



NOTA TÉCNICA

Gasto de Gobierno por función Fuentes de información y metodología

**Departamento Cuentas Nacionales Institucionales
Gerencia de Estadísticas Macroeconómicas**

Resumen

El Departamento de Cuentas Nacionales por Sector Institucional del Banco Central de Chile, pone a disposición las estadísticas del “Gasto de Gobierno por Función” para el período 2013-2016. Esta información representa el gasto público total según finalidad o propósito, la cual actualiza las estadísticas publicadas del “Consumo de Gobierno por función” (Guajardo, 2009¹). Esta publicación utiliza el clasificador internacional de funciones de Gobierno, COFOG, por sus siglas en inglés: “Classification of the Functions of Government” (Naciones Unidas, 2011²), el cual permite una representación del gasto público por finalidad. Además, se incorpora un detalle de las transacciones del gasto de gobierno en línea con las recomendaciones del Sistema de Cuentas Nacionales 2008 (SCN 2008). Por último, estas estadísticas tendrán una frecuencia anual, y se publicarán en el Anuario de Cuentas Nacionales en abril de cada año.

¹ Para mayor información ver:

https://si3.bcentral.cl/estadisticas/Principal1/Estudios/CCNN/sector_institucional/see77.pdf

² La definición se encuentra: <https://unstats.un.org/unsd/iiss/Classification-of-the-Functions-of-Government-COFOG.ashx>

1. Introducción

La creciente demanda por parte de organismos internacionales de contar con estadísticas que permitan la comparabilidad entre países, ha impulsado la elaboración de nuevas series estadísticas y/o la ampliación de las existentes. En este sentido, la clasificación del gasto total de gobierno según finalidad permite el contraste del gasto público de diversos países, independiente de si el gasto fue generado por uno o más organismos públicos, dadas las diferencias en la organización institucional. En la actualidad se clasifica el consumo de gobierno por función, por lo que esta nota técnica detalla la ampliación de este trabajo hacia el concepto de gasto total del gobierno³. Adicionalmente, estas estadísticas muestran las transacciones del sistema de cuentas nacionales involucradas, es decir, transacciones de provisión de bienes o servicios, de carácter distributivo o que corresponden a algún tipo de transferencia.

Al igual que la actual clasificación del consumo de gobierno por función, el clasificador utilizado en el gasto total de Gobierno corresponde a la “Classification of the Functions of Government”, COFOG, el cual constituye una representación del gasto público según finalidad o propósito.

En la primera parte de esta nota se presentan de manera general, las características del clasificador en cuanto a las aperturas de funciones definidas, luego describe las fuentes y metodología utilizadas en la asignación del gasto por función a las distintas unidades del Gobierno General, destacando aquellos tratamientos especiales realizados con el fin de ampliar la cobertura del gasto hacia todas las unidades que forman parte de la definición de Gobierno General.

2. Gasto de Gobierno y su clasificación según función

Para efectos de generar las estadísticas de Gobierno por función⁴, el Sistema de Cuentas Nacionales 2008 (SCN 2008) recomienda la implementación del clasificador de las funciones de Gobierno (COFOG), el cual forma parte del conjunto de clasificadores de gasto definidos por Naciones Unidas. El clasificador establece distintas divisiones que representan el gasto público según su finalidad en 10 apartados principales (tabla 1).

³ El gasto de gobierno corresponde a un concepto más amplio que el consumo de gobierno. El primero obedece al uso de los recursos públicos en su totalidad involucrando transacciones de bienes y servicios, y distributivas. El segundo corresponde sólo al gasto que realiza el gobierno en la provisión de bienes y servicios públicos en nombre de la comunidad.

⁴ La Dirección de Presupuestos (DIPRES) publica la *Clasificación Funcional de Erogaciones del Gobierno Central Total*, la cual presenta ciertas diferencias con el presentado en esta nota. Para más información, ver Anexo 2.

Tabla 1. Divisiones del Clasificador de funciones de Gobierno (COFOG)⁵

Divisiones
01. Servicios públicos generales
02. Defensa
03. Orden público y seguridad
04. Asuntos económicos
05. Protección del medio ambiente
06. Vivienda y servicios comunitarios
07. Salud
08. Actividades recreativas, cultura y religión
09. Educación
10. Protección social

Por otro lado, desde la perspectiva del SCN, el gasto de gobierno considera las transacciones no financieras, relativas al uso de los recursos asignados a las distintas instituciones de Gobierno. La apertura incluye consumo final de gobierno, subvenciones, rentas de la propiedad, transferencias, formación bruta de capital fijo, entre otras (tabla 2).

Tabla 2. Transacciones del Gasto Total de Gobierno por Función (COFOG)

Transacción
P3. Consumo Final de Gobierno
<i>P2. Consumo Intermedio</i>
<i>D29-D39. Impuestos a la producción netos de subvenciones recibidas</i>
<i>D1. Remuneración de los asalariados</i>
<i>K.1 Asignación para el consumo de capital fijo</i>
<i>P11. Producción de mercado (menos)</i>
<i>D63. Transferencias sociales en especie</i>
D39. Subvenciones a la producción otorgadas
D41. Rentas de la propiedad
D62. Prestaciones sociales
D74. Cooperación internacional corriente
D75. Transferencias corrientes diversas
D99. Transferencias de capital diversas
P5. Formación bruta de capital fijo
K2. Adquisiciones menos cesiones de activos no financieros no producidos

⁵ Para más información respecto de los alcances y definiciones de las categorías consideradas en el COFOG, ver serie de Estudios Económicos N°77.

Estas transacciones se presentan en la cuenta no financiera del Gobierno General (Banco Central de Chile, 2011⁶) de forma agregada. En el enfoque de función, la distribución de estos gastos es por componente, de acuerdo con la finalidad por la cual se efectuaron. De esta forma, al unir ambas perspectivas se obtiene el cruce transacción-función, incrementando en una dimensión el análisis de estas variables.

3. Fuentes de información, metodología y régimen de publicación

3.1. Fuentes de información y metodología

Las fuentes de información utilizadas para compilar el gasto total de gobierno por función, provienen de los datos utilizados para la cuenta no financiera del Gobierno General, por lo que, a nivel agregado, los resultados se mantienen⁷. Luego, para desagregar estos componentes según función, se utilizan diversas fuentes relacionadas con los distintos niveles de Gobierno, esto es, Central, Regional o Municipal. A continuación se detallan las fuentes y metodologías utilizadas según nivel de gobierno.

A) Gobierno Central

A nivel de Gobierno Central, se mantiene la metodología de cálculo del Consumo de Gobierno por función descrita en Guajardo, 2009. En este documento se detalla que la medición utiliza el centro de costo (corresponde a la subdivisión presupuestaria denominada “programa”) como unidad básica de observación y al cual se le asignan los componentes de gasto, clasificados bajo recomendaciones de cuentas nacionales. Esta información proviene del Estado de Ejecución Presupuestaria del Sector Público, provista por la Contraloría General de la República. Esta metodología se extiende para el resto de las transacciones del gasto detalladas en la tabla 2, excepto aquellas correspondientes a Rentas de la propiedad y Consumo de Capital Fijo.

En las Rentas de la propiedad, los pagos de intereses que realiza cada entidad de Gobierno son clasificados por convención en la función Servicios públicos generales a nivel de transacción, es decir, independiente de la entidad que realice el gasto, como lo especifica el manual del clasificador (Naciones Unidas, 2011). La excepción a esta regla son los pagos de intereses asociados a los bonos

⁶ Para mayor información ver:

https://si3.bcentral.cl/estadisticas/Principal1/Metodologias/CCNN/sector_institucional/see87.pdf

⁷ Las fuentes detalladas se presentan en el anexo 1.

de reconocimiento, los cuales se clasifican en la función Protección Social por tratarse de un gasto relacionado con la seguridad social o previsión.

Por su parte, la distribución del consumo de capital fijo por función se realiza en base al stock de activos no financieros reportados por los centros de costo en el informe de Situación Patrimonial del Sector Público elaborado por la Contraloría General de la República.

B) Gobiernos Regionales

Los gobiernos regionales tienen autonomía en la administración de las transferencias corrientes y de capital asignada presupuestariamente, por lo cual se utilizó la descripción de cada glosa o analítico de cuentas obtenida del Estado de Ejecución Presupuestaria del Sector Público para su distribución por función. En el caso de fondos cuyas operaciones asociadas no son directamente asignadas a una función en particular, como el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), el Fondo de Innovación a la Competitividad (FIC-R) y el Fondo de Desarrollo de Magallanes (FONDEMA), adicionalmente a la descripción de cada analítico, se incorporó la información pública disponible en el sitio web de los respectivos gobiernos regionales.

C) Municipalidades

El gasto a nivel de gobierno local se mide con la información del Estado de Ejecución Presupuestaria del Sector Municipal, específicamente, aquella parte relacionada con el área de Gestión Municipal⁸. En esta fuente se registran los gastos realizados por los municipios para proveer diversos servicios tales como: retiro de desechos domiciliarios, recaudación de impuestos locales (por ejemplo, contribuciones y patentes municipales), aplicación de programas sociales del Gobierno Central y propios del municipio, seguridad ciudadana, juzgado de policía local, entre los principales.

En la desagregación de este gasto en sus respectivas funciones, la fuente de información utilizada es el Gasto de Gestión Municipal según Clasificador Presupuestario⁹, proveniente del Sistema Nacional de Información Municipal (SINIM) de la Subsecretaría de Desarrollo Regional Administrativo (SUBDERE). Este corresponde a una forma de clasificación basada en la finalidad del “gasto externalizado” por parte del municipio (por ejemplo, la contratación de servicios a honorarios), estableciéndose una equivalencia entre esta clasificación y el COFOG.

⁸ El resto de áreas de la ejecución presupuestaria de los municipios (educación, salud y cementerios) queda medida de manera indirecta a partir de las transferencias que el gobierno central realiza a los municipios para cubrir el gasto de estas áreas.

⁹ Reglamentado según decreto del Ministerio de Hacienda.

En la asignación de los gastos municipales no externalizados se utiliza como variable proxy la remuneración de la dotación municipal publicada en el portal de transparencia de las municipalidades. Esta información contiene por funcionario: descripción del cargo, departamento en el cual se desempeña y la función que realiza, entre otras características, permitiendo relacionar el gasto en remuneración con una función específica. De la información disponible en web se elige una muestra de 21 municipalidades, seleccionando aquellas con mayor gasto anual reportado y las capitales regionales. Esta información es agrupada por zona geográfica del país, expandiendo la información del gasto en remuneración por función a los municipios según su localización.

Finalmente, con la clasificación del gasto municipal obtenida con base a la información del SINIM y de la dotación de la muestra de municipios, se obtiene una estructura completa del gasto por función. Esta información se aplica a todos los componentes de gasto asociados a los gobiernos locales, con excepción de la Producción de mercado, las Rentas de la propiedad y las Adquisiciones menos cesiones de activos no financieros no producidos. Estos últimos son clasificados por sus características en la función Servicios públicos generales.

4. Comentarios finales

El Gasto de Gobierno por función entrega información por finalidad y transacción del gasto del Gobierno General, en línea con la creciente demanda internacional de contar con mayores estadísticas comparables entre países y siguiendo los lineamientos del Sistema de Cuentas Nacionales 2008.

Esta información será publicada anualmente en el Anuario de Cuentas Nacionales, en el mes de abril, con un rezago de 16 meses¹⁰. Asimismo, las series serán revisadas en virtud de los nuevos antecedentes incorporados a las cuentas anuales de producción, así como debido a cambios metodológicos como consecuencia de revisiones extraordinarias o compilaciones de referencias.

5. Referencias

Banco Central de Chile (2011) - *Cuentas Nacionales por Sector Institucional, CNSI. Metodología y Resultados 2005 – 2011t1*. Estudio Económico Estadísticos N° 87, Banco Central de Chile.

Eurostat (2011) — *Manual on sources and methods for the compilation of COFOG Statistics, Classification of the Functions of Government (COFOG)*.

¹⁰ La información publicada se puede encontrar en:
<https://si3.bcentral.cl/estadisticas/Principal1/Informes/CCNN/ANUALES/anuarios.html>

Guajardo, Laura (2009) — *Clasificación del gasto de consumo final del gobierno por funciones (COFOG) en el período 2003-2007*. Estudios Económicos Estadísticos N°77, Banco Central de Chile.

Naciones Unidas (2001) — *Clasificación de gastos por finalidades*. Serie M n° 84, Informes Estadísticos, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División Estadística.

Naciones Unidas (2009) — *Sistema de Cuentas Nacionales 2008*.

Anexo 1. Fuentes de información

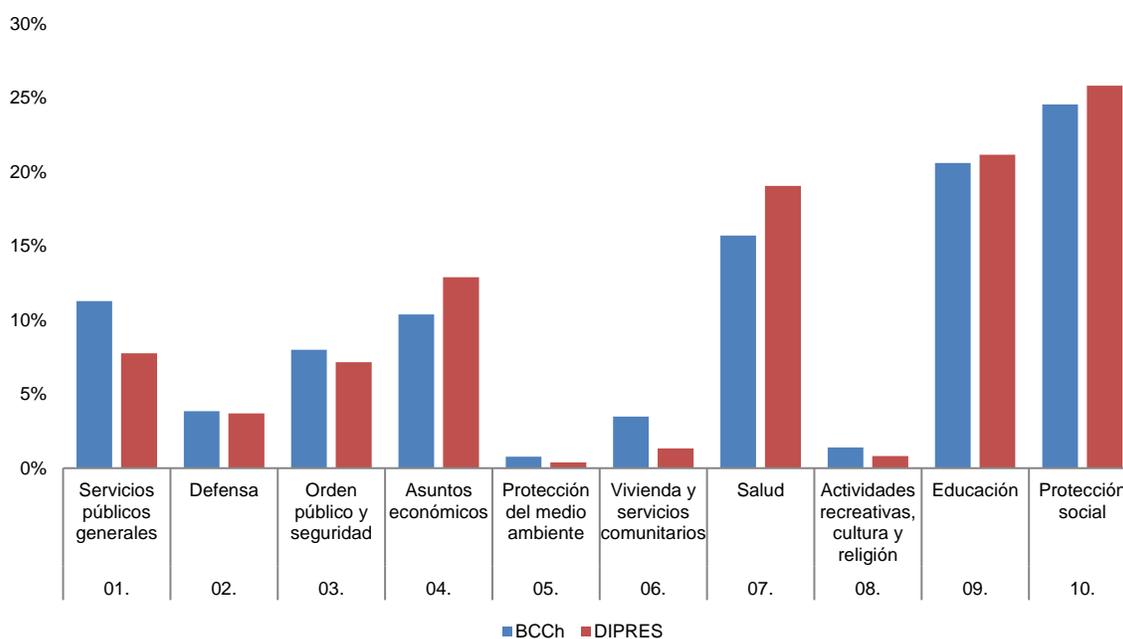
Información	Institución
Estado de ejecución presupuestaria del Sector Público	Contraloría General de la República
Estado de ejecución presupuestaria del Sector Municipal	Contraloría General de la República
Estado de operaciones de Gobierno presupuestario	Dirección de Presupuestos (DIPRES)
Estado de operaciones de Gobierno extrapresupuestario	Dirección de Presupuestos (DIPRES)
Formulario de Inversión del FNDR	Banco Central de Chile
Estado de situación patrimonial Sector Público	Contraloría General de la República
Gasto del área Gestión Municipal por Clasificador Presupuestario	Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo
Portal de Transparencia Municipal	Municipalidades (muestra)

Fuente: Elaboración propia.

Anexo 2. Comparación publicación DIPRES - BCCh

La Dirección de Presupuestos (DIPRES) publica la *Clasificación Funcional de Erogaciones del Gobierno Central Total* en su informe anual de *Estadísticas de las Finanzas Públicas*¹¹. Al comparar la estructura del gasto por función publicado por esta institución y la presentada en esta nota, se observan ciertas divergencias (gráfico A.2.1), las cuales se basan fundamentalmente en cobertura y marco metodológico utilizado en la compilación de las estadísticas.

A.2.1 Estructura funcional del Gasto Total de Gobierno General (BCCh) y Gasto Total Gobierno Central (DIPRES), 2016



Fuente: Elaboración propia basada en información del Banco Central de Chile y DIPRES.

La principal diferencia radica en la cobertura incluida en ambas estadísticas. La información publicada por DIPRES contempla los gastos efectuados a nivel de Gobierno Central y, el Banco Central de Chile, considera los efectuados por el Gobierno General, lo cual incluye, entre otras entidades, a las municipalidades. Si bien una parte importante del financiamiento de las municipalidades proviene de Gobierno Central, a su vez poseen recaudación propia, plena autonomía y atribuciones distintas a las del nivel central. Lo anterior implica una estructura funcional diferente a la del Gobierno Central. En el gráfico, esto es particularmente observable en la

¹¹ Para mayor información ver: <http://www.dipres.cl/598/w3-propertyvalue-15407.html>

función Vivienda y servicios comunitarios, donde los municipios cuentan, por ejemplo, con atribuciones de fiscalización que el Gobierno Central no posee.

En términos metodológicos, la compilación de Finanzas Públicas y Cuentas Nacionales difieren. El primero utiliza el marco conceptual y contable adecuado para analizar y evaluar política fiscal entregado por el Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas 2001 del FMI. En Cuentas Nacionales, estas estadísticas derivan de un sistema integrado para medir la economía nacional siguiendo los lineamientos del Sistema de Cuentas Nacionales 2008. Aunque ambos sistemas tienen bases comunes, existen diferencias de conceptos en algunos casos y de fuentes en otros.

Específicamente, a modo de ejemplo en las estadísticas por función, los Subsidios y donaciones son clasificados en Finanzas Públicas en un solo componente. En las Cuentas Nacionales, se subdivide en a lo menos tres componentes: consumo intermedio, transferencias sociales en especie y transferencias corrientes, quedando incluida en distintas transacciones.