



ARTÍCULOS

La valuación de los servicios públicos en las cuentas nacionales

Carlos Alberto Givogri

Revista de Economía y Estadística, Cuarta Época, (2000): Número Especial 60º Aniversario, pp. 209-220.

<http://revistas.unc.edu.ar/index.php/REyE/article/view/3793>



La Revista de Economía y Estadística, se edita desde el año 1939. Es una publicación semestral del Instituto de Economía y Finanzas (IEF), Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Córdoba, Av. Valparaíso s/n, Ciudad Universitaria. X5000HRV, Córdoba, Argentina.
Teléfono: 00 - 54 - 351 - 4437300 interno 253.
Contacto: rev_eco_estad@eco.unc.edu.ar
Dirección web <http://revistas.unc.edu.ar/index.php/REyE/index>

Cómo citar este documento:

Givogri, C. (2000). La valuación de los servicios públicos en las cuentas nacionales. *Revista de Economía y Estadística*, Cuarta Época: Número Especial 60º Aniversario, pp. 209-220.

Disponible en: <http://revistas.unc.edu.ar/index.php/REyE/article/view/3793>

El Portal de Revistas de la Universidad Nacional de Córdoba es un espacio destinado a la difusión de las investigaciones realizadas por los miembros de la Universidad y a los contenidos académicos y culturales desarrollados en las revistas electrónicas de la Universidad Nacional de Córdoba. Considerando que la Ciencia es un recurso público, es que la Universidad ofrece a toda la comunidad, el acceso libre de su producción científica, académica y cultural.

<http://revistas.unc.edu.ar/index.php/index>



REVISTAS
de la Universidad
Nacional de Córdoba



Universidad
Nacional
de Córdoba



FCE
Facultad de Ciencias
Económicas



1613 - 2013
400
AÑOS

La Valuación de los Servicios Públicos en las Cuentas Nacionales

CARLOS A. GIVOGRI

1. INTRODUCCIÓN

A pesar de que el cómputo y uso de las cuentas del Producto y del Ingreso se ha extendido a casi todos los países, aún quedan pendientes controversias de naturaleza conceptual, que no han sido clarificadas, con el resultado de que viene aplicándose una metodología de cálculo convencional, no siempre rigurosa en sus fundamentos.

Los especialistas en la construcción de cuentas del Producto y del Ingreso "han permanecido tan atados a problemas de medición únicamente, que ello parece haber sido la causa que imposibilita tal clarificación"¹. Esta es una razón importante que permite sostener que los no especialistas, están en mejores condiciones para esclarecer los problemas conceptuales que existan, aprovechando de su desvinculación de las complejidades de la medición estadística.

¹ FORTE, F. y BUCHANAN, J.: The Evaluation of Public Services. The Journal of Political Economy. Vol. LXIX. N° 2 April 1961, pág. 107.

Entre los puntos de desacuerdo entre especialistas, hay un aspecto que constituye quizá el problema más evidente. Se trata de la forma de medir la contribución de los servicios públicos a las cuentas sociales. Es por eso, que nos hemos propuesto enfocar en este trabajo ese problema, con el ánimo de analizar brevemente la cuestión central de dicha controversia, que es la forma de estimar el costo de los factores que utiliza el gobierno en la prestación de los servicios a su cargo.

Otras cuestiones que trae aparejada la participación del Estado en el proceso productivo, son dejadas de lado y nos hemos limitado, solamente, al aspecto referido. Este estudio sólo pretende explicar el método actual de evaluación de los servicios públicos, sus implicaciones y la mejora que puede representar el uso de una metodología de cálculo más consistente.

Dejamos para una segunda etapa la aplicación de la nueva metodología que se propone para las cuentas del Producto y del Ingreso de la Argentina. La aplicación demostraría que nuestra solución es factible en la realidad y que proporciona cifras de cómputo más congruentes.

2. EL ESQUEMA SIMPLIFICADO

Un sistema de cuentas del Producto y del Ingreso tiene por objeto mostrar un resumen cuantitativo de la forma en que se interrelacionan en la producción, distribución y utilización de bienes y servicios las distintas unidades económicas que componen una nación.

En una economía de intercambio, las unidades de producción (empresas) y las de consumo (familias) se relacionan en el mercado. La actividad económica que se realiza, de esta forma tiende a lograr la satisfacción de las necesidades, es decir a alcanzar un determinado grado de bienestar.

Uno de los propósitos o metas de las estimaciones del Producto y del Ingreso es cuantificar una medida de ese bienestar. Este propósito sólo puede ser alcanzado indirectamente a través de la valuación de los bienes y servicios producidos durante un período.

Con este propósito, las transacciones que tienen lugar en el mercado son registradas a sus "precios de mercado", determinado por el mecanismo de oferta y demanda que, a su vez, puede afirmarse que depende de los costos de producción y de las preferencias de los consumidores.

En este esquema simplificado resulta evidente que las dos formas de valuar la producción de bienes finales en un país, esto es, "precios de mercado" y "costo de factores", deben conducir a idéntico resultado. Los componentes utilizados en cada uno de estos enfoques para medir el valor agregado por la economía son diferentes, pero en tanto que no se asuma la existencia de rentas económicas, el costo de factores (que incluye beneficios) iguala el precio de mercado de los bienes producidos y vendidos.

Otra conclusión puede derivarse a partir de este esquema simplificado. La medida de bienestar es también una medida del costo de los insumos de factores de la producción, y la medición de este costo puede ser otro de los objetivos que se buscan mediante el cómputo de las cuentas sociales².

3. BIENES Y SERVICIOS FUERA DEL MERCADO

En una economía moderna de mercado, existen, sin embargo, importantes contribuciones al producto total que no se intercambian en el mismo. La proporción entre la parte de la producción sujeta a transacciones monetarias y la que no lo está, varía de período a período dentro de un mismo país y difiere entre países distintos. El resultado es que las comparaciones de cuentas nacionales resultan poco valiosas si se omite el cómputo de los bienes y servicios que no sufren transacciones.

Si introducimos al gobierno en el esquema simplificado de la actividad económica que hemos presentado, incorporamos muchos servicios que no se venden en el mercado. Los servicios públicos se realizan atendiendo a decisiones políticas basadas en un proceso

² Con respecto a las finalidades que se persiguen en el cálculo del Producto y del Ingreso, puede consultarse J. R. HICKS: *The Evaluation of Social Income*. Económica VII. Mayo 1940.

de igual naturaleza y por consiguiente independiente de cualquier medida de una demanda final que pueda basarse en mecanismo de los precios. Consecuentemente, la financiación de estos servicios se efectúa a través de un proceso fiscal, compulsivo, que nace de las propias atribuciones del Estado.

En una economía organizada de esta manera, el costo de factores no es más igual a los precios de mercado. El costo de los servicios provistos públicamente no se refleja en los precios que paguen los consumidores de esos servicios³ y además, y como complicación adicional, el precio de mercado de la producción del sector privado no se forma solamente con el costo de factores sino que también incluye los impuestos indirectos. Las estimaciones de la contabilidad nacional deben tener en cuenta estas complicaciones y en realidad lo hacen solamente en lo que respecta a este último problema, incorporando el rubro "impuestos indirectos menos subsidios" como nivelador de la diferencia que surge entre la valuación a precios de mercado y la que se hace a costo de factores.

Sin embargo, este tratamiento es sólo una generalización muy amplia del problema y por ello, sólo significa una solución a medias. Otros aspectos quedan sin resolver, entre los que cuentan

i) la dificultad de distinguir entre servicios públicos finales e intermedios, a fin de considerar en cálculos de las cuentas sociales, sólo la primera categoría, como forma de evitar el error de "doble cómputo"; es decir, incluir un servicio cuyo valor ya está considerado en el del bien final al que se incorpora.

ii) el correcto significado de costo de un servicio público, tal como debe ser considerado en el cálculo del valor agregado por el gobierno a las cuentas del Producto y del Ingreso.

³ Se refiere solamente a aquellos bienes o servicios que no tienen precio. Para una definición de los servicios que se incluyen en el "Sector Gobierno" en un sistema de Cuentas Nacionales, se puede consultar a la publicación de las Naciones Unidas *Un Sistema de Cuentas Nacionales y sus correspondientes Cuadros Estadísticos*. Serie de Estudios de Métodos. F. Nro. 2, 1953.

La primera cuestión se ha debatido largamente en la literatura económica. Las posiciones asumidas por el Departamento de Comercio de los Estados Unidos⁴ y por S. Kuznets⁵ difieren notablemente y han sido muy comentadas por distintos autores. La del primero, por la inclusión de todos los servicios públicos, independientemente de que sean finales o intermedios y la del último por la inclusión de sólo aquellos servicios que puedan ser considerados finales.

Ahora bien, como Forte y Buchanan han señalado y a nuestro criterio logrado probar en un artículo reciente⁶, la distinción entre servicios públicos finales o intermedios, resulta irrelevante aun cuando el propósito "in mente" de la medición del ingreso sea el de obtener una medida del bienestar. Para estos autores, la única medida aceptable de bienestar debe ser obtenida a través del mecanismo del mercado, esto es, a través de los precios, lo que excluye de las estimaciones del Producto y del Ingreso a cualquier servicio público, salvo en los casos que tenga un precio de venta.

Por el contrario, si miramos a las estimaciones del Producto y del Ingreso como una medida del "producto potencial" que podría obtenerse con los recursos existentes en un país en un tiempo determinado, esto es, por el "costo" de los insumos de factores como ya se refirió anteriormente, la distinción es aún más irrelevante y es posible encontrar acuerdo general entre los especialistas. En este caso el costo "en factores" de toda actividad (pública o privada) debe ser registrada en cada etapa de la producción⁷ sin importar que sea final o intermedia.

⁴ BOWMAN, R. T. y EASTERLIN, R. A.: *An Interpretation of the Kuznets and Department of Commerce Income Concepts*. Review of Economics and Statistics. February 1953.

⁵ KUZNETS, Simon: *Government Product and National Income*. Income and Wealth. Cambridge, Eng., Bowes and Bowes, Serie I, 1951.

⁶ FORTE y BUCHANAN, Op. Cit.

⁷ Este es el concepto de valor agregado sectorial.

Con respecto al problema que se mencionó en ii), o sea el correcto significado de costo de un servicio público, éste será desde ahora, la única preocupación del artículo. Su análisis se hará a partir del supuesto de que nos interesa estimar el costo en término de servicios de los factores de la producción.

4. ACTUAL METODOLOGÍA DE VALUACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS:

Atendiendo a la imposibilidad de una evaluación a "precios de mercado" de los servicios públicos, la metodología que actualmente viene aplicándose con aceptación de los especialistas, consiste en calcular el costo de la actividad pública, como formado por el costo del factor trabajo más el valor de los bienes intermedios insumidos por esta actividad. El costo del factor trabajo se valúa computando los pagos hechos por el gobierno a sus empleados y funcionarios. El costo de los bienes intermedios se registra considerando el valor final de los mismos para los sectores que los hayan producido.

Como resultado de este procedimiento de cálculo llegamos a la conclusión de que el mismo implica reconocer en el gobierno a un "consumidor" y no a un "productor", como en verdad correspondería. En otras palabras se estima el costo de los bienes y servicios en el momento que son captados por el Estado para efectuar su "producción", en lugar de estimar el valor directo de ésta, a partir de su verdadero costo para la comunidad.

Pero el problema real es que cuando se considera de esta manera, el valor total añadido por la actividad económica en su conjunto, se suma a la producción privada valuada a "precios de mercado" una medida incompleta del costo de la actividad pública del gobierno (pagos a su personal). De esta manera se combinan cosas de naturaleza heterogénea para proveer las estimaciones de las cuentas del Producto y del Ingreso.

La conclusión a esta altura de nuestro razonamiento, es que no podemos confiar en una medida construida de esta forma, otorgándole la propiedad de ser representativa del costo de factores de

la actividad económica. Pasemos ahora a ver si es posible evitar este problema.

Como ya explicamos, la producción de servicios por el gobierno se estima midiendo el costo del trabajo usado para lograrla. Cuando comparamos este concepto de valor agregado, con el que se utiliza para el sector "privado", la diferencia resulta muy evidente. La producción del sector privado refleja, en su precio de venta, el costo real de producción, que incluye no solamente el "costo" del factor trabajo, sino también el del capital y el de otros elementos que lo componen. "Los estadísticos de las cuentas del Producto y del Ingreso valúan los bienes y servicios producidos en el sector privado a sus precios de mercado, mientras que la producción del gobierno (servicios públicos) se valúa considerando solamente el costo del trabajo⁸.

De inmediato surge una pregunta fundamental. ¿No es posible obtener una mejor medida de dicho costo, que además resulte comparable con la valuación que se hace de éste en el sector privado? Sabemos que la producción privada se valúa a precios de mercado y que en este caso, los precios de mercado pueden ser aceptados como iguales al costo⁹, siempre que no se incluyan rentas económicas. Dicho costo puede descomponerse en salarios, depreciación, intereses y beneficios.

En consecuencia, es perfectamente válido concluir que cualquier estimación cierta del costo de producir los servicios públicos, debe incluir, además del costo del trabajo, "al del capital (por lo menos depreciación e intereses y aun beneficios) muy particularmente teniendo en cuenta que muchos servicios públicos se caracterizan por depender de la existencia de grandes capitales fijos"¹⁰. A esta altura es conveniente entender que la no inclusión de la práctica de cálculo actual de la depreciación en la valuación de la

⁸ ACKLEY, G.: *Macroeconomic Theory*. The Macmillan Co., N.Y., 1961, Capítulo III (apéndice), pág. 75.

⁹ Este concepto, tal como se lo usa en el trabajo, incluye beneficios normales.

¹⁰ ACKLEY, G.: *op. cit.*, pág. 75.

producción de servicios públicos, "no significa ninguna diferencia en la evaluación neta de los servicios públicos con respecto a la producción del sector privado, tomando la vida útil total del activo que se considere"¹¹. Esto se explica por el hecho de que tampoco se considera la corriente de servicios de ese capital¹². Ahora bien, como R. Musgrave señala, "sin embargo, la distribución del producto neto entre consumo y formación de capital se distorsionará en el futuro, salvo que se registre un ingreso imputado por los servicios del capital y también los consumos de dicho capital"¹³.

No puede plantearse discusión, entonces, acerca de la necesidad de incluir el "costo del capital" junto al costo del trabajo para determinar el valor agregado por el Gobierno a las estimaciones del Producto y del Ingreso. Pero, en tanto que aceptemos la necesidad de lograr un ingreso imputado, representativo de los servicios de los bienes públicos de capital, de inmediato aparecen nuevos problemas, como veremos de inmediato. Esta es quizás la razón por la que muchos especialistas se han mantenido firmes en la actual metodología de cálculo.

5. DIFICULTADES EN LA IMPUTACIÓN DE UN INGRESO POR EL CAPITAL DEL GOBIERNO

Como ya se mencionó, es indispensable incluir en las Cuentas del Producto y del Ingreso, un ítem que represente: la contribución que significan en el producto social, los caminos, hospitales, diques, etc. La omisión de estos servicios, deja de lado a un ítem de importancia sustancial en el producto y lo que es casi tan importante como ello, implica una heterogeneidad en la evaluación del mismo, ya que no se sigue un criterio constante en las mediciones del producido de los sectores público y privado de la economía.

¹¹ ACKLEY, G.: op. cit., pág. 75.

¹² ACKLEY, G.: op. cit., pág. 74-77.

¹³ MUSGRAVE, Richard: *The Theory of Public Finance*. McGraw-Hill Co., N.Y., 1959, pág. 190.

Las dificultades que trae consigo la corrección de esta omisión, mediante la imputación de un servicio de capital a los bienes del Estado, provoca algunas dificultades que, en la opinión de algunos especialistas, lejos de resultar una mejora, significan inconvenientes de gran importancia. Sin embargo, nuestra posición en este problema, difiere de este último punto de vista. Pensamos que los inconvenientes que surgen pueden ser superados¹⁴ y aunque resten sin resolver algunos de ellos, las ventajas del resultado más correcto que se obtiene al imputar una estimación de los servicios del capital público, excede al peso de cualquier inconveniente que ello signifique.

Los inconvenientes a los que venimos haciendo referencia y que surgen de la imputación de un ingreso atribuible a los bienes de capital del Estado, pueden sintetizarse como sigue:

i) En la mayoría de los países no existe información disponible sobre el capital del sector público. En los pocos países que cuentan con dicha información¹⁵, la misma es fragmentaria o aparecen como de dudosa validez, a poco que se analicen una serie de circunstancias;

ii) Es difícil lograr un acuerdo acerca del método a seguir para calcular el ingreso a imputar por los servicios del capital público.

Si bien ambos problemas son importantes y significan un escollo difícil de eludir, nos inclinamos a sostener que el primero sólo puede ser superado con el tiempo. Muchas son las mejoras que es previsible esperar en la preparación y mantenimiento al día de inventarios del capital público, a poco de que su necesidad se manifieste a los fines de la contabilidad social.

¹⁴ Un grupo de especialistas defiende esta posición. Entre ellos, Copeland, Frank, Ohlsson, Colm, etc., los que sugieren imputar un ingreso por los servicios del capital público.

¹⁵ En nuestro país existen publicadas estadísticas del capital, fijo existente. Ellas pertenecen a CEPAL (apéndice al ejemplar mimeografiado de "El Desarrollo Económico de Argentina") y la Revista de Desarrollo Económico en el artículo de BALBOA y FRACCHIA: El Capital Fijo Renovable de la República Argentina, 1935-55. Enero-Marzo 1959. Vol. II (1). N° 2. La Plata.

Son numerosos los ítem de cálculo cuyo registro ha debido desarrollarse con este objetivo y ello se ha logrado a través del tiempo. Ello no implica que dejemos de reconocer algunos problemas de valuación (inflación, etc.), que sin duda hacen que el registro del capital sea mucho más difícil de llevar que el de otro tipo de información económica. En defensa de nuestra posición acudimos al ejemplo de algunos países europeos, que han tenido éxito en llevar correctamente las registraciones del capital del Estado. Este éxito también puede ser logrado por otros países.

El segundo problema (mencionado más arriba como ii) es más complicado y requiere un análisis más cuidadoso.

6. ALGUNOS CRITERIOS DE ESTIMACIÓN DEL INGRESO DE LOS BIENES DE CAPITAL PROPIEDAD DEL GOBIERNO

Referente a qué criterio debe aplicarse para fijar los ingresos a imputar por los servicios del capital público, algunos especialistas han sugerido en discusiones sobre el tema, considerar como tales los intereses de la deuda pública, es decir la retribución que paga el gobierno por el uso de fondos de capital privado. A nuestro juicio, este procedimiento no significa ninguna mejora apreciable, ya que sus inconvenientes son más que sus ventajas. Resulta obvio que los pagos de intereses de la deuda pública no son una medida representativa de los servicios prestados por el capital público a la comunidad, que es lo que se busca. El monto de la deuda pública no tiene por que guardar relación con el stock de capital público productivo¹⁶. La deuda pública puede ser usada con muy distintas finalidades a la de formación de capital (pago de gastos corrientes, p. e.) y en adición, sus servicios de amortización pueden no estar relacionados con el desgaste sufrido por los bienes de capital, cuando la deuda se haya usado para financiar la formación de capital.

Otro punto de vista consiste en imputar una "apropiada" tasa de interés por el capital real del gobierno. Pero, ¿qué debe entenderse por tasa de interés apropiada? Distintos especialistas han sugerido diferentes soluciones al problema, sobre las que no

¹⁶ Cf. ACKLEY, Op. cit., pág. 77.

vamos a entrar a abrir polémica en este trabajo¹⁷. En lugar de hacer esto vamos a referirnos a nuestra posición en este problema y a la que encontramos la ventaja sobre otra, de considerarla particularmente aplicable en la medición de las cuentas nacionales de Argentina.

Nuestra posición consiste en calcular el ingreso a imputar como servicio del capital del gobierno a su costo de oportunidad, es decir utilizando a tal efecto la retribución obtenida por el resto del capital económico (privado) del país. En la adopción de este criterio suponemos que la producción de bienes y servicios por el Estado es una forma alternativa de la producción de los mismos por el sector privado.

7. SIGNIFICADO DE LAS MEDICIONES "CORREGIDAS" DEL PRODUCTO Y DEL INGRESO

Una vez obtenido el valor que el gobierno agrega a las Cuentas Nacionales, aplicando el criterio que proponemos, se llega a una correcta estimación del "costo" de producir los servicios públicos, lo que a su vez permitirá:

- i) Agregar al valor de la producción de bienes y servicios públicos, el valor de la producción privada, logrando una medida homogénea del costo de producir todos los bienes y servicios en un país;
- ii) Resolver el problema conceptual a que ya se hizo referencia, considerando al gobierno como una unidad productora y no meramente como consumidora de bienes y servicios.

La medida de la producción de un país que se obtenga por el método que hemos seguido, no dará una medida del "bienestar", pero sí, representará el "costo" de producir los bienes y servicios con los recursos disponibles en el país.

¹⁷ Una revisión completa de estas posiciones aparecen en COLM, G.: *The Government Sector: a Reexamination of Controversial Issues*. Problems in International Comparisons of Economic Accounts. Studies in Income and Wealth. Vol. 20. National Bureau of Economic Research. Princeton, N.Y. 1957.

Es importante advertir que este enfoque, en la práctica, puede ser utilizado combinando la medida a "precios de mercado" de la actividad privada, con la "a costo de factores" de la pública, sin que el método pierda validez. Esto resultará cierto siempre que los precios de mercado sean representativos de los "costos marginales", luego que se hayan efectuado las deducciones del rubro "impuestos indirectos menos subsidios". De esta forma, indirectamente se estima el "costo" de los recursos empleados por el sector privado y directamente el de los del público y, considerados ambos, se obtiene el costo total de la producción del país.

8. ALGUNOS COMENTARIOS ADICIONALES SOBRE EL MÉTODO QUE SE PROPONE

Otro aspecto que se señala como de interés, es que mediante este enfoque, se pueden efectuar comparaciones intertemporales o entre distintos países, sin que los resultados fueren afectados por distintas estructuras de producción (entre privada y pública).

También debe advertirse que surgen algunos problemas en la aplicación del método propuesto. El más serio, a nuestro entender, consiste en que la medida de la producción obtenida para el sector privado, cuando se parte en su cálculo de sus precios de mercado, es solamente representativa del costo de factores si se da la igualización de precios (deducidos impuestos netos de transferencias) y costos marginales. En una economía que no alcanza a la competencia perfecta evidentemente que se incluye a las "rentas diferenciales" en el costo. ¿Cómo evitarlo? La respuesta es que es imposible hacerlo con los datos con que habitualmente se cuenta respecto a la distribución funcional del ingreso generado por la actividad económica. Si esta información mejorase, podría esperarse encontrar una metodología apropiada para separar las rentas económicas de los genuinos costos de oportunidad. Sin embargo, creemos que una interpretación restrictiva de la validez del cómputo de las cuentas sociales en este aspecto, no es privativa del método que proponemos para medir los servicios del gobierno, sino que también alcanza a la actual metodología de cálculo.