

INT-0729

Documento de Referencia N° 9
Diciembre de 1985

ORIGINAL: DOCUMENTO DE REFERENCIA 9

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



LA PLANIFICACION Y EL SECTOR PUBLICO. ALGUNOS
REQUISITOS DEL SISTEMA DE INFORMACION

Eduardo García D'Acuña */

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

LA PLANIFICACION Y EL SECTOR PUBLICO. ALGUNOS
REQUISITOS DEL SISTEMA DE INFORMACION

Eduardo García D'Acuña
Director, Programas de
Investigación - ILPES

1. Introducción

Es bien conocida la crítica situación recesiva que enfrentan la mayor parte de los países de la América Latina y el Caribe. Ella se ha originado en la violenta crisis del sector externo que se desató a partir de 1981. Asimismo, existe un acuerdo generalizado en que las perspectivas a corto y mediano plazo de la economía internacional son bastante sombrías, de donde se derivan pronósticos generalmente pesimistas sobre la evolución de las economías regionales.

Esta situación resulta paradójal si se la compara con la disponibilidad de recursos - mano de obra y capacidad ociosa - que se registra en muchos países. En otras palabras, los países disponen de recursos internos para reactivar sus economías, pero enfrentan una fuerte restricción externa, tanto financiera, por el problema de la deuda y las altas tasas de interés, como comercial, por la caída de precios relativos y el estancamiento de los mercados externos.

Frente a este cuadro, sin embargo, todos los países enfrentan el imperativo de la reactivación. Imperativo tanto ético como político para al menos reducir los peores efectos de la crisis.

(I/51203)
EGD/amg

Y prácticamente en todos los países, es el sector público el que debe asumir el reto de la reactivación. Todos los sectores sociales y políticos buscan que el Estado pueda mover las palancas de la reactivación económica.

Esta situación pone nuevos desafíos a la planificación del sector público, para que ella sea capaz de diseñar y ejecutar programas de reactivación eficaces en sus resultados, pero que respeten el fuerte marco restrictivo externo.

2. Algunas áreas prioritarias del sistema de información

La elaboración de tales programas exigen un cuidadoso análisis de los impactos previsibles de las políticas alternativas que se consideren, sobre el resto de la economía, en particular sobre el producto, el empleo y el uso de la capacidad ociosa; sobre el balance de pagos; sobre la tasa inflacionaria; y sobre el balance monetario.

En esta etapa es donde el analista y el planificador se encuentran con deficiencias del sistema de información, algunas de antigua data y otras de carácter reciente.

Estas deficiencias se encuentran a nuestro entender en cuatro áreas: a) sistema de cuentas nacionales; b) sistema monetario y crediticio; c) precios y tarifas; d) empleo y salarios.

a) Cuentas nacionales

Es un lugar común afirmar que la formulación de un programa económico, que involucra a todo el sector público, debe situarse

en una perspectiva macroeconómica, a fin de evaluar correctamente los impactos multiplicadores de la acción del Estado en el resto de la economía, ya sea que esto se haga por medio de simples balances contables o por un modelo macroeconómico integrado.

Sin embargo, el actual sistema de cuentas nacionales es muy poco apropiado para este efecto; y ello, porque el concepto básico de Gobierno General, si bien puede ser apropiado para países donde el Estado cumple funciones productivas mínimas, no lo es para la gran mayoría de países de la Región.

Por ello estimo indispensable la constitución de una Cuenta del Sector Público, integrada con el sistema de cuentas nacionales y subdividida en tres cuentas parciales:

- i) Gobierno Central
- ii) Entes descentralizados
- iii) Empresas públicas

Para el sector público y los tres subsectores, sería menester disponer de dos cuentas básicas:

- i) Cuenta de transacciones corrientes
- ii) Cuenta de transacción de capital y transferencias financieras, incluido el financiamiento del déficit sectorial y consolidado, tanto con recursos internos (ahorro y crédito interno) y externo.

Además, ambas cuentas tendrían que desdoblarse en dos, según el uso de moneda nacional y de moneda extranjera. Esta última permitiría construir un genuino balance de pagos del sector público

respecto al resto del mundo, en el cual pudieran registrarse todas las operaciones corrientes y de capital ocurridas. Así, se podría desglosar por otra parte, el balance externo habitual, en sector público y sector privado.

Una contabilidad nacional del sector público como la propuesta permitiría además disponer de la cifra del valor agregado del sector y cada subsector con especificación de su sector de origen.

Además, desde el punto de vista del gasto, sería esencial conocer la matriz origen-destino de dos variables claves del sector público: el gasto de consumo corriente y el de inversión.

Por último, mirando el lado de los ingresos, sería indispensable conocer el sector de origen de la tributación indirecta; y el origen funcional (asalariados y no asalariados) de la directa, a fin de poder efectuar análisis de incidencia tributaria sobre la distribución del ingreso.

b) Sistema monetario

Siendo las estadísticas del sistema monetario las que han tenido un mayor desarrollo relativo, no siempre se puede colegir con exactitud la significación relativa del sector público en los totales publicados.

Aquí aparece como prioritario un desglose de a lo menos dos variables claves: crédito interno y depósitos, correspondientes al sector público en la triple sectorialización propuesta.

Integrando las cuentas del sector monetario con las del sector público, podrá evaluarse el impacto directo e indirecto que tendría una determinada propuesta de financiamiento monetario del déficit público.

c) Precios y tarifas

Es un hecho conocido el papel creciente que están teniendo las tarifas y precios de empresas públicas, en el financiamiento del sector público, especialmente a partir de las recomendaciones del Fondo Monetario. Sin embargo, no siempre se hace un análisis del impacto de costos y precios que sobre el resto de la economía tienen estas recomendaciones.

De aquí que resulte esencial contar con un índice explícito de precios y tarifas del sector público, con una adecuada ponderación. Ello sería un antecedente valioso para evaluar la incidencia sobre los precios al resto de la economía, fuera como un servicio final o como un insumo intermedio o bien de capital.

d) Empleo y salarios

Esta área también requiere de un esfuerzo especial. Si bien se cuenta a veces con información fragmentaria sobre población ocupada en el sector público, no existe generalmente una recopilación sistemática que permita evaluar su evolución, especialmente su composición en los tres subsectores mencionados y así tener una cabal información sobre la utilización de esta población. Se habla y se polemiza sobre el fenómeno de la burocracia en el sector público sin tener a veces la información mínima que permita respaldar los argumentos.

Con la información de remuneraciones, ocurre algo similar. Siendo el Estado, un importante ocupador de mano de obra, el nivel salarial pagado ejerce una influencia importante en el mercado de trabajo. Sin embargo, no existe tampoco información sistemática sobre la estructura de remuneraciones en el sector público, que permita evaluar su racionalidad y concordancia con el esfuerzo y la calidad de los servicios prestados. En diversos países, el salario público se ha deteriorado notoriamente en años recientes, por ser una de las variables de ajuste en la crisis fiscal que se ha desencadenado, obligando muchas veces a la búsqueda de trabajo a tiempo parcial en el sector privado, provocando con ello un serio deterioro de la función pública.

Todo lo cual llama a un serio diagnóstico de la situación producida y la adopción de los correctivos necesarios, para lo cual el mejoramiento de los sistemas de información es esencial.