

## **Fondos extrapresupuestarios**

Richard Allen y Dimitar Radev

*Departamento de Finanzas Públicas*

FONDO MONETARIO INTERNACIONAL

Departamento de Finanzas Públicas

**Fondos extrapresupuestarios**

Preparado por Richard Allen y Dimitar Radev

Distribución autorizada por Carlo Cottarelli

Junio de 2010

DESCARGO DE RESPONSABILIDAD: La presente Nota Técnica de Orientación no debe considerarse representativa de la opinión del FMI. Las opiniones expresadas en esta Nota son las de los autores y no necesariamente representan las del FMI, o las políticas del FMI.

Números de clasificación JEL:	E62, H29, H59, y H61
Palabras clave:	fondo extrapresupuestario, afectación de recursos fiscales, modelo de agencias
Correo electrónico de los autores:	rallen@worldbank.org y dradev@imf.org

# NOTAS TÉCNICAS Y MANUALES

## Fondos extrapresupuestarios

Richard Allen y Dimitar Radev

En esta nota técnica<sup>1</sup> se tratan las siguientes cuestiones principales:

- ¿Cuál es la definición, la clasificación y la tipología de los fondos extrapresupuestarios?
- ¿Por qué existen los fondos extrapresupuestarios?
- ¿Qué problemas acarrearán los fondos extrapresupuestarios?
- ¿Cuáles son los criterios para evaluar y reformar los fondos extrapresupuestarios?
- ¿Cuáles son sus repercusiones en el análisis de las políticas fiscales y la gestión financiera pública (GFP)?

### I. Definición, estadísticas, clasificación y tipología de los fondos extrapresupuestarios

Si bien el término “fondos extrapresupuestarios” parece claro, en la práctica abarca una serie de cuestiones diversas y a menudo complejas. A efectos de aclarar el concepto de fondo extrapresupuestario y distinguir sus muchas y diferentes variedades, resulta útil comenzar estableciendo una definición.

#### A. Definición de fondo extrapresupuestario

El término “extrapresupuestario” puede emplearse de diversas formas, y cada una de ellas destaca un aspecto diferente del término. En función del enfoque, encontramos que las *transacciones* extrapresupuestarias constituyen el concepto más amplio que comprende todos los ingresos, gastos y financiación excluidos del presupuesto; las *cuentas* extrapresupuestarias son los mecanismos bancarios para el pago y desembolso de los ingresos y gastos extrapresupuestarios; las *entidades* (o unidades) extrapresupuestarias son las instituciones que participan en las transacciones extrapresupuestarias, las cuales pueden utilizar las cuentas extrapresupuestarias y tener sus propias estructuras de gobierno, y normalmente su condición jurídica suele ser independiente de los ministerios y departamentos del gobierno.

<sup>1</sup>Basada en el trabajo “Managing and Controlling Extrabudgetary Funds” (Gestión y control de los fondos extrapresupuestarios) de Richard Allen y Dimitar Radev, publicado en *Journal on Budgeting*, OCDE, volumen 6, N°4, 2006; [www.oecd.org/gov/budget/journal](http://www.oecd.org/gov/budget/journal). Esta nota contó con el valioso aporte de las observaciones de los colegas del Departamento de Finanzas Públicas del FMI, el Banco Mundial y la OCDE y también se valió de la útil asistencia en investigación del Sr. Dimitar Vlahov.

En esta nota técnica, los **fondos extrapresupuestarios se refieren a las transacciones del gobierno general, que suelen contar con mecanismos bancarios e institucionales propios y no se incluyen en la ley de presupuesto anual del estado (federal) ni en los presupuestos de los gobiernos subnacionales.**

La presente nota se centra especialmente en los mecanismos institucionales de los fondos extrapresupuestarios cuando se organizan como entidades públicas separadas. Sin embargo, es posible que tales entidades no abarquen todas las transacciones extrapresupuestarias. En el *Manual de estadísticas de finanzas públicas de 2001 (MEFP 2001)* se presenta un marco adecuado de clasificación y declaración de datos de los fondos extrapresupuestarios.

## B. Datos sobre fondos extrapresupuestarios

En la cuadro 1 se resumen los datos sobre fondos extrapresupuestarios presentados en la edición 2009 de *Government Finance Statistics Yearbook (GFSY)*, por sus siglas en inglés; Anuario de Estadísticas de Finanzas Públicas) del FMI.

Grupo de países	Egresos de fondos extrapresupuestarios		Egresos de fondos de seguridad social	
	% del total de egresos	% del PIB	% del total de egresos	% del PIB
Países desarrollados <sup>2</sup>	12,2	3,0	36,5	9,4
Países en transición y en desarrollo <sup>3</sup>	9,4	2,8	25,4	7,1
Todos los países	11,1	3,0	35,1	9,1

Fuente: CD-ROM del GFSY de 2009: datos sobre egresos de fondos extrapresupuestarios, de seguridad social y totales. Los datos sobre el PIB son extraídos de *Perspectivas de la economía mundial* (octubre de 2009). Datos comprendidos: período 2005-07 (datos por país disponibles más recientes).

<sup>1</sup>Los datos del GFSY se presentan en cifras brutas para todos los subsectores. Los actuales subsectores corresponden a los descriptos en los cuadros institucionales del GFSY de 2008.

<sup>2</sup>Incluye a países de la categoría de ingreso alto según el método Atlas del Banco Mundial de julio de 2009 (ingreso bruto nacional per cápita de US\$11.906 o superior). La muestra tomada para los egresos de fondos extrapresupuestarios fue de nueve países y para los datos sobre egresos de la seguridad social de 22.

<sup>3</sup>Incluye a países de la categoría de ingreso bajo, ingreso mediano bajo e ingreso mediano alto de acuerdo con el método Atlas del Banco Mundial de julio de 2009. La muestra tomada para los egresos de fondos extrapresupuestarios fue de 23 países y para los datos sobre egresos de la seguridad social de 32.

De estos datos se pueden extraer las siguientes conclusiones:

- Los fondos extrapresupuestarios representan una parte considerable del gasto del gobierno central. Si se incluyen los fondos de seguridad social, dan cuenta de un 46% del total del gasto aproximadamente <sup>2</sup>.
- Por sí solos, los fondos de seguridad social son la forma predominante de actividad extrapresupuestaria, al representar un 35% del gasto total.
- Si bien a grandes rasgos el nivel de las actividades extrapresupuestarias, excluidos los fondos de seguridad social, de los países desarrollados y los países en transición y en desarro-

<sup>2</sup>Las cuentas presupuestarias reflejan los gastos de los fondos extrapresupuestarios en la medida en que se financian a través de transferencias del presupuesto.

llo es similar, los fondos de seguridad social representan una porción considerablemente mayor del gasto del gobierno central de los países desarrollados.

- Un análisis más detallado de los datos indica que los fondos extrapresupuestarios de muchos países desarrollados cuentan con un marco institucional sólido que principalmente consiste en variaciones del modelo de organismo autónomo o agencia analizado más adelante en la sección II, mientras que los países en transición y en desarrollo emplean una gama más amplia de mecanismos, a veces sin una identidad económica y jurídica bien definida.
- En general, los fondos extrapresupuestarios de países desarrollados están bien integrados al procedimiento presupuestario, ajustándose al concepto de presupuesto consolidado examinado más adelante en esta nota; y en algunos casos no se presentan como un subsector separado del gobierno. Por ejemplo, los datos sobre fondos extrapresupuestarios correspondientes a la mayoría de los países de la UE se presentan como parte del presupuesto del gobierno central.

### C. Clasificación y tipología de los fondos extrapresupuestarios

Es importante que la clasificación de los fondos extrapresupuestarios sea uniforme para asegurar que los datos fiscales sean exhaustivos y que las metas fiscales se definan debidamente. Dicha clasificación debería partir del marco de conceptos y definiciones de declaración de datos estadísticos presentados en el *MEFP 2001* y las normas internacionales equivalentes. El *MEFP 2001* hace hincapié en las características económicas de una entidad, más que en su forma jurídica. El concepto básico es el de “unidad institucional”, que se define como “la entidad económica que tiene capacidad, por derecho propio, de poseer activos, incurrir pasivos y realizar actividades económicas y transacciones con otras entidades”. La unidad institucional también se caracteriza por contar con un “conjunto completo de cuentas, incluido un balance de activos, pasivos y patrimonio neto”.

El marco del *MEFP 2001* específicamente permite incluir los fondos extrapresupuestarios en su sistema de clasificación. En particular:

“Sin embargo, puede haber entidades del gobierno con identidad jurídica propia y un grado sustancial de autonomía, con poder discrecional sobre el volumen y la composición de sus gastos y una fuente directa de ingresos, como impuestos asignados a fines específicos. Frecuentemente, estas entidades son creadas para cumplir funciones determinadas, como la construcción de caminos o la producción no de mercado de servicios de salud y educación. Estas entidades deben tratarse como unidades gubernamentales separadas si mantienen un conjunto completo de cuentas, son propietarias de bienes o activos por derecho propio, realizan actividades no de mercado por las que deben rendir cuentas ante la ley, y tienen capacidad para incurrir en obligaciones y celebrar contratos” (párrafo 2.24).

El *MEFP 2001* facilita incluso más criterios de utilidad al usuario para identificar y clasificar tipos específicos de fondos extrapresupuestarios:

“Las instituciones sin fines de lucro (ISFL) no de mercado que son controladas y financiadas principalmente por unidades gubernamentales son entidades no gubernamentales desde un punto de vista jurídico, pero se considera que llevan adelante las políticas gubernamentales y son efec-

tivamente parte del gobierno. Los gobiernos pueden recurrir a instituciones sin fines de lucro en lugar de organismos gubernamentales para llevar adelante determinadas políticas gubernamentales debido a que las ISFL pueden ser vistas como independientes, objetivas y no sujetas a presiones políticas. Por ejemplo, las actividades de investigación y desarrollo y el establecimiento y mantenimiento de normas en campos como la salud, la seguridad, el medio ambiente y la educación son esferas en que las ISFL pueden ser más efectivas que los órganos gubernamentales” (párrafo 2.29).

Del mismo modo, el *MEFP 2001* parece reconocer que los fondos de seguridad social a veces (o incluso habitualmente) adoptan una forma extrapresupuestaria, ya que dichos fondos deben cumplir los requisitos generales de una unidad institucional, es decir, “se deben organizar separadamente de las demás actividades de las unidades gubernamentales, mantener sus activos y pasivos separados de estas últimas, y realizar transacciones financieras en nombre propio” (párrafo 2.21).

Si bien el *MEFP 2001* puede ayudar a identificar la condición económica de los fondos extrapresupuestarios y su vinculación al gobierno o al sector público definido de manera amplia, una tipología más pormenorizada podría ser valiosa para realizar análisis y presentaciones más detallados en materia fiscal. A este fin, los fondos extrapresupuestarios pueden agruparse en función de: i) sus objetivos; ii) su origen de los fondos y iii) su estructura institucional. Muchos fondos extrapresupuestarios combinan elementos de una o más de las categorías que se enumeran a continuación.

## Objetivos

- **Fondos especiales:** Fondos creados para fines específicos y financiados con impuestos especiales u otros ingresos afectados a fines específicos, generalmente establecidos así por ley, como los fondos de seguridad social, los fondos de salud y los fondos de vialidad.
- **Fondos de desarrollo:** Fondos establecidos para apoyar programas de desarrollo que generalmente comprenden aportes de donantes y, en ciertos casos, de fuentes internas (por ejemplo, ingresos obtenidos de privatizaciones), como los fondos sociales, fondos ambientales y fondos sectoriales.
- **Fondos de inversión:** Fondos establecidos con objetivos específicos de inversión y compuestos de acciones, bonos, bienes, metales preciosos u otros activos financieros, como los fondos soberanos de inversión.
- **Fondos contingentes (de reserva):** fondos para emergencias o gastos imprevistos.
- **Fondos de estabilización:** Fondos creados para reducir el efecto de los ingresos volátiles en el gobierno y la economía, como los fondos de estabilización petrolera.
- **Fondos de ahorro:** Fondos cuyo objeto es crear una reserva patrimonial para generaciones futuras, como los fondos de ahorro petrolero.
- **Fondos de financiación:** Fondos utilizados para financiar el saldo presupuestario global y no gastos ordinarios, a menudo utilizando ingresos procedentes del petróleo y otros recursos no renovables, como los fondos de financiación petrolera.
- **Fondos de contrapartida:** Fondos vinculados a flujos de ayuda de donantes (inclusive en especie) y gestionados conforme a procedimientos específicos, tomando en cuenta los requerimientos de los donantes en cuestión.

- **Fondos rotatorios:** Fondos que se reponen, generalmente a través de cobros por bienes y servicios u operaciones de préstamo y crédito, y cuyos ingresos se mantienen disponibles para financiar sus operaciones continuas que, de lo contrario, correrían peligro debido a normas presupuestarias que exigen que las partidas presupuestarias caduquen al finalizar el ejercicio.
- **Fondos comerciales:** Fondos creados como mecanismo financiero para las actividades comerciales del gobierno sobre la base del principio de autofinanciación.
- **Fondos de amortización:** Fondos acumulados por un gobierno o un organismo público, generalmente provenientes de tributos, impuestos o derechos, a efectos del pago de una deuda.
- **Diversas cuentas extrapresupuestarias, incluidos fondos secretos:** En poder de los ministerios y organismos del gobierno, con frecuencia destinados a ministros y funcionarios designados.

### Fuentes de financiación

- **Ingresos afectados a fines determinados:** Tanto generales (por ejemplo, definidos como un porcentaje del ingreso total) como específicos (identificados con un impuesto específico o aportes de seguridad social).
- **Transferencias del presupuesto.**
- **Cargos a usuarios.**
- **Ventas de activos financieros y no financieros, incluidos los ingresos por privatizaciones:** Generalmente destinadas a fines de carácter excepcional.
- **Ventas de bienes y/o servicios.**
- **Préstamos.**
- **Fondos de donantes:** Incluidas las aportaciones de ayuda directa y/o alivio de la deuda y los acuerdos de canje de deuda.

### Estructura institucional

- **Fondos gestionados en forma centralizada por el ministerio de Hacienda o el Tesoro:** estos fondos suelen crearse para evitar las restricciones que impone el procedimiento presupuestario, como por ejemplo en el caso de los fondos rotatorios gestionados en forma centralizada.
- **Fondos gestionados por ministerios y/u otros organismos de ejecución del gasto:** Además del motivo anterior, estos fondos pueden establecerse para evitar los controles sobre el gasto aplicados a las organizaciones presupuestarias.
- **Fondos gestionados por organismos autónomos o agencias.**
- **Fondos gestionados por los gobiernos locales.**

Muchas de las actividades o fondos mencionados antes también pueden organizarse como fondos incluidos en el presupuesto. En estos casos, forman parte del presupuesto pero se destinan a políticas y fines específicos. Por ejemplo, todos los fondos fiduciarios de Estados Unidos integran el presupuesto, salvo dos fondos fiduciarios de la seguridad social para fines jubilatorios, que se clasifican como fondos extrapresupuestarios.

## II. ¿Por qué existen los fondos extrapresupuestarios?

La existencia de los fondos extrapresupuestarios puede atribuirse a deficiencias del sistema presupuestario y a factores de economía política. Las deficiencias del sistema presupuestario pueden dividirse en las siguientes categorías:

- **Desajuste de los horizontes temporales:** Ciertas categorías de fondos extrapresupuestarios, como por ejemplo los fondos de seguridad social, los fondos de estabilización petrolera y los fondos de ahorro petrolero, se crean para dotar de ingresos a pensionistas o a las generaciones futuras u ofrecer garantías frente a los cambios de circunstancias económicas como la disminución de recursos naturales, en el largo plazo. El horizonte temporal de dichos fondos es mucho más largo que el del presupuesto tradicional, que casi siempre es de un año.
- **Interferencia de intereses especiales en el procedimiento presupuestario:** La asignación ineficiente de recursos provocada por la manipulación del procedimiento presupuestario (por ejemplo, la tendencia a asignarse insuficientes fondos al mantenimiento vial y demasiados a proyectos con beneficios políticos y electorales) suele dar origen a la creación de fondos extrapresupuestarios destinados a garantizar cierto grado de protección ante estas prácticas. El motivo fundamental es asegurar una fuente de financiación como forma de garantizar que los recursos que se asignen no sean ni excesivos ni insuficientes.
- **Mecanismos inadecuados de asignación de recursos:** Ejemplos de esto son los elementos de incrementalismo burocrático en el presupuesto (las preferencias son establecidas por funcionarios públicos y no a través del sistema político), los conflictos que surgen entre las ramas ejecutiva y legislativa al determinar las prioridades y tomar decisiones sobre cómo asignar los recursos en pugna, y la ausencia de un mecanismo para conciliar las necesidades de adquirentes y proveedores de bienes y servicios públicos.
- **Desconocimiento de las necesidades de las comunidades locales al asignar los recursos:** En algunos países, los sistemas presupuestarios se concentran en organismos centrales, como el ministerio de Hacienda y el Tesoro, que solo cuentan con mecanismos débiles para transmitir información sobre la situación económica y las prioridades presupuestarias desde los márgenes hacia el centro y con escasa receptividad frente a las necesidades locales. En estas circunstancias, existe un incentivo para que las autoridades y comunidades locales creen otros mecanismos, entre ellos los fondos extrapresupuestarios, para cubrir sus necesidades presupuestarias insatisfechas a través de las vías normales.
- **Ineficacia de los mecanismos de control e incentivo para los encargados de la gestión en el sector público:** Esto sucede especialmente en grandes ministerios y otras organizaciones que pueden tener políticas y metas operativas coincidentes o a veces incompatibles. Muchos países de la OCDE consideran que el modelo de organismo autónomo es una opción adecuada a la organización presupuestaria tradicional, para implantar o fortalecer dichos mecanismos. Si bien las agencias pueden actuar dentro del sistema presupuestario, en muchos casos se organizan como fondos extrapresupuestarios, lo cual les permite, entre otras cosas, conservar y utilizar los derechos cobrados para financiar sus propios gastos, en lugar de transferir estos ingresos al presupuesto.
- **Mecanismos insatisfactorios en materia de rendición de cuentas y transparencia:** En particular, en los países en desarrollo los mecanismos de supervisión externa del presu-

puesto suelen estar poco desarrollados. En muchos de estos países, no existe un organismo de auditoría externa o su función y cometidos están seriamente limitados *de jure* o *de facto*. Del mismo modo, las facultades de supervisión de la legislatura suelen verse limitadas porque la ley no le confiere poder o recursos suficientes para ejercer su función con eficacia. En estas circunstancias, los fondos extrapresupuestarios pueden crearse y prosperar sin los obstáculos que imponen los organismos de supervisión.

- **Mecanismos ineficaces para hacer frente a las prescripciones de los donantes en materia fiduciaria:** El apoyo presupuestario es una forma cada vez más importante de brindar ayuda, especialmente en el marco de la Declaración de París de 2005 sobre eficacia de la ayuda y el Programa de Acción de Accra de 2008, con el fin de acelerar y profundizar su aplicación<sup>3</sup>. No obstante, en la práctica muchos donantes siguen recurriendo a métodos tradicionales de financiación que protegen con eficacia los fondos de ayuda, aparentemente para reducir el riesgo fiduciario y, según la encuesta de seguimiento de la Declaración de París realizada por la OCDE en 2008, el apoyo presupuestario aún representa solo un 22% del total de ayuda exterior.

Los fondos extrapresupuestarios también surgen debido a factores de economía política como los siguientes:

- **Para proteger a los programas políticamente vulnerables frente a recortes presupuestarios u otras consideraciones de corto plazo en el contexto del ciclo presupuestario anual:** Las deliberaciones en curso sobre el proceso de reforma de la seguridad social en Estados Unidos representan un buen ejemplo. La Comisión nacional para la reforma de la seguridad social de 1983 (la Comisión Greenspan) sostuvo que “solo deben hacerse cambios en el programa de seguridad social por razones programáticas y no para equilibrar el presupuesto”. Según la mayoría de los miembros de la comisión, “habría más probabilidades de lograrlo si el programa de seguridad social no se incluyera en el presupuesto unificado”. En definitiva, el fondo de seguridad social de Estados Unidos se constituyó como un programa fuera del presupuesto y se incluyó en el presupuesto unificado.
- **Para que el déficit presupuestario parezca menor,** al financiarse ciertos programas a través de fondos extrapresupuestarios, aun cuando de todos modos el gobierno debe financiar este gasto.
- **Para generar apoyo político a la creación de impuestos nuevos:** Por ejemplo, la creación de un fondo de salud y la adopción de un impuesto a los servicios de salud para financiar sus gastos podría ser más aceptable desde el punto de vista político que el aumento de los ingresos necesarios para financiar los gastos del gobierno general, aunque el efecto macrofiscal sea equivalente. Del mismo modo, la creación de un fondo ambiental puede facilitar la adopción de un impuesto ambiental.

---

<sup>3</sup>La Declaración de París fue emitida en forma conjunta por el Banco Mundial, la Comisión Europea, las Naciones Unidas, el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE y países asociados, y dio continuidad a las declaraciones similares de Monterrey (mayo de 2002) y Roma (febrero de 2003). Entre otras cosas, en la Declaración de París se manifestaba que los socios deben “utilizar los sistemas y procedimientos nacionales para planificar, desembolsar, contratar, vigilar, dar a conocer y auditar [la ayuda]”. Se establecieron indicadores para evaluar los avances logrados respecto de este y otros elementos de la Declaración.

- **Para reconocer que ciertas actividades importantes no reciben financiación suficiente en el presupuesto anual y movilizar el consenso social al respecto:** La creación de un fondo vial específico o un fondo ambiental se suele considerar como un acto político de reconocimiento de la importancia de estas actividades que también interesa a amplios grupos sociales, si bien en la práctica esto no mejoraría necesariamente la financiación de las mismas.
- **Para proteger proyectos y programas en sectores prioritarios financiados por donantes, cuando así lo soliciten estos:** Si bien en general no hay suficiente justificación económica para encauzar la ayuda de los donantes a través de los fondos extrapresupuestarios, en casos específicos es posible justificarlo por razones políticas. Por ejemplo, tras el cambio de autoridades de 2006 en Cisjordania y la Faja de Gaza, en el círculo de donantes se han considerado otras opciones para brindar asistencia financiera a la población palestina, inclusive a través de fondos fiduciarios extrapresupuestarios controlados por la presidencia, con el fin de aislar al gobierno de la gestión de la ayuda externa.
- **Para proteger a los fondos del escrutinio público, lo que contradice los principios de transparencia generalmente aceptados:** Por ejemplo, en los años noventa el gobierno de Estonia estableció un fondo de privatización para que los ingresos provenientes de las privatizaciones fueran menos visibles a los ojos de los políticos y menos susceptibles a las presiones de gasto. En Kuwait, la ley prohíbe divulgar los activos y las estrategias de inversión del fondo de reserva para las generaciones futuras. Las autoridades justifican esta política aduciendo que si el público conociera la verdadera magnitud de los activos públicos, aumentarían las presiones de gasto.

Además, los fondos extrapresupuestarios se justifican a veces por el principio del beneficio aplicable en materia tributaria y, dado que muchos fondos se financian con una fuente específica de ingresos tributarios, también con el principio conexo de la afectación de recursos a fines específicos. Los fondos de seguridad social y, en cierta medida, los fondos de salud pública se consideran como el ejemplo más claro de fondos extrapresupuestarios a los que se aplica el principio del beneficio de afectación a un destino específico, con el razonamiento de que los interlocutores sociales (empleadores y empleados) son quienes pagan las primas (aportes) y que, por ende, los fondos les “pertenece”, al menos en igual medida que al gobierno. Por la misma razón, los interlocutores sociales suelen estar representados en el consejo de administración de dichos fondos<sup>4</sup>. En algunos países, por ejemplo el Reino Unido, esta teoría ha caído en desuso ya que los fondos de seguridad social, una vez que se independizaron, se han integrado plenamente al presupuesto y se financian en base a un sistema de reparto con los aportes a la seguridad social. Estos aportes, si bien mantienen su título, de hecho han pasado a formar parte de los ingresos del gobierno. No obstante, salvo quizás en el caso de los fondos de seguridad social, el destino específico no es un argumento contundente a favor de los fondos extrapresupuestarios ya que a través del procedimiento presupuestario pueden lograrse beneficios similares de economía política.

El modelo de agencias<sup>5</sup> para gestionar los fondos públicos también se ha presentado como justificación de los fondos extrapresupuestarios ya que muchas de agencias se establecen al margen

<sup>4</sup>Véase Kraan (2004).

<sup>5</sup>En OCDE (2002) pueden consultarse un útil panorama general de la teoría y la práctica del modelo de agencias.

### Recuadro 1. Definición de agencias

A efectos de este trabajo, una agencia puede definirse como la entidad que:

- actúa con cierto grado de autonomía de la orientación política;
- se crea a través de una ley orgánica, un acta constitutiva o un contrato;
- gestiona su presupuesto de forma autónoma, pero dentro del marco de las normas dispuestas por el gobierno;
- se financia a través de una combinación de recursos propios, aportes afectados a fines específicos y transferencias del presupuesto público;
- tiene activos de propiedad pública que no pueden utilizarse para beneficio privado; y
- debe rendir cuentas al público en la forma definida por la ley o la tradición.

Algunas de estas características, especialmente las tercera, cuarta y quinta, también definen a los fondos extrapresupuestarios.

del presupuesto<sup>6</sup>. En el recuadro 1 se presenta una definición de estas agencias. Este modelo se observa más comúnmente en los países desarrollados, donde ha alcanzado su forma más avanzada, pero también en algunos países en transición y en desarrollo. Si bien estrictamente hablando estas agencias no tienen que constituirse como fondos extrapresupuestarios, se ha sostenido que hay mayor probabilidad de que sus beneficios económicos latentes se hagan realidad si gozan de un grado importante de independencia financiera, lo que puede resultar difícil si se vinculan directamente al procedimiento presupuestario.

Cuando se crean como agencias acompañadas de mecanismos administrativos o incentivos similares a los de mercado que fomenten la rendición de cuentas y la eficiencia, los fondos extrapresupuestarios pueden generar ventajas microeconómicas de eficiencia al estimular condiciones de mercado en las que los niveles y estándares de servicios están vinculados directamente a los derechos y tasas cobrados. También pueden aportar una fuente más estable de financiación de gastos que generen importantes beneficios pero que no reciben gran reconocimiento en el proceso de elaboración del presupuesto (uno de los principales ejemplos es el gasto de mantenimiento de la infraestructura de capital). Sin embargo, la libertad de adoptar decisiones sobre la gestión operativa y la planificación y el uso de recursos, que es el distintivo de las agencias, puede abrir las puertas a una nueva serie de riesgos si la estructura de gobierno o los mecanismos de gestión financiera pública no son los adecuados.

Un trabajo de la OCDE/SIGMA<sup>7</sup> recomienda que los países establezcan un marco integral de gestión institucional y financiera de sus agencias públicas. Este marco debería contemplar aspectos tales como el control y la gestión de activos inmobiliarios, el endeudamiento, las políticas de recaudación de ingresos públicos, los aportes afectados a fines específicos, la formulación y aprobación

<sup>6</sup>Lo que concuerda con el enfoque del *MEFP 2001*, donde, como se explica en la sección II, muchos organismos se clasifican como entidades extrapresupuestarias.

<sup>7</sup>SIGMA (2001). En el trabajo se exponen principios y recomendaciones basados en el análisis de la experiencia de organismos de cinco países de la UE: Francia, los Países Bajos, Portugal, el Reino Unido y Suecia.

del presupuesto, la vigilancia de los costos de contratación y de personal, la ejecución y el control del presupuesto, la gestión de los resultados, la contabilidad y la declaración de resultados.

Muchos países de la OCDE han hecho considerables avances en la elaboración de marcos de esta índole: un buen ejemplo es el régimen de gestión de los organismos públicos no ministeriales, antes conocidos en el Reino Unido como “quangos” (sigla en inglés de organismo paraestatal, véase el recuadro 2). No obstante, en general, los avances logrados en la mayoría de los países en transición y en desarrollo han sido menos fructíferos, lo que obedece en parte a las deficiencias de sus sistemas de gestión financiera pública. Pero incluso en países avanzados, la elaboración de normas adecuadas en materia de gestión financiera para las agencias públicas es un proceso complejo y difícil, en el que existe una tensión intrínseca entre la función del ministerio de Hacienda, cuya meta es hacer cumplir rigurosas normas de gestión financiera, y los ministerios ejecutores del gasto que suelen ser partidarios de normas de control más flexibles y de que las agencias públicas gocen de considerables facultades discrecionales para usar y gestionar sus recursos.

### **III. Problemas que pueden acarrear los fondos extrapresupuestarios**

Algunos observadores consideran que los fondos extrapresupuestarios pueden resultar problemáticos al socavar la solidez de la política fiscal, la disciplina fiscal y la transparencia. Dichos problemas, sin embargo, no son necesariamente endémicos de los fondos extrapresupuestarios como categoría de institución pública y con frecuencia pueden atribuirse al diseño inadecuado de los procedimientos de gestión financiera y de gobierno y a una débil interacción entre estos organismos y el procedimiento presupuestario.

Las consideraciones de política fiscal se vinculan principalmente a que el análisis fiscal y la formulación de la política fiscal sean adecuados. La falta de información completa y oportuna sobre las actividades de los fondos extrapresupuestarios, debido a su aislamiento del procedimiento presupuestario ordinario, puede distorsionar considerablemente la evaluación de la situación macroeconómica y fiscal global, inclusive con respecto a aspectos fundamentales como el tamaño del gobierno general, su aporte a la demanda global, la inversión y el ahorro, la carga tributaria y la red de protección social.

Además, la posibilidad que tienen los fondos extrapresupuestarios para contraer préstamos, como en el caso de algunos fondos de seguridad social, o de instrumentar operaciones cuasifiscales o de préstamo, como en el caso de algunos fondos rotatorios y fondos comerciales, puede tener un efecto significativo en la sustentabilidad y la transparencia de las políticas fiscales y los eventuales créditos contra el gobierno.

Las consecuencias para los países pobres muy endeudados pueden ser especialmente graves ya que los fondos extrapresupuestarios pueden tener un efecto importante en su situación crediticia y en la eficacia del gasto vinculado al alivio de la pobreza. Una cuestión que surge de inmediato tras la iniciativa de alivio de la deuda multilateral es la necesidad de adoptar una estrategia integral de gestión de la deuda en los respectivos países.

## Recuadro 2. Régimen institucional y financiero de los organismos públicos no ministeriales

Según la Oficina del Consejo de Ministros del Reino Unido, un organismo público no ministerial (“nondepartmental public body”) “cumple una función en el sistema de gobierno nacional, pero no es ni forma parte de un departamento del gobierno (es decir un ministerio) y por consiguiente actúa con mayor o menor independencia de los ministros”. Los organismos públicos no ministeriales actúan en el marco de un régimen financiero que les permite administrar su propio presupuesto, pero aplicándose las normas comunes establecidas por el ministerio de Hacienda (el Tesoro de SM)<sup>1</sup>. En el Reino Unido existe otra categoría constituida por los denominados “Next Steps Agencies”, organismos ejecutivos creados en el marco del programa de reforma de la gestión pública denominado “Next Steps” (Pasos siguientes) que forman parte del ministerio pero que tienen considerable flexibilidad para la gestión del presupuesto y del personal y mecanismos independientes de contabilidad y declaración de datos. Una característica notable del sistema del Reino Unido es la “existencia de una serie global de normas que se aplican a ... entidades del sector público, inclusive aquellas con personalidad jurídica propia. El sistema incluye normas dictadas por el Tesoro de SM en materia de contabilidad, declaración de datos, auditoría, etc. y un Comité permanente de normas de la actividad pública que promulga las normas de gestión de gobierno y los códigos de conducta para directivos y funcionarios. Además, los organismos de todas las categorías son objeto de auditoría por parte de la Oficina Nacional de Auditoría”<sup>2</sup>.

<sup>1</sup>Oficina del Consejo de Ministros del Reino Unido (2004). Véase especialmente el Trabajo N° i) *Financial Management—Planning, Funding and Control* (Gestión financiera: planificación, financiación y control). Los mecanismos de control incluyen un uso interesante y sutil de los incentivos. Por ejemplo, el gasto de un organismo público no ministerial se contabiliza en las asignaciones de gasto del ministerio responsable. Por lo tanto, los ministerios “deben garantizar que sean capaces de controlar el gasto de los organismos no ministeriales de su órbita para no exralimitarse.”

<sup>2</sup>SIGMA (2001).

La falta de transparencia de algunos fondos de inversión, como los fondos soberanos de inversión, ha preocupado a los inversionistas y las autoridades de regulación, especialmente en cuanto a la cuantía y el origen de los fondos, las metas de inversión, los frenos y contrapesos internos, la divulgación de relaciones entre las partes y las participaciones en fondos de capital de riesgo. El FMI y el Grupo de Trabajo sobre Fondos Soberanos de Inversión han abordado muchas de estas inquietudes en los Principios de Santiago<sup>8</sup> que disponen normas comunes sobre transparencia, independencia y gestión de gobierno de estos fondos.

Los fondos extrapresupuestarios a veces llevan aparejado un debilitamiento de la rendición de cuentas y del control, problemas de declaración y consolidación de los datos fiscales, la distracción de recursos administrativos limitados y restricciones para modificar los impuestos cuya recaudación está afectada a financiar dichos fondos. En algunos estudios<sup>9</sup> se consideran los fondos extrapresupuestarios como una fuente latente de corrupción política y administrativa y

<sup>8</sup>Puede consultarse más información en “Sovereign Wealth Funds: Generally Accepted Principles and Practices, “Santiago Principles” (Fondos soberanos de inversión: principios y prácticas generalmente aceptados”, octubre de 2008.

<sup>9</sup>Allen y Tommasi (2001).

se mencionan casos en que a través de estos fondos se han construido “pequeños imperios” con recursos públicos y se han financiado partidos políticos.

Uno de los principales riesgos de los fondos extrapresupuestarios es su tendencia a proliferar en cientos y miles de distintas unidades, atomizando así la gestión política y fragmentando y socavando la calidad global de la gestión financiera pública. Por ejemplo, la considerable cantidad de fondos extrapresupuestarios de muchos países de Europa central y oriental a principios de los años noventa, como Rusia, Polonia, Bulgaria y Turquía, tuvo un efecto prejudicial en el desempeño fiscal global. La actual proliferación de actividades extrapresupuestarias a través de la formación de entidades de derecho público y organizaciones no comerciales plantea riesgos fiscales similares en países como Georgia y Armenia. Ghana es otro ejemplo de país con una plétora de fondos establecidos por ley en sectores como el vial, la seguridad social y la minería, lo que tiene un efecto adverso en la gestión presupuestaria global.

La utilización de fondos extrapresupuestarios para gestionar fondos de asistencia de donantes puede dar origen a problemas específicos en materia de gestión financiera pública. A pesar de la importancia que ha adquirido el apoyo presupuestario como forma de asistencia de donantes, como ya se indicó, las transacciones extrapresupuestarias siguen siendo muy utilizadas en la gestión de los aportes de donantes. Para muchos donantes se trata de un buen mecanismo, ya que rinden cuentas a sus propios contribuyentes y, a su juicio, los fondos extrapresupuestarios suelen gestionarse mejor que el presupuesto general y pueden obtener mejores resultados y productos. Sin embargo, desde un punto de vista estratégico, este enfoque puede tener un efecto negativo en el desarrollo del sistema nacional de gestión financiera pública. Es poco común que la creación de “islas de excelencia” dé origen a mejoras generales en la capacidad de gestión, y de hecho puede minar la eficacia en otros sectores del sistema, por ejemplo, al sustraer del servicio público al escaso personal calificado y distorsionar las estructuras salariales.

#### **IV. Criterios de evaluación y reforma de los fondos extrapresupuestarios**

Los siguientes criterios pueden servir para evaluar si los fondos extrapresupuestarios de un país deberían seguir existiendo, convertirse en estructuras comerciales, privatizarse o suprimirse:

- ¿Existen suficientes razones económicas, de gestión de gobierno y de economía política para crear un fondo extrapresupuestario? De ser así, ¿es posible consolidar la información de este tipo de fondo con los cuadros fiscales a efectos de elaborar el presupuesto y realizar un análisis macrofiscal?
- ¿Está clasificado correctamente el fondo extrapresupuestario según las pautas del *MEFP 2001*? De ser así, ¿pueden compararse los procedimientos de elaboración y ejecución de su presupuesto y de declaración de datos financieros con el marco global del gobierno para gestionar el gasto y el ingreso presupuestarios?
- En caso de que el fondo extrapresupuestario se financie con tributos afectados a fines específicos, ¿son satisfactorios y compatibles los mecanismos para recaudar estos ingresos con la eficiencia global de la política y la administración tributarias?

- ¿Es adecuado el marco jurídico del fondo extrapresupuestario desde el punto de vista de la gestión financiera y la declaración de datos?
- ¿Es compatible la estructura de gobierno del fondo extrapresupuestario (por ejemplo, cometidos, funciones e independencia del consejo de administración, transparencia del proceso de adopción de decisiones, etc.) con el objetivo de una gestión financiera sana?
- ¿Se presenta el presupuesto del fondo extrapresupuestario a la legislatura en forma paralela al presupuesto estatal, aplicándose un procedimiento de escrutinio similar? De ser así, ¿en qué grado este fondo está integrado a los objetivos fiscales del gobierno?
- ¿Se somete el presupuesto de los fondos extrapresupuestarios a auditoría de la institución suprema a cargo, de acuerdo a un trámite y un calendario similares a los del presupuesto general?

La evaluación de la experiencia de los países sugiere que es poco probable que muchos fondos extrapresupuestarios cumplan todos los criterios enumerados, especialmente en los países en transición y en desarrollo cuya infraestructura de gestión institucional y financiera es deficiente. No obstante, como se señaló antes, muchos países de la OCDE han permitido y hasta estimulado la existencia de fondos extrapresupuestarios, unidos a regímenes firmes para su gestión institucional y financiera. Algunos de estos países han realizado exámenes sistemáticos de sus fondos extrapresupuestarios y, como consecuencia, han suprimido o fusionado muchos de ellos y convertido a otros en organismos comerciales o privatizados. En algunos países de mediano ingreso se han realizado avances en este sentido (véase el recuadro 3).

## **V. Fortalecimiento de la estrategia para gestionar los fondos extrapresupuestarios**

El interés especial en los fondos extrapresupuestarios se justifica por su sensible efecto en la política fiscal y la gestión de gobierno. En muchos países, los fondos extrapresupuestarios tienen una dimensión importante y, por definición, abarcan transacciones excluidas de los presupuestos legislativos y los presupuestos de las autoridades locales.

El FMI ha sido tradicionalmente crítico de los fondos extrapresupuestarios, en particular con respecto a su efecto en la solidez del análisis y control de la política fiscal, la disciplina fiscal, la flexibilidad y la transparencia. Aunque en algunos casos existe una sólida justificación económica y de economía política para crear fondos extrapresupuestarios (los fondos de seguridad social en primera instancia) y hay ejemplos de éxito y buena gestión de los mismos, el argumento tradicional sigue siendo válido en ciertas circunstancias. En tales circunstancias, la experiencia sugiere que la razón de ser de los fondos extrapresupuestarios se cumple mejor mediante su integración al procedimiento presupuestario y que la creación de dichos fondos debe seguir considerándose como una segunda opción. Se debe alentar a los gobiernos de países donde siguen existiendo fondos extrapresupuestarios a aplicar a los mismos los criterios de evaluación descritos en esta nota y a fortalecer sus mecanismos de gestión institucional y financiera.

Los fondos extrapresupuestarios suelen crearse por razones políticas dudosas que contradicen los principios reconocidos de buena gestión de gobierno y de una adecuada elaboración del

### **Recuadro 3. Reforma de los fondos extrapresupuestarios en Bulgaria**

#### **Marco jurídico**

La ley del sistema presupuestario de 1996 adoptó el concepto de presupuesto consolidado y aportó un marco jurídico más amplio para las actividades extrapresupuestarias. El presupuesto consolidado incluye el presupuesto y los fondos extrapresupuestarios.

#### **Cierre de fondos extrapresupuestarios**

En el período 1997–99 se cerraron todas las cuentas extrapresupuestarias de las organizaciones del presupuesto (más de 1.200) y se redujo la cantidad de fondos extrapresupuestarios (creados para financiar programas nacionales) de 70 a unos 20.

#### **Inclusión en el presupuesto y en las cuentas de tesorería**

Los fondos extrapresupuestarios se incluyen en la presentación del presupuesto anual al parlamento. Forman parte de la cuenta única de tesorería y deben cumplir los requisitos del presupuesto en materia de contabilidad, control interno, auditoría interna y externa y declaración de datos.

#### **Recaudación de ingresos**

La recaudación de los aportes a la seguridad social y el seguro de salud se han integrado al sistema de recaudación tributaria a cargo de un único organismo recaudador.

#### **Gestión de los fondos extrapresupuestarios**

Los fondos extrapresupuestarios tienen considerable autonomía en materia de gestión. Existen distintas leyes que rigen los principales fondos extrapresupuestarios (el fondo de seguridad social y el fondo de seguro de salud). Sin embargo, su marco regulatorio y su planificación y actividades deben cumplir plenamente con lo dispuesto en el marco jurídico general aplicable a las actividades extrapresupuestarias, según se definen en la ley del sistema presupuestario.

#### **Consolidación fiscal**

Los problemas de los fondos extrapresupuestarios se abordaron en el contexto de una reforma más amplia de consolidación fiscal. Durante 10 años a partir de 1998, en términos generales se ha mantenido el equilibrio del presupuesto consolidado.

presupuesto. Además, en esta nota se ha sostenido que los fondos extrapresupuestarios existen debido a las serias deficiencias de que adolece el sistema presupuestario nacional, lo que ofrece un fuerte incentivo para eludirlo. En consecuencia, la estrategia para abordar los fondos extrapresupuestarios debería atribuir importancia a sus consecuencias macrofiscales y normar hacia una legislación que se oponga a dichos fondos (que pueden ser una respuesta de política adecuada en algunas circunstancias), centrandó la atención en la elaboración de un programa de medidas que deberían adoptarse, en el mediano y largo plazo, para corregir las deficiencias presupuestarias de base. Si no se abordan estas cuestiones estructurales, es poco probable que los esfuerzos por eliminar los fondos extrapresupuestarios existentes o contener la creación de otros nuevos sean plenamente fructíferos.

El fortalecimiento de la estrategia de gestión de los fondos extrapresupuestarios debería incluir los elementos siguientes:

- Los datos sobre los fondos extrapresupuestarios deben consolidarse con las cifras presupuestarias a efectos del análisis fiscal y la presentación de información en los informes fiscales. A este fin, debería elaborarse una lista exhaustiva de los fondos extrapresupuestarios, clasificados de acuerdo con el concepto de gobierno general dispuesto en el marco del *MEFP 2001*. Este requisito debería aplicarse incluso a los fondos que se gestionan en forma independiente conforme a facultades propias otorgadas por ley. El hecho de que los fondos extrapresupuestarios no queden comprendidos en el marco fiscal puede socavar seriamente la transparencia y solidez del asesoramiento y el análisis macrofiscal. El asesoramiento en materia de supervisión fiscal también debe hacer hincapié en la necesidad de identificar y abordar los factores de economía política y las deficiencias presupuestarias que dan origen a la creación de múltiples fondos extrapresupuestarios.
- Deben cumplirse requisitos mínimos con respecto a la gestión financiera pública y la prestación de asistencia técnica conexas. La información sobre fondos extrapresupuestarios debe incluirse en la documentación presupuestaria y deben establecerse requisitos comunes de clasificación del gasto y el ingreso, contabilidad, control interno y auditoría y declaración de datos internos y externos, utilizando el propio sistema presupuestario o procedimientos paralelos comparables. Se debe alentar a las autoridades a que adopten el concepto de presupuesto consolidado a través de su legislación presupuestaria y a asegurar una cobertura adecuada del presupuesto consolidado a través del sistema de gestión financiera pública. También se las debería alentar a considerar la posibilidad de utilizar la tipología que se describe en la sección II.C como marco para recopilar datos sobre las principales características de sus fondos extrapresupuestarios y presentar esta información en los documentos del presupuesto.
- La estrategia con respecto a los fondos extrapresupuestarios debe distinguir entre, *en primer lugar*, la necesidad de que las autoridades centrales ejerzan un control estricto sobre la elaboración y ejecución del presupuesto de dichos fondos y de que la declaración de datos financieros sobre los mismos sea oportuna, transparente y se sujete a procedimientos rigurosos de supervisión y auditoría; y *en segundo lugar*, que los fondos extrapresupuestarios estén facultados para establecer sus propios mecanismos internos de gestión institucional, según corresponda, y gestionar su planificación y operaciones de acuerdo con las decisiones que adopten sus autoridades gerenciales, condicionado a que rindan cuentas de su desempeño y de los resultados institucionales.
- Además, deben crearse mecanismos sólidos de protección y control, en materia política y técnica, para reducir la probabilidad de que fondos extrapresupuestarios injustificados pasen desapercibidos y lleguen a dañar la integridad del sistema presupuestario. Por ejemplo, debe alentarse a los gobiernos a que formulen y divulguen una declaración acordada sobre su política con respecto a los requisitos mínimos de los fondos extrapresupuestarios basados en los criterios examinados en la sección IV; y a que establezcan un marco jurídico para los mismos que comprenda todos los principios esenciales de una buena gestión institucional y financiera. Dicho marco debería aplicarse tanto a los fondos extrapresupuestarios en su calidad de entidades jurídicas y económicas, como a los fondos

extrapresupuestarios, en su calidad de transacciones, según la definición más amplia señalada en la sección II. También debería alentarse a que los gobiernos examinen sus fondos extrapresupuestarios en forma sistemática con el fin de reducir su cantidad al mínimo indispensable para el logro de sus objetivos esenciales de política.

- Por último, debe prestarse mayor atención a corregir las deficiencias presupuestarias específicas, tal como se señaló antes. Entre ellas están las cuestiones ya contempladas en muchos programas y trabajos de asistencia técnica (por ejemplo, el desarrollo de marcos de gasto a mediano plazo, la mejora de la calidad de los datos fiscales y el fortalecimiento de los sistemas de información para la gestión financiera). No obstante, existen otros aspectos que son igualmente importantes pero son abordados con menor frecuencia: por ejemplo las medidas para fomentar la independencia de la auditoría externa y fortalecer la función de la legislatura en el procedimiento presupuestario y para descentralizar el procedimiento presupuestario con el fin de mejorar la rendición de cuentas. En resumen, debe atribuirse mucha más importancia a los aspectos de la reforma relativos a la gestión institucional, además de los relativos a la declaración de datos fiscales, clasificación presupuestaria, control financiero y otros aspectos “técnicos”.

El asesoramiento de política económica brindado por el FMI, el Banco Mundial y otros organismos también debe distinguir claramente entre los fondos extrapresupuestarios con una sólida justificación económica e institucional de aquellos creados para reducir la transparencia, sortear el escrutinio público y obstaculizar la disciplina fiscal. Si bien el modelo de agencias, a veces dentro del presupuesto y otras fuera, se ha desarrollado con éxito en algunos países de la OCDE para fomentar una mejor asignación de los recursos públicos, no es una práctica recomendada para países en desarrollo y en transición que no tienen sistemas de gestión institucional y financiera lo suficientemente sólidos para sustentar dicha estrategia. Las cuestiones relacionadas con los fondos extrapresupuestarios siempre deben abordarse en el marco de reformas más amplias en materia de presupuesto y gestión de gobierno y de su contribución a una buena política fiscal global.

## Referencias

- Allen, Richard, y Dimitar Radev, 2006, “Managing and Controlling Extrabudgetary Funds”, *OECD Journal on Budgeting*, vol. 6, No. 14, págs. 7-36.
- \_\_\_\_\_, y Daniel Tommasi, 2001, *Managing Public Expenditure: A Reference Book for Transition Countries* (París: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos).
- Barrand, P., Stanford Ross y Graham Harrison, 2005, “Integrating a Unified Revenue Administration for Tax and Social Contribution Collections: Experiences of Central and Eastern European Countries”, IMF Working Paper No.04/237 (Washington: FMI).
- Davis, Jeffrey M., Rolando Ossowski, James Daniel y Steven Barnett, 2001, “Stabilization and Savings Funds for Nonrenewable Resources”, Occasional Paper No. 205 (Washington: FMI).
- Fondo Monetario Internacional, 2001, *Manual de estadísticas de finanzas públicas 2001 (MEFP 2001)* (Washington: FMI).
- Grupo de Trabajo Internacional sobre Fondos Soberanos de Inversión, Principios y prácticas generalmente aceptados para los fondos soberanos de inversión, “Principios de Santiago”, octubre de 2008.
- Gwilliam, Ken, y Ajay Kumar, 2003, “How Effective are Second-generation Road Funds? A Preliminary Appraisal”, *The World Bank Research Observer*, vol. 18, No. 1, págs. 113-28.
- \_\_\_\_\_, y Zmarak Shalizi, 1999, “Road Funds, User Charges and Taxes”, *World Bank Research Observer (International)*, vol. 14, No. 2, págs. 159-85.
- Kraan, Dirk-Jan, 2004, “Best Practices Guidelines—Off-Budget and Tax Expenditures”, *OECD Journal on Budgeting*, vol. 4, No. 1.
- \_\_\_\_\_, 2001, “Observance of Standards and Codes”, *Manual de Transparencia Fiscal*, (Washington: FMI).
- Joint Progress Towards Enhanced Aid Effectiveness Committee, 2005, “Paris Declaration on Aid Effectiveness: Ownership, Harmonisation, Alignment, Results and Mutual Accountability” (París: OCDE).
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, 2002, *Distributed Public Governance: Agencies, Authorities and Other Government Bodies* (París: OCDE).
- \_\_\_\_\_, *Better Aid*, “2008 Survey on Monitoring the Paris Declaration, Making Aid More Effective by 2010”.
- \_\_\_\_\_, y Banco Mundial, 2003, OECD/WB Budget Practices and Procedures Survey, Public Governance and Territorial Directorate Public Management Committee (París: OCDE).
- Potter, Barry H., 1997, *Dedicated Road Funds: A Preliminary View on a World Bank Initiative* (Washington: FMI).
- \_\_\_\_\_, 2005, “Budgeting for Road Maintenance”, Round Table 135: Transport Infrastructure Charges and Capacity Choice, European Conference of Ministers of Transport” (Washington: OCDE).
- \_\_\_\_\_, y Jack Diamond, 1999, *Guidelines for Public Expenditure Management* (Washington: FMI).
- Support for Improvement in Governance and Management (SIGMA), 2001, “The Financial Management and Control of Public Agencies”, SIGMA Papers No. 32 París: SIGMA-OECD).
- United Kingdom Cabinet Office, 2004, “Financial Management—Planning, Funding and Control”, *Agencies and Public Bodies Team, Non-Departmental Public Bodies: A Guide for Departments* (Londres: UK Cabinet Office).
- U.S. Government Accountability Office, 2005, “A Glossary of Terms Used in the Federal Budget Process” (Washington: GAO).

**TNM/10/09 (S)**

**Fondo Monetario Internacional**  
**Departamento de Finanzas Públicas**

700 19th Street NW  
Washington, DC 20431  
EE.UU.

Tel: 1-202-623-8554

Fax: 1-202-623-6073