

INT-0732

SOLO PARA PARTICIPANTES

Documento de Referencia N° 5
Diciembre de 1985 DOCUMENTO DE REFERENCIA N. 5

ORIGINAL:

Comisión Económica para América
Latina y el Caribe

REUNION/TALLER SOBRE SISTEMAS DE
INFORMACION Y ESTADISTICAS DEL
SECTOR PUBLICO

Santiago, 2 al 6 de diciembre de 1985



ALGUNOS PLANTEOS SOBRE MEJORAS
EN LA INFORMACION DEL GASTO PUBLICO

Marcos Pedro Makón */

*/ Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

**ALGUNOS PLANTEOS SOBRE MEJORAS
EN LA INFORMACION DEL GASTO PUBLICO**

Por Marcos Pedro Makón

I N D I C E

1. PRESENTACION
2. ALGUNOS PROBLEMAS QUE PRESENTA LA ACTUAL INFORMACION DEL GASTO PUBLICO
 - 2.1. Momentos del gasto
 - 2.2. Concepción y práctica de la contabilidad del gobierno central
 - 2.3. Compatibilización de las clasificaciones de los gastos
3. AMPLIACIONES DE LA BASE INFORMATIVA
 - 3.1. Presupuesto consolidado del sector público
 - 3.2. VARIABLES REALES O FISICAS
 - 3.3. Regionalización del ingreso y gasto público
 - 3.4. Requisitos informativos para una forma de analizar el resultado presupuestario
4. SINTESIS FINAL

1. PRESENTACION

Las estadísticas del gasto público han sido, son y serán objeto de profundos análisis sobre sus virtudes y defectos, desde el punto de vista metodológico. A medida que adquiere mayor complejidad la responsabilidad del sector público y se amplía su ámbito de actuación, mayores son los requerimientos que se plantean a sus sistemas de información. Es imprescindible mejorar los análisis, interpretaciones y proyecciones del comportamiento del ingreso y gasto público y de su interrelación con las variables macroeconómicas.

El objetivo que se plantea el Seminario de ampliar la base de información del sector público, de manera que se logre una mejor interpretación de su papel ante la actual crisis del sistema económico mundial, es una destacable inquietud orientada al mejoramiento de las estadísticas públicas.

Los sistemas de información del ingreso y gasto público se sustentan en dos modelos suficientemente desarrollados y aplicados: el Sistema de Cuentas Nacionales de Naciones Unidas y el Sistema de Estadísticas de las Finanzas Públicas del Fondo Monetario Internacional, ambos con muchos puntos en común, aunque responden a objetivos distintos. Mientras el Sistema del Fondo Monetario Internacional está orientado a analizar y determinar los efectos monetarios del ingreso y gasto público, para lo cual plantea ciertos ajustes a la metodología de Naciones Unidas enfatizando las variables financieras, este último sistema es más comprensivo ya que integra la información del sector público, dentro del comportamiento de las variables macroeconómicas que explican el funcionamiento de la economía en su conjunto.

La información del ingreso y el gasto público en América Latina se ha ido perfeccionando a través del tiempo; no obstante, el crecimiento constante del Estado y las mayores responsabilidades que va asumiendo, requiere una mayor rigurosidad en los análisis que se deben realizar de su gestión y, por ende, hace necesarias ampliaciones, mayores precisiones y más oportunas presentaciones de las informaciones presupuestarias públicas.

En los dos modelos antes citados la información de la gestión presupuestaria del sector público se concentra en las variables económico-financieras, dándose poco énfasis a las variables reales. Por otro lado, por las características de dichos sistemas de cuentas, en cuanto al tratamiento de la información del gobierno central y de las empresas públicas, no presenta información integrada, compatibilizada y completa del sector público.

Este documento no pretende presentar un nuevo modelo de información del sector público. Por el contrario, a partir del Sistema de Cuentas Nacionales de Naciones Unidas, tiene como aspiración, además de plantear algunos problemas que presentan las informaciones que sobre el gasto público producen los países, en especial los gobiernos centrales, proponer ciertas ampliaciones de la base informativa que se requieren para mejorar la comprensión de la problemática del sector público. El objetivo es contribuir al enriquecimiento de los análisis integrales que, de su gestión, realicen los gobiernos y, a la vez, que se brinde a organismos internacionales como CEPAL una mejor base para los análisis comparativos que se efectúen de los países.

Los problemas y ampliaciones de la base informativa del gasto público que se exponen a continuación no son nuevos y originales, pero se consideran que son lo suficientemente relevantes para encarar su solución y/o consideración como lo están realizando varios países latinoamericanos.

Los planteamientos son fruto de la experiencia del autor en el análisis de la gestión pública, en algunos países latinoamericanos, a través de las variables básicas contenidas en los presupuestos.

2. ALGUNOS PROBLEMAS QUE PRESENTA LA ACTUAL INFORMACION DEL GASTO PUBLICO.

2.1. Momentos del gasto

Las transacciones que realiza el Estado para la adquisición de bienes y servicios se expresan en registros contables que reflejan distintos momentos de dichas transacciones. El registro de dichos momentos del gasto responde a distintos objetivos, los que han sido suficientemente analizados en la bibliografía especializada sobre el tema.

En este punto lo que se desea resaltar es que, en la práctica de la información que se produce del gasto público no se presenta, normalmente, uniformidad en esta base informativa, lo que dificulta la labor de consolidación del gasto público sobre bases homogéneas. Mientras en el sector empresarial público se registra como gasto la transacción económica que implica la recepción conforme de los bienes y servicios (gastos devengados), en los gobiernos centrales nacional, estatal o provincial y municipal, se utilizan otros criterios.

En algunos casos se considera como gastado un crédito presupuestario cuando se produce "... el acto mediante el cual el funcionario competente dispone que un crédito del presupuesto de gastos sea asignado total o parcialmente al pago de una cantidad de dinero por cosas, obras o trabajos a proveer o provistas a la administración para el cumplimiento de las funciones contempladas en dicho crédito" (1). Es

decir, se considera gasto al acto jurídico por el cual se formaliza un contrato por la provisión de bienes y servicios, previa a la recepción de los mismos. Este momento del gasto, denominado compromiso, si bien es necesario para el control del uso de los créditos presupuestarios, no permite medir la demanda efectiva de bienes y servicios que realiza el Estado y, por tanto, no es útil para relacionar el gasto público con variables macroeconómicas.

En otros casos, se utiliza para registrar e informar sobre el gasto, el momento del pago o sea la cancelación de una obligación. Esta información si bien brinda elementos de juicio para analizar y medir el impacto monetario del gasto público, tampoco posibilita cuantificar la demanda efectiva del sector público de bienes y servicios.

El gasto devengado, al expresar financieramente el valor de los bienes y servicios recibidos, no sólo es útil para efectuar análisis a nivel micro de eficiencia de los procesos productivos públicos, sino que, a nivel macro, permite una adecuada medición de la demanda pública.

De lo anterior surge como conclusión que, para efectuar consolidaciones consistentes del gasto público debe adoptarse una base uniforme para registrar el gasto. En segundo lugar, que dicha base debe ser el gasto devengado a fin de posibilitar el examen de las vinculaciones del gasto público con las variables macroeconómicas.

Algunos países como Nicaragua, están utilizando este momento de gasto como la etapa que permite medir el mismo.

La propuesta anterior implica la necesidad de revisar los sistemas contables de los gobiernos centrales, de manera de que se registre el gasto en base a su devengamiento.

2.2. Concepción y práctica de la contabilidad del gobierno central

La contabilidad del gobierno central presenta todavía, en América Latina, serias fallencias como para ser un eficaz sistema de información gerencial para la toma de decisiones de los niveles políticos y directivos de la administración.

Además de las fallas mencionadas en lo que se refiere al registro de los momentos del gasto, los sistemas contables están diseñados para responder básicamente a las necesidades del ejercicio del control del uso honesto de los recursos públicos. Por otro lado, se han trasladado mecánicamente conceptos de la contabilidad privada, como por ejemplo, la determinación del patrimonio, cuya utilidad es discutible para el gobierno central. Esto ha llevado a destinar ingentes recursos humanos, materiales y financieros para desarrollar contabilidades patrimoniales a nivel de cada ministerio con estados de activos, pasivos y patrimonio, que además de no brindar todos los elementos de juicio necesarios para la toma de decisiones, son preparados extemporáneamente, y no se integran con la información presupuestaria.

Un moderno sistema de contabilidad gubernamental es una condición básica para la integración de las cuentas nacionales. Por otro lado, debe servir de base para la toma de decisiones sobre la eficiencia de la gestión estatal, brindar informaciones oportunas para la toma de decisiones de política económica, coadyuvar a que el Poder Legislativo conozca y juzgue la gestión pública con adecuados elementos informativos permitiendo, a la vez, el ejercicio del control de legalidad o uso honesto de los recursos públicos.

Esta nueva concepción de la contabilidad gubernamental, como instrumento o sistema de informaciones integrales de la gestión del gobierno, ha sido planteada exhaustivamente en los últimos años por expertos en la materia (2).

Las revisiones que se efectúen al sistema contable del gobierno central deben implicar, por otra parte, que la información que se produzca sea oportuna. El actual atraso en la preparación de informes sobre gastos del gobierno central ha llevado a que, en la mayoría de los casos, la información que se analiza es la referida a la programación del presupuesto y no a su ejecución. Todo análisis del gasto público es incompleto si no se contempla información de ejecución. Por otro lado, si se considera para el gobierno central información sobre programación y para las empresas públicas, sobre ejecución, se tendrá una nueva fuente de inconsistencia para consolidar el gasto público.

2.3. Compatibilización de las clasificaciones de los gastos.

Los organismos públicos elaboran, para conocimiento de sus niveles directivos y administrativos distintas formas de agrupamiento de la información económico-financiera de su gestión. Ello no impide que, a efectos de análisis macroeconómicos del gasto público, cierta información agregada requiera un mínimo de compatibilización automática, es decir, sin necesidad de efectuar adecuaciones o ajustes que puede distorsionar la respectiva información, a la vez de demorar su preparación por la necesidad del uso de "convertidores".

Así, por ejemplo, una de las fallas que se observa es en la consolidación financiera de la demanda del sector público. Las empresas públicas utilizan planes de cuentas para reflejar su demanda de bienes y servicios, ajustados a las características tecnológicas de sus procesos productivos. Por otro lado, los gobiernos centrales utilizan clasificaciones por objeto de gasto que brindan información no compatible con las similares de las empresas públicas. Esto obstaculiza la posibilidad de contar con información consistente para consolidar y agregar, en términos financieros, la demanda de bienes y servicios del sector público. Se estima que una manera de obviar este inconveniente, sin afectar las necesidades propias de información

de las empresas, sería establecer que el primer nivel de la clasificación de los gastos según su naturaleza (clasificación por objeto del gasto) debería ser de uso común para todos los organismos públicos. Ello no impediría que, en cada organismo, y de acuerdo a sus necesidades específicas, se desarrollaran las desagregaciones particulares que requiriera su gestión.

3. AMPLIACIONES DE LA BASE INFORMATIVA

3.1. Presupuesto consolidado del sector público

La magnitud, variedad y complejidad del sector público descentralizado, que en la mayoría de los países tiene mayor importancia cuantitativa que el gobierno central y, en algunos casos, cubren áreas estratégicas de la economía, hace imprescindible que cualquier análisis del gasto público deba trascender las fronteras tradicionales de dicho gobierno.

En varios países latinoamericanos se está desarrollando progresivamente la técnica del presupuesto consolidado del sector público. Esta técnica permite, al dar una visión integral del sector público, una más completa cuantificación de la participación del mismo en la economía, eliminando las relaciones financieras internas que se producen entre las distintas instituciones públicas. Por otro lado, posibilita que los poderes legislativos, al analizar y aprobar el presupuesto del gobierno central, dispongan del marco de referencia integral del sector público, dentro del cual se inscribe la acción de dicho gobierno.

Uno de los requisitos básicos que contempla esta técnica es que los planes de cuentas de los distintos organismos públicos prevean las transferencias de recursos entre ellos, a efectos de eliminar duplicaciones y cuantificar la demanda

efectiva neta del sector público. Pero, por otro lado, existen otras series de transacciones, como son las compras y ventas de bienes y servicios entre las instituciones públicas que no aparecen normalmente distinguidas de las efectuadas con el sector privado. Esta distinción se la considera de suma importancia. Por un lado, posibilita la medición de los efectos netos que al sector privado le plantea la demanda pública. Por el otro, posibilita visualizar la interdependencia entre las instituciones públicas, en términos de sus procesos productivos; permite inferir el grado en que políticas definidas para unas instituciones afecta los procesos productivos de otras; el grado de integración horizontal del sector público y, por ende, el nivel de autonomía que tiene en relación a los restantes agentes económicos.

La utilización de la técnica del presupuesto consolidado debería ser, tal como en el caso de Venezuela, Nicaragua y otros países, de uso obligatorio por los gobiernos y establecida en las normas jurídicas referidas al presupuesto.

Requisitos como los planteados en el punto 2 de este trabajo, son algunos de los aspectos fundamentales para encarar la aplicación del presupuesto consolidado del sector público.

La aplicación de esta técnica, no sólo debería efectuarse en la etapa de programación de los presupuestos, sino también al informarse de la ejecución.

Por último, cabe destacar que la conformación integral de las cuentas públicas no puede dejar de considerar los gastos de los niveles locales (provinciales o estatales y municipales) que, si bien son de magnitud considerablemente inferior a la del nivel nacional, implican áreas importantes de actuación del sector público en espacios geográficos más reducidos. Conjuntamente con los gastos nacionales en cada uno de dichos es-

pacios geográficos permiten analizar los efectos del gasto público a nivel regional, tema que se presenta más adelante.

3.2. Variables reales o físicas

Los sistemas de información relacionados con el presupuesto público se concentran, básicamente, en el tratamiento de las variables económico-financieras, con las debilidades y limitaciones antes señaladas. Dichas variables son la base fundamental para efectuar análisis de la influencia y gravitación del sector público en la economía. Sin desconocer la importancia y utilidad del conocimiento del comportamiento de dichas variables, no es menos cierto que no se dedican similares esfuerzos para el tratamiento, tanto en la programación como en la ejecución, de la información referida a las variables reales (utilización de insumos, y producción de bienes y servicios). Esta deficiencia se aprecia, en mayor grado para el caso del gobierno central.

Esfuerzos similares a los que se están dedicando en los últimos años para obtener información consolidada de los gastos públicos deberían dedicarse a obtener información consolidada de, por ejemplo, las siguientes variables:

- a) Personal ocupado por el sector público.
- b) Demanda en unidades físicas de los principales insumos del sector público y el grado de participación de la misma en la producción nacional y/o en las importaciones, según sea el caso.
- c) Nivel de producción de los principales bienes y servicios que produce el sector público para satisfacción de las necesidades de la sociedad; su grado de participación dentro del total de la oferta nacional de dichos bienes y servicios y niveles de déficits de la producción necesaria para satisfacer la demanda actual y futura.
- d) Relaciones intrasectoriales del sector público, en términos de compra y venta, en unidades físicas, de bienes

y servicios. Esto permite deducir el grado de integración y complementariedad existente en los procesos productivos públicos.

El uso de información de las variables reales complementa y permite disponer de una visión más completa de la influencia y grado de participación del sector público en la economía, así como las interrelaciones productivas que se originan.

El esfuerzo en la producción de esta información debería concentrarse, fundamentalmente, en el gobierno central y en los organismos no empresariales ya que, a nivel de empresas públicas esta información se produce normalmente.

Por último, la combinación de las variables físicas con las financieras permite la conformación de indicadores útiles para la programación pública, para medir relaciones de eficiencia y para efectuar análisis comparados de productividad de la producción pública a nivel internacional.

3.3. Regionalización del ingreso y gasto público

Tradicionalmente la información sobre el ingreso y gasto público se refiere a los distintos ámbitos institucionales donde se materializa (gobierno central nacional, provincial y municipal y las respectivas áreas descentralizadas de cada uno de dichos niveles de gobierno). Asimismo, las clasificaciones agregadas sobre el destino del gasto y los efectos del ingreso y gasto público se vinculan con variables macroeconómicas a nivel nacional. Escasa es la información que se produce para medir los efectos redistributivos del ingreso y gasto público sobre cada uno de los espacios geográficos de cada país; es decir, sobre las transferencias de recursos que, por efecto de la acción del sector público se produce entre las diversas regiones de cada país.

Las clasificaciones regionales del ingreso y gasto público de los gobiernos nacionales, consolidadas y compatibilizadas con los ingresos y gastos de los gobiernos provinciales o estatales y municipales permiten cuantificar el ingreso y gasto público regional. Toda definición de políticas de desarrollo regional no puede prescindir de información sobre dicha acción presupuestaria del Estado.

Si bien las metodologías para clasificar los ingresos y gastos públicos en los distintos espacios geográficos del país tiene cierta complejidad operativa y, a veces, conceptuales, -especialmente en lo que respecta a la ubicación de los beneficiarios del gasto- no es menos cierto que no son completos e integrales los análisis de los efectos del ingreso y gasto público si no se incluye la dimensión regional. Esto requiere la definición de metodologías precisas que partan clasificando el ingreso y gasto público desde la base primaria de producción de la información. Criterios para clasificar regionalmente los ingresos y gastos públicos han sido tratados en otros documentos (3).

Como un ejemplo de la importancia de este tipo de información, el Consejo Federal de Inversiones de Argentina encargó un estudio (4) que tenía como objetivo determinar si los partidos (subdivisiones político-administrativas de provincias) del Gran Buenos Aires, reciben o entregan subsidios implícitos al resto del país, a través de la acción combinada de los ingresos y gastos públicos que se materializan en dicho espacio geográfico. Las conclusiones son muy interesantes para la definición de políticas regionales y, aunque pueden discutirse ciertos supuestos metodológicos realizados en dicha investigación, abren la posibilidad de ampliar notablemente la interpretación del comportamiento del gasto e ingreso público.

Las conclusiones básicas del estudio, tomando como base el año 1978, fueron:

a) Los partidos del Gran Buenos Aires en general, y en menor medida el resto de la Provincia de Buenos Aires, subsidiaban, a través del efecto combinado del ingreso y gasto público, al resto del país.

b) La ciudad de Buenos Aires, en mayor magnitud y el resto del país se beneficiaban con un mayor gasto del sector público que los recursos que aportaban para su financiamiento.

3.4. Requisitos informativos para una forma distinta de análisis de los efectos del resultado presupuestario.

Las metodologías del Fondo Monetario Internacional y del Sistema de Cuentas Nacionales de Naciones Unidas prescriben criterios precisos para la determinación de resultados presupuestarios del sector público, desde el punto de vista económico-financiero. Estos criterios y métodos son suficientemente conocidos y, por tanto, no se cree necesario efectuar su análisis.

No obstante, cabe destacar que Teófilo Arce y Ricardo Gutiérrez (5) al analizar este tema, efectúan algunas propuestas concretas, especialmente en el caso de este último, que implican ciertas revisiones a la clasificación económica del ingreso y gasto público, que posibilitan realizar mayores precisiones en los análisis económico-financieros del resultado presupuestario.

En Venezuela, con mayor organicidad y profundidad, y en Nicaragua se está elaborando en los últimos años una nueva forma de presentación del resultado presupuestario que enriquece notablemente los análisis tradicionales de sus efectos macroeconómicos. Dicha metodología implica presentar bajo el nombre de "gasto interno neto", el balance que surge de comparar los gas-

tos públicos internos con los ingresos públicos internos. Es decir, se excluyen de la presentación los gastos que implican ejercer demanda sobre el exterior (compra de bienes y servicios) o transferir recursos (servicio de la deuda externa) y los ingresos originados por fuentes tributarias que afectan el nivel de precios de las exportaciones o por endeudamiento externo. Por tanto, el "gasto interno neto" expresa el resultado que surge de restar a los efectos expansivos directos del gasto público sobre la economía interna, los efectos que sobre los ingresos de los agentes económicos internos, tiene el ingreso público.

De esta manera, el crecimiento o disminución del gasto interno neto es una forma más completa de medir los efectos expansivos o contractivos, respectivamente, del presupuesto público.

Esta metodología, que ha sido desarrollada por Vladimiro Arellano, complementa la utilizada tradicionalmente para medir el resultado presupuestario, pero plantea una serie de requisitos necesarios para producir la información. Se requiere que las cuentas de gasto (tal como está previsto en Argentina) distingan claramente para cada concepto de gasto, los que se efectúan en moneda extranjera, de los que se realizan en moneda nacional. Por otro lado, es necesario que los ingresos que afectan a los agentes económicos nacionales se distingan de los que afectan al resto del mundo.

Realizadas las mencionadas adecuaciones, se considera que en todo sistema de información del presupuesto público deben estar presentes estadísticas del gasto interno neto.

4. SINTESIS FINAL

Los temas presentados en este documento implican definiciones metodológicas y ciertos cambios en los registros primarios de información que originarán adecuaciones de cierta importancia en las estadísticas del gasto público.

Se considera que con los temas propuestos no se agota la problemática de mejoramiento de dichas estadísticas, aunque permitirán obtener mejoras en los análisis del comportamiento del sector público, en términos de sus interrelaciones con los demás agentes económicos, a través de las variables reales y financieras expresadas en el proceso presupuestario.

Las áreas de revisiones de la información existente planteadas se concentran, básicamente, en mejorar los sistemas contables del gobierno central. Ello no sólo permitirá hacer más consistentes los análisis sobre dicho gobierno, sino que es un requisito para ampliar consistentemente la base informativa del sector público.

Con la realización de dichas adecuaciones se estará en mejores condiciones de disponer de información completa y coherente del sector público, ya que se podrán preparar su presupuesto y cuentas consolidadas. Pero dicha ampliación de la base informativa no brindará una visión integral del sector público, sino se la complementa con datos sobre variables reales o físicas, tanto en términos de insumos que adquiere el sector público, como de los bienes y servicios que produce. Por último, otro aspecto que se considera fundamental es la preparación de información sistematizada sobre ingresos y gastos públicos regionales, dimensión en la cual la acción del sector público ejerce importantes acciones redistributivas, que son necesarias cuantificar y analizar para la definición de políticas regionales.

Todos los planteos que se realizan parten de la base que el actual Sistema de Cuentas Nacionales de Naciones Unidas, complementado con los planteos del Fondo Monetario Internacional representan la base informativa mínima necesaria.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- (1) Ingrosso, Gustavo - Diritto Finanziario. Ed. Jovene, Napoli 1954
- (2) Para mayores precisiones sobre esta materia ver: Ripa, Jorge, "La contabilidad gubernamental como instrumento para la toma de decisiones" en Aportes para una administración pública latinoamericana, Kliksberg, Bernardo y Madrid, José (compiladores), Ediciones Universidad Central de Venezuela, 1975; Gorostiaga, Angel y Gutiérrez, Santiago, Sistema integral de contabilidad gubernamental, OEA, 1981; Arolfo Alberto G. "Comentarios sobre algunas experiencias en el diseño e implantación de sistemas nacionales de contabilidad gubernamental", Seminario Latinoamericano de Contabilidad Gubernamental, Córdoba, Argentina, setiembre 1985.
- (3) Amado, Antonio, "Algunas ideas sobre presupuestos regionales", Revista N°4 de la Asociación Interamericana de de Presupuesto, diciembre 1974, Caracas, Venezuela; Makón, Marcos, El presupuesto del sector público regional, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).
- (4) Núñez Miñana, Horacio y Porto, Alberto. "Subsidios hacia y/o desde los partidos del Gran Buenos Aires a través de las finanzas públicas", Consejo Federal de Inversiones, marzo 1982.
- (5) Arce, Teófilo, "Concepto e importancia del equilibrio presupuestario", Revista de Hacienda, Año XLI N°71, abril-junio 1978, Caracas, Venezuela; Gutiérrez, Ricardo, "Algunas consideraciones sobre el resultado presupuestario", Revista de la Asociación Argentina de Presupuesto Público, febrero-marzo 1985, Buenos Aires, Argentina.