
***Un Modelo Analítico Integrado
del Gasto Social***

La Integración del SCN y las Finanzas Públicas

Consultor: Hernán Frigolett Córdova

**División de Desarrollo Social
CEPAL**

Borrador para discusión en reunión técnica

**“La medición del gasto social: avances y desafíos
metodológicos”**

Santiago de Chile, 9 y 10 de agosto de 2007

INDICE

1.	<i>Antecedentes</i>	1
2.	<i>Las Cuentas Satélite como Modelo Expandido del SCN1993</i>	2
3.	<i>El Análisis Económico Integrado</i>	4
3.1.	El Cuadro de Oferta y Uso de Bienes y Servicios	4
3.2.	Clasificación Cruzada de Industrias y Sectores Institucionales	5
3.3.	La Cuenta Económica Integrada	6
4.	<i>Un Modelo de Datos para la Integración de la Información Analítica</i>	7
4.1.	La Lógica Estructural del SCN 1993	7
4.2.	El Modelo de Datos Integrador	8
5.	<i>El SCN como Estructura Analítica Integrada Del Gasto Social</i>	13
5.1.	Especificidades del Modelo de Datos	13
5.2.	Generación de Cuadros Analíticos de Salida	14
6.	<i>Integración Estadística del MFP y el SCN: Potenciando el Análisis</i>	16
6.1.	La Discrepancia Estadística	16
6.2.	El Tratamiento Analítico y la Confiabilidad	16
6.3.	El Potencial de Análisis Comparado	17
7.	<i>Referencias</i>	19
8.	<i>Anexo: Estudio de Casos</i>	20
8.1.	La Visión Integrada	20
8.2.	Ampliando la Óptica de Agentes “Sociales”	22

1. ANTECEDENTES

El Sistema de Cuentas Nacionales, en su última revisión conocida como SCN 1993, sintetiza un importante esfuerzo mancomunado para fortalecer los sistemas de información macroeconómicos por parte de diversas agencias internacionales, tales como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, la Comisión de las Comunidades Europeas y la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos. El resultado es un sistema de medición de la actividad económica a través de diversos ámbitos de compilación de información estadística que mantendrá una férrea congruencia tanto desde la perspectiva conceptual como también de los resultados. A modo de ejemplo, ya no habría fuentes de divergencia entre la compilación de la Balanza de Pagos y la Cuenta de Transacciones del Exterior que es parte integrante del Sistema de Cuentas Nacionales, como también es de esperar que las finanzas públicas compiladas según el Manual de Finanzas Públicas del FMI sean plenamente consistentes con las Cuentas del Gobierno incluidas en las Cuentas Nacionales.

Sin embargo, esta última revisión reconoce que el Sistema de Cuentas Nacionales tiene como finalidad privilegiada el brindar la mejor imagen de la economía nacional y de su evolución, aplicando un esquema de compilación que se basa en la clasificación de los diversos entes que intervienen en el conjunto de transacciones económicas que conforman el qué hacer económico en el transcurso del tiempo. Así, cada unidad productiva será clasificada de acuerdo a su producción principal, y cada uno de los productos o servicios que produce serán codificados mediante la aplicación de clasificaciones internacionales, tales como la CIU (Clasificación Internacional Industrial Uniforme), la CPC (Clasificación Central de Productos), el SA (Sistema Armonizado de Codificación Aduanera), y varias otras más. En este sentido, la representación de las ramas de actividad y la de los sectores institucionales están orientadas a estructurar una imagen de la economía nacional que contenga una secuencia universal, que asegure una homogeneidad que facilite la interpretación desde una óptica globalizada. Esto significa, que un analista económico de Chile, o de Canadá, podría interpretar las realidades de países de Europa, Africa o de Asia en términos similares a los que lo hace para su propio país.

El Sistema de Cuentas Nacionales 1993, pretende ser un esquema analítico más abierto, y para ello propone desarrollar un sistema complementario de análisis más específico, pero que al mismo tiempo tenga gran afinidad con el marco conceptual y el sistema de clasificadores que se utilizan en la elaboración de su marco central de información macroeconómica. Este sistema complementario es el que se denomina como Cuentas Satélite.

2. LAS CUENTAS SATÉLITE COMO MODELO EXPANDIDO DEL SCN1993

El marco de las cuentas satélite es mucho más exigente en cuanto a la integración de datos físicos y monetarios, y por ende en el registro de los precios de mercado involucrados o de los costos reales de prestación cuando se trata de asistencia social. En este sentido, al desarrollarse en un campo más específico, las Cuentas Satélite además de ser una herramienta de análisis más específica, también se constituyen en un instrumento de coordinación y de validación estadística.

El marco de referencia de una Cuenta Satélite permite ampliar el análisis centrándose principalmente en los siguientes procesos económicos:

1. **Producción y productos:** por lo general se recurre a una clasificación más detallada de las actividades, y se especifican aquellas de índole auxiliar. También se identifican con más precisión los productos y servicios prestados, tanto en términos físicos como valorados. Incluso se puede realizar agrupaciones de ramas de actividad que están en distintos grupos de la CIIU pero que están fuertemente integradas, y conforman un conjunto económico que funciona fuertemente integrado.
2. **Ingresos Primarios y Transferencias:** cuando existe una presentación más detallada de la producción, los ingresos primarios también aparecen con mayor detalle. En la presentación del Sistema de Cuentas Nacionales muchas transferencias se consolidan, pero cuando se trabaja con mayor nivel de detalle es necesario que se expliciten para que se evidencie su real trascendencia. Muchas transferencias implícitas deben hacerse explícitas. También se puede realizar una presentación más detallada del factor trabajo en términos de la calificación e ingresos primarios percibidos, de las formas de contratación, y otros aspectos de interés relacionados con el capital humano que está comprometido.
3. **Utilización de los bienes y servicios:** en este ámbito, se puede lograr una mejor tipificación de los usuarios finales, agrupando a los usuarios por nivel socioeconómico, o por grupos de edad, por nivel educacional,.... También se puede lograr una mejor especificación de los bienes y servicios que conforman consumo habitual, o que constituyen incrementos del capital humano. Un aspecto de gran interés es lograr una mejor interpretación del consumo y de la inversión, cuya contrapartida es lograr una mejor interpretación del ahorro o desahorro que se pueda medir, y brindan también una visión acerca de los procesos de calidad involucrados en el proceso de desarrollo productivo.
4. **Incorporación de nuevos agregados analíticos:** se puede introducir un conjunto de agregados que permitan captar de mejor forma la magnitud de los recursos que una economía está asignando al campo específico que se está abordando por medio de la Cuenta Satélite.

La Cuenta Satélite tiene por objeto facilitar el análisis más pormenorizado considerando a los agentes económicos que se ven envueltos en el proceso productivo como de ahorro e

inversión en un contexto integrado al resto de la economía, tanto en los mercados de bienes y servicios como en el financiero.

3. EL ANÁLISIS ECONÓMICO INTEGRADO

El marco central del SCN 1993 es una propuesta que permite visualizar el proceso de desarrollo económico de manera más integral, y de manera más afín con el devenir que van enfrentando los agentes económicos individuales. La interacción en el mercado de bienes y servicios en simultaneidad con el mercado financiero es una aproximación de mayor amplitud para comprender la complejidad de comprender el accionar de determinados agentes. Adicionalmente, en la medida que se visualiza que las cuentas de flujos procuran explicar lo que acontece con las cuentas patrimoniales, y lograr comprender los cambios en la distribución de la riqueza, entonces también se pueden adoptar directrices metodológicas más íntegras, desde el punto de vista de la consistencia y congruencia interna e intertemporal de la cuantificación económica.

3.1. El Cuadro de Oferta y Uso de Bienes y Servicios

El Cuadro de Oferta y Utilización de bienes y servicios (COU) es un espacio del desarrollo cuantitativo del SCN 1993 que tiene por objeto posibilitar el desarrollo de un sistema de información que representa de manera adecuada el sistema productivo de la economía nacional. El COU se compone de dos elementos básicos que caracterizan aspectos claves del equilibrio en el mercado de bienes y servicios, así como de la eficiencia técnica con la que operan los agentes en la producción: la matriz de producción que establece el conjunto de productos que cada actividad entrega al mercado, y la matriz de consumo intermedio que representa los requerimientos de materias primas e insumos necesarios para lograr los objetivos de producción cuantificados en la matriz de producción. Otro rasgo de la mayor relevancia en materia del COU, es que proporciona una representación de la organización industrial en la que se reconoce la especialización productiva y la de distribución de la producción. En efecto, cuando se ordena conceptualmente el tema de las valoraciones, y se determina que la producción se valora a precios básicos, mientras que todo el consumo intermedio, y también el final, se valora a precios de comprador o de mercado, se reconoce que el agente que asigna recursos y fija las opciones tecnológicas administra una parte del sistema de precios, y en función de ello fija las pautas de optimización económica de la función de producción, y que son otros los agentes que administran los costos y la optimización de la distribución de los bienes y servicios en el sistema económico.

En el COU, se sigue privilegiando la visión de eficiencia técnica en la producción, y que ello es fruto de una organización especializada de la misma. Por ello, los clasificadores de productos y de actividades mantienen una estructura vinculante y congruente, aunque en la visión más integral del COU en cuanto a los mercados de referencia es crucial mantener una distinción entre producción principal y secundaria, y la incidencia de las mismas en el abastecimiento del mercado doméstico. Sin embargo, una visión de desarrollo de mercados requiere reconocer una línea de estrategia de expansión y de asignación de recursos que es más compleja por cuanto se requiere de una visión económica más integral acerca de acciones complementarias en los mercados de bienes y servicios y en los financieros. Parte integrante del COU, es el cuadro de síntesis que establece las relaciones entre la organización económica para la producción y una visión más empresarial en la que el análisis es más

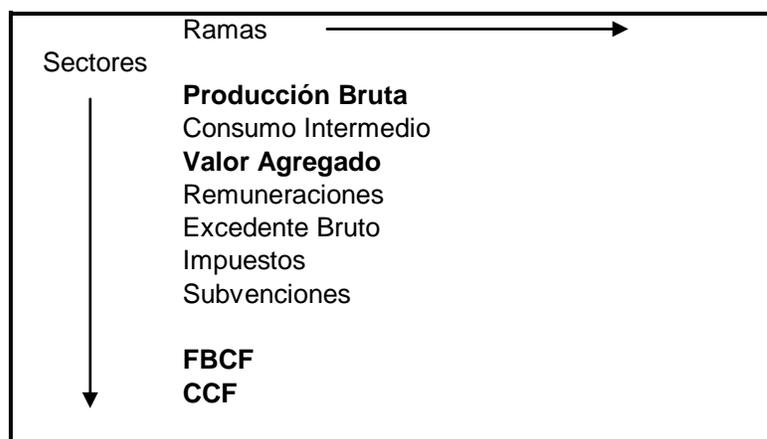
amplio y abarca problemáticas de ingresos y de financiamiento, confluyendo entonces hacia una lógica de agente institucional presente de manera simultánea en varios mercados. Este cuadro es la denominada Clasificación Cruzada de Industrias y Sectores Institucionales (CCIS). Estos cuadros presentan un potencial analítico adicional por cuanto permiten visualizar de manera más integral los distintos modos de organización industrial que interactúan en los mercados. Así se puede visualizar la interacción entre agentes públicos y privados en los mercados, y también los grados de concentración en grandes productores o de participación de las unidades productivas más pequeñas. La diferenciación de producciones de mercado y de no mercado permite mantener más claridad con respecto a la acción de provisión de bienes públicos por parte de las instituciones del Estado, lo cual representa una ventaja adicional al momento de diseñar y evaluar el impacto de las políticas públicas.

3.2. Clasificación Cruzada de Industrias y Sectores Institucionales

Para efectos de lograr una transposición adecuada de las cuentas de producción de las actividades a las cuentas por agente institucional, la elaboración de la CCIS es el instrumento analítico que permite una integración económica adecuada.

Así como se cuenta con una CCIS para la cuenta de producción, la matriz de inversión está compuesta también de un conjunto de tablas que transponen la formación bruta de capital fijo y el consumo de capital fijo desde las actividades productivas a los agentes institucionales.

Por tanto, la matriz de Clasificación Cruzada de Industrias y Sectores Institucionales (CCIS) representaría una síntesis estructural de la economía nacional al representar la producción, la generación de rentas primarias y la acumulación de activos productivos en el período de compilación. Esta tabla se transforma en el eje central del SCN 1993 desde la perspectiva operativa, pues es el instrumento que posibilita la estructuración del sistema de compilación a través de las iteraciones recurrentes, conciliando el equilibrio de la producción con el equilibrio de la renta. La presentación esquemática propuesta es como sigue:



La CCIS es un referente analítico de primer orden al momento de abordar la Cuenta Económica Integrada, en la cual se presenta con mayor detalle todas las transacciones distributivas que finalmente explican de manera importante el ahorro del agente institucional, evento económico crucial para el financiamiento de la inversión.

3.3. La Cuenta Económica Integrada

La Cuenta Económica Integrada, debe dar cuenta del proceso de asignación de recursos en función de las señales de mercado que recogen los costos de oportunidad que enfrentan todos los agentes económicos. Por ello, el criterio de valorar todos los costos a precios de mercado, incluso los referidos a las producciones de no mercado, es central para efectos de la cuenta de producción que se construye según agente institucional, según la optimización técnica que se logra en el análisis de los establecimientos productores.

En la CEI, se analiza la interacción de los agentes institucionales en los procesos ulteriores a la producción, tomando como punto de inicio la apropiación del valor agregado mediante transacciones en el mercado de bienes y servicios, para consignar de manera congruente los procesos de asignación del ingreso primario, de distribución primaria del ingreso, así como del proceso redistributivo que se da a través del accionar de las instituciones del Estado según los lineamientos del Gobierno General. De esta forma, se va conformando una visión más completa acerca de la apropiación del ingreso disponible, y de la participación de cada agente institucional en el proceso de ahorro, que representa la creación de la oferta de recursos en el mercado financiero. De forma complementaria, la acumulación y el aumento del potencial productivo se pueden visualizar a partir de la formación de capital que administra cada agente institucional en función de sus lineamientos estratégicos de inserción en los mercados, domésticos y externos. Es la CEI la que permite analizar la integración de la economía real con el mercado financiero, y evaluar entonces la acción de la política pública orientada al funcionamiento más eficiente de los mercados de modo que la asignación de los recursos se identifique claramente con las necesidades individuales y colectivas de la sociedad. |

4. UN MODELO DE DATOS PARA LA INTEGRACIÓN DE LA INFORMACIÓN ANALÍTICA

La arquitectura básica del Sistema está orientada a lograr una representación de la economía mediante un sistema contable que mantiene características medulares afines con los sistemas de cuantificación que aplican las empresas productivas. La diferencia fundamental radica en el objetivo de representación, ya que mientras el SCN 1993 pretende reconocer los resultados que afectan a todos los agentes productivos que interactúan en los mercados, la contabilidad empresarial está orientada a realzar lo logrado por los conglomerados corporativos, y en especial de los agentes con opciones sobre el capital productivo y financiero.

La institucionalidad pública no escapa de este marco global de cuantificación económica de los flujos fundamentales y de incidencia significativa en los agregados macroeconómicos. El sistema de información se diseña entonces siguiendo la pauta lógica del propio SCN, en su representación del ámbito de acción de los agentes económicos.

4.1. La Lógica Estructural del SCN 1993

El SCN 1993 se ha elaborado mediante un sistema de cuentas económicas entrelazadas entre sí en una progresión de agregados económicos que representan resultados de módulos de transacciones económicas que conllevan a la participación derivada en otros módulos con otro conjunto de transacciones asociadas.

El Sistema, así estructurado, pretende representar mediante módulos económico contables de qué forma un conjunto inicial de activos y pasivos, se transforma en otro conjunto de activos y pasivos de cierre del ejercicio económico, en un eje temporal convencional de un año calendario.

Así, el conjunto de cuentas que conforman el marco central del SCN 1993 presenta de forma condensada un gran volumen de información detallada, organizada de acuerdo a las percepciones y principios acerca del funcionamiento de la economía. En el Sistema Económico Contable se reconocen tres subsistemas:

1. Cuentas Corrientes: están constituidas por las denominadas cuentas de producción, cuentas de generación y distribución del ingreso, y por las cuentas de utilización del ingreso.
2. Cuentas de Acumulación: que distinguen las cuentas de capital y las financieras, que reseñan la forma en la que los agentes adquieren activos reales y/o financieros.
3. Cuentas de Balances: se registran los activos y pasivos de apertura y de cierre del ejercicio en el eje temporal convenido.

En una representación más sinóptica, en la que se pueda visualizar a los agentes que interactúan en los mercados, se aprecia de mejor forma la integración económica del circuito real con el monetario y financiero.

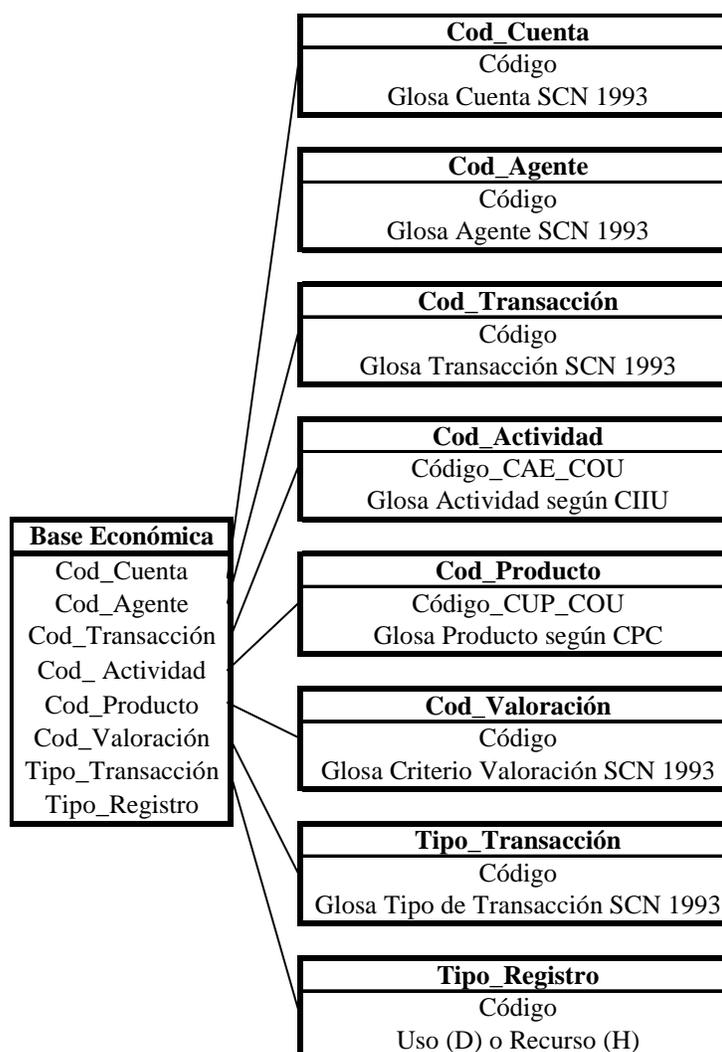
Representación Sinóptica del SCN 1993

Ámbito de Operación	Cuentas del SCN 1993	Agregados Económicos
<i>Operaciones en el Mercado de Bienes y Servicios</i>		
Producción	Producción	Valor Agregado y PIB
Ingreso y Ahorro	Generación de Rentas Primarias	Distribución Funcional del Ingreso
	Distribución Primaria del Ingreso	Distribución de la Renta Empresarial
	Distribución Secundaria del Ingreso	Política Fiscal y Determinación del Ingreso Disponible
	Asignación del Ingreso	Ahorro y Consumo Final
Inversión y Financiamiento	Acumulación de Capital	Préstamo Neto
<i>Operaciones en el Mercado Financiero</i>		
Activos y Pasivos Financieros	Financiera	Capacidad de Financiamiento

Fuente: Elaboración Propia

4.2. El Modelo de Datos Integrador

Cada transacción registrada en la Base de Datos Económica permite reconstruir las Cuentas Económicas Integradas, y al mismo tiempo integrar las transacciones de detalle que se incluyen en los Cuadros de Oferta y Uso. Cada registro de la base de datos tiene dos coordenadas principales: la transacción realizada por el Agente, que se enmarca dentro de una cuenta del Sistema de Cuentas Nacionales. Asimismo, cada transacción representa un uso (débito), o un recurso (crédito), para la cuenta. El modelo de datos se representa según el siguiente diagrama:



Así, desde la perspectiva del modelo de datos, cada dato que se incorpora a la base de datos cuenta con un sistema de coordenadas analíticas que determina la trazabilidad del dato en términos del SCN 1993. El conjunto de coordenadas permite al usuario disponer de manera explícita de todos los atributos que contextualizan el dato: Agente económico, que realiza una función, mediante una transacción económica, que puede involucrar a una mercancía, y que se intercambia en el mercado, o bien que constituye una transferencia en especie, corriente o de capital.

En la tabla siguiente, se realiza la descripción de los campos elementales que administra el modelo de datos para mantener el control analítico de cada uno de los datos que se van incorporando en la base de datos económica.

Campo	Descripción de registro
Cod_CUENTA	Código del Clasificador de Cuentas que identifica la cuenta a la que corresponde la transacción registrada (cuenta de producción, generación del ingreso, utilización del ingreso, acumulación, etc.). La descripción de los códigos de cuenta que contiene el clasificador puede observarse en el Glosario de Cuentas.
Cod_AGENTE	Código del Clasificador de Agentes que indica el tipo de agente o sector institucional que realiza la transacción (sociedades no financieras, financieras, gobierno general, hogares, sector externo, etc.). La descripción de los códigos de agente que contiene el clasificador puede observarse en el Glosario de Sectores Institucionales.
Cod_Transacción	Código del Clasificador de Transacciones que identifica la transacción registrada (producción bruta, consumo intermedio, valor agregado, consumo, inversión, exportaciones, importaciones, etc.). La descripción de los códigos de Transacción que contiene el clasificador puede observarse en el Glosario de Transacciones.
Cod_actividad	Código del Clasificador de Actividad que identifica la actividad económica en la que se desempeña el agente económico.
Cod_Producto	Código del Clasificador de Producto que identifica el producto transado por el agente económico.
Cod_Valoración	Código del Clasificador de Cuentas que identifica la valoración de la transacción (precio básico, productor, comprador). Ver Glosario de Valoración.
Tipo_Transacción	Código del Clasificador de Cuentas que identifica el tipo de transacción (de mercado, uso final propio, no de mercado). Ver Glosario de Valoración.
Tipo_REGISTRO	Débito (D) o Crédito (H) de la cuenta a la que corresponde la transacción registrada.

Las relaciones entre cuentas y transacciones, así como el tipo de registro de la transacción (débito o crédito)

Cuenta	Transacción	
Producción	Producción	H
	Producción de mercado	H
	Producción para uso propio	H
	Otra producción no de mercado	H
	Consumo Intermedio	D
	Valor Agregado bruto	D
	Valor Agregado bruto	H
	Consumo de capital fijo	D
	Valor Agregado neto	D
Generación del Ingreso	Valor Agregado neto	H
	Remuneración de asalariados	D
	Impuestos netos de subvenciones	D
	Excedente de explotación	D
	Ingreso mixto	D
Asignación Ingreso Primario	Excedente de explotación	H
	Impuestos netos de subvenciones	H
	Impuestos sobre los productos	H
	Subvenciones a los productos	H
	Otros impuestos sobre la producción	H
	Otras subvenciones a la producción	H
	Intereses	H,D

	Renta distribuida de las sociedades	H
	Utilidades reinvertidas de la inversión extranjera directa	D
	Renta de la propiedad atribuida a titulares de pólizas seguro	H
	Renta de la tierra y otras rentas	H
	Saldo de ingresos primarios	D
Distribución Secundaria Ingreso	Saldo de ingresos primarios	H
	Impuestos sobre la renta	H
	Contribuciones sociales	H
	Prestaciones sociales	D
	Otras transferencias corrientes	H,D
	Primas netas de seguros	D
	Indemnizaciones de seguros	D
	Transferencias corrientes diversas	D
	Ingreso disponible	D
Redistribución Ingreso en Especie	Ingresos disponible	H
	Transferencias sociales en especie	D
	Ingreso disponible ajustado	D
Utilización del Ingreso	Ingreso disponible ajustado	H
	Consumo final efectivo	D
	Gasto en consumo final	D
	Gasto de consumo individual	D
	Gasto de consumo colectivo	D
	Ajuste por variación participación neta hogares en fondos pensiones	H
	Ahorro	D
Capital	Ahorro	H
	Formación bruta de capital fijo	D
	Variación de Stock	D
	Consumo de capital fijo	D
	Adquisiciones netas tierras, terrenos y otros activos no producidos	D
	Transferencias de capital recibidas	H
	Transferencias de capital pagadas	D
	Capacidad (+) /Necesidad (-) de financiamiento	D

El Clasificador de Valoraciones nos muestra dos atributos de los registros de la base de datos: 1) el tipo de transacción que se ha registrado y 2) la valoración de esa transacción. En la tabla siguiente, se muestra el Clasificador de Valoraciones.

VALORACIONES					
Categoría	División	Grupo	Clase	Glosa	Cod_VAL
T	1	0	0	Tipo de Transacción	T100
T	1	1	0	De Mercado	T110
T	1	2	0	Uso Final Propio	T120
T	1	3	0	No de Mercado	T130
V	1	0	0	Valoración	V100
V	1	1	0	Precio Básico	V110

V	1	2	0	Precio Productor	V120
V	1	3	0	Precio Comprador	V130

El tipo de transacción indica si la transacción es: T110 (de mercado), T120 (uso final propio) o T130 (de no mercado):

- De mercado: Es la producción destinada a su venta en el mercado a un precio económicamente significativo y es generada principalmente por empresas constituidas como sociedad.
- Uso Final Propio: Es la producción no transada en el mercado, destinada a uso propio. Por ejemplo, la producción de autoconsumo agrícola, las obras de construcción efectuadas quienes las utilizarán, los servicios domésticos remunerados para autoconsumo de los hogares.
- De No Mercado: Esta producción está constituida por los bienes y servicios generados principalmente por el gobierno o instituciones privadas sin fines de lucro destinada a ser distribuida gratuitamente o a precios no significativos. Por ejemplo, los servicios de educación y salud pública que se proporcionan gratuitamente o a valores muy inferiores a su costo de producción, el servicio de defensa.

El código de valoración indica si la transacción está valorada a: V110 (precios básicos), V120 (precios productor) o V130 (precios comprador o de mercado).

- El precio básico, corresponde al precio productor sin los impuestos sobre productos, es decir al precio del bien en el establecimiento del productor. Este precio refleja los costos incurridos por el productor para generar su oferta y, por tanto, tienen implícitos los impuestos a la actividad como timbres y estampillas, patentes y contribuciones y las subvenciones a la actividad. Ej.: precio predio (agricultura), precio playa (pesca) o precio fábrica (industria).
- El precio productor, corresponde a los precios básicos más los impuestos sobre los productos menos las subvenciones sobre los productos. En Chile, los impuestos sobre los productos se refieren al impuesto específico al tabaco y combustible, de origen nacional o importado. Las subvenciones se dan en servicios específicos como es el caso de la educación. Cabe considerar que el IVA no se incluye en la valorización a precios de productor, puesto que el sujeto gravado no es la actividad sino el consumidor final o la actividad exenta de pago de impuesto y que, por ende, debe cargar el impuesto a sus costos.
- El precio comprador, usuario o mercado, corresponde al precio de mercado de los bienes y servicios. Consideran, por tanto, el precio productor más el Impuesto al Valor Agregado y los Márgenes de Distribución.

5. EL SCN COMO ESTRUCTURA ANALÍTICA INTEGRADA DEL GASTO SOCIAL

En el contexto de la cuenta satélite se puede establecer un marco de compilación analítica de la información contable y económica que ha sido procesada en el seguimiento de la ejecución presupuestaria, y su transposición al SCN.

5.1. Especificidades del Modelo de Datos

El ámbito satélite se aplica al momento de ir generando definiciones operativas sobre la base de una discusión conceptual, acerca de los límites del gasto social. Estos límites están en primera instancia, asociados a los agentes institucionales cuyo accionar está relacionado con producciones de no mercado, que en el SCN estaría principalmente circunscrito al Gobierno General y a las Instituciones Sin Fines de Lucro (ISFL), y en segunda instancia a los servicios o funciones sociales. Así, el enfoque analítico requiere de flexibilidades, que el modelo de datos recoge como necesarias, y la marco satélite permite la adopción de definiciones complementarias que permiten ensayar definiciones nuevas, y se puede entonces visualizar funciones sociales que son proporcionadas por una combinación de agentes institucionales “sociales” y privados.

5.1.1 El Gobierno General y el Análisis Integrado del Gasto Público

Las dimensiones analíticas específicas del Modelo de Datos para efecto del gasto público se conforman de acuerdo a los siguientes preceptos:

Agente Institucional: se refiere a los distintos niveles de gestión, Gobierno General, que a su vez se puede desagregar en unidades de gestión más específicas, como por ejemplo, federal, estadual y municipal, o bien Central y Descentralizado.

Unidad de Gestión: se agrupan las unidades operativas según la función principal que realiza, teniendo como orientación en la desagregación posible el tratamiento que se hace luego de la segmentación del Consumo Final del Gobierno en individualizable y colectivo.

Funciones y Programas: Cada Unidad de Gestión, integrada a alguno de los niveles de sector institucional definido, puede desarrollar funciones y programas específicos, y para mantener la sincronía con la información microeconómica se puede considerar esta dimensión analítica. Para mayor precisión, la analogía con respecto al modelo general, esta dimensión corresponde a la clasificación de productos y servicios.

Las transacciones del SCN son las que permiten la estructuración de la secuencia de cuentas, y el objetivo es lograr la progresión para cada una de las Unidades Funcionales que se distinguen en la desagregación del modelo. En este esquema es que se articula la integración del SCN y del MFP, en la medida que el reporte de ejecución por unidades de gestión según tipo de función y/o programa se desprende de los sistemas de información presupuestaria.

Al igual que en el caso del mundo productivo, en el caso de las unidades de gestión y las funciones ejercidas, existe una relación de clasificación en la que se reconoce una función

principal y funciones secundarias. A modo de ejemplo, los Ministerios de Educación son unidades de gestión de la función educacional, que sería el ámbito de acción principal, lo cual no obsta a que se desarrollen programas complementarios vinculados por ejemplo a funciones de nutrición, cuando se proporcionan desayunos o almuerzos en los establecimientos educacionales.

5.1.2 *Las Instituciones Privadas Sin Fines de Lucro*

Siguiendo con el marco conceptual del SCN, el ámbito social también debiera ser circunscrito a otra familia de agentes institucionales cuya producción es de no mercado, y destinada mayoritariamente a los hogares. Existe entonces el despliegue de una acción específica, ya sea de funciones asistenciales o de facilitar el acceso a servicios sociales, por la vía de prestaciones directas, de transferencias en especies, o de subvenciones.

El modelo analítico también cuenta con esta flexibilidad, por cuanto es el enfoque analítico el que definirá los agentes institucionales y las funciones o servicios que se incluyen en el ámbito de gasto social.

5.1.3 *Los Agentes de Contracuenta*

El enfoque que se desarrolla es de equilibrio parcial, pero aún así, al estar inserto en el marco del SCN, se requiere de condiciones de cuadraturas económico contables que aseguren la congruencia y consistencia del equilibrio por transacción. En la visión de gasto social, los hogares son el eje central del accionar, ya sea por parte de las unidades de gestión del Gobierno General que ejercen funciones sociales, como de lado de las ISFL que sirven a los hogares.

Adicionalmente, la red asistencial internacional, también debe verse reflejada como fuente de financiamiento del gasto social en la esfera de las economías nacionales. Los canales a través de los que fluirán los recursos son dos: Gobierno General e ISFL.

Por ende, tanto los Hogares como el Resto del Mundo se deben incluir en el modelo analítico, pero sólo como agentes de contracuenta, ya que el eje del análisis es el gasto social y su financiamiento.

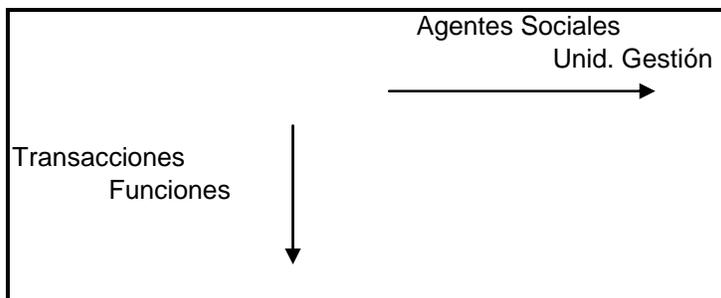
5.2. Generación de Cuadros Analíticos de Salida

El planteamiento analítico básico se basa en la estructuración de cuentas corrientes y de secuencia estructurada a través de saldos analíticos. Los cuadros de salida persiguen lograr una desagregación de la CEI que se presenta para el Gobierno General en el marco central del SCN. Así, la aproximación es la de lograr una apertura por agente institucional, y luego por unidades funcionales, de modo que se pueda contar con una visión consolidada pero con opciones de análisis desagregado.

La bondad de la base de datos permite contar con flexibilidad al momento de generar distintas opciones de cuadros de salida, privilegiando ópticas orientadas al análisis estructural, o bien, orientadas al análisis de evolución.

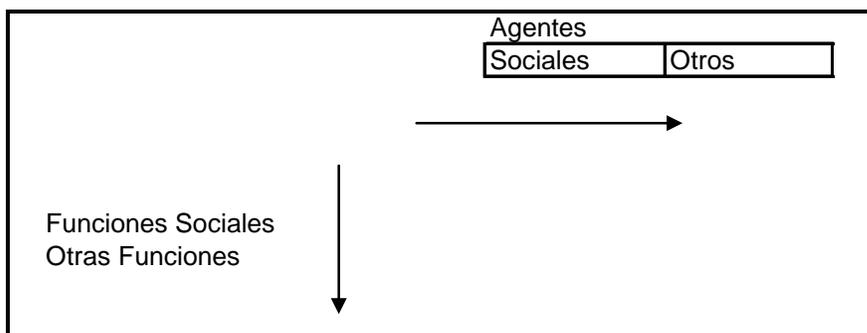
Una versión estilizada de las salidas que se puede obtener, los esquemas alcanzables son los siguientes:

5.2.1 Clasificación Cruzada de Agentes Sociales y Unidades de Gestión



Las tablas de salida se pueden presentar de forma secuencial avanzando o integrando por módulos de Cuentas, definiendo nuevas familias de transacciones, y saldos de cierre. Por ejemplo un primer cierre de cuentas de producción, y luego un segundo cierre a nivel de saldo de ingresos primarios, y un tercero hasta el ahorro, para el cierre final de préstamo neto.

5.2.2 Visión Integrada por Función



Si se desea privilegiar una mirada transversal a través de las funciones sociales, es necesario ampliar los contornos analíticos, dando espacio a introducir agentes institucionales no sociales, y también puede ser de utilidad una clasificación de Funciones Sociales y Otras Funciones de Interés Social. El requisito es plantear con claridad el objetivo analítico, y la operativa para dar cuenta de la cuantificación que se desea ilustrar.

6. INTEGRACIÓN ESTADÍSTICA DEL MFP Y EL SCN: POTENCIANDO EL ANÁLISIS

Desde el punto de vista conceptual, se ha trabajado una integración analítica consistente entre el SCN y el MFP, que permitiría en teoría una transposición total de la compilación de las estadísticas fiscales al marco central del SCN.

Sin embargo, la integración teórica antecede a la operativa, y varios países van adoptando de manera gradual tanto las nuevas revisiones del SCN como las del MFP, y por ende la congruencia de las compilaciones estadísticas del SCN y del MFP son un proceso aún en desarrollo, y los países presentan realidades de integración bastante disímiles.

El modelo en elaboración, tiene como eje de referencia la compilación del SCN, por cuanto esta ha tenido un proceso regular de desarrollo metodológico de compilación, y es consistente con la integración de la economía fiscal al modelo cuantitativo general de la economía.

6.1. La Discrepancia Estadística

El trabajo de cuantificación se realiza a partir de la complementación de las estadísticas de finanzas públicas de acceso al público, así como también de las Cuentas Nacionales que están difundidas. En este sentido, no se procesa una cuenta satélite, sino que se aplica el marco conceptual y operativo a las fuentes secundarias, y se elabora un modelo de información analítico flexible y funcional.

La confrontación de aperturas de fuentes secundarias, producto de no contar con el suficiente detalle, generará necesariamente saldos de cuadratura, de Unidades Funcionales presentes tácitamente, o bien de montos de transacciones que no están explicados a cabalidad. Lo importante, es consignar para cada conjunto de transacciones los cierres de cuadratura, y la explicitación de los montos involucrados, de manera que sea factible evaluar la bondad de la imagen de detalle que se ha logrado.

En la medida que se consigna una discrepancia estadística de columnas y de filas que se mantienen en niveles relativamente bajos, la interpretación de niveles y variaciones es posible.

6.2. El Tratamiento Analítico y la Confiabilidad

Consignadas las discrepancias estadísticas, se debe realizar el análisis estructural consignando los niveles imputados de discrepancia. De esta forma se va evaluando si las brechas van tomando importancia relativa o no.

Para completar la evaluación de la relevancia de las brechas, también es necesario monitorear su evolución, de modo que se puede establecer a priori la neutralidad de las brechas en relación a la evolución de las variables centrales explicadas por asignaciones específicas, por agentes y transacciones.

De esta forma, la aproximación del modelo supone que las fuentes secundarias de información ya han aplicado en sus respectivos marcos conceptuales las reglas de validación, y el análisis de congruencia que permiten dar por aceptable sus compilaciones. En este sentido, la transposición de las estadísticas de las finanzas públicas al marco del SCN es un proceso permanente y recurrente para la compilación de las cuentas económicas integradas, y por ende la confiabilidad recae en esta experiencia de trabajo que ha requerido de una interlocución activa por parte de los responsables técnicos de cada uno de los marcos de referencia para la compilación.

La ventaja de la lectura del gasto público orientado a lo social desde el marco de compilación del SCN es que se integra al del resto de los sectores institucionales, lo cual representa en sí un elemento positivo por cuanto se logra una armonización al nivel de análisis macroeconómico, posibilitando emprender categorías analíticas más desagregadas en consonancia con aspectos del ámbito intermedio, con fundamentos microeconómicos más visibles. En este sentido, se abre un espacio de mayor flexibilidad que permite ampliar los límites del agente institucional público, a los privados con vocación social, e incluso a la gestión privada de funciones sociales.

6.3. El Potencial de Análisis Comparado

Existe un conjunto de funciones que también son ejercidas por agentes privados. Tal es el caso de educación y salud, y por lo tanto el análisis debe ser administrado en un esquema de comparación válido. Por ello, es necesario contar con una compilación integrada de agentes institucionales y unidades funcionales que ejecutan las prestaciones públicas.

Si tomamos el caso de la cuantificación de la educación privada, la compilación de la producción y del valor agregado se asimila a otras actividades productivas, y finalmente se opera un vector de precios unitarios y una cantidad de prestaciones para cuantificar económicamente la producción bruta. A continuación, se elaboran las funciones de costo con el detalle del Consumo Intermedio, y el Valor agregado, diferenciando los pagos brutos al trabajo y al capital, con lo cual se vuelve a integrar el valor de la producción bruta sobre la base de los costos en que se incurre según las cantidades y precios de mercado unitarios involucrados en las funciones de costo. En estricto rigor, la metodología permite obtener el excedente bruto de explotación, y luego se estima el consumo de capital fijo para cuantificar, o estimar el excedente neto que compensa al capital. El contrapunto que se realiza en la cuantificación de la educación pública, es que la prestación no se transa en un mercado, pero el SCN reconoce que las unidades funcionales prestadoras son generadoras de costos de oportunidad, y por esta vía es posible aproximarse a un valor económico de las prestaciones otorgadas, o de la producción bruta. El método de aproximación a este valor económico es congruente con el que se aplica en la función privada, ya que se compila de manera exhaustiva los consumos intermedios, valorados a precios de mercado, y se complementa lo función de costo con los pagos al factor trabajo, y se estima el consumo de capital fijo asociado al uso de la infraestructura pública. Así, la suma de costos permite reflejar el costo de oportunidad vinculado a las prestaciones públicas de servicios de educación.

Así, el análisis comparado debe considerar que la remuneración económica del capital sólo está dando cuenta del costo de reposición del capital en el caso público, y por ende para

efectos del análisis comparativo se debe considerar el valor de la producción privada excluyendo la remuneración neta del capital que participa en la prestación del servicio de educación. Esta misma situación se produce en el caso de la salud, que es un caso más complejo por cuanto existe una participación más intensiva del capital, porque se incorpora un conjunto de bienes tecnológicamente más sofisticados al momento de otorgar las prestaciones.

7. REFERENCIAS

Sistema de Cuentas Nacionales 1993 – OCDE, FMI, ONU, BM, EUROSTAT – 1993

Utilización de las Macrocuentas en el Análisis de Políticas – Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División de Estadísticas Estudios de Métodos, Serie F N° 81 – Naciones Unidas, Nueva York 2004.

Las Cuentas Nacionales: lineamientos conceptuales, metodológicos y prácticos – Versión Preliminar – División de Estadísticas y Proyecciones Económicas – CEPAL, 2007.

8. ANEXO: ESTUDIO DE CASOS

La base de datos que se ha construido a partir de la conciliación de los ámbitos de información del propio SCN, en sus referentes COU y CEI, permite definir categorías de análisis más flexibles, que además pueden complementarse con el procesamiento de las estadísticas de las finanzas públicas reconociendo distintos niveles de gestión como es el caso de Brasil.

En el primer estudio de casos se pone el énfasis en la incorporación de agentes sociales adicionales al Gobierno General, que permite la configuración de distintos tipos de salidas analíticas en las cuales se puede visualizar el real estado del arte en términos de satisfacción de necesidades sociales, y al mismo tiempo del tipo de problemática que va surgiendo en casos de operación mixta en la provisión de ciertos servicios sociales.

En el segundo estudio de casos, la óptica que se privilegia es la de un Gobierno General que surge de la integración de distintos niveles de gestión: federal. Estadual y municipal. Las restricciones de información, o más bien, la difusión diferenciada y no estandarizada de los gastos por nivel de gestión plantea desafíos interesantes para efecto de lograr una apreciación más profunda de algunas transacciones y funciones ejercidas por los distintos niveles de gestión.

8.1. La Visión Integrada

8.1.1 Chile: La Compilación del Nuevo Año de Referencia

El nuevo año de referencia de las cuentas nacionales es el 2003, y como tal ha incorporado algunas novedades con respecto a tratamientos anteriores en el contexto del SCN. Se ha configurado un sistema de transferencias en especies que está vinculado a lo que se ha compilado en el consumo final del gobierno, realizando una mezcla interesante entre programas, unidades de gestión y funciones.

El esfuerzo futuro se centrará en la factibilidad de mantener el modelo integrado desde 2003 en adelante, y también en la determinación de los potenciales análisis estructurales y de evolución que sean factibles, en función de la integración de los dos modelos de compilación: SCN y MFP.

Cod_Cta	100	Cuenta de Producción							
Suma de Dato	Reg	CAI			CAE			H	
	D	13						13	
Glosa Trans	67	68	70	D_Est	67	68	70	D_Est	
Producción					3.464.448	1.838.757	1.190.916	43.723	
Consumo Intermedio	1.249.731	258.698	363.158	24.537					
Consumo de capital fijo	384.742	168.685	57.618	-5.050					
Valor Agregado neto	1.829.975	1.411.375	770.141	24.235					

67: Administración Pública 68: Educación Pública 69: Salud Pública D_Est: Discrepancia Estadística

Cod_Cta	211	Cuenta de Generación del Ingreso Primario							
Suma de Dato	Reg	CAI			CAE			H	
	D	13						13	
Glosa Trans	67	68	70	D_Est	67	68	70	D_Est	
Valor Agregado neto					1.829.975	1.411.375	770.141	24.235	
Remuneración de asalariados	1.824.694	1.410.306	769.155	19.185					
Impuestos netos de subvenciones	5.281	1.069	986						
Excedente de explotación				5.050					

Cod_Cta	310	Cuenta de Acumulación de Capital					
Suma de Dato	Reg	CAI			CAE		Total D
	D	13					
Glosa Trans	67	68	70	D_Est			
Formación bruta de capital fijo	908.372	132.561	45.679	2.765	1.089.376		

8.1.2 Brasil: Finanzas Públicas según Niveles de Gestión

En el caso de Brasil, se presenta un conjunto de resultados preliminares en los que se conjugan resultados de desagregaciones de las finanzas públicas y de cuentas nacionales, para visualizar el accionar del sector público a los distintos niveles de gestión. En este caso, se presenta una clasificación cruzada de las cuentas de producción y de generación primaria de ingresos, y de la cuenta de capital que registra la inversión, para poder conformar una impresión de la acción pública.

Suma de Dato		Reg	CAI			CAE		H					
		D	13						13				
Cod_Cta	Cod_Trans	13_1	13_2	13_3	DE	(en blanco)	Total 13	13_1	13_2	13_3	DE	(en blanco)	Total 13
100	P1							78.169	105.909	101.608	20.165		305.852
	P2	25.421	27.904	39.991	14.808		108.124						
	S1	52.749	78.006	61.617	5.357		197.728						
Total 100		78.169	105.909	101.608	20.165		305.852	78.169	105.909	101.608	20.165		305.852
211	S1							52.749	78.006	61.617	5.357		197.728
	D11	37.142	56.149	38.274	861		132.426						
	D121	3.238	4.619	5.202	425		13.484						
	D122	6.726	9.593	10.806	882		28.008						
	S2	5.642	7.645	7.334	3.190		23.811						
Total 211		52.749	78.006	61.617	5.358		197.729	52.749	78.006	61.617	5.357		197.728
310	S8												-66.133
	P51	5.452	11.617	14.170	-771		30.468						
	D9												2.391
	K2					-1.597	-1.597						2.391
	S9					-92.613	-92.613						
Total 310		5.452	11.617	14.170	-771	-94.210	-63.742						-63.742

Las desagregaciones del agente institucional Gobierno, corresponde a Federal (13_1); Estadual (13_2); Municipal (13_1). Desde la perspectiva de las cuentas económicas: Producción (100); Generación del Ingreso Primario (211); Acumulación de Capital (310). Las transacciones involucradas son: P1 Producción; P2 Consumo Intermedio; S1 Valor Agregado Bruto; D11 Remuneraciones; D121 Cotizaciones Empleadores; D122 Cotizaciones Imputadas; S2 Excedente Bruto de Explotación; S8 Ahorro Bruto; P51 Formación Bruta de Capital; S9 Préstamo Neto.

8.2. Ampliando la Óptica de Agentes “Sociales”

A partir de las Cuentas Institucionales de Chile 2003, se aprecia que las IPSFL cumplen un rol de importancia en la provisión de servicios sociales.

Suma de Dato		Reg CAI		CAE					
		D		Total D	H		Total H		
		13	14_2		13	14_2			
Cod_Cta	Glosa Trans								
100	Producción				6.537.844	601.537	7.139.381		
	Consumo Intermedio	1.896.123	312.862	2.208.985					
	Consumo de capital fijo	605.995	18.355	624.350					
	Valor Agregado neto	4.035.726	270.320	4.306.046					
211	Valor Agregado neto				4.035.726	270.320	4.306.046		
	Remuneración de asalariados	4.023.340	251.376	4.274.716					
	Impuestos netos de subvenciones	7.336		7.336					
	Otros impuestos sobre la producción		18.944	18.944					
	Excedente de explotación	5.050		5.050					
310	Consumo de capital fijo	-605.995	-18.355	-624.349					
	Ahorro				652.029	49.136	701.165		
	Transferencias de capital recibidas/pagadas	284.742		284.742					
	Formación bruta de capital fijo	1.089.376	63.161	1.152.537					
	Adquisiciones netas de tierras y terrenos y otros activos no producidos	5.877		5.877					
	Capacidad (+) /Necesidad (-) de financiamiento	-121.971	4.329	-117.642					

El impacto de las IPSFL, CAI 14_2, también es relevante al momento de analizar el accionar en materia de transferencias en especie, las cuales van completamente dirigidas a los hogares.

Suma de Dato			Reg CAI		CAE					
			D		Total D	H		Total H		
			13	14_2		13	14_2			
Cod_Cta	Glosa Trans	CP								
240	Ingreso disponible	NC				6.798.247	540.497	7.338.744		
	Transferencias sociales en especie	01.	0		0					
		02.	0		0					
		03.	0		0					
		04.	39.716		39.716					
		05.	25.874		25.874					
		06.	0		0					
		07.	88.365		88.365					
		08.	0		0					
		09.	30.531		30.531					
		10.	0		0					
		11.	2.859.428	491.361	3.350.789					
	Gasto de consumo colectivo	12.	3.102.304		3.102.304					
	Ahorro	NC	652.029	49.136	701.165					

En el caso del Gobierno, CAI 13, también se aprecia la importancia de programas especiales de nutrición, entrega de leche y desayunos y almuerzos, que se administran en escuelas y consultorios. Los servicios de educación y salud están representados en el código 11. del clasificador de productos CP.
