

Capítulo III

Marco analítico

Introducción

386. Los gobiernos realizan un sinnúmero de transacciones. Estas transacciones deben organizarse en un marco que permita su consolidación, medición y análisis a los efectos de administrar las operaciones internas del gobierno e influir en los efectos de las operaciones del sector público en la economía.

387. Sin embargo, no existe un método único para llevar a cabo esta organización. Con fines de asignación de responsabilidades y de rendición de cuentas, las transacciones pueden organizarse de acuerdo con la unidad del gobierno que las efectúa. Con el fin de detallar las compras o la planificación, las transacciones pueden organizarse según el tipo de bienes comprados o de servicios prestados. Con fines de facturación o control, las transacciones pueden organizarse según los distintos agentes en las transacciones con que trate el gobierno.

388. Estos son criterios contables detallados. Las estadísticas de las finanzas públicas también deben servir para propósitos más generales: brindar una visión global y completa de las operaciones y las necesidades financieras del gobierno, y de la repercusión de las operaciones del gobierno en el ingreso, la situación financiera y la balanza de pagos de la economía. Sin embargo, no cabe esperar que la organización de las transacciones del gobierno llegue a medir de manera uniforme los *efectos*, ya que cada transacción entraña reacciones que dependen también de otros muchos factores de la economía. Fuera del efecto de largo alcance deben encontrarse algunos criterios, para transacciones del gobierno en grupos básicos, o módulos de construcción, que se pueden ordenar y reordenar a fin de medir los efectos del gobierno en determinadas condiciones. En este capítulo se examinan estos criterios y el marco analítico que se deriva de su aplicación.

III.A. Distinciones básicas

389. Los criterios utilizados para determinar los grupos fundamentales en que pueden organizarse todas las transacciones del gobierno, deben establecerse a partir de la naturaleza de las transacciones y deben resultar evidentes al realizarse la transacción. Los criterios que se aplican en el Manual se basan en los tipos de flujos que entraña cada transacción.

390. Como se señaló en la sección II.A.4, en toda transacción intervienen dos partes, que pueden denominarse agentes en la transacción. Si bien en la mayoría de las transacciones hay dos flujos, uno hacia el agente y otro proveniente del agente, muchas transacciones del gobierno implican un pago por el cual nada fluye a cambio. Para facilitar la simetría en el análisis, es útil clasificar “nada” como otro tipo de flujo. Esto permite considerar todas las transacciones del gobierno como una combinación de flujos, uno hacia el gobierno y el otro proveniente del gobierno, y considerar que todos los flujos consisten en bienes y servicios, dinero, nada o pasivos. Así, las transacciones pueden clasificarse como una combinación de un tipo particular de flujo de entrada para el gobierno y un tipo particular de flujo de salida.

391. No obstante, los pasivos son de dos clases: pasivos devengados que se generan siempre que ocurren situaciones previamente especificadas y crean una obligación de realizar un pago en el futuro y pasivos contractuales a plazo fijo como bonos, letras y préstamos bancarios. Los pasivos devengados se generan cuando surge una circunstancia generadora de pasivos (aprovisionamiento, traspaso de título, percepción de ingreso gravable, compensación por invalidez o desempleo, etc.) y se finiquitan mediante el pago. Dado que el gobierno no participa en muchas transacciones que generan pasivos devengados de otros frente al gobierno o pasivos devengados del gobierno frente a otros, como se ha explicado en las

secciones II.A.3 y II.A.4, muchos pasivos devengados quedan fuera del conocimiento del gobierno y del sistema contable de éste. Por consiguiente, en la clasificación del Manual se omiten los pasivos devengados de los flujos involucrados en las transacciones del gobierno. Es más, si se incluyeran los pasivos devengados, sería difícil clasificar directamente los flujos de dinero en función de los flujos en sentido contrario, ya que todos los flujos de dinero, salvo los regalos y los pagos anticipados, pueden representar un intercambio de pagos por pasivos devengados (véase el gráfico 4 de la sección II.A.4).

392. A fin de clasificar los flujos de dinero en función de los flujos correspondientes en sentido contrario, salvo los pasivos devengados, que se pagan con ellos —esto es, bienes y servicios, nada o pasivos contractuales a plazo fijo— es necesario empalmar el proceso intermedio en que los pasivos se devengan y se finiquitan y clasificar los flujos de dinero en función de los flujos para los cuales se generaron los pasivos que se están devengando. Esto se muestra en el gráfico 7, en el cual se ordenan todos los flujos de entrada y salida del gobierno, aparte de los flujos de pasivos devengados. Los flujos de salida del gobierno se ordenan horizontalmente en la parte superior del gráfico y los flujos de entrada del gobierno verticalmente en el lado izquierdo. Los flujos se dividen en cinco categorías: bienes y servicios, dinero, nada, pasivos contractuales a plazo fijo de otros frente al gobierno y pasivos contractuales a plazo fijo del gobierno frente a otros. La clasificación cruzada de estas cinco categorías proporciona una matriz en la cual todas las transacciones del gobierno, salvo en el proceso intermedio en que se devengan y finiquitan los pasivos, pueden clasificarse mediante la combinación de entradas y salidas. De este modo, puede considerarse que las compras del gobierno entrañan un flujo de bienes y servicios hacia el gobierno y un flujo de dinero proveniente del gobierno. Si fluye dinero del gobierno sin que ello implique otro flujo a cambio, se trata de una donación, regalo o transferencia del gobierno. Si fluye dinero hacia el

Gráfico 7. Clasificación de las transacciones del gobierno por tipo de flujos de entradas y salidas del gobierno

Salidas Entradas	Bienes y servicios	Dinero	Nada	Pasivos contractuales a plazo fijo de otros	Pasivos contractuales a plazo fijo del gobierno
	Bienes y servicios	Trueque	Compras	Transferencias, donaciones o regalos recibidos en bienes y servicios	Recuperaciones de préstamos concedidos en bienes y servicios
Dinero	Ventas, tasas administrativas e ingreso de la propiedad	—	Impuestos, donaciones y regalos recibidos	Recuperaciones de préstamos concedidos	Obtención de préstamos
Nada	Regalos en bienes y servicios — Bienes y servicios públicos suministrados	Transferencias, regalos y donaciones concedidas	—	Regalos de préstamos a favor de otros o condonación de deuda a favor del gobierno	Regalos de títulos de deuda del gobierno a otros
Pasivos contractuales a plazo fijo de otros	Ventas a crédito contractual a plazo fijo o concesión de préstamos en bienes y servicios	Concesión de préstamos	Regalos de títulos de deuda de otros, recibidos	Refinanciamiento de la concesión de préstamos	Capitalización de empresas con títulos de deuda del gobierno — Concesión de préstamos con emisiones de títulos de deuda del gobierno
Pasivos contractuales a plazo fijo del gobierno	Amortización pagada en bienes y servicios — Ventas pagadas con títulos de deuda del gobierno	Amortización	Condonación o regalo al gobierno de títulos de deuda del gobierno	Recuperaciones de préstamos concedidos pagados con títulos de deuda del gobierno	Refinanciamiento de préstamos obtenidos

gobierno sin que ello implique otro flujo de salida a cambio, se trata de un pago de impuestos, donación o regalo del sector privado al gobierno. Los flujos de salida de bienes y servicios del gobierno sin que ello implique un flujo de entrada hacia el gobierno a cambio representa la prestación normal de servicios públicos del gobierno a la comunidad. Aunque en el SCN se hace referencia a esta operación como consumo público —a diferencia del consumo privado o de las unidades familiares— no debe considerarse que tal consumo tiene lugar dentro del gobierno. En cambio, se interpreta que el gobierno representa al conjunto de la comunidad como consumidor de los bienes y servicios fuera del mercado que fluyen del gobierno.

393. La clasificación cruzada del gráfico 7 incluye todo tipo de flujos, salvo los flujos de los pasivos devengados, con destino al gobierno o provenientes del gobierno. Sin embargo, sólo se registran en base de caja, como se recomienda en el Manual para las estadísticas de las finanzas públicas, las transacciones que implican flujos de dinero (véase la sección II.A.4). Por consiguiente, la organización de los grupos básicos de transacciones en las estadística de las finanzas públicas entraña únicamente las transacciones registradas en la fila del gráfico 7 que representa flujos de dinero hacia el gobierno o en la columna en la cual se registran los flujos de salida de dinero del gobierno.

394. Para construir en forma diagramática (gráfico 8) un marco analítico que trate de las transacciones correspondientes a flujos de dinero que se registran en las estadísticas de las finanzas públicas, dicha fila y columna se obtienen de la matriz más general de la clasificación cruzada. La fila de entradas de dinero se representa verticalmente y se coloca a la izquierda de la columna de salidas de dinero. El resultado consiste en dos columnas, la de la izquierda representa entradas del gobierno y la de la derecha pagos del gobierno, subdivididas cada una horizontalmente en función de los flujos en sentido contrario: bienes y servicios, nada, pasivos de otros y pasivos del gobierno. A continuación se establecen otras dos distinciones, una —“corrientes” frente a “de capital”— aplicable a los flujos de bienes y servicios y nada, y

Gráfico 8. Caracterizaciones de la naturaleza de las transacciones del gobierno que entrañan flujos de dinero

		ENTRADAS		PAGOS	
NO RECUPERABLES	Con contra- prestación	Corrientes	De capital	De capital	Corrientes
	Sin contra- prestación	Corrientes	De capital	De capital	Corrientes
RECUPERABLES	Activos financieros	Adquiridos con fines de administración de la liquidez	Adquiridos con fines de política	Adquiridos con fines de política	Adquiridos con fines de administración de la liquidez
	Pasivos				
	Variación en los saldos de efectivo				

otra —“para fines de política” frente a “administración de la liquidez”— aplicable a los flujos de pasivos contractuales a plazo fijo de otros. Para completar el marco, se añade una fila más en la parte inferior del diagrama que representa el efecto general de todas las entradas y pagos del gobierno en las tenencias de efectivo y los saldos de los depósitos del gobierno. El marco analítico obtenido permite establecer seis distinciones básicas en la Naturaleza de las transacciones de flujo de dinero del gobierno, a fin de clasificar cada transacción según el tipo de flujo correspondiente en sentido contrario.

395. Las distinciones establecidas en las transacciones son:

- 1) “Entradas” frente a “pagos”
- 2) “No recuperables” frente a “recuperables”
- 3) “Con contraprestación” frente a “sin contraprestación”
- 4) “Corrientes” frente a “de capital”
- 5) “Activos financieros” frente a “pasivos financieros”
- 6) “Para fines de política” frente a “administración de la liquidez”

Las dos primeras distinciones (“entradas” frente a “pagos” y “no recuperables” frente a “recuperables”) se aplican a todas las transacciones. Las dos siguientes (“con contraprestación” frente a “sin contraprestación” y “corrientes” frente a “de capital”) sólo se aplican a las transacciones no recuperables; la que sigue (“activos financieros” frente a “pasivos financieros”) se aplica a todas las transacciones recuperables, y la última (“para fines de política” frente a “administración de la liquidez”) sólo se aplica a las transacciones que implican activos financieros del gobierno. Esto se ejemplifica en el gráfico 8. A continuación se explica el significado de cada una de las distinciones.

396. 1) *Entradas frente a pagos.* No hay duda de que la distinción más fundamental entre las transacciones se basa en si aportan fondos al gobierno o detraen fondos del gobierno. Sin embargo, esta distinción no es clara en algunos sistemas de datos en que por convención se da a ciertas partidas signo negativo y se clasifican con las partidas que fluyen en sentido contrario, a saber, gastos negativos o ingresos negativos. Como se indica en la sección II.F, en este Manual se prescribe el trato bruto de todas las transacciones, excepto las transacciones industriales y los ajustes correctivos, como las devoluciones. Los pagos brutos se contabilizan como pagos y las entradas brutas como entradas. Esta separación se mantiene en todos los cuadros o en las partidas informativas, salvo en las partidas de concesión de préstamos o financieras; en estos casos, la obtención de préstamos y los reembolsos pueden no llevarse siempre por separado, o el rápido paso por el gobierno hace que sólo sea significativo el movimiento neto. En consecuencia, la distinción entre entradas y pagos constituye la primera línea divisoria en la organización de la mayor parte de las transacciones del gobierno.

397. 2) *No recuperables frente a recuperables.* Una entrada o pago es recuperable si la transacción implica un flujo de pasivos contractuales a plazo fijo a cambio. Una entrada o pago no es recuperable si no implica un flujo de pasivos contractuales a plazo fijo a cambio. Las transacciones recuperables generan o amortizan totalmente un crédito o pasivo por rembolsar. Si se amortiza totalmente un crédito o pasivo, estas transacciones podrían considerarse técnicamente como transacciones *pagaderas*, en lugar de *recuperables*; para simplificar la presentación de las transacciones pagaderas y recuperables, en el Manual ambas se denominan transacciones recuperables. Las transacciones no recuperables (o no pagaderas) no suponen créditos o pasivos recuperables. Para los fines del Manual, se entiende que los pasivos contractuales a plazo fijo incluyen valores. Todas las transacciones en efectivo afectan a las tenencias de efectivo de los agentes, pero mientras las transacciones recuperables producen además una variación directa de la situación de los activos y pasivos financieros —aparte de las tenencias de efectivo— del gobierno y del otro agente, las transacciones no recuperables no la producen. Los saldos de los activos y pasivos afectan a los pagos y entradas futuros del gobierno; pueden influir en el comportamiento económico de quienes participan en ellos al hacer que el agente se “sienta” más rico o más pobre, y pueden afectar a otros ahorros e inversiones, alterando la demanda u oferta de crédito financiero y, por ende, la tasa de interés. La forma en que se producen estos efectos depende del subsector de que se trate, del período de vencimiento y negociabilidad del pasivo, de la estructura institu-

cional del sistema monetario y los mercados de capitales y de otras circunstancias y políticas. No obstante, sean cuales fueren los efectos, debe establecerse una distinción según exista o no exista un activo o pasivo financiero. Esta distinción se sigue en la mayoría de los sistemas de datos; a veces se hace referencia a la contraposición “no recuperable” frente a “recuperable” como “no financieras” frente a “financieras”, o “no definitivas” frente a “definitivas”¹. En este Manual, esta distinción es muy importante en la organización de las transacciones.

398. 3) *Con contraprestación frente a sin contraprestación.* Un pago o entrada no recuperable tiene contraprestación si entraña un flujo de bienes y servicios a cambio. Un pago o entrada no recuperable no tiene contraprestación si no implica un flujo a cambio. Las transacciones con contraprestación implican un pago con contrapartida, esto es, se recibe algo a cambio. Ahora bien, una transacción sin contraprestación, sea voluntaria u obligatoria, condicional o incondicional, no da lugar a una contrapartida equivalente a cambio, esto es, no implica un beneficio, producto o servicio cuantificable concreto para quien efectúa el pago a cambio de lo que paga. Como un pago sin contraprestación del gobierno no supone una entrada de recursos para el gobierno y el producto del gobierno que se mide en las cuentas nacionales es igual a los recursos que representan insumos para el gobierno, la designación de un pago del gobierno como pago sin contraprestación indica que éste no implica una adición al producto del gobierno o, en consecuencia, al PIB. La distinción “con contraprestación-sin contraprestación” se denomina algunas veces “pagos exhaustivos” frente a “pagos no exhaustivos”, ya que los primeros indican el uso de un producto y los segundos no. Las transacciones sin contraprestación reciben a veces el nombre de unilaterales y las transacciones con contraprestación de bilaterales, lo que indica la ausencia o existencia de una contrapartida.

399. 4) *Corrientes frente a de capital.* Las transacciones de capital implican pagos o entradas por la adquisición, construcción o venta de activos no financieros que se utilizarán durante más de un año en el proceso de producción. Se incluyen varias categorías de activos de capital no financieros. Los activos intangibles —que no son activos financieros por no estar compensados por pasivos— y la tierra se incluyen en los activos de capital porque se utilizan en la producción más de un año, pero no se incluyen en la formación de capital, que entraña variaciones de las existencias y de los activos de capital fijo. Se considera que las existencias del gobierno están constituidas exclusivamente por existencias estratégicas y de emergencia, existencias de cereales y otros productos de especial importancia para el país y las existencias adquiridas por organismos reguladores del mercado que forman parte del gobierno, a saber, organismos que no están constituidos en sociedades de capital ni efectúan ventas al público en gran escala. No se incluyen las existencias o inventarios ordinarios del gobierno. La formación bruta de capital fijo no incluye las existencias y consiste en pagos para la adquisición o construcción, menos las entradas por ventas, de bienes duraderos que se utilizarán con fines productivos no militares con una vida normal de más de un año y un valor significativo superior a un mínimo. Por lo tanto, los activos de capital fijo incluyen edificios, obras de construcción civil y equipo no militar (véase la descripción de los gastos de capital en el apartado C.IV de la sección IV.B.2).

400. La formación neta de capital fijo, que no puede medirse únicamente en base de caja, consiste en la formación bruta de capital fijo menos el consumo de capital fijo (depreciación) durante el período. En vista de que el consumo de capital fijo es el valor, al costo corriente de reposición, de los activos de capital fijo consumidos durante el período a consecuencia del uso y desgaste normales, la obsolescencia prevista y la tasa normal de daños por accidente, no representa una transacción del gobierno y no puede medirse en las estadísticas

¹Para los fines de las estadísticas de moneda y banca de *EFI*, los activos financieros se definen como activos que, con excepción del oro, los DEG y las acciones y participaciones de sociedades de capital, representen obligaciones de realizar pagos monetarios especificados en el futuro, reconocidas como tales por el acreedor y el deudor. Se excluyen los activos que representan la propiedad directa e indivisa de bienes físicos, los arrendamientos de tierra o estructuras, las concesiones de derechos para explotar minerales del subsuelo, zonas pesqueras o tierra, patentes, derechos de autor, marcas registradas o fondos de comercio, y créditos que se generarán, o podrán generarse, como consecuencia de convenios para proporcionar servicios financieros en el futuro, como compromisos de crédito, pero en cuyo caso no se ha dado o recibido todavía nada de valor.

basadas en los pagos. En la preparación de las cuentas nacionales, que no se limitan a estadísticas basadas en las transacciones, el consumo de capital fijo puede estimarse sobre la base de los activos de capital fijo existentes y utilizarse para derivar la formación neta de capital fijo.

401. En este Manual se considera que las transacciones de capital abarcan los pagos o entradas con contraprestación, que implican —a cambio— un flujo de activos de capital fijo, existencias, tierra o activos intangibles, y los pagos o entradas sin contraprestación efectuados con el fin de lograr que quienes los perciben puedan adquirir dichos activos, para compensar a los beneficiarios por los daños o destrucción de los activos de capital o para aumentar su capital financiero. Las demás transacciones no recuperables se consideran transacciones corrientes. Así, las transacciones corrientes incluyen los impuestos sobre las herencias y los gravámenes no permanentes sobre el capital, que según algunos especialistas implican pagos con cargo al capital gravado y se clasifican como transferencias de capital en el SCN. Sin embargo, la incidencia de estos impuestos, y el que se paguen con capital o ingresos, son cuestiones no resueltas, y los impuestos se agrupan en el Manual con todos los demás impuestos y se clasifican como transacciones corrientes. Los pagos sin contraprestación recibidos con el fin de adquirir activos de capital se clasifican como donaciones de capital si proceden de fuentes gubernamentales o, en caso contrario, como transferencias de capital de fuentes no gubernamentales.

402. La distinción “corrientes” frente a “de capital” se basa en el uso de bienes de capital en la producción durante más de un año, lo que afecta al ingreso futuro y la riqueza presente, así como al valor presente capitalizado del flujo de ingreso futuro. Sin embargo, no son sólo los activos físicos los que pueden afectar al crecimiento futuro del ingreso, y no hay que suponer que la formación de capital —en toda circunstancia— da por resultado tasas más altas de crecimiento. Por ejemplo, los gastos en servicios de salud en las zonas en desarrollo pueden afectar directamente a la disponibilidad y la calidad de la oferta de mano de obra, mientras que los gastos en educación pueden aumentar la productividad a más largo plazo. Otros gastos corrientes —por ejemplo, en administración general, orden público, calles, alumbrado y alcantarillado— pueden constituir una necesidad ineludible en ciertos casos para que la economía funcione. Los gastos en el mantenimiento adecuado de carreteras, aunque se clasifican como gastos corrientes, son esenciales para evitar el deterioro de los activos de capital del gobierno. Por otra parte, a veces en la distinción entre “corrientes” y “de capital” no se han aplicado los criterios en que se basa esa distinción, es decir, el uso de bienes de capital en la producción durante más de un año. El incluir bienes no productivos, por ejemplo, los monumentos, resta utilidad a dicha distinción.

403. Para obtener una mejor medida de las actividades del gobierno que fomentan el crecimiento económico, se ha propugnado una distinción más global entre las transacciones vinculadas al desarrollo y las no vinculadas al desarrollo, en la cual se aplican otros criterios, aparte del aumento de los activos de capital utilizables en la producción durante más de un año. Si bien esta medida tiene ventajas, aún no se han formulado criterios totalmente satisfactorios que puedan aplicarse a una amplia gama de circunstancias. Los analistas pueden combinar las clasificaciones funcional y económica del gasto, que se presentan en los cuadros B y C del capítulo IV, para estudiar con más detalle los criterios de “actividades vinculadas al desarrollo” frente a “actividades no vinculadas al desarrollo”. No obstante, por el momento y para aplicar la clasificación “corrientes” frente a “de capital” a toda una economía, en el Manual se distingue entre “transacciones corrientes” frente a “transacciones de capital”, para que se utilice siempre y cuando se disponga de datos. Esta distinción no se incluye como indicación de los recursos asignados al crecimiento, sino como una medida de la adquisición neta de activos de capital utilizables en el proceso de producción durante más de un año.

404. 5) *Activos financieros frente a pasivos financieros.* En el conjunto de transacciones recuperables correspondientes a títulos de crédito, debe hacerse una distinción básica entre las que implican pasivos frente al gobierno y las que implican pasivos del gobierno frente a otros. Es necesario establecer esta distinción debido a la existencia de una asimetría fundamental entre los activos y pasivos financieros del gobierno. La asimetría se debe a la motiva-

ción que hace actuar al gobierno y a los medios financieros de que dispone el gobierno. El gobierno está motivado por fines de política y no por la necesidad de obtener un beneficio. Como el gobierno tiene acceso al banco central, no tiene que preocuparse en mantener reservas primarias y secundarias de activos financieros relativamente líquidos a los cuales recurrir en caso de necesidad imprevista. No tiene que dar prioridad, como es el caso de otras instituciones, a adecuar sus activos en función de la estructura de vencimientos de sus pasivos. A diferencia de otros sectores, el gobierno no se “siente” más rico ni actúa en forma diferente cuando aumentan sus activos financieros; la gestión de sus activos y pasivos financieros no tiene por objeto mantener un nivel deseado de liquidez al menor costo posible.

405. La motivación del gobierno para realizar operaciones de concesión de préstamos aumentando sus tenencias de activos financieros se basa en los mismos motivos de política que dan lugar a gastos directos, no recuperables, del gobierno. La concesión de préstamos por parte del gobierno no se debe generalmente a fines de administración de la liquidez o al propósito de obtener un beneficio, sino a fines de política. Esto es cierto especialmente en el caso del gobierno central, pero también se aplica a los gobiernos estatales y locales, que, pese a no tener acceso al banco central, están motivados principalmente por consideraciones de política y no por el deseo de obtener un beneficio.

406. 6) *Para fines de política frente a administración de la liquidez.* Si bien todas las transacciones recuperables que entrañan pasivos del gobierno se realizan con fines de administración de la liquidez, no todas las transacciones del gobierno que suponen pasivos de otros se llevan a cabo con fines de política. Se dan excepciones en el gobierno central y en los gobiernos estatales y locales que implican la adquisición de activos financieros con fines de liquidez, y no con fines de política. A nivel del gobierno central, se trata principalmente de fondos de amortización de la deuda del gobierno (sección II.K.1.1) y de algunos planes de seguro social, que tratan de maximizar su rentabilidad y mantener una posición de activos compatible con la estructura de vencimientos de sus pasivos previstos. A nivel estatal y local también se puede administrar la liquidez disponible con el objeto de maximizar la rentabilidad. A fin de mantener esta importante distinción, cuando los gobiernos mantienen activos financieros con propósitos de liquidez y no con objetivos de política, las transacciones que implican estos activos deben agruparse con las transacciones en pasivos del gobierno.

407. *Variaciones de los saldos de efectivo.* Aunque no constituyen por sí mismas un tipo de transacción, las variaciones de las tenencias de efectivo y depósitos del gobierno deben incluirse en los marcos analíticos que incluyan la interrelación de las entradas y los pagos del gobierno. La variación de los saldos de efectivo del gobierno, aparte de la revaluación, durante todo un período refleja la suma total de todas las entradas y pagos del gobierno durante el período. Una disminución de los saldos de efectivo significa que los pagos del gobierno son mayores que sus entradas y un aumento de esos saldos significa que los pagos son menores que las entradas. Así, la disminución de los saldos de efectivo del gobierno puede interpretarse como el suministro de efectivo para cubrir un exceso de pagos sobre las entradas y el aumento de esos saldos indica una absorción de efectivo debido a un exceso de entradas sobre los pagos. Por consiguiente, la inclusión de las variaciones de los saldos de efectivo del gobierno en el marco analítico, permite identificar la fuente y el destino de todos los pagos y entradas del gobierno, así como su magnitud y carácter. Como la variación de los saldos de efectivo del gobierno representa los resultados de las entradas y los pagos, dicha variación no puede atribuirse únicamente a la columna de entradas o pagos del gráfico 8. Está representada por una sola casilla sin divisiones en la parte inferior del gráfico que cubre las entradas y los pagos.

408. Estas son las distinciones principales en que se basa el marco analítico para la clasificación de las transacciones del gobierno. Como ejemplo de la aplicación de estas distinciones, en el gráfico 9 se presentan algunas transacciones del gobierno en este marco. Combinando las distintas casillas de la matriz que resultan de esta distinción, pueden derivarse, con una excepción, todos los grupos principales de transacciones que se emplean en este Manual. La sola excepción consiste en las casillas correspondientes a las entradas sin contraprestación no recuperables. Se establece una nueva distinción para estas casillas, ya que incluyen ingresos tributarios, ingresos no tributarios y donaciones de otros gobiernos o

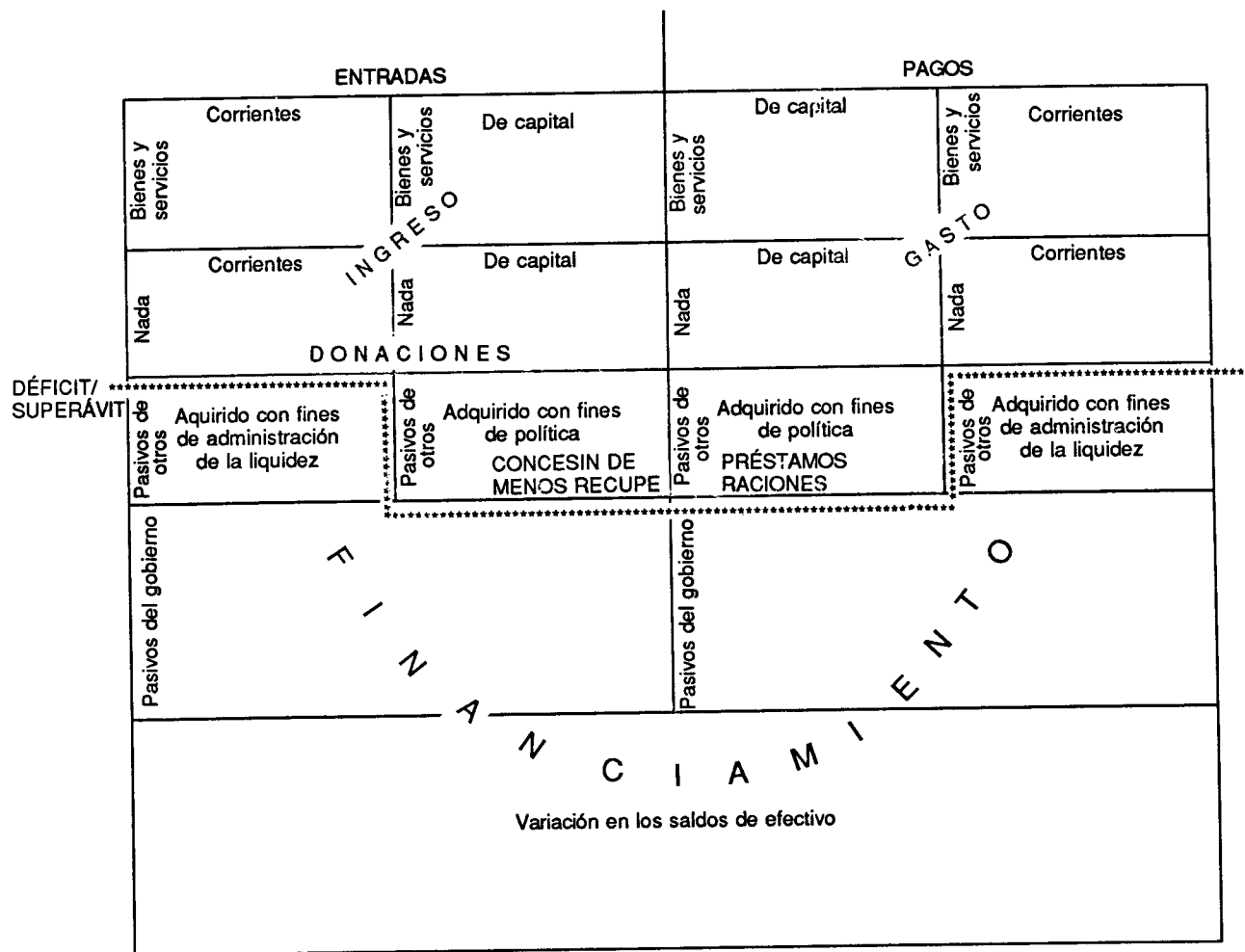
Gráfico 9. Organización de las transacciones del gobierno por naturaleza de los flujos

ENTRADAS		PAGOS	
<p><i>Corrientes</i></p> <p>Tasas y derechos administrativos</p> <p>Ventas no industriales</p> <p>Ingreso de la propiedad</p> <p><i>Con contraprestación</i></p>	<p><i>De capital</i></p> <p>Ventas de capital</p> <p><i>Con contraprestación</i></p>	<p><i>Corrientes</i></p> <p>Sueldos y salarios</p> <p>Compra de bienes y servicios</p> <p>Intereses</p> <p><i>Con contraprestación</i></p>	<p><i>Corrientes</i></p> <p>Sueldos y salarios</p> <p>Compra de bienes y servicios</p> <p>Intereses</p> <p><i>Con contraprestación</i></p>
<p><i>Corrientes</i></p> <p>IMPUESTOS</p> <p>Multas y remates por incumplimiento, licencias</p> <p>Donaciones corrientes</p> <p><i>Sin contraprestación</i></p>	<p><i>De capital</i></p> <p>Transferencias de capital de fuentes no gubernamentales</p> <p>Donaciones de capital</p> <p><i>Sin contraprestación</i></p>	<p><i>Corrientes</i></p> <p>Transferencias corrientes</p> <p><i>Sin contraprestación</i></p>	<p><i>Corrientes</i></p> <p>Transferencias corrientes</p> <p><i>Sin contraprestación</i></p>
<p><i>Activos financieros</i></p> <p>Adquiridos con fines de administración de la liquidez</p>	<p><i>Activos financieros</i></p> <p>Adquiridos con fines de política</p> <p>Recuperación de préstamos concedidos por el gobierno en el pasado</p>	<p><i>Activos financieros</i></p> <p>Adquiridos con fines de política</p> <p>Concesión bruta de préstamos del gobierno</p>	<p><i>Activos financieros</i></p> <p>Adquiridos con fines de administración de la liquidez</p>
<p><i>Pasivos</i></p> <p>Obtención de préstamos</p>	<p><i>Pasivos</i></p> <p>Amortización</p>		
<p>NO RECUPERABLES</p>			
<p>RECUPERABLES</p>			

de instituciones internacionales. Es tan distinta la naturaleza de las relaciones entre donaciones e impuestos que se justifica la subdivisión de las casillas, separando las donaciones de los ingresos tributarios y otros ingresos no tributarios.

409. Sobre la base de estas distinciones, todas las transacciones del gobierno se organizan según los principales componentes que integran el marco analítico del Manual. Estos componentes son el ingreso, las donaciones, el gasto, la concesión de préstamos menos recuperaciones, el déficit/superávit y el financiamiento. En el gráfico 10 se delinean estos componentes a partir de las distinciones de la naturaleza de los flujos. La naturaleza de cada componente principal, sus límites y partes que lo integran se examinan en las secciones siguientes.

Gráfico 10. Marco analítico para la clasificación de las transacciones del gobierno



III.B. Ingreso

410. En el ingreso se incluyen todas las entradas no recuperables, con contraprestación y sin contraprestación, excepto las entradas no obligatorias, no recuperables, sin contraprestación que proceden de otros gobiernos —nacionales o extranjeros— y de instituciones internacionales. Los ingresos se dividen en ingresos corrientes e ingresos de capital; en estos últimos se incluyen únicamente las entradas por ventas de activos de capital y las transferencias de capital de fuentes no gubernamentales. Por lo tanto, el ingreso corriente comprende todo el ingreso tributario y el ingreso corriente no tributario. El ingreso no tributario incluye las entradas con contraprestación —provenientes de ingresos de la propiedad, tasas y

derechos administrativos, ventas no industriales y ocasionales y los superávits en efectivo provenientes de la operación de las empresas adscritas— y algunas entradas sin contraprestación como multas, cargos por incumplimiento y donaciones privadas corrientes.

411. Los impuestos se definen como contribuciones obligatorias, sin contraprestación, no recuperables, impuestas por el gobierno con fines públicos. El ingreso tributario incluye también los intereses recaudados por concepto de mora en el pago de impuestos y las multas cobradas por falta de pago o pago atrasado de impuestos. Además, se incluyen en los impuestos todas las recaudaciones de tasas y derechos administrativos que no guardan proporción alguna con los costos o la distribución de servicios que el gobierno presta a quienes los pagan. Los impuestos se registran deducidas las devoluciones pagadas durante el período y las transacciones correctivas netas; sin embargo, no se deduce ningún gasto del gobierno por la recaudación y la administración de los impuestos. Las devoluciones sólo incluyen la devolución de pagos previos de impuestos indebidos, y toda cantidad en exceso de pagos previos de impuestos se clasifica como un gasto del gobierno. Los impuestos comprenden además las utilidades transferidas al gobierno por monopolios fiscales, monopolios de exportación e importación y provenientes de la compra y venta monopolística de divisas, que reflejan el recurso del gobierno de imponer gravámenes para recaudar ingresos similares a los impuestos indirectos mediante la venta monopolizada de productos seleccionados o divisas. Este trato difiere del SCN que, en principio, sólo incluye como impuestos el superávit de operación de los monopolios fiscales del gobierno una vez que se han deducido los márgenes normales de beneficio de las unidades empresariales (SCN, 7.31).

412. Se excluyen de los impuestos los gravámenes, aunque sean obligatorios, que recaudan entidades no gubernamentales como iglesias, sindicatos o asociaciones comerciales.

413. En el caso de impuestos recaudados por un gobierno y pagados total o parcialmente a otro, se debe atribuir el ingreso al gobierno recaudador o beneficiario, o a los niveles de gobierno de que se trate, conforme a las directrices que se indicaron en la sección II.G.

414. Los ingresos deben presentarse en cifras brutas, con excepción de las transacciones correctivas y las entradas comerciales de las empresas adscritas integradas en el gobierno. Los ingresos de operación de las empresas adscritas obtenidos por ventas al público deben compensarse con los correspondientes gastos de operación, y si se genera un superávit en efectivo por la operación de la empresa, éste debe incluirse como parte del ingreso no tributario. Si se produce un déficit en efectivo generado por la operación de las empresas, éste debe incluirse como parte del gasto (véase la sección II.H). En la sección IV.A se presenta una clasificación del ingreso.

III.C. Donaciones

415. Las donaciones son entradas del gobierno sin contraprestación, no recuperables y no obligatorias procedentes de otros gobiernos o instituciones internacionales. El término donaciones se usa en el Manual para hacer referencia exclusivamente a estos pagos y entradas entre gobiernos o instituciones internacionales. Las entradas de pagos sin contraprestación, no recuperables y no obligatorias de fuentes no gubernamentales no se incluyen en las donaciones, sino en los ingresos.

416. Las donaciones son básicamente de dos tipos: 1) las vinculadas a gastos, proyectos o programas concretos que no se llevarían a cabo sin la donación, y 2) las que constituyen un apoyo presupuestario general para gastos o programas que el beneficiario ya ha iniciado o iniciaría en cualquier caso. Con frecuencia, todo debate encaminado a tratar de determinar si las donaciones recibidas se asemejan más a los ingresos o al financiamiento es infructuoso debido a la naturaleza incompatible de estos dos tipos de donaciones. Para llegar a un déficit o superávit global, como se verá más adelante, en el Manual se agrupan las donaciones con los ingresos, como transacciones que reducen el déficit en vez de financiarlo. Este criterio sigue el enfoque del SCN y el *Manual de Balanza de Pagos* del Fondo Monetario Internacional. En el SCN, las transferencias sin contraprestación, corrientes y de capital, contribuyen a determinar la necesidad de financiamiento. En la presentación normalizada de la balanza de pagos, una de las principales balanzas corresponde a la de bienes, servicios y transferencias

sin contraprestación (neto). Por consiguiente, para mantener la correspondencia con los sistemas de datos del SCN y de la balanza de pagos a este respecto, en el Manual las donaciones se agrupan con los ingresos. Sin embargo, se mantiene la identificación separada de las donaciones, a fin de permitir cualquier reordenación de las donaciones que se considere conveniente.

417. Otro problema que afecta a la clasificación de las donaciones se plantea en la determinación del superávit en cuenta corriente o el ahorro del gobierno. Si se trata de medir el ahorro propio del gobierno, independientemente del ahorro procedente de otras fuentes, el ahorro debe contabilizarse sin incluir las donaciones corrientes recibidas. No obstante, las donaciones corrientes vinculadas a partidas de gasto específicas reducirían el ahorro así calculado, ya que su uso se registra en los gastos corrientes. Por otra parte, es útil medir el ahorro del gobierno después de incluir las donaciones corrientes, para efectos de comparación y agregación con el ahorro privado que, por definición, incluye las entradas de transferencias corrientes que pueden no estar destinadas totalmente al consumo. Para poder utilizar ambas acepciones, el superávit en cuenta corriente del gobierno, medido sin incluir las entradas de donaciones corrientes, se denomina “ahorro propio” a fin de diferenciarlo del concepto más amplio, y se establece una categoría separada para las donaciones corrientes recibidas a fin de poder calcular la otra acepción del concepto de ahorro.

418. Se clasifican como donaciones de capital las donaciones destinadas a la adquisición de activos financieros o de capital por parte del gobierno beneficiario o a compensar a éste por el daño o la destrucción de activos de capital.

419. Las donaciones del exterior pueden recibirse en divisas o en moneda nacional procedentes de depósitos de gobiernos extranjeros o instituciones internacionales. Por ejemplo, estos depósitos de moneda nacional de los gobiernos extranjeros o de las instituciones internacionales pueden tener origen en ventas de alimentos o reembolsos de préstamos previos y en algunos casos reciben el nombre de fondos de contrapartida. Las donaciones recibidas con cargo a estos depósitos deben registrarse cuando el gobierno recibe los fondos que se retiran de dichos depósitos y no cuando se generan los depósitos.

420. Las donaciones se distinguen de los préstamos ya que no entrañan una obligación de reembolso. Los préstamos condonados, contabilizados como donaciones en el SCN, no se registran como donaciones en el Manual.

421. Las donaciones de otros gobiernos del propio país se eliminarían en toda consolidación que incluya al gobierno donante y al gobierno beneficiario y en toda consolidación del gobierno nacional o del gobierno general. Las donaciones de las autoridades supranacionales se eliminan al consolidar los datos del gobierno general, pero no así en el caso del gobierno nacional. Las donaciones del exterior, salvo las de las autoridades supranacionales, no se eliminan en la consolidación.

422. Las donaciones de bienes y servicios recibidas por el gobierno en especie no se incluyen en las estadísticas de las finanzas públicas que se registran en base de caja sino que, para fines de análisis, figuran como partidas informativas del cuadro de ingreso y donaciones en la sección IV.A (A.28).

III.D. Gasto

423. El gasto incluye todos los pagos no recuperables del gobierno, ya sean con contraprestación o sin contraprestación y ya sea para fines corrientes o de capital. A diferencia del trato de las entradas, los pagos de donaciones o transferencias a otros gobiernos se incluyen en el gasto en lugar de formar una categoría separada. Si bien los analistas tienden a veces, a agrupar las donaciones recibidas con el financiamiento y no con el ingreso, no se plantea un problema paralelo que requiera una categoría separada cuando se trata de las donaciones pagadas.

424. Varias de las distinciones económicas de los gastos tienen especial significación para las diversas mediciones del gobierno y de la economía. Así, en el SCN sólo se contabilizan los gastos con contraprestación para medir el consumo, la formación de capital y el producto del gobierno. La distinción entre gastos corrientes y de capital determina la medida del ahorro del gobierno y, en consecuencia, el ahorro de la economía en su conjunto.

425. El gasto se presenta en cifras brutas con una excepción principal: el gasto de operación relacionado con las ventas al público que efectúa cada empresa adscrita se deducen de sus ingresos de operación provenientes de las ventas al público; así, todo déficit de operación en efectivo figura en el gasto y todo superávit de operación en efectivo aparece en el ingreso (véase la sección II.H).

426. El gasto se registra en cifras netas, deducidos los reembolsos de gastos pasados y las transacciones correctivas. Las devoluciones de pagos previos de impuestos no se incluyen en el gasto, sino que se tratan como una deducción del ingreso tributario. No obstante, todo pago a los contribuyentes en exceso de los pagos previos de impuestos, ya se denominen devoluciones de impuestos, créditos tributarios o de cualquier otra forma, se clasifican como gasto del gobierno.

427. Las compras de activos de capital que efectúa el gobierno para uso por empresas públicas no financieras, que se encuentran fuera del sector gobierno, no figuran como un gasto de capital del gobierno, sino que se clasifican como adquisición de acciones y participaciones de éste. Se considera que las empresas públicas no financieras efectúan gastos de capital con las entradas provenientes de su mayor capital social procedente del gobierno, y que la formación de capital tiene lugar en el sector empresas y no en el sector gobierno. Las compras de acciones y participaciones se clasifican como parte de los préstamos concedidos menos las recuperaciones y no como gasto del gobierno.

428. Las compras financiadas con créditos en virtud de una obligación contractual a plazo fijo se registran como un gasto y como una transacción simultánea de obtención de préstamos (véase la sección II.A.6).

429. El gasto del gobierno se distingue de la concesión de préstamos del gobierno ya que no implica una obligación de reembolso. Si se condona una obligación de reembolso de préstamos concedidos por el gobierno, en el SCN se registra como un gasto, o transferencia, del gobierno, pero en el Manual no se contabiliza como gasto.

430. El gasto puede clasificarse tanto por sus características económicas —por ejemplo, “con contraprestación” frente a “sin contraprestación” o como “corrientes” frente a “de capital”— como por su finalidad o función. Los dos sistemas de clasificación se describen en la sección IV.B.

III.E. Concesión de préstamos menos recuperaciones

431. La concesión de préstamos menos recuperaciones comprende las transacciones del gobierno en títulos de crédito frente a otros. Estas operaciones se efectúan con fines de política, y no con fines de administración de la liquidez o de rentabilidad. Abarca tanto la deuda como las acciones y participaciones, así como los pagos y las entradas. Por lo tanto, comprende la concesión de préstamos del gobierno para fines de política menos las recuperaciones de esos préstamos al gobierno, y la adquisición de acciones y participaciones con fines de política menos las ventas ulteriores de dichos valores por parte del gobierno. Las transacciones del gobierno que involucran a los pasivos de otros adquiridos con fines de liquidez —como son las transacciones de los fondos de amortización, de algunos planes de seguro social y, a veces, de gobiernos estatales y locales— se clasifican como financiamiento y no como concesión de préstamos menos recuperaciones. Las recuperaciones de los préstamos concedidos por el gobierno o el producto de las ventas de acciones y participaciones mantenidas por el gobierno se diferencian de todo ingreso de la propiedad derivado de tales activos financieros, como son los intereses o dividendos, que se clasifican como ingresos no tributarios.

432. Las actividades de concesión de préstamos del gobierno sólo comprenden los préstamos que conceden las unidades que reciben todos sus fondos del gobierno y que no están facultadas para obtener fondos de otras fuentes. La concesión de préstamos por otras unidades se clasifican en el sector de las instituciones financieras (secciones I.J y II.J).

433. A fin de calcular el déficit del gobierno, en este Manual se agrupan la concesión de préstamos menos recuperaciones con el gasto, como determinantes del déficit. En cambio, en el SCN se agrupan como financiamiento todas las transacciones que afectan a los títulos de

crédito. No obstante, como el gobierno es soberano y actúa por motivos de política, y no con fines de rentabilidad o de administración de la liquidez, existe una asimetría entre los saldos del activo de un gobierno y los saldos del pasivo de gobiernos prestatarios. La concesión de préstamos no tiene por objeto adquirir un activo financiero rentable sino la consecución de objetivos de política, como el suministro de viviendas, la reconstrucción por daños de guerra, o la ejecución de otros proyectos de desarrollo para los cuales quizá no se disponga de capital privado.

434. Esta asimetría existente en la naturaleza de la concesión y obtención de préstamos por el gobierno significa que habrá de considerarse de manera simétrica la concesión y la obtención de préstamos por el gobierno, clasificándose la concesión de préstamos con el gasto, como determinantes del déficit, y la obtención de préstamos como financiamiento del déficit. En consecuencia, las dos partes en una sola transacción intergubernamental de concesión de préstamos serían objeto de un trato asimétrico: en las estadísticas del gobierno prestamista, como concesión de préstamos, determinando el déficit, y en las estadísticas del gobierno prestatario, como obtención de préstamos, financiando el déficit.

435. Aunque generalmente se considera que —debido a su acceso al banco central— el gobierno central no tiene problemas de liquidez interna, otros niveles de gobierno pueden tenerlos y, por lo tanto, podrían adquirir activos financieros con fines de administración de la liquidez. Por consiguiente, es necesario distinguir en sus tenencias de activos financieros si los títulos de crédito se adquieren con fines de política, en cuyo caso deben clasificarse con la concesión de préstamos menos recuperaciones, o si se adquieren con fines de administración de la liquidez y deben clasificarse como financiamiento. Para determinar esta clasificación pueden analizarse varios criterios: 1) las transacciones en activos financieros no negociables deberían clasificarse, generalmente, como concesión de préstamos; 2) la declaración que efectúa un gobierno sobre su objetivo en la adquisición de activos financieros negociables generalmente debe considerarse decisiva, y 3) si no se indica lo contrario, las transacciones de un gobierno en activos financieros negociables deben clasificarse, por lo general, como concesión de préstamos menos recuperaciones si dichos activos son valores emitidos por niveles inferiores de gobierno, y deben clasificarse como parte del financiamiento si son valores emitidos por un nivel superior de gobierno o por el mismo nivel de gobierno.

436. También se incluyen en la concesión de préstamos todos los pagos del gobierno, como garante o con garantía, de los intereses y de la amortización de deudas incumplidas por otros, que generan créditos equivalentes contra el deudor que incurre en el incumplimiento. Las entradas del gobierno que constituyen recuperaciones de estos créditos contra deudores que incurren en incumplimiento se clasifican como recuperaciones de préstamos del gobierno.

437. Cuando el gobierno efectúa pagos a terceros de intereses o amortización de la deuda de otros y no se genera un crédito correspondiente del gobierno contra el deudor, esta transacción se clasifica como una transferencia. Los pagos que efectúa el gobierno de intereses y amortización por una deuda que el gobierno ha asumido sin responsabilidad del deudor original y sin mantener un título de crédito contra el deudor original, se clasifican como pagos de intereses o amortización del gobierno, respectivamente.

438. Cabe señalar que la concesión de préstamos menos recuperaciones difiere del concepto de concesión neta de préstamos empleado en el SCN, que se aproxima más al concepto de concesión bruta de préstamos por el gobierno, menos recuperaciones de préstamos concedidos por el gobierno en el pasado, menos obtención neta de préstamos por el gobierno.

III.F. Financiamiento

439. Por definición, el financiamiento total es igual en cuantía al déficit o superávit. En consecuencia, representa las variaciones de las obligaciones del gobierno pagaderas en el futuro y sus tenencias de liquidez, necesarias para cubrir la diferencia entre sus pagos por concepto de gastos y concesión de préstamos y sus entradas por concepto de ingresos, donaciones y recuperaciones de préstamos.

440. El financiamiento abarca las transacciones que entrañan pasivos del gobierno, la adquisición de títulos de crédito frente a otros por el gobierno con fines de administración de la liquidez y el reembolso o la venta de dichos títulos de crédito. Incluye además la variación neta de las tenencias de efectivo y depósitos del gobierno, generadas por las transacciones del gobierno durante el período, aunque no la variación por cambios de valuación. El financiamiento total es igual a la obtención de préstamos por el gobierno; menos la amortización efectuada por éste; menos la adquisición de títulos de crédito frente a otros con fines de liquidez, deducidas las ventas o recuperaciones de dichos créditos; más la disminución neta de los saldos de efectivo del gobierno entre el principio y el fin del período generada por transacciones, pero no por los cambios de valuación. Por convención, los superávits llevan signo positivo y los déficit signo negativo y se cubren con un financiamiento de igual cuantía pero de signo contrario.

441. El financiamiento incluye la amortización, esto es, el pago del capital de las obligaciones del gobierno, pero no los intereses, el pago por el uso de los fondos, que se registra en el gasto del gobierno.

442. El financiamiento incluye la obtención de préstamos por el gobierno de todos los demás sectores, internos y externos, así como la amortización de esos préstamos. Sin embargo, pueden determinarse efectos importantes teniendo en cuenta el sector al cual recurre el gobierno para obtener préstamos. Estas operaciones pueden afectar considerablemente la demanda, según los instrumentos de financiamiento utilizados y según si absorben fondos que —de no ser empleados por el gobierno— se emplearían en otras partes de la economía para obtener y usar recursos. El efecto de contracción o de expansión de los instrumentos de financiamiento más el gasto dependerá de la combinación de características institucionales, hábitos de gasto, ahorro y tenencias de dinero, y de la política monetaria. Por consiguiente, ninguna agrupación o clasificación de los instrumentos de financiamiento se asemeja a otra en cuanto a los efectos que reflejan en toda situación; las clasificaciones sólo pueden servir para organizar elementos que, por lo general, son semejantes para realizar un análisis más extenso de la evolución financiera. En consecuencia, en el marco analítico del Manual se incluye, en el financiamiento, la obtención de préstamos de todas las fuentes y en la sección IV.C se presenta la clasificación del financiamiento por tipo de tenedor de deuda y por tipo de instrumento de deuda. En la sección III.G se explica el uso de estas clasificaciones en diversas acepciones del concepto de déficit/superávit.

443. En la clasificación del financiamiento también hay que tener presentes los flujos que llegan al gobierno a través de actividades clasificadas fuera del gobierno. Así, la emisión de moneda y los pasivos por depósitos a la vista, a plazo y de ahorro que acepta el gobierno se consideran funciones de institución financiera y se clasifican fuera del gobierno en el sector de las instituciones financieras. Sin embargo, el financiamiento del gobierno incluiría cualesquiera fondos recuperables derivados de dichas fuentes y se clasificarían como obtención de préstamos del gobierno en el sector de las instituciones financieras.

444. También se incluye en el financiamiento toda transferencia, del banco central al gobierno, de cantidades que representen utilidades no realizadas o pérdidas generadas por la revaluación de las divisas o el oro. Si bien la transferencia al gobierno de estas utilidades no realizadas puede no representar un aumento de los pasivos del gobierno, su efecto económico es equivalente a un crédito otorgado por el banco central —ya que no se reduce la demanda de recursos ni se obtienen recursos del extranjero— y se clasifica en esa categoría para fines de análisis. Las transferencias al gobierno de utilidades realizadas del banco central por compras o ventas de divisas o de oro se registran como ingreso.

III.G. Déficit/superávit

445. Un elemento importante en la organización de las transacciones del gobierno es la selección de las entradas y pagos que han de tenerse en cuenta para determinar el déficit o superávit del gobierno. En todo sistema de contabilidad en base de caja, las entradas totales más toda disminución de las tenencias de efectivo, si las hubiere, deben ser iguales a los pagos totales más todo aumento de tenencias de efectivo, si las hubiere. En este sentido, las

entradas más las disminuciones de efectivo son iguales a los pagos y, por lo tanto, no puede haber superávit o déficit. No obstante, las transacciones difieren en muchos aspectos importantes y, al seleccionar sólo ciertos tipos de transacciones como determinantes del déficit y otros tipos como transacciones de financiamiento del déficit, se puede llegar a una medida significativa del saldo de las operaciones del gobierno basada en algún criterio analítico. Cada una de las diversas medidas sirve a un fin analítico distinto y no hay un sólo concepto que sea adecuado para todas. Por lo tanto, si bien el principio de organización para calcular el déficit/superávit en el Manual se basa en un sólo concepto, se proporcionan los módulos básicos de construcción que hacen posible también la derivación de otros conceptos de déficit/superávit.

446. Según el concepto de déficit/superávit que se aplica en este Manual, los elementos de pagos y entradas se ordenan de la siguiente manera:

Déficit/superávit = Obtención de préstamos – Amortización + Disminución neta de los saldos de efectivo

Déficit/superávit = Gasto en bienes y servicios y transferencias
+ Concesión de préstamos menos recuperaciones
– Ingreso – Donaciones

Déficit/superávit = Financiamiento
Obtención neta de préstamos
Externos
Internos
No bancarios (incluidas las instituciones financieras no monetarias)
Bancos creadores de dinero
Banco central
Variación de las tenencias de efectivo y depósitos
Variación de los títulos de crédito frente a otros adquiridos con fines de administración de la liquidez.

447. Así, el déficit del gobierno representa la parte del gasto y de la concesión de préstamos que excede a las entradas por concepto de ingreso, donaciones y recuperación de préstamos, y que el gobierno cubre mediante la emisión de obligaciones que serán amortizadas en el futuro y/o reduciendo sus tenencias de liquidez. El superávit del gobierno representa el exceso de las entradas por concepto de ingreso, donaciones y recuperación de préstamos, sobre el gasto y la concesión de préstamos, que el gobierno asigna para reducir sus obligaciones de pagos futuros y/o aumentar sus tenencias de liquidez. El financiamiento total es igual en cuantía al déficit/superávit, pero lleva el signo contrario.

448. Por consiguiente, este concepto de déficit/superávit mide el grado en que el gobierno cubre los costos de sus actividades de gasto y de concesión de préstamos realizadas con fines de política, con las entradas de ingreso, donaciones y recuperación de préstamos, sin aumentar sus obligaciones de pagos futuros o disminuir sus tenencias de liquidez. El concepto tiene además la ventaja de ofrecer una presentación completa de la posición financiera total del gobierno y su impacto, en casi todas las circunstancias, en la situación monetaria, la demanda interna y la balanza de pagos.

Acepciones de los conceptos de déficit/superávit

449. Ciertas acepciones del concepto de déficit/superávit, construidas a partir de los módulos presentados en el Manual, pueden aplicarse en ciertas circunstancias para medir aspectos importantes del efecto que produce el gobierno en la economía. Por lo tanto, si el gobierno se atrasa en los pagos a los proveedores, el aumento de la deuda flotante se suma a veces al gasto y al déficit del gobierno, a fin de mostrar también las operaciones del gobierno financiadas con fondos, o préstamos, de los proveedores del gobierno.

450. Otros conceptos de déficit se relacionan fundamentalmente a los componentes del financiamiento del gobierno. Uno de ellos, centrado en el efecto expansionista del gobierno

en la demanda interna y en la balanza de pagos, sólo incluye el financiamiento interno del gobierno y excluye el financiamiento externo, debido a que a través de éste se pueden obtener recursos externos para cubrir la demanda interna en el período corriente, independientemente de la obligación de reembolso futuro.

451. Otro concepto de déficit excluye además la obtención de préstamos internos no bancarios por el gobierno; este concepto es de especial trascendencia en el caso en que el sector privado no bancario tiene poca participación en el mercado de capitales y sólo puede conceder préstamos al gobierno si reduce su propia inversión o consumo. En este caso, la definición de déficit sólo comprende los préstamos que el gobierno obtiene del sistema bancario y el uso de los saldos de efectivo internos del gobierno. Este concepto, que a veces se denomina saldo de efectivo, puede ajustarse a fin de medir el efecto de las operaciones del gobierno en la oferta monetaria; es decir, se suman las utilidades del gobierno recibidas del banco central, menos los pagos de intereses del gobierno al sistema bancario, más todas las ventas de divisas del gobierno al sistema bancario (lo que refleja exceso de las entradas externas del gobierno, incluida la disminución de los activos externos, sobre los gastos externos del gobierno). Si se trata de medir exclusivamente el efecto de las operaciones del gobierno en la base monetaria, o en el dinero "de alto poder", de la cual depende la expansión monetaria, hay que efectuar un ajuste en el efecto de las operaciones del gobierno en la oferta monetaria a fin de excluir el financiamiento que el gobierno obtiene de los bancos creadores de dinero².

452. En algunos casos, si los mercados financieros están bien integrados, se puede añadir al financiamiento del gobierno la concesión de préstamos menos las recuperaciones, incluida la venta de acciones y participaciones, con la finalidad de medir los efectos totales de las operaciones del gobierno en los activos y pasivos financieros del resto de la economía.

453. No obstante, las diversas definiciones del déficit/superávit del gobierno, que miden aspectos importantes del efecto del gobierno en determinadas circunstancias, pueden no ser coherentes en distintos marcos institucionales y diferentes situaciones monetarias. Si el mercado de los títulos de deuda del gobierno no está bien desarrollado, existen pocas alternativas de financiamiento aparte de la obtención de préstamos del banco central. Si el mercado de la deuda del gobierno está desarrollado, las variaciones de las tenencias de títulos de deuda del gobierno del banco central o de los bancos creadores de dinero quizá no se deben al financiamiento del gobierno sino a otros factores que pueden modificar la estructura de tenencia de la deuda del gobierno. En circunstancias tan diversas es probable que los conceptos de déficit que sólo cubren algunas partes del financiamiento del gobierno no representen los mismos efectos. Un concepto completo de déficit/superávit, que incluya todo el financiamiento del gobierno, interno y externo, constituye un punto de partida más adecuado para medir el efecto del gobierno en la economía, del cual se puede pasar al examen de los componentes del financiamiento del gobierno y su significación en circunstancias especiales.

454. Si bien la diversidad de circunstancias es un factor que limita todo intento de medir con más uniformidad o precisión el efecto financiero de las operaciones del gobierno en el resto de la economía, no resulta un impedimento para el uso de distintas medidas de la posición financiera del propio gobierno. El concepto de déficit/superávit global que se usa en el Manual, ofrece una medida del grado de obtención neta de préstamos y del uso de efectivo que el gobierno requiere, además de su ingreso, donaciones y recuperaciones de préstamos, a fin de lograr los objetivos que desea alcanzar mediante el gasto y la concesión de préstamos.

455. Esta medida puede complementarse con el fin de lograr otros fines. La amortización puede agruparse con el gasto y la concesión de préstamos menos recuperaciones para medir el volumen bruto de obtención de préstamos y el uso de efectivo por parte del gobierno, así como su ingreso, donaciones y recuperaciones de préstamos, necesarios para pagar la deuda vencida, y alcanzar los objetivos que desea alcanzar mediante el gasto y de la concesión de préstamos.

²Raja J. Chelliah, "Significance of Alternative Concepts of Budget Deficit", en *Staff Papers*, Fondo Monetario Internacional, vol. 20 (noviembre de 1973), págs. 741-84.

456. Por otra parte, la concesión de préstamos menos las recuperaciones puede agruparse con el financiamiento para medir las variaciones financieras netas del gobierno que resultan de las operaciones durante el período: activos menos pasivos financieros. Se pueden interpretar de diversas maneras las variaciones financieras netas del gobierno, su efecto en el comportamiento del gobierno y el resto de la economía, y si deben incluir las variaciones del valor de los activos financieros del gobierno, comprendidas la deuda y las acciones y participaciones.

457. La medición de las variaciones de la situación financiera neta del gobierno —activos menos pasivos financieros— que resulta de las operaciones durante el período se amplía a veces para abarcar además los activos de capital no financieros. Para ello, se agrupan con el financiamiento y la concesión de préstamos menos recuperaciones, la adquisición menos las ventas de activos de capital por el gobierno —capital fijo, existencias, tierra y activos intangibles— para obtener una medida que, con ajustes para la depreciación, representa la variación registrada durante el período en el patrimonio neto del gobierno. No obstante, el patrimonio neto del gobierno no es una medida que tenga claras repercusiones económicas o de política, y el ajuste por revaluación de los activos de capital del gobierno plantea importantes problemas de medición³. Sin embargo, la medida de la variación del patrimonio neto que resulta de las operaciones durante el período, excluidos los cambios de valuación, sólo difiere del concepto tradicional de ahorro en cuanto a la entrada neta de transferencias de capital; de acuerdo con este concepto, el ahorro es igual al exceso del ingreso y de las donaciones corrientes sobre el gasto corriente, disponible para la adquisición neta de bienes de capital y activos financieros, la liquidación neta de pasivos y las transferencias netas de capital. Este concepto de ahorro, junto con el concepto de ahorro propio, se examina en las secciones III.C y III.H.

458. En el caso en que un gobierno tenga entradas considerables del exterior que no sean equivalentes a sus pagos al exterior, pueden aplicarse algunas veces otros conceptos de saldo presupuestario. Por ejemplo, cuando la obtención de recursos externos se enfrenta con estrangulamientos internos y de importación, se pueden calcular presupuestos internos y externos separados del gobierno. En este caso, el déficit o superávit del presupuesto interno se usa para medir el efecto del gobierno en la demanda agregada interna y en la oferta monetaria interna. Se asignarían al presupuesto externo del gobierno las transacciones que el gobierno realiza con no residentes, según se define en la sección III.J, y que, consecuentemente, se asientan directamente en la balanza de pagos, ya sea que impliquen ingreso, donaciones, gasto, concesión de préstamos, obtención de préstamos o variaciones de los saldos externos del gobierno. Las demás transacciones del gobierno, efectuadas con residentes, se asignarían al presupuesto interno del gobierno. Se pueden presentar problemas conceptuales y de datos al asignar las transacciones a los presupuestos interno o externo, así como al delimitar los ingresos del gobierno relacionados con las exportaciones, procedentes de ingresos de exportaciones residentes o del exterior. Sin embargo, se evita el doble cómputo, siempre que se apliquen criterios coherentes al atribuir, entre el gobierno y otras fuentes, el estímulo externo para la economía interna. Por ejemplo, en el caso del saldo del presupuesto general, el saldo del presupuesto interno se expresa a veces como un saldo de liquidez interna, restando del saldo del presupuesto interno del gobierno su obtención de préstamos no bancarios de residentes⁴. El cálculo de saldos separados de los presupuestos interno y externo del gobierno, si las circunstancias lo justifican, se facilita con la distinción que se hace en el Manual entre transacciones del gobierno con residentes y no residentes en las categorías correspondientes a donaciones recibidas, transferencias pagadas, intereses pagados, concesión de préstamos, obtención de préstamos y deuda, y en las partidas informativas correspondientes a ingresos del exterior y otros gastos en el exterior.

³Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, Oficina de Estadística, *Provisional International Guidelines on the National and Sectoral Balance Sheet and Reconciliation Accounts of the System of National Accounts*, Informes Estadísticos, serie M, No. 60 (Nueva York, 1977).

⁴Sheetal K. Chand, "The Domestic Budget Balance as a Tool of Fiscal Analysis" (inédito, Fondo Monetario Internacional, 1978), y David R. Morgan, "Fiscal Policy in Oil Exporting Countries, 1972-78", en *Staff Papers*, Fondo Monetario Internacional, vol. 26 (marzo de 1979), págs. 55-86.

459. Así, el déficit/superávit externo del gobierno se calcularía de la manera siguiente a partir de los cuadros de este Manual:

A.23	Ingresos del exterior
+ A.17	Donaciones externas
– C.2.3	Pagos de intereses al exterior
– C.3.5	Transferencias corrientes al exterior
– C.7.2	Transferencias de capital al exterior
– C.9	Concesión de préstamos menos recuperaciones al exterior
– C.10	Gastos en el exterior
=	Déficit/superávit externo
= D.III	
o E.III	Financiamiento externo

III.H. Ahorro propio

460. El ahorro propio del gobierno consiste en el exceso del ingreso corriente frente a los gastos corrientes. Al desembolsar sólo parte de sus ingresos corrientes para fines corrientes, el gobierno ahorra el resto para dedicarlo a otros fines. Un problema sin resolver, que se ha examinado en la sección III.C, consiste en determinar si las donaciones corrientes recibidas deben incluirse en los ingresos corrientes para calcular el ahorro y el superávit en cuenta corriente. En el SCN, el ahorro privado se mide incluyendo las transferencias corrientes en el ingreso corriente, y una medida semejante del ahorro del gobierno permitiría comparar y agregar esos rubros. Sin embargo, parece haber mayor interés en el ahorro propio del gobierno, que excluye las donaciones corrientes recibidas, en especial si estas donaciones proceden del exterior. Por lo tanto, es útil mantener ambos conceptos de ahorro. El ahorro propio —así denominado para diferenciarlo del concepto de ahorro del SCN— se mide sin incluir la entrada de donaciones corrientes y el ahorro se mide incluyendo la entrada de donaciones corrientes; para calcular los dos conceptos se proporcionan módulos de construcción. Sin embargo, en lo que respecta a la comparación con conceptos de ahorro neto, en los cuales se deduce el consumo de capital fijo, es necesario tener presente que en las estadísticas de gastos corrientes en base de caja no se incluye el consumo de capital fijo, que no es una transacción en efectivo.

461. También se usan ampliamente otros dos conceptos que utilizan la distinción “corriente” frente a “de capital”. La formación bruta de capital fijo mide la adquisición menos las ventas de activos de capital fijo por parte del gobierno; éstos son bienes duraderos con valor superior a un mínimo que pueden utilizarse en el proceso de producción durante más de un año. La formación bruta de capital mide la formación bruta de capital fijo, más las variaciones de las existencias, definidas en el caso del gobierno como existencias estratégicas y de emergencia, existencias adquiridas por organismos reguladores del mercado integrados en el gobierno, esto es, organizaciones no constituidas en sociedades de capital que no efectúan ventas al público en gran escala, y existencias de cereales y otros productos de especial importancia para el país. Las existencias del gobierno no incluyen las existencias o inventarios ordinarios pendientes de uso por parte del gobierno. Tanto la formación bruta de capital como la formación bruta de capital fijo se convierten a cifras netas al deducirse el consumo de capital fijo. Ni la formación de capital ni la formación de capital fijo incluyen la adquisición o venta de tierra y activos intangibles.

462. La aplicación de estos conceptos en el caso del gobierno no deja de ser una cuestión controvertida. La crítica de los conceptos de ahorro, formación bruta de capital y formación bruta de capital fijo se basa en: 1) el aporte, al proceso de crecimiento, del gasto en activos que no son físicos; 2) la aplicación no uniforme del criterio de bienes duraderos de producción para su clasificación como gastos de capital; 3) el supuesto injustificado de que debe darse necesariamente mayor prioridad a los gastos de capital que a los gastos corrientes, y 4) la posibilidad de que se preste menos atención al déficit/superávit global, que constituye la presentación más completa de la situación financiera global del gobierno y de su efecto, en casi toda circunstancia, en la situación monetaria, la demanda interna y la balanza

de pagos. Para la compilación de estas categorías, si se dispone de datos, es necesario tener en cuenta que: 1) el concepto de capital corresponde a adiciones a los bienes de producción duraderos, y no representa crecimiento; 2) su medida puede tener poca validez si no se aplican debidamente los criterios de clasificación; 3) sobre la base exclusiva de estos criterios, no se justifica supuesto alguno de que una categoría de gastos tenga más prioridad que otra, y 4) el concepto de ahorro no tiene por finalidad sustituir al concepto de déficit/superávit global como medida principal de la situación financiera global del gobierno y su efecto en la situación monetaria, la demanda interna y la balanza de pagos. Teniendo esto en cuenta, en la sección IV.B.2 se presenta la clasificación detallada de los gastos y los conceptos de ahorro y capital que se emplean en otras secciones del Manual.

III.I. Deuda

463. La deuda del gobierno representa un tipo diferente de medida de las operaciones del gobierno. A diferencia de las demás transacciones que se examinan en este capítulo, la deuda del gobierno no es un flujo que cruza la línea que separa el gobierno del resto de la economía y el mundo. La deuda del gobierno es una magnitud acumulada. Es una suma de pasivos con distintos vencimientos, generados por operaciones pasadas del gobierno, programados para ser finiquitados mediante operaciones futuras del gobierno. Sin embargo, la deuda acumulada pendiente también representa una cierta interacción entre el gobierno y el resto de la economía y el mundo. Cuando la deuda está pendiente, puede no existir un gran volumen de operaciones o interacción entre el gobierno y el resto de la economía y el mundo, pero sí entre los acreedores. Al igual que el dinero, la deuda del gobierno puede convertirse en un componente fundamental de la estructura de activos de la economía y en un vehículo de cambios importantes en las condiciones financieras no relacionadas con la obtención de préstamos por parte del gobierno. Los tipos de deuda del gobierno generada y pendiente pueden desempeñar funciones bastante diferenciadas en la economía, según liquidez, vencimiento, tipo de tenedor, negociabilidad y elegibilidad para usos legales particulares, como el cumplimiento de los requisitos de reservas obligatorias de los bancos. No obstante, en el registro de las transacciones en forma de títulos de deuda del gobierno en el mercado secundario, el campo de las estadísticas de las finanzas públicas se confunde con el de las estadísticas del mercado financiero. Aunque esta circunstancia es de gran interés para las entidades encargadas de administrar la deuda del gobierno, el flujo de transacciones en valores del gobierno que se negocian en el mercado secundario no se registra a partir de los datos provenientes de fuentes del gobierno y, por consiguiente, no se trata en el Manual.

464. Sin embargo, la deuda acumulada pendiente del gobierno reviste interés para la política y gestión del gobierno e implica diversos aspectos que son cuantificables: 1) la programación de los vencimientos de la deuda indica el momento en que se necesitarán fondos internos o externos para su reembolso; 2) como la deuda acumulada pendiente no es homogénea, los planes concernientes a ventas adicionales de títulos de deuda requerirán información adicional para determinar si la deuda existente es negociable o no negociable, al portador o nominal, colocada obligatoria o voluntariamente, negociada en subasta o suscripción, con interés pagadero por cupón o descuento, indizada (reajutable) o no indizada, redimible sólo a su vencimiento o con sanción antes del vencimiento y, por último, cuál es el tipo de interés y el tenedor, y 3) los planes para atender el servicio de la deuda pendiente por medio de pagos de intereses también deben basarse en la magnitud y la tasa de los cupones correspondientes. En los cuadros de la clasificación estadística detallada de la deuda de la sección IV.D, sólo se presentan algunas de estas características, a saber, si la deuda es con tenedores del sector interno o del sector externo así como la estructura de los vencimientos, el tipo de instrumento de deuda y el tipo de tenedor.

465. Las estadísticas de la deuda deben corresponder a la cobertura del gobierno que se estudie, esto es, al gobierno central, al gobierno general, etc. Al igual que el ingreso y el gasto, la deuda debe presentarse en forma consolidada, eliminándose de los totales de un mismo gobierno toda la deuda contraída por una parte de ese gobierno con otra parte del mismo y eliminándose de los totales correspondientes a un nivel de gobierno toda deuda de

un gobierno con otro gobierno del mismo nivel y eliminándose de los totales del gobierno general toda deuda de una parte del gobierno general con otra. La deuda intragubernamental de una parte del gobierno central frente a un fondo de seguro social que funcione a nivel del gobierno central, por ejemplo, debe aparecer como partida informativa y no se contabilizaría en la deuda total del gobierno central con el resto de la economía y el mundo. Si un fondo de amortización realiza operaciones dentro del gobierno para redimir sistemáticamente la deuda del gobierno, sus tenencias también deben considerarse intragubernamentales y no incluirse en la deuda total con el resto de la economía y el mundo.

466. Sólo deben incluirse en la deuda las obligaciones financieras directas reconocidas del gobierno cuyo servicio se efectúa con pagos de interés o con la amortización. Las garantías del gobierno por deudas de otros deben quedar excluidas, junto con todos los demás pasivos contingentes, a menos que el gobierno tenga que hacerse cargo de la deuda y su servicio, o hasta que esto ocurra. Los pasivos contingentes o actuariales de los planes de seguros o de los planes de seguro social del gobierno, también se excluyen de los totales de la deuda directa a plazo fijo reconocida del gobierno. Las obligaciones de las autoridades monetarias —por emisión de moneda, por ejemplo— se excluyen de la deuda del gobierno, ya que las funciones de autoridad monetaria no se consideran parte del gobierno, sino del sector de las instituciones financieras. La deuda flotante por obligaciones del gobierno pendientes de pago quedan igualmente excluidas de las cifras de la deuda del gobierno, a menos que se reconozcan y se conviertan en obligaciones contractuales a plazo fijo. Sin embargo, las estadísticas de la deuda flotante pueden ser un complemento útil para los datos de la deuda del gobierno y se cubren por medio de partidas informativas que figuran en los cuadros de gasto, financiamiento y deuda (C.17, D.14 y F.13), siendo objeto de un trato más detallado que se examina en la sección II.B.

467. Por diversas razones, las variaciones de la deuda acumulada pendiente durante un período no tienen que corresponder necesariamente al flujo de obtención neta de préstamos, que se registra como parte del financiamiento del gobierno. La deuda pendiente se contabiliza sin tener en cuenta el tipo de flujo que la originó. Así, se incluye la emisión de títulos de deuda sin percepción inmediata de efectivo, que se excluye del financiamiento en efectivo. La deuda pendiente puede comprender deudas que el gobierno contrae al asumir deudas de otros con fines de política o debido a garantías previas, la emisión de deuda sin percepción inmediata de efectivo que ha de mantenerse como capitalización de una empresa o la deuda cedida a una institución que se beneficiará de los futuros pagos de intereses y amortización. En el cuadro de financiamiento se presenta una partida informativa (D.12) correspondiente a la emisión de deuda sin percepción inmediata de efectivo. Del mismo modo, el flujo de salida de la deuda pendiente puede deberse no sólo a la redención en efectivo, sino también a la repudiación, reprogramación, cancelación por los acreedores o a que la asuman otros gobiernos.

468. La base a partir de la cual se debe medir la deuda pendiente es el monto que tendrá que amortizar el gobierno, y no el monto de efectivo recibido cuando se originó la deuda. La cantidad que debe amortizarse puede diferir del monto efectivo de préstamos obtenidos por el gobierno debido a la existencia de descuentos o primas. En el caso de la deuda en moneda extranjera, la revaluación a veces puede ser necesaria para indicar la cantidad adeudada en moneda nacional expresada según los nuevos tipos de cambio. Igualmente, puede ser necesario efectuar ajustes para la deuda indizada. Las partidas informativas en que se tienen en cuenta estos factores aparecen en el cuadro G, como medio para conciliar las estadísticas de la deuda y las del financiamiento.

III.J. Transacciones con el exterior

469. Entre las distintas formas que existen para medir al gobierno, una distinción importante es la que se establece entre las transacciones dentro del país y con el exterior, a saber, entre el gobierno y residentes y el gobierno y no residentes. Esta distinción puede revestir importancia desde el punto de vista económico. Los flujos directos de pagos del gobierno hacia el exterior y desde el exterior pueden tener efectos distintos que los flujos internos en

el ingreso, el empleo, la demanda, los precios, la situación monetaria y la balanza de pagos. Las diferencias pueden referirse a efectos primarios, es decir, en quién efectúa o recibe el pago, y a efectos secundarios, es decir, a la forma en que se altera su comportamiento económico frente a otros, con respecto al gasto, al ahorro, al consumo, a la inversión, a las importaciones, a las tenencias de activos financieros y a la aceptación de pasivos.

470. En vista de estas importantes diferencias, la distinción entre las transacciones del gobierno con residentes y no residentes queda establecida en la mayoría de las categorías de las operaciones del gobierno, las donaciones recibidas y las transferencias concedidas, la concesión de préstamos, la obtención de préstamos y la deuda. Además, se proporcionan partidas informativas sobre los ingresos del exterior y otros gastos en el exterior, facilitando el cálculo separado del déficit o del superávit de las operaciones internas y externas del gobierno, en aquellos países en los cuales las circunstancias lo justifican (véase la sección III.G).

471. En todas las categorías de las operaciones del gobierno, las transacciones internas tienen por objeto cubrir las transacciones con residentes y las transacciones con no residentes en el exterior, conforme a la definición de personas, empresas e instituciones residentes y no residentes que se presenta a continuación⁵.

472. Los residentes de una economía comprenden el gobierno general (sin incluir las autoridades supranacionales), las personas físicas, las entidades privadas sin fines de lucro que prestan servicios a las personas físicas y las empresas, definidos todos en función de su relación con el territorio de la economía de que se trate. En el territorio de una economía se incluyen sus mares territoriales y las aguas internacionales más allá de sus aguas territoriales, sobre las cuales la economía tiene o reclama tener jurisdicción exclusiva.

473. Los organismos del gobierno general residentes de una economía incluyen todos los ministerios, establecimientos y entidades de sus gobiernos central, estatales y locales ubicados en su territorio, y las embajadas, consulados, instalaciones militares y otras entidades de su gobierno general (sin incluir las autoridades supranacionales) ubicados en otros lugares.

474. El concepto de residencia adoptado por las personas físicas tiene por finalidad abarcar a todas las personas que podrían consumir bienes y servicios, participar en la producción o dedicarse a otras actividades económicas en el territorio de una economía, con carácter que no sea temporal. Se trata de personas cuyo centro general de interés se considera que se encuentra en una economía determinada. En particular, se considera que las personas físicas residentes en una economía comprenden todas las personas que viven en el territorio de la economía de que se trate, excepto los trabajadores estacionales, los miembros de tripulaciones que hacen escala o se encuentran en el territorio pero no viven en él, el personal diplomático, consular, militar y otros funcionarios de una economía extranjera y sus familiares estacionados en la economía, y los visitantes, personas en viajes de negocios y empleados de gobiernos extranjeros, organismos internacionales o empresas no residentes que se establecen en la economía durante menos de un año.

475. Todas las entidades privadas sin fines de lucro clasificadas entre las que prestan servicios a las personas físicas son entidades económicas residentes de la economía en que están ubicadas o realizan actividades.

476. Las empresas residentes son las unidades reales o hipotéticas que se dedican a: 1) la producción de bienes y servicios en el territorio de una economía determinada; 2) la realización de transacciones de tierras ubicadas en el territorio de la economía, o 3) la realización de transacciones en arrendamientos, derechos, concesiones, patentes, derechos de autor y otros activos intangibles no financieros emitidos por el gobierno de la economía en cuestión.

477. Los organismos internacionales que no cumplen los requisitos para ser considerados empresas comprenden casi todas las instituciones políticas, administrativas, económicas, sociales o financieras integradas por gobiernos, y no se consideran residentes de ninguna economía nacional, incluida aquella en la cual están ubicados o realizan sus actividades.

⁵Basado en Fondo Monetario Internacional, *Manual de Balanza de Pagos*, cuarta edición (Washington, 1977).

478. En la sección V.B se examina la relación entre las estadísticas de las finanzas públicas y las estadísticas de balanza de pagos.

III.K. Cuadro resumen de los principales componentes

479. Los principales componentes de las operaciones del gobierno, diferenciados según la naturaleza de sus flujos, pueden englobarse en un cuadro resumen analítico en la siguiente forma.

Cuadro resumen de las operaciones del gobierno

1	Ingreso total y donaciones (A.I)
2	Ingreso total (A.II)
3	Ingresos corrientes (A.III)
3.1	Ingreso tributario (A.IV)
3.2	Ingresos no tributarios (A.V)
4	Ingresos de capital (A.VI)
5	Donaciones (A.VII)
5.1	Corrientes (A.17.1 + A.18.1 + A.19.1 + A.20.1)
5.2	De capital (A.17.2 + A.18.2 + A.19.2 + A.20.2)
6	Gasto total y concesiones de préstamos menos recuperaciones (C.I)
7	Gasto total (C.II)
8	Gastos corrientes (C.III)
9	Gastos de capital (C.IV)
10	Concesión de préstamos menos recuperaciones (C.V)
11	Superávit en cuenta corriente sin entrada de donaciones (ahorro propio) (3 – 8)
12	Superávit en cuenta corriente con entrada de donaciones corrientes (ahorro) (3 + 5.1 – 8)
13	Formación bruta de capital fijo (C.4 – A.13)
14	Formación bruta de capital (C.4 + C.5 – A.13 – A.14)
15	Déficit/superávit global (1 – 6)
16	Financiamiento total (D.I o E.I) (= –15)
17	Externo (D.III o E.III)
18	Interno (D.II o E.II)
18.1	No bancario (D.1 + D.4 + D.5)
18.2	Bancos creadores de dinero (D.3)
18.3	Autoridades monetarias (D.2)
	<i>Partidas informativas:</i>
19	Saldo total de la deuda pendiente del gobierno al fin del período (F.I o G.I)
20	Variación de la deuda flotante (D.14)
21	Amortización interna
22	Amortización externa

480. Las referencias entre paréntesis identifican las partidas correspondientes en los cuadros de clasificación detallada del capítulo IV; por ejemplo, A.III para los Ingresos corrientes, que se refiere a la línea III del cuadro A, o también la relación de una línea con otras líneas del cuadro resumen.

481. En el capítulo IV se examina la clasificación de los flujos dentro de cada componente principal de las operaciones del gobierno en categorías relativamente homogéneas, o módulos de construcción, adecuados para medir el efecto del gobierno en la economía.