

ASOCIACIÓN INTERNACIONAL  
DE PRESUPUESTO PÚBLICO

Nº 52

Julio - Agosto 2003



---

# ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE PRESUPUESTO PÚBLICO

Avenida Belgrano 1370, Piso 5°, (C1093AAO)

Buenos Aires, Argentina

Tel / Fax: (5411) 4381-2139/9386

E-Mail: info@asip.org.ar

www.asip.org.ar

---

## NÓMINA DE AUTORIDADES

### CONSEJO DIRECTIVO:

*Presidente:* Antonio Amado (Brasil)

*Vicepresidente 1ro.:* Susana Vega (Argentina)

*Vicepresidente 2 do.:* Rubén Lemus (Guatemala)

*Secretario:* Jorge Cueva Morales (Ecuador)

*Vocal Titular 1ro.:* Omar Castillo (Panamá)

*Vocal Titular 2do.:* Edmundo Conde Zamorano (Colombia)

*Vocal Suplente 1ro.:* Manuel López García (Cuba)

*Vocal Suplente 2do.:* Humberto Guzmán (México)

*Vocal Suplente 3ro.:* Rodolfo Danery Funes (Honduras)

*Vocal Suplente 4to.:* Nelson Shack (Perú)

### CONSEJO DELIBERANTE:

*Presidente:* María Jesús Sáez López (España)

*Vicepresidente 1ro.* Eduardo Aguilera (Venezuela)

*Vicepresidente 2do.* Martha Castillo Díaz (Costa Rica)

*Secretario:* Manuel Acosta Ferreira (Paraguay)

### AUDITORES:

*Auditor Titular:* Oscar Berrueta Colombo (Uruguay)

*Auditor Suplente:* Gonzalo Valdivia (Chile)

### SECRETARIA EJECUTIVA:

*Secretario Ejecutivo:* Eduardo Delle Ville (Argentina)

*Director de Capacitación:* Marcelo Luis Acuña (Argentina)

**REVISTA  
INTERNACIONAL  
DE  
PRESUPUESTO  
PÚBLICO 52**

Julio / Agosto 2003

Año XXXI

Nº 52

**Revista Internacional de  
PRESUPUESTO PÚBLICO**

Julio - Agosto 2003

**Comité Editorial**

**Consejo de Redacción:**

ANTONIO AMADO, *Asociación Brasileña  
de Presupuesto Público.*

ROBERTO MARTIRENE, *Asociación Argentina  
de Presupuesto Público.*

OSCAR BERRUETA COLOMBO, *Asociación Uruguaya  
de Presupuesto Público*

MARÍA JESÚS SAEZ LÓPEZ, *Asociación Española  
de Presupuesto Publico*

**Director:**

EDUARDO DELLE VILLE, *Asociación Internacional  
de Presupuesto Público*

**Secretario de Redacción:**

MARCELO LUIS ACUÑA, *Asociación Internacional  
de Presupuesto Público.*

**Propósito y objetivos:** La *Revista Internacional de Presupuesto Público* es editada por la Asociación Internacional de Presupuesto Público (ASIP) y tiene como objetivos divulgar y fomentar las prácticas y los marcos teóricos que ayuden a aumentar la eficacia y estimular el desarrollo de modernas técnicas presupuestarias. Se publica periódicamente en forma cuatrimestral.

**Editor Responsable:** Asociación Internacional de Presupuesto Público.

**Colaboraciones:** La *Revista Internacional de Presupuesto Público* acepta colaboraciones de autores vinculados a las asociaciones miembros de la ASIP. Los artículos no deberán, en lo posible, exceder las veinte páginas tamaño carta escritas a doble espacio y deberán ser remitidos a la sede de la ASIP en la ciudad de Buenos Aires.

**Suscripciones:** La suscripción a la *Revista Internacional de Presupuesto Público* se realiza en la sede Buenos Aires de la ASIP consignando los siguientes datos:

Nombre \_\_\_\_\_  
Números solicitados \_\_\_\_\_  
Ciudad \_\_\_\_\_ Estado \_\_\_\_\_  
Código Postal \_\_\_\_\_ País \_\_\_\_\_ Teléfono \_\_\_\_\_

**Números atrasados:** Los números atrasados pueden ser solicitados a la sede de la organización en Buenos Aires conforme a las condiciones indicadas para las suscripciones.

## ÍNDICE

Nota editorial	7
<i>Artículos:</i>	
Compras <b>Stephen B. Gordon</b>	9
Cuentas nacionales y presupuesto público <b>Claudia Nora López</b>	33
La estabilidad presupuestaria en España <b>Luis Espadas</b>	93
Cuestiones relativas al gasto y la gobernabilidad en América Central <b>Ana Corbacho y Hamid Davoodi</b>	113



## Nota editorial

La *Asociación Internacional de Presupuesto Público* cumple este año su trigésimoprimer aniversario y ha realizado, hace pocas semanas, su XXXº *Seminario Internacional de Presupuesto Público* en la ciudad de La Habana, Cuba. En esta ocasión tan especial para la institución una de sus socias fundadoras, la Licenciada Rosalía Bravo Castro, de Costa Rica, pronunció un emotivo discurso en el que destacó que la ASIP se ha convertido, desde sus inicios, en “el principal foro mundial en la divulgación de las modernas técnicas presupuestarias en el sector público de los países miembros”.

En todos estos años, la ASIP se ha transformado en un órgano de consulta permanente para muchos organismos nacionales e internacionales sobre un tema tan central para las sociedades como es el presupuesto público. Tan importante es este tema que la ASIP hace suyas las palabras de Rosalía Bravo cuando, entre sus elogiosos conceptos, recordó que el presupuesto se transformó en el objeto de una preciada definición por parte del extraordinario poeta cubano José Martí, quien afirmó sin dudar: *“Los presupuestos son la vida cierta de los pueblos, el eje a cuyo rededor todos los demás actos del país se mueven y sujetan. Las irregularidades de los presupuestos son los disturbios de la hacienda y las dificultades prácticas producen el malestar y el descontento en la nación”*.

La *Revista Internacional de Presupuesto Público*, que es uno de los instrumentos a través de los que la ASIP desarrolla sus actividades de divulgación, se suma a esta celebración y continúa haciendo su aporte a la discusión de los principales temas vinculados con la administración financiera del sector público. En este número se han incluido artículos de suma importancia que tratan sobre diversos aspectos.

En un interesante trabajo sobre finanzas locales en los EEUU., denominado *Compras*, **Stephen Gordon** destaca que

los requisitos legales invaden todas las facetas de esta función de respaldo. El autor analiza las tres etapas principales del ciclo de compras: planificación y programación, selección de proveedores y administración de contratos. Asimismo, Gordon plantea distintas cuestiones de política y administración que afectan el diseño y la ejecución de este elemento de administración financiera.

El artículo de **Luis Espadas**, *La estabilidad presupuestaria en España*, describe el proceso presupuestario en los últimos años en ese país, explica las principales circunstancias que lo han condicionado y analiza el futuro que la presupuestación debería proseguir.

En el trabajo *Cuentas nacionales y presupuesto público: análisis de la medición de los servicios de salud, educación y otros servicios sociales*, preparado por **Claudia López**, se presentan los elementos conceptuales básicos que deben considerarse a la hora de analizar los criterios de medición de esos servicios, tanto desde el punto de vista del presupuesto, como desde la perspectiva de la contabilidad social.

En un importante trabajo que lleva por título *Cuestiones relativas al gasto y a la gobernabilidad en América Central*, **Ana Corbacho** y **Hamid Davoodi** analizan el historial de desigualdad, pobreza y calidad de ajuste fiscal de América Central con relación al crecimiento económico. Luego evalúan el grado en que dicho historial se puede identificar con reformas de gasto público y gobernabilidad. El artículo sugiere que se requiere un crecimiento sostenido y una mejor calidad de ajuste fiscal, así como políticas orientadas a aumentar la productividad individual y mejorar la gobernabilidad.

Como en tantas otras oportunidades, la *Revista Internacional de Presupuesto Público* se transforma de esta manera en un foro abierto y participativo para la discusión, elaboración y análisis de los más importantes temas vinculados al presupuesto y a las finanzas públicas.



## Compras\*

Stephen B. Gordon

Existen aquellos que podrían discutir que comprar no requiere definición alguna –y tampoco, un capítulo separado en este libro. Después de todo, comprar es adquirir, y todos sabemos qué es adquirir. Sin embargo, una definición y un debate separado *son* necesarios porque las compras por parte del gobierno –ya sea al nivel local, estadual o federal– son muy distintas y mucho más complejas de las compras que se producen en los supermercados y tiendas. A diferencia de las compras diarias del consumidor, las compras por parte del gobierno involucran el gasto del dinero de alguien más (es decir, el contribuyente) para obtener productos y servicios que otras partes (es decir, los gerentes y empleados del gobierno que prestan servicios públicos) solicitan y usan. Los requisitos legales, que lo cubren todo, desde quien está autorizado a comprar un producto en particular hasta quien puede (y quien no) proveer el producto, complican la aparentemente simple tarea de obtener los bienes y servicios necesarios.

En consecuencia, esta función de apoyo de bajo perfil externo, pero esencial, ha evolucionado hacia un proceso al-

\* Este artículo corresponde al capítulo 17 del libro titulado *Local Government Finance*, editado por John Petersen y Dennis Strachota. Su inclusión en la presente edición de la *Revista Internacional de Presupuesto Público* ha sido autorizada por la *Government Finance Officers Association* de los Estados Unidos y de Canadá.

tamente controlado y explicable que está regido, incluso en las jurisdicciones más pequeñas, por una multitud de leyes y ordenanzas, normas y reglamentaciones, decisiones judiciales y administrativas, y prácticas y procedimientos. Poder proveer lo que se necesita, cuando se necesita, sin derrochar el dinero de los contribuyentes (y en efecto, de ser posible, ahorrándolo), y, mientras se hace eso, poder demostrar el cumplimiento de las leyes es el desafío que confronta el comprador del gobierno local.

Este capítulo examina el papel y la organización de la función de compra y examina las tres etapas principales del ciclo de la compra: (1) planeamiento y programación, (2) selección del vendedor, y (3) administración de contratos. Asimismo, el capítulo contempla varias cuestiones de política y administración que han influido en las compras del gobierno local, incluyendo consideraciones éticas, cooperación intergubernamental, y automatización. Sin embargo, antes de comenzar, sería útil deletrear en forma más exacta qué queremos decir con la palabra comprar.

### **El papel y la organización de la compra**

Tal como se usa en este capítulo, *comprar* abarca el proceso total de suministrar bienes y servicios a los organismos usuarios y disponer de los bienes excedentes. Incluye la adquisición de servicios como así también la obtención de equipos y suministros. Incluye la compra propiamente dicha, el alquiler con opción de compra y los alquileres. Y cubre la administración de inventarios, la contratación a plazos, y otras medidas que deben tomarse para asegurar la disponibilidad continuada de ciertos productos para los departamentos y organismos usuarios.

Según sea el volumen del gobierno local, qué y cuánto adquiere, y otras consideraciones, una entidad puede elegir tener un departamento de compras muy centralizado con un personal de cincuenta individuos; y otra, en cambio, una actividad descentralizada con un personal de tiempo parcial concentrada en un individuo. Sin embargo, no importa quién está autorizado a hacer compras, la autoridad y responsabili-

dad definitivas por asegurar que la función sea administrada en forma competente y dentro de los requisitos legales deberá ser asignada por la ley a un solo cargo. La persona que ocupe este cargo deberá estar en condiciones de hacerse responsable ante quien se delegue la función de comprar.

Ya sea que la compra sea una función centralizada o descentralizada, si se hace bien, ofrece a los gerentes públicos la oportunidad de “ahorrar dinero sin recortar o eliminar servicios, despidiendo empleados, o perturbando de otro modo las operaciones del gobierno local.”<sup>1</sup> Si está organizada y administrada en forma adecuada, la función puede ser un “centinela en la puerta de salida del impuesto”, porque las compras representan hasta el 40% de los presupuestos de muchas jurisdicciones.<sup>2</sup> Por lo tanto, dado este potencial de ahorro, no resulta sorprendente que la compra en el nivel del gobierno local esté ubicada muy a menudo bajo el paraguas del departamento de finanzas.<sup>3</sup>

La compra en el gobierno local tiene varias responsabilidades que respaldan claramente su carga fundamental de lograr economía y valor mientras mantienen la apertura y la integridad. Estas responsabilidades incluyen:

- Colaborar con los departamentos de usuarios para seleccionar los métodos de compra más adecuados, y para desarrollar y redactar especificaciones de compras, detalles de trabajos, fórmulas de evaluación de licitaciones, y metodologías de evaluación de propuestas.
- Recopilar y mantener listas de proveedores potenciales.
- Participar en las decisiones en cuanto a prestar o comprar servicios —es decir, si brindar un servicio en la empresa o contratarlo afuera.
- Obtener cotizaciones, ofertas y propuestas y trabajar con los departamentos de usuarios para evaluar las ofertas recibidas.

1. Stephen B. Gordon, “Compras” en Sam M. Cristofano y William S. Forster, eds., *Administración de Obras Públicas Locales* (Washington: International City Management Association) página 148.

2. Gordon, página 148.

3. El Consejo de Gobiernos de Estado, *Compras del Gobierno Local y Estadual*, 1ª Edición (Lexington, Ky, 1975), Cuadro 1.

- Adjudicar contratos en nombre del departamento de usuarios.
- Mantener la continuidad del suministro a través del planeamiento y la programación coordinados, los contratos a plazo y las existencias.
- Asegurar la calidad de los bienes y servicios necesarios a través de la estandarización, inspección y administración de contratos.
- Asesorar a la conducción y a los departamentos de usuarios sobre asuntos tales como las condiciones del mercado, las mejoras de los productos y los nuevos productos, y las oportunidades para construir un buen nombre (adecuado) en la comunidad de negocios.

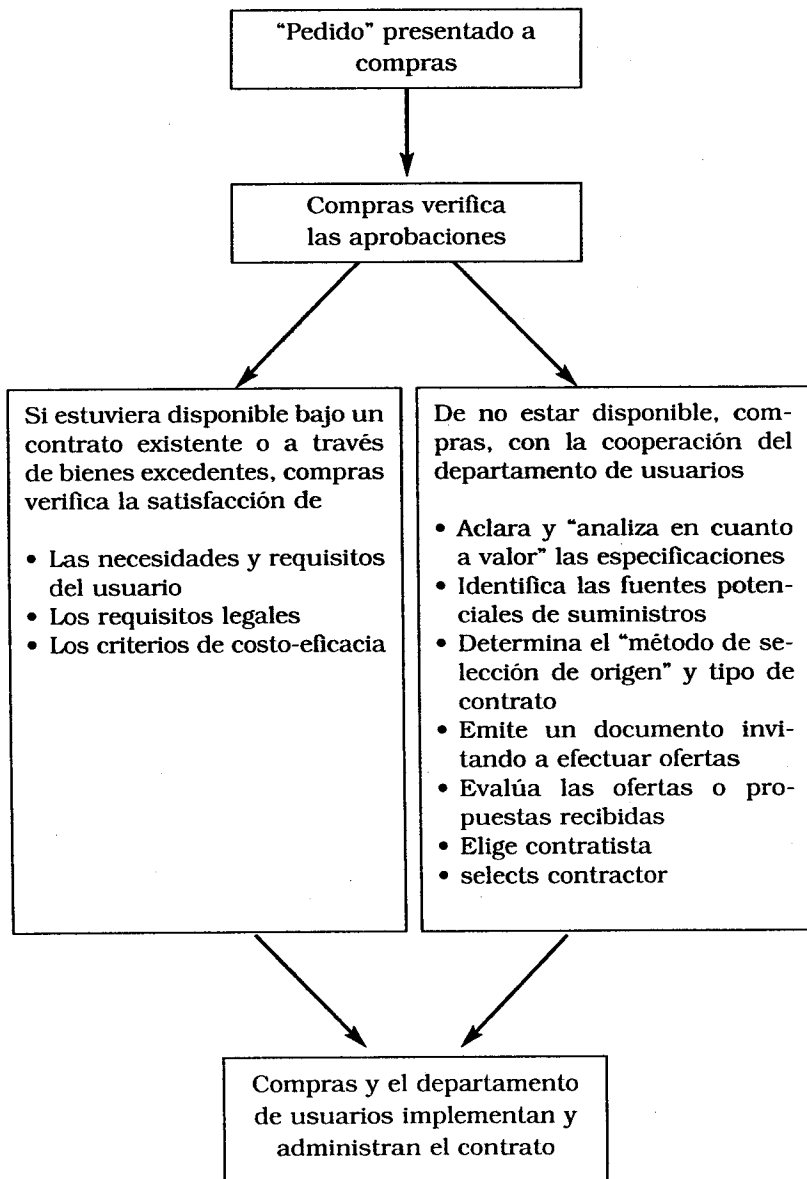
A través de la estandarización y la coordinación, los gobiernos locales pueden lograr economías que de lo contrario no serían posibles si la función de compra fuera llevada a cabo enteramente por los departamentos de usuarios.

El ciclo de compras en un gobierno local comienza con la determinación de la necesidad de un producto o servicio e incluye una variedad de tareas, funciones y responsabilidades (ver la figura 1). Para productos, el ciclo generalmente concluye con el consumo o disposición del producto. Para los servicios, termina generalmente con el pago definitivo por los servicios prestados. Las tres etapas clave en el proceso son el planeamiento y la programación, la selección del vendedor y la administración de contratos.

### **Planeamiento y programación**

Los departamentos de compras y de usuarios deben trabajar juntos para verificar que se satisfagan las necesidades del producto/servicio al menor costo total posible. En el mercado complejo y rápidamente cambiante de hoy en día, esto significa, por ejemplo, ponerse de acuerdo sobre niveles de calidad aceptables, decidir cómo y cuándo comprar, determinar si es conveniente llevar un elemento en inventario, y evaluar si prestar un servicio en particular dentro o fuera de la empresa. Los gobiernos pueden mejorar su planeamiento y programación de

**Figura 1**  
**Proceso Local de Compras**



las compras a través de la consolidación de los requisitos, la administración de los inventarios, la investigación de mercado, los análisis de valor y la programación de las adquisiciones.

### *Consolidación de las necesidades*

En general, las compras por cantidad obtienen un mejor precio y una mejor respuesta por parte de los vendedores. Aun así, un departamento de usuarios con frecuencia no consolida sus necesidades de productos que, como departamento individual, usa en forma repetitiva. Una práctica todavía menos frecuente es la compra conjunta por parte de los departamentos de usuarios de productos similares o idénticos usados por cada uno.

El departamento de compras, o en su ausencia un departamento principal, debe recolectar, mantener y analizar regularmente datos históricos como por ejemplo cantidades compradas, frecuencia de las compras, precios unitarios por operación, y comportamiento del vendedor para determinar los métodos de compra apropiados y su oportunidad. En consecuencia, compras puede programar una o más compras por cantidad, con fechas de entrega y puntos de entrega preestablecidos durante el año. Alternativamente, puede establecer un contrato a plazos.

La contratación a plazos es una técnica de compras que establece una o más fuentes de suministro para un producto o servicio de uso repetido "por un período de tiempo específico."<sup>4</sup> Los contratos a plazos pueden tener diversos arreglos, pero es típico que dispongan el suministro de una "cantidad estimada o definitiva, con la posibilidad de necesidades adicionales más allá del mínimo, todo a un precio unitario predeterminado."<sup>5</sup> Este enfoque generalmente da lugar a mejores precios y a un servicio total como resultado de las mayores cantidades y los mayores beneficios involucrados. También elimina el esfuerzo y el gasto administrativo de "preparar y emitir invitaciones para presentar ofertas para el mismo pro-

4. Stephen Gordon, página 151.

5. Idem.

ducto, y de recibir, procesar y evaluar las ofertas recibidas repetitivamente.”<sup>6</sup> Asimismo, la contratación a plazos permite que unos pocos miembros del personal manejen grandes volúmenes de compras.

### *Administración de inventarios*

Este tema es comentado aquí sólo brevemente porque la administración de inventarios en una responsabilidad funcional por derecho propio. Tampoco se comenta en gran profundidad porque la tendencia ahora “está lejos de mantener depósitos y almacenes y favorece apoyarse en contratos a plazos ‘sin existencias’.”<sup>7</sup> El objetivo de la administración de inventarios, si va a ser utilizado en un gobierno local, deberá tener dos aspectos:

1. Verificar que ciertos productos (por ejemplo, transformadores de energía) estén disponibles de inmediato.
2. Mantener al mínimo la inversión del gobierno local en los productos inventariados y los gastos generales incurridos como resultado de comprar, mantener y distribuir tales productos.<sup>8</sup>

### *Investigación de mercado*

No importa quién sea, alguien en el gobierno local deberá tener la responsabilidad de mantenerse actualizado en el mercado en cuanto a los productos y servicios más primordiales. A esta persona se le deberá requerir que, entre otras cosas, se mantenga al día sobre las mejoras de los productos y sobre los nuevos productos. También se le deberá pedir que verifique las condiciones del mercado para poder recomendar si los recursos para un producto se deberán solicitar para un contrato a plazos o para una compra única. Esta responsabilidad es compartida generalmente por compras, los departamentos

<sup>6</sup>. Idem.

<sup>7</sup>. Idem, página 152.

<sup>8</sup>. Idem.

de usuarios y los analistas económicos en las jurisdicciones más grandes. Generalmente es manejado por el departamento de finanzas y el departamento de usuarios en las entidades más pequeñas.

### *Análisis de valor*

El análisis de valor (AV) es una técnica analítica para estudiar funciones dadas para determinar el costo total más bajo para realizar tales funciones, "al costo total más bajo... compatible con los requisitos de desempeño, confiabilidad, calidad, y mantenimiento."<sup>9</sup>

Mucho más que una reducción de costos, o también, una técnica de compras, el AV es un medio por el cual un gobierno local puede ahorrar dinero sin sacrificar cumplimiento o niveles de servicio. El análisis de valor, en esencia, contempla un producto, servicio o función y formula cuatro preguntas:

1. ¿Cuál es la función que se debe cumplir?
2. ¿Cómo está siendo cumplida ahora, y a qué costo?
3. ¿Cuáles son los medios alternativos para lograr la función requerida, y cuánto costaría cada uno de ellos?
4. Considerando el costo del enfoque corriente y el costo proyectado de las alternativas, ¿qué enfoque sería elegido para cumplir con la función requerida al costo total más bajo?<sup>10</sup>

Existen varias áreas en las que se puede usar el AV. En términos generales, sin embargo, la técnica es usada para:

- Excluir mercadería de calidad inferior para su compra, de modo que no sea ni siquiera considerada, incluyendo estándares de desempeño así como requisitos de diseño en las especificaciones de la licitación (análisis de requisitos).
- Facilitar la compra de bienes y servicios de mayor calidad, y

<sup>9</sup>. National Institute of Governmental Purchasing, Inc. *Compras Públicas y Administración de Materiales* (Falls Church, Va: National Institute of Governmental Purchasing, 1973), páginas 106-7.

<sup>10</sup>. Idem, página 107.



- a veces de mayor precio, adjudicando contratos sobre la base del costo total más bajo (*conforme se define en la invitación particular a presentar ofertas*), más que el precio inicial más bajo (evaluación del costo del ciclo de vida en la oferta).
- Recompensar a los vendedores en la evaluación de las licitaciones por ofrecer productos o servicios que contaminen menos que las licitaciones públicas (evaluación de la oferta con respecto a la compra de valor).
  - Determinar si un servicio deberá ser prestado dentro de la empresa o por contrato (decisiones acerca de prestar o comprar servicios).
  - Decidir si determinado equipo debe ser arrendado o comprado.

La inclusión de requisitos de desempeño (por ejemplo, 28 millas por galón) en las especificaciones y la adjudicación de contratos sobre la base de algo más que simplemente el precio de adquisición inicial (por ejemplo, costos de combustible sobre una vida proyectada) se ha incrementado significativamente en las últimas dos décadas. Sin embargo, estos cambios han sido impulsados más por la industria y los funcionarios de los departamentos de usuarios que por el personal de compras. El personal de compras ha tendido más a reaccionar ante los intereses del usuario y a imitar a sus pares en otras jurisdicciones que a desarrollar y utilizar requisitos de desempeño y fórmulas propias de evaluación de ofertas con respecto al costo total.

De igual modo, en la década del ochenta, muchos gobiernos locales consideraron en mayor grado la privatización de servicios. Un resultado importante de tal escrutinio fue una mejora total sobre el costo y la calidad de los servicios, independientemente de si los servicios eran contratados afuera o prestados dentro de la empresa. Pareciera que el factor de una mayor competencia brindaba incentivos para una mayor productividad.<sup>11</sup>

<sup>11</sup>. Stephen B. Gordon, *Contratación Externa de Servicios de "Apoyo" por parte de las Municipalidades y Condados de los Estados Unidos: Aspectos Políticos*, disertación, Departamento de Gobierno y Políticas, Universidad de Maryland-College Park, Mayo de 1984.

### *Programación de adquisiciones*

Los departamentos de compras y de usuarios, en forma conjunta, deberán desarrollar y adherir a un “programa de compras anuales” para los productos y servicios necesarios. Además de la descripción de los productos, este programa incluye generalmente un cronograma con plazos y fechas para solicitar servicios y productos, permitir y presentar ofertas o propuestas, y otorgar contratos.

### **Selección de vendedores**

La siguiente etapa en el ciclo de compras abarca aquellos pasos comprendidos en la selección de vendedores o proveedores, incluyendo la identificación de las fuentes de suministros, la invitación a licitar (es decir, presentar ofertas o propuestas), y evaluar ofertas y efectuar adjudicaciones.

#### *Identificación de fuentes de suministros*

La mayoría de los gobiernos locales están legalmente obligados a obtener por lo menos cierta competencia en la totalidad de las compras, salvo las más pequeñas. Por otra parte, muchos están obligados a “hacer anuncios formales” en “diarios conocidos”. Dado que los avisos publicados en los diarios son un modo poco eficaz para llamar a licitación, los gobiernos locales se han basado tradicionalmente en la lista de licitantes (*mailing*) para producir un número adecuado de respuestas. Para verificar razonablemente que sólo se invite a vendedores “vivos” e interesados, y para mantener los precios de los licitantes corrientes tan competitivos como sea posible, los gobiernos locales deben:

1. Usar un sistema de codificación de productos probado para organizar a los licitantes en su lista según los productos y servicios específicos que éstos vendan.
2. Solicitar, o por lo menos alentar a los licitantes, cuando presenten una solicitud para la lista de licitantes, que contraten sólo por los productos específicos que quieren licitar.

3. Luego de un número específico de envíos por correo, establecer e implementar un procedimiento para eliminar a aquellas empresas que no responden a las invitaciones a presentar ofertas.
4. Buscar en forma continuada, especialmente en las categorías de productos y servicios en los que se conocen muy pocas fuentes posibles, firmas y personas adicionales que puedan estar interesadas en vender a la jurisdicción.

Es probable que el sistema de codificación de productos de Texas, que al nivel de la clasificación del vendedor utiliza una clase de tres dígitos y un sistema de dos dígitos, sea el más popularmente usado en el nivel local. Muchos gobiernos locales han abandonado los códigos desarrollados por ellos o aquellos basados en la Clasificación Industrial Estándar (SIC) o el Código de Suministros Federal (FSC) a favor del enfoque de Texas. El código de productos distribuido por el Instituto Nacional de Compras del Gobierno (NIGP) está basado en el sistema de Texas, al igual que *BidNet's Product/Service Code*.

Dado que han tenido un problema con las empresas que firmaron contratos por muchas más categorías de productos y servicios de los que podían licitar, algunos gobiernos locales han instituido recargos por ser colocados en sus listas de licitantes.

La remoción de un licitante de la lista de licitantes para un producto o servicio específico se lleva generalmente a cabo después de la falta del licitante en responder a tres invitaciones sucesivas para licitar.<sup>12</sup> Sin embargo, la remoción de una lista de licitantes no significa que un vendedor no pueda ser elegido para responder a una invitación en particular. Incluso aquellos que han tenido peor desempeño en contratos pasados pueden *responder* a una invitación; pero, como se comentará más adelante, no hay garantías de que su oferta será considerada si quiera por la jurisdicción. A medida que la automatización de la función de compras se va extendiendo, el desempeño del ven-

<sup>12</sup>. "Sistemas de Calificación de Contratista Vendedor", Taller de Temas en la 45ª Conferencia Anual del National Institute of Governmental Purchasing, Inc., Atlanta, Georgia, 28 de julio-1 de agosto de 1990.

dedor será clasificado cada vez más en forma cuantitativa –método que puede ser utilizado para determinar si un licitante en particular debe permanecer en la lista de licitantes.

Existen varios medios efectivos para agregar nuevas fuentes potenciales de suministro a la lista de licitantes que a la jurisdicción pueden costarle nada o muy poco. Los enfoques más efectivos con respecto a costos incluyen el trabajo en red con las jurisdicciones cercanas y las organizaciones de desarrollo de negocios locales, tales como cámaras de comercio y Centros de Desarrollo de Pequeñas Empresas financiados con fondos federales. Obviamente, las Páginas Amarillas y cualquiera de las varias guías nacionales de proveedores son también buenas opciones para incrementar la base competitiva. Por otra parte, los servicios de información sobre licitaciones, tales como BidNet, que son sin cargo para los gobiernos locales, son muy útiles para localizar nuevas fuentes.

### *Invitación a realizar ofertas*

Conforme lo ha señalado una autoridad importante:

El proceso de entrar en el mercado es continuo. Algunas oficinas de compras emiten de 20 a 30 invitaciones por día. Esta frecuencia requiere que haya un método o sistema estructurado para llevar esto a cabo. Sin embargo, el proceso no debe ser visto como rutinario o simple. Necesita, en cambio, ser considerado en términos de las percepciones que crea y los resultados que produce.<sup>13</sup>

Un sistema efectivo para invitar a realizar ofertas realza y facilita el uso del método de selección de fuente más apropiado y el tipo de contrato más conveniente. También incluye hacer que las invitaciones para realizar ofertas sean interesantes y productivas. La efectividad con respecto a compras dependerá en gran medida de la cantidad y calidad de la competencia que sus documentos de invitación a realizar ofertas puedan generar.<sup>14</sup>

<sup>13</sup>. Willis Holding, Jr., *Llamados a Licitación; Solicitudes de Propuestas: Contenido y Composición* (Rockville, MI), BidNet, Inc. 1987), página 1.

<sup>14</sup>. Idem.

*Métodos de selección de fuente.* La terminología varía de estado a estado. Los métodos fundamentales utilizados en la compra competitiva de productos y servicios incluyen, sin embargo, lo que el *Código de Compras Modelo para Gobiernos Locales y Estaduales* clasifica como licitaciones públicas selladas, licitaciones públicas de pasos múltiples selladas y propuestas públicas selladas. El Cuadro 1 proporciona información adicional con respecto a estos métodos y cuándo se podrá o deberá usar cada uno. Los gobiernos locales también pueden elegir entre diversos tipos de contratos para procurar suministros y servicios.

*Tipos de contratos.* Los contratos pueden ser clasificados de distintas maneras, incluyendo:

- Si son del tipo de costo fijo o reembolso de costos.
- Si requieren una cantidad definida o indefinida.
- Si incluyen un incentivo por el desempeño del vendedor.
- Si son para una necesidad de una vez (una compra “del momento”) o abarcan un período de tiempo (un contrato a “plazos” –ver el comentario anterior).
- Si son para una compra, un alquiler con opción de compra, o un arrendamiento propiamente dicho.

Casi todos los contratos establecidos por los gobiernos locales caen dentro de la categoría de precio fijo porque la mayoría de los productos y servicios requeridos por estas entidades están disponibles en forma comercial. Como tales, estos productos pueden ser especificados en forma razonable y su costo se puede estimar con fundamento. Las formas de contratos de precio fijo cuyo uso está autorizado en muchos estados incluyen precio fijo en firme, precio fijo con reajuste, y precio fijo con un incentivo por desempeño.

En cuanto a clasificar los contratos a partir de la cantidad a comprar, los datos recientes indican que, en el nivel estatal como mínimo, el uso de la contratación por cantidad definida está aumentando.<sup>15</sup> Es muy probable que esta tendencia y

<sup>15</sup>. El Consejo de Gobiernos de Estado, *Compras del Gobierno Local y Estadual*, 3ª Edición (Lexington, Ky, 1988); 39.

una tendencia paralela hacia contratación a plazos se incrementa a medida que la automatización de la función de compras permita a los gobiernos locales recolectar, manipular y analizar datos históricos con mayor facilidad.

*Calidad y efectividad de los documentos de invitación a realizar ofertas.* Pocos gobiernos locales han adoptado estándares o medidas de control para asegurar la calidad, contenido, o efectividad de sus documentos de invitación a realizar ofertas. Por otra parte, los gobiernos son conocidos en general por documentos que utilizan demasiadas palabras, difíciles de comprender, y a menudo ilegibles. Un documento de compra mal escrito a menudo desalienta el deseo de concursar. Un "documento de invitación para realizar ofertas bien diseñado hace más que simplemente solicitar precios... también estimula la competitividad de las respuestas individuales y la calidad global del concurso."<sup>16</sup>

### *Evaluación de ofertas y adjudicación de contratos*

La evaluación de ofertas y propuestas reúne a dos de los objetivos más fundamentales de las compras por parte del gobierno: la economía y la imparcialidad. Por lo tanto, el significado del proceso de evaluación y la forma cómo trabaja deben ser entendidos con claridad por quienquiera que realice la compra, aquellos para los que se realiza la compra, y la comunidad de vendedores. De lo contrario, el favoritismo y el derroche serían la consecuencia, y el gobierno local y sus funcionarios, gerentes y empleados podrían ostentar una reputación menos que favorable.

Los criterios de una jurisdicción para adjudicar contratos dependerán, por supuesto, del método de selección de fuente particular que se utilice. Por una parte, un contrato basado en una licitación pública sellada deberá ser (y en general es) adjudicado al licitante responsable cuya oferta responde a la invitación a licitar y tiene el precio más bajo. Por otra parte, un contrato basado en el método de *propuestas* competitivas selladas (y que quizás, pero no necesariamente, involucre nego-

<sup>16</sup>. Willis Holding, página 1.

**Cuadro 1**  
**Obtención de Ofertas y Propuestas**

<b>Licitación Pública Sellada</b>	<b>Licitación Pública Sella- da de Pasos Múltiples</b>	<b>Propuestas Públicas Selladas</b>
<p>La licitación pública sellada es el método usado más a menudo por los gobiernos locales para adquirir bienes, servicios y la construcción. Establece la adjudicación del contrato al licitante interesado y responsable cuyo precio de oferta sea el más bajo, haciendo con ello que el proceso de evaluación sea más objetivo que cuando se evalúan las propuestas públicas selladas (ver más adelante). La oferta pública sellada que <i>no</i> incluye negociaciones con los oferentes después de que se abren las ofertas, es usada normalmente cuando: Se dispone de especificaciones claras y adecuadas. Dos o más oferentes responsables están dispuestos a realizar negocios con el gobierno de acuerdo con los requisitos y criterios del gobierno. El valor en dólares de la compra es lo suficientemente grande como para justificar tanto para el comprador como para el vendedor el gasto asociado con la licitación pública sellada. Hay tiempo suficiente para la invitación a realizar ofertas, la preparación y evaluación de las ofertas selladas.</p> <p>Aún cuando la licitación pública sellada es el método más fácil de auditar, existen ciertas circunstancias bajo las cuales es posible que este método no sea práctico. Siempre que tenga la autoridad legal para hacerlo, las jurisdicciones pueden encontrar que la licitación pública de pasos múltiples sellada, o solicitar propuestas públicas selladas sea más apropiado.</p>	<p>La licitación sellada de pasos múltiples (generalmente, de dos pasos) es una variante del método de licitación pública sellada. Puede ser usada cuando una jurisdicción desea adjudicar un contrato sobre la base del precio, pero las especificaciones disponibles son inadecuadas o demasiado generales para permitir la competencia libre y completa sin evaluación y discusión técnica. Se trata de un proceso de múltiples etapas que combina elementos tanto del método de solicitud de propuestas (en las primeras etapas) como una licitación pública sellada "común" (en la etapa final).</p> <p>La primera etapa consiste en uno o más pedidos de información, u ofertas técnicas sin precio. La segunda etapa se parece a la licitación pública sellada. Los oferentes que presentaron ofertas técnicamente aceptables en la primera etapa son invitados a presentar ofertas selladas basado en sus ofertas técnicas. El contrato es adjudicado al oferente interesado y responsable que presente la oferta más baja. Si se la usa en forma adecuada y dentro de las circunstancias apropiadas, la licitación de pasos múltiples puede introducir la competencia de precios en las compras de productos complejos.</p>	<p>Si una jurisdicción tiene que comprar tecnología relativamente nueva o un producto no común, puede elegir solicitar propuestas públicas selladas si sus leyes se lo permiten. Algunos motivos para seguir este camino son: Es necesario que el contrato no sea de precio fijo. Es posible que sea necesario realizar debates orales o escritos con los oferentes con respecto a los aspectos técnicos y el precio de sus propuestas. Es posible que los oferentes quieran tener la oportunidad de modificar sus propuestas, incluyendo el precio.</p> <p>Es posible que la adjudicación deba basarse en una "evaluación comparativa" que tenga en cuenta los distintos precios, calidad y beneficios contractuales.</p> <p>Las jurisdicciones deberán estar seguras de que tienen la capacidad de usar este enfoque en forma imparcial y efectiva antes de solicitar propuestas selladas en forma concreta. Este método brinda más flexibilidad que la licitación pública sellada, pero también brinda un mayor margen de error.</p>

Fuente: Adaptado de "Compras" de Stephen B. Gordon en *Administración de las Obras Públicas Locales*, editado por Sam M. Cristofano y William S. Foster (Washington, D.C.: International City Management Association, 1986). Publicado originalmente en National Institute of Governmental Purchasing, Inc., *Compras Públicas y Administración de Materiales*.

ciaciones) deberá ser adjudicado al oferente cuya propuesta se considera representa la mejor combinación de responsabilidad y grado de interés del oferente. Una oferta *apreciable* es aquella que como mínimo “se adapta en todo sentido material a la invitación a licitar.”<sup>17</sup> Los factores que deben considerarse para determinar si se ha satisfecho el estándar de responsabilidad incluyen el hecho de si un posible contratista:

1. Dispone de la experiencia y los recursos financieros, materiales, de equipo, instalaciones y de personal apropiados, o de la capacidad para obtenerlos, necesarios para indicar su capacidad para hacer frente a todos los requisitos contractuales.
2. Tiene un historial de desempeño satisfactorio.
3. Tiene un historial de integridad satisfactorio.
4. Se encuentra legalmente habilitado para contratar con el gobierno local.
5. Ha suministrado toda la información necesaria con respecto a las consultas relacionadas con la responsabilidad.

El grado de interés de una oferta es determinado en el momento en que se abre (es decir, cuando se retira del sobre sellado). Sólo se descartarán las irregularidades menores. La decisión de compra deberá ser objetiva y basada en los criterios de evaluación indicados en el documento de invitación a realizar ofertas.

Según el *Código de Compras Modelo* (MPC) de ABA, la *responsabilidad* de un licitante puede ser determinada en cualquier momento después de la apertura y antes de la adjudicación. Los datos necesarios para determinar la responsabilidad se pueden obtener (nuevamente, según el MPC y la mayoría, pero no todos, los requisitos legales de los gobiernos locales) después de la apertura de una oferta o propuesta. La determinación de la responsabilidad deberá ser una decisión objetiva y subjetiva basada en el criterio del funcionario de compras.

17. American Bar Association, *El Código de Compras Modelo para Gobiernos Locales y Estaduales; Reglamentaciones Recomendadas* (Chicago: ABA, 1981), Reglamentaciones 3-401.



Un oferente o una oferta no podrán ser evaluados, bajo ninguna circunstancia, siguiendo cualquier requisito o criterio que no esté revelado en la invitación para realizar ofertas. El objetivo del gobierno local en la invitación a presentar ofertas deberá ser brindar a los oferentes las pautas exactas de cómo deberán presentarse los precios y otros datos y cómo serán evaluados para determinar el oferente adjudicatario.

Las decisiones sobre compras más complejas por parte del gobierno se están basando cada vez más en la recomendación de una comisión de evaluaciones antes que en la de una o más personas.

### **Administración de contratos**

Sólo en la última década o algo así, la administración de contratos ha consistido en algo más que simplemente seguir los pedidos e inspeccionar la mercadería entregada. Y, en términos generales, la mercadería no ha sido inspeccionada con la frecuencia o con la eficacia necesarias.<sup>18</sup> Sin embargo, ahora que los gobiernos locales están comprando sistemas caros de alta tecnología, y basándose en contratistas externos para desempeñar una serie de funciones, la administración de contratos ha asumido un papel especialmente importante. Para proteger sus intereses financieros y para asegurar la calidad de los servicios del gobierno (ya sea prestados dentro o fuera de la empresa) los funcionarios locales deben:

- Verificar que todos los requisitos contractuales necesarios (para el gobierno local así como para el vendedor) estén especificados en forma clara, correcta y concisa en el pedido de compra o contrato.
- Verificar que tanto el gobierno local como el vendedor comprendan sus responsabilidades bajo el pedido de compra o contrato.

<sup>18</sup>. Instituto Nacional de Compras del Gobierno, *Compras Públicas Intermedias y Administración de Materiales* (Falls Church, Va: Instituto Nacional de Compras del Gobierno, 1983), páginas 195-96.

- Eliminar y resolver tantos problemas potenciales como sea posible antes de que el pedido de compra o contrato entre en vigencia.
- Verificar que el vendedor suministre los bienes o servicios de conformidad con el pedido de compra o contrato.
- Documentar los problemas y tomar las medidas necesarias para resolverlos y/o minimizar su impacto.
- Adoptar las lecciones aprendidas y utilizarlas (en la medida de lo posible) para mejorar los acuerdos contractuales futuros.

Los gobiernos locales están empleando cada vez más conferencias de “puesta en marcha” para asegurarse que los requisitos contractuales se entiendan y que se identifique y trate de solucionarse la mayor cantidad de problemas posible.

### **Consideraciones éticas**

La mayoría de los gerentes de los gobiernos locales suscribe la premisa de que “la compra es una operación del gobierno que debe ser conducida de manera práctica, debe producir buenos resultados, y debe servir los mejores intereses de todas las personas involucradas: los departamentos, los vendedores y el público contribuyente.”<sup>19</sup>

No obstante, la conducción debe estar continuamente alerta para impedir que tengan lugar prácticas corruptas y para identificarlas y confrontarlas cuando tengan lugar. Las violaciones éticas no sólo dan como resultado denuncias y confusión, también provocan gran daño a la capacidad de compras para conservar los fondos públicos e inspirar la confianza de la comunidad de vendedores. El favoritismo y la menor competencia inflan los precios, y podrían, en la peor de las circunstancias, tornar difícil la obtención de un producto o servicio necesario. La *American Bar Association* ha identificado varias prácticas que pueden ser (pero no son necesariamente)

<sup>19</sup>. Asociación Nacional de Condados. “El Caso de Compras Cooperativas o Centralizadas”, *Informe de Servicios de Información y Educación*, 17 (1962): 1.

prueba de violaciones éticas. Estas prácticas, que con frecuencia pueden ser difíciles de detectar e igualmente difíciles de distinguir de errores y otras imperfecciones “honestas”, incluyen:

*Evitar los requisitos de la licitación pública*

- “dividiendo” las compras de modo que se puedan efectuar a través de procedimientos menos competitivos de compras pequeñas;
- solicitar o realizar una compra de “emergencia” cuando no existe ninguna emergencia real;
- solicitar o realizar una compra de una “sola fuente” cuando existe competencia.

*Negar a uno o más vendedores la oportunidad de efectuar ofertas o propuestas sobre un contrato en particular*

- usando especificaciones innecesariamente restrictivas, precalificando a los licitantes en forma discriminatoria eliminando empresas de la lista de licitantes sin justa causa, o solicitando el depósito de garantías innecesariamente altas.

*Dar a vendedores favorecidos una ventaja injusta*

- suministrándoles información con respecto a las ofertas de sus competidores antes de la apertura de la licitación;
- poniendo información a disposición de los vendedores favorecidos pero no a los otros;
- dando a los vendedores “no favorecidos” información inexacta o equivocada.<sup>20</sup>

La conducción no puede eliminar nunca la posibilidad de violaciones éticas. Puede, sin embargo, restringirlas al mínimo estableciendo patrones de conducta en un código de ética escrito y dejando en claro que el código cuenta con el apoyo firme y completo de la conducción. Por otra parte, los gerentes pueden promover la adhesión a estos patrones entrenando a

<sup>20</sup>. American Bar Association, *Identificación y Enjuiciamiento del Fraude, el Derroche y el Abuso en los Contratos Locales y Estaduales* (Chicago: American Bar Association, 1984).

los empleados, haciendo cumplir el código y por medio del ejemplo personal.<sup>21</sup>

### **Las compras son un instrumento de la política pública**

La compra de dólares por parte del gobierno local representa una parte enorme del gasto total en los Estados Unidos (aproximadamente 200.000 millones o el 6% del PBI, en 1988). Por esta razón, han sido usados desde hace mucho tiempo para facilitar el logro de objetivos políticos y socioeconómicos. Los hacedores de la política han buscado incrementar la riqueza de sus economías locales, o ciertos grupos definidos dentro de tales economías locales, promulgando diversas formas de *preferencias*.

Independientemente de su forma específica, una preferencia tiene obviamente el efecto de restringir el libre comercio, y ello puede dar como resultado menos licitantes, el rechazo de las ofertas bajas, y precios potencialmente más altos. Lo que resulta quizás más preocupante es que también invitan a los otros gobiernos locales a tomar represalias en nombre de sus "propios" vendedores.<sup>22</sup>

Aun cuando sus efectos son considerados favorablemente, es posible que algunas preferencias, específicamente las preferencias raciales, por lo menos, no puedan sobrevivir en el largo plazo a los desafíos legales. Según Michael Love, la Suprema Corte de los Estados Unidos en *J. A. Croson Co. contra la Ciudad de Richmond*, 822 F.2s 1355 (Circ. 4ª 1987), si bien no "[eliminó] formalmente una preferencia racial para remediar males pasados... es posible que efectivamente lo haya hecho."<sup>23</sup> La decisión *Croson*, que trató la constitucionalidad de las minorías discriminadas, indica que la Suprema Corte "posiblemente no confirme nada más que los planes de acción

21. Centro de Recurso de la Ética, "Ética de la Administración: Vista desde la Cima" (Washington: Centro de Recurso de la Ética, 1984); videotape.

22. J.W. Stevenson, "En Oposición a las Preferencias en las Compras", *El Vínculo BidNet*, Vol. 1, No. 4 (Mayo de 1986) páginas 1-2.

23. Michael K. Love, "Facilidad Legal", *El Vínculo BidNet*, Vol. 4, No. 2 (Mayo de 1989) páginas 5-11.

afirmativa redactados en forma cuidadosa y respaldados por hechos de los gobiernos locales o estadales”, dice Love.

Asimismo, por su influencia en el mercado, el poder de compra del gobierno local podría jugar potencialmente un papel importante en aportar mejoras a los nuevos productos que consuman menos combustible y contaminen menos. El Programa Buy Quiet (“Compras Tranquilas”), esfuerzo conjunto de la Agencia de Protección Ambiental de los EE.UU., la Liga Nacional de Ciudades, y el Instituto Nacional de Compras por parte del gobierno, fue un esfuerzo de corta vida para hacer justamente eso. Los fondos para el programa fueron eliminados en 1982 por la administración Reagan cuando el programa sólo tenía tres años. Sin embargo, en ese breve período más de cien gobiernos locales recibieron compromisos para comprar sobre una base de mayor conciencia ambiental. Entidades tan diversas como el Estado de California y el Condado de Prince George, Maryland, continúan usando especificaciones de compra y fórmulas de evaluación de ofertas desarrolladas hace casi una década en Buy Quiet.<sup>24</sup> Las especificaciones de Buy Quiet y una variedad de otras especificaciones que los gobiernos locales pueden usar para realizar ofertas conscientes del medio ambiente están disponibles a través de centros de intercambio de información, tales como el Instituto Nacional de Compras por parte del gobierno.

### **Cooperación intergubernamental**

Desde comienzos de la década del setenta, los gobiernos locales han estado trabajando juntos en forma más estrecha en muchas áreas, inclusive las compras. Los gobiernos celebran convenios de cooperación para obtener precios más bajos sobre bienes y servicios, reducir los costos administrativos y estar a la vanguardia de las mejoras en los productos y servicios así como en las técnicas de compras.

Cuatro vías en que los gobiernos locales cooperan comúnmente en el área de compra incluyen:

24. Instituto Nacional de Compras del Gobierno, informe final presentado a la Agencia de Protección del Medio Ambiente de los EE.UU., 1982.

- Compras cooperativas intergubernamentales.
- Compras administrativas conjuntas (consolidadas).
- El uso conjunto de instalaciones.
- El intercambio de personal, información y servicios técnicos con otros gobiernos locales.

Las compras cooperativas intergubernamentales, definidas por NIGP,<sup>25</sup> se refieren a “una variedad de arreglos bajo los cuales dos o más entidades del gobierno compran un bien o servicio del mismo proveedor como resultado de un solo llamado a licitación (o pedido de propuestas)”. Existen, como lo señala NIGP, “varios tipos de ICGP y varias formas dentro de cada tipo”. Sin embargo, los tipos más comunes son el método *concatenado* y el método de *licitación conjunta*. Bajo el método concatenado, “un comprador grande de un producto (o grupo de productos) invita a licitar, celebra un contrato, y acuerda, como parte del contrato, que otras unidades del gobierno compren el mismo producto (o productos) bajo básicamente los mismos términos y condiciones”. Bajo el enfoque de licitación conjunta, “dos o más entidades del gobierno se ponen de acuerdo sobre las especificaciones y los términos y condiciones del contrato para un producto de uso común y combinan sus necesidades de este producto [‘por anticipado’] en una sola invitación a licitar”. Algunas cooperativas adjudicatarias conjuntas, como la administrada por la Comisión de Funcionarios de Compras del Consejo de Gobiernos de Washington, D.C. Metropolitano, son grandes y están respaldadas por equipos de profesionales. Otras son grupos pequeños, respaldados por voluntarios, tales como la Asociación de Compras del Gobierno de Iowa del Este.

La compra administrativa conjunta (consolidada) es un arreglo formal bajo el cual “parte o todas las compras de dos o más unidades del gobierno son realizadas por un organismo administrativo compartido creado a tal fin”. Dos ejemplos de programas de compras consolidados exitosos incluyen los que

25. Instituto Nacional de Compras del Gobierno, *Administración de Compras Públicas*, Parte 1 (Falls Church, Va: National Institute of Governmental Purchasing, Inc.: 1985), páginas 6-1-6-6.

atienden la Ciudad de St. Paul y el Condado de Ramsey, Minnesota, y la Ciudad de Louisville y el Condado de Jefferson, Kentucky.<sup>26</sup> Varios distritos escolares en el centro norte y este norte de los Estados Unidos han consolidado las compras y otras funciones de apoyo.

Dos ejemplos del uso conjunto de instalaciones para las operaciones de compra incluyen la Ciudad de Greensboro y el Condado de Guilford, Carolina del Norte, la Ciudad de Minneapolis y el Condado de Hennepin, Minnesota. En ambos casos, los departamentos de compras de la ciudad y del condado están separados pero ubicados en el mismo edificio. El principal beneficio en ambos casos es “el intercambio de información sobre problemas, soluciones, e innovaciones sobre productos/servicios”. Asimismo, los gobiernos locales podrían ahorrar en los costos compartiendo una instalación, como por ejemplo un depósito o laboratorio de pruebas, que ambos necesitan.

Por último, incluso si los gobiernos locales (por cualquier razón) no pueden comprar en forma cooperativa, consolidar sus compras, o usar sus instalaciones en forma conjunta, pueden por lo menos ayudarse unos a otros compartiendo información, prestándose su personal, o permitiendo al otro que use sus instalaciones. Tal interacción puede ser tan simple como que una jurisdicción le permita a la otra usar sus especificaciones para un producto como punto de partida.<sup>27</sup>

## **Automatización de las compras**

La automatización de la función de compra ofrece varios beneficios potenciales a los gobiernos locales, incluyendo oportunidades para el ahorro de precios, el ahorro de costos, y un mayor grado de interés por las necesidades del usuario. Los gobiernos locales pueden lograr ahorros de precios y de costos utilizando datos históricos (convertidos en analizables por medio de la automatización) para sumar requisitos para uno

26. Idem, páginas 6-6-6-7.

27. Idem, páginas 6-7-6-9.

o más organismos y planificar compras del momento y licitaciones de contratos a plazo, según corresponda. La automatización también puede ayudar a los gobiernos locales a seguir de cerca el desempeño del vendedor, eliminar papeleo, y dedicar más tiempo, en general, al manejo de las compras. A pesar de los beneficios, el progreso de la automatización de las compras (más allá de generar simplemente órdenes de compra en la computadora) ha sido lento. Y, para los gobiernos locales más grandes, ha demostrado ser, en muchos casos, un proceso caro, intensivo en mano de obra, y no siempre exitoso, dado que las entidades han luchado por adaptar paquetes grandes, desarrollados para la industria, a un ambiente gubernamental. La automatización se está moviendo mejor para muchos de los gobiernos locales más pequeños y de tamaño mediano, porque en general se basan en software de microcomputadoras probado.

## **Conclusión**

Las prácticas de compras del gobierno están formadas en gran medida por leyes que hacen hincapié en un proceso abierto, competitivo y responsable. En razón de este énfasis, los procedimientos de compras están ideados más que nada para asegurar el cumplimiento de las leyes y reglamentaciones aplicables. Como consecuencia, las compras por parte del gobierno se han visto plagadas a menudo por la burocracia y la ineficiencia. Sin embargo, hay una creciente toma de conciencia en cuanto a que no es necesario que los dispositivos de seguridad importantes sean puestos en peligro en un proceso de compras racionalizado.

Las compras por parte de los gobiernos locales han ganado mucha eficiencia por el uso creciente de arreglos cooperativos y tecnología. Si y en qué medida usarán estos mismos recursos para perseguir objetivos sociales a través del proceso de compras –ya sea para comprar productos y servicios que ahorren energías o para desarrollar las capacidades de negocios de propiedad de las minorías– es el interrogante fundamental que deberá contestarse.



## **Cuentas nacionales y presupuesto público**

### **Análisis de la medición de los servicios de salud, educación y otros servicios sociales\***

Lic. Claudia Nora López\*\*

#### **I. Presentación**

El análisis de la medición de los servicios de por sí constituye un tema complejo, pero esta complejidad se acrecienta cuando se trata de servicios prestados por las unidades de gobierno, y más aún cuando esos servicios tienen repercusiones sociales y económicas como los servicios de educación, salud, y otros servicios de carácter social.

¿Cómo “medir” esos servicios y su impacto en la economía? Gran cantidad de factores intervienen en esas estimaciones pues elementos tales como ponderaciones sociales, culturales, de bienestar, y otras, contribuyen a determinar el valor que cada sociedad otorga a estos servicios. Estas dificultades se acrecientan cuando se intenta establecer indicadores válidos en diversos contextos sociales y económicos, ya que, si bien con distintos objetivos analíticos, se han propuesto variados indicadores –cualitativos, de gestión y cuantitativos– no hay, en esta materia, indicadores que puedan considerarse

\* El presente artículo es una reproducción de la exposición realizada por la autora en el XXX Seminario Internacional de Presupuesto Público, organizado por la *Asociación Internacional de Presupuesto Público (ASIP)*, el *Ministerio de Finanzas y Precios de la República de Cuba*, la *Sociedad Cubana de Presupuesto Público* y la *Asociación Nacional de Economistas y Contadores de la República de Cuba*, en La Habana, Cuba, entre el 9 y el 13 de junio de 2003.

\*\* Consultor Internacional.

universalmente válidos. Lo que puede resultar un “buen” indicador en ciertas circunstancias, puede no serlo en otras, según sea lo que se pretende medir.

Orientada a la medición de la actividad económica, la contabilidad social o económica ha procurado establecer criterios aplicables en distintos contextos para la determinación del producto, el ingreso, el ahorro, el consumo y el gasto nacional, brindando un marco teórico y práctico que permite la compilación y clasificación de los datos a esos fines.

Aunque su nivel de incidencia y composición varía según las características propias de cada nación, el sector público, y en particular el gobierno, constituye una parte importante de las economías. Por lo tanto, el presupuesto y su ejecución constituyen elementos de suma importancia por la magnitud y calidad de la información que brindan. Esta importancia se ve realizada en el caso de los servicios de educación y salud, pues son brindados en una proporción muy importante por las unidades del gobierno.

Contemplando la amplitud y complejidad de los temas involucrados, y las variantes de tratamiento que presentan en diversos países, este documento se propone presentar los elementos conceptuales básicos que deben considerarse a la hora de analizar los criterios de medición de esos servicios, tanto desde el punto de vista del presupuesto como desde la perspectiva de la contabilidad social, procurando un enfoque teórico que permita al lector analizar la situación particular del contexto en que opera.

Si bien ambos sistemas refieren, en principio, a la presentación de una manera coherente y significativa de información financiera y económica, la diversidad de sus objetivos, fundamentos y alcances marca diferencias considerables. Por ello resulta necesario conocer y comprender los criterios que sustentan las cuentas económicas o nacionales, para así poder determinar, en distintas circunstancias, los aspectos clave que deben estimarse para elaborar, analizar e interpretar correctamente la información.

Con ese objetivo, en la primera parte de este trabajo se comentan aquellos principios conceptuales y metodológicos generales de las cuentas nacionales relevantes para comprender los fundamentos de los criterios aplicados, y sus alcan-

ces y limitaciones en materia de información. Por otra parte, y dado que las normas presupuestarias varían entre países de manera significativa, se mencionan ciertos aspectos generales de los presupuestos, que deben considerarse a efectos de la correcta comparación con los informes de otros sistemas estadísticos.

Más adelante se analizan aspectos relativos a los servicios de educación, salud y otros servicios sociales, y finalmente se presentan las conclusiones de este trabajo, que surgen de la observación y categorización de las distintas cuestiones involucradas, planteándose allí los alcances y restricciones de los criterios analizados, con la esperanza de haber logrado, al menos parcialmente, el objetivo de brindar algunos elementos útiles para la comprensión del tema, su aplicación y desarrollo.

## **II. Conceptos generales**

A continuación se destacan los fundamentos del sistema de cuentas nacionales (SCN) a efectos de contar con el marco teórico conceptual mínimo para su comprensión.

### **1. Acerca de las cuentas nacionales**

Resulta imposible abarcar en un estudio tan reducido como el presente la amplitud y riqueza de este tema, ya que la contabilidad nacional es sumamente vasta y compleja, por lo que este documento se limita a presentar una apretada síntesis del mismo.

#### **a. El sistema de cuentas nacionales**

En este trabajo se hará referencia al sistema de cuentas nacionales (SCN), desarrollado por Naciones Unidas, la Organización de Cooperación para el Desarrollo Económico, el Fondo Monetario Internacional, y el Banco Mundial, pues este sistema ha logrado amplia aceptación en el ámbito internacional y tiende a imponerse en el ámbito mundial. Por lo tanto, las definiciones y conceptos que se incluyen surgen de la Revisión 4 del SCN, que data de 1993.

*i. Objetivos*

Dado que la contabilidad social procura reflejar de una manera amplia y significativa todos los hechos sobre la actividad económica y financiera de una nación, puede entenderse la contabilidad social como un macro-sistema contable, extensivo a toda la economía, que resume e integra la gestión y la situación de todas las unidades que operan en ella, proporcionando una descripción detallada de las vinculaciones entre los distintos agentes económicos; algo así como una radiografía de la estructura económica. El objetivo principal del SCN es brindar un marco conceptual y contable que pueda utilizarse para crear una base de datos macroeconómicos adecuada para el análisis y la evaluación de los resultados de una economía.

*ii. Influencia e importancia*

El SCN sirve como marco de referencia para establecer normas sobre las estadísticas económicas relacionadas. Muchos de los fundamentos de las cuentas nacionales tienen marcada influencia en los distintos sistemas de datos, incluso en las cuentas presupuestarias. Esta influencia tiende a incrementarse con el tiempo, pues desde diversos ámbitos se propicia la armonización de los sistemas estadísticos y contables con estándares internacionales.

*iii. Cobertura*

El SCN constituye un registro completo y detallado de las actividades y las corrientes reales y financieras entre los distintos agentes económicos que tienen lugar en los mercados o en otros ámbitos, que configuran el proceso económico, alcanzando a todas las unidades, sectores, actividades, transacciones, bienes, servicios o derechos involucrados en los procesos de producción, distribución y uso del ingreso y acumulación. Los mismos conceptos, definiciones y clasificaciones, son aplicables a todas las cuentas y subcuentas, y resultan válidos para todas y cada una de estas unidades o sectores, incluido el gobierno.

*iv. Fundamentos*

La estructura conceptual del SCN se basa en las relaciones

macroeconómicas fundamentales, que alcanzan a todos los flujos y stocks de la economía. Estas relaciones reflejan principios económicos y constituyen el fundamento lógico del sistema, determinando su estructura.

La consistencia teórica que aporta la teoría macroeconómica se apoya así en principios y prácticas de la contabilidad empresarial (principio de partida doble) para asegurar la coherencia del sistema.

En el Anexo 1 se exponen las principales relaciones macroeconómicas que sustentan el SCN. En tanto que, en el Anexo 2, se presentan las definiciones de algunos de los principales agregados económicos y conceptos comúnmente utilizados en este sistema.

#### *v. Utilidad, flexibilidad*

La información que brinda el SCN es útil en diferentes contextos económicos, políticos y sociales, ya que se ha procurado su adaptabilidad a distintos modelos económicos, siempre que éstos se sustenten en los conceptos básicos y la definición de los agregados y las relaciones que fundamentan este sistema. Mantiene su validez en diversas estructuras económicas, y en países de diverso grado de desarrollo. Por estas razones posibilita la comparación entre países.

Aunque acepta un grado de flexibilidad para recoger y expresar las variantes que se observan entre países, se destaca que la coherencia debe prevalecer, respetando los principios generales del marco central. Es factible contemplar situaciones especiales, o bien desarrollar un mayor grado de análisis, detallando o adicionando información, o bien reordenar los resultados, pero sin forzar los criterios generales que fundamentan al SCN.

#### *vi. Clasificaciones*

El SCN prevé cinco clasificaciones que permiten identificar los elementos relevantes de las transacciones para su adecuada tipificación.

- Unidades y sectores institucionales (¿quién?)
- Transacciones y otros flujos (¿qué?)
- Activos y pasivos (¿qué stocks?)

- Actividades, establecimientos, productos (¿aspectos específicos de quién? ¿y qué?)
- Finalidades (¿para qué?)

Aunque en el Anexo 3 se consignan resumidamente estas clasificaciones, a los fines de este estudio se señalan los aspectos más salientes de algunas clasificaciones.

### *Sectorización de la economía*

En el marco del SCN se denomina unidades institucionales (UI) a los sujetos de las transacciones, es decir, a aquellos entes que tienen capacidad para ser titulares de activos, contraer pasivos, y realizar en nombre propio actividades económicas y transacciones con otras unidades. Son, también, centros de decisión.

Las UI residentes agrupadas según sus funciones, comportamiento y objetivos, conforman los cinco sectores institucionales que totalizan la economía:

- 1 Sociedades no financieras: UI dedicadas a la producción de bienes y servicios no financieros de mercado.
- 2 Sociedades financieras: UI dedicadas básicamente a la intermediación financiera.
- 3 Gobierno general: UI que cumpliendo con sus responsabilidades políticas, y con su rol de regulación económica, producen principalmente servicios (y también bienes) no de mercado para el consumo individual o colectivo y redistribuyen el ingreso y la riqueza.
- 4 Instituciones sin fines de lucro que sirven a los hogares (IFSLSH): entidades dedicadas principalmente a la producción de servicios no de mercado para los hogares y cuyos recursos principales son las contribuciones voluntarias de los hogares.
- 5 Hogares: consisten en un individuo o un grupo de individuos cuyas funciones principales son la oferta de mano de obra, el consumo final.

Al prevalecer el criterio de agrupación fundado en actividades y funciones homogéneas, en este contexto el sector público puede contener UI de distintos sectores institucionales.

## b. Transacciones y otros flujos

Dado que el SCN procura recoger la totalidad de las corrientes económicas reales y financieras que se producen en una economía en un periodo determinado, deben registrarse todas las transacciones: sean éstas monetarias, es decir, valoradas directamente en términos monetarios (las que a su vez pueden ser con contrapartida o sin contrapartida, como una donación, por ejemplo), y las no monetarias (trueque, pagos en especie, etc.), entre las que se incluyen también las transacciones intraunidad (es decir, cuando la misma UI interviene ejerciendo dos roles económicos diferenciados, por ejemplo, produciendo bienes para su propio consumo).

Asimismo, deben considerarse los otros flujos, incluyendo aquellos que supongan variaciones en el volumen de los activos (expropiaciones sin una adecuada compensación, u otros hechos no económicos, como los desastres naturales o las guerras, que extinguen activos económicos o que los incorporan); y también las ganancias o pérdidas por tenencia (modificaciones en el valor de los activos o pasivos puede variar debido a cambios en el nivel o estructura de los precios).

Por lo tanto, todas las transacciones y los restantes flujos, observables o no, monetarios o no monetarios, con contraprestación o sin ella, entre dos unidades o intraunidad, cualquiera sea su naturaleza económica, serán considerados a los efectos de las cuentas nacionales, ya que afectan la riqueza y, por lo tanto, deben contabilizarse.

## c. Activos y pasivos

Los stocks se organizan diferenciando activos y pasivos, es decir, los componentes de los balances, que presentan stocks en un momento dado, de cada unidad, o cada sector o de la economía en su conjunto.

En el marco del SCN sólo se consideran aquellos activos que son de propiedad de alguna unidad, de manera que sus titulares pueden obtener beneficios económicos, ya sea manteniéndolos o usándolos en la actividad económica. En consecuencia, se considera que los bienes de consumo durables, el capital humano, la cultura y los recursos naturales que no

tienen capacidad de rendir beneficios a sus titulares exceden la frontera de los activos.

Por otra parte, los pasivos siempre constituyen activos financieros de otra unidad (acreedora). Dicho de otra manera, los activos financieros constituyen derechos frente a terceros. En este contexto, una medida del patrimonio neto de una entidad está dado por la suma de sus activos no financieros más sus activos financieros “netos” (netos de pasivos).

### *Unidades de producción y productos*

Las UI pueden producir distintos tipos de bienes y servicios, es decir, productos que son el resultado del proceso de producción llevado a cabo por dichas unidades.

El SCN brinda una clasificación de industrias<sup>1</sup> y de productos<sup>2</sup>, que, como se verá más adelante, pueden servir de base (muchos países adoptan estos criterios) a clasificaciones presupuestarias (programáticas, y por objeto). Esta clasificación permite identificar las actividades productivas consideradas en las áreas educación, salud, y otros servicios sociales en el contexto del SCN.

#### d. Finalidades

La finalidad o función se relaciona con el objetivo o finalidad que persigue, o con el tipo de necesidad que se trata de satisfacer. El SCN prevé una clasificación especial para el gobierno, ya que casi todos sus gastos pueden clasificarse según su finalidad o función (a excepción de las transacciones sobre derechos financieros y los intereses de la deuda pública). Esta clasificación, compatible con los restantes clasificadores del SCN, es de suma importancia.

#### *vii. Agregación y consolidación*

El SCN recomienda el registro bruto de las transacciones, es

<sup>1</sup> Clasificación Industrial Internacional Uniforme de todas las actividades económicas (CIIU revisión 3).

<sup>2</sup> Clasificación Central de Productos (CPC).



decir, muestra las partidas por todo su valor, sin consolidaciones. Dado que la consolidación supone la eliminación de flujos entre unidades, este procedimiento conllevaría una subestimación y distorsión de los agregados.

#### *viii. Momentos de registro*

En este contexto interesa el efecto económico de las transacciones, por lo que éstas deben registrarse en el momento en que se produce el devengado (criterio contable), es decir, cuando el valor económico (derechos, obligaciones, etc.) se crea, modifica, transfiere, intercambia o extingue. Este criterio es de aplicación tanto para las entradas, o fuentes, como para las salidas, aplicaciones o usos.

#### *ix. Criterios generales de valuación*

El criterio general postulado por el SCN es que las transacciones se valoran al precio real acordado por los agentes de la transacción, es decir, los precios de mercado son la referencia básica para la valuación<sup>3</sup>. Sin embargo, se contemplan criterios específicos, según sea el tipo de bienes o servicios, o las UIs intervinientes, y según las condiciones en que se producen los flujos. Más adelante se reseñan pautas aplicables para el gobierno y sus fundamentos.

#### *x. Estructura general del sistema*

El SCN está conformado por un conjunto coherente, sistemático e integrado de cuentas macroeconómicas, balances y cuadros, basados en definiciones, clasificaciones y reglas contables aceptadas internacionalmente.

El SCN está constituido por la síntesis del denominado marco central integrado, las cuentas de oferta y las cuentas satélite. Éstas últimas son cuentas semi-integradas al marco central que permiten analizar ciertas áreas de la actividad económica, destacándolos o detallándolos, exponiendo elementos que quedan "escondidos" en las cuentas del marco central, por ejemplo, temas vinculados a la salud o el medio

<sup>3</sup> El manual incluye precisiones respecto a la valuación de ciertos agregados, que se han desestimado en esta instancia.

ambiente, tal como se comentará más adelante. Admiten una mayor flexibilidad, y pueden ser definidas, respetando los fundamentos teóricos del SCN, de acuerdo a necesidades u objetivos propios de los países.

Cada cuenta del marco central se refiere a aspectos específicos de la actividad económica: producción, generación, distribución, redistribución o utilización del ingreso, y permite determinar los elementos relevantes en esa área.

En el Anexo 4 se expone un diagrama simplificado del marco central, en el que se aprecian los flujos entre cuentas y su incidencia en los stocks de activos y pasivos de la economía en su conjunto.

Muy sintéticamente, se comenta el contenido de las principales cuentas:

1. Cuentas corrientes: desagregan aspectos de las transacciones corrientes que tienen lugar entre los distintos sectores institucionales residentes, para reflejar el comercio internacional y la producción de bienes y servicios, la generación de ingresos en el proceso productivo, su distribución y redistribución entre las unidades institucionales y la utilización para fines de consumo o ahorro. Comprende:

2. Cuentas de acumulación: registran aquellos flujos que afectan la cantidad y valor de los activos y pasivos en un periodo determinado. Se desagrega en:

2.1. *Cuenta de producción*: cuánto, qué se ha producido y por quiénes;

2.2. *Cuentas de distribución y utilización del ingreso*: cómo se ha distribuido y asignado ese Ingreso, esa riqueza generada;

2.3. *Cuenta de capital*: en qué medida y por qué razones se produjeron modificaciones en los activos reales, registrando la formación bruta de capital fijo, la variación de existencias y el consumo de capital fijo, entre otros;

2.4. *Cuenta financiera*: en qué medida y por qué motivos se produjeron modificaciones en los activos de activos financieros y pasivos;

2.5. *Cuenta otras variaciones de activos*: refleja aquellos cambios en los componentes del patrimonio debidos a hechos

económicos no computables como transacciones, ya sea por interacciones entre las UI y la naturaleza, acontecimientos excepcionales o imprevistos, o cambios en las clasificaciones de activos o pasivos, o bien por variaciones nominales en el precio o en el valor monetario de activos o pasivos como resultado de las variaciones en el nivel o la estructura de precios.

3. Balances: este conjunto de cuentas permite la integración completa del sistema, posibilita el análisis detallado del nivel y composición de la riqueza nacional y de sus variaciones. Muestra el total de activos y pasivos que integran el patrimonio a una fecha determinada.



Hasta aquí se han resumido los principios y criterios generales que brindan el marco teórico conceptual básico del SCN, aplicables a todas las unidades y sectores que participan del proceso productivo. Seguidamente se profundizará en los aspectos específicos de la actividad gubernamental. Para ello se analizará la definición de gobierno que adopta el SCN, y los efectos macroeconómicos de su actividad.

## **2. El gobierno general y el sector público en el marco del SCN**

### **a. Caracterización**

Como se ha visto, el SCN adopta un criterio económico y funcional para sectorizar la economía, por lo que le reconoce funciones específicas a las UI que conforman el gobierno.

#### *i. Gobierno*

En el marco del SCN, el sector del gobierno general está conformado por las unidades de los distintos niveles de gobierno (central o nacional, estatal o provincial, y local o municipal), junto con los fondos de seguridad social de carácter obligatorio y controlados por dichas unidades, financiados con fondos presupuestarios o extrapresupuestarios, cuyas funciones principales incluyen el suministro de bienes y servicios indi-

viduales y colectivos, no de mercado<sup>4</sup>, a los hogares y a la comunidad, que financian dicha provisión con ingresos tributarios o de otra clase. También pueden dedicarse por sí mismas a la producción no de mercado y a la distribución y redistribución del ingreso y la riqueza mediante impuestos y otras transferencias.

Todas estas unidades se caracterizan por ser creadas mediante procedimientos políticos, y están dotadas de poder legislativo, ejecutivo o judicial sobre otras UI. En todos los casos, existe un factor de decisión política en la determinación de sus funciones.

En suma, al definir el alcance del sector gobierno en el marco del SCN, prima el criterio de función sobre el criterio de propiedad, o sobre criterios legales. Interesan las funciones desarrolladas por las unidades y su forma de operar más que la titularidad de esas unidades, por lo que se excluyen aquellas que están constituidas como sociedades, aun cuando pertenezcan o estén controladas por el gobierno. Tampoco inciden consideraciones de índole presupuestaria.

## *ii. Sector público*

Aunque el sector público no constituye un sector específico para el SCN, debido a la heterogeneidad que, desde el punto de vista económico, pueden tener las unidades que lo integran, se reconoce que, para ciertos fines analíticos, interesa dirigir la atención al nivel de decisión a que responden, previéndose la posibilidad de elaborar cuentas de ese sector.

### **b. Actividad económica del gobierno**

El gobierno actúa en la economía, básicamente, en dos formas. En el campo de las transacciones económicas, ya sea en aspectos relacionados con la oferta y la demanda (compra, consume, transfiere, vende, o produce bienes y servicios); o ejerciendo una función redistributiva de ingresos (recaudación de impuestos, captación y asignación de recursos); o bien interviniendo en los mercados monetario, financiero y cambiario. La

<sup>4</sup> Es decir, el suministro de bienes y servicios en forma gratuita o a un precio no representativo de su valor real.

otra forma de acción es más indirecta y corresponde al ejercicio de su facultad de dictar normas y regular la actividad de otros sectores, con objetivos de índole social o económica.

Sin pretender ahondar en el análisis económico de las acciones del gobierno, puede señalarse que, en materia de transacciones económicas, el gobierno demanda bienes y servicios para aplicarlos al logro de sus objetivos de política. Esa demanda requiere ser satisfecha por otros sectores, estimulando la producción de esos bienes y servicios. En este sentido, el gobierno actúa demandando (gastando), consumiendo bienes y servicios, produciendo y suministrando bienes y servicios a otras UI. En estos casos su actividad se refleja en las cuentas corrientes del SCN. También demanda bienes y servicios para destinarlos a la formación de capital (inversión pública), por lo que también gasta, pero con un destino final distinto, que se registra en las cuentas de acumulación.

Por su parte, sus funciones redistributivas se registran en las cuentas corrientes, específicamente en las cuentas de distribución y utilización del ingreso. Mediante la recaudación impositiva se nutre de fondos que sustentarán determinados gastos o prestaciones orientados a sectores específicos de la sociedad. También efectúa transferencias en efectivo o en especie a otros sectores, que "mejoran" el ingreso disponible de los beneficiarios.

Estas actividades, aun presentadas de manera sintética y simplificada<sup>5</sup>, dan cuenta de la variada repercusión de las acciones del gobierno en una economía. A continuación se comentarán algunos aspectos específicos sobre la medición de la actividad del gobierno en este contexto.

### c. Producción, producto, servicios y otros conceptos

Aunque muchos términos son similares, conviene precisar la definición de ciertos agregados en el contexto del SCN para

<sup>5</sup> Sólo se presenta un esbozo de las repercusiones más directas en las cuentas mencionadas. También hay acciones que se reflejan directamente en la cuenta financiera, relacionados con la modalidad que se adopte para solventar sus erogaciones, su déficit, y con las políticas de financiamiento que se adopten, siempre en referencia a flujos.

establecer las coincidencias y discrepancias que pueden existir respecto a la terminología y conceptos utilizados en las cuentas presupuestarias, a fin de evitar errores de interpretación. Dado que en el SCN las definiciones se aplican a todos los sectores, en primera instancia se dan las definiciones generales, para luego comentar elementos particulares del gobierno.

En general, la producción económica se define como una actividad realizada bajo el control y la responsabilidad de una UI que utiliza insumos de mano de obra, capital y servicios para obtener otros bienes o servicios. Aunque, en general, los bienes y servicios son producidos para su venta en el mercado a precios económicamente significativos, corresponde analizar los criterios que rigen en caso de referir a la producción del gobierno.

*i. Producción del gobierno; Características y valoración*

En razón de sus funciones, el grueso de la producción del gobierno no es de mercado, es decir, se trata de bienes y servicios individuales o colectivos, suministrados gratuitamente, o a precios que no son económicamente significativos<sup>6</sup>, a otras UI o a la comunidad en su conjunto.

Se estima que, en la práctica, todos los bienes y la mayoría de los servicios son individuales, es decir, que su adquisición y consumo por parte de un hogar o individuo, sólo beneficia a ese hogar o individuo. En el marco del SCN, los servicios individuales, cuando son suministrados gratuitamente, se identifican como transferencias en especie.

En cambio, los servicios de consumo colectivo se brindan a todos los miembros de la comunidad o a todos los miembros de una porción particular de la misma. Pueden ser adquiridos o consumidos por todos los miembros de esa comunidad o sector, sin necesidad de ninguna acción por parte de ellos (ejemplos: administración pública y seguridad). Por su natu-

<sup>6</sup> Se considera que un precio es no significativo económicamente cuando influye en absoluto o muy poco en la cantidad que el productor está dispuesto a ofrecer. Puede ser que se fije un precio nulo o no significativo económicamente porque sea técnicamente imposible cobrar dicho precio, o bien porque es fruto de una decisión de política social.

raleza no pueden venderse en el mercado, y se financian por medio de tributos u otros recursos.

En estos casos, al no haber un pago explícito por los servicios prestados o los bienes provistos, no resulta factible determinar un valor contable de producción.

El criterio general del SCN es que, en ausencia de transacciones de mercado, la valoración se hace de acuerdo con los costos incurridos. Considerando, además, que el gobierno no persigue un lucro (por lo que se supone que el excedente de explotación es nulo), la producción del gobierno se valora por los costos incurridos, es decir, la suma de: consumo intermedio; remuneración de los asalariados y consumo de capital fijo. Este criterio es de carácter general, en cualquier contexto.

El valor agregado, por lo tanto, es equivalente a la remuneración de los asalariados, que representa el valor adicionado a los bienes y servicios y el consumo de capital fijo<sup>7</sup>.

Desde otra perspectiva, dado que el producto es el resultado final de la actividad productiva, el producto generado por el gobierno (y por cualquiera o todos los sectores) puede desagregarse por rama de actividad, aplicando la clasificación CIIU.

#### *ii. Gastos, consumo e inversión*

En este contexto, se define al gasto como los montos que los compradores pagan o convienen pagar a los vendedores a cambio de los bienes o servicios que éstos suministran a los compradores o a otras UI designadas por ellos, pudiendo clasificarse como consumo o inversión, según sea el destino final, o por finalidad, según sea el tipo de objetivo o necesidad que trate de satisfacerse.

#### **d. Consumo e inversión**

Se considera al consumo como una actividad en que las UI utilizan bienes o servicios. Pero deben distinguirse entre dos tipos de consumo: el consumo intermedio y el consumo final. El primero consiste de insumos utilizados en los procesos de produc-

<sup>7</sup> En la práctica es de difícil cálculo debido a las carencias informativas que, por lo general, suele haber en materia de inventario y valuación de activos fijos.

ción que se consumen dentro del período contable. El consumo final, en cambio, comprende bienes y servicios utilizados por los hogares individuales o por la comunidad para satisfacer sus deseos o necesidades, individual o colectivamente.

El gobierno demanda bienes y servicios para consumo final, pero, según sea el tipo de bienes y servicios esos gastos reciben distinto tratamiento.

En cambio, la formación de capital fijo (inversión) la realizan las UI en su rol de productores, y se define como el valor de las adquisiciones menos las disposiciones de activos fijos, es decir, aquellos activos no financieros producidos (por ejemplo, maquinarias, equipos, etc.) que se utilizan repetida o continuamente en la producción durante más de un periodo contable<sup>8</sup>. Se incluyen las transferencias de capital (que suponen una redistribución de la riqueza).

Desde esta perspectiva, el gobierno demanda bienes y servicios para distintos usos, es decir, para ser aplicados a la producción de otros bienes y servicios (consumo Intermedio), para consumo final, o para ser aplicados a la formación de capital. En el caso del gobierno, el tratamiento de determinados gastos como consumo o inversión no afecta el monto del PIB, pero si incide en los balances, es decir, en la determinación de los stocks al cierre del periodo.

#### e. Gasto en consumo final y consumo final efectivo

Todos los gastos efectivos o imputados por prestar gratuitamente a la comunidad servicios colectivos (administración pública, defensa, justicia, etc.) se consideran Consumo Final Efectivo del Gobierno.

En tanto que los gastos en bienes o servicios que se proporcionan gratuitamente o a precios económicamente no significativos a hogares individuales, aunque forman parte del gasto en consumo del gobierno, se consideran Consumo Final Efectivo de los Hogares y de las ISFLSH.

<sup>8</sup> De aquí se toma la expresión "de capital" para referirse a aquellas transacciones (adquisiciones, transferencias, etc.) que se efectúan con este objetivo.



#### f. Gasto final del gobierno

En el contexto de las cuentas nacionales, se considera que el gasto final se compone del gasto en consumo final más la formación bruta de capital.

#### g. Suministro de bienes y servicios individuales y colectivos

Desde el punto de vista de las cuentas nacionales el registro de estas actividades se diferencia según los tipos de bienes y servicios prestados.

Si se trata de la provisión gratuita de un servicio de consumo individual, por ejemplo la enseñanza, se registra la producción de tales servicios por parte del gobierno a sus costos. Esos servicios son provistos bajo la forma de transferencias sociales en especie a los hogares, quienes los reciben y consumen simultáneamente. Siendo imputado a esos hogares el consumo efectivo.

Si, en cambio, se trata de una UG que adquiere un bien o un servicio (por ejemplo un medicamento), de un productor de mercado para luego suministrarlo gratuitamente a un hogar, el registro en las cuentas nacionales es diferente. La producción se imputa al productor, y no al gobierno. Se registra el suministro como una transferencia en especie a los hogares, a quienes se les imputa el consumo.



De lo expuesto puede extractarse que, desde el punto de vista de las Cuentas Nacionales, la actividad gubernamental se refleja en forma variada en los agregados económicos, según sea el destino, el tipo de bienes o servicios, los activos y pasivos involucrados, la existencia o no de contraprestación. No todos los gastos se reflejan en la producción, y no todos los gastos se consideran consumo del gobierno. Por lo tanto, a la hora de establecer relaciones y efectuar comparaciones de datos emergentes de distintos sistemas, deben tenerse presente estas consideraciones.

### **3. El presupuesto público**

Considerando la magnitud, variable, pero siempre importante, del gobierno en la economía, su incidencia en la determinación del grado de confiabilidad general promedio de la información estadística que brindan las cuentas nacionales es muy importante.

En consecuencia, considerando que el presupuesto público es, entre otras cosas, el instrumento que materializa las acciones económicas directas que el gobierno llevará a cabo en un periodo determinado en pos de sus objetivos de política, y que, además, requiere que la información sobre su ejecución se ajuste a ciertas pautas y criterios que le otorgan confiabilidad, se concluye la importancia que el mismo reviste en materia de política económica y como fuente de información para estas estadísticas, indispensables en la toma de decisiones.

La relación que existe entre presupuesto público y cuentas nacionales es estrecha y permanente, y de doble dirección. Por un lado, la información que brindan las cuentas nacionales sobre los agregados macroeconómicos es tenida en cuenta por las autoridades para determinar, junto a otros elementos, sus objetivos y establecer las acciones económicas a llevar a cabo en el período. La ejecución de ese presupuesto generará inputs para su seguimiento y eventual ajuste y también para la elaboración de las cuentas nacionales de ese período y sus proyecciones. Siendo éstos a su vez contemplados para la formulación de futuros presupuestos.

Sin embargo, debe remarcarse que los objetivos del Presupuesto se diferencian de los objetivos del SCN, y, por lo tanto, la información que brindan las cuentas presupuestarias difiere de la que se obtiene de las cuentas nacionales. Por lo tanto, aun cuando se trate de comparar datos y agregados del gobierno, deben tenerse presente las diferencias existentes entre ambos esquemas de presentación de datos.

Objetivos distintos determinan criterios, alcances, metodologías y salidas distintas, que deben guardar una cierta compatibilidad y consistencia, pero que no tienen que ser coincidentes.

Lograr un presupuesto público consistente con los criterios que guían la elaboración de las cuentas nacionales es, por lo

tanto, un elemento que favorecería la calidad de la información y también de la gestión, pero debe atenderse en forma simultánea con los objetivos propios del presupuesto.

Su cobertura institucional, el alcance de las operaciones incluidas, las características de sus clasificaciones, las pautas que regulan su ejecución (integridad, modalidades, momento y frecuencia de registro, etc.) serán algunos de los elementos más importantes a tener en cuenta, ya no sólo para asegurar la adecuada ejecución del mismo, sino para que la información que brinden las cuentas presupuestarias resulte útil, consistente, confiable y oportuna, como para contar con una base de datos macroeconómicos consistente para la elaboración de las políticas públicas y para analizar el comportamiento de las variables.

En la actualidad, observando la situación de diversos países y niveles de gobierno en esta materia, se advierten dispares grados de afinidad con los criterios propuestos por el SCN. Si bien existe una corriente que alienta la adopción de criterios estandarizados, en pos de una mayor homogeneidad y transparencia, el realismo parece indicar que la uniformidad de criterios será muy difícil de lograr, ya que factores políticos, institucionales y administrativos inciden en la formulación presupuestaria. Son sistemas distintos para objetivos distintos. Sin embargo, el conocimiento de los principios teóricos y los aspectos metodológicos del SCN facilita la determinación de los puntos clave para armonizar la información, estableciendo las causas de disidencia y las posibles vías de solución.

Muchas veces el desconocimiento de la terminología, los fundamentos o los aspectos metodológicos y conceptuales de los estados financieros y económicos conducen a juicios equivocados, suponiendo "incorrecto" lo que simplemente es "distinto".

Por otra parte, términos que tradicionalmente (y casi por costumbre) se han considerado sinónimos, no lo son; presupuestario no es sinónimo de gubernamental; ni gubernamental de público; y tampoco de estatal. Por ejemplo, no todas las entidades estatales están incluidas en el Presupuesto; ni éstas se corresponden con la definición de unidades gubernamentales del SCN; el presupuesto público puede incluir algunas que no lo sean, o excluir otras que así sean consideradas por ese sistema.

El presupuesto revela las fuentes y la asignación de recursos que se prevén efectuar en un período determinado, a efectos de lograr ciertos objetivos en materia económica y social, clasificándolos de manera tal que permitan analizar no sólo su incidencia económica y social, sino también la determinación de responsabilidades y los aspectos relativos a la gestión, estimando qué actividades deberán llevarse a cabo y los recursos necesarios. Las cuentas presupuestarias registran la efectiva ejecución de esas previsiones. En todos los casos será necesario fijar indicadores que permitan determinar no sólo la eficiente asignación y gestión de los recursos, sino también la eficacia (si se concretaron las acciones previstas), y su efectividad (es decir, si esas acciones conllevaron el logro de los objetivos previstos). Según se ha visto, el SCN persigue objetivos diversos, si bien compatibles en ciertos aspectos.

No obstante, cuando se trata de analizar la información presupuestaria a fin de integrarla al SCN, deben contemplarse aspectos y particularidades referidos a:

1. cobertura institucional,
2. operaciones incluidas (y las excluidas),
3. criterios de clasificación de las operaciones,
4. momento de registro (ejecución),
5. criterios de valoración,
6. criterios de agregación / consolidación.

En todos estos casos debe, además, analizarse la continuidad en sucesivos ejercicios de estos criterios. Todos ellos son elementos clave para analizar la compatibilidad de los informes presupuestarios con las estadísticas y su consistencia y coherencia.

Desde el punto del presupuesto público el suministro de bienes y servicios por parte del gobierno se refleja, por sus costos, por el lado de las erogaciones. Las clasificaciones por objeto del gasto indican en qué se gasta, en tanto que las clasificaciones funcional y programática dan cuenta de para qué y cuáles actividades se desarrollarán con ese objetivo, respectivamente. El análisis cruzado de tales clasificaciones permitiría determinar la correspondencia primaria entre gastos presupuestados y su incidencia en las cuentas económicas. Sin

embargo, esta vinculación aparentemente directa se dificulta por razones prácticas y metodológicas.



Hasta aquí se han analizado muy brevemente los criterios generales y específicos que el SCN propone para la medición de los distintos agregados y para la actividad gubernamental en particular. Habiendo, asimismo, considerado la importancia e incidencia de las cuentas presupuestarias en la elaboración de las Cuentas Nacionales, corresponde comentar los aspectos particulares que supone la elaboración de esas cuentas en materia de educación, salud y otros servicios sociales.

### **III. Servicios de educación, salud y otros servicios sociales**

Aunque para la medición de estos servicios en el marco del SCN rigen los mismos criterios ya expresados, caben algunas precisiones para estos servicios.

#### **1. Servicios de enseñanza, salud y otros servicios sociales**

##### **a. Tipos de servicios**

En general se considera que los servicios de salud y enseñanza son servicios de consumo individual. No obstante, deben tratarse como colectivos cuando se refieren a la formulación y administración de las políticas gubernamentales; fijación y aplicación de normas públicas; regulación, habilitación, supervisión de los productores.

En consecuencia, todos los gastos de los ministerios de Salud y Educación se computan como colectivos, ya que se refieren a asuntos de política, regulación y normas de carácter general.

En cambio, cualquier gasto general relativo a la administración o funcionamiento de hospitales, colegios, o instituciones análogas, debe considerarse individual. Y si un grupo de

instituciones posee una unidad central que centraliza determinadas operaciones (compras, por ejemplo) esos gastos deben distribuirse entre todas las unidades usuarias.

#### b. Salud y enseñanza desde el punto de vista del gasto

La clasificación por funciones del gobierno del SCN (Anexo 3), ayuda a distinguir en el gasto del gobierno entre bienes y servicios individuales y colectivos.

Se consideran gastos en servicios individuales los siguientes (excepto los vinculados a la administración general, regulación, investigación):

- 1 Enseñanza
- 2 Salud
- 3 Seguridad social y Asistencia social
- 4 Deportes y Recreación
- 5 Cultura

Y cuando son importantes:

- 1 Prestación de servicios de vivienda (parcial)
- 2 Recolección de basura de los hogares (parcial)
- 3 Explotación del sistema de transportes (parcial)

#### c. Salud y enseñanza como actividades productivas

En el Anexo 5 se consigna la apertura y descripción de los servicios de enseñanza, salud y otros servicios sociales de acuerdo a la clasificación CIIU.

En este caso, si se pretende enfrentar el criterio presupuestario con el de las cuentas nacionales, además de considerar las diferencias de cobertura y alcance que se derivan de esas definiciones, se deben considerar los criterios de medición y valuación del producto.

#### d. Salud y enseñanza desde el punto de vista presupuestario

Aquí no es fácil formular postulados, pues cada país, cada nivel de gobierno adopta sus normas y criterios para la definición y elaboración de sus presupuestos.

Ya se han citado algunos de los aspectos a considerar cuando se pretende analizar la manera en que las cifras que surgen del presupuesto se integran a los criterios que sustentan los informes de las cuentas nacionales.

Dado que cada país adopta criterios propios para las clasificaciones presupuestarias, sólo puede indicarse que resulta necesario analizar comparativamente el contenido y alcance de las definiciones en sendos esquemas a fin de asegurar la consistencia de las comparaciones.

En la elaboración del presupuesto público muchas veces prima un criterio institucional en la asignación de funciones y, por ende, de recursos, en pos de objetivos de delimitación de responsabilidades y rendición de cuentas. Criterios administrativos y políticos, más que económicos, rigen las atribuciones para la gestión y los medios necesarios para darles cumplimiento.

Ambos objetivos no son incompatibles si se logra la articulación y compatibilización de los clasificadores institucionales, funcionales y programáticos. En este sentido, es necesario contemplar la consistencia de las definiciones funcionales y programáticas a fin de discriminar la función económica del funcionario o institución que la ejecuta.

Cabe destacar que en algunos países se han diseñado clasificadores "económicos" que intentan recoger los principios del SCN. En Argentina, por ejemplo, estas clasificaciones combinan los atributos y categorías de objeto, función, programas y actividad para determinar la incidencia económica de las operaciones. Sin embargo, no sólo debe llegarse a un nivel de detalle bastante exhaustivo para establecer las correspondencias y detectar actividades encubiertas o escondidas (actividades de enseñanza ocultas en programas de salud, o de defensa, por ejemplo), sino que debe analizarse la coherencia intertemporal de las mismas.

## **2. Salud, enseñanza y otros servicios sociales: límites de la medición en el SCN**

En este apartado se examinarán las características y alcances de las mediciones del SCN en general y en lo referente a servicios sociales en especial, es decir, cómo se encara su análi-

sis, lo contenido en estas mediciones, y por último, los aspectos no contemplados en las mismas.

Como se ha comentado, el marco central de las cuentas nacionales brinda información económica sobre los agregados referidos a esos servicios, según sea el aspecto considerado:

1) Desde el punto de vista de la producción, permitiendo discriminar el producto por actividad, o analizar los componentes del valor agregado, o del ingreso generado.

2) Desde el punto de vista del gasto, pueden clasificarse todas las transacciones efectuadas por el gobierno con esas finalidades específicas. En cuanto a su destino final, el gasto puede categorizarse como inversión o consumo. Si es consumo, según el tipo de bienes y servicios, puede a su vez distinguirse en consumo efectivo del gobierno, o consumo efectivo de otros sectores, que también se muestran como transferencias sociales en especie. Además, pueden analizarse aspectos relativos a la financiación, que no han sido explicados en este trabajo.

#### a. Limitaciones

De los criterios y fundamentos del SCN se derivan algunas de las limitaciones que presenta este sistema.

A todos estos agregados, cuando el gobierno es la UI productora, se aplican criterios de valoración similares a los de todos los bienes y servicios no de mercado, es decir, por sus costos.

Aunque en el caso específico del gobierno, los servicios proporcionados se valorizan por sus costos, es importante señalar que, en este contexto, si bien valor y precio no son sinónimos, están íntimamente vinculados. En general, la valoración que hace el SCN de un bien o servicio homogéneo consiste en multiplicar el precio (o valor unitario) por la cantidad producida, lo que permite determinar los valores corrientes. Este principio tiene diversas limitaciones e implicancias.

Por un lado, las variaciones en el tiempo de los valores corrientes pueden deberse a dos causas: variaciones de precio y de volumen. Neutralizando los efectos de las variaciones de precio se obtienen valores a precios constantes, que expresan los agregados en términos de volumen. En el caso de los servicios analizados, los valores constantes remiten a los costos incurridos y sus variaciones, es decir, permiten determinar



los volúmenes de insumos (fundamentalmente trabajo) en distintos momentos.

En los servicios colectivos la medición de índices de volumen es difícil, pues no es sencillo medir cantidades relativas de bienes y servicios producidos. Empero, en los casos de servicios de salud y enseñanza, prestados como transferencias a los hogares, los problemas son menores que para servicios como Administración Pública o Defensa.

Este tipo de análisis permite estimar la productividad de cada periodo. En este punto merece subrayarse la importancia de contar con indicadores de empleo y de escalafones adecuados, es decir, que permitan establecer correctamente, no solamente el número de empleados, sino su categorización de manera consistente con el tipo de servicios prestados.

En el contexto del SCN, la valoración no remite a una ponderación de las cualidades, propiedades o la utilidad de los bienes o servicios. En general se postula que la calidad es un elemento que depende de muchos y variados factores, por lo que resulta controvertida la determinación de parámetros de calidad que puedan ser estimados objetiva y correctamente.

En este marco conceptual no se plantea como objetivo la medición del bienestar, sino la medición de la actividad productiva global. Se parte del supuesto de que en una economía de mercado el precio se utiliza para *valorar* los bienes y servicios y refleja los costos relativos de producción y los beneficios o utilidades relativas que se derivan de su uso, en la producción o en el consumo. Sin embargo, el bienestar depende de otros, muy importantes, factores sociales, climáticos, etc., y de la ponderación que la sociedad haga de ellos.

No se introducen juicios de valor relativos a ciertos bienes y servicios en comparación con otros. Esto supone que se valoriza de la misma manera los servicios de defensa, educación, salud, o justicia.

Tampoco se computan las externalidades<sup>9</sup>. Se reconoce que estas externalidades pueden ser positivas (el efecto de la educación o la buena salud de la población), o negativas (como el efec-

<sup>9</sup> Cambios en el estado o circunstancias de unas UI provocados por acciones económicas de otras UI, sin el consentimiento de los afectados.

to de la contaminación, por ejemplo), pero el SCN funda este criterio de no incluirlas en el cálculo, en las dificultades existentes para asociar valores económicos significativos a las externalidades (que son operaciones no de mercado, no acordadas).

Como se ve, los criterios de valoración son acotados y conservadores, en el sentido de no incorporar indicadores o criterios que no se ajusten estrictamente a los principios fundamentales y a los objetivos del SCN, y que no sean objetivamente válidos en distintos contextos.

Sin perjuicio de ello, aun en el marco del SCN se plantean algunas cuestiones que conciernen específicamente a los servicios a los que se orienta el estudio.

Una de las cuestiones más frecuentes consiste en preguntarse si los gastos en salud y enseñanza deberían ser tratados como inversión en capital humano. Para tratar este punto corresponde examinar varios aspectos.

Desde un punto de vista teórico, aunque, según se expresa en el SCN, es innegable que la adquisición de conocimientos, habilidades y calificación técnica tiende a incrementar el potencial productivo de los bienes y servicios, pudiendo constituirse en una fuente de beneficios económicos futuros, se entiende que, aunque esos conocimientos son activos en un sentido amplio, no son activos fijos de acuerdo a la definición que el SCN hace de los mismos. Aquí cabe remitir a la distinción que se hace en el SCN de consumo e inversión.

Se recuerda que, en este marco, se computa como consumo a aquellas actividades en que las UI utilizan bienes y servicios, sea para consumo intermedio o final. En tanto que se considera la formación bruta de capital fijo como una actividad de aquellas UI que actúan como productores, y se determina por las adquisiciones menos las disposiciones de los activos fijos, es decir, aquellos que se utilizan repetida o continuamente en la producción durante varios períodos.

En consecuencia, en este contexto se estima que los servicios de enseñanza son consumidos por los estudiantes en el proceso educativo, es decir, que son adquiridos por los individuos. No pueden transferirse, ni figuran en los balances. Son, por lo tanto, difíciles de valorar. Las mismas consideraciones caben para la salud y otros servicios sociales. En ambos casos, y de acuerdo con las definiciones generales, quedan por

fuera de la frontera de la inversión. Aunque dan beneficios a largo plazo, puede acotarse que existen otros bienes y servicios que también poseen esa capacidad potencial, como los alimentos, la vivienda, por lo que este criterio debería extenderse a todos ellos.

Por otra parte, aunque el objetivo es medir la cantidad de servicios prestados, no debe confundirse el valor de esos servicios con los beneficios o utilidad que derivan de ellos.

La producción de servicios de salud no debe confundirse con la salud de la comunidad. Puede intentar medirse la producción de los servicios de salud para observar qué efecto tiene un incremento del gasto en la salud de la comunidad. Pero para ello se debería elaborar una medida del volumen de los servicios de salud que sea distinta de la sanidad propiamente dicha. Factores tales como los sistemas de saneamiento, la nutrición, la enseñanza, la contaminación, consumo de tabaco y alcohol, pueden ser mucho más importantes que la prestación de los servicios.

Por su parte, el nivel de los servicios de enseñanza es distinto al nivel de conocimiento o de capacidad de los miembros de la comunidad. Las cualidades de los docentes, ciertas condiciones materiales, el tiempo dedicado al estudio, las actividades, la motivación de los estudiantes, son factores claves en el proceso de aprendizaje.



A partir de estas consideraciones acerca de los aspectos contemplados y, por ende, de los excluidos en las estimaciones del marco central del SCN, que en general derivan de los principios sobre los que se sustenta dicho sistema, se advierte más claramente su utilidad y sus limitaciones. En este sentido, el propio SCN brinda algunas alternativas de medición que permiten salvar, en cierta medida, esas limitaciones.

### **3. Alternativas de medición en el SCN**

Hasta ahora se han comentado las características del marco central del SCN, que le otorgan las ventajas de una estructura contable integrada. Entre ellas, resulta totalmente abarca-

tivo y consistente dentro de la frontera de las actividades económicas incluidas; por lo que cada UI, transacción, producto y finalidad se registra unívocamente en las clasificaciones y cuentas del sistema. La contrapartida de estas ventajas son ciertas limitaciones respecto a la información que puede incluirse directamente en el marco central.

No obstante, según se señala en el propio SCN, éste no pretende que sus categorías y conceptos sean los únicos válidos en toda circunstancia, y reconoce que exigencias adicionales o diferentes obligan al desarrollo de categorías y conceptos complementarios o alternativos. En ese mismo marco se postulan extensiones que permiten el estudio de aspectos específicos de la vida económica, proponiéndose una cierta flexibilidad que, de todos modos, no permite cubrir simultáneamente enfoques contrapuestos que se aparten demasiado de sus criterios generales.

A continuación se resumen algunas de las alternativas propuestas.

#### a. Cuadros de oferta y utilización

##### *i. Matriz de insumo producto (MIP)*

Este modelo incluye un conjunto de cuadros que permiten apreciar las diversas transacciones de la economía que conforman el proceso productivo: la función del consumo, la función de la acumulación del capital físico, las ventas y las compras del exterior y la generación del ingreso. Los flujos de producto, particularmente los realizados interindustrialmente, así como la interrelación de la demanda y oferta intermedia y final, conforman el aspecto analítico central de este conjunto de cuadros o Modelo Insumo Producto.

Cabe destacar su importancia pues permite analizar en detalle (a nivel de producto): la oferta y la utilización, la generación del ingreso y de puestos de trabajo, y posibilita la determinación del cuadro de coeficientes de requerimientos directos (o de coeficientes técnicos), y el cuadro de coeficientes de requerimientos directos e indirectos, y los multiplicadores de empleo. De esta manera se puede apreciar la repercusión en la economía de las variaciones en la oferta o demanda de bienes o servicios involucrados en las prestaciones.

*ii. Matriz de utilización*

De manera sumamente sucinta puede señalarse que esta matriz describe la demanda de productos por cada tipo de usuario, ya sea intermedio o final. Muestra, por un lado, el destino de los productos, hacia la demanda intermedia (productos utilizados como insumos) o hacia la demanda final, por parte de las actividades económicas o de los demandantes finales. Asimismo, refleja la oferta de productos, la oferta de factores productivos utilizados por cada agente económico, que puede ser de origen nacional o extranjero (importaciones).

Es importante señalar que las actividades económicas generan productos principales (bienes característicos del sector) y productos secundarios (bienes típicos de otros sectores). Esta matriz permite, además, apreciar los costos necesarios para producir tanto los bienes principales de la actividad como los productos secundarios.

*iii. Matriz de gasto y financiamiento*

Determinados sectores, como el de salud, presentan rasgos distintivos en cuanto al financiamiento que lo diferencian del resto de las actividades productivas. Estas características están asociadas al particular modo de financiamiento de su producción.

Cuando los sistemas de financiamiento del sector tienden a ser muy complejos, incluyendo diversas instituciones y fuentes, se sugiere especialmente este análisis.

Esta matriz clasifica los bienes y servicios ofrecidos (los rubros del gasto) y los agentes financiadores (compradores) de los bienes y servicios. Esta agrupación permite diferenciar claramente los financiadores directos o primarios, los administradores de fondos o financiadores intermedios y los prestadores de servicios. Los datos para la construcción de esta Matriz surgen de la Matriz de Utilización, encontrándose estrechamente ligadas.



Si bien estas matrices permiten observar con un grado de detalle más profundo las relaciones de insumo producto de toda la economía en su conjunto, y del sector en especial que se quiera considerar, responden a los mismos criterios generales

y principios del SCN, proponiéndose presentaciones estandarizadas de los cuadros y matrices. En consecuencia, caben consideraciones similares a las ya vertidas respecto de sus alcances y limitaciones y su vinculación con las cuentas presupuestarias.

Sin embargo, debe puntualizarse la importancia que revise la correcta desagregación del gasto por objeto a los fines de la elaboración de la MIP. El grado de coherencia existente entre los clasificadores presupuestarios con la CCP, será un elemento que contribuirá no sólo a la facilidad de la elaboración de estas matrices, sino también a su consistencia y calidad.

#### b. Clasificaciones funcionales

En el SCN estas clasificaciones constituyen una alternativa para reclasificar ciertas transacciones de los distintos sectores. En el caso del gobierno, permite identificar las funciones (en el sentido de finalidades u objetivos) por las que el gobierno interviene en ciertas transacciones.

Para el caso del gobierno, el SCN sugiere que ésta sirve a tres objetivos:

- Distinguir entre servicios colectivos, bienes y servicios de consumo individual suministrados por el gobierno. Los bienes y servicios individuales se tratan como transferencias en especie, que restan del gasto del consumo del gobierno para obtener el consumo efectivo del gobierno, y se suman al gasto de consumo individual de los hogares para determinar el consumo individual efectivo de los hogares.
- Ofrecer estadísticas de interés especial: En el caso del gobierno, permite mostrar el gasto en “bienes preferentes” (como salud y enseñanza) así como en “bienes indeseables” (servicios de defensa o de prisiones y cárceles).
- Permitir la reestructuración de agregados claves del sistema para particulares tipos de análisis (como se comentará en referencia a las cuentas satélite).

La clasificación funcional del gobierno es aplicable tanto a las transacciones corrientes (como el gasto en consumo, las subvenciones y las transferencias corrientes), como a los gastos

de capital (la formación de capital y las transferencias de capital) y la adquisición de activos financieros. En el Anexo 6 se consigna la clasificación de gastos totales del gobierno por finalidades contenida en el SCN.

Cabe destacar que uno de los casos de difícil categorización lo constituyen los intereses de la deuda: no se pueden relacionar con la función o finalidad para la que se contrajo originalmente la deuda, por lo que probablemente deban asignarse a la función 14: "Gastos no clasificados por grupos principales".

### c. Cuentas satélite

#### i. Características

Las cuentas o sistemas satélite subrayan la necesidad de ampliar la capacidad analítica de la contabilidad nacional a determinadas áreas de interés social de una manera flexible y sin sobrecargar o distorsionar el sistema central. Ello posibilitará:

- Brindar información adicional, funcional o cruces sectoriales, sobre determinados aspectos sociales;
- Utilizar conceptos complementarios o alternativos, incluida la utilización de clasificaciones y marcos contables complementarios y alternativos, cuando se necesita introducir dimensiones adicionales en el marco conceptual de las cuentas nacionales;
- Ampliar la cobertura de los costos y beneficios de las actividades humanas;
- Ampliar el análisis de los datos mediante indicadores y agregados pertinentes;
- Vincular las fuentes y el análisis de datos físicos con el sistema contable monetario.

Estas características, aun en forma resumida, ponen de manifiesto funciones importantes del análisis y cuentas satélite.

Por una parte, las cuentas satélite están relacionadas con el marco central de las cuentas nacionales y a través de ellas con el cuerpo principal de las estadísticas económicas integradas. Por otra, al referirse más específicamente a un campo o tema dados, también están relacionadas con el sistema de información específico de ese campo o tema.

Asimismo, exigen una mejor integración de los datos monetarios y físicos y, dado que preservan su estrecha conexión con las cuentas centrales, facilitan el análisis de campos específicos en el contexto de las cuentas y el análisis macroeconómicos. Las cuentas satélite pueden, además, ayudar en varios campos a conectar entre sí los análisis de algunos de ellos; por consiguiente, pueden representar un doble papel, como herramientas de análisis y como instrumentos de coordinación estadística.

#### *ii. Tipos de análisis*

En general, pueden distinguirse dos tipos de análisis satélite en su relación con el marco central del SCN.

El primer tipo de análisis implica una reordenación de las clasificaciones centrales y la introducción de elementos complementarios que difieren del marco central conceptual sin que diverjan sustancialmente de los conceptos sobre los que éste se construye. Abarca en su mayor parte las cuentas específicas de ciertos campos, como los gastos en enseñanza, turismo y protección del medio ambiente. La introducción de su contenido en el marco central podría sobrecargarlo y no sería totalmente posible, por lo que al hacerlo en un marco contable específico, satélite, se incorporan márgenes adicionales de flexibilidad.

El segundo tipo de análisis satélite se basa en conceptos alternativos a los aplicados en el SCN. Puede introducirse una frontera de la producción diferente o conceptos ampliados de consumo y formación de capital, o ampliar el ámbito de los activos, o alterar la frontera entre fenómenos económicos y fenómenos naturales, en el sentido en que los cubre el marco central, o situar los vínculos entre el ingreso y la riqueza en el contexto de un concepto más amplio de la riqueza que incluya los activos naturales, etc. Generalmente, se utilizan varios conceptos alternativos al mismo tiempo. Este tipo de análisis puede implicar, lo mismo que el primero, cambios en las definiciones o clasificaciones, pero en éste se insiste más en los conceptos alternativos.

El segundo tipo de investigación es evidentemente más controvertido que el primero, pero es importante, pues permite ampliar los trabajos de cuentas nacionales más allá de lo que se



incluye, o quizá pueda incluirse, en el sistema central del SCN. Ofrece resultados útiles para el análisis económico y experimenta con nuevos conceptos y metodologías, naturalmente con un margen de libertad mucho mayor que el de los trabajos habituales de cuentas nacionales. Se han realizado diversos intentos con el fin de incluirlos, en parte o en su totalidad.

*iii. Cambios en los principales agregados presentados en el marco central*

Cuando el objetivo es centrar el análisis en un campo específico, como la salud o la enseñanza, puede requerirse la introducción de cambios en conceptos y agregados del marco central. Esto permitiría definir uno o dos agregados que posibilitan captar de una sola mirada la magnitud de los recursos que una economía está dedicando al campo en consideración. La suma del consumo colectivo, el consumo efectivo y la formación de capital correspondientes a la finalidad bajo estudio nos ofrecen la posibilidad de reunir la totalidad del gasto, de acuerdo a las características y efectos económicos del mismo.

Ejemplos de modificaciones directas en el ámbito de la enseñanza y salud son el aumento de la formación de capital fijo si se considera el capital humano como un activo económico.

En estos casos, cuando del consumo final en enseñanza y salud se trata, al menos parcialmente como formación de capital fijo, las correspondientes transacciones del marco central se reclasifican desde el consumo (principalmente final y parcialmente intermedio) hacia la formación de capital fijo, lo que da lugar a activos de capital humano.

Un tratamiento menos radical consiste en capitalizar sólo los gastos efectivos de enseñanza (y sólo parte de los gastos en salud) como activos intangibles, ampliando así el ámbito de estos últimos. La consecuencia inmediata es la ampliación del capital fijo y sus repercusiones.

*iv. Cuentas satélite con orientación funcional*

Cuando el objetivo es centrar la atención en un campo determinado para ofrecer una imagen completa del mismo de manera sistemática, articulado en un marco central, se propone este tipo de cuentas. Combinan una ampliación del análisis

por tipo de actividad y una generalización del enfoque por finalidad, pudiendo diseñarse un marco contable que abarque una gran variedad de casos que se corresponden con objetivos de interés social.

Se intenta de esta manera responder a preguntas tales como: ¿Cuántos recursos se dedican a la enseñanza (o a la salud)? ¿Cuánto se gasta en enseñanza (o salud, etc.)? Y para ello se debe definir qué bienes y servicios se considerarán específicos de este campo, las actividades para las que se registrará formación de capital y las transferencias que se considerarán específicas. Estos criterios son generales y deben ser definidos y desarrollados en cada caso en particular de acuerdo a los objetivos que se persigan.

En el Anexo 7 se presenta un modelo propuesto para analizar la cobertura del Gasto Nacional por campo, pues se aproxima a los criterios presupuestarios y puede ser más fácil de analizar comparativamente en este sentido. Se destaca que no es el único tipo de análisis satélite que se incluye en el SCN, considerándose otros por componentes y usuarios / beneficiarios, o por componentes y unidades de financiación, o por insumo producto, que también pueden elaborarse en forma complementaria.

#### *v. Requisitos para establecer un sistema de cuentas satélite en salud*

A efectos de establecer un sistema de cuentas satélite en salud, o en otras áreas de interés social, deberían considerarse los siguientes elementos<sup>10</sup> si se desea formular un marco conceptual:

- Bienes y servicios específicos: definición de aquellos relevantes para el estudio, clasificándolos en característicos y conexos.
- Frontera de la producción: actividades relacionadas con la producción de los bienes y servicios específicos.
- Gasto en salud (o enseñanza, etc.): gasto final en consumo de los bienes y servicios específicos. Admite una clasifi-

<sup>10</sup> Harrison, Philomen; 2001.

cación cruzada por usuarios / beneficiarios, o por unidades financiadoras.

- Consumo intermedio: bienes y servicios insumidos en procesos de producción de bienes o servicios específicos.
- Formación de capital: originalmente, gastos en activos fijos para salud. Es necesario adaptar esta clasificación a la determinación de activos fijos en salud.
- Industrias de salud: aquéllas que producen bienes y servicios específicos.
- Transferencias: representan una importante fuente de financiamiento.



Por lo tanto, dado que una cuenta satélite de un campo dado comprende el análisis de los usos o beneficios derivados del gasto nacional, de la producción y sus factores, de las transferencias y otras maneras de financiar los usos, tanto en términos de valor como, si procede, en cantidades físicas, contribuye a analizar con una mirada amplia objetivos de interés social, sin distanciarse del marco central del SCN.

Este trabajo de investigación puede influir en el desarrollo de las propias cuentas nacionales centrales; el sistema no hace recomendaciones normalizadas sobre este tipo de trabajo que por definición debe mantenerse abierto.

Por lo tanto, puede concluirse que en la actualidad se dispone de un sistema flexible de cuentas nacionales que permite integrar en ellas cuentas satélites, incorporando de esa manera la posibilidad de modificar conceptos y agregados finales que difieren con el marco central pero que son útiles para el análisis particular de los servicios sociales.

#### **4. Cuentas de salud**

La política sanitaria está orientada a mejorar la equidad en la provisión y el financiamiento del Sistema de Salud y los indicadores de resultado e impacto. Estas prioridades imponen la necesidad de contar con información apropiada para el proceso de toma de decisiones y la gestión sectorial.

El reconocimiento de esta necesidad impulsó la generación de un proyecto tendiente a establecer las bases que permitan

disponer de sistemas de información en salud que logren cruzar variables económicas y de producción de los servicios de atención de la salud, que releven y procesen datos en forma sistemática, periódica, homogénea y con una estructura de desagregación adecuada para su utilización en distintos niveles de gestión.

En este sentido, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico ha propuesto una metodología para un Sistema de Cuentas de Salud<sup>11</sup>. Esta metodología presenta la ventaja de considerar un sistema triaxial para el registro de los gastos en salud según el cual se clasifican la atención de la salud por funciones, las industrias proveedoras de servicios de salud y las fuentes de financiamiento de la atención de la salud. Además, propone establecer los límites del sector de manera explícita, definiendo los contenidos de cada categoría, de manera de facilitar el seguimiento en el tiempo del comportamiento de los indicadores y la comparabilidad entre países.

Sin perjuicio de ello, el manual que expone la metodología reconoce la conveniencia de realizar un esfuerzo coordinado que reúna a los especialistas en estadísticas de salud con expertos en cuentas nacionales como una forma eficiente de evitar la duplicación de esfuerzos. Propone, entonces, la compatibilidad metodológica con las reglas contables SCN93 como un prerequisite para que las cuentas de salud cumplan con los criterios básicos de comparabilidad en el tiempo, entre países y con estadísticas económicas globales.

Este sistema provee un método que puede ser utilizado para incorporar cuentas en áreas específicas de análisis.

#### **IV. Conclusiones**

La complejidad de la realidad torna imposible contemplar todas sus facetas, ya que siempre el analista se orienta en función de un objetivo y desde un punto de vista, y a partir de ese enfoque, analiza, modeliza, ordena y clasifica los fenómenos, en forma coherente a esas pautas. Esta situación, que se presenta en ca-

<sup>11</sup> OEDC: A system of Health Accounts.

da aspecto de nuestras vidas, se refleja, también, en los sistemas de datos. Todo sistema de datos tiende a una simplificación de la realidad, enfatizando aquellas facetas que estima más relevantes para sus objetivos. Por lo tanto, todos esos sistemas suponen ventajas en algunos aspectos y limitaciones en otros. Ninguno brinda toda la información que cada lector, desde su perspectiva particular de análisis podría, o desearía, tener.

En ciertos campos del conocimiento esto parece más fácil de ver, pues resultan, a los ojos de todos, más "subjetivos", menos "exactos". Sin embargo, cuando se trata de información económica o financiera se presupone que todos los informes de todos los sistemas deben ser semejantes. Sin embargo, aunque debe haber coherencia y consistencia entre ellos, no es plausible pretender uniformarlos, pues, de ser así, siempre se contemplaría un aspecto de ese objeto de estudio. No se trata de cuestiones cualitativas o de valor. Ninguno es absolutamente mejor que otro en toda circunstancia, sino que unos se adaptan mejor a determinado tipo de análisis, en tanto que otros sirven mejor a fines diversos.

Por eso resulta indispensable, cuando se trata de establecer criterios de vinculación entre distintos informes, conocer sus objetivos (qué miden, y para qué), y los fundamentos teóricos sobre los que se estructuran (qué supuestos, desde qué punto de vista, cómo se interpretan). A partir de ese conocimiento se podrá determinar adecuadamente cuáles son los puntos de contacto, de divergencia, cuáles son los vasos comunicantes, y en qué aspectos debe haber consistencia entre ambos y en cuáles, naturalmente, deben discrepar, y por qué estos criterios son válidos para cualquier tipo de análisis comparativo de estados financieros.

Cuando se incorpora el objetivo de medición de servicios como los de enseñanza, salud y otros servicios sociales, el tema adquiere características especiales pues en cada caso se pretende medir, objetivar distintas variables, desde puntos de vista diversos y para fines diferentes. Cada perspectiva de análisis, a su vez, requiere de otros informes complementarios que incorporan nuevos elementos, extendiéndose la "red" de información en diversas y variadas direcciones. En esta instancia, no siempre es sencillo encontrar puntos de convergencia. Por ende, es necesario intentar tener en claro los ele-

mentos básicos de cada metodología para así ir derivando lógicamente pautas de comparación.

Desde el punto de vista conceptual, el aspecto más significativo y determinante es que se orientan a fines diversos, y por lo tanto no estiman las mismas variables, aunque en ocasiones la denominación sea la misma, por lo que debe precisarse el "significado" y contenido de ellas en cada ámbito.

Del estudio realizado puede concluirse, por un lado, la significativa e importante vinculación entre presupuesto público y cuentas nacionales; por otro lado, sus diferentes alcances, enfoques y objetivos distintos, y finalmente que, para medir determinados aspectos, tal vez deban diseñarse medidas y criterios alternativos de medición.

Se ha comentado sobre la gran utilidad de las cuentas nacionales para la formulación y evaluación de políticas. Sin embargo, este criterio presenta limitaciones, y aunque es perfectible y pasible de ser completado y complementado, resulta rígido en ciertos aspectos relativos a sus fundamentos.

Más allá de los aspectos netamente financieros del presupuesto público, en los últimos años se han ido incorporando indicadores de gestión que combinan elementos físicos y financieros para determinar la efectividad de la gestión. Dado que el presupuesto es el reflejo de una serie de acciones que se orientan a la satisfacción de necesidades u objetivos de índole social o económica, ya no solo interesa describir, como en el caso de las cuentas nacionales, sino también evaluar. Ya la medición no es meramente cuantitativa, sino que lleva implícito el objetivo de evaluar cualitativamente los resultados alcanzados por el gobierno. Pero el presupuesto público está acotado en cuanto a su alcance a las acciones del gobierno (sea cual fuere la definición en cada país, o nivel de gobierno).

Por otra parte, en ciertos ámbitos es necesario no sólo un análisis de la gestión del gobierno en esa materia, sino contar con sistemas que permitan analizar y estudiar la estructura y las relaciones de todos los involucrados en esas prestaciones, a fin de observar la totalidad de recursos materiales, humanos y financieros vinculados a esas funciones a efectos de evaluar posibilidades de mejorar la asignación de recursos, maximizando los beneficios sociales.

Asimismo, en ocasiones interesa establecer la magnitud de las repercusiones económicas –indirectas–, de ciertas actividades. Cada vez más se tiende a apreciar determinados gastos que redundan en un incremento de ciertos “activos” sociales. Conceptos como el capital humano o el capital social también hacen al potencial productivo y de desarrollo de los países.

Más allá de los diferentes objetivos, en todos estos casos el gobierno y, por ende, las cuentas presupuestarias, constituyen la principal fuente de información. Las cuentas del gobierno son las que, de cumplirse ciertas condiciones, tienen mayores probabilidades de fundarse en información cierta. Por una parte, la información del gobierno presenta varias propiedades ventajosas, entre otras, la disponibilidad de información abarcativa y comprensiva del sector. Esta información es coherente en sí misma, en el sentido de que surge de registros en su mayoría contables, uniformes, de las unidades gubernamentales, lo que la torna más confiable y disponible en forma regular. Además, en general, está más centralizada, y por lo tanto más accesible. Asimismo se advierte la existencia de gran variedad de datos (censos, gastos, unidades, etc.). Sumado esto a la participación en la economía, se advierte la significatividad que adquiere la información y sobre todo su calidad.

No obstante, debe señalarse que esa información presenta ciertas restricciones. Por un lado, existen pautas de confidencialidad que restringen el acceso total a la información. Ciertos datos, en la práctica, en circunstancias, no se presentan transparentemente. Las clasificaciones o categorizaciones pueden responder a criterios administrativos, normativos o de control; y aunque existe en la actualidad una tendencia a la armonización de los distintos sistemas de información que operan en el ámbito gubernamental, lo cierto es que existen múltiples tipos de datos (cuentas presupuestarias, datos censales, datos de empleo, registros de comercio exterior, etc.) que muchas veces no están debidamente armonizados, lo que da origen a discrepancias aparentes entre sus cifras.

No obstante, resulta claro que la fuente primaria de información financiera del gobierno surge de la ejecución del presupuesto, y esas cifras responden a los criterios con los que

el presupuesto fue formulado y estructurado, constituyéndose así en la materia prima para obtener las cuentas públicas. En las últimas décadas se ha desarrollado en el ámbito internacional la tendencia a propiciar la armonización de los sistemas estadísticos y contables, entendiéndose que la existencia de pautas internacionales permite establecer y comprender una terminología común.

Esta misma tendencia se debe dar también a nivel interno de cada país, y esto se logrará mediante el trabajo interdisciplinario de distintas áreas a fin de lograr una adecuada coherencia y consistencia de los sistemas de datos, sin desmedro de su especificidad.

Sin embargo, es evidente que para medir o evaluar determinados aspectos de la gestión gubernamental y sus repercusiones se requieren indicadores especiales, adecuados a esos fines específicos. Debe destacarse la importancia que tiene la correcta definición de indicadores y medidas. En principio, debe establecerse claramente qué se desea medir y para qué fines, es decir, asegurar la coherencia entre el indicador y lo que se pretende medir. Por otra parte, debe procurarse su objetividad e imparcialidad, fundados en criterios teóricos firmes. En este sentido, la adecuada definición es indispensable para que resulten verdaderos indicadores. No es la abundancia de indicadores, sino su consistencia, lo que permitirá evaluar correctamente los aspectos que sean objeto de tal medición o evaluación. Por otra parte, cuando se trata de un indicador previamente definido, debe analizarse si su sustento y objetivos se adecuan al contexto temporal y espacial en que se desee aplicarlo.

En este sentido, seguramente será necesaria la acción interdisciplinaria de los distintos sectores involucrados: áreas de presupuesto, contabilidad, sectores afectados a la elaboración de las cuentas nacionales, formuladores y ejecutores de política, en conjunto podrán contribuir a la definición y obtención de indicadores adecuados.



**Acrónimos y siglas**

BM / WB	Banco Mundial / World Bank
CCP / CPC	Clasificación Central de Productos / Central Product Classification
CEE / EEC	Comunidad Económica Europea // European Economic Community
c.i.f.	Costo, flete y seguro (cost, freight and insurance)
CIIU	Clasificación Industrial Internacional Uniforme
DNCN	Dirección Nacional de Cuentas Nacionales
FMI / IMF	Fondo Monetario Internacional / International Monetary Fund
f.o.b.	Libre a bordo (Free on board)
ISFLSH	Instituciones sin Fines de Lucro que sirven a los Hogares
IVA	Impuesto al Valor Agregado
MEYOSP	Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos
NU / UN	Naciones Unidas / United Nations
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económico
PIB / PBI	Sistema Integrado de Información Financiera
PIB / PBI cf	Producto Interno Bruto / Producto Bruto Interno a costos de factores
PIB / PBIpm	Producto Interno Bruto / Producto Bruto Interno a precios de mercado
PIB /PBI	Producto Interno Bruto / Producto Bruto Interno
PPC	Paridad de Poder de Compra
SCN / SNA	Sistema de Cuentas Nacionales / System of National Accounts
SDD / SDDB	Sistema de Divulgación de Datos (FMI) / Special Data Dissemination Standards
SP	Sector Público
UG	Unidades Gubernamentales
UI / UIs	Unidad Institucional / Unidades Institucionales

## **Bibliografía**

Sistema de Cuentas Nacionales, 1993 Dirección Nacional de Cuentas Nacionales, INDEC, Argentina.

The Use of Satellite Accounts in the System of National Account 1993, (1993 SNA).

Harrison, Philomen - Deputy Program Manager, Statistics, CARICOM Secretariat - Report of the Training Course for the Development of National Health Accounts (NHA) in the Caribbean, Barbados, September 10 -14, 2001.

Hernández, Patricia, The Role of the Accountant, FUNSALUD-IDB.

Bobadilla, José Luis, Network & Poullier, Jean-Pierre Head, National Health Accounts Unit, WHO - Report of the Training Course for the Development of National Health Accounts (NHA) in the Caribbean Barbados, September 10 -14, 2001.

The Government Finance Statistics Manual International Monetary Fund, December 2001.

The IMF's Statistical Systems International Monetary Fund; 1986.

La Hacienda Pública Productiva, Le Pera, Alfredo.

Cuentas Públicas, Claves para su Interpretación, López, Claudia Nora, Buenos Aires, 2002 en edición.

López, Claudia, Cuentas Presupuestarias, Económicas y Patrimoniales: diferencias e interrelación en el marco del sistema de contabilidad gubernamental. Trabajo Presentado en el Congreso de Contadurías Generales, Tucumán, 1994.

Cuentas Nacionales del Gobierno Nacional, López, Claudia; Rodríguez, Guillermo; Castro, Silvina y Nievas, Andrea. Trabajo Presentado en el IV Foro Iberoamericano de Contabilidad Pública; Buenos Aires, 1998.

Estadísticas Fiscales y Financieras del Sector Público, López, Claudia, 1996. En "Lecturas de Administración Financiera del Sector Público", Vol. I Estimaciones de Gasto y Financiamiento del Sector Salud Ministerio de Economía y Ministerio de Salud, Argentina, 1997.

Sistema de Cuentas Nacionales Naciones Unidas, Comisión de las Comunidades Económicas Europeas, Organización de Cooperación y Desarrollo Económico, Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial, 1993.

El Concepto de Cuenta Satélite, Ortuzar Ruiz, Marcelo – Taller Internacional de Cuentas Nacionales de Salud y Genero, Santiago de Chile, 2001.

Dealing with the Public Sector and with External Resources, Patricia Hernández, FUNSALUD-IDB-

José Luis Bobadilla Network, & Jean-Pierre Poullier, Head, National Health Accounts Unit, WHO - Report of the Training Course for the Development of National Health Accounts (NHA) in the Caribbean Barbados, September 10 -14, 2001.

El Sistema Presupuestario Público en Argentino Secretaría de Hacienda, Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos.

Manual de Contabilidad Gubernamental Secretaría de Hacienda, Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos.

Sistema de Contabilidad Social, Yanovsky, M.

**Anexos**

- Anexo 1 SCN Relaciones Macroeconómicas Fundamentales
- Anexo 2 SCN Definiciones de los Principales agregados
- Anexo 3 SCN Algunas Clasificaciones
- Anexo 4 SCN Cuentas Integradas - Esquema sintético
- Anexo 5 Servicios de enseñanza, salud y Otros servicios Sociales, Apertura y Descripción - Clasificación CIIU
- Anexo 6 Clasificación de Gastos Totales del Gobierno por Finalidades
- Anexo 7 Cuentas Satélite – Cobertura del Gasto Nacional en varios campos

## ANEXO 1

**Ecuaciones Básicas****Cuentas de Producción**

PRODUCTO BRUTO INTERNO	Producción
A PRECIOS DE MERCADO (PBI <sub>PM</sub> )	+ Impuestos – Subvenciones sobre Productos
	- Consumo Intermedio

PRODUCTO BRUTO INTERNO	Gasto de Consumo Final
A PRECIOS DE MERCADO (PBI <sub>PM</sub> )	+ Variaciones de Existencias
	+ Formación de Capital Fijo
	+ Adquisiciones netas de Objetos Valiosos
	+ Exportaciones de Bienes y Servicios
	- Importaciones de Bienes y Servicios

**Cuentas de Distribución y Utilización el Ingreso**

INGRESO NACIONAL BRUTO	PBI <sub>PM</sub>
A PRECIOS DE MERCADO (INB <sub>PM</sub> )	+ Impuestos – Subvenciones sobre prod.
	e importaciones
	+ Remuneración de Asalariados (neta)
	+ Renta de la propiedad (neta)

INGRESO NACIONAL NETO	INB <sub>PM</sub>
A PRECIOS DE MERCADO (INN <sub>PM</sub> )	- Consumo de Capital Fijo

INGRESO NACIONAL DISPONIBLE NETO A PRECIOS DE MERCADO (INDN <sub>PM</sub> )	INN <sub>PM</sub>
	+ Impuestos recibidos (netos)
	+ Transferencias Corrientes recibidas netas

INGRESO NACIONAL DISPONIBLE NETO A PRECIOS DE MERCADO (INDN <sub>PM</sub> )	Gasto de Consumo Final
	+ Ajustes por participación de Hogares en
	Fdos. de pensión
	+ Ahorro Neto

**Cuentas de Acumulación**

Variaciones del Patrimonio Neto debidas al Ahorro Y A LAS TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	Ahorro Neto
	+ Transferencias de Capital recibidas netas

PRÉSTAMO NETO (+)/ ENDEUDAMIENTO NETO (-)	Adquisiciones netas de Activos Financieros
	+ Emisión neta de Pasivos

**Balances**

PATRIMONIO NETO	Activos
	- Pasivos

### ALGUNOS CONCEPTOS Y DEFINICIONES BÁSICAS

**Activos financieros.** Los derechos financieros pueden definirse como un activo que da derecho a su propietario (el acreedor) a recibir un pago o una serie de pagos de otro agente (el deudor), en las circunstancias que se especifiquen en un contrato celebrado entre los mismos. El derecho se extingue cuando el deudor cancela el pasivo conforme al contrato. Estos activos pueden generar renta de la propiedad.

**Ahorro nacional bruto.** Es el conjunto de saldos de ingresos y gastos corrientes de los diferentes sectores institucionales residentes.

**Clasificador internacional industrial uniforme (CIU).** Clasificador que permite la comparación internacional de las estadísticas nacionales, distribuyendo los datos económicos según categorías de actividades con tecnología e insumos de producción análogas.

**Consumo de capital fijo.** Es el valor, a costo corriente de reposición, de los activos fijos reproducibles consumidos durante un período contable como resultado de su utilización en el proceso productivo, de la obsolescencia previsible y de la tasa normal de daños imprevistos.

**Consumo final o total.** Es el consumo privado más el consumo del gobierno general.

**Consumo intermedio.** Está constituido por los bienes no duraderos y servicios consumidos en la producción del período; incluye, además, el mantenimiento y las reparaciones corrientes de los bienes de capital, los gastos de investigación, desarrollo y prospección; los gastos indirectos en la financiación de la formación de capital y los costos de transferencia derivados de las compras y ventas de activos no físicos y créditos financieros. Desde la perspectiva de la demanda se denomina utilización o uso intermedio.

**Consumo privado.** Mide el valor de los bienes y servicios de producción nacional y las importaciones del período de productos terminados destinados al consumo de las familias. El consumo privado es consignado a precios de comprador.

**Consumo público.** El VBP de las actividades desarrolladas por el sector público es asignado al consumo final del gobierno nacional y de los gobiernos provinciales y municipales. Incluye la remuneración a los empleados públicos y las compras de bienes y servicios corrientes, y excluye el valor de la producción de bienes de capital con personal propio, y los ingresos provenientes de las ventas de bienes y servicios. Comprende el gasto de consumo final individual (servicios de salud pública, de educación pública y de protección y seguridad social) y el gasto de consumo final colectivo (servicios de administración de gobierno, de justicia, de seguridad y de defensa).

**Demanda final.** Incluye el valor de las ventas de bienes y servicios que no quedan incorporados en el proceso de producción.

**Demanda intermedia.** Incluye el valor de los bienes y/o servicios cuya ad-

quisición tenga por objeto su utilización intermedia para la elaboración de otros bienes o servicios.

**Excedente de explotación.** Corresponde a la producción bruta a precios de productor menos el consumo intermedio, la remuneración de los empleados, el consumo de capital fijo y los impuestos indirectos netos de subvenciones. Por definición, este excedente sólo pueden obtenerlo las industrias o productores de mercado, puesto que para los productores de no mercado su producción bruta equivale a la suma de sus costos explícitos.

**Exportaciones.** Incluye el valor de los bienes y servicios producidos internamente, adquiridos por no residentes durante el período de referencia..

**Formación bruta de capital fijo.** Comprende los gastos que adicionan bienes nuevos duraderos a las existencias de activos fijos, menos las ventas netas de bienes similares de segunda mano y de desecho, efectuados por las industrias, administraciones públicas y los servicios privados no lucrativos que se prestan a los hogares.

**Gasto de consumo final de gobierno.** Es el valor de los bienes y servicios producidos por el gobierno para su propio uso, en cuenta corriente. Se determina restando a la producción bruta (suma del valor de su consumo intermedio de bienes y servicios, remuneración de los empleados, consumo de capital fijo e impuestos indirectos) el valor de las ventas de mercancías y no mercancías producidos por él.

**Gasto de consumo final de los hogares.** Es el gasto efectuado por los hogares residentes en bienes nuevos duraderos y no duraderos y servicios, menos las ventas netas de bienes usados.

**Gasto del PIB a precios de mercado.** Es el valor del flujo de bienes y servicios finales, medido a través del destino o utilización de éstos:

Gasto en consumo final de hogares

Gasto en consumo final de las instituciones privadas sin fines de lucro

Gasto en consumo final de gobierno

Variación de existencias

Formación bruta de capital fijo

Exportaciones de bienes y servicios (fob)

Menos: Importaciones de bienes y servicios (cif)

Gasto del producto interno bruto a precios de mercado

**Importaciones de bienes y servicios.** Transferencias de propiedad de bienes y servicios no financieros prestados por los productores no residentes a los residentes del país.

**Ingreso nacional.** Son los ingresos percibidos por los factores de la producción de propiedad de los residentes en el país. Comprende la remuneración al trabajo y el excedente de explotación más los ingresos netos por factores de la producción recibidos del exterior.

**Maquinaria y equipo durable de producción.** Incluye el valor de la produc-

ción nacional e importaciones del período, de la maquinaria y equipo destinados a las empresas para su utilización en los procesos productivos. Sus principales características son que no se extinguen con su primer uso, y que tienen una vida útil superior al año.

**Oferta interna.** Mercancías típicas de cada actividad producidas en forma principal o secundaria por los productores residentes.

**Oferta total, a precios de usuario.** Valor bruto de producción a precio de productor más las importaciones cif y sus respectivas tributaciones, los márgenes de distribución y el IVA no deducible.

**Préstamo neto.** Saldo financiero que resulta de aplicar a la acumulación bruta de un agente sus fuentes internas de financiamiento. Si es positivo el agente pone recursos financieros a disposición de los otros agentes económicos, y si es negativo muestra su necesidad de financiamiento.

**Producto Interno Bruto a precios de mercado (PIBpm).** Es la producción destinada al uso final realizada dentro del espacio económico del país, con la participación de factores de la producción propiedad de residentes y de no residentes. Se obtiene por suma de los valores agregados brutos de las actividades económicas que se desarrollan en el territorio económico del país (más cualquier impuesto, neto de subsidios, sobre los productos no incluidos en el valor de los mismos).

**Producto nacional bruto.** Es el producto interno bruto más los ingresos netos por factores de producción recibidos del resto del mundo.

**Rama de actividad económica.** Agrupa a los establecimientos que producen principalmente bienes y servicios de naturaleza relativamente homogénea. Sin embargo, un establecimiento puede producir secundariamente bienes y servicios que son principales o típicos de otras ramas.

**Remuneración de los empleados.** Corresponde a pagos de sueldos y salarios en dinero y/o en especie, efectuados por los productores residentes a sus empleados. Incluye, además, la contribución pagada o imputada a la seguridad social, cajas privadas de pensiones y regímenes análogos, y los seguros de vida tomados por los empleadores en favor de sus empleados.

**Remuneración neta a factores del exterior (RNFE).** Es la diferencia entre el pago (egreso) menos el cobro (ingreso) que se realiza a los propietarios de los factores productivos no residentes y residentes, respectivamente.

**Subvenciones.** Donaciones por cuenta corriente realizadas por la administración pública a las industrias privadas y sociedades públicas.

**Utilización final.** Corresponde a la asignación de bienes y servicios al gasto de consumo final, formación bruta de capital fijo, variación de existencia y exportaciones.

**Valor agregado bruto.** Producción bruta de las industrias en valores a precios de productor menos los valores a precio de comprador del consumo intermedio. Es equivalente a la suma de remuneraciones, impuestos indirectos netos de subvenciones, asignación para el consumo de capital fijo y excedente de operación de los establecimientos productores.

**Valor bruto de producción (VBP).** La medición incluye los siguientes concep-



tos que se refieren a la producción principal y secundaria de cada sector de actividad: Producción de bienes de capital para uso propio. Incluye la producción de bienes inmuebles, maquinaria, equipo y material de transporte elaborados con personal del local para uso propio.

**Valoración a precios de mercado y costo de factores.** Valoración a precio de mercado es el valor pagado por los compradores a los productores incluyendo los impuestos indirectos netos de subvenciones. En cambio, a costo de factores excluye dichos impuestos indirectos netos.

*Fuente: SCN, 1993; DNCN, y Banco de Chile*

### **Clasificaciones**

#### **TRANSACCIONES Y OTROS FLUJOS<sup>1</sup>**

##### **P TRANSACCIONES EN BIENES Y SERVICIOS**

- P 1 Producción
- P 2 Consumo Intermedios
- P 3 Gastos de Consumo Final
- P 4 Consumo Final Efectivo
- P 5 Formación Bruta de Capital
- P 6 Exportaciones de Bienes y Servicios
- P 7 Importaciones de Bienes y Servicios

##### **D TRANSACCIONES DISTRIBUTIVAS**

- D 1 Remuneración de los asalariados
- D 2 Impuestos sobre Producción y las Importaciones
- D 3 Subvenciones
- D 4 Renta de la Propiedad
- D 5 Impuestos sobre el Ingreso, la riqueza, etc.
- D 6 Contribuciones y Prestaciones Sociales
- D 7 Otras Transferencias Corrientes
- D 8 Ajuste por participación neta de hogares en fondos de pensiones
- D 9 Transferencias de Capital

##### **F TRANSACCIONES EN INSTRUMENTOS FINANCIEROS**

- F 1 Oro Monetario y DEGs
- F 2 Dinero Legal y depósitos
- F 3 Valores distintos de acciones
- F 4 Préstamos
- F 5 Acciones y Otras Participaciones de Capital
- F 6 Reservas Técnicas de Seguros
- F 7 Otras Cuentas por Cobrar / Pagar

##### **K OTRAS PARTIDAS DE ACUMULACIÓN**

- K 1 Consumo de Capital Fijo
- K 2 Adquisiciones menos disposiciones de Activos no Financieros
- K 3 Aparición Económica de Activos no Producidos
- K 4 Aparición Económica de Activos Producidos
- K 5 Crecimiento Natural de Recursos Biológicos no Cultivados
- K 6 Desaparición Económica de Activos no Producidos
- K 7 Pérdidas por Catástrofes
- K 8 Expropiaciones sin Indemnización
- K 9 Otras variaciones del Volumen de Activos no Financieros
- K 10 Otras variaciones del Volumen de Activos Financieros y Pasivos
- K 11 Ganancias / Pérdidas por tenencia nominales
- K 12 Cambios de Clasificaciones y Estructura

**ACTIVOS Y PASIVOS<sup>II</sup>****AN Activos No Financieros**

AN 1	ACTIVOS PRODUCIDOS
AN 1 1	Activos Fijos
AN 1 1 1	Activos Fijos Tangibles
AN 1 1 2	Activos Fijos Intangibles
AN 1 2	Existencias
AN 1 2 1	Materiales y Suministros
AN 1 2 2	Trabajos en Curso
AN 1 2 3	Bienes Terminados
AN 1 3	Objetos Valiosos
AN 1 3 1	Metales y Piedras Preciosas
AN 1 3 2	Antigüedades y Otros Objetos de Arte
AN 1 3 3	Otros Objetos Valiosos
AN 2	ACTIVOS NO PRODUCIDOS
AN 2 1	Activos Tangibles no Producidos
AN 2 1 1	Tierras y Terrenos
AN 2 1 2	Activos del Subsuelo
AN 2 1 3	Recursos Biológicos
AN 2 1 4	Recursos Hídricos
AN 2 2	Activos Intangibles no Producidos
AN 2 2 1	Derechos Patentados
AN 2 2 2	Arrendamientos y Otros Contratos Transferibles
AN 2 2 3	Fondos de Comercio Adquiridos
AN 2 2 9	Otros Activos Intangibles no Producidos

**AF Activos Financieros / Pasivos**

AF 1	ORO MONETARIO Y DEG
AF 2	DINERO LEGAL Y DEPÓSITOS
AF 2 1	Dinero Legal
AF 2 2	Depósitos Transferibles
AF 2 9	Otros Depósitos
AF 3	VALORES DISTINTOS A ACCIONES
AF 3 1	A corto plazo
AF 3 2	A largo plazo
AF 4	PRÉSTAMOS
AF 4 1	A corto plazo
AF 4 2	A largo plazo
AF 5	ACCIONES Y OTRAS PARTICIPACIONES DE CAPITAL
AF 6	RESERVAS TÉCNICAS DE SEGUROS
AF 6 1	Participación neta de hogares en reservas de seguros de vida y en fondos de pensiones
AF 6 2	Pago anticipado de primas y reservas contra indemnizaciones pendientes
AF 7	OTRAS CUENTAS POR COBRAR / PAGAR
AF 7 1	Créditos y anticipos comerciales
AF 7 9	Otras Cuentas por Cobrar / Pagar, excepto créditos y anticipos comerciales

**INDUSTRIAS<sup>III</sup>**

- A Agricultura, ganadería, caza y silvicultura
- B Pesca
- C Explotación de minas y canteras
- D Industrias manufactureras
- E Suministro de electricidad, gas y agua
- F Construcción
- G Comercio al por mayor, y al por menor, reparación de vehículos automotores, motocicletas, efectos personales y enseres domésticos
- H Hoteles y restaurantes
- I Transporte, almacenamiento y comunicaciones
- J Intermediación financiera
- K Comercio inmobiliarias, empresariales y de alquiler.
- L Administración pública y defensa, planes de seguridad social de afiliación obligatoria
- M Enseñanza
- N Servicios sociales y de salud
- O Otras actividades de servicios comunitarios, sociales y personales
- P Hogares privados con servicio doméstico
- Q Organizaciones y órganos extraterritoriales

**PRODUCTOS<sup>IV</sup>**

- 0 Productos de la agricultura, la silvicultura y la pesca
- 1 Minerales, electricidad, gas y agua
- 2 Productos alimenticios, bebidas y tabaco, textiles, prendas de vestir y productos de cuero,
- 3 Otros bienes transportables, excepto productos metálicos, maquinaria y equipo
- 4 Productos metálicos, maquinaria y equipo
- 5 Trabajo de construcción y construcciones, tierras
- 6 Servicios comerciales, servicios de hotelería y restaurante
- 7 Servicios de transporte, almacenamiento y comunicaciones
- 8 Servicios de empresas, servicios relacionados con la agricultura, la minería y las manufacturas
- 9 Servicios para la comunidad, sociales y personales

**FUNCIONES DEL GOBIERNO<sup>v</sup>**

Sector

- 01 Servicios Generales de la Administración Pública
- 02 Asuntos y Servicios de la Defensa
- 03 Asuntos de orden público
- 04 Asuntos y Servicios de la educación
- 05 Asuntos y Servicios de la sanidad
- 06 Asuntos y Servicios de seguridad y asistencia social
- 07 Asuntos y Servicios de vivienda y ordenación urbana y rural
- 08 Asuntos y Servicios recreativos, culturales y religiosos
- 09 Asuntos y Servicios de los combustibles y la energía
- 10 Asuntos y Servicios de agricultura, silvicultura, pesca y caza
- 11 Asuntos y Servicios de Minería, recursos minerales excepto combustibles
- 12 Asuntos y Servicios de transporte y comunicaciones
- 13 Otros asuntos y servicios económicos
- 14 Gastos no clasificados por grupos principales

Fuente: SCN 1993

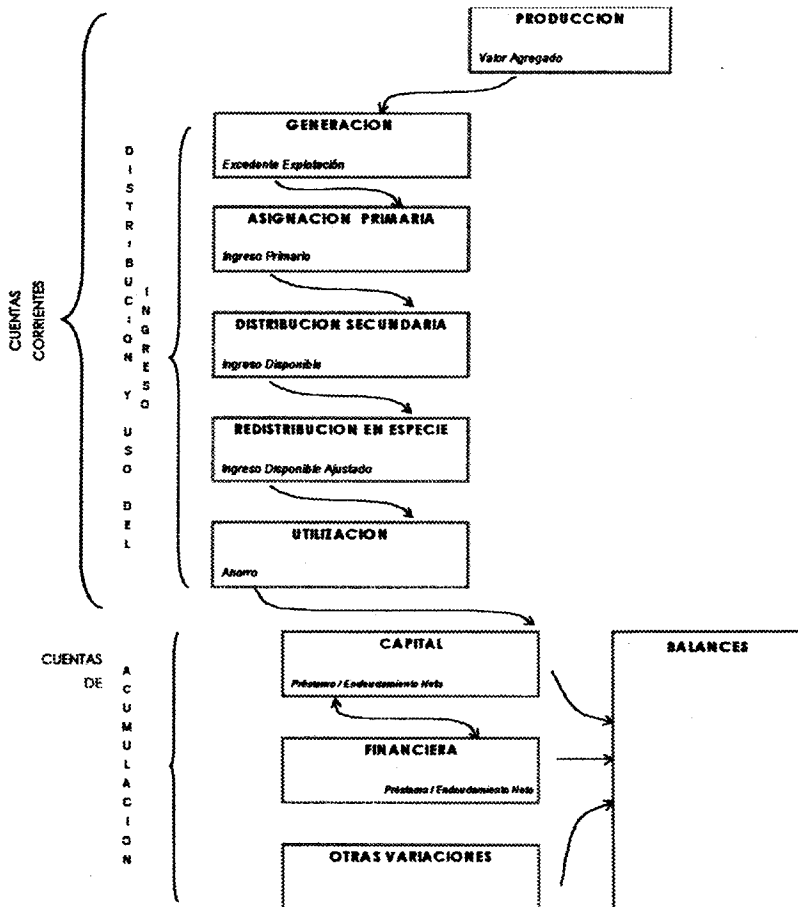
<sup>i</sup> Clasificadas según su naturaleza económica.

<sup>ii</sup> Idem 2.

<sup>iii</sup> A nivel de categoría de tabulación. Para mayor desagregación ver CIHU 1993.

<sup>iv</sup> A nivel de sector. Para mayor desagregación ver CPC 1993.

<sup>v</sup> Para una clasificación de las finalidades de los restantes sectores institucionales, ver SCN 1993.



**Clasificación CIU Servicios de Administración Pública,  
Enseñanza, Salud y otros servicios sociales, apertura y descripción**

ANEXO 5

CATEGORÍA DE TABULACION	DIVISION	GRUPO	CLASE	DESCRIPCION
M	DIVISION 80	801 Primaria	8010 Primaria	Comprende enseñanza general de nivel primario o escolar. Enseñanza preescolar, que se incluye en esta clase, suele impartirse en escuelas de párvulos, jardines de infantes y dependencias especiales de escuelas primarias. Enseñanza primaria incluye enseñanza escolar general de primer nivel. Programas de instrucción elemental para niños que no tienen oportunidad de asistir a escuela y los de enseñanza especial de tipo académico para niños incapacitados.
		802 Secundaria	8021 Formación general	Comprende enseñanza general de nivel secundario. Se incluye enseñanza especial de tipo académico para estudiantes incapacitados.
Enseñanza	ENSEÑANZA	803 Superior	8022 Form. técnica y profesional	Enseñanza técnica y profesional de nivel inferior al universitario. Enseñanza técnica y profesional de tipo académico para estudiantes incapacitados.
			8030 Superior	Enseñanza postsecundaria que no conduce a obtención de un título universitario y enseñanza propiamente dicha, que culmina en obtención de un título universitario o su equivalente.
ENSEÑANZA	DIVISION 80	809 Adultos y otros tipos	8090 Adultos y otros tipos	Incluye educación de adultos, a saber, enseñanza para personas no abarcadas por sistemas ordinarios de enseñanza primaria, secundaria y universitaria. Instrucción impartida mediante programas de radio y televisión y por correspondencia. Programas de alfabetización de adultos. Enseñanza de niveles primario y secundario relativa a materias concretas no clasificadas en otra parte o a la que no puede asignarse un nivel determinado.
				8511 Actividade de hospitales

**Clasificación CIU Servicios de Administración Pública,  
Enseñanza, Salud y otros servicios sociales, apertura y descripción**

<p><b>N</b></p> <p><b>Servicios</b></p> <p><b>Sociales</b></p> <p><b>y de</b></p> <p><b>Salud</b></p>	<p><b>DIVISION 85</b></p> <p><b>Servicios</b></p> <p><b>Sociales</b></p> <p><b>y de</b></p> <p><b>Salud</b></p>	<p><b>851</b></p> <p><b>Actividades</b></p> <p><b>relacionadas</b></p> <p><b>con la</b></p> <p><b>salud</b></p> <p><b>humana</b></p>	<p><b>8512</b></p> <p><b>Actividades</b></p> <p><b>de médicos y</b></p> <p><b>odontólogos</b></p>	<p>Abarca activ. de consulta y tratamiento por médicos de medicina general y especializada, incluso cirujanos y odontólogos.</p> <p>Activ. de muchos profesionales en instituciones de atención de salud (clínicas y servicios de hospital para pacientes externos y sociedades integradas por grupos de médicos cuyos servicios deben pagarse por adelantado) y en consultorios privados.</p> <p>Activ. realizadas en clínicas de empresas, escuelas, hogares de ancianos, organizaciones sindicales y asociaciones profesionales y en domicilio de pacientes.</p> <p>Incluye activ. relacionadas con la salud humana que no se realizan en hospitales ni entrañan participación de médicos y odontólogos.</p> <p>Actividades llevadas a cabo o dirigidas por enfermeros, parteras, fisioterapeutas y otro personal paramédico especializado en optometría, hidroterapia, masaje, ergoterapia, logoterapia, podología, homeopatía, quiropráctica, acupuntura, etc. Activ. pueden realizarse en clínicas de atención de salud como las de empresas, escuelas, hogares de ancianos, organizaciones sindicales y asociaciones profesionales; en instituciones de atención de salud con servicios de alojamiento distintos de hospitales; y en consultorios particulares, hogares de pacientes y otros lugares.</p> <p>Activ. realizadas por auxiliares de odontología que pueden atender pacientes sin la presencia del odontólogo pero son supervisados por éste.</p> <p>Activ. clínicas de patología y diagnóstico realizadas por laboratorios independ. de bancos de sangre, ambulancias corrientes y aéreas, servicios residenciales de atención de salud, excepto hospitales, etc.</p> <p>Actividades de hospitales veterinarios en que se confina a animales para facilitar su tratamiento médico, quirúrgico y odontológico, y en los cuales los servicios son prestados o supervisados directamente por veterinarios.</p> <p>Activ. de atención médica, odontológica y quirúrgica de animales realizadas por instituciones veterinarias, distintas de hospitales para animales, en establecimientos agropecuarios, parteras y a domicilio, en consultorios y salas de cirugía privados y en otros lugares; las actividades de asistentes de veterinaria y otro personal veterinario auxiliar.</p> <p>Activ. clínicopatológicas y otras activ. de diagnóstico relacionadas con animales.</p> <p>Activ. de veterinaria que requieren el uso de ambulancias, etc.</p>
<p><b>852</b></p> <p><b>Actividades</b></p> <p><b>veterinarias</b></p>	<p><b>8519</b></p> <p><b>Otras</b></p> <p><b>actividades</b></p> <p><b>relacionadas</b></p> <p><b>con la</b></p> <p><b>salud</b></p> <p><b>humana</b></p>	<p>Actividades de hospitales veterinarios en que se confina a animales para facilitar su tratamiento médico, quirúrgico y odontológico, y en los cuales los servicios son prestados o supervisados directamente por veterinarios.</p> <p>Activ. de atención médica, odontológica y quirúrgica de animales realizadas por instituciones veterinarias, distintas de hospitales para animales, en establecimientos agropecuarios, parteras y a domicilio, en consultorios y salas de cirugía privados y en otros lugares; las actividades de asistentes de veterinaria y otro personal veterinario auxiliar.</p> <p>Activ. clínicopatológicas y otras activ. de diagnóstico relacionadas con animales.</p> <p>Activ. de veterinaria que requieren el uso de ambulancias, etc.</p>		



	<p>853 Actividades de servicios sociales</p>	<p>8531 Servicios sociales con alojamiento</p>	<p>Activ. destinadas a proporcionar asistencia social a niños, ancianos y categorías especiales de personas que tienen algún impedimento para valerse por sí mismas. Activ. de orfanatos, hogares y albergues infantiles, guarderías con internado, centros correccionales para jóvenes, asilos de ancianos, hogares para personas incapacitadas físicas o mentalmente, incluso ciegos y sordomudos, y las de centro de rehabilitación (sin tratamiento médico) de personas adictas a estupefacientes o al alcohol, etc. Activ. de instituciones que atienden a madres solteras y sus hijos. Activ. sociales de asesoramiento, bienestar social, albergue, orientación y otras activ. similares por las cuales se prestan servicios a particulares y familias en sus hogares y en otros lugares. Activ. pueden ser realizadas por dependencias públicas y organizaciones privadas (or ganizaciones para socorro en casos de desastres y organizaciones nacionales y locales de autoayuda), por especialistas que prestan servicios de asesoramiento. Activ. de guarderías (casas cuna), de atención diurna de personas incapacitadas; de bienestar social y orientación de niños, adopción, prevención de tratos crueles a niños y otras personas; determinación de personas con derecho a recibir asistencia social, fondos para el alquiler de vivienda y vales para obtener alimentos; de visitas a ancianos, asesoramiento sobre presupuesto familiar y orientación acerca del matrimonio y la familia; de orientación de personas que se encuentran en libertad bajo palabra o en libertad condicional; de fomento de la comunidad y vecindario; de soporte de víctimas de desastres, refugiados, inmigrantes, etc., incluso suministro de albergue temporal y a largo plazo; y de readiestramiento y asistencia para personas incapacitadas y desempleadas, siempre que componente de educación sea limitado Activ. de caridad (recaudación de fondos y otras activ. de apoyo a servicios sociales)</p>
		<p>8532 Servicios sociales sin alojamiento</p>	

**CLASIFICACION DE LOS GASTOS TOTALES DEL GOBIERNO POR FUNCIONES**

Categorías de la CFG	Gastos de Consumo Final							Acciones y transferencias de capital		
	Total	Del cual Rem. de Aseslariados	Formación Bruta de Capital	Subvenciones	Resto de la propiedad	Otras Transferencias clas. Cies.	Transferencias clas. de Capital		Vieques distintas de Acciones	Prestamos
01	Servicios Generales de la Administración Pública									
02	Asuntos y Servicios de la Defensa									
03	Asuntos de orden público									
04	Asuntos y Servicios de la educación									
05	Asuntos y Servicios de la sanidad									
06	Asuntos y Servicios de seguridad y asistencia social									
07	Asuntos y Servicios de vivienda y ordenación urbana y rural									
08	Asuntos y Servicios recreativos, culturales y religiosos									
09	Asuntos y Servicios de los combustibles y la energía									
10	Asuntos y Servicios de agricultura, silvicultura, pesca y caza									
11	Asuntos y Servicios de Minería, recursos minerales excepto combustibles									
12	Asuntos y Servicios de transporte y comunicaciones									
13	Otros asuntos y servicios económicos									
14	Gastos no clasificados por grupos principales									





# **La estabilidad presupuestaria en España\***

Luis Espadas\*\*

## **0. Objetivo**

La pretensión que orienta esta ponencia es exponer, en forma breve y lo más esclarecedora posible –compatible con esa brevedad–, el proceso presupuestario público ocurrido en los últimos años en España y tratar de explicar las circunstancias que lo han impulsado o exigido, para concluir analizando la proyección del presente y el futuro inmediato por el que la presupuestación pública debería proseguir.

El motivo de esta pretensión es que, en mi opinión, las administraciones financieras públicas integradas en la Unión Monetaria Europea (UME), y especialmente España, han protagonizado durante estos últimos años una política económica orientada a un objetivo común y definido de forma muy precisa: las condiciones de convergencia impuestas en los Acuerdos de Maastrich. Pero esta comunidad en el propósito no ha concluido con la constitución de los Estados miembros

\* El presente artículo es una reproducción de la exposición realizada por el autor en el XXX Seminario Internacional de Presupuesto Público, organizado por la *Asociación Internacional de Presupuesto Público (ASIP)*, el *Ministerio de Finanzas y Precios de la República de Cuba*, la *Sociedad Cubana de Presupuesto Público* y la *Asociación Nacional de Economistas y Contadores de la República de Cuba*, en La Habana, Cuba, entre los días 9 al 13 de junio de 2003.

\*\* Subdirector General, Subdirección General de Política Presupuestaria, Ministerio de Hacienda, España.

sino que, de forma irreversible, obliga a una política económica peculiar en cuanto que sigue criterios homogéneos, comparte alguno de sus instrumentos y, en principio, es incuestionable en cuanto a su diseño, como grupo integrado en un proceso común.

En el núcleo de esa política económica propiciada en el seno de la UME ha estado la política presupuestaria y, en especial, una dinámica de disciplina, control, austeridad y equilibrio en las finanzas públicas bajo la denominación genérica de estabilidad presupuestaria.

## **1. La búsqueda de una política presupuestaria saneada**

La historia de la política económica está repleta de opiniones controvertidas acerca del papel que la política fiscal debe de jugar en el logro de una economía de pleno empleo y, por tanto, de crecimiento sostenido y sólido. No poca importancia tiene, para alinearse en una u otra opción, el momento de la fase cíclica en que se encuentran la economía nacional y el entorno internacional.

Naturalmente, quedan al margen de este espectro amplio de teorías las economías de naturaleza totalmente centralista, donde estos debates son sustituidos por otros también de naturaleza macroeconómica pero con planteamientos muy distintos.

### **1.1 El ingreso en la Unión Económica Europea**

Esta filosofía de búsqueda de un presupuesto público que favoreciera el crecimiento y garantizase una sostenibilidad de las finanzas públicas fue uno de los principios inspiradores básicos, a mi entender el principal, de las condiciones que deberían cumplir los Estados que quieren integrarse en la UEM.

La contención del déficit público se explicitaba y cuantificaba como objetivo específico a satisfacer por los países aspirantes a incorporarse en la Unión.

Se hacía pues una declaración expresa de que la política económica y presupuestaria debía orientarse al logro de aquel objetivo de déficit.

## CONDICIONES DE CONVERGENCIA

- Índice de precios: + 1,5% 3 mejores países
- Deuda pública: 60% s/PIB
- Tipo de interés: + 2% 3 mejores países
- Tipo de cambio: ↻ 2,25% en 24 meses
- Déficit: 3% s/PIB

Una vez efectuada la integración, que no supuso una aplicación estricta del cumplimiento de los requerimientos establecidos en Maastrich, los responsables económicos de la propia UEM y de los países integrados profundizaron en esta forma de pensamiento e intensificaron la necesidad de continuar con una política presupuestaria pública saneada.

Este posicionamiento, post-integración, es aún más relevante por cuanto que, como consecuencia de la introducción de la moneda única, en toda la denominada zona euro la política monetaria no es protagonizada por los respectivos gobiernos nacionales sino que se ha trasladado al Banco Central Europeo, que la ejecuta con aplicación única para todos los países miembros. Por tanto, acudir a esta herramienta de la política económica ha dejado de ser posible en los Estados integrados y, en consecuencia, su política económica queda reducida a la política fiscal y a la política de oferta.

La continuidad de los principios de presupuestación pública equilibrada se ha concretado y reforzado en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC-Ámsterdam 1997) de los países

miembros y en las Grandes Orientaciones de Políticas Económicas que los países miembros han suscrito y que disciplinan y condicionan su política presupuestaria.

En concreto, y de forma muy resumida, el PEC obliga a los Estados miembros a presentar Programas de Estabilidad que deben orientarse a lograr en el medio plazo una situación de equilibrio en las finanzas públicas, o incluso de superávit, que permita afrontar fases desfavorables del ciclo económico o atender problemas futuros previsibles, como ser el envejecimiento de la población.

Estos Programas han de presentarse para su aprobación todos los años ante la UME, con una proyección plurianual que contempla, entre otras variables, los objetivos de déficit y la evolución de la deuda pública.

Simultáneamente, se establece un procedimiento de aviso y sanción para aquellos países que incumplan esta política presupuestaria y generen déficits públicos superiores al 3% del Producto Interior Bruto (PIB) respectivo.

## **1.2. La organización territorial**

En el caso de España, el proceso anteriormente descrito y obligado para integrarse en la UME, se ha debido llevar a cabo en circunstancias peculiares por cuanto fue simultáneo con el desarrollo de una nueva organización política-territorial.

Efectivamente, la implantación y aplicación de la Constitución Española de 1978 ha originado un fuerte proceso de descentralización de la organización política y de la gestión financiera pública, lo cual ha dado lugar a que trascendentes servicios públicos –determinadas infraestructuras, educación, salud pública, sanidad, actuaciones medioambientales, etc.– hayan sido asumidas y gestionadas por instituciones públicas de ámbito territorial –las denominadas Comunidades Autónomas–. Este trasvase de competencias ha supuesto, en el orden financiero, que prácticamente la mitad del gasto público se gestione hoy desde las Administraciones Territoriales –Comunidades Autónomas y Ayuntamientos–, cuando en 1980 solamente el 5% del gasto público se canalizaba a través de dichas instituciones.

Naturalmente, los requerimientos y exigencias planteadas al



Estado español desde la UME han de trasladarse y asumirse por las Administraciones Territoriales, si se pretende cumplir con aquellos objetivos. De nada serviría que el Estado sea estricto y austero en su ámbito presupuestario si simultáneamente los Organismos Territoriales incurrían en un déficit que impediría cumplir los compromisos adquiridos ante la UME. Así se tuvo presente durante todo el proceso de convergencia y esta es una de las razones que han impulsado la aprobación de una norma de coordinación entre el Estado y las Administraciones Territoriales: las Leyes de Estabilidad Presupuestaria.

Además de esta composición cambiante del mapa geopolítico, el proceso de estabilidad ha debido, en los respectivos ámbitos de Administración, trasladarse a los distintos tipos de instituciones que conviven en cada uno de ellos. En concreto, en el ámbito estatal: la Administración General del Estado, las Entidades Constitucionales, los Organismos Autónomos, otros Entes con presupuesto limitativo, los Entes Públicos Empresariales, las Sociedades Estatales, las Fundaciones, la Seguridad Social, etc.

### **1.3 El pensamiento económico**

Frente a posiciones más keynesianas, hoy se abre paso la corriente de pensamiento económico en favor de políticas de equilibrio y superávit presupuestario.

Desde una perspectiva de corto plazo, y dada la gran sensibilidad de las finanzas públicas a los cambios de la actividad económica, una economía pública saneada proporciona márgenes de seguridad presupuestaria ante caídas del Producto Nacional.

La experiencia de políticas discrecionales aplicadas en el pasado resulta aleccionadora a este respecto. Este tipo de medidas están sujetas a retrasos en su aplicación, y la misma, a su vez, presenta no pocas dificultades; además, sus efectos sobre la actividad económica también se dejan sentir con retardo, por lo que en numerosos casos han terminado por convertirse en políticas procíclicas.

Por el contrario, si se parte de una situación fiscal saneada los estabilizadores automáticos permiten al presupuesto reaccionar de forma oportuna, simétrica y previsible ante las

variaciones de la coyuntura económica. Y como ha quedado patente en España, la reducción del déficit público no dio lugar a una contracción del Producto Nacional; por el contrario, tuvo un efecto expansivo sobre el consumo, la inversión y el crecimiento económico.

Por otra parte, y desde una perspectiva a largo plazo, la acumulación de déficits públicos termina por socavar los cimientos del crecimiento económico y crea tensiones sobre el presupuesto. En cambio, el equilibrio presupuestario garantiza niveles de deuda pública sostenibles, contribuye al clima de estabilidad macroeconómica y tiene un efecto muy favorable sobre la formación de expectativas de los agentes económicos.

Junto a esta pretensión compartida de equilibrar las finanzas públicas, simultánea y coherente con ella, la filosofía imperante ha sido la de reducir en lo posible los recursos públicos, el tamaño del sector público, devolviendo, a través de las privatizaciones, determinadas áreas de actuación al sector privado y retirando la menor capacidad de financiación posible a la iniciativa privada (mejorando con ello sus condiciones de financiación).

#### **1.4 La coyuntura**

Esta tendencia hacia posiciones favorables al equilibrio presupuestario es consecuencia, en buena medida, de los cambios que está sufriendo el panorama económico actual.

A principios de esta década termina el ciclo de expansión –quebrando de paso la validez del modelo de *impulso tecnológico*– y se entra en un ciclo de bajo crecimiento que, en algunos países, ha despertado incluso amenazas de deflación.

En un mundo de creciente globalización, al menos en el terreno financiero, la política monetaria y el manejo de los tipos de interés se ha revelado cada vez menos eficaz, lo que revitaliza el papel que debe jugar la política presupuestaria y la necesidad de alcanzar cuanto antes posiciones fiscales sólidas.

Esto es algo que se está comprobando en Europa. Los países que en la pasada década no realizaron un esfuerzo de saneamiento fiscal suficiente (Alemania, Francia, Portugal, Italia) se han encontrado en la actual crisis con estrechos márgenes de maniobra para reactivar sus economías, registrando

aumentos de déficit público hasta incurrir, en los tres primeros países citados, en los mecanismos sancionadores del PEC, y obligando a emprender recortes del sector público, sobre todo en el área de la protección social, medidas muy impopulares que están recibiendo una fuerte contestación social.

Por el contrario, los países que, como España, ya han alcanzado el equilibrio presupuestario pueden hoy aplicar políticas anticíclicas dejando jugar libremente a los estabilizadores automáticos.

El equilibrio presupuestario resulta, por tanto, una exigencia para reforzar la función estabilizadora de la política fiscal. Pero es también una exigencia para poder afrontar con garantías de éxito las necesarias reformas que plantea uno de los principales retos a los que actualmente nos enfrentamos: las consecuencias presupuestarias del envejecimiento demográfico.

La dimensión de este fenómeno es tan amplia que nos exige abordar una estrategia global en la que, desde luego, deben incluirse reformas en el mercado laboral para aumentar los niveles de empleo y reformas en los sistemas públicos de pensiones. Pero una de las partes más importantes de esta estrategia es la necesidad de proseguir en el esfuerzo de saneamiento de las finanzas públicas.

Por una parte, el equilibrio presupuestario contribuye a la estabilidad macroeconómica que posibilita la sostenibilidad del crecimiento a medio y largo plazo y, por tanto, el aporte de recursos para financiar el aumento del gasto ocasionado por el envejecimiento de la población.

Por la otra, desde el equilibrio presupuestario será posible reducir los niveles de deuda pública y, por tanto, su carga financiera en los presupuestos, lo que permitirá liberar recursos, no sólo para absorber parte de ese aumento de gasto por la presión demográfica, sino también para incrementar la dotación de capital público, tanto físico como humano, que incide positivamente en la productividad a medio plazo.

## **2. La Ley de Estabilidad Presupuestaria en España**

Como respuesta al conjunto de requerimientos antes expuestos se aprobó en España la Ley 18/2001, del 12 de diciembre,

General de Estabilidad Presupuestaria, que contiene los principios y normas básicos de aplicación a la totalidad del sector público nacional, los procedimientos para lograr su aplicación estricta en el ámbito del Estado, en cuanto administración integrante del sector público, y los preceptos que específicamente se dirigen a él.

Del contenido de la Ley conviene destacar, por una parte, los mencionados principios –estabilidad, plurianualidad, transparencia y eficiencia– y otras normas básicas aplicables a todo el sector público. En especial, dentro de estas últimas y con gran trascendencia en la toma de decisiones en el ámbito financiero público:

- El establecimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria.

Por otra parte, han de analizarse las normas o procedimientos aprobados en la Ley con aplicación exclusiva al ámbito estatal:

- Fijación de un límite máximo anual de gasto no financiero.
- Establecimiento de un escenario presupuestario plurianual.
- Dotación de un Fondo de Contingencia de ejecución presupuestaria.
- Plan de corrección de desequilibrios.

## **2.1 El objetivo de estabilidad presupuestaria**

El objetivo de estabilidad presupuestaria tiene un horizonte de tres años y se fija tanto para el conjunto del sector público como para cada uno de los grupos de agentes que lo integran.

Se trata de un Acuerdo del Gobierno, que debe adoptarse en el primer cuatrimestre de cada año, a propuesta conjunta de los Ministerios de Economía y de Hacienda, previos informes del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas y de la Comisión Nacional de Administración Local referidos al objetivo específico de los respectivos grupos de agentes.

El Acuerdo debe someterse con posterioridad y sucesivamente a la aprobación de los Plenos del Congreso de los Diputados y del Senado, adquiriendo así el respaldo del legisla-

tivo. La ley prevé la eventualidad de su rechazo por las Cámaras, estableciendo un plazo de un mes para que el gobierno remita un nuevo acuerdo.



esquema 1

## 2.2. Límite máximo anual de gasto no financiero

Regulando ya directamente la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado, la Ley General de Estabilidad Presupuestaria establece que el Acuerdo del Gobierno que determine el objetivo de estabilidad presupuestaria *"fijará el importe que, en el proceso de asignación presupuestaria que ha de culminar con la aprobación de los Presupuestos Generales del Estado del ejercicio siguiente, constituirá el límite máximo de gasto no financiero del Presupuesto del Estado"*.

Vista la tramitación a que se somete el Acuerdo donde las Cámaras aprueban el "objetivo" cuando podría haberse establecido la aprobación del "Acuerdo", cabe deducir que el límite de gasto lo aprueba el gobierno y no el legislativo, que tan sólo lo conoce por formar parte del Acuerdo. No obstante, se trata de un compromiso formalmente adquirido, cuyo incum-

plimiento en el momento de presentación del proyecto de presupuesto anual habría de ser debidamente fundamentado y no dejaría de tener consecuencias en el debate sobre la totalidad del presupuesto.

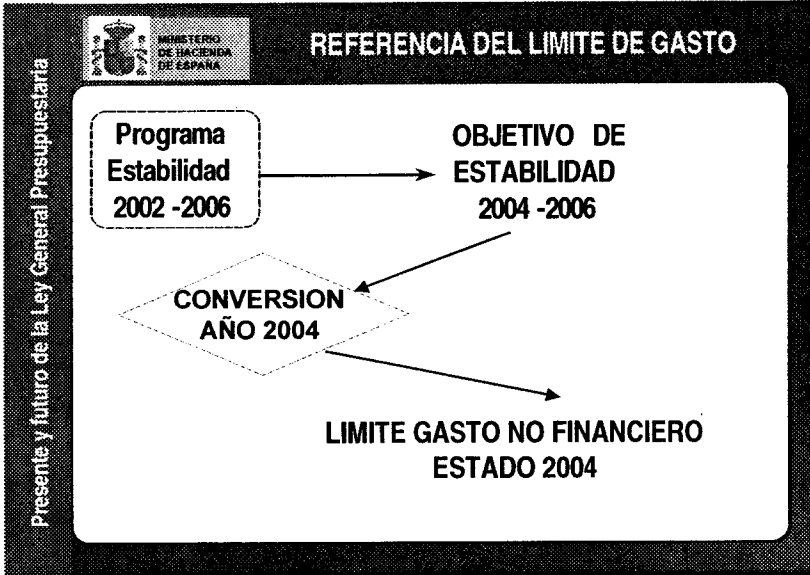
En cualquier caso, estamos en presencia de un cambio importante en el procedimiento de presupuestación: de una parte, porque se anticipa significativamente el momento de determinación del volumen del gasto anual. De tener lugar en la segunda quincena de septiembre, ahora debe hacerse como muy tarde en el mes de abril,

A su vez, esta circunstancia modifica la estrategia de negociación presupuestaria ya que no cabe que, como hasta el presente, los gestores defiendan en el proceso de elaboración la dotación de sus necesidades en una suma abierta de su importe, sino que, estando predeterminado y cerrado el importe total del gasto que el presupuesto puede alcanzar, los distintos gestores deben competir entre sí por conseguir las necesarias dotaciones de sus programas.

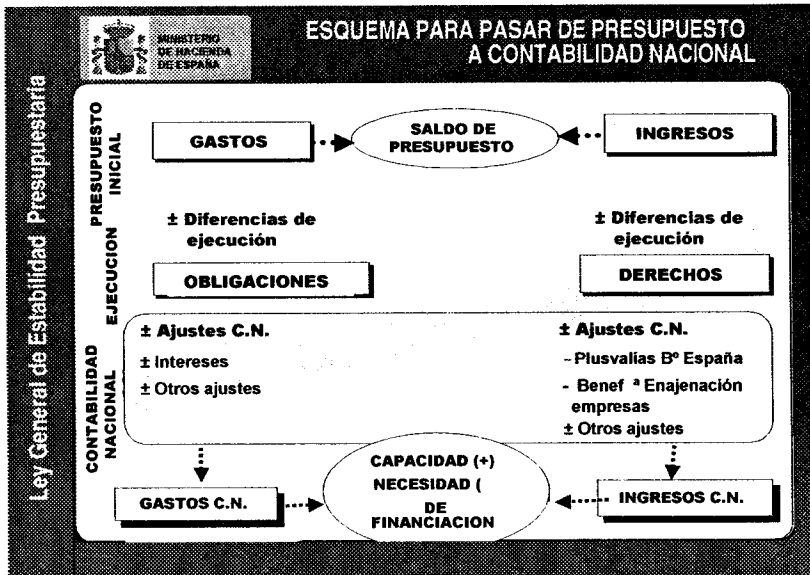
Pero parece acertado que se proceda simultáneamente a determinar el objetivo de déficit y el importe del gasto, toda vez que –con independencia de las dificultades derivadas de su temprana fijación con respecto a la presentación del presupuesto– ambos conceptos están íntimamente relacionados. La cifra de gasto es un concepto financiero de importes iniciales, límite máximo de la adquisición de obligaciones, cuya ejecución se autoriza, y el objetivo de déficit es un concepto de saldo final de ingresos reconocidos y gastos “realizados” donde la adjetivación y su ámbito temporal derivan de los términos previstos en la metodología de Cuentas Nacionales.

De alguna manera es necesario, por tanto, establecer una homogeneidad en la estimación de ambos conceptos si se quiere asegurar su consistencia.

La materialización del proceso de elaboración y ejecución presupuestaria que se muestra en el *esquema 3* aporta la información necesaria para conectar gasto inicial y capacidad o necesidad de financiación; pero en el proceso de estimación del límite de gasto compatible con un objetivo dado, además de la necesidad de invertir el sentido del proceso, el camino a recorrer aparece plagado de interrogantes, unos derivados de



esquema 2



esquema 3

la incertidumbre en la ejecución del propio presupuesto, otros derivados de lo errático de los ajustes a realizar que históricamente no siguen reglas conocidas y, finalmente, los computables por su trascendencia en la C.N., que ni siquiera tienen reflejo presupuestario.

Assumiendo todos los riesgos que entraña la respuesta a tales interrogantes, para el próximo ejercicio 2004 se ha considerado que el objetivo de déficit del 0,4 por 100, que en el Acuerdo de 14 de marzo de 2003 se fijó para el presupuesto del Estado, permite, dada la evolución de ingresos prevista en el Programa de Estabilidad, gastos no financieros de €117.260m, que es el límite que el propio Acuerdo establece.

---

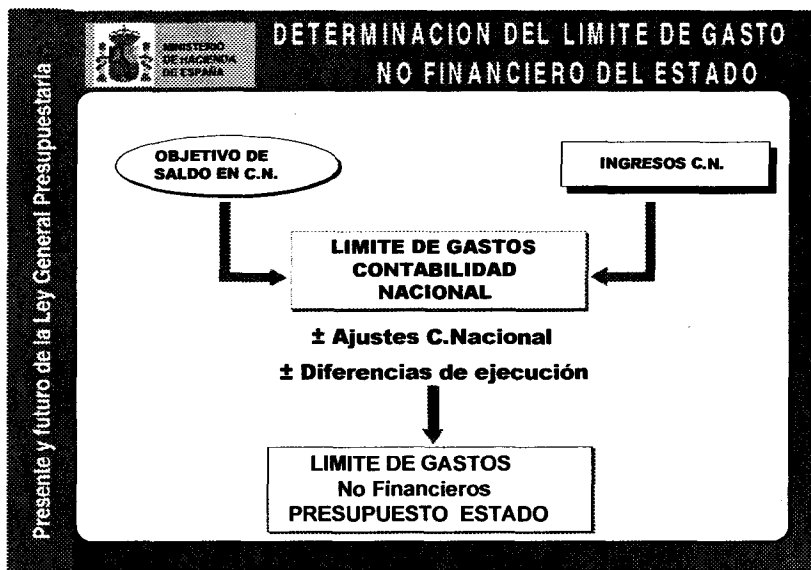
**LÍMITE DE GASTO NO FINANCIERO DEL ESTADO 2004**  
(En millones de euros)

---

CONCEPTOS	2004	
	Millones	% PIB
1. DÉFICIT Contabilidad Nacional	3.417	0,4
2. Ingresos no financieros C.N.	110.321	14,2
3. LÍMITE GASTOS EN C.N. (1+2)	113.739	14,6
4. Ajustes Contabilidad Nacional	590	0,1
5. Ajustes ejecución	2.931	0,4
6. Otros ajustes	0,00	0,00
7. LÍMITE DE GASTO NO FINANCIERO (S 3 a 6)	117.260	14,8

---





esquema 4

### 2.3. Escenario presupuestario plurianual

El mandato de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria de elaborar escenarios de previsión plurianual referidos a ingresos y gastos es otra novedad que la ley viene a introducir en nuestro proceso de presupuestación, respetando la vigencia anual que el presupuesto tiene conforme a la Constitución.

De una parte, permite asentar sólidamente el objetivo de estabilidad acordado para un trienio como resultado de un comportamiento previsto con suficiente rigor para ingresos y gastos y, de otra, establece un contraste de las prioridades presupuestarias que hagan consistentes las expectativas de gasto y necesidades de los gestores, otorgando un plazo razonable para introducir en el dimensionado de las distintas políticas las correcciones necesarias para mantener la senda prevista para el gasto público o, en caso de que políticamente se considere adecuado, corregir la senda de ingresos con tiempo suficiente para instrumentar las reformas a adoptar.

Como un plus sobre la naturaleza esencial de previsión que tiene todo escenario plurianual, la ley garantiza que sea respe-

tado por todos los implicados en el proceso de gasto, al establecer que “Los proyectos de Ley, las disposiciones reglamentarias, los actos administrativos, los contratos y los convenios de colaboración y cualquier otra actuación a los sujetos a que se refiere el artículo 2.1. a) y b) de la presente Ley que tengan incidencias presupuestarias por comportar variaciones en los gastos públicos habrán de respetar el entorno financiero plurianual previsto en el párrafo anterior y, en consecuencia, para su aprobación deberán tener cabida en dichos escenarios presupuestarios plurianuales (Art. 12.2.)”, precepto que viene a constituir la aplicación al Estado del principio de eficiencia en la asignación y utilización de recursos públicos que la propia Ley General de Estabilidad Presupuestaria establece, y es el intento de dar al escenario una naturaleza normativa que limite hacia el futuro la dimensión económico-financiera de las decisiones administrativas y de gobierno. De esta forma, las dotaciones presupuestarias que para su cumplimiento resulten obligadas en futuros presupuestos tendrán asegurada su viabilidad en el contexto de estabilidad querido por la Ley.

**MINISTERIO DE HACIENDA DE ESPAÑA**

**ESCENARIOS PLURIANUALES**

**Ley de Estabilidad Presupuestaria**

- Instrumento técnico de previsión
- Detallan los compromisos de gasto contenidos en las políticas
- Los aprueba el Consejo de Ministros
- Se desarrollarán en Programas plurianuales por Centros gestores
- Ámbito: Presupuestos Grales. del Estado

Está legalmente previsto, por tanto, que los escenarios detallan los compromisos de gasto contenidos en cada política presupuestaria y, a estos efectos, es una previsión de gran importancia que se conozca qué parte de una política o línea de gasto tiene asignadas sus dotaciones a actuaciones concretas y qué otra parte ofrece dotaciones disponibles para ser dedicadas a nuevas iniciativas con determinado volumen de gasto todavía sin comprometer. La rigidez, a corto plazo, de los compromisos presupuestarios demanda este instrumento de ordenación del gasto futuro que aporte cierto grado de libertad a las decisiones de asignación (margen de decisión).

#### **2.4. Dotación de un Fondo de Contingencia de ejecución presupuestaria**

La Ley de Estabilidad Presupuestaria no sólo ha introducido cambios en el proceso de elaboración del presupuesto, dándole la visión plurianual que ha quedado señalada y modificando el calendario y las reglas de presupuestación, sino que se preocupa de la fase de ejecución del gasto pretendiendo un mayor rigor en el respeto al presupuesto aprobado al tiempo que concede un margen de flexibilidad dentro de la envolvente total del gasto anual.

El Fondo de Contingencia de ejecución presupuestaria debe establecerse anualmente, con un importe del 2 por ciento del total de gastos no financieros del Presupuesto del Estado, a fin de atender a las necesidades que puedan presentarse en el curso de la ejecución presupuestaria que tengan carácter no discrecional y no aparezcan previstas en el presupuesto inicial, o –hay que entender– aparezcan dotadas por un importe inferior al que resulte de su normal ejecución.

La finalidad del Fondo es, por una parte, facilitar la atención de necesidades imprevistas hasta ese importe del 2 por ciento del total, de forma que no se altere el importe total de los gastos no financieros autorizados por las Cortes Generales al aprobar el presupuesto anual. De otra, limitar a tal importe la instrumentación de gastos no presupuestados a través de las diversas figuras de modificación presupuestaria actualmente previstas en la Ley General Presupuestaria, dado

que todas ellas deben financiarse con recursos al fondo o mediante baja en otros créditos.

De esta restricción quedan afuera las transferencias de crédito, por la propia naturaleza de la modificación y las generaciones de crédito, consecuencia de la aportación de recursos específicos.

Se persigue así, como primer objetivo, potenciar la credibilidad del presupuesto como instrumento de limitación del gasto público, garantizando que el Gobierno, al ejecutar el presupuesto aprobado, respetará la envolvente de gasto que le ha sido aprobada.

Las modificaciones que, en concreto, está previsto se financien con cargo al Fondo de Contingencia son únicamente:

- a) Las ampliaciones.
- b) Los créditos extraordinarios y los suplementos de crédito.
- c) Las incorporaciones que constituyan excepciones al principio de anualidad presupuestaria, y correspondan a gastos que, contando con dotación legalmente establecida en el ejercicio precedente, fuera anulada a su conclusión.

No está previsto financiar con cargo al Fondo las restantes modificaciones, constituidas por:

- a) Las generaciones de crédito, toda vez que se corresponden con mayores ingresos previos que constituyen su causa y proveen de financiación.
- b) Las transferencias, en la forma y con las limitaciones previstas en la ley, por su propia naturaleza de modificaciones cualitativas no necesitadas de financiación.

Todo ello referido al propio ámbito orgánico presupuestario del Fondo, esto es, al presupuesto del Estado y referido a las operaciones no financieras.

Delimitados el ámbito y las figuras de modificación cuya financiación se comprende en este Fondo, éste se caracteriza con notas adicionales que limitan su cobertura a gastos que cumplan especiales requisitos:

- a) Ha de tratarse de necesidades nuevas, al menos no previstas al tiempo de la elaboración del presupuesto.
- b) Debe responder a necesidades inaplazables cuya satisfacción no pueda demorarse al ejercicio siguiente.
- c) El gasto no puede financiarse mediante la redistribución de otros créditos, ya sea mediante baja o simple transferencia.
- d) La necesidad ha de ser de carácter no discrecional, que excluye los supuestos de discrecionalidad política o administrativa, cuyo ejemplo más significativo pudiera ser el de dar un impulso adicional no previsto a las inversiones en el curso del ejercicio.

La aplicación del Fondo queda reservada al Consejo de Ministros y de su utilización el Gobierno debe informar trimestralmente al Parlamento.

The infographic features a vertical title on the left: 'Presente y futuro de la Ley General Presupuestaria'. At the top left is the coat of arms of Spain and the text 'MINISTERIO DE HACIENDA DE ESPAÑA'. The main title is 'FONDO DE CONTINGENCIA'. Below it, a white box contains the heading 'SE LIMITA EL VOLUMEN DE MODIFICACIONES' followed by five bullet points.

**FONDO DE CONTINGENCIA**

**SE LIMITA EL VOLUMEN DE MODIFICACIONES**

- ✓ **2 por 100 de gasto n.º. que se fije al Estado**
- ✓ **destinado a atender necesidades imprevistas de carácter no discrecional**
- ✓ **aplicación por Consejo de Ministros a propuesta del Ministro de Hacienda**
- ✓ **informe trimestral a las Cortes de su utilización**
- ✓ **vigencia anual: los remanentes se anularán a fin del ejercicio**

esquema 6

La Ley cierra la regulación del Fondo de Contingencia estableciendo la anulación a fin de cada ejercicio de los remanentes existentes, y prohibiendo de forma expresa su incorporación a ejercicios posteriores.

## 2.5. Planes de corrección de desequilibrios


Por último, y como no podía ser de otra manera, la Ley contempla la posibilidad de que en forma excepcional (*esquema 7*) se presente un presupuesto en posición de déficit o que el desequilibrio sea resultado del proceso de ejecución.

En estos casos el gobierno deberá remitir al Parlamento un plan económico-financiero de corrección del desequilibrio, con la especificación de las medidas a tomar en los ingresos y gastos públicos durante los tres ejercicios siguientes para remediar el desequilibrio.

Cuando el desequilibrio haya surgido en el ámbito empresarial del Estado, los entes que hayan incurrido en pérdidas habrán de elaborar un informe de gestión sobre sus causas y, en su caso, un plan de saneamiento.

Con aplicación a todo el sector público, la Ley advierte que las administraciones que provoquen el incumplimiento de las obligaciones de España ante la UME asumirán las responsabilidades que les sean imputables por tal incumplimiento.

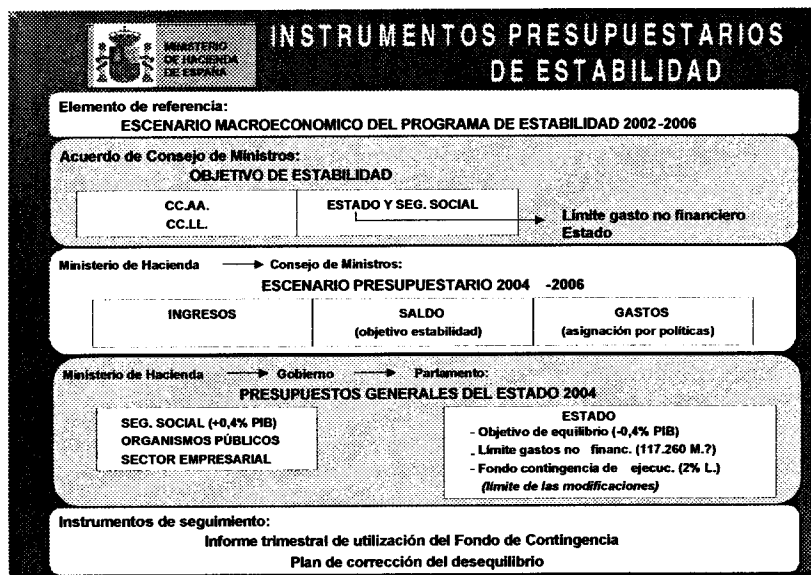
Presente y futuro de la Ley General Presupuestaria



**EL DESEQUILIBRIO COMO  
SITUACION EXCEPCIONAL**

- EN LOS PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO
  - ✓ *el Gobierno remitirá a las Cortes un Plan económico-financiero de corrección (políticas de ingresos y gastos que sea preciso aplicar) para los tres ejercicios siguientes (art.14)*
  - ✓ *en caso de nuevas condiciones no previstas: plan rectificativo del plan inicial*
  - ✓ *en situaciones de déficit sobrevenido en la ejecución: plan de corrección similar*
- EN LOS ENTES DE DERECHO PÚBLICO
  - ✓ *informe de gestión sobre las causas del desequilibrio y, en su caso, un plan de saneamiento a medio plazo*

Como resumen de los instrumentos a que me acabo de referir puede verse el *esquema 8* final, en el que se incluyen las previsiones existentes para el ejercicio 2004.



esquema 8

### 3. El futuro inmediato

Como resumen de cuanto antecede y de forma muy breve habría pues que destacar:

1. El proceso de integración en la Unión Europea exigió a España un importante esfuerzo de reducción del déficit público. Se pasó de un déficit del 6,6% en 1996 a una situación prácticamente de equilibrio en 2001 y 2002.
2. Este proceso de austeridad presupuestaria se ha efectuado principalmente mediante la reducción del gasto corriente (dos tercios de la minoración del déficit), priorizando el gasto social y las inversiones.
3. La Ley de Estabilidad Presupuestaria, aprobada en 2001,

es el reflejo jurídico de la voluntad política de continuar con ese proceso de equilibrio de las finanzas públicas. Iniciativa jurídica que es pionera en el ámbito de la Comunidad Europea y que, fundamentalmente, trata también de coordinar los distintos sectores de la Administración Pública española para garantizar el equilibrio financiero público.

4. Esta disciplina presupuestaria, además de haber permitido la incorporación de España en la UME, ha facilitado el logro de tasas de crecimiento del PIB superiores a la media europea, el crecimiento sostenido del empleo, el mantenimiento de bajos tipos de interés y la convergencia, en términos reales, de España con el resto de la UME.
5. Aun en momentos de crisis como la actual, la economía española está teniendo un comportamiento robusto. Las últimas estadísticas de crecimiento mantienen el alcanzado en 2002 y tanto el empleo como la demanda interna tienen un comportamiento satisfactorio. Únicamente los precios muestran una cierta resistencia a la baja, lo cual –dados los riesgos de deflación de algunos países– no debe ser especialmente preocupante.
6. La Ley General de Estabilidad obliga –dada su fuerte repercusión en el proceso de elaboración, aprobación y ejecución presupuestaria– a elaborar una nueva Ley General Presupuestaria o nueva Ley de Administración Financiera.

Actualmente está en trámite de aprobación por el gobierno, para su remisión al Parlamento, un anteproyecto de Ley. Su configuración, además de recoger las novedades de la Ley de Estabilidad, se orienta a una programación por objetivos, la inserción del presupuesto en la programación plurianual, la dotación a los gestores de mayor capacidad y libertad para manejar los recursos y la cohesión de la programación y la presupuestación con la estabilidad en las finanzas públicas.



# **Cuestiones relativas al gasto y la gobernabilidad en América Central\***

Ana Corbacho y Hamid Davoodi

## **I. Introducción**

Luego de un débil desempeño durante la llamada década perdida de 1980, las economías de América Central se recuperaron en grados diversos durante los '90. A los fines del presente documento, América Central está formada por siete países: El Salvador, Costa Rica, Nicaragua, Honduras, Guatemala, Panamá y la República Dominicana.<sup>1</sup> Estos países constituyen un grupo heterogéneo respecto de sus condiciones iniciales (por ejemplo, ingreso per capita, presencia de conflicto militar), exposición a shocks externos (por ejemplo, desastres naturales), y ritmo de reformas financieras (por ejemplo, dimensión y tipo de ajustes fiscales). No obstante, estos países enfrentan –aunque en diferentes grados– desafíos similares, entre otros, una elevada desigualdad y pobreza, que pueden requerir soluciones comunes.

\* Este trabajo es la versión revisada de un documento presentado en la Conferencia del FMI, "América Central, Potencial para la Cooperación e Integración Regionales", que tuvo lugar en Antigua, Guatemala, los días 25-26 de julio del año 2002. Fue originalmente publicado por el Fondo Monetario Internacional y ha sido incluido en la presente edición de la *Revista Internacional de Presupuesto Público* con la correspondiente autorización otorgada por el mencionado organismo, sin que los puntos de vista aquí expresados comprometan los de la institución.

<sup>1</sup> Otras definiciones de la región pueden contener una composición de países diferente.

El presente documento aborda tres cuestiones. Primero, cuál ha sido la experiencia de América Central en relación al ajuste fiscal, la pobreza y la desigualdad, los resultados en salud y educación, la suficiencia de las redes de seguridad social y la gobernabilidad. Segundo, dejando de lado otros factores en juego, ¿en qué medida esa experiencia observada trajo aparejadas reformas en las áreas del gasto público y la gobernabilidad? Tercero, ¿debería, cada país de América Central, llevar a cabo un conjunto similar de reformas en el área del gasto y la gobernabilidad? Se trata, sin duda, de interrogantes difíciles y problemáticos que los responsables políticos enfrentan en el nuevo milenio, pero que no necesariamente son exclusivos de América Central. Este documento aporta algunas respuestas concentrándose en cinco áreas esenciales: (1) el crecimiento económico, la pobreza y la desigualdad (Capítulo II); (2) nivel y composición del gasto público (Capítulo III); (3) nivel y composición del gasto en servicios educativos y salud (Capítulo IV); (4) diseño y ejecución de redes de seguridad social (Capítulo V); y (5) reformas recientes en el área de transparencia y gobernabilidad (Capítulo VI). Por último, el Capítulo VII resume las principales conclusiones del presente trabajo y esboza algunas consecuencias políticas para la región.<sup>2</sup>

## **II. Crecimiento económico, pobreza y desigualdad**

Los países de América Central exhiben distintas experiencias de crecimiento y se encuentran en estadios de desarrollo económico diferentes. Las experiencias de crecimiento son accionadas, entre otras cosas, por factores externos (por ejemplo, huracanes en Honduras y Nicaragua, o shocks en los términos del intercambio), la resolución de un conflicto armado en la re-

<sup>2</sup> Es importante señalar las limitaciones del presente trabajo. No ofrece un análisis detallado de todas las categorías de gasto, ni aborda todos los aspectos relativos a la transparencia y la gobernabilidad. Un análisis completo superaría el alcance del trabajo e implicaría un estudio profundo de cada país de la región. No obstante, en la medida de lo posible, en la discusión de los principales temas del documento se hará hincapié en la relevancia de dichas reformas.

gión (por ejemplo, Guatemala), y las políticas económicas y la calidad de las instituciones subyacentes.<sup>3</sup> De acuerdo con los cálculos más recientes del Banco Mundial (Banco Mundial, 2002), Costa Rica tiene el ingreso nacional bruto per capita (INB) más alto de los siete países, estimado en \$ 7.980 en el año 2000 en términos de la paridad del poder adquisitivo (PPA), seguido por la República Dominicana y Panamá (Tabla 1).<sup>4</sup> Nicaragua tiene un ingreso nacional bruto per capita que se ubica en \$ 2.080 en el año 2000 en términos de la PPA, justo por debajo de Honduras. Sobre la base de la PPA, el ingreso per capita de Costa Rica es casi 3 % superior al de Nicaragua.

La incidencia de la pobreza en América Central es superior al resto de América Latina, pero ambas regiones tienen tasas de pobreza muy por debajo de África al Sur del Sahara y de la media mundial. Esta situación se mantuvo durante toda la década de 1990.<sup>5</sup> De todos modos, existe una heterogeneidad considerable entre los países de la región. Si bien la cobertura y la comparación de los datos relativos a las tasas de pobreza varían entre los países y a lo largo del tiempo, la serie de datos compilados para este trabajo nos permite deducir en líneas generales que a fines de la década de 1990 los países de América Central podían clasificarse en dos grupos de pobreza: uno con tasas de pobreza elevadas, formado por Honduras, Nicaragua y El Salvador; y otro con tasas de pobreza bajas, formado por los cuatro países restantes.

<sup>3</sup> Véanse detalles en Cardemil, Di.Tata, y Frantischek (2000).

<sup>4</sup> Los tipos de cambio por la PPA reflejan las diferencias internacionales en los precios de bienes y servicios. Los tipos de cambio de mercado miden los valores relativos de las monedas, que se ven afectados por algo más que variaciones en los precios de bienes y servicios y que pueden diferir significativamente de los tipos de cambio por la PPA.

<sup>5</sup> La pobreza se mide usando el índice por recuento de individuos que es el porcentaje de la población con un consumo o un ingreso por debajo de la línea de pobreza. Las líneas de pobreza internacionales permiten comparar las tasas de pobreza en distintos países haciendo ajustes en las diferencias de precios entre países usando una métrica común, un poder adquisitivo equivalente a US\$ 2 por día. (Los índices de pobreza basados en US\$ 1 por día describen la misma historia cualitativa, pero naturalmente resultarían en tasas de pobreza inferiores.) Las mediciones de la pobreza en los países de América Central se basan en el consumo, que es considerado una mejor medición del costo de vida.

**Tabla 1. Crecimiento, Desigualdad y Pobreza**

	Ingreso nacional bruto per capita 1/		Crecimiento económico 2/		Aument o de la elasticidad de la pobreza 3/	Desigualdad 4/		Porcentaje de parte del ingreso o consumo 5/			Porcentaje de población por debajo de la línea de pobreza internacional							
	US\$ PPA 2000	1990	1980	1990		Gini Inicios 1990	Gini Fines 1990	Encuesta año (más reciente)	20% inferior	20% superior	\$ 2 1990	\$ 2 1990	\$ 1 por día 5/	\$ 2 por día 6/	Encuesta año (más reciente)	Línea de pobreza nacional		
																	1980	1990
Costa Rica	7.980	-0.4	2.4	-1.6	46.0	46.1	1997	45.9	4.5	51.0	34.2	30.5	1998	12.6	26.0	1992	22.0	
El Salvador	4.410	-2.6	3.0	-1.5	50.5	55.9	1996	52.2	3.3	56.4	58.6	64.0	1998	21.0	44.3	1992	48.3	
Guatemala	3.770	-1.9	1.3	-1.2	59.1	55.8	1998	56.8	3.8	60.0	...	...	1998	10.0	33.8	1999	57.9	
Honduras	2.400	-0.8	0.3	-1.4	54.9	58.5	1998	56.3	2.2	59.4	75.9	74.9	1998	24.3	45.1	1993	53.0	
Nicaragua	2.080	-4.2	0.1	-1.3	56.7	60.2	1998	60.3	2.3	63.6	70.7	72.7	...	...	...	1993	53.0	
Panamá	5.680	-0.5	3.1	-1.3	50.5	47.8	1998	47.4	5.1	53.3	34.6	34.6	1996	3.2	16.0	1998	28.6	
República Dominicana	5.710	0.9	2.9	-1.5	50.5	47.8	1998	47.4	5.1	53.3	...	34.6	1996	3.2	16.0	1998	28.6	
América Central	4.576	-1.4	1.9	-1.4	53.4	54.4	se repite	52.3	3.5	56.7	57.4	52.4	repite	14.2	32.4	se repite	42.5	
América Latina 4/	...	...	...	...	...	51.7	53.8	...	...	...	42.6	39.3	...	...	...	...	...	...
Países de la OCDE	5.425	0.1	1.8	...	...	...	...	52.5	3.0	56.6	...	...	...	...	...	...	...	...
de altos ingresos 6/	25.771	0.1	1.8	...	...	...	...	30.8	8.0	39.0	...	...	...	...	...	...	...	...
África al Sur del Sahara	1.600	0.2	0.2	...	...	...	...	47.4	4.8	52.9	...	...	...	...	...	...	...	...
Europa oriental y Asia Central	6.670	2.3	-2.4	...	...	...	...	33.3	7.8	41.3	...	...	...	...	...	...	...	...
Mundo	7.928	0.8	0.9	...	...	...	...	40.0	3.0	46.8	...	...	...	...	...	...	...	...

Nota: Todos los promedios regionales usan la media aritmética. Las líneas de pobreza internacionales permiten comparar la pobreza entre los países posibilitando diferencias de un país a otro de los precios usando un denominador común, la paridad del poder adquisitivo de \$ 1 o \$ 2.

1/ Fuente: World Development Indicators (2002). El ingreso bruto interno per capita usa la paridad del poder adquisitivo en US\$ de 2000. Para más detalles, véase el texto.

2/ Fuente: World Economic Outlook del FMI. El crecimiento económico se calcula como crecimiento del PBI per capita real en moneda local.

3/ Es la elasticidad ajustada al crecimiento según el Gini, definida como  $(1-Gini/100 \text{ inicial}) - 3$  donde -3 es parte de la elasticidad del crecimiento que depende del Gini inicial. La última es Gini a comienzos de los '90 como se demuestra. Para más detalles sobre la elasticidad ajustada al crecimiento véase Ravallion (2001) y el texto.

4/ Fuente: Deininger and Squire (1996), Wodon y otros (2000) y Szekely (2001). La definición de pobreza y equidad de Szekely (2000) usa la PPA internacional para el consumo per capita en los precios de 1985, salvo las mediciones basadas en las líneas de pobreza nacionales.

5/ Fuente: World Development Indicators (2002) y evaluación de la Pobreza del Banco Mundial (2001) para la República Dominicana. La definición de la medición de la desigualdad utiliza el ingreso per capita para todos los países de América Central excepto Nicaragua y Panamá. Las mediciones de la desigualdad tienen la misma muestra de los 15 países de América latina como fuentes indicadas en 3/.

6/ Fuente: Szekely (2001). La definición de pobreza utiliza el consumo per capita en la PPA internacional en los precios de 1985. Países de la OCDE denota los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.

El nivel de desigualdad de América Central supera la media de América Latina, y el nivel de desigualdad de la desigualdad en América Latina es el más alto del mundo. Estas conclusiones se mantienen a lo largo de toda la década de 1990 usando diferentes fuentes de datos y una diversidad de mediciones de la desigualdad (Tabla 1), incluido el coeficiente de Gini y las partes de ingreso de los más ricos y los más pobres en la población.<sup>6</sup> Los países más pobres tienden a ser menos igualitarios. Por ejemplo, el simple coeficiente de correlación entre el ingreso per capita en dólares estadounidenses de la PPA y el coeficiente de consumo de Gini a fines de la década de 1990 entre los siete países es  $-0,84$  con una estadística  $t$  de  $-4,1$ . De los siete países, Nicaragua tiene el ingreso per capita más bajo y la tasa de pobreza más alta, en tanto que Costa Rica tiene el mayor ingreso per capita y la menor desigualdad.

En la década de 1990 la pobreza, en promedio, disminuyó, mientras que la desigualdad aumentó, pero subsiste una heterogeneidad sustancial entre los distintos países. De los cinco países de América Central con cálculos del índice de pobreza y coeficientes de Gini disponibles a comienzos y a fines de la década de 1990, Honduras es el único donde la pobreza bajó mientras que la desigualdad aumentó. En El Salvador y Nicaragua, tanto las tasas de pobreza como la desigualdad aumentaron. En Panamá y Costa Rica la pobreza disminuyó mientras que la desigualdad se mantuvo igual.

En América Central la pobreza y la desigualdad son sumamente persistentes en el tiempo y están muy relacionadas entre sí. Pese a la heterogeneidad señalada anteriormente, los países con pobreza y desigualdad elevadas a comienzos de los '90 siguieron experimentando pobreza y desigualdad elevadas al final de la década.<sup>7</sup> Los países con una pobreza elevada

<sup>6</sup> Hay muchas mediciones de la desigualdad. El coeficiente de Gini es la medición más utilizada, que va de 0 (igualdad perfecta) a 100 (desigualdad perfecta). No obstante, tiene un atributo no deseado, suponiendo que lo que más nos interesa es eliminar la pobreza: que el impacto de los muy ricos tiene el mismo efecto en la medición que el de los más pobres.

<sup>7</sup> Por ejemplo, en el caso de Costa Rica, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Panamá (países con datos disponibles), el coeficiente de correlación entre la pobreza al comienzo y al final de los '90 es de  $0,96$  con una estadística  $t$  de  $6,9$ . El coeficiente de correlación para el coeficiente de Gini entre los dos lapsos para los mismos países es  $0,88$  con una estadística  $t$  de  $3,9$ .

también tienden a tener una desigualdad elevada.<sup>8</sup> Es posible que las políticas que reducen la pobreza reduzcan también la desigualdad en la región. Tal como se muestra en los siguientes capítulos, el mejoramiento de la calidad de la educación y la salud para todos, en general, y para el extremo inferior de la distribución del ingreso, en particular, son ejemplos de dichas políticas.

Una desigualdad inicial elevada puede constituir un impedimento para el crecimiento a favor de los pobres.<sup>9</sup> Investigaciones anteriores (Ravallion y Chen, 1997) revelaron que por cada aumento del 1% del crecimiento agregado, la proporción de gente que vive con menos de US\$ 1 por día disminuye en un 2,5 a 3%, lo cual indica una elasticidad de la pobreza con respecto al crecimiento de  $-2,5$  o  $-3$ . Se pensó que este resultado era independiente de la distribución inicial del ingreso o el consumo. Sin embargo, algunos estudios recientes sugieren que la elasticidad del crecimiento no es constante; desciende con una desigualdad inicial más elevada (Ravallion, 1997 y 2001). Por lo tanto, en un país con una desigualdad inicial elevada, hace falta un crecimiento agregado alto para alcanzar la misma reducción de la pobreza que en un país con una desigualdad inicial baja. En otras palabras, la pobreza reacciona menos al crecimiento en los países con una desigualdad elevada. Reflejando el impacto de la desigualdad inicial, las elasticidades del crecimiento en América Central varían de  $-1,2$  (Guatemala) a  $-1,6$  (Costa Rica).<sup>10</sup> Las experiencias de Costa Rica y Honduras revelan la interacción entre la desi-

<sup>8</sup> El coeficiente de correlación entre pobreza y desigualdad para la muestra de siete países es 0,74, y resulta significativo estadísticamente (con una estadística  $t$  de 2,9). La persistencia de la desigualdad también es una característica de datos más amplios entre los países (véase Li, Squire y Zou, 1998).

<sup>9</sup> Para los siete países de la región, el coeficiente de correlación entre el crecimiento en los '90 y el coeficiente de Gini a comienzos de esa década, es  $-0,33$  con una razón  $t$  de  $-1,3$ . Knowles (2001) propone una correlación más fuerte usando una muestra más amplia de países. Investigaciones recientes también sugieren que tal vez no sea la desigualdad inicial en el ingreso, sino la desigualdad de bienes o riqueza lo que más incide para el crecimiento y, por ende, para la disminución de la pobreza (Birdsall y Londoño, 1997).

<sup>10</sup> Se trata de la elasticidad del crecimiento ajustada por el Gini derivada como  $(1 - \text{Gini inicial}) * -3$  donde parte de la elasticidad del crecimiento varía con

gualdad inicial y el crecimiento a favor de los pobres. Es necesario un crecimiento mucho mayor que un mero 0,3% anual para que Honduras supere su desigualdad inicial elevada y alcance una tasa más alta de reducción de la pobreza. Por ejemplo, la tasa de crecimiento de Honduras en la década de 1990 tendría que haber sido de por lo menos 8% para alcanzar el mismo porcentaje de reducción en la pobreza, tal como le pasó a Costa Rica en los '90.

El crecimiento sostenido, entre otros factores, es un requisito previo para la reducción de la pobreza. Los antecedentes de crecimiento en América Central han sido erráticos y, pese a la reactivación en los '90, el crecimiento no fue lo bastante alto o suficientemente sostenido en la década como para causar un impacto sustancial en la pobreza. Tal como se señaló anteriormente, la interacción entre pobreza, desigualdad y crecimiento es sumamente compleja, quizá más para América Central que para el resto de América Latina. Ciertamente, intervienen otros factores y algunos ya fueron indicados más arriba. Algunos favores reductores de la pobreza son de índole estructural y requieren más tiempos en cuanto a su aplicación y la realización de sus efectos plenos. También hay otros factores cuya naturaleza es más de corto plazo. Los siguientes capítulos abordarán ambos grupos de factores.

### **III. Nivel y composición del gasto público**

El significativo ajuste fiscal de los '90 fue logrado en gran medida mediante reducciones en el gasto. Las balanzas de los gobiernos centrales de los siete países mejoraron pasando de un déficit de aproximadamente 6% del PBI en los '80 a un déficit de aproximadamente 3,5% del PBI en los '90. Este ajuste se logró por medio de una combinación de menores ingresos (0,8% del PBI), y un gasto mucho menor (3,3% del PBI). Nicaragua, el país con el mayor déficit de América Central, registró el ajuste más grande, reduciendo su déficit de 17% del PBI

la desigualdad inicial. Para más detalles, véase Ravallion (1997 y 2001). La desigualdad inicial es la desigualdad a comienzos de la década de 1990.

a aproximadamente un 11%, seguido por Honduras y Guatemala al emerger de las secuelas del Huracán Mitch y un conflicto armado, respectivamente.<sup>11</sup>

Pese al considerable ajuste fiscal, al final de la década el gasto del gobierno central en sueldos y salarios era alto respecto de los criterios internacionales y excedía la inversión de capital en casi todos los países. En América Central los sueldos y salarios exceden la totalidad de los principales rubros de gasto; son más altos que la media latinoamericana, todos los otros grupos de ingreso e incluso los países de ingreso bajo que pueden aspirar al alivio a HIPC (Países Pobres Altamente Endeudados) o que alcanzaron el punto de decisión (Tabla 2). Estas observaciones son válidas ya sea que los salarios se expresen como fracción del gasto total del gobierno central o como fracción del PBI. El Salvador y Honduras tienen las masas salariales más altas mientras que Guatemala tiene la más baja.<sup>12</sup>

En promedio, la magnitud actual del gasto del gobierno central es baja para los criterios internacionales.<sup>13</sup> A lo largo de los '90, en algunos países (Costa Rica, El Salvador y Panamá), el gasto público bajó, en otros (la República Dominicana y Nicaragua) aumentó y se mantuvo más bien estable en dos países (Guatemala y Honduras). Parte de esta falta de uniformidad se debe a los cambios drásticos que se produjeron entre la primera y la segunda mitad de la década. El gasto cayó en la primera mitad de la década en cinco de los siete países, en tanto que aumentó considerablemente durante la segunda mitad en Honduras, Nicaragua y Guatemala, cuando estos países empezaron a enfrentar las consecuencias de huracanes.

<sup>11</sup> Las fuentes relativas al gasto y el ingreso son de la base de datos de *World Economic Outlook* del FMI. Es posible que la magnitud del déficit de Nicaragua esté exagerada, pues posiblemente el PBI esté subestimado.

<sup>12</sup> La masa salarial de Nicaragua es más alta que la de Guatemala (como porcentaje del PBI), lo cual refleja quizá que su PBI está subestimado, como se indicó antes. Guatemala presenta la masa salarial más baja si se expresa como fracción del gasto total.

<sup>13</sup> Nótese que estas comparaciones ignoran las diferencias de dimensión de la administración pública entre los países debido a las diferencias en los niveles sub-nacionales de las cuentas estatales y extra-presupuestarias.



**Tabla 2.**  
**Clasificación económica del gasto**  
 (Último año con datos disponibles; los promedios grupales incluyen a los países centroamericanos) 1/  
 (En porcentaje del PBI)

	Costa Rica 2/	República Dominicana 2/	El Salvador 2/	Guatemala 2/	Honduras 2/	Nicaragua 3/	Panamá 4/	América Central	América Latina
Gasto total y préstamos netos	15,7	18,2	18,6	12,4	23,7	39,3	22,8	21,5	22,8
Gasto corriente	14,1	13,9	15,3	8,7	16,8	22,5	19,2	15,8	18,7
Bienes y servicios	5,7	7,2	11,2	4,8	11,7	10,9	9,4	8,7	7,7
Sueldos y salarios	5,2	5,6	8,3	3,5	9,0	6,2	7,2	6,4	5,1
Otros bienes y servicios	0,5	1,6	2,8	1,3	2,7	4,7	2,2	2,3	2,2
Interés	3,6	0,9	1,5	1,0	1,7	4,4	4,7	2,5	3,3
Subsidios y transferencias	4,7	3,4	2,6	2,6	3,4	7,2	5,1	4,1	7,6
Gastos de capital	1,6	4,3	3,3	3,8	5,5	16,7	3,6	5,5	3,8
Crédito neto	0,0	0,0	0,0	0,0	1,4	0,1	...	0,3	0,5
Tamaño de la muestra 5/								7,0	17,0

Fuente: base de datos de GFS; autoridades nacionales; y cálculos del personal del FMI.

1/ El año más reciente es en general 1999 ó 2000. En el caso de los países centroamericanos, el último año es 2000, salvo para Panamá, cuyo año más reciente es 1999.

2/ Clasificado como grupo de Ingreso Medio Inferior.

3/ Clasificado como grupo de Ingreso Bajo.

4/ Clasificado como grupo de Ingreso Medio Superior.

5/ Se refiere a la muestra de tamaño de países con datos relativos al gasto público total. El tamaño de la muestra varía entre las categorías de gasto. Por lo tanto, los componentes pueden no aumentar el total.

Una bibliografía cada vez más copiosa demuestra que la calidad del ajuste fiscal es importante, y que, por ejemplo, el consumo público bajo es bueno para el crecimiento a largo plazo. El desajuste del sistema fiscal o el gasto basado en el déficit presupuestario que tiende a acompañar a un consumo elevado parece ser la principal razón del impacto negativo en el crecimiento (Barro y Sala-i-Martin, 1995). Algunos estudios recientes sobre países con ingreso bajo en los '90 (Gupta y otros, 2002) demostraron que una masa salarial alta, que constituye una parte considerable del consumo estatal en muchos países, reduce el crecimiento, en tanto que la inversión de capitales y el gasto en operaciones y mantenimiento promueve el crecimiento. Otra evidencia del mismo estudio prueba que las condiciones fiscales iniciales inciden en el crecimiento y que la composición del gasto afecta la sustentabilidad del ajuste fiscal.

#### **IV. Inversión en educación y salud**

La inversión en capital humano constituye un requisito previo importante para el crecimiento y el desarrollo económico. Dentro de las inversiones en capital humano, la educación y la salud son considerados factores primordiales que contribuyen al rendimiento económico. La inversión en salud y educación desempeña un papel importante en los Poverty Reduction Strategy Papers (PRSP) (Informes sobre Estrategias para Reducir la Pobreza) de los países.<sup>14</sup> Por ejemplo, en el PRSP de Honduras, aparece como principal objetivo fortalecer "el

<sup>14</sup> Como parte del requisito de admisión para la Poverty Reduction and Growth Facility (PRGF) del FMI, tanto Honduras como Nicaragua expresaron sus visiones relativas a la reducción de la pobreza en un documento público conocido como informe sobre estrategias para reducir la pobreza (PRSP en su sigla original). En un PRSP se describen las políticas macroeconómicas, estructurales y sociales que un país implementará para fomentar el crecimiento y reducir la pobreza siguiendo programas de ajuste económicos de tres años respaldados con recursos de la PRGF. Al PRSP de Nicaragua se puede acceder por Internet: <http://www.imf.org/External/NP/prsp/2001/nic/01/index.htm>. Al PRSP de Honduras se puede acceder por Internet: <http://www.imf.org/External/NP/prsp/2001/hnd/01/index.htm>.

capital humano de grupos pobres mejorando el acceso a la educación elemental y la salud dentro de un marco de equidad y calidad que les permita mejorar sus oportunidades de empleo y su ingreso". El PRSP correspondiente a Nicaragua reconoce que la inversión en capital humano "aumentará la productividad, el ingreso y el bienestar".

## A. Educación

### Rendimientos de la inversión en educación

Desde prácticamente todo punto de vista, la educación es una buena inversión. Varios estudios revelaron una relación positiva significativa entre más años de educación y ganancias. Por ejemplo, los rendimientos de la educación en América Central son de un 7% en el nivel primario, 10% en el nivel secundario y 15% en el nivel terciario (Tabla 3). Estas estimaciones se acercan mucho a las de América Latina en su conjunto. Los rendimientos más altos para los niveles superiores de educación explican el amplio efecto que tiene la desigual-

**Tabla 3.**  
**Rendimientos de la educación para trabajadores varones**  
(En porcentaje)

	Año	Primaria	Secundaria	Terciaria
Costa Rica	1998	6	6	19
Guatemala	1998	8	13	14
El Salvador	1998	5	8	20
Nicaragua	1998	9	13	15
Panamá	1999	6	8	16
Honduras 2/	1997	...	3	6
Promedio América Central 1/		7	10	15
Promedio América Latina 1/		3	4	7
Promedio OCDE 3/	2000		11	12

Fuentes: América Latina: Duryea y Pages (2002) en base a encuestas de unidades familiares individuales. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico: Panorama Económico de la OCDE 70 (2001).

1/ Excepto Honduras para la educación primaria y secundaria.

2/ Las estimaciones correspondientes a Honduras son de Corbacho (2001) e incluyen tanto a varones como mujeres. La metodología y las variables de control pueden no ser totalmente comparables con Duryea y Pages (2002).

3/ OCDE denota a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.

dad en la educación sobre la desigualdad de ingresos en América Latina (Banco Interamericano de Desarrollo, 1998). No obstante, es importante recordar que los rendimientos –tanto sociales como privados– son difíciles de medir. Además, los rendimientos más altos por los niveles superiores de educación no aparecen generalmente en los países de la OCDE (Tabla 3). Una importante cuestión para analizar es si las conclusiones para América Latina resisten un análisis más profundo y, en caso afirmativo, si reflejan un uso relativamente ineficaz de los recursos en los niveles de educación inferiores.

Estudios correspondientes a los países en desarrollo confirman la idea de que tanto la calidad como la cantidad de educación son importantes para las ganancias y los logros académicos. Behrman y Birdsall (1983), usando la educación media de los profesores como variable sustitutiva de la calidad, calculan los rendimientos de los aportes educativos en calidad y cantidad en Brasil y llegan a la conclusión de que el rendimiento social de la calidad educativa excede incluso el rendimiento social de la cantidad educativa. Case y Yogo (1999) revelan que reducir el tamaño de las clases en Sudáfrica puede aumentar significativamente los rendimientos de la educación para los hombres negros. También revelan que la calidad de la enseñanza afecta considerablemente el nivel educativo alcanzado y la probabilidad de empleo. Bedi y Marshall (1999) observan que, en el caso de Honduras, la inversión en la calidad de los profesores tiene un efecto positivo significativo en los logros académicos de los estudiantes, al igual que tamaños de clases más pequeños y otras características del aula y la escuela.

### **Tendencias en el nivel educativo alcanzado**

Pese a un mejoramiento considerable, el nivel educativo alcanzado en América Central es uno de los más bajos del mundo, luego de África al Sur del Sahara y el Sur de Asia. En los años '60, el progreso fue lento; se aceleró en las décadas de 1970 y 1980 y continuó a un ritmo moderado en los '90. El número promedio de años de educación en la población adulta se duplicó, de 2,5 años en los '60 a 5 años en 2000, y el porcentaje de población sin ninguna enseñanza formal dismi-

nuyó de casi un 50% en los '60 a aproximadamente 27% en 2000 (Tabla 4).

El aumento del promedio del nivel educativo alcanzado se logró sobre todo promoviendo niveles superiores de educación. El porcentaje de población con educación primaria completa se mantiene bastante constante desde los años '60, mientras que el porcentaje de población con educación superior aumentó más de ocho veces. Entre los países en desarrollo, América Central tiene actualmente la proporción de población con enseñanza post-secundaria completa más grande. América Central exhibe una distribución polarizada de la educación, con un porcentaje de población con educación secundaria completa relativamente bajo, pero con proporciones relativamente grandes en los niveles de educación inicial y superior (Tabla 4). En general, las discrepancias de sexo disminuyeron en América Central. Esto coincide con la experiencia de la región latinoamericana en su conjunto. Pese al progreso regional, la desigualdad sexual en educación sigue siendo grande en Guatemala (Barro y Lee, 2000).

**Tabla 4.**

**Nivel educativo alcanzado en América Central y otras regiones**

	Sin escolaridad	Nivel más alto alcanzado						Promedio de años de escolaridad	
		Primer nivel		Segundo nivel		Post-secundario			
		Total	Completo	Total	Completo	Total	Completo		
(Porcentaje de la población con 25 años de edad y más)									
América Central	1960	486	441	125	59	19	15	10	25
	1970	463	431	90	81	30	25	17	27
	1980	367	484	123	101	42	48	33	35
	1990	308	471	122	130	59	90	61	44
	1995	283	478	123	135	60	105	72	47
	2000	256	473	122	140	61	121	82	50
Costa Rica		94	607	136	113	47	186	127	60
República Dominicana		257	468	103	131	47	145	98	52
El Salvador		350	456	101	88	37	106	72	45
Honduras		259	570	124	106	60	65	44	41
Nicaragua		317	430	95	165	48	89	60	44
Panamá		114	404	210	285	161	198	135	79
América Latina y el Caribe		177	506	144	199	84	118	77	57
Medio Oriente y África del Norte		320	296	102	295	102	88	34	54
África al Sur del Sahara		428	381	83	170	25	22	09	35
Este Asiático y Pacífico		198	358	181	327	148	117	50	67
Asia del Sur		462	282	100	229	70	37	20	46
Economías en transición		22	324	202	515	174	139	94	97

Fuente: Barro y Lee (2000).

## **Indicadores de la calidad y la cantidad de los aportes educativos**

Tomados en su conjunto, los indicadores de calidad y cantidad de aportes disponibles en América Central no ofrecen un panorama prometedor. La falta de recursos y la ineficacia se reflejan en tasas altas de deserción y de alumnos que repiten. Por ejemplo, en 1990, las tasas de alumnos repetidores en la educación primaria de América Central eran del 11,6%, por encima del promedio latinoamericano del 10,5%. En realidad, América Central exhibió la tasa de alumnos repetidores más alta en la educación primaria luego de África al Sur del Sahara. Las tasas de deserción para la escuela primaria en América Central superan el 55%, muy por encima del promedio latinoamericano de 37%. Las tasas de deserción aumentaron incluso desde la década de 1980.<sup>15</sup>

### ***El gasto público en educación***

Como parte del PBI, el gasto público en educación en América Central se ubica levemente por debajo del resto de América Latina. De 1990 a 1996, el gasto en América Central promedió menos del 3% del PBI; para América Latina en su conjunto, el gasto promedio fue levemente superior al 3% del PBI. Dentro de los países centroamericanos, el gasto se ubicó entre un 1,6% de PBI en Guatemala y el 5,2% en Panamá en 1996 (Tabla 5). A mediados de la década de 1990, todos los países asignaron más del 90% de los gastos totales de educación al gasto corriente, con la excepción de Nicaragua, que asignó más del 80% (World Development Indicators, 2002).

Sobre la base de simples cálculos, la eficiencia del gasto público en educación en América Central parece ser un poco menor que el promedio correspondiente a los países en desarrollo. La Figura 1 describe la tasa de analfabetismo comparada con el gasto en escuela primaria por alumno, verificando el PBI per capita.<sup>16</sup> El objetivo es analizar hasta qué pun-

<sup>15</sup> Para más detalles, véase Corbacho y Davoodi (2002).

<sup>16</sup> Los datos están tomados de *World Development Indicators 2002*. El gasto y el ingreso se midieron sobre la base de la PPA. Se aplicaron transformaciones

**Tabla 5.**  
**Gasto público en educación**  
 (En porcentaje del PBI)

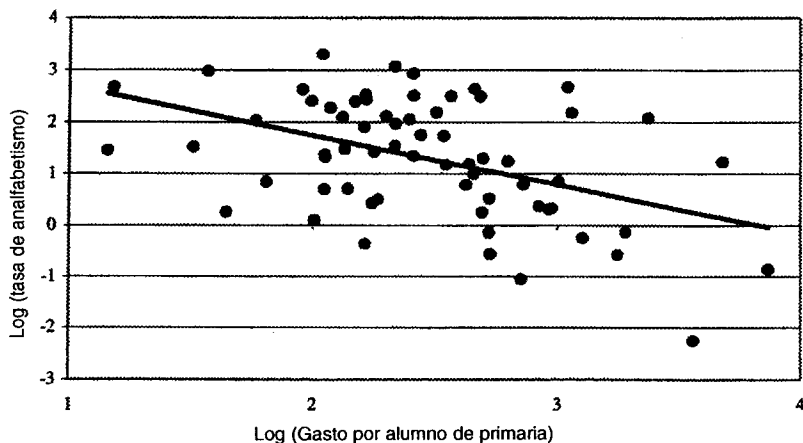
Año	Costa Rica	República Dominicana	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá	América Central	América Latina
1985	4,1	1,5	...	1,5	4,0	...	4,4	...	3,1
1990	4,4	...	1,9	1,4	...	3,4	4,7	...	2,8
1991	3,4	...	1,8	1,3	3,8	3,4	4,6	3,1	3,0
1992	3,3	1,3	1,9	1,4	...	3,1	5,0	3,0	3,1
1993	3,5	1,6	1,8	1,5	...	2,8	4,7	2,7	2,9
1994	3,5	1,9	2,0	1,5	3,4	2,8	4,5	2,8	3,3
1995	3,5	1,9	2,2	1,7	3,6	3,1	5,0	3,0	3,3
1996	4,1	1,9	2,3	1,6	...	3,2	5,2	3,0	3,3
1997	...	2,2	2,5	...	...	3,7	5,0	...	...
1998	6,0	...	...	2,0	4,0	4,2	...	...	...

Fuente: Banco Mundial, 2002, *World Development Indicators* (Washington)

to el gasto adicional por alumno en el nivel primario genera un logro más elevado, sobre y por encima del efecto del ingreso más alto y todas las otras variables socioeconómicas vinculadas a él. La regresión explica casi el 70% de la variación en el analfabetismo, y ambas variables independientes son estadísticamente significativas. Se calcula que un aumento del 1% en el gasto reduce el analfabetismo en casi un 1%. Si bien esta regresión es, en el mejor de los casos, indicativa, implica no obstante que la eficiencia centroamericana es inferior a la de los demás países en desarrollo de la muestra.<sup>17</sup> Las residuales son positivas –es decir, el analfabetismo es más alto de lo que pronosticaría la regresión– en el caso de Costa Rica, la República Dominicana, El Salvador, Guatemala y Nicaragua

logarítmicas a todas las variables. La regresión tendría que haberse corregido por las tasas de inscripción o incluirlas como otra variable independiente. Esto no se hizo porque se habrían perdido demasiadas observaciones. No obstante, las tasas de inscripción en América Central caen siempre dentro de un espectro del 10%.

<sup>17</sup> Estas conclusiones coinciden con las de Gupta, Honjo y Verhoeven (1997). Ellos consideran que el gasto público en educación en América Latina es relativamente eficiente. De todos modos, si bien a mediados de los '80 América Latina tenía mejores indicadores de eficiencia que Asia, el resultado relativo de América Latina posteriormente disminuyó mientras que el de Asia mejoró. Dentro de la región latinoamericana, se observa que Guatemala, Honduras y Nicaragua son relativamente ineficientes. Al mirar la sub-muestra de países con ingresos más altos, Costa Rica aparece como relativamente ineficiente, en comparación con Argentina, Colombia y México.

**Figura 1.****Relación entre la tasa de analfabetismo y el gasto en educación**

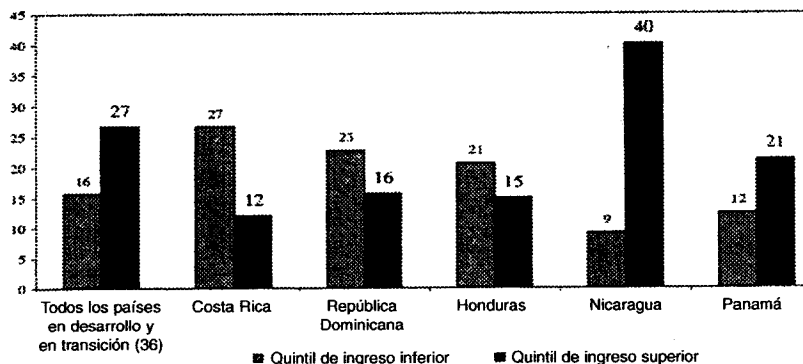
(los otros dos países sujetos no estaban en la muestra de la regresión).<sup>18</sup>

Existen pruebas de que el gasto en educación va dirigido correctamente hacia los pobres solamente en tres países. Los limitados estudios de la incidencia provechosa del gasto en educación muestran que el 20% más pobre de la distribución del ingreso en Costa Rica, la República Dominicana y Honduras se beneficia más que el 20% más rico, en tanto que en Nicaragua y Panamá los ricos captan más beneficios que los pobres (Figura 2). La situación de Nicaragua es más bien extrema: 40% de los beneficios son captados por el 20% más alto, en comparación con el 9% que capta el 20% más bajo. En general, la educación terciaria parece beneficiar principalmente

<sup>18</sup> Gupta, Verhoeven y Tiongson (2002) analizan los efectos de las asignaciones incrementadas del gasto público para la educación primaria y secundaria. Llegan a la conclusión de que un aumento del 5% en la proporción de gasto en educación dedicado a la instrucción primaria y secundaria aumenta la inscripción bruta en el secundario en más de un punto de porcentaje. No obstante, los autores enfatizan que aumentar el logro solamente a través de las reasignaciones puede ser difícil, ya que también es necesario mejorar otros determinantes claves de los resultados educativos.



**Figura 2.**  
**Incidencia de los beneficios del gasto público en educación,**  
**años Noventa**  
 (En porcentaje del gasto total)



a los más acomodados (Chu, Gupta y Davoodi, 2000), evidencia que coincide con las tendencias del nivel educativo alcanzado para la educación superior en la región.

### **Salarios y calidad de los docentes**

Los salarios docentes en América Central son altos para los criterios regionales. Por ejemplo, en 1990, el salario real promedio de los docentes de escuela primaria era cuatro veces el PBI per capita en América Central, comparado con 2,6 veces el PBI per capita en América Latina. La relación media en América Central también es superior al promedio del 3,6 correspondiente a todos los países en desarrollo (Barro y Lee, 1996), y aumenta en forma constante desde los años '60. Dentro de la región centroamericana, Nicaragua y Honduras exhiben la mayor relación entre salarios de docentes de primaria y PBI per capita, 5,7 y 4 respectivamente.<sup>19</sup>

Un estudio reciente que abarcó 12 países latinoamericanos

<sup>19</sup> Sobre la base de Barro y Lee (1995). Para más detalles, véase Corbacho y Davoodi (2002).

(entre ellos Costa Rica, El Salvador, Honduras y Panamá) revela que la remuneración a los docentes de escuela en la región es más alta que la remuneración a los trabajadores con características similares en otras profesiones. Utilizando datos de encuestas en hogares, Liang (1999) descubre que los docentes cobran menos que los no docentes cuando no se verifica el tiempo de trabajo. Sin embargo, los docentes trabajan considerablemente menos que otros, alrededor de 15 horas por semana.<sup>20</sup> Al controlar el trabajo y el tiempo de vacaciones, los salarios de los docentes son en realidad más altos que los correspondientes a trabajadores con iguales características en 11 de los 12 casos en estudio. Asimismo, las disparidades entre remuneraciones docentes son menores que en otras profesiones y los docentes rurales cobran un promedio de 10 a 13% menos que los docentes urbanos. Dentro de América Latina, los docentes de Honduras ganan 44% más por hora trabajada que los no docentes. Esta prima es del 38% en Costa Rica, 37% en El Salvador y 33% en Panamá. Por otra parte, los docentes de escuelas públicas cobran más que los docentes de escuelas privadas en El Salvador, Honduras y Panamá (en Sudamérica sucede lo contrario).

Salarios más altos no necesariamente garantizan una mayor calidad. Evaluar la relación entre remuneración, calidad y desempeño es, en el mejor de los casos, problemática. Hanushek, Kain y Rivkin (1999), utilizando datos del UTD Texas School Project, revelan que los sueldos no sólo están escasamente relacionados con el desempeño en los exámenes de certificación docente, sino que los exámenes de certificación docente no están en relación con el éxito del alumno. El estudio encuentra, sí, una relación entre los sueldos docentes y el rendimiento de los alumnos en matemática y lectura, pero sólo para los docentes experimentados existentes. En el nordeste de Brasil, Harbison y Hanushek (1992) llegan a la conclusión de que los salarios docentes no están significativamente relacionados con los resultados en la educación. Gupta, Honjo y

<sup>20</sup> Considerando la baja carga de trabajo media, es común que los docentes tengan otros puestos. Se estima que 90% de los docentes de El Salvador y más de la mitad de los docentes de Guatemala tienen otros empleos (Álvarez y Majmudar, 2001).

Verhoeven (1997) hallan una relación negativa significativa entre la eficiencia del gasto en educación y los sueldos públicos relativos. Por consiguiente, los países con salarios docentes relativamente más altos tienen costos más grandes, pero pueden no alcanzar un logro educativo significativamente más alto que los países con salarios docentes relativamente más bajos.

La calidad de los docentes se identificó como un aporte clave en el aprendizaje del alumno.<sup>21</sup> El nivel de capacitación para los docentes varía considerablemente entre los países de América Central. Todos los docentes de Costa Rica, El Salvador y Panamá reciben educación terciaria. Por su parte, los docentes de Guatemala, Honduras y Nicaragua se forman en escuelas normales, que son similares a escuelas secundarias. Casi un tercio de los docentes de Nicaragua no tiene título. El porcentaje de docentes sin título en los otros países es menos significativo (Álvarez y Majmudar, 2001).

### ***Proporción alumno-docente y tiempo de escolaridad***

La proporción docente-alumno en la educación primaria y secundaria en América Central está por encima de las medias latinoamericanas y ha aumentado desde los años '60.<sup>22</sup> No es sorprendente que Panamá y Costa Rica presenten las proporciones alumno-docente más bajas. Por otra parte, la proporción alumno-docente históricamente baja en las escuelas se-

<sup>21</sup> Por ejemplo, estudios correspondientes a Estados Unidos muestran que 40% de la variación en las notas de los exámenes de lenguaje y matemática en la escuela en Texas se justificaba por la calificación de los docentes (Fregusson, 1991). Hanushek, Kain y Rivkin (1998) también presentan pruebas de que una mejor calidad de docentes pueden tener efectos contundentes en el logro académico. Resultados similares se encontraron en Alabama, la ciudad de Nueva York, Michigan, Georgia y Virginia. En el caso de Honduras, Bedi y Marshall (1999) hallan que una mejor calidad de los docentes tiene un efecto significativo en los exámenes de nivel de los alumnos.

<sup>22</sup> En general, los tamaños más reducidos de clases se asocian con un mejor rendimiento del alumno. Por ejemplo, Krueger y Whitmore (2000) y Krueger (2000) estiman que una reducción de 22 a 15 alumnos por clase en las escuelas elementales de Tennessee tiene una tasa interna de rendimiento del 6%. Asimismo, en las clases más reducidas, los alumnos tienen más posibilidades de rendir mejor en los exámenes comunes a todas las escuelas en el nivel de octavo grado y también de dar los exámenes para ingresar a la universidad.

cundarias de Guatemala y Honduras justifica un análisis adicional. No obstante, la pregunta clave es si reducir las proporciones alumno-docente generalmente altas implicaría hacer el mejor uso de los recursos en América Central.

En la mayoría de los países latinoamericanos el tiempo de escolaridad en la educación primaria es bajo, tanto en términos de días como de horas por año. Además, una amplia proporción del tiempo de escolaridad de por sí bajo se invierte en deberes administrativos y acciones disciplinarias y menos en la enseñanza del programa propiamente dicho. Esto afecta en particular a los niños de bajos ingresos que no pueden compensar estas deficiencias con aportes familiares (Martinic, 1998). El tiempo de escolaridad programado en América Central es, no obstante, superior al de América Latina en su conjunto, pero conflictos y huelgas del gremio docente disminuyen seriamente el número efectivo de días de colegio que tienen los alumnos. Por ejemplo, en 2001, los docentes estuvieron en huelga durante dos meses en Honduras, en respuesta a una disputa salarial con el Estado central.

## **B. Servicios de Salud**

### **Rendimientos de la inversión en salud**

Aparte de su efecto (más importante, podría decirse) sobre la calidad de vida general, las inversiones en atención médica aumentan el capital humano y mejoran la productividad. Los estudios revelan que la salud tiene un impacto positivo en las ganancias, aunque la magnitud del efecto depende de la medición de la salud, la muestra particular y el método de estimación utilizados en el análisis.<sup>23</sup> Si bien los estudios de casos para América Central son escasos, Espinosa y Hernández (2000) llegan a la conclusión de que mejores condiciones de vivienda y la disponibilidad de servicios comunitarios y de sa-

<sup>23</sup> Estos estudios demuestran que los servicios públicos de salud y las características de la comunidad, así como los aportes privados en la salud y la menor exposición a la enfermedad, se asocian positivamente con la salud de los adultos y con una capacidad mayor de generar ingresos (Savedoff y Schultz, 2000).

lud tienen un efecto significativo en el nivel de salud en Nicaragua. Además, el mejor nivel de salud se asocia con un ingreso superior por hora, en promedio. Las estimaciones por puntos en este estudio son mucho más amplias que en los estudios de los países con ingreso más alto (Savedoff y Schlutz, 2000), lo cual indica que las inversiones en salud pueden llegar a ser incluso más valiosas en los países en desarrollo.

### **Tendencias en el nivel de salud**

El progreso en el nivel de salud ha sido más bien rápido en América Central. La expectativa de vida al nacer aumentó en la región de una media de 54 años en los años '60 a casi 70 años en la década de 1990 (Tabla 6). Las reducciones de las tasas de mortalidad infantil y de lactantes incidieron mucho en este aumento. Los mejoramientos del nivel de salud en América Central han sido incluso más rápidos que en América Latina en su conjunto. Parte de la explicación puede radicar en las inversiones relativamente grandes en la educación de las niñas en comparación con otras regiones en desarrollo; se demostró que el nivel educativo alcanzado por las mujeres fue un factor importante que contribuyó a mejorar el nivel de salud (Savedoff y Schultz, 2000).

Aún subsisten disparidades marcadas en el nivel de salud de América Central. Costa Rica tiene indicadores del nivel de salud comparables a los de algunos países desarrollados e incluso mejores. Panamá también presenta indicadores de salud muy buenos. Por otro lado, el desarrollo de la salud en otros países todavía sigue rezagado, particularmente en Guatemala, Nicaragua y Honduras. Cabe señalar, no obstante, que hasta los países rezagados con el tiempo han hecho importantes avances para mejorar los resultados de la salud.

En la región, aparecen diferencias importantes entre el nivel de salud de los pobres y los no pobres; asimismo, el nivel de salud en zonas rurales en general es peor que en las áreas urbanas.<sup>24</sup> Por ejemplo, ha habido informes de que en Nica-

<sup>24</sup> Por ejemplo, en Guatemala, la mortalidad infantil por 1.000 nacimientos vivos es sólo 18 en zonas urbanas pero aumenta a 29 en las zonas rurales y a 32 en las poblaciones indígenas. En Honduras, además de una infraestruc-

ragua y la República Dominicana, las tasas de mortalidad infantil son 20 puntos de porcentaje más altas en los hogares pobres que en los ricos. En Guatemala las tasas de mortalidad de los pobres<sup>25</sup> son 10 puntos de porcentaje mayores que las tasas correspondientes a los no pobres. En Nicaragua existen pruebas de que los niños pobres presentan tasas de desnutrición más altas que los no pobres y señalan enfermedades con una frecuencia 50% mayor (PRSP de Nicaragua). Estas discrepancias son más bajas que las correspondientes a la media latinoamericana y ponen de relieve la importancia de una mejor infraestructura sanitaria –es decir, saneamiento y agua limpia– y de la nutrición para la salud.

## **Indicadores de calidad de la salud**

### ***Organización de los sistemas de salud***

Los sistemas de salud en todos los países de América Central, con la excepción de Costa Rica, se caracterizan por ser rígidos y fragmentados. La organización del plan de financiación hace que la asignación de recursos sea complicada, con efectos perjudiciales para la calidad. El personal de las instalaciones médicas en general tiene capacidad limitada para decidir la asignación de gastos dentro del hospital y, por consiguiente, existen desajustes importantes entre las necesidades y los recursos y un énfasis en la atención médica curativa por sobre la preventiva (Banco Interamericano de Desarrollo, 1996).

Las instalaciones públicas son en general de mala calidad. Por ejemplo, en Nicaragua, estudios realizados por el Banco

---

tura peor y menor ingreso, aparecen deficiencias evidentes en la atención médica en las zonas rurales, debido a la falta de médicos y de suministros médicos (PRSP de Honduras). Wang (2001), en un estudio que comprende a la República Dominicana, El Salvador, Guatemala y Nicaragua, observa que los factores que afectan las tasas de mortalidad infantil difieren entre las zonas rurales y urbanas. En las zonas urbanas se identificó el acceso a la electricidad como determinante clave de los resultados en salud para los niños y los bebés. En las zonas rurales se observa que las cifras de vacunación cada vez mayores reducen significativamente las tasas de mortalidad.

<sup>25</sup> Para más estadísticas, véase Corbacho y Davoodi (2002).

**Tabla 6.**  
**Tendencias en el nivel de salud 1/**

Año	Costa Rica	República Dominicana	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá	América Central	América Latina
Tasa de mortalidad infantil (en porcentaje)									
1960	67,5	113,7	119,2	122,9	130,5	126,2	59,8	105,7	97,5
1970	39,8	91,1	101,5	98,9	96,3	86,4	40,7	80,7	75,8
1980	17,4	65,9	69,6	74,2	62,5	75,0	29,7	56,3	53,5
1990	13,3	42,6	36,5	46,7	41,6	42,0	23,0	35,1	34,8
1999	1,24	38,9	30,1	40,2	34,4	34,3	20,2	30,1	30,0
Tasa de mortalidad infantil (en porcentaje)									
1960	112,0	149,0	210,0	202,0	204,0	209,0	104,0	170,0	154,1
1970	77,0	111,5	160,0	168,0	170,0	168,0	71,0	132,2	123,5
1980	29,0	77,7	120,0	109,7	103,0	143,0	36,0	88,3	79,9
1990	14,9	50,9	43,0	59,0	54,4	52,3	25,4	42,8	42,8
1999	14,0	46,8	36,0	52,0	46,0	43,0	25,0	37,5	38,0
Expectativa de vida al nacer (en años)									
1960	63,8	54,5	53,4	48,0	48,9	49,6	62,6	54,4	57,9
1970	69,0	60,4	57,6	54,2	55,2	55,8	67,3	59,9	62,1
1980	73,9	63,6	59,6	58,6	62,7	60,4	71,0	64,3	66,0
1990	76,1	67,2	68,0	63,3	68,5	66,9	73,4	69,1	69,0
1999	76,8	67,3	69,5	69,5	69,8	68,6	73,9	70,1	68,8

Fuente: Banco Mundial, 2002, *World Development Indicators* (Washington); y estimaciones del personal del FMI.

1/ Promedio de los años disponibles en cada década.

Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial revelaron que las instalaciones de salud en general estaban en malas condiciones debido a la falta de mantenimiento y más de un 70% de los puestos sanitarios necesitaban rehabilitación. En El Salvador los usuarios se quejaban constantemente de la baja calidad de las dependencias y unidades públicas de salud, especialmente en relación a los niveles superiores de servicios de las clínicas y los hospitales (Filmer, Hammer y Pritchett, 1998). En la República Dominicana, el Banco Interamericano de Desarrollo estimó que más del 30% de los hospitales son utilizados por debajo de sus posibilidades (Banco Interamericano de Desarrollo, 1996). Por último, existen grandes discrepancias entre los gastos en empleados y los costos reales de personal en el tratamiento de los pacientes y no hay responsabilidad por el desempeño o la gestión eficaz (Filmer, Hammer y Pritchett, 1998). Pese a estas características, el sistema de salud de Costa Rica es considerado equitativo y eficiente (Banco Interamericano de Desarrollo, 1996).

En América Central, generalmente, hay una oferta excesiva de personal médico. En la República Dominicana la carga de trabajo se redujo a tres horas por día. En Nicaragua se exige a los médicos que trabajen muy pocas horas. En Costa Rica, casi 40% de las enfermeras del sistema público puede estar de licencia al mismo tiempo. Por último, la tasa de ausentismo entre los médicos es alta en Panamá (Banco Interamericano de Desarrollo, 1996).

### ***El gasto público en salud***

América Central como región invierte una parte relativamente grande del PBI en salud. En 1998, los gastos totales en salud promediaron 6,5% del PBI, aproximadamente igual a los de América Latina en su conjunto. De estos, 3,6% del PBI provinieron de recursos públicos –nuevamente igual a América Latina en su conjunto– y el resto se financió en forma privada (Tabla 7). Sólo Guatemala y la República Dominicana asignaron menos del 3,2% del PBI al gasto público en salud.

La relación entre el gasto en salud pública y los indicadores de salud es más débil de lo que cabría esperar. La Figura 3 describe las tasas de mortalidad infantil frente al gasto pú-



**Tabla 7.**  
**Gastos privados y públicos en salud**  
 (En porcentaje del PBI)

	GASTO PÚBLICO		GASTO PRIVADO		Total
	Seguridad social	Otro	Seguro	Otro	
Costa Rica	4,7	0,8	0,0	1,5	6,8
República Dominicana	0,5	1,4	1,1	3,6	6,5
El Salvador	1,7	1,5	0,2	4,6	8,3
Guatemala	1,3	0,7	0,2	2,2	4,4
Honduras	0,6	3,0	0,2	2,3	6,4
Nicaragua	1,2	2,2	...	2,1	5,7
Panamá	3,2	2,0	0,5	1,8	7,5
América Central	1,9	1,7	0,3	2,6	6,5
América Latina	1,8	1,6	0,7	2,3	6,6

Fuente: Organización Mundial de la Salud (2001)

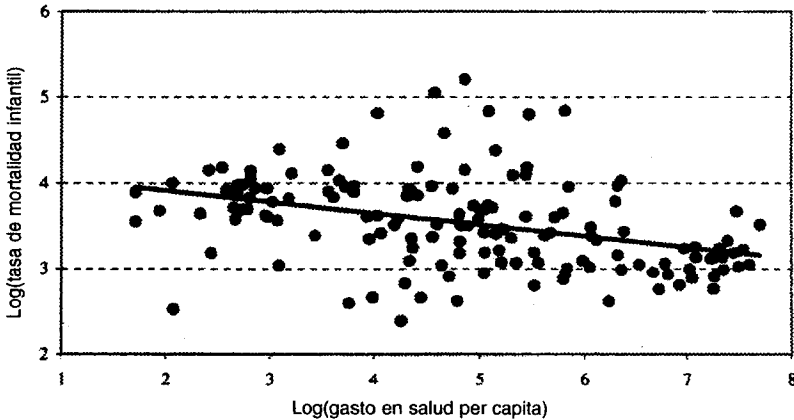
blico en salud per capita, nuevamente verificando el PBI per capita.<sup>26</sup> Las regresiones en las cuales se basa la figura explican más del 80% de la variación de las tasas de mortalidad. Indican que un aumento del 1% en el gasto público disminuye la mortalidad en un poco más de 0,10%. Más importante —siendo imposible evaluar sin mayor información si el efecto sobre la mortalidad junto con otros efectos de un mayor gasto sería efectivo desde el punto de vista del costo—, el coeficiente en el gasto público es sólo aproximadamente  $1\frac{1}{2}$  vez su error típico de estimación en cada una de las regresiones.

El gasto en salud pública es importante ya que el nivel de salud de los pobres es más sensible al gasto público que el de los ricos. Un estudio realizado por Gupta, Verhoeven y Tiongson (2001), que comprende a todos los países incluidos en el presente análisis, observa que los pobres tienen niveles de salud significativamente peores que los no pobres y que los pobres se ven más fuertemente afectados por el gasto público en salud que los no pobres. En el caso de las tasas de mortalidad infantil, los autores señalan que un 1% de aumento en el

<sup>26</sup> Las variables de mortalidad e ingreso están tomadas de los *World Development Indicators*. Los datos relativos al gasto en salud fueron compilados por la Organización Mundial de la Salud. Los datos sobre gasto e ingreso se miden sobre la base de la PPA. Se aplicaron transformaciones logarítmicas a todas las variables.

gasto público en salud reduce dos veces el número de muertes por mortalidad infantil entre los pobres. Además, observan cierta evidencia de que los rendimientos del gasto público en salud son más altos entre los pobres independientemente de la incidencia sobre los beneficios. Asimismo, la relación entre el gasto público en atención médica y el nivel de salud de los pobres es más fuerte en los países con ingreso bajo.

**Figura 3.**  
**Relación entre las tasas de mortalidad infantil**  
**y el gasto público en salud**



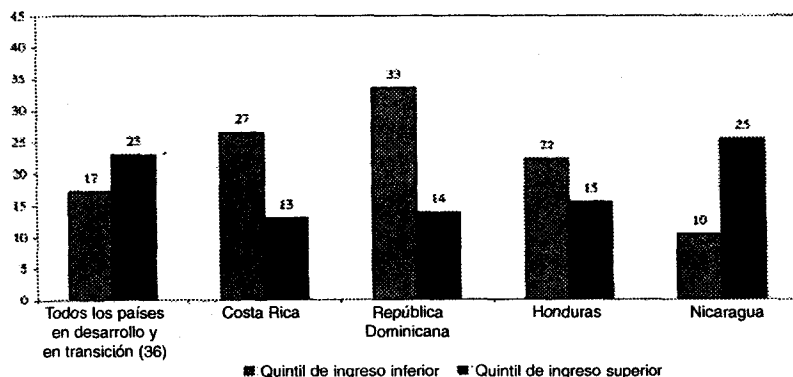
El gasto en salud está bien orientado en tres de los cuatro países con datos disponibles. Los limitados estudios de incidencia del gasto público sobre los beneficios muestran que el 20% más pobre de la distribución del ingreso en Costa Rica, la República Dominicana y Honduras se beneficia más que el 20% más rico, mientras que en Nicaragua, el 20% más rico se beneficia más del gasto en salud, tal como sucedía en el sector educativo (Figura 4). Como sucede, en gran medida, con la incidencia del gasto en educación, la incidencia del gasto en salud de Nicaragua es bastante extrema en relación con otros países; 25% de los beneficios son captados por el 20% más rico en comparación con un 10% por el 20% más pobre.

### **Otras características ligadas a la calidad**

Si bien los indicadores de calidad correspondientes a la salud en general mejoraron en la región, subsisten diferencias marcadas entre los países. Por ejemplo, en la década de 1990 el porcentaje de nacimientos atendidos por personal de salud fue de 97% en Costa Rica, pero sólo 35% en Guatemala y 51% en Honduras. Ha habido un mejoramiento considerable en las tasas de inmunización. Por ejemplo, en el caso de la inmunización contra el sarampión, todos los países alcanzaron tasas que superan el 90% durante los años '90.<sup>27</sup> Se observó que la inmunización contra la enfermedad, a su vez, resultó muy eficaz para reducir la pobreza.

También hay evidencia de que los pobres tienen menos acceso a una buena atención médica. En Nicaragua, los extremadamente pobres deben recorrer una distancia tres veces mayor que los hogares no pobres para llegar a las instalaciones sanitarias. Los niños pobres de Nicaragua, además de pre-

**Figura 4.**  
**Incidencia de los beneficios del gasto público en salud**  
**para los años '90<sup>1</sup>**  
(En porcentaje del gasto total)



<sup>1</sup> Los datos corresponden a la década de 1990, excepto en el caso de la República Dominicana (1989).

<sup>27</sup> En base a Barro y Lee (1996). Para más detalles, véase Corbacho y Davoodi (2002).

sentar una frecuencia mayor de enfermedad, tienen el 50% menos de acceso a médicos cuando están enfermos, en comparación con los no pobres. Asimismo, las mujeres extremadamente pobres tienen un 50% de posibilidades menos de ser atendidas por médicos en el parto que las mujeres no pobres.

## **V. Redes de seguridad social**

Las depresiones económicas –especialmente las que llevan a crisis financieras– pueden derivar en mayor pobreza y desempleo y sus consecuentes problemas sociales. Es posible utilizar toda una gama de instrumentos disponibles para asistir a los pobres en caso de una crisis económica. Los instrumentos para manejar shocks adversos se clasifican en tres categorías (Banco Interamericano de Desarrollo, 2000). Primero, existen convenios basados en el mercado como intermediarios financieros y compañías de seguros, gracias a los cuales los hogares pueden uniformar el ingreso y el consumo en el tiempo. Segundo, el Estado provee seguro público para proteger contra el desempleo y la enfermedad, y redes de seguridad para concentrarse en las necesidades especiales de los pobres. Por último, existen mecanismos informales de auto-seguro dispuestos mediante familias extendidas y redes sociales. Si bien las redes de seguridad informales actúan brindando protección social a los pobres, su efectividad es limitada y son sustitutos imperfectos de las redes de seguridad formales. Las redes de seguridad social importantes pueden incluir transferencias en efectivo o en especie, subsidios a los precios, obras públicas, exenciones de aranceles por servicios sociales, programas de alimentación y nutrición, desarrollo humano orientado y programas de micro-financiación, así como seguro social orientado a los pobres.

Las redes de seguridad social, para ser eficaces, deben brindar una protección adecuada a los pobres, promover una orientación eficiente y evitar los incentivos contraproducentes. También deben ser bien administradas y transparentes además de actuar dentro de un marco macroeconómico y fiscal sólido. Los objetivos esenciales de un programa de protección social deben ser: (1) garantizar un nivel de consumo mi-

nimo y acceso a los servicios básicos para evitar que la pobreza temporaria se convierta en permanente; (2) fortalecer la base del activo de los pobres para reducir su vulnerabilidad a los shocks y evitar la transferencia inter-generacional de la pobreza; (3) asegurar una inversión continua en capital humano; y (4) reducir el riesgo de exposición de los pobres (Banco Interamericano de Desarrollo, 2000).

El diseño de las redes de seguridad debe reflejar las características y la ubicación de las poblaciones pobres y la capacidad administrativa y de ejecución del Estado. En principio, los instrumentos de la red de seguridad deben estar en su lugar antes de que la crisis se produzca. Cuando no es posible, las redes de seguridad social deben centrarse en los programas existentes que pueden orientarse fácilmente a los pobres y ser adaptados a una mayor utilización durante los shocks económicos adversos. Los gobiernos deben hacer todos los esfuerzos posibles para proteger e incluso aumentar el gasto social y las asignaciones para las redes de seguridad social en la eventualidad de una crisis.

América Latina no tiene sistemas de prevención y compensación adecuados para reducir los efectos de los shocks en los pobres (Banco Interamericano de Desarrollo, 2000). Si no se llevan a cabo reformas que aborden las necesidades de los grupos más vulnerables, los shocks macroeconómicos continuarán exacerbando la pobreza y la desigualdad y frenarán el crecimiento.

Los países centroamericanos tienen una serie de mecanismos de red de seguridad social en funcionamiento. Pueden agruparse en tres categorías principales: transferencias de alimentos y dinero, programas de desarrollo humano orientado y programas de empleo e infraestructura. Costa Rica, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Panamá tienen por lo menos un programa en cada categoría. Las redes de seguridad social en la República Dominicana, por su parte, se centran exclusivamente en las transferencias de alimentos y dinero. Guatemala tiene un programa de almuerzo escolar y varios programas de infraestructura, pero no programas de desarrollo humano orientado.<sup>28</sup>

<sup>28</sup> Para más detalles sobre programas específicos, véase Corbacho y Davoodi (2002).

Los elevados niveles de pobreza y desigualdad indican que los gobiernos podrían hacer más para llegar y proteger a los grupos más vulnerables de la sociedad. En este sentido, es crucial que los programas existentes tengan buenos mecanismos de evaluación, de manera que los gobiernos identifiquen y apoyen aquellos programas que son eficaces para la reducción de la pobreza y suspendan los que son ineficaces. Obviamente, es crucial en este sentido que las redes de seguridad social estén bien orientadas y no se produzcan filtraciones hacia poblaciones no pobres. Las diferencias urbanas y rurales en cuanto al acceso a la infraestructura básica y las grandes dimensiones del mercado de trabajo informal representan desafíos difíciles,<sup>29</sup> y las administraciones deberían por ende poner particular énfasis en llegar a los pobres rurales. Asimismo, las redes de seguridad social en América Central deben tener como objetivo brindar protección frente a los shocks económicos adversos, y aún más frente a los desastres naturales que se producen en la región. Como ya se dijo anteriormente, es esencial la planificación previa a la crisis.

## **VI. Gobernabilidad**

La gobernabilidad es un término abarcador con derivaciones de amplio alcance para mejorar el desempeño del sector público. La gobernabilidad tiene que ver típicamente con

... tradiciones e instituciones a través de las cuales se ejerce la autoridad que tienden a incluir (I) el proceso por el cual se eligen, controlan y reemplazan los gobiernos; (II) la capacidad del gobierno de formular y ejecutar efectivamente las políticas y (III) el respeto de los ciudadanos y el Estado por las instituciones que gobiernan las interacciones económicas y sociales entre sí (Kaufmann, Kraay, y Zoido-Lobaton, 2000).

Esta definición se aplica sobre todo al sector público y se utiliza ampliamente en la literatura de la gobernabilidad. Pero la

<sup>29</sup> Corbacho (2000) observa que la envergadura del sector informal en América Central es muy grande, superando el 40% del empleo total, y creció en la mayoría de los países durante los '90.

crisis del este asiático a fines de los '90 y la caída de grandes corporaciones (por ejemplo, Enron en 2001) demuestran que la gobernabilidad empresarial también es importante, y que promover la gobernabilidad en el sector público en parte tiene que ver con proveer la regulación y el control apropiados del sector privado.

La transparencia en el funcionamiento del sector público puede mejorar la gobernabilidad. Adherir al Código de Transparencia fiscal y calidad de la información fiscal del FMI es una forma de favorecer la transparencia. Los países colaboran voluntariamente con el FMI en la elaboración de un Informe sobre la Observancia de Normas y Códigos (ROSC) para la administración pública. El informe evalúa el desempeño con respecto a una lista de mejores prácticas en la gestión fiscal. A partir de junio de 2002, Nicaragua y Honduras son los únicos países de América Central que completaron el ROSC que está en el sitio Web del FMI, pero los ROSC correspondientes a otros países están en elaboración. Ambos países han hecho progresos mejorando la transparencia fiscal y sus presupuestos ofrecen información más completa sobre la ejecución presupuestaria. No obstante, en ambos países quedan todavía cosas por mejorar.

La corrupción, la transparencia y una mala gobernabilidad están estrechamente relacionadas. La corrupción puede definirse como monopolio más discreción menos responsabilidad. Hay otras formulaciones posibles. Por lo tanto, la corrupción varía de manera directamente proporcional al grado de poder del monopolio (estatal u otro) y el nivel de discreción, e inversamente proporcional al grado de responsabilidad. Las reformas apropiadas en este sentido tienden a disminuir la corrupción.

La corrupción puede tener un gran impacto en la prestación de servicios públicos, especialmente en los servicios educativos y de atención médica. Disminuir la corrupción mejora la eficiencia con la cual los recursos públicos se transforman en servicios públicos, derivando con ello en tasas de inscripción escolar más altas y menores tasas de mortalidad (Gupta, Davoodi y Tiongson, 2001). También puede mejorar la orientación del gasto existente en educación y atención de la salud (Gupta y otros, 2000). Por esas razones, es crucial que los gobiernos instituyan normas de abastecimiento transparentes y

aumenten la responsabilidad financiera del gasto público. Además, es necesario reforzar la capacidad de formular y ejecutar el presupuesto asignando una parte mayor de los recursos a la educación primaria y a la atención médica básica, y a reducir los desembolsos que soportan los pobres.

El Banco Mundial desarrolló nuevos indicadores de gobernabilidad. En los últimos tiempos, medidas de gobernabilidad, creadas por tres economistas del Banco Mundial, están obteniendo buenos resultados en cinco dimensiones que están implícitas en la definición de gobernabilidad expresada anteriormente. Son (1) voz y responsabilidad, (2) estabilidad política y ausencia de violencia, (3) eficacia gubernamental, (4) imperio de la ley y (5) control de la corrupción (Kaufmann, Kraay y Zoido-Lobaton, 2002).

En base a los datos establecidos, América Central se comporta mejor que América Latina en tres de los seis indicadores de gobernabilidad (Tabla 8). Éstos son: voz y responsabilidad, estabilidad política y calidad reguladora. Por ejemplo, en 2000/1, 62% de los países obtuvieron un resultado menor que el puntaje promedio de América Central en voz y responsabilidad, en comparación con el 59% para América Latina en su conjunto. Por el contrario, América Central obtuvo menos puntos que América Latina en su conjunto en corrupción, imperio de la ley y efectividad de gobierno. Por ejemplo, sólo 43% de los países tuvieron niveles más bajos de corrupción que América Central, mientras que el número correspondiente para América Latina es 90%. Dentro de América Central, Costa Rica es el país con mejores resultados en los seis y presenta al menos 70% de países con puntajes más bajos en las seis categorías. De hecho, el puntaje de Costa Rica se acerca a la media de la OCDE. Según estos datos, Guatemala tiene la peor calificación en América Central en voz y responsabilidad y en estabilidad política, y Honduras, en eficacia de gobierno, calidad reguladora, imperio de la ley y corrupción. En promedio, América Central avanzó significativamente entre 1997/98 y 2000/1 en estabilidad política y control de la corrupción.

Los países de la región han instituido diversas medidas para abordar la gobernabilidad y la corrupción. En Panamá, la ley contra el lavado de dinero original se amplió para incluir los delitos relacionados con drogas, las ganancias provenientes



**Tabla 8. Indicadores de gobernabilidad**

	Voz y responsabilidad		Estabilidad política		Efectividad del gobierno		Calidad reguladora		Imperio de la ley		Control de la corrupción	
	1997/98	2000/01	1997/98	2000/01	1997/98	2000/01	1997/98	2000/01	1997/98	2000/01	1997/98	2000/01
Costa Rica	88	91	82	86	74	78	92	85	71	71	77	81
El Salvador	50	62	48	71	45	46	69	87	30	31	43	47
Guatemala	34	40	22	20	46	31	67	53	11	14	20	29
Honduras	52	52	37	57	36	33	44	39	17	10	12	32
Nicaragua	58	51	39	61	30	28	38	39	26	21	19	24
Panamá	71	72	56	70	43	49	94	86	40	53	38	42
República Dominicana	51	65	55	65	17	46	71	76	65	57	24	50
<b>Medias regionales</b>												
América Central	58	62	48	61	42	44	72	66	37	37	33	43
América Latina y el Caribe	60	60	46	54	49	49	67	59	44	46	47	51
América Latina	60	59	44	52	50	46	71	60	41	42	42	46
OCDE 1/	92	92	88	90	91	90	87	88	90	90	91	90
África al Sur del Sahara	38	36	30	28	35	32	34	36	33	33	37	34
Europa Oriental	61	67	56	55	49	51	54	54	53	57	50	54
Ex Unión Soviética	32	32	37	31	19	21	17	15	29	27	18	22
Este de Asia	42	42	62	58	59	57	48	49	54	54	55	49
Sur de Asia	37	32	28	26	30	30	43	35	35	32	43	34
Medio Oriente y África del Norte	32	33	42	50	50	54	41	49	58	56	47	52

Fuente: Kaufmann, Kraay y Zoido-Lobaton (2002).

Notas: Cada entrada en la tabla indica el porcentaje de países en todo el mundo que califican por debajo del país o una región seleccionados para cada indicador de gobernabilidad. Puntos más altos para cualquier indicador muestran el mejor resultado en la gobernabilidad.

1/ OCDE denota la Organización para la Cooperación y el desarrollo económicos.

tes de estafa, extorsión, malversación, corrupción de funcionarios públicos, secuestro y actos de terrorismo. En Nicaragua se está reforzando la sindicatura; se ha adoptado una nueva ley de abastecimiento, junto con el establecimiento de tribunales de mediación y la aprobación de una ley sobre resolución de disputas. En la República Dominicana está fortaleciéndose el sistema del tesoro mediante un programa de gestión financiera integrada, con la asistencia del Banco Interamericano de Desarrollo. En Guatemala, el sistema de gestión financiera integrada está siendo ampliado a organismos fuera del gobierno central; además, están en consideración leyes sobre probidad y abastecimiento.

## **VII. Sumario y conclusiones políticas**

La pobreza y la desigualdad son más elevadas en América Central que en América Latina. América Latina es a su vez la región más desigual del mundo en términos de ingreso o consumo. Si bien la pobreza disminuyó modestamente en la década de 1990, la desigualdad en América Central aumentó y continúa siendo alta y persistente. Este nivel alto y creciente de desigualdad constituye un impedimento para el crecimiento a favor de los pobres y requiere reformas en varias áreas estudiadas en este documento de trabajo, entre ellas la composición y el nivel de gasto, la calidad de la educación y la salud, el diseño y la ejecución de redes de seguridad social y reformas en las áreas de gobernabilidad y transparencia.

El gasto público en educación aumentó apenas modestamente en América Central y sigue estando por debajo de las medias latinoamericanas. Estudios correspondientes a los países en desarrollo, incluida toda América Central, enfatizan que el gasto público en educación se asocia con mejores indicadores de nivel educativo alcanzado, aunque también son necesarias mejoras en las condiciones iniciales y en la gobernabilidad para optimizar la orientación y la eficiencia del gasto público. Además, la reasignación de recursos hacia la educación básica puede generar importantes ganancias, especialmente para los pobres. Dentro de los gastos públicos, los salarios de los docentes son altos, especialmente en Guatemala

y Honduras. Se observa que los salarios de los docentes en América Central son altos para los criterios regionales, y en la mayoría de los países centroamericanos los docentes ganan comparativamente más que los trabajadores de otras profesiones con características similares de educación. No obstante, las evidencias que vinculan los salarios docentes con un mayor logro educativo son magras en el mejor de los casos.

América Central, en tanto región, invierte relativamente grandes cantidades de recursos públicos en salud. Los estudios revelaron que cuanto mayores son los recursos públicos destinados a la salud, mayor es el nivel de salud de la población, aunque la efectividad del gasto en atención médica pública en cuanto a promover la salud es más floja que la correspondiente al gasto en educación pública. No obstante, se hallaron efectos más importantes en el nivel de salud de los países pobres y de bajo ingreso, lo cual indica que una mejor orientación del gasto en la atención de la salud sería una herramienta contundente para la reducción de la pobreza. Asimismo, mejorar la eficiencia del gasto puede ser tan importante como aumentar la cantidad de recursos.

Mientras en la década de 1990 se consolida en la región la primera generación de reformas, un mayor avance en dichas reformas requiere generalizar las reformas complementarias de segunda generación. El avance en las reformas de segunda generación implica invariablemente aumentar la transparencia de las operaciones del sector público, mejorar la gobernabilidad, reafirmar los incentivos para un mejor desempeño del sector público, reformar las instituciones y fortalecer el imperio de la ley para reducir la discreción y las oportunidades de corrupción y mala gobernabilidad. Las tendencias recientes de los indicadores de gobernabilidad en América Central son alentadoras. Ha habido progresos en voz y responsabilidad y estabilidad política. No obstante, la calidad reguladora parece haberse deteriorado significativamente. Los gobiernos deben concentrarse en mejorar varios aspectos de la gobernabilidad y reducir la corrupción, ya que son fundamentales para aumentar la eficacia del gasto público y las redes de seguridad social, y pueden generar mejoras en la calidad y la distribución del capital humano, favoreciendo niveles más altos de crecimiento a favor de los pobres.

## Referencias

- Álvarez, Benjamin y J. Majmudar, 2001, "Los maestros en América Latina: ¿Quién prepara a nuestros hijos para el siglo del conocimiento?" Documento de trabajo LASHD Serie No. 67 (Washington: Latin America, Social and Human Development, Banco Mundial).
- Baldacci, Emanuele, Maria Theresa Guin-Siu, y Luiz R. de Mello Jr., 2002, "Más sobre efectividad en el gasto público en atención de la salud y educación: un modelo de estructura de covariación", Documento de trabajo del FMI No. 02/90 (Washington: Fondo Monetario Internacional).
- Banco Interamericano de Desarrollo, 1996, *Cómo organizar con éxito los servicios sociales, Progreso Económico y Social en América Latina, Informe 1996* (Washington).
- , 1998, *Facing Up to Inequality in Latin America, Economic and Social Progress in Latin America, 1998-1999 Report* (Washington).
- , 2000, *Social Protection for Equity and Growth*. (Washington).
- Banco Mundial, 2002, *World Development Indicators 2002* (Washington).
- Barro, Robert J., y Jong-Wha Lee, 1996, "Medidas internacionales de los años escolares y calidad de enseñanza", *American Economic Review, Papers and Proceedings*, Vol. 86 (Mayo), pp. 218-23.
- , 2000, "Datos internacionales sobre logro educativo: actualizaciones y consecuencias", Documento de Trabajo CID No. 42 (Cambridge: Center for International Development, Harvard University).
- Barro, Robert J., y Xavier Sala-i-Martin, 1995, *Economic Growth* (Nueva York: McGraw-Hill).
- Bedi, Arjun Singh, y John H. Y. Edwards, 1997, "El impacto de la calidad de la escuela en el nivel y la distribución de las ganancias -Evidencia de Honduras", Documento de LASHD Serie No. 13 (Washington: Latin America, Social and Human Development, Banco Mundial).
- Bedi, Arjun Singh, y Jeffrey H. Marshall, 1999, "Asistencia a la escuela y logro del alumno: evidencia de Honduras rural", *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 47 (abril), pp., 657-84.
- Behrman, Jere R., y Nancy Birdsall, 1983, "La calidad de la escolaridad: la cantidad sola es engañosa", *American Economic Review*, Vol. 73 (diciembre), pp. 928-46.
- Birdsall, Nancy, y Juan Luis Londoño, 1997, "La desigualdad de ac-

tivos es importante: evaluación del enfoque del Banco Mundial hacia la reducción de la pobreza”, *American Economic Review, Papers and Proceedings*, Vol. 87 (mayo), pp. 32-37.

Bourguignon, F., L. Pereira y N. Stern, 2002, “Evaluar el impacto de las políticas económicas en la pobreza: algunos problemas analíticos”, trabajo presentado en la “Conferencia sobre políticas macroeconómicas y reducción de la pobreza” del FMI, Washington, marzo.

Cardemil, Leonardo, Juan Carlos Di Tata y Florencia Frantischek, 2000, “América Central: ajuste y reformas en la década de 1990”, *Finance & Development*, Vol. 37 (marzo), pp. 34-35, disponible por Internet en <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2000/03/cardemil.htm>.

Case, Anne, y Motohiro Yogo, 1999, “¿Es importante la calidad de la escuela? Rendimientos de la educación y características de las escuelas en Sudáfrica”, Documento de trabajo NBER No. 7399 (Cambridge, Massachusetts: National Bureau of Economic Research).

Chen, Shaohua y Martin Ravallion, 2001, “¿Cómo anduvieron los más pobres del mundo en la década de 1990?”, *Review of Income and Wealth*, Vol. 3 (septiembre), pp. 283-300.

Chu, Ke-young, Hamid Davoodi y Sanjeev Gupta, 2000, “Distribución del ingreso y políticas de gasto social público y fiscal en los países en desarrollo”, Documento de trabajo del FMI 00/62 (Washington: Fondo Monetario Internacional).

Corbacho, Ana, 2000, “Los mercados de trabajo en América Central: los sectores informales frente a los formales”, Documento de discusión sobre el desarrollo No. 747, Serie Proyecto América Central (Cambridge, Massachusetts: Harvard University).

———, 2001, *Education, Income Distribution, and Growth* (Tesis para el doctorado; Nueva Columbia University).

———, y Hamid Davoodi, 2002, “Problemas ligados al gasto y la gobernabilidad en América Central”, trabajo presentado en la “Conferencia sobre América Central, Potencial para la Cooperación y la Integración regional” del FMI, Antigua, Guatemala, julio.

Deininger, Klaus y Lyn Squire, 1996, “Una nueva serie de datos que mide la desigualdad en el ingreso”, *World Bank Economic Review*, Vol. 10 (septiembre), pp. 565-91.

Dollar, David y Aart Kraay, 2000, “El crecimiento es bueno para los pobres”, Serie Seminarios del FMI No. 35 (Washington: Fondo Monetario Internacional).

Duryea, Suzanne y Carmen Pagés, 2002, “Políticas de capital humano: qué pueden y qué no pueden hacer por la productividad y la re-

ducción de la pobreza en América latina”, Documento de trabajo del Departamento de Investigación del IADB No. 468 (Washington: Banco Interamericano de Desarrollo).

Espinosa Ferrando, Jaime, y C. Hernández Álvarez, 2000, “Productividad y nivel de salud en Nicaragua”, en *Wealth from Health: Linking Social Investments to Earnings in Latin America*, ed. por William D. Savedoff y T. Paul Schultz (Washington: Banco Interamericano de Desarrollo).

Filmer, Deon, Jeffrey Hammer y Lant Pritchett, 1998, “Políticas de salud en los países pobres: eslabones débiles en la cadena”, Documento de Trabajo de Investigación sobre Políticas No. 1874 (Washington: Banco Mundial).

Gupta, Sanjeev, Hamid Davoodi y Erwin Tiongson, 2001, “Corrupción y prestación de servicios de educación y salud”, en *The Political Economy of Corruption*, ed. por Arvind K. Jain, Serie de Temas de política económica contemporánea de Routledge (Londres: Routledge).

Gupta, Sanjeev, Keiko Honjo y Marijn Verhoeven, 1997, “La eficiencia del gasto estatal: experiencia de África”, Documento de trabajo del FMI 97/153 (Washington: Fondo Monetario Internacional).

Gupta, Sanjeev y otros, 2000, *Social Issues in IMF-Supported Programs*, Documento Ocasional del FMI No. 191 (Washington: Fondo Monetario Internacional).

———, 2002, “Composición del gasto, ajuste fiscal y crecimiento en los países de ingreso bajo”, Documento de trabajo del FMI 02/77 (Washington: Fondo Monetario Internacional).

Gupta, Sanjeev, Marijn Verhoeven, y Erwin Tiongson, 2001, “El gasto público en salud y en los pobres”, Documento de trabajo del FMI 01/127 (Washington: Fondo Monetario Internacional).

———, 2002, “La efectividad del gasto gubernamental en educación y salud en las economías en desarrollo y en transición”, *European Journal of Political Economy*, Vol. 18, pp. 717-37.

Hanushek, Eric A., John F. Kain, y Steven G. Rivkin, 1998, “Docentes, escuelas y logro académico”, Documento de Trabajo NBER No. 6691 (Cambridge, Massachusetts: National Bureau of Economic Research).

———, 1999, “¿Salarios más altos compran mejores docentes?”, Documento de trabajo NBER No. 7082 (Cambridge, Massachusetts: National Bureau of Economic Research).

Hanushek, Eric A., y Dongwook Kim, 1995, “Escolaridad, calidad de la fuerza de trabajo y crecimiento económico”, Documento de traba-

jo NBER No. 5399 (Cambridge, Massachusetts: National Bureau of Economic Research).

Hanushek, Eric A., y Javier A. Luque, 2002, "Eficiencia y equidad de las escuelas en el mundo", Documento de trabajo NBER No. 8949 (Cambridge, Massachusetts: National Bureau of Economic Research).

Harbison, Ralph W., y Eric A. Hanushek, 1992, *Education Performance of the Poor: Lessons from Rural Northeast Brazil* (Oxford: Oxford University Press).

Honduras, 2001, "Poverty Reduction Strategy Paper". Disponible en Internet en <http://www.imf.org/External/NP/prsp/2001/hnd/01/index.htm>

Kaufmann, Daniel, Aart Kraay, y Pablo Zoido-Lobato, 2002, "Cuestiones de gobernabilidad II: indicadores actualizados para 2000/01", Documento de trabajo de investigación sobre políticas No. 2772 (Washington: Banco Mundial).

Knowles, Stephen, 2001, "Desigualdad y crecimiento económico: la relación empírica reconsiderada a la luz de datos comparables", Documento de discusión WIDER No. 128 (Helsinki: United Nations University World Institute for Development Economics Research).

Krueger, Alan B., 2002, "Consideraciones económicas y tamaño de las clases", Documento de trabajo NBER No. 8875 (Cambridge, Massachusetts: National Bureau of Economic Research).

———, y Diane Whitmore, 2000, "El efecto de manejar una clase pequeña en los primeros grados en los resultados de los exámenes para la escuela media y el college: evidencia del proyecto STAR", Documento de trabajo de NBER No. 7656 (Cambridge, Massachusetts: National Bureau of Economic Research).

Levin, Henry M., y Mun C. Tsang, 1987, "La economía del tiempo de estudiante", *Economics of Education Review*, Vol. 6, No. 4, pp. 357-64.

Li, Hongyi, Lyn Squire, y Heng-fu Zou, 1998, "Cómo explicar las variaciones internacionales e intemporales en la desigualdad de ingreso", *Economic Journal*, Vol. 108 (enero), pp. 26-43.

Liang, Xiaoyan, 1999, "La remuneración a los docentes en 12 países de América Latina: ¿cómo es en comparación con otras profesiones? ¿Qué determina la remuneración de los docentes? ¿Quiénes son docentes?" Documento de trabajo LASHD No. 49 (Washington: Latin America, Social and Human Development, Banco Mundial).

Martinic, Sergio, 1998, "Tiempo y aprendizaje", Documento LASHD No. 26 (Washington: Banco Mundial, Departamento de Desarrollo Humano, América Latina, Desarrollo Social y Humano).

Nicaragua, 2001, "Una estrategia de crecimiento fortalecido y reducción de la pobreza". Disponible en Internet en <http://www.imf.org/External/NP/prsp/2001/nic/01/index.htm>

Ravallion, Martin, 1997, "¿Los países en desarrollo con una elevada desigualdad pueden eludir la pobreza absoluta?" *Economics Letters*, Vol. 56 (septiembre), pp. 51-57.

———, 2001, "Crecimiento, desigualdad y pobreza: más allá de las medias", *World Development*, Vol. 29 (noviembre), pp. 1803-15.

———, y Shaohua Chen, 1997, "¿Qué nos dicen los datos de las encuestas sobre los cambios recientes en la distribución y la pobreza?" *World Bank Economic Review*, Vol. 11 (mayo), pp. 357-82.

Ravallion, Martin, y Gurave Datt, 2001, "¿Por qué el crecimiento económico favoreció a los pobres en algunos estados de India más que en otros?" *Journal of Development Economics*.

Savedoff, William D., y Paul Schultz, eds., 2000, *Wealth from Health: Linking Social Investments to Earnings in Latin America* (Washington: Banco Interamericano de Desarrollo).

Székely, Miguel, 2001: "La década de 1990 en América Latina: otra década de persistente desigualdad, pero con un poco menos de pobreza", Documento de trabajo del Departamento de investigaciones del IADB No. 454 (Washington: Banco Interamericano de Desarrollo).

Wang, Limin, 2001, "Resultados en el área de salud en los países de ingreso bajo y consecuencias políticas: conclusiones empíricas a partir de encuestas demográficas y de salud" (sin publicar; Washington: Banco Mundial).

Wodon, Quentin T., ed., 2000, "Pobreza y política en América Latina y el Caribe", documento técnico del Banco Mundial No. 467 (Washington).

Young, Phillip y otros, 2001, *The Dominican Republic: Stabilization, Reform, and Growth*. Documento ocasional del FMI No. 206 (Washington: Fondo Monetario Internacional).