

Tercer borrador  
3 de abril, 1969  
M. Testa

#### FINANCIAMIENTO GASTOS CORRIENTES

En el subsector público las fuentes actuales de gastos corrientes para cada una de las agencias deben indicar su proveniencia en términos de origen interno o externo, regular o de excepción y la proyección de esas fuentes actuales. Las fuentes posibles se refieren a fuentes distintas de las actuales que la agencia puede considerar dentro de sus posibilidades, por ejemplo: venta de servicios, capacidad (inclusive legal) de endeudamiento, donaciones, etc. Cada uno de estos aspectos, como en otros casos, deben estudiarse con procedimientos "ad-hoc", es decir, la venta de servicios debe estimarse con un estudio del tipo del que se realiza para otros productos del mercado de bienes o servicios, en tanto que la capacidad de endeudamiento debe tomar en cuenta el futuro servicio y amortización de la deuda.

Los usos actuales reales se obtendrían de la contabilidad de cada agencia, y se verá facilitado si se ha utilizado la técnica del presupuesto por programa. ( Los usos financieros se refieren a las deudas previamente contraídas, tal como se especifica más arriba. ) En cuanto a los usos posibles,

estos derivan de la asignación de responsabilidad que la autoridad política hace a cada agencia, contrastada con la medida de su capacidad operativa, es decir, aquí debe identificarse si con los recursos reales disponibles un aumento del financiamiento puede aumentar su producto, o cuál es el cuello de botella, en términos de recursos reales, que limita su capacidad; en caso de que esa limitación se considere irreductible no existirán usos posibles adicionales.

En el subsector privado organizado existe seguramente alguna suerte de contabilidad que permitirá identificar las fuentes y usos corrientes actuales (aunque no es segura la accesibilidad a esas fuentes). No así en el liberal. En cuanto a las fuentes y usos posibles deben considerarse como un problema de financiación y mercadeo de una empresa privada de tipo económico común.

El caso del seguro obligatorio es aquél donde más claras implicaciones tiene la decisión de crear este tipo de instituciones en el financiamiento del sector salud; pero el régimen legal bajo el cual se crea tiene implicaciones profundas sobre su significado real. Este es posiblemente uno de los

Cambios  
a capital

terrenos más explorados en cuanto a fuentes actuales y potenciales, pero es en el terreno de los usos financieros donde el análisis de estas agencias tiene máxima importancia, ya que en muchos casos los seguros obligatorios actúan más en calidad de intermediarios financieros que de agencias encargadas de problemas de salud. Es decir, en cuanto a propósitos de salud se refiere estas agencias se encuentran, generalmente, sobre financiadas, lo que las transforma de hecho en posibles fuentes de fondos para usos de salud. Esto es, los usos financieros actuales de los fondos del seguro obligatorio definen, en cierta medida, sus usos posibles, habida cuenta de la capacidad operativa real. Por otra parte, en este caso especial, los usos posibles abarcan también la esfera de los gastos de capital.

El seguro voluntario es una categoría híbrida que incluye del lado de la oferta a los servicios privados organizados y del lado de la demanda ciertos grupos de población que financian un servicio de uso posible, de manera que las fuentes actuales dependen del consenso para participar en este tipo de esquema. Aquí es donde el régimen legal tiene importancia decisiva ya que un sistema permisivo puede dejar en libertad de utilizar los fondos recogidos en casi cualquier forma, sin control de la calidad del

servicio de salud que se preste. Las fuentes posibles provienen del mercado para estos servicios y de la posible asistencia gubernamental.

En todos los casos, y como medida de la capacidad operativa de la agencia pública, privada o semipública, se debe establecer un indicador comparativo de lo presupuestado y lo ejecutado, y evaluar si las diferencias que aparezcan se deben a carencia de insumos críticos de cualquier tipo, a desigual distribución de los fondos en el tiempo o simplemente a errores en la estimación de costos.

#### Gastos de capital

Tal vez sea en este terreno donde surjan las máximas diferencias entre los tres subsectores considerados. Y esto es muy importante, a pesar de la baja proporción que la "inversión" significa en los gastos totales para salud porque los cambios de estructura de salud, y lo que tal vez es más importante, de su distribución, se hacen a través de este mecanismo.

Las agencias del sector público, en general, no contabilizan costos de depreciación, de manera que la atrición u obsolescencia en este subsector sólo puede ser repuesta a través de inversión neta; por otra parte, y ya

que los servicios que se prestan a través de este subsector, o son gratuitos, o se cobran por debajo de su costo real, no existen beneficios que son la otra fuente habitual de fondos para gastos de capital en cualquier empresa productiva. Las fuentes actuales más probables son las asignaciones del sector público mediante fondos regulares (ahorro de la cuenta corriente) o mediante otros mecanismos financieros (emisión o empréstito externo). Se debe examinar lo ocurrido en por lo menos los últimos diez años, ya que el gasto de capital no exhibe necesariamente una tendencia regular. La comparación entre fuentes y usos actuales reales puede dar una medida de la capacidad operativa de la agencia a cargo de efectuar la inversión. Esta agencia no necesariamente forma parte del sector salud (puede ser el Ministerio de Obras Públicas). El estudio de las fuentes posibles consiste básicamente en la exploración de organismos internacionales dispuestos a ofrecer financiamiento para estos propósitos. De nuevo, los usos actuales financieros deben tomar en cuenta las deudas contraídas y por contraer, aun cuando esos usos no formen parte de la contabilidad de la agencia responsable del proyecto. Los usos posibles de capital deben diferenciar su destino como reposición (o recuperación de capacidad instalada) o como incremento de capacidad; en este último caso

debe estar asegurada la composición instrumental normalizada de comienzo y el financiamiento de los gastos habida cuenta de los períodos de maduración, etc., es decir, el uso posible de capital debe formar parte de un proyecto completo.

En el subsector privado va a ser posiblemente más difícil identificar el origen de los fondos de capital. En parte provendrá del ahorro mismo del subsector, ya que aquí sí debe computarse, aunque sea contablemente, el costo de depreciación y las utilidades no distribuidas. Otra de las fuentes frecuentes o posibles, debe ser el crédito público, y dependiendo de la política de agencias internacionales de desarrollo puede haber fondos disponibles en las así llamadas Agencias de ayuda para el desarrollo internacional. Todo esto es válido para la parte organizada de este subsector. El resto, o sea, la medicina de consultorio privado, tiene poca importancia institucional y se financia también privadamente. Los usos reales deben ser computados para tener una idea de la importancia que este subsector adquiere. Es difícil seguir la pista de los ~~usos~~ usos financieros. En cuanto a los posibles estarán fuertemente influenciados por el tipo de política que se siga a este respecto.

En cuanto a los seguros, obligatorio o voluntario, adquiere aquí máxima importancia el análisis de los usos actuales y financieros, por una doble razón: por una parte, por el carácter de intermediarios financieros que estos grupos generalmente juegan en la economía, y por otra, porque de la comparación entre unos y otros puede salir la medida (en cuanto a financiamiento) de su capacidad operativa.