

PICNA

Nº8

NOTA DE
DIVULGACIÓN

EL ALCANCE DE LAS ACTIVIDADES DE GOBIERNO EN LAS ESTIMACIONES DEL PBI. IMPACTO DE LA FALTA DE MEDICIÓN DE LA PRODUCTIVIDAD Y RESULTADOS.

JUAN CARLOS A. PROPATTO

Investigador del Programa de Investigación en Cuentas Nacionales,
PICNA, de la FCE, UBA. Los comentarios pueden ser enviados a:
Email: jpropatto@gmail.com; TW: @JPropatto

.UBA200

.UBAeconómicas

Las Notas de Divulgación del PICNA tienen como finalidad principal difundir la investigación y los conceptos técnicos de las cuentas nacionales de una manera accesible para que sea comprensible por el público general.

Los autores son responsables de las opiniones expresadas en los documentos.

El Programa de Investigación en Cuentas Nacionales (PICNA) reconoce a los autores de la Serie de Notas de Divulgación la propiedad de sus derechos patrimoniales para disponer de su obra, publicarla, traducirla, adaptarla y reproducirla en cualquier forma.
(Según el art. 2, Ley 11.723).



Esta obra está bajo una [Licencia Creative Commons Atribución 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Universidad de Buenos Aires.
Facultad de Ciencias Económicas
Programa de Investigación en Cuentas Nacionales.

Nota de divulgación N°8

El alcance de las actividades de gobierno en las estimaciones del PBI. Impacto de la falta de medición de la productividad y resultados.

Juan Carlos A. Propatto ¹
Abril 2022

¹ Investigador del Programa de Investigación en Cuentas Nacionales, PICNA, de la FCE, UBA. Los comentarios pueden ser enviados a: Email: jpropatto@gmail.com; TW: @JPropatto

El alcance de las actividades de gobierno en las estimaciones del PBI. Impacto de la falta de medición de la productividad y resultados

A los fines de analizar el alcance de las actividades de gobierno en el PIB según recomendaciones internacionales, corresponde considerar las unidades gubernamentales comprendidas, la composición de su producción y valor agregado, generación del ingreso y gasto de consumo de gobierno, las recomendaciones del Sistema de Cuentas Nacionales (SCN) y la diferencia con el resto de las actividades corrientes, de capital y financieras del SCN.

En ese marco, se hará referencia al alcance de las estimaciones en Argentina y se plantearán las distorsiones en las estimaciones corrientes y constantes y en la comparabilidad internacional debido a políticas públicas como el excesivo aumento del volumen de ocupación o un desvío significativo en la calidad del servicio y/o sus resultados. Se señalarán posibles enfoques alternativos de solución.

1. Alcance de las actividades de gobierno en el PBI

En el SCN la producción y el valor agregado que conforman el PBI son generados por cuatro tipos de unidades institucionales que se agrupan en sectores institucionales: las sociedades (financieras y no financieras), los hogares (productores: empleadores o cuentapropistas), las instituciones sin fines de lucro que sirven a los hogares (ISFLH: entidades benéficas, religiosas, clubes, etc.) y el gobierno como productor de servicios para el consumo colectivo o individual.

Las dos primeras unidades institucionales son productores de mercado de bienes y servicios que tienen precios económicamente significativos² en base a los cuales realizan sus actividades productivas o pueden valuarse a precios de mercado de bienes o servicios análogos a aquellos en el caso de la producción no comercializada por el mercado (p. ej. bienes de consumo de subsistencia, construcciones o equipos para uso de sus productores, servicios de vivienda ocupadas por sus propietarios).

En cambio, las ISFLH³ y el gobierno son productores de no mercado, que suministran bienes y servicios individuales o colectivos en forma gratuita o a precios económicamente no significativos y, por ello, la estimación del valor bruto de la producción (VBP) se realiza en base a los costos incurridos para su producción sin computar un excedente de explotación ni ingreso mixto como sucede en las sociedades y hogares⁴ respectivamente.

² Son aquellos precios que tienen una influencia significativa en las cantidades que los productores están dispuestos a ofrecer y en las cantidades que los compradores desean comprar (SCN2008, Párr. 4.18)

³ Sólo comprenden a aquellas ISFL cuya producción se destina a los hogares siendo administradas y controladas por dichas unidades institucionales. Las ISFL que cumpliendo funciones a hogares son controladas por las sociedades no financieras o por el gobierno, se clasifican con los sectores controlantes.

⁴ Como excepción, los hogares generan excedente de explotación en el caso de los servicios de propiedad de vivienda (reales o imputados por uso de la vivienda propia), debido a que en este caso no existe el doble rol de los hogares productores como asalariados y empresarios que desarrollan en el resto de las actividades productivas y que llevan a considerar al “excedente” generado como ingreso mixto.

Las unidades gubernamentales incluidas son el gobierno nacional o central, el estatal (provincias o autonomías), el local (municipios), los fondos de seguridad social (FSS) impuestos y controlados por el gobierno⁵ y las ISFL bajo el control del gobierno. Una subsectorización completa del gobierno general debería además permitir distinguir en cada nivel de gobierno a las ISFL y a los FSS comprendidos (SCN2008, párr. 4.128).

Las empresas públicas que proveen bienes y servicios de mercado a precios económicamente significativos se clasifican como sociedades y en los sectores de actividad económica respectivos⁶. Ello, con independencia de que puedan recibir, por decisiones de política pública, subvenciones de gobierno que les permitan mantener precios de mercado por debajo de los costos de producción cubriendo los excedentes de explotación negativos. De allí que el sector de sociedades financieras y no financieras se desagreguen en el SCN en los subsectores de: privadas nacionales, controladas por el gobierno y por el extranjero.

Lo producción no de mercado del gobierno incluye servicios de carácter colectivo en beneficio de la comunidad en su conjunto que no pueden ser desarrollados por productores privados como la justicia, seguridad y defensa, seguridad social, relaciones exteriores y administración pública e incluyendo los organismos que diseñan las políticas de educación y salud, entre otros, y también principalmente servicios individuales en beneficio de los hogares (personas o grupo de personas), como por ejemplo los realizados por los establecimientos de educación y salud (hospitales, colegios o universidades), los que también pueden ser desarrollados por productores privados⁷. Respecto a los servicios de gobierno que pueden beneficiar a empresas y hogares como el mantenimiento y reparación de carreteras que se prestan sobre una base de mercado (p. ej. peajes) son de carácter individual. No obstante, en la medida en que se presten gratuitamente resulta difícil separarlos y, por convención, se tratan como servicios de carácter colectivo (SCN, párr. 9.101). En cuanto a la función reguladora del gobierno sobre actividades prohibidas o que requieren una autorización específica por la cual cobra una tasa, si efectivamente cumple esas tareas de control se trata de una compra de servicios individuales, salvo que los pagos sean desproporcionados respecto a los costos de la prestación del servicio en cuyo caso se trata de impuestos en la etapa de distribución secundaria y excluidos de la medición de la producción (SCN2008, párr. 7.80).

En Anexo 1 se detalla la Clasificación de funciones del gobierno agregada a dos dígitos (CFG o COFOG por sus siglas en inglés), para clarificar los agrupamientos componentes y que puedan observarse las corresponden exclusivamente a servicios colectivos y las que incluyen servicios colectivos e individuales.

⁵ Sistemas de seguridad social que se organizan por separado de las demás actividades de las unidades de gobierno, mantienen sus activos y pasivos separados y realizan operaciones financieras por cuenta propia. Ofrecen prestaciones sociales a miembros de la comunidad o a segmentos particulares de la misma. Sus ingresos proceden principalmente de las contribuciones pagadas por las personas individuales y los empleadores en su nombre (SCN2008, párr. 4.127).

⁶ Similar criterio se aplica para los establecimiento de gobierno que cobran precios económicamente significativos, son dirigidos y gestionados en forma similar a una sociedad y disponen de un conjunto completo de cuentas para identificar por separado los agregados de excedente, ahorro, etc. Se consideran cuasisociedades e incluyen, por ejemplo, imprentas, agencias de computación y fábricas de municiones (SCN2008, párr. 4.121 y 4.123).

⁷ En el caso de las ISFLH prestan servicios de carácter individual.

Con este alcance de las unidades y el VBP, los costos en base a los cuales se determina la producción del gobierno incluyen a los bienes de consumo intermedio, la remuneración de asalariados, los otros impuestos netos de subvenciones a la producción y la asignación por consumo de capital fijo (ACKF).

Las cuentas de producción y de generación del ingreso del SCN comprenden dichos conceptos presentando en la primera la valuación bruta y neta del valor agregado según incluyamos o excluyamos la ACKF:

Cuenta de producción del gobierno	
	Valor bruto de producción (1)
Bienes de consumo intermedio (2)	
Valor agregado Bruto (VAB) (3) = (1) – (2)	
Menos	
Asignación por consumo de capital fijo (ACKF) (4)	
Valor agregado neto (VAN) (5) = (3) – (4)	
Cuenta de generación del ingreso del gobierno	
	Valor agregado neto (VAN) (5)
Remuneración de asalariados. (RI) (6)	
Otros impuestos a la producción (Tox) (7)	

Al no existir excedente de explotación, la diferencia entre el VAN y la RI y los Tox (5 – 6 – 7) es nula.

Respecto al alcance y valuación de los conceptos señalados es de destacar que los bienes de consumo intermedio incluyen a los insumos utilizados para la prestación de servicios gubernamentales y, por lo tanto, excluye a la compra de bienes de activo fijo utilizados en dicha producción cuya duración excede el año y cuyo valor será apropiado en varios períodos mediante la ACKF señalada (equipos de computación, mobiliario, construcciones y sistemas de armamentos). Estos bienes son parte de la formación bruta de capital fijo (FBKF) del gobierno en su cuenta de capital. Tampoco incluye las armas de un solo uso como municiones y misiles, y los objetos valiosos como cuadros y colecciones, los que forman parte de la FBK del gobierno como variación de existencias militares o compras netas de disposiciones de objetos valiosos, respectivamente, siendo parte también de la cuenta de capital.

En el caso de los sistemas de armamentos que incluyen buques de guerra, submarinos, aeronaves militares, tanques y otras armas y algunos ítems de un solo uso como misiles con gran poder de destrucción, eran considerados hasta la revisión del SCN 2008 como bienes de consumo intermedio de gobierno por su uso final de destrucción, salvo que tuvieran uso civil alternativo en cuyo caso eran considerados FBKF. Desde esta revisión son parte de la FBKF como sistemas de armamentos teniendo en cuenta su función de protección preventiva (disuasoria) además de su durabilidad. Esta clasificación no modifica la medida del PBI del año de la compra por cuanto se trata de un cambio en el uso

económico final: FBKF en lugar de VBP y consumo de gobierno (Cg). Sin embargo, por tratarse ahora de un bien de activo fijo que se deprecia en el tiempo de vida útil, en los años posteriores existirá un mayor PBI al asignarse como costo de producción su ACKF.

En cuanto a la valuación de los BCI, como en el resto de los sectores se realiza a precio de comprador incluyendo el valor del bien o servicio, los costos de comercio y transporte y los impuestos (o subvenciones) pertinentes (ingresos brutos, impuestos internos, etc.). En dicho precio de compra queda comprendido en este caso el IVA toda vez que el gobierno no puede deducirlo como lo hacen otras unidades productivas inscriptas en el tributo.

La remuneración de asalariados comprende los sueldos y salarios brutos en efectivo o en especie abonados por el gobierno al personal en relación de dependencia; esto es, antes de cualquier tipo de deducción impositiva, previsional o sindical que habitualmente son retenidos por el empleador, así como las contribuciones sociales del gobierno como empleador a los sistemas de seguridad social⁸. Como en otros sectores de actividad se aplica el criterio de devengado y no en base caja o efectivo.

La ACKF comprende el desgaste en el período del stock bienes de activo fijo como los ya señalados, de propiedad del gobierno y utilizados en la producción de los servicios. Debe valuarse al costo de reposición. Como en los restantes sectores de actividad, las pérdidas de capital por hechos imprevistos como la destrucción y la obsolescencia tecnológica no se tratan como ACKF sino como pérdida de capital y, como tal, no afectan la estimación del PBI sino que son una reducción de activos de la economía por flujos distintos de transacciones (otros flujos, cuenta de otras variaciones en el volumen de activos).

Los otros impuestos (menos subvenciones) a la producción comprenden principalmente tributos corrientes que relacionados al productor o su actividad y no aplican a los productos ni a las ganancias, como los impuestos sobre el capital o el trabajo utilizados en la empresa, tales como los impuestos sobre la tierra, locales o edificios, sobre los vehículos o sobre nómina salarial.

Respecto a los recursos de algunas actividades como los de ventas de entradas a museos o de catálogos, de escasa relevancia respecto al costo incurrido, se consideran ingresos marginales por ventas, pero el VBP sigue siendo estimado por la suma de costos y por ello la diferencia entre la suma de costos y los citados ingresos por ventas es la producción de no mercado (SCN2008, párr. 6.132).

Las fuentes de financiamiento corriente del gobierno como las rentas de la propiedad, la recaudación de impuestos sobre la producción y sobre los ingresos y riqueza, así como las contribuciones sociales, no forman parte de la estimación de la producción de las unidades gubernamentales. Tampoco forman parte de los costos de producción las erogaciones corrientes como las subvenciones a la producción, los intereses de la deuda pública, los pagos de jubilaciones o las prestaciones de asistencia social. Todos estos flujos corresponden a la distribución primaria y a la distribución secundaria que determinan el ingreso disponible del gobierno para consumo y ahorro. También están excluidos los flujos de acumulación sean orígenes o aplicaciones provenientes de transacciones de capital o financieras (p.

⁸ Para un mayor detalle ver PICNA, Nota de divulgación nro. 7: Los componentes de la remuneración al trabajo asalariado. Lic. Susana Kidyba.

ej. transferencias de capital recibidas como los impuestos extraordinarios -a la herencia y a la riqueza-; la compra de activos fijos y activos no producidos -equipos, tierras y terrenos y recursos del subsuelo-; la variación neta de activos y pasivos financieros -incremento o reducción de títulos públicos, adelantos transitorios a la tesorería por el BCRA, depósitos en cuentas corrientes de entidades bancarias o el BCRA-). Tampoco son costos de producción el agotamiento de recursos no renovables (p. ej. yacimientos, que se registran como otros flujos en la cuenta de otras variaciones en el volumen de activos).

En el Anexo 2 se desarrolla un ejemplo simple de distintas transacciones del gobierno en el marco del SCN, donde pueden observarse las relacionadas a la producción y generación del ingreso; a la asignación primaria, distribución secundaria y uso del ingreso y a las cuentas de capital y financiera.

Desde la óptica del fluir final de bienes y servicios (GBI: gasto bruto interno), el gasto de consumo final del gobierno (Cg) está formado por: a) el valor de todos los tipos de producción del gobierno deducida, si hubiera, la producción para la propia formación de capital y el valor de los ingresos por ventas referidos y b) los bienes y servicios producidos por productores de mercado que son comprados por el gobierno y suministrados directamente y sin transformación a los hogares, individual o colectivamente, por ejemplo, bajo la forma de alimentos, indumentaria, equipos de computación para uso personal y otros bienes de consumo, no formando parte por ello, de los BCI del gobierno (SCN2008, párr. 9.90). Por ello, el concepto de consumo final considera a las unidades que soportan los costos.

Además de lo señalado, los servicios de no mercado del banco central o la totalidad de su VBP en la medida en que no pueda desagregarse la de mercado, será valuada al costo de producción y registrados también como gasto de consumo del gobierno⁹.

La producción de gobierno de servicios individuales y los gastos del gobierno en bienes y servicios que son suministrados directamente y sin transformarlos a los hogares se tratan en el SCN como transferencias sociales en especie (TSE) y permiten identificar a las unidades que se benefician de su consumo. Así, determinan agregados complementarios a los de ingreso disponible (YD) y consumo final (C), que son los de “ingreso disponible ajustado” (YDA) y de “consumo efectivo” (CE), deduciendo dichas TSE del YD y C del gobierno y asignándolas a los hogares. Estos indicadores reflejan por un lado los servicios finales relacionados con bienes públicos (sólo servicios colectivos) y por el otro la adquisición y uso de bienes y servicios de consumo de hogares, sea realizando un gasto financiado con el ingreso disponible o si se adquieren mediante las mencionadas TSE.

De esta forma, al mismo tiempo que posibilitan analizar la participación del gobierno en esta redistribución en especie y el nivel y estructura del consumo colectivo, se logra una medida más completa del ingreso y consumo de los hogares, comparable internacionalmente y a lo largo del tiempo ante cambios en la prestación y gasto en los bienes y servicios referidos. El YDA de los hogares y

⁹ Los servicios de política monetaria son de carácter colectivo y benefician a la sociedad en su conjunto, los de intermediación financiera son tratados como de mercado en tanto no haya intervención en base a las tasas de interés y los servicios de supervisión pueden o no considerarse de mercado según se considere la prestación de servicios individuales a las entidades financieras o el desarrollo una función colectiva, incluyendo en el análisis la relación ingresos - costos (SCN2008, párr. 6.151 a 6.154).

gobierno se interpreta como la medida máxima de los bienes y servicios de consumo final que pueden permitirse consumir o bien la medida del valor máximo de los servicios colectivos que puede proporcionar el gobierno, sin disponer de sus activos ni aumentar sus pasivos (SCN2008, párr. 8.33). El ingreso disponible, el consumo y el ahorro del total de la economía permanecen inalterados, al igual que el ahorro de los sectores.

De esta forma para cada sector y el total:

$$YDA\ g = YD\ g - TSE$$

$$CE\ g = C\ g - TSE$$

$$Ag = (YD\ g - C\ g) = (YDA\ g - CE\ g)$$

$$YDA\ h = YD\ h + TSE$$

$$CE\ h = C\ h + TSE$$

$$Ah = (YD\ h - C\ h) = (YDA\ h - CE\ h)$$

Los hogares ven incrementados sus YD y C con las TSE recibidas del gobierno, determinando su YDA y su CE. Por ejemplo, incluyendo el costo total de funcionamiento de los servicios individuales de los establecimientos de educación primaria y secundaria, así como las facultades y universidades públicas, adicionando además los bienes de consumo de hogares que fueron asignados en el mismo estado en que se compraron por alguno de los motivos señalados anteriormente.

Ese YDA es destinado a la adquisición de bienes y servicios de hogares, incluyendo su gasto de consumo final y el consumo proveniente de las transferencias sociales en especie del gobierno.

El ahorro determinado por la diferencia entre el YD y el C es igual entonces al estimado deduciendo al YDA el CE.

Lo mismo sucede en el gobierno, pero deduciendo las TSE de su YD y de su consumo final¹⁰.

En el ejemplo referido del Anexo 2, en el Cuadro 2 A se desarrolla la presentación del SCN con el YD y el C de gobierno y hogares y en el Cuadro 2 B estimando el YDA y el CE de dichos sectores.

2. Estimaciones a precios corrientes y constantes

Las estimaciones a precios corrientes surgen de los registros administrativos de la contabilidad presupuestaria pública, en los rubros pertinentes de ejecución presupuestaria.

Para el cálculo a precios constantes en la producción de no mercado, el SCN2008 recomienda como primera mejor estimación el método de volumen de producción basado en indicadores de cantidad ajustados por los cambios de calidad. Ello requiere contar con indicadores de volumen y calidad en los

¹⁰ El mismo tratamiento corresponde al ingreso disponible y al consumo final de las ISFLH. En este caso la producción que realizan es de servicios individuales y, al igual que el gobierno, corresponde tratarla como TSE reduciendo ambos agregados para estimar el YDA_{isflh} y el CE_{isflh} e incrementando los respectivos agregados de los hogares.

distintos tipos de servicios de cada subárea funcional. La segunda mejor estimación es el método de insumos, esto es, ajustar por volumen cada uno de los componentes del costo y también efectuar un ajuste por calidad, priorizando la deflación de los valores corrientes con índices de precios adecuados o, de no disponer de ellos, extrapolando por indicadores de volumen físico como por ejemplo las horas efectivamente trabajadas o el empleo equivalente a tiempo completo, aunque no debería darse por supuesto que la productividad del trabajo u otro insumo no tienen cambios en el corto y mediano plazo.

El primero de los métodos puede ser aplicable a los servicios individuales como los de educación y salud, mientras que el segundo lo es para los servicios colectivos en los cuales es más complejo disponer de medidas de volumen de producción.

Se señala que “una manera de identificar factores de ajuste por calidad explícitos -relacionados a los servicios individuales- es revisando los efectos que el servicio tiene sobre las medidas de resultados”, teniendo en cuenta que “los beneficios que se reciben constituyen la producción asociada...(como así también)...que los indicadores de resultado pueden estar afectados por otros aspectos que no se relacionan directamente con la actividad de los servicios de mercado” (p. ej. en los servicios de educación cantidad de estudio o esfuerzo que están en posibilidad de realizar los consumidores de dichos servicios o, en los servicios de salud, el estado de la sanidad, vivienda, nutrición, etc. de los pacientes). (SCN2008, 15.121/2).

Desde la óptica del gasto de consumo del gobierno, cada uno de los componentes señalados en el acápite anterior debe expresarse en términos de volumen, aplicando a los no expuestos en los párrafos anteriores criterios de deflación por índices de precios o extrapolación por índices de volumen físico.

De igual manera que el SCN 2008, mantienen vigencia las recomendaciones del “Atkinson Review” (Measurement of Government Output and Productivity for the National Accounts HMSO, 2005) que, entre otros tópicos, plantea la necesidad de trabajar en las tres aspectos de las mediciones del valor agregado: la producción, los insumos y la productividad, no perdiendo la complementariedad entre los servicios públicos y el crecimiento económico privado. Destaca la necesidad de hacer estimaciones con criterios paralelos a los aplicados para la producción de mercado, con medidas de contribución incremental sobre el bienestar individual y colectivo y considerando que el valor depende de la calidad y el contexto. Para ello se requieren estimaciones de detalle, utilizar información sobre resultados y efectuar un seguimiento y mejora permanente. Los métodos deben adecuarse en respuesta a la introducción de nuevos servicios, a los cambios de equipamiento y tecnológicos y a la disponibilidad de nuevos datos, incluyendo la medición de las caídas de costo por dichos avances y los servicios de capital.

3. Estimación actual en Argentina

En el caso de Argentina la estimación de la producción y valor agregado incluye los componentes de bienes de consumo intermedio y de remuneración de asalariados, no alcanzando a los otros impuestos a la producción y la ACKF (que requiere inventarios perpetuos de los bienes de activo fijo de gobierno

de todos sus niveles y alícuotas de depreciación o estimación contables de dicho desgaste, a verificar económicamente¹¹).

En la corriente del gasto de consumo final de gobierno, queda comprendida la referida producción individual y colectiva del gobierno en las diversas ramas de actividad incluyendo la administración pública, educación, salud y recolección de residuos, deducida la venta de bienes y servicios de los organismos públicos y sumada la producción del banco central.

En la revisión de fuentes y métodos del año 2021 (INDEC, junio/21), se informó acerca de la deducción en el servicio de salud pública, de los bienes de consumo intermedio constituidos por medicamentos comprados por el Gobierno en el mercado y transferidos a los hogares en el mismo estado en que fueron adquiridos, al tratarse de una TSE. Por ello, están incluidos en el sector de actividad productor de los mismos (oferta) y en el gasto de consumo final de gobierno (demanda).

También se incorporaron como gasto de consumo de gobierno productos informáticos que disminuyen la formación bruta de capital fijo del Gobierno y son TSE.

A precios constantes el VAB se estima extrapolando el año base por IVF elaborados sobre la ocupación y el empleo por cada actividad económica, en los niveles nacionales y provinciales y los puestos de trabajo totales a nivel de las municipalidades, considerando en el caso de las universidades nacionales la ponderación de los cargos docentes por categoría de dedicación (CCNN, metodología de estimación base 2004. INDEC, set/16. Págs. 58 a 64).

En cuanto a los BCI, la estimación a precios constantes se realiza deflactando los valores corrientes por actividad económica y por nivel jurisdiccional con índices de precios confeccionados a tal fin. Estos BCI incorporan el servicio de intermediación financiera medido indirectamente -SIFMI- a precios constantes correspondiente a la administración pública¹².

La estimación a precios corrientes surge de los registros administrativos públicos, en particular la ejecución presupuestaria y la cuenta de inversión de otros organismos.

4. Razonabilidad de las estimaciones ante cambios en la productividad y resultados

El supuesto implícito detrás de los criterios de estimación del valor agregado y el consumo de gobierno es que la suma de costos representa razonablemente la producción y el VA generado por una parte y, con las adiciones y deducciones pertinentes, el gasto de consumo individual y colectivo de gobierno, por la otra. Lo mismo cabe concluir en las estimaciones a precios constantes.

Cada entonces preguntarse a acerca de la incidencia de los dos aspectos que se detallan seguidamente y si los métodos aplicados siguen resultando razonables.

¹¹ No se cuenta con las cuentas de balances, salvo el confeccionado por la Contaduría General de la Nación donde se realiza una estimación contable anual de la ACKF, no incluida en las CCNN.

¹² Ver Nota de Divulgación Nro. 4: “Los servicios de intermediación financiera medidos indirectamente (SIFMI)”. Juan Carlos A. Propatto

- a) Crecimiento significativo del empleo público y de parte de los bienes de consumo intermedio relacionados respecto al crecimiento vegetativo de la población como variable aproximada de las mayores necesidades de producción de servicios del sector, debido a la evolución de la planta permanente o temporaria de asalariados o del volumen de prestadores de servicios monotributistas que figuran como servicios no personales.
- b) Cambios importantes en los resultados de los servicios producidos, tanto por indicadores de volumen como por indicadores de evaluación de calidad (p. ej. en educación, la reducción absoluta o relativa en la matrícula, deserción, etc., y el deterioro de conocimiento conforme a pruebas nacionales e internacionales).

Sobre el aspecto mencionado en el apartado a), al confeccionar la base 70 y teniendo en cuenta las bruscas fluctuaciones observadas entonces en el empleo del gobierno, el área de Cuentas Nacionales ubicada institucionalmente en el Banco Central de la República Argentina decidió confeccionar el índice el volumen físico para extrapolar el valor del año base promediando las variaciones del empleo público y del crecimiento vegetativo de la población, para tratar de reflejar los cambios de productividad. Negativos cuando el crecimiento del empleo superaba el de la población y viceversa.

El detalle metodológico de la estimación del PBI a precios constantes del sector de administración pública y defensa (Cuentas Nacionales, BCRA, dic/80), señalaba:

“La inexistencia en nuestro país de datos que permitan medir el volumen físico de los servicios prestados por el gobierno ha hecho que tradicionalmente la evolución del producto real del sector se evaluara mediante indicadores de la cantidad de personal ocupado por las administraciones públicas. La aplicación de este método, en el que no se efectuaban ajustes por productividad, traía aparejadas bruscas oscilaciones en el producto sectorial derivadas del comportamiento irregular que presentan las series de empleo, como consecuencia, fundamentalmente, de decisiones de política ocupacional en el sector público. Tal circunstancia aconsejó la conveniencia de atemperar los efectos de aquellos altibajos en el nivel de ocupación y, con esa finalidad se adoptó la hipótesis de considerar que las altas o bajas bruscas de empleos no influyen estricta y simultáneamente, en la productividad sectorial, entendiéndose que los servicios que el gobierno brinda a la comunidad no acusan, entre períodos cortos, alteraciones demasiado significativas. Por lo tanto, se ha establecido, como método para calcular el producto gubernamental, en términos constantes, el que surja de extrapolar el valor del año base por un índice de volumen físico construido mediante la adición conjetural de la mitad de las tasas de variación de la ocupación en la administración pública y del crecimiento demográfico. Este criterio de estimación presupone aceptar que la productividad sectorial está influida, en proporciones iguales, por el ritmo de incorporación de agentes y el aumento de la población total. Así, por ejemplo, aumentos en la ocupación por encima del crecimiento vegetativo indicarían un deterioro de la productividad del sector, y viceversa.”

La situación que muestran las estadísticas del PBI a precios constantes en Argentina (base 2004), permiten observar en base a la serie de índices encadenados de servicios producidos por el gobierno un incremento entre 2004 y 2015 del 51,5% y entre 2004 y 2019 del 58,7% (no se consideran períodos posteriores por el impacto de la situación económica y, en particular, el ajuste COVID19).

En tanto, se estimó el crecimiento de la población en 12,1% y 16,8% respectivamente (PICNA. Documento de trabajo nro. 5. Aplicación de los Índices Encadenados al empalme de series Argentina 1935 – 2020, Susana Kidyba y Luis Suárez, Set/21).

Por ello, el valor agregado creció entre 4,3 y 3,5 veces el crecimiento de la población.

Desde el lado de la demanda se produjo un incremento del consumo de gobierno a precios constantes del 79,5% entre 2004 y 2015 y del 77,7% entre 2004 y 2019. En este caso la variación respecto a la evolución de la población es superior 6,6 y 4,6 respectivamente, correspondiendo la variación a la incidencia de los componentes incluidos y excluidos ya mencionados.

A precios corrientes, la participación del valor agregado de los servicios de gobierno sobre el PBI aumentó del 8% en 2004 al 13,8% y 12,4% al 2015 y 2019, respectivamente. En tanto, el consumo de gobierno sobre el PBI creció del 11,1% en 2004 al 18,1% y 15,2% en cada uno de los años referidos.

De considerar como un primer paso de ajuste por productividad, el método referido de la base 1970 (promedio entre el crecimiento del valor agregado de los servicios de gobierno y el aumento de la población), la variación sería del 31,8% y 37,8% entre 2004 y 2015 o 2019, respectivamente. Esto representa una disminución de 19,7 y 20,9 puntos porcentuales en la tasa de crecimiento del sector e impactaría en una reducción de alrededor de 1,6/1,7 puntos porcentuales del PBI en los períodos.

De considerar como cota máxima la del crecimiento de la población (toda pérdida de productividad), eleva el impacto de disminución del PBI a alrededor de 3,2/3,4 puntos porcentuales en los períodos referidos.

Por el significativo aumento de la ocupación que se produjo durante un extenso período de tiempo y que reviste carácter estructural, no debería descartarse el ponderar indicadores que se sitúen entre ambas alternativas, más cercana a la de mayor reducción referida en el párrafo anterior.

Desde el enfoque de la demanda (gasto de consumo del gobierno) se obtendrían efectos superiores de impacto a la baja en la variación del PBI a precios constantes hasta 2015 y 2019 (3,7/3,4 puntos porcentuales considerando el promedio referido de la base 1970 y 7,5/6,8 puntos porcentuales de considerar como cota máxima la del crecimiento de la población). Teniendo en cuenta que la estimación del PBI en nuestro país se efectúa por el método de la producción o valor agregado, cabría realizar un estudio detallado sobre los componentes incluidos y excluidos en el citado gasto de consumo del gobierno (expuestos en los acápites anteriores, evaluando el método de cálculo y en particular el peso de la ocupación en el mismo), respecto al VBP y VA a precios básicos del gobierno.

En cualquier caso, la significativa evolución real del empleo respecto a la población objeto de los servicios y el sustancial incremento en la participación del gobierno en la oferta y la demanda, llevan a considerar razonable y necesario el efectuar un ajuste con criterios a definir mediante un análisis pormenorizado. Los antecedentes de la base de 1970 son concordantes con lo señalado.

En cuanto a lo referido en el apartado b), en 2020 ante el efecto COVID sobre las estadísticas públicas se recomendó a nivel internacional ajustar el VBP y el VA del gobierno en aquellos casos en que los

servicios fueron reducidos o suprimidos por efecto de la pandemia y/o las medidas públicas de cuarentena¹³ (Informe COVID19. Cepal. Junio/20).

A nivel corriente implicó reducir según correspondiere el VBP y el VA, al registrar otras subvenciones a la producción del gobierno por sus empleados por la parte de la remuneración de asalariados no aplicada a la producción. La reducción del VBP es concordante con la del VA a precios básicos que incluye ambos componentes referidos. Esta disminución impacta a su vez en el consumo de gobierno.

A precios constantes, el IVF de la ocupación y empleo se vio afectado al deducir el tiempo no dedicado a la actividad ¹⁴ (Informe COVID19. Cepal. Junio/20).

Aplicando criterios similares de imputación mediante otras subvenciones a la producción y de confección de los IVF, cabría plantearse el analizar el ajuste del VBP y el VA a precios corrientes y constantes en aquellas áreas de gobierno y jurisdicciones donde se registre un significativo impacto en indicadores de volumen o en los resultados de la actividad, ajustando según corresponda los gastos de consumo de gobierno.

Por ejemplo, en el caso de la enseñanza pública primaria y secundaria, por un lado, en base a indicadores como la evolución de la matrícula, la deserción escolar, los días efectivo de clase, las horas cátedra efectivas en aula, etc. y, por el otro, conforme a las pruebas nacionales e internacionales realizadas.

En este último aspecto de resultados, las citadas evaluaciones son concordantes con los análisis históricos y recientes difusiones regionales de críticas situaciones en los objetivos de lectoescritura, comprensión de textos y conocimientos de matemáticas a niveles avanzados de primaria y secundaria, y también con la significativa y estructural deserción del alumnado entre los ingresos y egresos de los ciclos de estudios señalados (Guillermo Jaim Etcheverry, La tragedia educativa, 1999 y Educación: la tragedia continúa, 2020).

Al momento de cierre de este documento, se dieron a conocer estudios detallados sobre la evolución de la cohorte que comenzó su educación primaria en 2009 y terminó la secundaria en 2020, determinando que el “53% llegan al último año...en edad teórica” y que “sólo un 16% llegan al último año en el tiempo teórico esperado y con conocimientos suficientes o avanzados en lengua y matemática”. Catorce jurisdicciones están por debajo del promedio y siete están por debajo del 10% (Observatorio Argentinos por la Educación. Abril/22).

¹³ “Imputar otras subvenciones a la producción en la medición de la producción y el valor agregado de los servicios colectivos e individuales del gobierno a precios corrientes cuya oferta haya sido fuertemente restringida” https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45666/1/S2000358_es.pdf.

¹⁴ “Ajustar el índice de volumen de los servicios colectivos e individuales del gobierno, en los casos en que la medición se apoya en el total de puestos de trabajo remunerados. El ajuste podrá ser hacia el alza (por ejemplo, servicios de salud) o hacia la baja (servicios afectados por cierres totales o parciales debido a la cuarentena).”

La existencia de estas importantes problemáticas en nuestro país hace necesario darle una relevancia central a los ajustes por productividad y consideración de resultados a que hacen mención las recomendaciones internacionales referidas anteriormente, más allá de las dificultades de aplicación y con la necesaria y permanente revisión de los métodos utilizados.

En ese sentido, parece imprescindible considerar la aplicación no sólo de un ajuste por productividad debido al incremento sustancial de ocupación, sino también por el desvío en el resultado observado respecto al esperado como contribución de esa producción en áreas de gobierno y jurisdicciones.

Los impactos serán en el VBP y VA del sector a precios constantes y corrientes, pero también en los respectivos gastos de consumo final del gobierno, disminuyendo el PBI en ambos casos y, considerando las TSE, en los consumos efectivos de gobierno y de hogares. En ambos casos, mejorarán a su vez la comparabilidad internacional.

Bibliografía

Atkinson Review - Measurement of Government Output and Productivity for the National Accounts: Interim Report. HMSO 2005.

Sistema de Cuentas Nacionales 2008. Naciones Unidas. 2009.

Compilación de estadísticas de cuentas nacionales, balanza de pagos y comercio exterior en el marco de la emergencia sanitaria de la enfermedad por coronavirus (COVID-19). CEPAL. Junio/20.

Estimaciones trimestrales y anuales de la oferta y demanda global a precios de 1970: metodología, fuentes de información y resultados. Departamento de CCNN, de actividad industrial y de actividad agropecuaria. Diciembre/80. BCRA.

Cuentas Nacionales. Metodología de estimación. Base 2004 y serie a precios constantes y corrientes. Setiembre/16.

Actualización de fuentes y métodos para la revisión 2018-2020 de las cuentas nacionales trimestrales. INDEC. Junio/21.

PICNA. Documento de trabajo nro. 5. Aplicación de los Índices Encadenados al empalme de series Argentina 1935 – 2020.

Trayectoria Escolar. Desgranamiento y aprendizaje de desiguales: las dos caras de la misma moneda.

Observatorio Argentinos por la educación. Abril/22

(https://cms.argentinosporlaeducacion.org/media/reports/Trayectoria_Escolar.pdf9)

Anexo 1 – Clasificación de las funciones del gobierno (CFG – COFOG, SCN 2008, párr. 9.99)

- 01 Servicios públicos generales;
- 02 Defensa
- 03 Orden publico y seguridad;
- 04 Asuntos económicos;
- 05 Protección del medio ambiente
- 06 Vivienda y servicios comunitarios;
- 07 Salud;
- 08 Actividades recreativas, cultura y religión;
- 09 Educación;
- 10 Protección social.

Todas las clases 01 a 06 son servicios colectivos, al igual que parte de las secciones: a) 07 de salud (subsecciones 07.5 y 07.6), b) 08 de actividades recreativas, cultura y religión (subsecciones 08.3 a 08.6), 09 de educación (subsecciones 09.7 y 09.8) y 10 de protección social (subsecciones 10.8 y 10.9). Estas secciones cubren los gastos de la administración general, regulación e investigación distintos de formación de capital, etc. Las subsecciones restantes de la salud, actividades recreativas, cultura y religión, educación y protección social (con predominio en cada una de ellas) son servicios individuales.

Anexo 2 – Ejemplo SCN (cuentas corrientes, de capital y financiera) con sociedades no financieras y gobierno.

Datos:

a) Ventas de las sociedades no financieras al gobierno por 350 sobre las cuales se devenga un IVA del 20% y por las que las sociedades pagan impuesto a los ingresos brutos por una alícuota del 6% sobre dichas ventas; b) de este total, 100 son bienes de consumo intermedio, 50 son bienes de consumo que el gobierno entrega a los hogares en el mismo estado en que los compra y 200 son bienes de activo fijo (mobiliarios y armamento de destrucción masiva); c) vende bienes de consumo de hogares por 650 y bienes de consumo intermedio comprados por sociedades del sector, ambas gravadas también por los impuestos mencionados; d) como único costo las sociedades no financieras abonan remuneraciones a los asalariados por 700 y el gobierno por 300. Dentro de estos montos el 15% se corresponde con aportes previsionales personales y patronales; e) otros egresos incluyen el pago de impuesto a las ganancias de sociedades no financieras y de hogares a gobierno por 200 en cada caso y el pago de jubilaciones y pensiones por el gobierno a hogares por 50; f) las sociedades no financieras no distribuyen utilidades; g) se estima en 120 la prestación de servicios individuales de educación y salud del gobierno; h) el único instrumento financiero utilizado para cancelar las transacciones son las cuentas a la vista en los bancos comerciales del país; i) La producción de las sociedades no financieras se realiza a precios básicos o sea descontando de los precios de venta (que excluyen el IVA) los impuestos a los productos (sólo ingresos brutos en el ejemplo).

Seguidamente se presenta el registro completo de las cuentas transacciones estimando la producción y el valor agregado a precios básicos y, con cuadros separados -para una mejor comprensión-, que

reflejan las estimaciones del ingreso disponible y el consumo final y del ingreso disponible ajustado y el consumo efectivo, introduciendo en esta última las TSE entre el gobierno y los hogares. En el SCN se incorporan ambas estimaciones en el mismo cuadro.

ANEXO 2.A - SCN2008 - CUENTAS CORRIENTES, DE CAPITAL Y FINANCIERA, A PRECIOS BÁSICOS - TRANSACCIONES DE GOBIERNO, INGRESO DISPONIBLE Y CONSUMO FINAL																
CUENTAS	Conceptos	Banco Empleos	Central Recursos	Banco Empleos	Central Recursos	Socied. No Financieras Empleos	Socied. No Financieras Recursos	Hogares Empleos	Hogares Recursos	Gobierno Empleos	Gobierno Recursos	Economía Total Empleos	Economía Total Recursos	Resto del Mundo Empleos	Resto del Mundo Recursos	Bienes y Servicios Recursos Empleos
Cta. de bs y serv. al ext.	Exportaciones															
	Importaciones															
	VBPpb						1128		0		420		1548			1548
	(T-S)p												272			272
Cuenta de producción	BCI				200				0		120		320			320
	VABpb				828				0		300		1600			
	ADKF				0				0		0		0			
	VANpb/YPbp				828				0		300		1500			
Cuenta de generación del ingreso	VANpb/YPbp						628		0		300		1600			
	Remuner. asalariados					700					300		1000			
	(T-S)p												272			
	Ingreso Medio															
	ENE						228						228			
Cuenta de asignación del ingreso primario	Remuner. asalariados								1000				1000			
	(T-S)p												272			
	ENE								228						228	
	SY1/Y1N						228		1000		272		1600			
Cuenta de distribución secundaria del ingreso	SY1/Y1N						228									
	Contribuciones sociales								180				180			
	Ingresos canónicos				200				200				400			
	Jubilaciones y pensiones								50		50		400			
	YD/YND					28			700		772		1500			
	YD/YND						28		700		772		1500			
Cuenta de uso del ingreso	Consumo								780		480		1260			1260
	AVAN/Am						28		-80				240			
CUENTAS	Conceptos	Banco Aplicaciones	Central Orígenes	Banco Aplicaciones	Central Orígenes	Socied. No Financieras Aplicaciones	Socied. No Financieras Orígenes	Hogares Aplicaciones	Hogares Orígenes	Gobierno Aplicaciones	Gobierno Orígenes	Economía Total Aplicaciones	Economía Total Orígenes	Resto del Mundo Aplicaciones	Resto del Mundo Orígenes	Bienes y Servicios Recursos Empleos
Capital	FBKF						28		0		-80		240		240	
	Saldo financiero															
Financiera	Saldo financiero						28				80		52		0	
	Depto fco a la vista						0		28		-80		52		0	

VBP pb socio fin.	
VABpb	1.200
- BCI a Gno.	100
- BCF a Gno.	50
- FBKF a Gno.	200
- Ch	650
Menos Imp. YYBB	72
VBP pb	1.128

BCI G y FBK IVA Ineludible	
BCI g	120
BCF g	60
FBK g	240
Ch	650

Consumo Gobierno	
- VBP g	420
- BCF g	60
Cg	480

Oferta	1.528
VBP pb	1.548
(T-S)p	272
- YYBB 72	
- IVA 200	

Demanda	1.528
BCI	320
Ch	780
Cg	480
FBK	240

Los registros sombreados del gobierno reflejan en el ejemplo, por un lado las cuentas de producción y generación del ingreso cuyo VBP de servicios colectivos e individuales está formado por los BCI que incluyen el 20% de IVA no deducible (100 + 20) y las remuneraciones a asalariados (300) y, por el otro, la cuenta de uso del ingreso que expone el gasto de consumo de gobierno formado por dicha producción (420) y los bienes de consumo comprados por el gobierno y entregados a hogares en el mismo estado, incluyendo también el IVA no deducible (50 + 10).

Los recursos y usos del resto de las cuentas corrientes están excluidos de dicho cálculo y reflejan el financiamiento corriente del gasto y otras erogaciones corrientes: impuestos sobre la producción: IVA e YYBB; aportes al sistema de seguridad social; impuesto a las ganancias y pago de jubilaciones a hogares; determinando el ahorro.

Los orígenes y aplicaciones de las cuentas de capital y financiera, también excluidas del cálculo, reflejan el ahorro y la FBKF (incluyendo el IVA no deducible (200 + 40) y el saldo financiero favorable (52) el cual es depositado en cuentas a la vista en entidades financieras (mayores activos financieros del gobierno).

Las sociedades no financieras reflejan una producción a precios básicos de 1.128 luego de deducir al precio de venta el impuesto a los YYBB: gobierno (350 * 0,94), hogares (650 * 0,94); sociedades (100 * 0,94). Luego, deducidos los bienes de consumo intermedio por 200 se obtiene el VA de 928, el cual luego del pago a asalariados (700) determina un excedente bruto de explotación de 228 que se traslada

a través de las sucesivas cuentas y solamente afectado por el pago de impuesto a las ganancias (200), determinan un ahorro y saldo financiero de 28 que aumenta las cuentas a la vista en las entidades.

Los hogares no realizan actividad como productores apropiándose de las remuneración de asalariados de la economía total por 1.000, incrementados en la distribución secundaria del ingreso por jubilaciones (50) y deducido por las contribuciones previsionales e impuestos a las ganancias (150 y 200), aplicando el ingreso disponible al consumo valuado a precios de comprador (780) y generando un desahorro de 80, el cual será un saldo financiero deficitario que reducirá los depósitos a la vista en los bancos.

La cuenta de la economía total refleja el VBP a precios básicos (1.548) al cual sumado el impuesto a los YYBB (72) y el IVA no deducible sobre hogares y gobierno de (130 + 70), determina la producción (y la oferta de la cuenta de bienes y servicios) valuada a precios de comprador (1.820). Deducido los insumos (320) determina el PBI pm (1.500), el cual resulta estimado también mediante los conceptos de la cuenta de generación del ingreso: remuneración de asalariados (1.000), excedente de explotación (228) e impuesto a los productos (272) . A nivel del economía total no hay cambios en el ingreso nacional y el ingreso disponible al no existir transacciones primarias o secundarias con el resto del mundo. El ahorro e inversión es de 240 y el saldo financiero es nulo al compensarse las transacciones financieras de los sectores institucionales sobre las cuentas a la vista.

En la cuenta de bienes y servicios se refleja la oferta referida a precios de comprador (1820) y su uso económico intermedio (320) y final de consumo (1.260) y FBKF (240). En este caso el PBI pm concuerda con el consumo más la FBK (1.500) al tratarse de una economía cerrada.

Seguidamente, se presenta el mismo SCN incluyendo las TSE y determinando el YDA y el CE, en las cuentas de distribución secundaria y uso del ingreso.

ANEXO 2.B - SCNNNS - CUENTAS CORRIENTES, DE CAPITAL Y FINANCIERA, A PRECIOS BÁSICOS - TRANSACCIONES DE GOBIERNO INGRESO DISPONIBLE AJUSTADO Y CONSUMO EFECTIVO

Cuentas	Conceptos	Banco	Central	Bancos	Cuales	Socied. No Financieras	Hogares	Gobierno	Economía Total	Resto del Mundo	Bienes y Servicios	
		Empleos	Recursos	Empleos	Recursos	Empleos	Recursos	Empleos	Recursos	Empleos	Recursos	
Cta. de bi. y serv. al ext.	Exportaciones											
	Importaciones											
Cuenta de producción	YBPpb						1128	0	420		1548	
	(T.S.)									272	272	
	BCI				200		0	120	320		320	
	YABpb				828		0	300	1600			
	ADKF				0		0	0	0			
Cuenta de generación del ingreso	YANpb/PBipm				828	628	0	300	1600			
	YANpb/YBipm					628	0	300	300	1800		
	Remuner. asalariados				700		0	300	1000			
	(T.S.)									272		
	Ingreso Medio											
Cuenta de asignación del ingreso primario	ENE				228				228			
	Remuner. asalariados						1.000			1000		
	(T.S.)								272			
	ENE				228					228		
	SY111N					228	1.000	272	1.500			
Cuenta de distribución secundaria del ingreso	SY111N					228	1000		272		1800	
	Contribuciones sociales						150		150			
	Impuestos cánticos				200		200		400		400	
	Subsidios y pensiones						50	50		400		
	Transf. sociales en especie						180	180		180	180	
Cuenta de uso del ingreso	YDA/YNDA				28		880	582	1500			
	YDA/YNDA				28		880	582	582	1600		
	Consumo Efectivo						960	300	1260		1260	
	YANIAM					28	-80	292	240			
	CUENTAS	Conceptos	Banco	Central	Bancos	Cuales	Socied. No Financieras	Hogares	Gobierno	Economía Total	Resto del Mundo	Bienes y Servicios
		Aplicaciones	Origenes	Aplicaciones	Origenes	Aplicaciones	Origenes	Aplicaciones	Origenes	Aplicaciones	Origenes	
Capital	FBKF					0	28	0	240	240		240
	Saldo financiero					28		-80	52	0		
	Saldo financiero						28	-80		52	0	
Financiera	Depósitos a la vista				0	28		-80	52	0		
	Transferencias sociales en especie											
	YBP o servicios individuales								120			
	C e B. consumo para hogares								80			
	Total de TSE								880			

El único cambio que se refleja en el Cuadro Anexo 2 B, es la deducción de las TSE en el gobierno y asignado como recursos a los hogares (180, producción de servicios de educación y salud 120 y compra de bienes de consumo para hogares 60), modificando el ingreso disponible de cada sector pero no el de la economía total. De igual manera se deduce del consumo de gobierno y se asigna a los hogares, determinando una nueva medida del consumo como ya se refiriera. El ahorro sectorial y el ahorro y consumo total no se ve modificado.