
MANUAL DE ESTADÍSTICAS

DE FINANZAS PÚBLICAS 2001

MATERIAL SUPLEMENTARIO

**COBERTURA Y SECTORIZACIÓN
DEL
SECTOR PÚBLICO**



**PAUL COTTERELL (EXPERTO DEL FMI)
ETHAN WEISMAN Y TOBIAS WICKENS
DICIEMBRE DE 2006**

I. Introducción	1
II. Unidades institucionales	2
A. Panorama general	2
B. Residencia	3
III. Alcance de los sectores gobierno general y público	4
A. Introducción	4
B. Determinación de los sectores gobierno general y público	5
Árbol de decisiones para determinar las unidades del gobierno y otras unidades públicas	5
Determinación del control	6
Productor de mercado o no de mercado	7
Alcance, cobertura y coherencia	10
IV. Componentes del sector gobierno general	11
A. Tipos de entidades del gobierno general	11
Entidades presupuestarias	11
Unidades de la seguridad social	12
Instituciones sin fines de lucro	12
Otras entidades extrapresupuestarias	13
B. Subsectorización del sector gobierno general	13
Subsector gobierno central	14
Subsector gobierno estatal	15
Subsector gobierno local	15
Subsector seguridad social	16
V. Corporaciones públicas	16
A. Corporaciones públicas financieras	16
Banco central	16
Otras corporaciones de depósito	17
Corporaciones de seguros y cajas de pensiones	17
Otros intermediarios financieros	17
Auxiliares financieros	17
B. Corporaciones públicas no financieras	17
C. Subsectorización del sector público	18
VI. Ilustración del árbol de decisiones de sectorización	18
A. Ministerio o departamento del gobierno	18
B. Consorcio de transporte para el gobierno	19
C. Consorcio de transporte para una corporación pública	19
D. Tienda de museo	19
E. Universidad constituida como institución sin fines de lucro	20
F. Operaciones conjuntas	20

Gráfico 1: El sector público y su relación con otros sectores institucionales.....	5
Gráfico 2: Sectorización de las entidades públicas.....	8
Anexo 1: Consideraciones para determinar el control	21
Anexo 2: Distinción entre mercado y no de mercado: La noción de los precios económicamente significativos	25

Resumen

La aplicación de una política fiscal sólida depende de estadísticas fiscales de alta calidad, cuyas características básicas son la cobertura y la sectorización. Al desagregar la economía en varios sectores y subsectores pueden observarse interacciones entre las distintas partes de la economía que tienen que cuantificarse y analizarse a fin de formular políticas. Concretamente, para formular, ejecutar y supervisar la política fiscal, los analistas necesitan información sobre el gobierno y sus empresas públicas.

Por motivos prácticos, en el sector del gobierno general se separan las actividades no de mercado del gobierno de las actividades del resto de la economía, porque las facultades, la motivación y las funciones del gobierno son diferentes de las de otros sectores. La información sobre el sector público global también es útil porque, para cumplir los objetivos de política pública, el gobierno suele depender del funcionamiento de las corporaciones públicas (por ejemplo, ferrocarriles, aerolíneas, empresas de servicios públicos y corporaciones públicas financieras).

El gobierno de cada país puede estructurar el sector público a su manera. Por ejemplo, un gobierno puede optar por proporcionar servicios hospitalarios directamente, otro podría proporcionarlos mediante corporaciones públicas, un tercero podría asignar la responsabilidad al sector privado, y otro incluso podría elegir una combinación de estas opciones. Por lo tanto, comprender la cobertura del gobierno y de las corporaciones públicas que están bajo su control es importante no solo para analizar las finanzas nacionales sino también para comparar la economía de los países.

En este documento se describen los ámbitos que abarcan los sectores gobierno general y público, y se analizan en cierto detalle sus componentes. Para determinar las unidades del sector gobierno y de otros sectores se presenta un árbol de decisiones que se basa en dos preguntas fundamentales: i) ¿Quién controla la unidad? y ii) ¿Se trata de un productor de mercado o no de mercado? Para ilustrar el uso del árbol de decisiones se recurre a dos ejemplos. Se adjuntan asimismo dos anexos: en el anexo 1 se enumeran los factores que se deben considerar a la hora de determinar el control, y en el anexo 2 se establece la división entre mercado y no de mercado.

Basándose en el material elaborado durante la revisión del *Sistema de Cuentas Nacionales 1993*, en este documento se amplía el análisis de cobertura del *Manual de estadísticas de finanzas públicas 2001*.

Cobertura y sectorización del sector público¹

El objeto de esta nota suplementaria es orientar a los compiladores y usuarios de las estadísticas fiscales con respecto a la cobertura y la sectorización adecuadas de las entidades del sector público de acuerdo con las recomendaciones del Manual de estadísticas de finanzas públicas 2001 (MEFP 2001).

I. INTRODUCCIÓN

La aplicación de una política fiscal sólida depende de estadísticas fiscales de alta calidad, cuyas características básicas son la cobertura y la sectorización. Al desagregar la economía en varios sectores y subsectores pueden observarse interacciones entre las distintas partes de la economía que tienen que cuantificarse y analizarse a fin de formular políticas. Concretamente, para formular, ejecutar y supervisar la política fiscal, los analistas necesitan información sobre el gobierno y sus empresas públicas.

Por motivos prácticos, en el sector del gobierno general se separan las actividades no de mercado del gobierno de las actividades del resto de la economía, porque las facultades, la motivación y las funciones del gobierno son diferentes de las de otros sectores. Los gobiernos tienen facultades que les permiten imponer medidas obligatorias para elevar los impuestos y otros gravámenes obligatorios y para promulgar leyes que afectan el comportamiento de otras unidades económicas. Los gobiernos asimismo establecen el marco normativo en el que funcionan otras unidades. Su principal afán es proporcionar bienes y servicios, no elevar al máximo las utilidades. Las principales actividades económicas del gobierno son:

- Asumir la responsabilidad de proporcionar a la comunidad bienes y servicios no de mercado, ya sea para consumo colectivo (administración pública, defensa y policía) o individual (educación, salud, vivienda y servicios culturales).
- Redistribuir el ingreso y la riqueza mediante pagos de transferencia (impuestos o prestaciones sociales).

La información sobre el sector público global también es útil porque, para cumplir los objetivos de política pública, el gobierno suele depender del funcionamiento de las corporaciones públicas (por ejemplo, ferrocarriles, aerolíneas, empresas de servicios públicos y corporaciones públicas financieras). A tales fines, el gobierno puede pedir a las corporaciones que presten servicios a sectores de la economía que de otra manera quedarían desatendidos o puede establecer subsidios para los precios, como los préstamos con tasas bajas de interés. Por este motivo, las operaciones de la corporación pública dejan utilidades reducidas o pérdidas. Este tipo de operaciones de política pública se conocen como actividades cuasifiscales.

¹ En esta nota se abordan directa y únicamente las cuestiones que afectan la consolidación de unidades institucionales en el sector del gobierno general. En el *MEFP 2001* también se recomienda compilar datos correspondientes a grupos más amplios del sector público, como el sector público no financiero, el sector público no monetario y el sector público global. Estos grupos, que están sujetos a principios de consolidación similares, se analizarán en un documento aparte.

Los datos fiscales pueden compilarse por separado en el caso de los subsectores del gobierno general (gobierno central —fondos presupuestarios, extrapresupuestarios y de seguridad social—, gobiernos estatales y gobiernos locales). El sector público en su totalidad comprende el gobierno general y los subsectores de las corporaciones públicas no financieras y financieras (incluido el banco central). Estos subsectores pueden formar diversos conjuntos útiles de datos fiscales; por ejemplo, gobierno central consolidado, gobierno general consolidado, sector público no financiero consolidado, sector público no monetario consolidado (es decir, excluido el banco central) y sector público consolidado.

El gobierno de cada país puede estructurar el sector público a su propia manera. Por ejemplo, un gobierno puede optar por proporcionar servicios hospitalarios directamente, otro podría proporcionarlos mediante corporaciones públicas, un tercero podría asignar la responsabilidad al sector privado, y otro incluso podría elegir una combinación de estas opciones. Por lo tanto, comprender la cobertura del gobierno y de las corporaciones públicas que están bajo su control es importante no solo para analizar las finanzas nacionales sino también para comparar la economía de los países.

Para comprender de manera uniforme la cobertura de las estadísticas fiscales que se recomienda en el *MEFP 2001*, la nota suplementaria comienza con una breve descripción, en la sección II, de los componentes básicos que constituyen la economía interna. En la sección III se describe el alcance de los sectores gobierno general y público. Se presenta un árbol de decisiones para determinar las unidades del gobierno y otras unidades del sector público a partir de dos preguntas fundamentales: i) ¿Quién controla la unidad? y ii) ¿Es un productor de mercado o no de mercado? En la sección IV se examinan en cierto detalle los componentes del sector gobierno general, y en la sección V se aborda el tema de las corporaciones públicas. En la sección VI se ilustra el uso del árbol de decisiones con ejemplos. Por último, se adjuntan dos anexos: en el anexo 1 se enumeran los factores que se deben considerar a la hora de determinar el control, y en el anexo 2 se establece la división entre mercado y no de mercado.

II. UNIDADES INSTITUCIONALES

A. Panorama general

El componente fundamental de las estadísticas macroeconómicas es la unidad institucional. La información sobre las actividades económicas que realiza la unidad institucional se presenta y se combina en forma de estadísticas. Una unidad institucional se define como *una entidad económica que tiene capacidad, por derecho propio, de poseer activos, contraer en pasivos y realizar actividades económicas y transacciones con otras entidades*. En otras palabras, una unidad institucional es aquella que puede tomar por cuenta propia decisiones económicas de las que es directamente responsable. En particular, una unidad institucional es la que tiene capacidad para poseer activos y contraer pasivos en nombre propio, y con respecto a la cual existe un conjunto completo de cuentas (incluido un balance general), o bien resulta posible y significativo elaborar un conjunto completo de cuentas.

Son dos los tipos principales de entidades que pueden considerarse unidades institucionales: a) los hogares y b) las entidades jurídicas y sociales, cuya existencia se reconoce independientemente de las personas u otras entidades a las que pueden pertenecer o por las cuales pueden ser controladas. En el caso de hogares integrados por varias personas, cada uno de los integrantes no se considera una unidad institucional independiente porque es posible poseer varios activos y contraer pasivos en forma conjunta, además de que a menudo los ingresos de los integrantes se combinan y las decisiones relativas al gasto se toman en forma colectiva. En el segundo tipo de unidad —las entidades jurídicas o sociales— están comprendidas las corporaciones, las instituciones sin fines de lucro y las unidades

gubernamentales. Las corporaciones producen bienes y servicios para el mercado y pueden ser fuente de utilidades para sus propietarios, en tanto que las unidades gubernamentales producen principalmente bienes y servicios no de mercado. Las instituciones sin fines de lucro (ISFL) pueden dedicarse a la producción de mercado o no de mercado, pero no pueden ser fuente de utilidades para sus propietarios².

Algunas entidades no constituidas como corporaciones que pertenecen a las categorías de hogares o unidades gubernamentales pueden producir bienes y servicios de mercado en forma muy parecida a las corporaciones. Si tienen un conjunto completo de cuentas, o si resulta posible y significativo elaborar un conjunto completo de cuentas, se las considera cuasicorporaciones y se las trata como corporaciones.

B. Residencia

Todas las estadísticas macroeconómicas se relacionan con una *economía*, la cual incluye todas sus unidades institucionales residentes. El término residente se utiliza para denominar a las unidades institucionales que tienen un lazo más estrecho con el territorio económico de un país que con el de otro. Las unidades que no son residentes de una economía determinada son residentes del resto del mundo y se las denomina no residentes. La residencia no depende de la nacionalidad ni de la denominación de la moneda, sino del lugar en donde se encuentra el centro de interés económico de una unidad.

El territorio económico de un país abarca el territorio geográfico administrado por un gobierno. Dentro de dicho territorio, las personas, los bienes y el capital circulan en forma libre. Incluye el espacio aéreo, la aguas territoriales y la plataforma continental situada bajo aguas internacionales sobre las que el país tiene derechos exclusivos o sobre las que tiene o reclama tener jurisdicción con respecto a su explotación económica. De igual manera, incluye enclaves territoriales en el resto del mundo, tales como embajadas, consulados y bases militares.

Se dice que una unidad institucional tiene un centro de interés económico dentro de un país cuando existe algún lugar —vivienda, lugar de producción u otro tipo de instalación— dentro del territorio económico del país en la cual dicha unidad realiza actividades económicas a una escala significativa, sea indefinidamente o durante un período definido pero prolongado. Por lo general, dicho período tiene una duración de un año.

Todas las unidades del gobierno general (en los niveles central, estatal y local) se consideran residentes del país aun cuando realizan actividades en el extranjero. Por lo tanto, las embajadas, los consulados, las bases militares y cualquier otra unidad del gobierno general ubicada en el extranjero se consideran residentes del país de origen, al igual que los nacionales asignados a dichos organismos. Por el contrario, las embajadas y los consulados de un gobierno extranjero en un país anfitrión son considerados como no residentes, al igual que el personal que no haya sido contratado en el lugar. Lo mismo sucede con los organismos internacionales integrados por gobiernos, los cuales son considerados como no residentes del país en el que se encuentran. Sin embargo, la residencia del

² Los productores de mercado venden la totalidad o la mayor parte de su producción a precios económicamente significativos (es decir, a precios que influyen en forma importante en las cantidades que los productores están dispuestos a suministrar o los compradores a adquirir). Los productores no de mercado suministran la totalidad o la mayor parte de su producción gratuitamente o a precios económicamente no significativos.

personal de un organismo internacional se determina de conformidad con los criterios aplicados a otros hogares ubicados en el país.

Una corporación (privada o pública) es residente de un país (territorio económico) cuando tiene un nivel de producción significativo en dicho país o cuando posee terrenos o edificios en el mismo, aun cuando la corporación sea de propiedad parcial o total de no residentes. Por lo tanto, una sucursal o filial de una corporación extranjera ubicada en un determinado país se considera residente de dicho país. Por el contrario, las sucursales y filiales extranjeras de corporaciones residentes se consideran no residentes. Las empresas extranjeras son residentes de la economía en la que están ubicadas, independientemente de que se encuentren en zonas especiales de exención de aduanas y otras reglamentaciones.

III. ALCANCE DE LOS SECTORES GOBIERNO GENERAL Y PÚBLICO

A. Introducción

Las unidades institucionales están agrupadas en cinco sectores institucionales de la economía, mutuamente excluyentes, de conformidad con sus diferentes objetivos económicos, funciones y comportamiento:

- Sector gobierno general.
- Sector de corporaciones financieras.
- Sector de corporaciones no financieras.
- Sector de instituciones sin fines de lucro que sirven a los hogares (ISFLSH).
- Sector de hogares

El sector gobierno general abarca las unidades del gobierno general que no son tratadas como cuasicorporaciones y las ISFL no de mercado que son controladas por unidades gubernamentales. Los dos sectores corporativos incluyen las corporaciones, las cuasicorporaciones y las ISFL que son productores de mercado. El sector de las ISFLSH abarca las ISFL no de mercado que no son controladas por el gobierno. El sector de hogares incluye hogares y sus empresas no constituidas como sociedades que no son tratadas como cuasicorporaciones.

El sector público comprende el sector del gobierno general y todas las corporaciones públicas. En el gráfico 1 se muestra la relación que existe entre el sector público y los demás sectores institucionales que conforman una economía.

Antes de elaborar las cuentas de los sectores gobierno general y público es necesario aclarar la distinción entre sector público y sector privado, y, posteriormente, dentro del sector público, separar las unidades gubernamentales de otras unidades del sector público.

La diferencia entre el sector público y el sector privado radica en quién controla la unidad. El sector público consta de unidades públicas, que son unidades institucionales que a su vez son unidades gubernamentales o que están controladas, directa o indirectamente, por una o más unidades gubernamentales. El sector privado comprende unidades institucionales que no están controladas por el gobierno.

GRÁFICO 1. EL SECTOR PÚBLICO Y SU RELACIÓN CON OTROS SECTORES INSTITUCIONALES

SECTOR GOBIERNO GENERAL	SECTOR DE CORPORACIONES FINANCIERAS	SECTOR DE CORPORACIONES NO FINANCIERAS	SECTOR DE INSTITUCIONES SIN FINES DE LUCRO QUE SIRVEN A LOS HOGARES	SECTOR DE HOGARES
PÚBLICO	PÚBLICO	PÚBLICO	PRIVADO	PRIVADO
	PRIVADO	PRIVADO		

La distinción entre el sector gobierno general y el resto del sector público se debe a la diferencia que existe entre los productores de mercado y no de mercado. Una unidad del gobierno general es un tipo particular de productor no de mercado; es decir, aquel que recibe financiamiento, directa o indirectamente, a través de los impuestos o de las contribuciones sociales obligatorias. Entre las unidades del sector gobierno general también se incluyen las instituciones sin fines de lucro que son productoras no de mercado y que son controladas por el gobierno u otras unidades públicas. Por lo tanto, el sector gobierno general puede definirse como el conjunto de todas las unidades institucionales públicas que son productoras no de mercado. No obstante, cabe señalar que es totalmente posible que un productor no de mercado tenga como actividad secundaria la producción de mercado. Por otro lado, si la mayoría o la totalidad de la producción de una unidad pública es de mercado, entonces, la unidad es un productor de mercado y se convierte en una corporación pública; y es, además, un miembro del sector de corporaciones financieras o del sector de corporaciones no financieras.

Por lo tanto, los factores determinantes de la composición del sector gobierno general y del sector público son:

- Lo que constituye el control de una unidad institucional.
- La distinción entre productores de mercado y no de mercado.

Estos temas se abordan en las siguientes secciones.

B. Determinación de los sectores gobierno general y público

Árbol de decisiones para determinar las unidades del gobierno y otras unidades públicas

El punto de partida para sectorizar una economía es determinar la residencia de las entidades que operan en la misma. Es necesario aplicar la siguiente metodología a cada entidad residente:

- Determinar si la entidad constituye una unidad institucional; es decir, ¿es, por derecho propio, capaz de poseer activos, contraer en pasivos y realizar actividades económicas y transacciones con otras entidades? Si la respuesta es negativa, la entidad debe tener la misma clasificación que la unidad que la controla.
- Determinar si la unidad institucional pertenece al sector privado o al sector público. Ello implica determinar si la unidad es del gobierno o si es controlada por una unidad de este o por una corporación pública. De ser así, se trata de una unidad pública y es parte del sector público. En caso contrario, es parte del sector privado.
- Determinar si cada unidad del sector público es un productor de mercado o no de mercado; es decir, ¿vende la totalidad o la mayor parte de su producción a precios económicamente significativos?
 - Si es un productor de mercado, debe clasificarse como una corporación pública.
 - Si es un productor no de mercado, es necesario determinar si la unidad realiza alguna actividad característica de las unidades no constituidas como sociedades por la cual debe ser considerada como una cuasicorporación.
 - De ser así, la cuasicorporación debe ser clasificada como una corporación pública.
 - En caso contrario, la unidad es una unidad del gobierno general y debe tener la misma clasificación que este sector.
- Para cada corporación pública (y cada cuasicorporación pública), determinar si proporciona servicios financieros.
 - Si los proporciona, se trata de una corporación pública financiera.
 - En caso contrario, se trata de una corporación pública no financiera.

En el gráfico 2 se presenta, en forma de árbol de decisiones, el procedimiento para evaluar las entidades en una economía y agruparlas dentro o fuera del sector público y sus subsectores. Más adelante se presentan detalles del árbol de decisiones.

Determinación del control

Un paso crucial en el árbol de decisiones es determinar si una unidad institucional pertenece al sector público o al privado. La decisión de asignar una unidad a cualquiera de estos sectores depende del hecho de que la unidad en sí misma sea o no una unidad del gobierno, o de que el gobierno la controle directamente (o indirectamente a través de otra unidad pública).

Las unidades gubernamentales son entidades jurídicas establecidas mediante procesos políticos, que tienen autoridad legislativa, judicial o ejecutiva sobre las unidades institucionales presentes en determinada área. Según se explica más adelante en la sección IV, existen muchas entidades gubernamentales que no son unidades institucionales independientes, pero que forman parte de una unidad institucional presupuestaria primaria. De igual manera, es posible que algunas entidades extrapresupuestarias no sean unidades institucionales. Para ser considerada una unidad institucional, la entidad del gobierno debe satisfacer los criterios generales, mencionados anteriormente, de una unidad institucional; a saber: tener control sobre sus propios fondos y tener capacidad para poseer activos y contraer pasivos por cuenta propia.

El control gubernamental puede ejercerse a través de medios tales como: 1) la participación mayoritaria del gobierno en el capital (o control similar mediante empresas tenedoras de acciones); 2) el nombramiento de miembros del directorio ejecutivo o de la gerencia; 3) la participación directa de funcionarios del gobierno en estas instituciones controladoras, o 4) el reservar el poder de toma de decisiones sobre operaciones, inversiones o financiamiento a los funcionarios del gobierno (como puede ser el ministro de Hacienda). Cualquiera de estos medios, en forma aislada o conjunta, podría ser suficiente para reconocer el control del gobierno sobre la producción y otras decisiones relativas a las operaciones, las inversiones o el financiamiento de la entidad. Sin embargo, la mera regulación de una actividad no constituye en sí misma control, sobre todo si las unidades del sector público y privado participan en dicha actividad. En el anexo 1 se presenta más información sobre los factores que deben considerarse a la hora de determinar quién ejerce el control sobre una unidad³.

Productor de mercado o no de mercado

El segundo paso fundamental en el árbol de decisiones es determinar si la unidad es un productor de mercado o no de mercado. Antes que nada, es necesario determinar si la unidad vende productos o servicios al público en general:

- Si no vende ningún producto o servicio, entonces se trata de un productor no de mercado y pertenece al sector gobierno general.
- Si vende todos sus productos o servicios solo a la casa matriz o a otras unidades gubernamentales (es decir, solo proporciona servicios auxiliares como transporte, comercialización o teneduría de libros), entonces se trata de una unidad auxiliar y debe ser incluida en la casa matriz⁴.

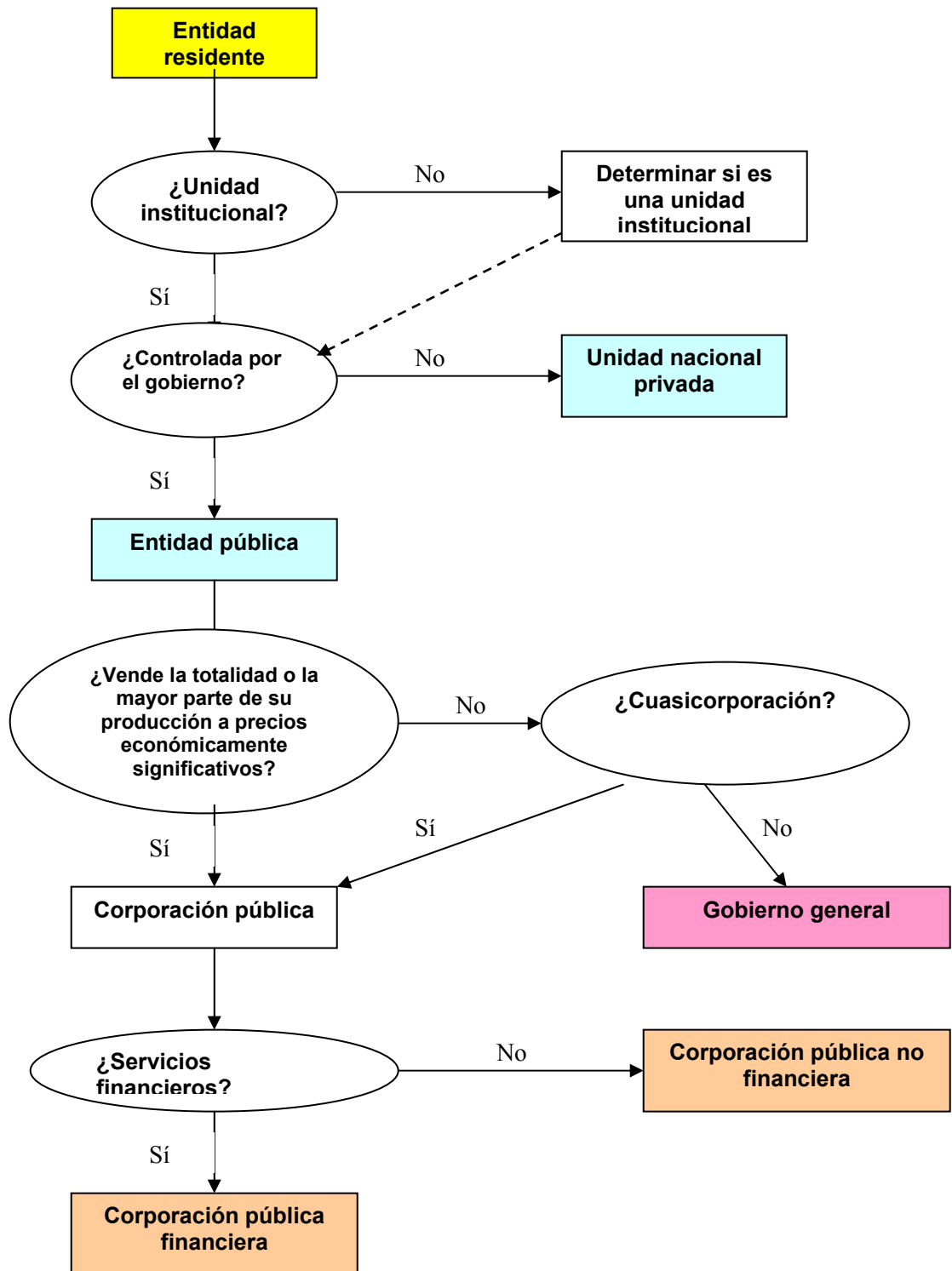
Por otra parte, si la entidad vende bienes y servicios al público en general, es necesario responder a otra pregunta: ¿Vende la totalidad o la mayor parte de sus productos a precios económicamente significativos? Esta pregunta tiene dos aspectos: por un lado, si parte del producto se vende a precios económicamente significativos y, de ser así, qué proporción del producto se vende a esos precios. Estos dos elementos se analizan en forma separada.

Los *precios económicamente significativos* son los que influyen en forma importante en las cantidades que los productores están dispuestos a suministrar y los compradores a adquirir. En la práctica, podría ser difícil determinar lo que constituye un precio económicamente significativo, y para hacerlo quizá sea necesario realizar una consulta amplia. En términos generales, los precios son económicamente significativos si mueven el mercado de estos bienes y servicios hacia el equilibrio entre la oferta y la demanda; es decir, si afectan el comportamiento del mercado. En el anexo 2 se proporciona más información sobre este tema.

³ Anteriormente, para que una ISFL no de mercado fuera considerada como una unidad del gobierno general, esta debía ser controlada y financiada principalmente por el gobierno. En la actualidad, se considera que el criterio de financiamiento es uno de los indicadores de control.

⁴ Es probable que uno de los resultados de la revisión del *Sistema de Cuentas Nacionales* sea un cambio del trato que se da a las corporaciones auxiliares que cumplen los criterios para ser consideradas unidades institucionales. En consecuencia, serán tratadas como unidades institucionales independientes y tendrán su propia clasificación. Los establecimientos auxiliares seguirán clasificándose con las unidades institucionales a las que pertenecen.

GRÁFICO 2. SECTORIZACIÓN DE LAS ENTIDADES PÚBLICAS (GOBIERNO GENERAL O CORPORACIONES PÚBLICAS)



Si la totalidad o la mayor parte de los productos de una unidad institucional se venden a precios económicamente significativos, entonces la unidad es un productor de mercado y se clasifica como una corporación pública.

El caso de las unidades que realizan actividades financieras merece especial atención. En algunos casos, las instituciones financieras cobran directamente por sus servicios, y estos cobros representan el precio de sus servicios. Sin embargo, en el caso de la intermediación financiera, la institución cobra indirectamente una comisión a través del diferencial de tasas de interés. La intermediación financiera es considerada una actividad de mercado, y los intermediarios financieros se clasifican en el sector de las corporaciones financieras. No obstante, una característica importante es que el intermediario financiero no actúa simplemente como un agente de otras unidades institucionales sino que asume el riesgo de contraer pasivos por su propia cuenta. En este contexto, si una unidad financiera pública no se arriesga contrayendo pasivos por su propia cuenta, no puede ser considerada como un intermediario financiero y deberá clasificarse en el sector del gobierno general y no en el sector de corporaciones financieras.

Un ejemplo particular de estas características del riesgo financiero se aplica a la actividad reestructuradora de las unidades públicas. Esta actividad puede estar relacionada con la reestructuración del sector público (como por ejemplo una privatización) o con la remoción contable de activos deteriorados (como en el caso de una crisis bancaria). En cualquier caso, si la entidad reestructuradora solo aplica la política del gobierno y no asume ningún riesgo en la transformación de los instrumentos financieros relacionados con la reestructuración, se considera que dicha entidad es una unidad no de mercado y que forma parte del sector gobierno general. En cambio, si la entidad reestructuradora asume un riesgo en la transformación, se la trata como una corporación financiera pública.

Las entidades con fines específicos (también conocidas como EFE o unidades creadas para fines específicos) se establecen para realizar actividades directamente relacionadas con un propósito específico. Suelen dedicarse a actividades como gestión de activos, servicios de gestión de tesorería, fideicomisos, sociedades públicas y privadas y programas de titulización. La mayoría de las EFE tienen pocos empleados o presencia física, o carecen de ambas cosas. El *SCN 1993* no es claro en cuanto a la forma en que deben tratarse las EFE, pero se puede deducir que se consideran corporaciones auxiliares que prestan servicios a otras corporaciones, al gobierno o a los hogares. Como tales, no deberían tratarse como unidades institucionales independientes. Así es como se las trata en el *Manual de estadísticas monetarias y financieras*. Sin embargo, es probable que en la revisión del *Sistema de Cuentas Nacionales* se recomiende que sean consideradas como unidades institucionales y que sean clasificadas conforme a los diferentes sectores de la economía, al igual que otras unidades institucionales⁵.

*Si la mayor parte de la producción de la unidad **no** se vende a precios económicamente significativos, entonces la unidad es un productor no de mercado. Sin embargo, cabe recordar que un productor no de mercado puede vender parte de su producción a precios económicamente significativos. Si esto ocurre, debe hacerse una pregunta más: ¿La entidad que vende su producción es una cuasicorporación o un*

⁵ Si un gobierno establece una entidad con fines específicos (EFE) en el extranjero, esta se considera una unidad institucional no residente. Como tal, la EFE no es parte de la economía nacional y deben tomarse medidas para garantizar que los saldos y flujos entre el gobierno y la EFE estén representados como es debido.

establecimiento de mercado de una unidad del gobierno general? Esta puede ser una de las cuestiones más difíciles de resolver cuando se hace una clasificación de las distintas partes que componen el sector público.

Cuasicorporaciones: Un establecimiento del gobierno o un grupo de establecimientos dedicados a un mismo tipo de producción, bajo una gestión común, deben ser tratados como una cuasicorporación:

- Si cobra por su producto un precio económicamente significativo.
- Si funciona y es administrado de manera similar a una corporación.
- Si tiene un conjunto completo de cuentas en el cual su saldo operativo, sus recursos propios y sus activos y pasivos están claramente identificados y medidos, o si es posible elaborar dicho conjunto de cuentas.

Lo que se pretende con el concepto de cuasicorporación es separar de sus propietarios las empresas no constituidas como corporación que debido a su grado de autonomía e independencia se comportan como corporaciones. Si funcionan como corporaciones, deben conservar un conjunto completo de cuentas. De hecho, la existencia real o potencial de un conjunto completo de cuentas en el que se incluya un balance general de la empresa es una condición necesaria para que esta sea tratada como una cuasicorporación. Caso contrario, no sería posible, desde un punto de vista contable, distinguir a la cuasicorporación de su propietario.

Para poder tratar a la empresa como cuasicorporación, el gobierno debe concederle a la gerencia un grado suficiente de discrecionalidad con respecto a la gestión del proceso de producción y al uso de sus fondos. Las cuasicorporaciones del gobierno deben tener la capacidad de mantener sus propios fondos para operaciones y crédito, y de financiar una parte o la totalidad de su formación de capital mediante recursos propios, reservas para depreciación u obteniendo préstamos. Los flujos de ingresos y de capital entre las cuasicorporaciones y el gobierno deben ser fáciles de identificar aunque las primeras no sean entidades jurídicas independientes.

Por lo tanto, las cuasicorporaciones son empresas que no están constituidas como corporaciones pero que funcionan como si lo fueran. La diferencia entre una corporación y una cuasicorporación radica principalmente en el hecho de que la primera está constituida en sociedad. Las cuasicorporaciones son tratadas como unidades institucionales independientes de las unidades a las que pertenecen jurídicamente. Así pues, las cuasicorporaciones que son propiedad de unidades gubernamentales están agrupadas con las corporaciones en los sectores de corporaciones financieras o no financieras.

Los establecimientos de mercado de una unidad del gobierno general que no puedan ser tratados como cuasicorporaciones no dejan de ser componentes del gobierno general. Sus ventas representan una actividad secundaria de la unidad del gobierno general (por ejemplo, cuando las autoridades encargadas de la protección de los recursos naturales realizan una venta de camisetas en un parque público). Deben identificarse en forma independiente a efectos de las cuentas nacionales.

Alcance, cobertura y coherencia

El resultado de esta sectorización debe ser una lista única de unidades institucionales del sector público que sea idéntica a la que utilizan los compiladores de las cuentas nacionales de toda una economía. La lista de las unidades que componen el sector público, por subsector, debe compilarse y actualizarse por lo menos una vez al año. Aunque esta tarea se asigne a un organismo en particular, todos los organismos que recopilen estadísticas macroeconómicas deben utilizar la misma lista. El uso de una

lista de sectorización uniforme entre los distintos organismos hará más coherentes las estadísticas macroeconómicas de un país.

Esta lista proporciona información sobre el alcance del sector público. Además, los compiladores de estadísticas de las finanzas públicas deben proporcionar información sobre la cobertura real de estas unidades. Por ejemplo, en los cuadros del anuario de estadísticas de finanzas públicas del FMI (*Government Finance Statistics Yearbook*) se proporciona información sobre el alcance y la cobertura de los países que se incluyen en dicha publicación.

Es igualmente importante que la sectorización tenga cierta continuidad a lo largo del tiempo. Si bien se recomienda una revisión periódica de la sectorización, la definición de cada nivel del sector público debería permanecer estable. Por ejemplo, sería problemático pasar una unidad del gobierno general al sector de las corporaciones públicas no financieras en un año determinado y revertirla uno o dos años más tarde. Por supuesto, si el gobierno lleva a cabo un programa de privatización o reforma el funcionamiento de sus organismos, entonces estos cambios deben verse reflejados en la lista cuando ocurran.

IV. COMPONENTES DEL SECTOR GOBIERNO GENERAL

A. Tipos de entidades del gobierno general

Una unidad gubernamental es una unidad pública cuyo producto es principalmente no de mercado. Toda unidad institucional que esencialmente participa en la redistribución del ingreso y la riqueza debe considerarse una unidad del gobierno. Una característica importante de las unidades del gobierno es que se financian principalmente mediante la recaudación de impuestos, contribuciones sociales obligatorias o transferencias que reciben de otras unidades del gobierno pertenecientes a otros sectores.

Por lo general, existen cuatro tipos de entidades del gobierno general: presupuestarias, unidades de la seguridad social, ISFL y otras entidades extrapresupuestarias.

Entidades presupuestarias

Todos los países tienen unidades presupuestarias primarias. Estas son unidades institucionales importantes del sector gobierno general en términos de su tamaño y facultades, en especial la facultad que les permite ejercer control sobre muchas otras unidades. A nivel del gobierno central, constituyen una sola unidad que abarca las actividades fundamentales de los poderes nacionales del ejecutivo, legislativo y judicial. El ministerio de Hacienda, o su equivalente, regula y tiene normalmente autoridad sobre su ingreso al igual que su gasto por medio de un presupuesto general aprobado por la asamblea legislativa⁶. La mayoría de los ministerios, departamentos, organismos, oficinas, comisiones, autoridades judiciales, órganos legislativos y demás entidades del gobierno central no son unidades institucionales separadas, sino que forman parte de esta unidad presupuestaria primaria del gobierno central debido a que cada una, por lo general, no tiene capacidad, por derecho propio, de poseer

⁶ Estas unidades suelen denominarse cuenta del gobierno nacional o presupuesto principal.

activos, contraer pasivos o realizar transacciones⁷. Si existen gobiernos estatales o locales, como se define en la subsección IV. B., entonces es probable que cada uno de estos gobiernos tenga también una unidad presupuestaria gubernamental primaria que abarque sus principales poderes ejecutivo, legislativo y judicial.

Unidades de la seguridad social

Una unidad de la seguridad social es un tipo particular de unidad gubernamental que se dedica a operar uno o varios sistemas de seguridad social. Los sistemas de seguridad social son una forma de protección social que supone el pago de contribuciones obligatorias y cubre a toda o a una gran parte de la población total. La contribución social se distingue de un impuesto por el hecho de que le asegura al contribuyente (o a sus dependientes) el derecho a recibir las prestaciones que otorga el sistema. En cambio, las contribuciones obligatorias asignadas a las prestaciones sociales, pero que no garantizan el derecho a recibir prestaciones, son impuestos. Una unidad de seguridad social debe cumplir con los requisitos generales de una unidad institucional. Es decir, debe estar organizada por separado de las otras actividades de las unidades gubernamentales, mantener sus activos y pasivos por separado y realizar transacciones financieras por cuenta propia.

En su calidad de empleadores, los gobiernos pueden establecer sistemas de seguro social exclusivos para sus empleados. En términos generales, hay tres tipos de sistemas de empleadores: los gestionados mediante empresas de seguros, los gestionados por el gobierno como un fondo autónomo y los gestionados por el gobierno como un fondo no autónomo. Tales sistemas no son seguridad social. Las empresas de seguros se clasificarían como corporaciones financieras (ya sea públicas o privadas según el control), los fondos de pensiones autónomos serían tratados como corporaciones financieras privadas (sobre la base de que los empleados son los beneficiarios y de que el gobierno participa en calidad de fiduciario o fideicomisario) y los fondos no autónomos se clasificarían en el sector gobierno general.

Instituciones sin fines de lucro

Una institución sin fines de lucro (ISFL) es una entidad jurídica o social creada para producir bienes y servicios, pero cuya condición no le permite ser una fuente de ingreso, utilidades o cualquier otra ganancia financiera para las unidades que las establecen, las controlan y, sobre todo, las financian.

Las ISFL que son productores no de mercado y están controladas por un gobierno son unidades del sector gobierno general. Aunque desde un punto de vista jurídico puedan establecerse para ser independientes del gobierno, se considera que llevan adelante políticas gubernamentales y son efectivamente parte del gobierno. Los gobiernos pueden optar por recurrir a ISFL en lugar de a organismos gubernamentales para llevar adelante determinadas políticas gubernamentales debido a que las ISFL pueden considerarse independientes, objetivas y ajenas a presiones políticas. Por ejemplo, las actividades de investigación y desarrollo y el establecimiento y mantenimiento de normas en campos como la salud, la seguridad, el medio ambiente y la educación son esferas en que las ISFL pueden ser más efectivas que los organismos gubernamentales.

⁷ En la mayoría de los países que utilizan el sistema contable francés, la distinción entre presupuestario y extrapresupuestario depende de las operaciones y no de las entidades. El término “presupuestario” se refiere a las operaciones de la Tesorería, y puede incluir ciertas operaciones de entidades extrapresupuestarias y excluir ciertas operaciones de entidades presupuestarias.

Las ISFL que son productores de mercado y que están controladas por el gobierno se clasifican como corporaciones públicas. Por ejemplo, las escuelas, las universidades, los hospitales, las clínicas, etc. constituidas como ISFL serían consideradas como productores de mercado cuando cobran por sus servicios una cantidad que se basa en sus costos de producción y que es lo suficientemente alta como para afectar en forma significativa la demanda de esos servicios.

Otras entidades extrapresupuestarias

Las entidades del gobierno general que cuentan con presupuestos individuales que no están plenamente cubiertas por el presupuesto general se consideran entidades gubernamentales extrapresupuestarias. Estas entidades operan bajo la autoridad del gobierno central, estatal o local. Suelen tener sus propias fuentes de ingreso, que pueden complementarse con donaciones (transferencias) del presupuesto general o de otras fuentes, y disponen de discrecionalidad para determinar el volumen y la composición de su gasto. Tales entidades suelen ser establecidas para llevar a cabo funciones específicas, como la construcción de carreteras o la producción no de mercado de servicios de salud o educativos. Los sistemas presupuestarios varían mucho de un país a otro y los términos que se utilizan para describir a estas entidades son diversos, pero el más común es entidades extrapresupuestarias.

La amplia variedad de entidades extrapresupuestarias obedece a la diversidad de las prácticas de los países con respecto a la cobertura del presupuesto general del gobierno central, estatal o local. Otros mecanismos institucionales, como el grado de autonomía y financiamiento de estas entidades, también contribuyen a la diversidad. Desde la perspectiva de la transparencia, lo conveniente es incluir en el presupuesto general a tantas entidades extrapresupuestarias como sea posible.

Las entidades extrapresupuestarias se clasifican dentro del sector gobierno general en la medida en que son productores no de mercado y que están controladas por otra unidad gubernamental. En especial, se las clasifica con el nivel de gobierno que las controla (véase la siguiente sección). Al mismo tiempo, puede haber entidades extrapresupuestarias en cualquier nivel del gobierno que son productores de mercado que cumplen con los criterios para ser una cuasicorporación. Estas unidades no deben clasificarse dentro del sector gobierno general, sino en el sector de corporaciones no financieras o financieras, según corresponda. No obstante, como unidades públicas forman parte del sector público.

B. Subsectorización del sector gobierno general

Dependiendo de los mecanismos administrativos y jurídicos, puede haber más de un nivel de gobierno dentro de un país. En el *MEFP 2001* se prevén tres niveles de gobierno: central, estatal y local. No todos los países tienen todos los niveles; puede ser que algunos solo tengan un gobierno central o un gobierno central y otro de nivel inferior. Puede ser que otros países tengan más de tres niveles, en cuyo caso, para fines de las estadísticas de finanzas públicas, las diversas unidades deben clasificarse en uno de los niveles sugeridos anteriormente.

La clasificación de las unidades del gobierno general según su nivel de gobierno puede hacerse de acuerdo con dos conjuntos de subsectores alternativos, dependiendo del tratamiento que se aplique a la seguridad social. En primer lugar, todas las unidades de seguridad social podrían combinarse en un subsector aparte y todas las demás unidades del gobierno general podrían clasificarse según su nivel. En tal caso, los subsectores del gobierno central, los gobiernos estatales y los gobiernos locales estarían integrados por todas las unidades de gobierno excepto la seguridad social. La otra posibilidad consiste en clasificar las unidades de seguridad social de acuerdo con el nivel de gobierno que se encarga de su operación y combinarlas con otras unidades del gobierno general a ese nivel.

Los métodos alternativos de subsectorización están concebidos para atender diferentes necesidades analíticas. La decisión con respecto al método más adecuado para un determinado país depende de la importancia que reviste la seguridad social y del grado en que su gestión se lleve a cabo con independencia del gobierno. En ciertos casos, la gestión de la seguridad social puede estar tan estrechamente integrada con las necesidades de corto o mediano plazo de la política económica del gobierno general que las contribuciones y prestaciones se ajustan deliberadamente en función de los intereses de la política económica global. Por lo tanto, conceptualmente resulta difícil trazar una distinción clara entre la gestión de la seguridad social y las demás funciones económicas del gobierno. En otros casos, la seguridad social quizás exista solo de forma muy rudimentaria. En cualquiera de estas circunstancias es difícil justificar el tratamiento de la seguridad social como un subsector aparte y en el mismo nivel que el gobierno central, los gobiernos estatales y los gobiernos locales.

Subsector gobierno central

El **subsector gobierno central** está integrado por todas las unidades del gobierno y las ISFL no de mercado que tienen una esfera de competencia nacional (con la posible excepción de las unidades de seguridad social). La autoridad política del gobierno central de un país se extiende a todo el territorio del país. El gobierno central puede aplicar impuestos sobre todas las unidades institucionales residentes y sobre las unidades no residentes que realizan actividades económicas dentro del país. El gobierno central suele encargarse de prestar servicios colectivos en beneficio de la comunidad en conjunto, como defensa nacional, relaciones con otros países, seguridad y orden público, y funcionamiento eficiente del sistema socioeconómico del país. Además, puede asumir gastos para la prestación de servicios, como la educación o la salud, en beneficio principalmente de los hogares individuales, y puede realizar transferencias a otras unidades institucionales, incluidos otros niveles de gobierno.

La compilación de estadísticas para el gobierno central tiene particular importancia debido a la función especial que este desempeña en el análisis económico. Es fundamentalmente a través de las finanzas del gobierno central que la política fiscal actúa sobre las presiones inflacionarias o deflacionarias dentro de la economía. Por lo general, es a nivel del gobierno central exclusivamente que un órgano con capacidad decisoria puede formular y ejecutar políticas destinadas al logro de objetivos económicos de alcance nacional. Otros niveles de gobierno no tienen por objetivo la formulación de políticas económicas nacionales.

El subsector gobierno central es vasto y complejo en la mayoría de los países. Por lo general, está constituido por un grupo central de ministerios, secretarías o departamentos que forman una sola unidad institucional y, en muchos países, otras unidades que realizan sus actividades bajo la autoridad del gobierno central, pero tienen personalidad jurídica propia y autonomía suficiente como para constituir otras unidades institucionales del gobierno central.

Las entidades del gobierno central cubiertas en su totalidad por el presupuesto forman el *presupuesto del gobierno central*, es decir, las “entidades presupuestarias” descritas con anterioridad. Comúnmente, estas entidades podrían incluir a los tribunales de justicia, ministerios, secretarías o departamentos y el parlamento. El *gobierno central extrapresupuestario* está integrado por todas las ISFL y otras entidades extrapresupuestarias controladas por el gobierno central. La *seguridad social* está integrada por todas las entidades que controla el gobierno central (a menos que se use un subsector aparte para la seguridad social a nivel nacional). El gobierno central también puede ejercer control sobre las corporaciones no financieras o financieras; sin embargo, estas corporaciones se clasifican fuera del subsector gobierno central (y por lo tanto fuera del gobierno general), pero dentro del sector público.

Subsector gobierno estatal

El **sector gobierno estatal** está integrado por todas las unidades que tienen una esfera de competencia (aquí también, con la posible excepción de las unidades de la seguridad social). Un estado es la mayor zona geográfica en la que puede dividirse un país con fines políticos o administrativos. Estas zonas también pueden llamarse provincias, *länder*, cantones, repúblicas, prefecturas o regiones administrativas. La autoridad ejecutiva, legislativa y judicial de un gobierno estatal se extiende a todo el territorio del estado, que normalmente comprende numerosas localidades, pero no se extiende a otros estados. Es posible que algunos países no tengan estados ni gobiernos estatales separados. En otros países, especialmente los organizados bajo un sistema federativo, los gobiernos estatales pueden tener facultades y responsabilidades considerables.

Normalmente, el gobierno estatal tiene la autoridad política para aplicar impuestos sobre las unidades institucionales que son residentes o que realizan actividades económicas en el ámbito de su competencia. Para que una entidad sea reconocida como unidad del gobierno debe poder poseer sus propios activos, recaudar fondos y contraer pasivos por cuenta propia y también debe tener derecho a utilizar o asignar por lo menos una parte de los impuestos u otros ingresos recaudados conforme a sus propias políticas. Sin embargo, la entidad puede recibir transferencias del gobierno central que están asignadas a algún fin específico. Un gobierno estatal también debe tener atribuciones para nombrar a sus propios funcionarios, independientemente de cualquier control administrativo externo. Si una entidad del gobierno que desempeña sus funciones en un estado depende totalmente de los fondos del gobierno central y si este también dicta cómo deben utilizarse estos fondos, deberá considerarse que la entidad es un órgano del gobierno central.

Al igual que el gobierno central, los gobiernos estatales pueden tener entidades presupuestarias y extrapresupuestarias (que incluyen a ISFL no de mercado que realizan sus actividades bajo el control de un gobierno estatal), y pueden incluir a unidades de seguridad social. Los gobiernos estatales pueden tener control sobre las corporaciones no financieras y financieras; sin embargo, tales corporaciones se clasifican fuera del subsector gobiernos estatales (y por lo tanto fuera del gobierno general).

Subsector gobierno local

El **subsector gobierno local** está integrado por todas las unidades gubernamentales que tienen una esfera de competencia local (aquí también, con la posible excepción de las unidades de seguridad social). Los gobiernos locales suelen prestar a los residentes locales una amplia gama de servicios, algunos de los cuales se financian mediante donaciones de niveles de gobierno superiores. Las estadísticas de los gobiernos locales pueden abarcar una gran variedad de unidades gubernamentales, como condados, municipios, ciudades, pueblos, villas, delegaciones, distritos escolares y distritos de suministro de agua o de alcantarillado. En muchos casos las unidades del gobierno local con diferentes responsabilidades funcionales tienen atribuciones sobre las mismas zonas geográficas. Por ejemplo, distintas unidades del gobierno que representan a una ciudad, un condado y un distrito escolar pueden tener atribuciones sobre la misma zona. Además, dos o más gobiernos locales contiguos pueden organizar una unidad del gobierno con autoridad regional que rinde cuentas a los gobiernos locales. Estas unidades deberán incluirse en el subsector gobierno local.

La autoridad ejecutiva, legislativa y judicial de una unidad del gobierno local se limita a las zonas geográficas más pequeñas en las que puede dividirse un país con fines políticos o administrativos. Por lo general, el alcance de la autoridad del gobierno local es mucho menor que el del gobierno central o los gobiernos estatales, y es posible que tengan o no atribuciones para aplicar impuestos sobre las

unidades institucionales o actividades económicas que se llevan a cabo en sus territorios. Suelen depender en gran parte de transferencias de niveles de gobierno superiores y también pueden desempeñar en cierta medida funciones de agente del gobierno central o estatal. Sin embargo, para ser consideradas unidades institucionales deben poder poseer sus propios activos, recaudar fondos y contraer pasivos mediante la obtención de empréstitos por cuenta propia. También deben tener cierta discrecionalidad para determinar cómo se utilizarán estos fondos y deberán poder nombrar a sus propios funcionarios, independientemente de cualquier control administrativo externo.

Al igual que el gobierno central y los gobiernos estatales, los gobiernos locales pueden tener entidades presupuestarias y extrapresupuestarias (que incluyen a ISFL no de mercado bajo la autoridad de un gobierno local), y pueden incluir a unidades de seguridad social. Los gobiernos locales pueden tener control sobre las corporaciones no financieras y financieras; sin embargo, tales corporaciones se clasifican fuera del subsector gobiernos locales (y por lo tanto fuera del gobierno general).

Subsector seguridad social

En los países que identifican a la seguridad social por separado del nivel del gobierno que la controla, el **subsector seguridad social** está integrado por todas las unidades de seguridad social, sin importar el nivel del gobierno encargado de operar o administrar el sistema. Si un sistema de seguridad social no cumple los requisitos para ser una unidad institucional, deberá clasificarse con la unidad matriz en uno de los otros subsectores del sector gobierno general.

V. CORPORACIONES PÚBLICAS

A. Corporaciones públicas financieras

Las corporaciones públicas financieras son corporaciones y cuasicorporaciones bajo el control directo o indirecto del gobierno, y cuya actividad principal es la intermediación financiera o actividades financieras auxiliares relacionadas. La intermediación financiera es una actividad productiva en que una unidad institucional obtiene fondos contrayendo pasivos por cuenta propia, con el fin de canalizar estos fondos a otras unidades mediante préstamos o adquiriendo activos financieros. Los servicios financieros auxiliares relacionados pueden ser suministrados por los intermediarios financieros como una actividad secundaria o por agencias o corredores especializados.

Algunas corporaciones y cuasicorporaciones se dedican solo en forma limitada a la producción de servicios financieros. Por ejemplo, ciertos fabricantes o minoristas proporcionan créditos de consumo a sus clientes. Estas unidades se clasifican como si pertenecieran en su totalidad al sector de las corporaciones no financieras, siempre y cuando se dediquen principalmente a la producción de bienes y servicios no financieros.

Las corporaciones públicas financieras comprenden el banco central, otras corporaciones públicas de depósito, corporaciones públicas de seguros y cajas de pensiones, otros intermediarios públicos financieros y auxiliares públicos financieros. Estos tipos de unidades se analizan brevemente a continuación.

Banco central

El banco central es la institución financiera nacional (puede haber más de una) que ejerce control sobre aspectos clave del sistema financiero y desempeña actividades tales como emitir moneda, gestionar las

reservas internacionales, efectuar transacciones con el FMI y conceder crédito a otras corporaciones de depósito. Abarca el banco central propiamente dicho, y cajas de conversión y otras unidades públicas institucionales que realizan principalmente actividades de banca central.

Otras corporaciones de depósito

El sector de otras corporaciones de depósito está constituido por todas las corporaciones y cuasicorporaciones públicas financieras residentes (excepto el banco central) cuya actividad principal es la intermediación financiera y que contraen pasivos incluidos en la definición nacional de dinero en sentido amplio. Este grupo abarca instituciones tales como bancos comerciales, bancos de inversión, cajas de ahorro, asociaciones de ahorro y préstamo, asociaciones de crédito y sociedades de crédito inmobiliario.

Corporaciones de seguros y cajas de pensiones

Otro grupo de corporaciones públicas financieras abarca las corporaciones (y cuasicorporaciones) públicas residentes de seguros y las cajas de pensiones. Las corporaciones de seguros son las entidades cuya función principal es proporcionar a otras unidades institucionales seguros de vida, de accidente, de salud, de incendio y de otro tipo. Las cajas de pensiones se crearon con el fin de proporcionar prestaciones de jubilación⁸. Tienen sus propios activos y pasivos y efectúan transacciones por cuenta propia.

Otros intermediarios financieros

Este grupo abarca una amplia gama de instituciones que por lo general captan fondos aceptando depósitos a largo plazo o de carácter especializado y emitiendo acciones y participaciones de capital. A menudo se especializan en conceder préstamos a determinados tipos de prestatarios y en utilizar mecanismos financieros especializados como el arrendamiento financiero, los préstamos titularizados y las operaciones con derivados financieros. El grupo abarca instituciones tales como las compañías financieras, las compañías de arrendamiento financiero, los fondos de inversión, los suscriptores de valores y otros intermediarios financieros especializados.

Auxiliares financieros

Son corporaciones financieras que se dedican a actividades estrechamente vinculadas con la intermediación financiera pero que no actúan como intermediarias. El grupo abarca corporaciones tales como las bolsas y los mercados de valores, los corredores y agentes, las casas de cambio y las corporaciones de garantía financiera.

B. Corporaciones públicas no financieras

El sector de las corporaciones no financieras abarca las corporaciones y cuasicorporaciones que se dedican principalmente a la producción de bienes y servicios no financieros. Comprende corporaciones

⁸ Una caja de pensiones autónoma creada por un gobierno exclusivamente para sus empleados se considera una institución financiera privada, por el hecho de que los empleados son los beneficiarios y que el gobierno participa en calidad de fiduciario o fideicomisario.

que se dedican a actividades de agricultura, minería, manufactura, electricidad, construcción, servicios de distribución al por mayor o menor, transporte, comunicaciones, salud, educación y otros servicios personales y empresariales no financieros.

Como se indicó antes, las instituciones sin fines de lucro (ISFL) que están controladas por el gobierno y que son productoras de mercado de bienes y servicios no financieros también se incluyen en este sector. Por ejemplo, las escuelas, las universidades, los hospitales, las clínicas, etc., que están constituidas como ISFL se consideran productoras de mercado cuando cobran por sus servicios una cantidad que se basa en sus costos de producción y que es lo suficientemente alta como para afectar la demanda de esos servicios. Estas ISFL no son entidades de beneficencia, y su objetivo real consiste en prestar servicios de educación, salud y de otros tipos.

C. Subsectorización del sector público

El sector público puede dividirse en diferentes subsectores para satisfacer necesidades analíticas. Dos métodos para efectuar esa subsectorización surgen inmediatamente, aunque otras combinaciones también pueden ser útiles desde el punto de vista analítico. En primer lugar, el sector público podría dividirse en un subsector integrado por el gobierno general y otro compuesto de una agregación de todas las corporaciones públicas. Las corporaciones públicas podrían a su vez dividirse en corporaciones públicas no financieras, corporaciones públicas financieras distintas del banco central y banco central.

Otra posibilidad consiste en dividir al sector público por niveles de gobierno. En este caso, los subsectores serían gobierno central, gobierno estatal y gobierno local. Cada uno de estos subsectores constaría del subsector correspondiente en el del sector gobierno general más todas las corporaciones públicas controladas por una unidad de ese nivel de gobierno. Las unidades de la seguridad social podrían constituir un subsector aparte o podrían combinarse cada uno de los niveles del gobierno. Cabe recordar (véase la sección IV. A.) que las cajas de pensiones autónomas para empleados del gobierno se consideran instituciones financieras y no unidades de seguridad social del gobierno.

VI. ILUSTRACIÓN DEL ÁRBOL DE DECISIONES DE SECTORIZACIÓN

En esta sección se presentan ejemplos de cómo clasificar las entidades residentes usando el árbol de decisiones descrito anteriormente. Son ejemplos simplificados y no exhaustivos, pero sirven para ilustrar el método.

A. Ministerio o departamento del gobierno

El ministerio de Hacienda está completamente abarcado en el presupuesto del gobierno central. Se trata sin duda de una entidad residente controlada por el gobierno, es decir, una entidad pública. Sin embargo, los servicios que presta no se venden en el mercado. Es un productor no de mercado. No es una entidad auxiliar que proporciona servicios a su casa matriz. Por lo tanto, es una entidad del gobierno general, y, más específicamente, es una entidad presupuestaria del gobierno central.

B. Consorcio de transporte para el gobierno

Un gobierno estatal tiene centralizada su flota de transporte oficial en un consorcio de vehículos al que pueden recurrir los funcionarios de cualquier ministerio. Los vehículos pueden ser usados solo por funcionarios del gobierno. Al departamento al que pertenece el usuario del vehículo se le cobra un cargo por uso. El ingreso generado por estos cargos se utiliza para pagar el mantenimiento de los vehículos, los salarios de los chóferes y otros costos de operación.

Se trata de una entidad pública. Si bien cobra cargos por el uso de los vehículos, no es una productora de mercado porque presta servicios solo al gobierno. Presta servicios auxiliares al gobierno y no una empresa y, por lo tanto, es una entidad del gobierno general. Su clasificación ulterior depende de si está o no considerada en el presupuesto; si lo está, es parte del gobierno estatal presupuestado.

C. Consorcio de transporte para una corporación pública

Un empresa pública manufacturera tiene centralizada su flota de camiones y otros vehículos en un consorcio que presta servicios de transporte de bienes entre las diferentes sucursales que forman la empresa y los puntos de venta al por mayor.

- a. No cobra cargos aparte por el transporte de los bienes. Se trata de una entidad pública que no es productora de mercado. Presta servicios auxiliares a una corporación y debe clasificarse con esa empresa.
- b. Si cobrara cargos por el transporte de los bienes, el consorcio podría considerarse un productor de mercado. En tal caso, sería una unidad institucional o establecimiento de mercado de una corporación y, por lo tanto, debe clasificarse también en el sector de las corporaciones públicas no financieras.

D. Tienda de museo

Un museo municipal público ofrece entrada gratuita pero tiene una tienda en la que se venden libros y otros artículos al público. La clasificación del museo es sencilla; no es un productor de mercado y debería clasificarse en el sector gobierno general. La clasificación de la tienda depende del grado de autonomía que reciba:

- a. Prácticamente no tiene autonomía y el personal de ventas pertenece al personal general del museo. Los ingresos generados pasan por las cuentas del museo y los costos de operación son sufragados por el museo y no se identifican por separado. La tienda no es una entidad independiente sino una parte integrante del museo. Las ventas son ventas incidentales del museo, que forman parte de la unidad del gobierno municipal (sector gobierno local).
- b. La tienda goza de cierta autonomía. Tiene cuentas y personal propios. Sin embargo, no puede contraer pasivos por cuenta propia. La tienda sería un productor de mercado, pero no una unidad institucional ni una cuasicorporación. Debería clasificarse como un establecimiento de mercado en el sector gobierno local.
- c. La tienda tiene mucha autonomía. Funciona con independencia del museo y todas sus cuentas son propias. Tiene derecho a contraer pasivos por cuenta propia. La tienda sería un productor de mercado. Si no está constituida por separado se la considerará una cuasicorporación. En cualquier caso, debería clasificarse en el sector corporaciones públicas no financieras.

E. Universidad constituida como institución sin fines de lucro

Una universidad está constituida, en virtud de sus estatutos, como institución sin fines de lucro. Es decir, no puede ser una fuente de utilidades para quienes la establecieron, y todo superávit ha de retenerse para uso propio.

El primero paso para clasificar la universidad es determinar si está controlada por el gobierno o por el sector privado. Si está controlada por el gobierno, es una unidad institucional pública, caso contrario, es una unidad privada.

Si es una unidad pública, el siguiente paso es determinar si se trata de un productor de mercado de servicios de educación. (El que sea una ISFL no impide que sea un productor de mercado y que arroje un superávit, solo que no puede devolver el superávit al gobierno).

- a. Si no cobrara cargos, o si cobrara cargos nominales, la universidad se consideraría un productor no de mercado y parte del sector gobierno general.
- b. Si cobrara cargos que están basados en los costos de producción y que son lo suficientemente altos como para afectar la demanda de sus servicios, la universidad se consideraría un productor de mercado. Se trata sin duda de una unidad institucional y debería clasificarse como corporación no financiera.

F. Operaciones conjuntas

Muchas unidades públicas celebran acuerdos con entidades privadas o con otras unidades públicas para realizar diversas actividades en forma conjunta. Estas actividades podrían generar un producto de mercado o no de mercado. Las operaciones conjuntas pueden estructurarse, en términos generales, de dos maneras: mediante una unidad controlada conjuntamente (empresa conjunta); o mediante operaciones o activos controlados conjuntamente.

- a. Una empresa conjunta implica la creación de una corporación, sociedad u otra unidad institucional en la que cada parte ejerce legalmente control conjunto sobre las actividades de la unidad. Estas unidades funcionan igual que otras, pero bajo un control conjunto establecido en virtud de un acuerdo jurídico entre las partes. Como unidad institucional, la empresa conjunta puede suscribir contratos por cuenta propia y captar fondos para sus propios fines. Una empresa conjunta lleva sus propios registros contables. La pregunta fundamental que se debe considerar es si el control económico efectivo da lugar a una unidad pública o privada.

Los mismos indicadores descritos en el anexo 1 deben usarse para determinar la unidad que controla la empresa conjunta. Por lo general, el porcentaje de participación bastará para determinar el control. Si todos los propietarios tienen un porcentaje igual de participación en la empresa conjunta, deberán consultarse los otros indicadores.

- b. Las unidades públicas también pueden suscribir acuerdos de operación conjunta que no implican unidades institucionales separadas. En tales casos no existen otras unidades que requieran clasificación, pero deben tomarse medidas para garantizar que la propiedad de los activos se registre correctamente y que los acuerdos de distribución de ingresos y gastos cumplan con las disposiciones del contrato rector. Las operaciones deben atribuirse a las unidades que las realizan y los activos a las unidades a las que pertenecen.

ANEXO 1: Consideraciones para determinar el control

El sector público comprende todas las unidades del gobierno general y todas las corporaciones públicas. Para que sea clasificada como corporación pública, una unidad institucional debe estar controlada por otra unidad pública y debe vender la mayor parte de su producción a precios económicamente significativos. El término control se define como la capacidad de determinar la política o el programa general de una unidad institucional. El gobierno está en condiciones de controlar muchos tipos de unidades: diversos organismos extrapresupuestarios, instituciones sin fines de lucro y corporaciones (financieras o no financieras).

Control del gobierno sobre las instituciones sin fines de lucro⁹

El control sobre una ISFL se define como la capacidad de determinar la política o el programa general de la ISFL. Las ISFL controladas por el gobierno deben ser incluidas en las estadísticas consolidadas de las finanzas públicas. Sin embargo, todas las ISFL asignadas al sector gobierno general deben conservar su identidad como ISFL en los registros estadísticos para facilitar el análisis del conjunto completo de ISFL. Para determinar si una ISFL está controlada por el gobierno es necesario considerar los cinco factores siguientes:

- Nombramiento de funcionarios. El gobierno puede tener derecho a nombrar a los funcionarios encargados de la gestión de la ISFL, ya sea en virtud de su acta constitutiva, estatutos o cualquier otro documento similar.
- Otras disposiciones del instrumento normativo. Puede ser que el instrumento normativo contenga otras disposiciones que, de hecho, permitan al gobierno determinar los aspectos significativos de la política o del programa general de la ISFL. Por ejemplo, el instrumento puede otorgar al gobierno el derecho a destituir al personal de puestos importantes o a vetar nombramientos, o puede establecer que los presupuestos, inversiones o cualquier asunto de índole financiera deban ser aprobados primero por el gobierno.
- Acuerdos contractuales. La existencia de un acuerdo contractual entre un gobierno y una ISFL puede permitir al gobierno determinar los principales aspectos de la política o programa general de la ISFL.
- Grado de financiamiento. De no mediar otros factores, puede considerarse que una ISFL que está financiada principalmente por el gobierno está también controlada por ese gobierno. Sin embargo, el hecho de que una entidad tenga una participación financiera mayoritaria, no significa necesariamente que dicha entidad ejerza el control, así como el hecho de que tenga una participación minoritaria tampoco le impide ejercer el control.
- Exposición al riesgo. Si un gobierno asume todo o una gran parte del riesgo financiero asociado con las actividades de la ISFL, entonces esto significa que el gobierno ejerce el control.

Suma de todos los indicadores. La existencia de un solo indicador puede ser suficiente para establecer quién ejerce el control en algunos casos, pero en otros, la presencia de varios indicadores aislados puede ser un indicio colectivo de control. Una decisión fundamentada en todos los indicadores deberá, necesariamente, ser tomada con mucha atención y detenimiento. Si la ISFL puede determinar su

⁹ Los criterios establecidos para las instituciones sin fines de lucro (ISFL) se aplican también a otros tipos de entidades sin fines de lucro, como los organismos extrapresupuestarios.

política o programa en cierta medida de manera independiente, entonces se considerará que no está controlada por el gobierno.

Control de las corporaciones por parte del gobierno

Una corporación es pública si una unidad gubernamental, otra corporación pública o una combinación de unidades gubernamentales y corporaciones públicas la controlan. En este caso, el control se define como la capacidad de determinar la política general de la corporación. El término “política general”, tal y como se utiliza aquí, se refiere, en un sentido amplio, a las principales políticas financieras y operativas relacionadas con los objetivos estratégicos de una corporación como productor de mercado.

En vista de que los gobiernos ejercen poderes soberanos mediante leyes, reglamentaciones, ordenanzas y similares, debe determinarse con detenimiento si el ejercicio de tales poderes equivale a la determinación de la política general de una corporación en particular y, por lo tanto, al control de la misma. Las leyes y reglamentaciones aplicables a todas las unidades como parte de una clase o a un sector en particular no deben considerarse como instrumentos de control de estas unidades.

La capacidad de determinar la política general no requiere necesariamente el control directo de las actividades u operaciones cotidianas de una corporación en particular. Es de esperarse, por lo general, que los funcionarios de estas corporaciones las gestionen en una forma tal que sea coherente y en apoyo de los objetivos generales de las mismas.

La capacidad de determinar la política general de una corporación tampoco implica el control directo sobre la competencia científica, profesional o técnica dado que, por lo general, estas se considerarían como parte de la competencia básica de la corporación misma. Por ejemplo, la competencia profesional o técnica a la que recurre una corporación para certificar la capacidad de navegación de una aeronave no podría considerarse como un factor para determinar quién ejerce el control. Sin embargo, una unidad gubernamental bien puede considerar que las políticas operativas y financieras generales, e incluso los criterios para determinar la aeronavegabilidad de las aeronaves, son parte de las políticas generales de una corporación.

La determinación de la política general de una corporación mientras actúa como fideicomisario de otra no implica que aquella ejerza el control. Ello se debe a que el fideicomisario, en el ejercicio de sus obligaciones, estaría obligado a actuar estrictamente de conformidad con lo establecido en la escritura de fideicomiso. El fideicomisario actuaría velando por los intereses de los beneficiarios y no a instancias de la entidad controladora. Dos ejemplos pertinentes serían los fondos de pensiones autónomos para empleados del gobierno y los fideicomisos públicos.

Dado que los mecanismos para el control de las corporaciones pueden variar considerablemente, no es conveniente ni factible prescribir una lista definitiva de factores que deban tomarse en cuenta. Sin embargo, los ocho indicadores siguientes serían los factores más importantes y probables que deban considerarse:

- Propiedad de la mayoría (o mayoría simple) de los derechos de voto. Por lo general, la propiedad de la mayoría de las acciones constituye control cuando las decisiones se toman conforme a un régimen en que una acción equivale a un voto. Ser accionista mayoritario o director de un consorcio de accionistas poseedores de una mayoría simple de los derechos de voto podría suponer un grado similar de control. Las acciones pueden tener dueños directos o indirectos, y deben sumárseles las acciones que estén en manos de otras entidades públicas. Si las decisiones no se toman conforme al régimen en que una acción equivale a un voto,

entonces la clasificación debería depender de si las acciones en poder de otras entidades públicas representan la mayoría (o el control).

- Control del directorio u otro órgano de gobierno. La capacidad de nombrar o destituir a la mayoría de los miembros del directorio o cualquier otro órgano de gobierno como consecuencia de una ley, reglamentación, acuerdo contractual o similar probablemente constituya el ejercicio del control. Incluso el derecho de vetar nombramientos propuestos puede considerarse como una forma de control si ello influye en las decisiones que se pueden tomar. Si es otro órgano el responsable de nombrar a los directivos, es necesario entonces examinar su composición para determinar si existe influencia del sector público. Si el gobierno nombra a los primeros directores pero no controla el nombramiento de quienes los reemplacen, será necesario tomar en cuenta este factor solo cuando termine el nombramiento de los primeros directores.
- Control del nombramiento y la destitución del personal clave. Si el control que se ejerce sobre el directorio u otros órganos de gobierno es débil, el nombramiento de ejecutivos clave — como el gerente general, el presidente y el director de finanzas— puede ser decisivo. El nombramiento de otros directores no ejecutivos puede ser importante si son miembros de una comisión clave, como la comisión de remuneraciones, que determina el pago que recibirá el personal directivo.
- Control de comisiones clave de la entidad. Las subcomisiones del directorio u otros órganos de gobierno pueden determinar las políticas operativas y financieras clave de la entidad. Si la mayoría de los miembros de estas subcomisiones provienen del sector público, puede decirse entonces que este último ejerce el control. La integración de estas subcomisiones puede establecerse en el acta constitutiva o en cualquier otro instrumento normativo de la corporación.
- Acciones con derecho de veto (“acción de oro”) y derechos de preferencia. Un gobierno puede tener “acciones de oro”, en particular, en una corporación que ha sido privatizada. En algunos casos, este tipo de acciones otorga al gobierno algunos derechos residuales para proteger al público, por ejemplo, evitando que la empresa venda ciertos activos o nombrando a un director especial que tenga amplios poderes en ciertas circunstancias. Las acciones de oro no son en sí mismas un indicio de control. Sin embargo, si los poderes incluidos en tales acciones confieren al gobierno la capacidad de determinar la política general de la entidad en determinadas circunstancias, y si se presentan tales circunstancias, entonces la entidad debe ser clasificada en el sector público desde el momento en que se produzca esta situación. El que una unidad gubernamental o una corporación pública tengan una opción de compra de acciones puede ser, en ciertos casos, un concepto similar al mecanismo de acciones de oro analizado con anterioridad. Es necesario considerar que al ejercer tal opción el gobierno tendrá “la capacidad de determinar la política general de la entidad”. Ello implica identificar si están dadas las circunstancias en las que se puede ejercer la opción y el número de acciones que se pueden comprar. En general, la condición de la entidad debe fundamentarse en la capacidad real del gobierno para determinar la política general en condiciones normales y no en circunstancias económicas o de otro tipo de carácter excepcional, como guerras, disturbios o catástrofes naturales.
- Reglamentación y control. Puede ser difícil establecer el límite entre la reglamentación que se aplica a todas las entidades de una clase o grupo industrial y el control de una sola corporación. Existen muchos ejemplos de la participación del gobierno a través de la reglamentación, particularmente en el caso de los monopolios y empresas de servicios públicos privatizadas. Cabe la posibilidad de que exista la reglamentación en aspectos importantes, como la fijación

de precios, sin que la entidad ceda el control de su política general. Si una entidad elige iniciar o continuar sus operaciones en un entorno donde existen muchas reglamentaciones, ello no significa que dicha entidad esté sujeta al control gubernamental. Sin embargo, cuando las reglamentaciones son tan estrictas que de hecho establecen la forma en que una entidad debe funcionar, entonces esto sería una forma de control. Si una entidad conserva la capacidad de fijar precios a su entera discreción y de obtener financiamiento, de establecer relaciones comerciales o de alguna manera tener tratos con el sector público, entonces la entidad tiene la capacidad fundamental de determinar su propia política general y no está controlada por el sector público.

- Control por parte de un cliente predominante. Si una corporación vende la totalidad de su producción a un solo cliente o a un grupo de clientes del sector público, entonces hay un claro margen para una influencia dominante. La presencia de un cliente minoritario del sector privado generalmente implica que la corporación goza de cierta independencia en la toma de decisiones. En este caso, no se consideraría que la entidad está controlada. En términos generales, si existieran indicios claros de que la corporación no tiene discrecionalidad para hacer tratos con clientes del sector no público por influencia del sector público, entonces se deduce que la corporación está controlada por el sector público.
- Control en virtud de préstamos del gobierno. A menudo los acreedores imponen ciertos controles entre las condiciones para otorgar préstamos. Puede haber control si el gobierno somete el otorgamiento de préstamos o la emisión de garantías a regulaciones más sustanciales de las que mediarían si una entidad saludable del sector privado contratara un préstamo con un banco. De igual modo, puede decirse que existe control si el gobierno es el único que está en condiciones de otorgar préstamos.

Suma de todos los indicadores. Aunque la existencia de un solo indicador puede ser suficiente para determinar quién ejerce el control, en otros casos, la presencia de varios indicadores aislados pueden ser indicio colectivo de control. Una decisión fundamentada en todos los indicadores tendrá necesariamente que estar basada en elementos de juicio. Por supuesto que para emitir esos juicios las decisiones que los compiladores de estadísticas tomen con respecto a la clasificación deben ser coherentes.

ANEXO 2: Distinción entre mercado y no de mercado: La noción de los precios económicamente significativos

Los precios económicamente significativos son precios que influyen en forma importante en las cantidades que los productores están dispuestos a suministrar y los compradores a adquirir. Este es el criterio que se utiliza para clasificar al producto y a los productores como de mercado o no de mercado. Los productores de mercado suministran la totalidad o la mayor parte de su producción gratuitamente o a precios económicamente significativos. Los productores no de mercado suministran la totalidad o la mayor parte de su producción gratuitamente o a precios que no son económicamente significativos. Por consiguiente, el criterio de precios económicamente significativos se emplea para determinar si una unidad establecida por el gobierno, o en la que el gobierno tiene una participación dominante, debe designarse como unidad de mercado y considerarse corporación pública, o como unidad no de mercado y clasificarse en el sector gobierno general.

Puede suponerse que los precios son económicamente significativos cuando los productores son corporaciones privadas. Sin embargo, cuando hay control público, los precios de la unidad pueden ser modificados en función de políticas, lo cual puede crear dificultades a la hora de determinar si los precios son o no económicamente significativos. Las corporaciones públicas suelen establecerse con el objeto de suministrar bienes que el mercado no produciría en cantidades o a precios convenientes. Las ventas de esas corporaciones pueden cubrir gran parte de sus costos, pero cabe suponer que responden a las fuerzas del mercado en forma bastante diferente que en el caso de las corporaciones privadas.

Es probable que las corporaciones que reciben apoyo financiero gubernamental sustancial o que se benefician de otros factores que reducen el riesgo, como las garantías gubernamentales, actuarán en forma diferente de las corporaciones que no tienen tales ventajas debido a que sus limitaciones presupuestarias son menos estrictas. Las corporaciones públicas también pueden suministrar bienes y servicios en situaciones de concentración del mercado (monopolios y monopsonios). Las corporaciones pueden cobrar precios inferiores a los del mercado y subsidiar efectivamente a sus clientes, o bien cobrar precios superiores a los del mercado y aplicarles efectivamente un impuesto.

Por lo tanto, la diferencia entre un productor de mercado y uno no de mercado que vende su producto a un cierto precio depende en gran medida de las formas en que el productor responde a las variaciones de las condiciones de mercado. Para responder a esta pregunta inherentemente difícil, resulta útil considerar una taxonomía que especifique las unidades que son consumidoras de los bienes y servicios en cuestión, y si el productor es el único proveedor.

El producto se vende principalmente a corporaciones y hogares

Los precios son económicamente significativos cuando fomentan la oferta —por ejemplo, cuando cubren la mayoría de los costos del productor (incluidos el consumo de capital fijo y el rendimiento del capital)— y cuando las opciones del consumidor están determinadas en gran medida por los precios. No existe un precepto sobre la relación numérica que debe haber entre el valor del producto y los costos de producción para que el precio sea considerado un precio de mercado. Si bien en el ámbito internacional no se ha llegado a un acuerdo generalizado con respecto a un nivel mínimo específico, Eurostat exige que, en promedio, el valor de los bienes y servicios vendidos equivalga a por lo menos la mitad de los costos de producción durante un período plurianual sostenido.

Dado que las circunstancias económicas varían mucho, quizá sea conveniente aceptar un umbral diferente para obtener una medición económica coherente a lo largo del tiempo, entre categorías y países. Por la misma razón, la distinción entre de mercado y no de mercado también puede hacerse en

el caso de un grupo de entidades que realizan actividades similares (como las instituciones de enseñanza superior o los sistemas de transporte) y no según las circunstancias de cada caso.

Un método para evaluar si un precio es económicamente significativo consiste en comparar el producto de una unidad pública que vende bienes y servicios con sus respectivos costos de producción. El producto a precios básicos de la unidad se mide como el monto total de bienes y servicios vendidos (la “venta”), más la variación de existencias de los productos terminados y los productos en elaboración (si son significativos), menos los impuestos sobre los productos y los subsidios a los productos (excepto los subsidios que también se otorguen a todos los productores privados por realizar ese tipo de actividad). En todos los casos, se excluyen los subsidios o las transferencias para cubrir el déficit global. En este sentido, la producción por cuenta propia no se considera como parte de las ventas. Los costos de producción son la suma del consumo intermedio, la remuneración de los empleados, el rendimiento del capital y los demás impuestos sobre la producción.

El producto se vende exclusivamente al gobierno

Algunos servicios que suelen ser requeridos por todas las unidades se suministran como servicios auxiliares por una unidad especialmente creada para ese fin. Estos incluyen actividades como transporte, adquisiciones, ventas, comercialización, servicios informáticos, comunicaciones, limpieza y mantenimiento. Toda unidad que preste este tipo de servicios exclusivamente a su unidad matriz o a otras unidades dentro del mismo grupo de unidades se describe como una unidad auxiliar y se clasifica dentro del mismo sector que la unidad matriz.

Se considera que un productor público es una unidad auxiliar del gobierno si es el único proveedor de servicios y si suministra toda su producción únicamente al gobierno. Es decir, se lo trata como unidad no de mercado a menos que compita con un productor privado en una licitación para obtener un contrato del gobierno de conformidad con condiciones comerciales normalmente aceptadas.

Un productor público que suministra la totalidad de su producto al gobierno pero que es uno de varios productores es considerado productor de mercado si existen pruebas de que compite con otros productores en el mercado y de que sus precios satisfacen los criterios generales de los precios económicamente significativos.

El producto se vende al gobierno y a terceros

Una unidad que es el único proveedor de servicios es un productor de mercado si sus ventas a unidades no gubernamentales equivalen a más de la mitad de su producto total o si las ventas al gobierno satisfacen la condición de licitación descrita con anterioridad.

Si hay varios proveedores, un productor público es un productor de mercado si compite con otros productores.
