones con otras economías totales (*Glosario de términos estadísticos de la OCDE*). Es plenamente compatible con el *Sistema de Cuentas Nacionales*.

Transferencias de efectivo

Beneficios otorgados por los gobiernos a determinadas personas, que no tiene que ser gastado en un bien o servicio específico. Ejemplos de transferencias de efectivo son las pensiones, las prestaciones por desempleo y la ayuda al desarrollo.

Variable

Característica de una unidad que está siendo observada que puede asumir más de un conjunto de valores al que se puede asignar una medida numérica o una categoría en una clasificación (por ejemplo: ingreso, edad, peso, etc. y “ocupación”, “industria”, “enfermedad”, etc.) (*Glosario de términos estadísticos de la OCDE*).

ORGANIZACIÓN DE COOPERACIÓN Y DE DESARROLLO ECONÓMICOS

La OCDE constituye un foro único en su género, donde los gobiernos trabajan conjuntamente para afrontar los retos económicos, sociales y medioambientales que plantea la globalización. La OCDE está a la vanguardia de los esfuerzos emprendidos para ayudar a los gobiernos a entender y responder a los cambios y preocupaciones del mundo actual, como el gobierno corporativo, la economía de la información y los retos que genera el envejecimiento de la población. La Organización ofrece a los gobiernos un marco en el que pueden comparar sus experiencias políticas, buscar respuestas a problemas comunes, identificar buenas prácticas y trabajar en la coordinación de políticas nacionales e internacionales.

Los países miembros de la OCDE son: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Chile, Corea, Dinamarca, Eslovenia, España, Estados Unidos de América, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Islandia, Israel, Italia, Japón, Luxemburgo, México, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, República Eslovaca, Suecia, Suiza y Turquía. La Unión Europea participa en el trabajo de la OCDE.

Las publicaciones de la OCDE aseguran una amplia difusión de los trabajos de la Organización. Estos incluyen los resultados de la compilación de estadísticas, los trabajos de investigación sobre temas económicos, sociales y medioambientales, así como las convenciones, directrices y los modelos desarrollados por los países miembros.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

Fundado en 1959, el BID es la mayor fuente de financiamiento y experiencia para el crecimiento económico, social e institucional de manera sostenible en América Latina y el Caribe. Con el fin de ayudar a la región obtener mayor avances económicos y sociales, el BID apoya a sus clientes en el diseño de proyectos, y provee asistencia financiera y técnica y servicios de conocimiento en apoyo a las intervenciones del desarrollo. Además, el BID se basa en la experiencia de especialistas en una amplia gama de campos con el fin de conducir investigaciones y seminarios que abordan los desafíos clave para la región y evidencia de intervenciones exitosas.

El BID ha formulado estrategias para cuatro prioridades sectoriales: política social para la igualdad y la productividad; instituciones para el crecimiento y el bienestar social; integración internacional competitiva a nivel regional y mundial; y mitigación y adaptación al cambio climático, y de energía sostenible y renovable.

Los accionistas del BID son los 48 países miembros, incluidos los 26 países miembros prestatarios de América Latina y el Caribe, que tienen una participación mayoritaria del BID.

PUBLICACIONES DE LA OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16
(42 2014 09 4 P) ISBN 978-92-64-21077-6 – 2014

Panorama de las Administraciones Públicas

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE 2014: INNOVACIÓN EN LA GESTIÓN FINANCIERA PÚBLICA

Panorama de las Administraciones Públicas: América Latina y el Caribe 2014, Innovación en la Gestión Financiera Pública ofrece un conjunto de más de 30 indicadores para ayudar a quienes toman las decisiones de política, a analizar y referenciar el desempeño de los gobiernos, tanto al interior de la región latinoamericana como comparado con los países miembros de la OCDE. Esta publicación se enfoca en 4 áreas de gobernanza: finanzas públicas y economía, empleo y salarios públicos, prácticas procedimientos presupuestarios, y contratación pública.

A pesar de que la región latinoamericana no fue tan gravemente afectada por la reciente crisis financiera y económica global, P*anorama de las Administraciones Públicas: América Latina y el Caribe 2014, Innovación en la Gestión Financiera Pública* argumenta que los gobiernos deben propender hacia políticas más incluyentes, transparentes, receptivas y eficientes. Para ello, necesitan mejorar, entre otras, las prácticas presupuestarias, de empleo público e incrementar los niveles de transparencia.

Las hojas de cálculo que se utilizaron para crear las tablas y gráficos en *Panorama de las Administraciones Públicas: América Latina y el Caribe 2014, Innovación en la Gestión Financiera Pública* están disponibles por medio de los StatLinks proporcionados a través de la publicación.

Índice

Prefacio

Resumen ejecutivo

Guía del lector

Introducción

Capítulo 1. Innovaciones fiscales y presupuestarias y el auge de las materias primas en los países de ALC: ¿una década ganada?

Capítulo 2. Las finanzas públicas y la economía

Capítulo 3. El empleo y los salarios públicos

Capítulo 4. Prácticas y procedimientos presupuestarios

Capítulo 5. La contratación pública

Consulte esta publicación en línea: ***http://dx.doi.org/10.1787/9789264211636-es.***

Este trabajo está publicado en OECD iLibrary, plataforma que reúne todos los libros, publicaciones periódicas y bases de datos de la OCDE.
Visite ***www.oecd-ilibrary.org*** o ***www.iadb.org/publicaciones*** para más información.

2014

OECD*publishing*
www.oecd.org/publishing

ISBN 978-92-64-21077-6
42 2014 09 4 P