

Enfoques de clasificación y criterios para la gerencia de fondos sociales en el caso de interacción de sectores de economía diferentes

Introducción. Problema de la gerencia de fondos sociales para servicios públicos

En los estados con economía de mercado hay tres sectores económicos: sector lucrativo, sector no lucrativo y el estatal o municipal. Muchos servicios del Estado los reciben los ciudadanos a través del presupuesto y fondos sociales que están bajo control (gerencia) del Estado. Como un gasto público real o de consumo se pueden considerar: Educación, Salud, Seguridad Social, Urbanización, Vivienda, Desarrollo Regional, Agua Potable y Alcantarillado, Asistencia Social, y Superación de la Pobreza. Por legislaciones de los países hay un control político a cargo del poder supremo legislativo, hay un control administrativo por el gobierno ejecutivo y hay control fiscal que corresponde a la Controlaría. La gerencia de gastos y fondos sociales debe tener criterios del éxito (efectividad) particularmente en las condiciones de economía de mercado porque la economía de mercado tiene “zonas de fallos” (caídas, fracasos) donde no es efectiva. La ineficacia del mercado se manifiesta cuando la fabricación de bienes y servicios objetivamente no producen beneficio y/o donde el consumidor no tiene posibilidad de evaluar el valor real del bien o servicio ofrecido. Estos rasgos se tienen por ejemplo, en enseñanza y atención de salud pública. En estas dos ramas de actividades (de servicios), la calidad del servicio depende más de la calificación del especialista

que presta estos servicios. Pero estas propiedades intangibles son muy difíciles de valorar para el consumidor. En el costo de capital se deben tener en cuenta no solamente gastos en equipo nuevo sino también gastos en mantenimiento de nivel alto para capacitación de personal. Educación es la creación y reproducción de recursos intelectuales y salud pública es la reproducción de la capacidad de trabajo. El retorno de capital en la inversión de capitales de estos servicios públicos se consigue en el lapso de 10-20 años. Por eso los modelos y métodos comerciables no están desarrollados para evaluar la influencia de educación y sanidad pública en el desarrollo del país o para la elaboración de políticas financieras de estos servicios públicos.

En su turno estas circunstancias demandan aplicar (utilizar) métodos no mercantiles (no comerciales) para valorar la capacitación del personal en la estructura del precio del servicio hecho.

Por eso el financiamiento y/u otro tipo de intervención de parte del estado debe tener criterios de gerencia y clasificaciones de estos gastos para tener la posibilidad de evaluar la efectividad del servicio donde la concurrencia de mercado no es efectiva por lograr objetivos vagos (ambiguos) y reducir el costo (de producción). Es sabido que la clasificación sirve para el análisis sistémico de un conjunto de objetos y sus ligas. Para el análisis se deben elegir unas características sistémicas de los objetos.

Para esto debemos ejecutar un análisis de objetos y sus características que son admitidas para la medición cualitativa o cuantitativa. Las que son casi iguales y las que son muy raras y por eso no pueden ser útiles para la clasificación (sistematización).

¿Cuál es el criterio de la efectividad de la gerencia? Lógicamente podemos pensar en aprovechar las características provenientes de la clasificación de gastos públicos del presupuesto.

Clasificación del gasto público

En algunos países el gasto público se clasifica por su reparto en Gastos de Funcionamiento, Gastos de Inversión (Presupuesto para sostenerse y para desarrollarse o Presupuesto de erogaciones corrientes y presupuesto de gastos de capital o de inversiones básicas) y Servicio de la Deuda.

Hay características binarias de asignación de los recursos públicos (por ejemplo en resumen de tipos de presupuestos de Víctor M. Cader 2004):

Según la flexibilidad: Rígidos, estáticos, fijos o asignados. En el caso de un país cuya economía no es estable, los presupuestos fijos no son los más recomendables, a menos que cubran un período de tiempo relativamente corto.

Según el periodo que cubran: a corto plazo (para planes anuales o en los países con economías inflacionarias), según su periodicidad y a largo plazo (Un tipo de presupuesto corresponden a los planes estatales de desarrollo).

Gastos corrientes (de consumo o producción) y Gastos de capital (inversiones).

Gastos regionales y estatales. Algunos clasificaciones son útiles para control financiero pero no para control político-administrativo.

Otra lista de las distintas formas de clasificar el egreso (gasto) público previsto en el presupuesto lo encontramos en Miranda Talero, Alfonso (1999), Ramírez, H.F.: (2008) Clasificación institucional (los gastos públicos de las instituciones), Clasificación por naturaleza de gasto, Clasificación sectorial, Clasificación por programas etc.

Estas clasificaciones en su mayoría se preparan para la estructuración del presupuesto pero no son tan claros para medir el cumplimiento de objetivos.

Estas clasificaciones tienen matices a través de los cuales se puede equivocar el sentido. Parte de éstos

(matices) se discutieran en [21]. Aquí mostramos algunos ejemplos de este aspecto:

- El gasto público social puede expresarse tanto en gastos de funcionamiento como en gastos de inversión. Por ejemplo, el pago del salario de un maestro perteneciente a una escuela constituye un gasto de funcionamiento pero en tanto este profesional presta el servicio de educación y la educación hace parte del gasto público social, este será un gasto público social representado en un gasto de funcionamiento. Con gastos de funcionamiento se sobreentienden gastos anuales o gastos de corto plazo. Al mismo tiempo se puede clasificar como gastos de inversión a los recursos humanos y por eso como gastos de largo plazo. Casi lo mismo podemos decir sobre el salario de un médico.
- Si queda implícito que gastos de largo plazo son gastos de inversión, entonces se puede pensar que estos gastos no tienen una etapa final y nunca terminarán. Pero en algún momento de la etapa final, obligaciones a largo plazo se cambian a las de corto plazo. Por un lado el gasto de capital son gastos temporales pero para objetivos de largo plazo. En la clasificación mexicana pertenecen al grupo a largo plazo.
- Las nociones de “bien o servicio público” (entre las cuales se pueden considerar Educación, Salud, Seguridad Social, Urbanización, Vivienda, Desarrollo Regional, Agua Potable y Alcantarillado, Asistencia Social, y Superación de la Pobreza) tienen tendencia a cambiar a través del tiempo y de un país a otro.
- En Rusia, los egresos públicos vigentes (corrientes) y los aprobados (adoptados) más o menos corresponden a gastos corrientes (de consumo o producción) y gastos de capital (inversiones) pero hay matices y singularidades por los cuales no podemos decir que son los mismos.
- El gasto público social puede expresarse tanto en gastos de funcionamiento como en gastos de inversión. En el Estatuto Orgánico del Presupuesto General de la Nación (de Colombia) establece que se entiende por gasto público social aquel “cuyo objetivo es la solución de las necesidades básicas insatisfechas de salud, educación,

saneamiento ambiental, agua potable, vivienda, y las tendientes al bienestar general y al mejoramiento de la calidad de vida de la población, programadas tanto en funcionamiento como en inversión”.

Se consideran que en condiciones de economía de mercado, la creación y mantenimiento de auxilio judicial para actividades de los ciudadanos y agentes económicos se reserva para el estado. También se consideran que el Estado (gobierno) se encarga de obligaciones que corresponden al principio de subsidiario: crear condiciones para que personas y empresas puedan ganar suficiente dinero y ayudar a las capas de población que no tienen recursos para obtener servicios mínimos y empresas que no tienen posibilidad (por razones objetivas) de cumplir su actividad (útil para toda la sociedad). Pero el Estado no puede satisfacer las necesidades especiales que son difíciles de prevenir. Como es la zona de asistencia médica colectiva o la zona de servicios médicos con gastos altos, educación seleccionada y para casos raros de restricción de capacidad. Las funciones del Estado en este caso son de apoyo legislativo para los casos. También el Estado puede traspasar el control de la gerencia de gastos públicos a alguna organización no lucrativa que tenga experiencia en dado tipo de servicio y el Estado en este caso, puede dejar para sí mismo el control de gastos y financiamiento.

La dificultad para medir los efectos del gasto público tiene una razón, los resultados inmediatos de financiamiento y los objetivos del programa de financiamiento no coinciden. Para describir los resultados de los proyectos financieros se puede usar nociones que aplican organizaciones no lucrativas, se utilizan nociones: productos, resultados e impacto (outputs, outcomes and impact en inglés). (Tactical Philanthropy Blog 2010)

Salidas: (productos) son las actividades realizadas por el programa o proyecto (alimentación de bebés)

Resultados: Se trata de los efectos observados de las salidas (salud de nación y cantidad de pobreza)

Impacto: Es el grado en que los resultados observados son atribuibles a sus actividades (aumento de producto interior bruto).

La misma gradación se puede aplicar para proyectos financieros. El problema es que para inversionista es más simple medir las salidas o razón salidas /gastos y para políticos es más útil impacto del proyecto. En muchas situaciones los criterios “salidas – resultados – impacto” se usan en organizaciones no lucrativas las cuales no tienen tanto dinero o deben rendir cuentas de sus gastos a los donadores. Los contribuyentes son también donadores y tienen derecho a saber cómo usan su dinero en el gasto social.

Enfoques productivos para la medición del éxito logrado en la resolución de problemas

3.1 Índice del desarrollo humano

Para evaluar qué funciones son más urgentes se pueden usar el criterio del éxito social-económico que es el índice de desarrollo humano – IDH el cual las Naciones Unidas reconocen como el más aceptable para medir el adelanto medio de un país en lo que respecta a la capacidad humana básica (por ejemplo [9]). Índice de Desarrollo Humano “es el instrumento principal representada por las tres características sociales más importantes y permanentes: la esperanza de vida, que refleja una existencia larga y saludable; el nivel educacional, que resume los conocimientos adquiridos y el ingreso per cápita, que indica la capacidad de acceso a los recursos para vivir dignamente. El cálculo del Índice de Desarrollo Humano se realiza a partir de las tres variables seleccionadas de acuerdo con la definición de desarrollo humano. En las variables están incluidos los componentes alfabetismo y tasa combinada de matrícula, y el ingreso.”.

Éste es el índice integral de tres componentes principales que caracterizan un desarrollo humano: longevidad, educación (logro educativo) y nivel de vida (el ingreso). La longevidad se mide por expectativa de vida (esperanza de vida). La educación se mide a través de una combinación de alfabetización de adultos y cantidad promedio de los años de educación. El nivel de vida se mide por producto interior bruto real per cápita con cierto margen de error por costo de vida local. El IDH está normalizado en los límites del cero hasta

el uno. El IDH se puede planear y comparar entre países con política financiera de servicios públicos. El Consejo Nacional de Población (CONAPO) en la República Mexicana con base a los resultados definitivos del XII del Censo General Población y Vivienda, 2000; calculó para la República Mexicana el Índice de Marginación por entidad federativa y por municipio para el año 2000, este índice permite tener un panorama de las desigualdades regionales con respecto a las oportunidades sociales; muestra de forma aproximada el acceso que la población puede o no tener a la educación primaria, a viviendas adecuadas (con o sin servicios públicos), a servicios de salud, y a ingresos monetarios altos o bajos. Este indicador es de suma importancia para observar los niveles de pobreza existentes en el país, esto puede ayudar a diseñar políticas públicas encaminadas a impulsar el pleno desarrollo de las potencialidades humanas. Este ejemplo muestra la productividad de la idea de IDH.

El coeficiente de Gini y curva de Lorenz

Como IDH contiene el ingreso per cápita es útil involucrar características de distribución de ingreso para la población del país o de una región, los cuales son el coeficiente de Gini y la curva de Lorenz. La curva de Lorenz es una gráfica de concentración acumulada de la distribución de la riqueza superpuesta a la curva de la distribución de frecuencias de los individuos que la poseen (proporción acumulada de la variable población y proporción acumulada de la variable ingresos).

De forma resumida, la Curva de Lorenz y su expresión en porcentajes es el índice de Gini.

El coeficiente de Gini se calcula como una razón de las áreas en el diagrama de la curva de Lorenz. Si el área entre la línea de perfecta igualdad (la diagonal del cuadrado entre los puntos 0%, 0% y 100%, 100%) y la curva de Lorenz es a , y el área por debajo de la curva de Lorenz es b , entonces el coeficiente de Gini es $a/(a+b)$.

En los últimos años tenemos: Suecia -23.0-25.0 % Rusia -42.3%, México - 46.5 -50.0 %

Coeficiente de Gini es el criterio universalmente reconocido de éxito con que el estado del país cumple sus funciones sociales, primeramente reparto de recursos. Si el coeficiente es más de 30% entonces el nivel de desigualdad social es alto. Si él es más de 41% el estado puede encontrarse con tirantes serios en la sociedad. Las funciones estatales en este caso consiste en apoderamiento tal o cual súper-lucros (por ejemplo a través de sistema de las cargas fiscales) de representantes de últimos (derechos) deciles en distribución de Lorenz y transmisión los recursos a población de deciles izquierdos de la distribución de Lorenz.

Para medir la distribución justa de ingresos entre capas diferentes de población es útil medir el coeficiente de Gini.

En la figura 1 se muestra la distribución de Lorenz que es la curva acumulada de ingreso de la población (eje vertical) desde las capas más pobres en la izquierda del eje horizontal hasta las más ricas a la derecha. En la sociedad hipotética de igualdad total esta distribución debe seguir la línea recta diagonal del punto (0, 0) al punto (100%, 100%). La razón del área entre la diagonal y la curva bajo del "segmento" por área del triángulo bajo de la diagonal ($100 \times 100 / 2$) es el coeficiente de Gini.

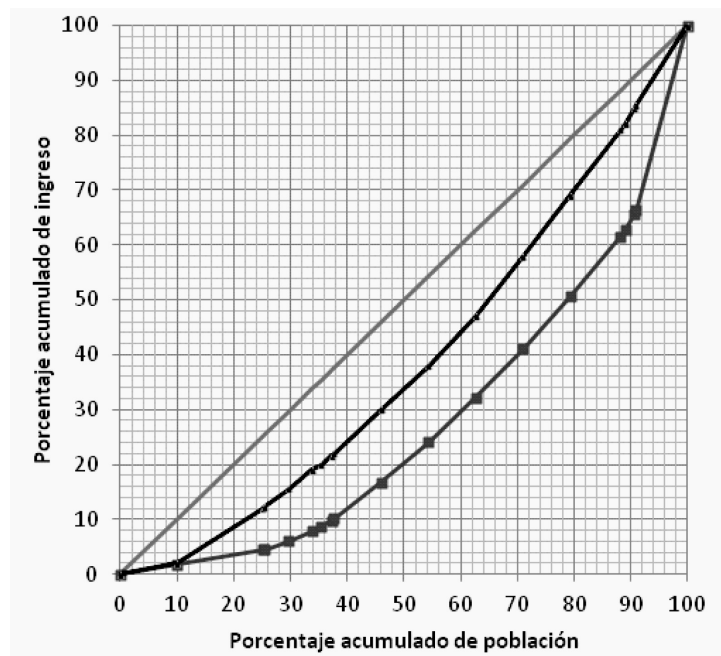


FIGURA 1. DISTRIBUCIÓN DE LORENTZ DE INGRESO DE POBLACIÓN EN SUECIA Y DISTRIBUCIÓN HIPOTÉTICO EN LA CIUDAD HUAJUAPAN DE LEÓN .

La curva más alta corresponde (esquemáticamente) al modelo de distribución de ingreso en Suecia con coeficiente de Gini 0.23. La curva más baja corresponde al modelo aproximado de distribución del ingreso en Huajuapán de León (Oaxaca, México) con coeficiente Gini 0.41. Para el modelo de Huajuapán proponemos que cerca de 6000 personas económicamente activos trabajan fuera del país y envían a sus familias en Huajuapán cerca de 12000 pesos mensualmente y que la razón de ingresos del primer y último decil es igual en todo el país México y que es 21. Sin esta hipótesis no podemos explicar como los habitantes de la ciudad pueden gastar 5 veces más que lo que ganan en la ciudad. Al mismo tiempo este hecho muestra para el gobierno de la ciudad que urgentemente deben crearse de 6000 lugares de trabajo con salario de 12000 o hasta 12000 lugares de trabajo con salario medio cerca de 6000 pesos (mensualmente).

Combinaciones, razones y partes de tipo “costo-efectividad”

Se pueden medir razones parecidas a combinaciones de tipo: éxito – daño, cargas – efectos, costo-efectividad, insumo - producto. Espectro de estrategias basadas por ejemplo en razón del tipo éxito – daño es muy variable. Si S es éxito integral y D es daño integral entonces para maximizar S/D ($S/D \rightarrow \max$) se puede elegir cualquier variante del desarrollo entre los siguientes dos límites:

$$D = \text{const}, \quad S \rightarrow \max$$

$$D \rightarrow \min, \quad S = \text{const}$$

Para medir el éxito se pueden usar el mismo IDH y para medir el daño se pueden usar, por ejemplo, “huella ecológica” (Wackernagel M. and Rees W. E., 1996).

Demandas de optimización en nivel regional y estatal pueden contradecir una a otra cuando el super-sistema tiene restricciones a grados de libertad del desarrollo del subsistema del super-sistema de nivel más alto. Se pueden resolver o suavizar estas contradicciones si el super-sistema no tiene sensibilidad a alguna discordancia (incompatibilidad) del subsistema con el super-sistema. En la zona de discordancia el subsistema puede desarrollarse por su estrategia pero los límites de esta zona se determinan por el super-sistema. El volumen de consecuencias del cambio en el sistema de cualquier nivel, se suaviza por el alejamiento de este nivel.

Diagrama de accesibilidad a servicios de diferente grado de individualismo de consumo y diferente calidad y cantidad

Los problemas sociales significativos podrían tener escalas diferentes. Desde el principio de responsabilidad civil subsidiaria, los problemas deben concentrarse en el nivel donde ellos se puedan resolver más efectivamente, con expensas mínimas para la sociedad. Los problemas de nivel más alto son para la administración de nivel estatal: defensa, parte principal de seguridad, regulación de actividad económica y obligaciones sociales. Los últimos son diferentes por su estructura y volúmenes en cada época y en cada país. Para la realización de sus funciones el Estado debe tener algunos recursos y activos. Entre estos activos hay no solamente recursos financieros de presupuesto sino también hay fondos sociales. Para considerar algunos problemas del desarrollo de servicio médico y/o educación es conveniente hacer participar en este trabajo no solamente a los servicios estatales o municipales, también a los sectores de la economía lucrativa y no lucrativa. En otras palabras la administración estatal y municipal puede aprovechar un capital social (lucrativo y no lucrativo). El capital social se manifiesta a través de redes sociales las cuales tienen también formas de auto-organización diferentes (en nuestro caso para prestar o obtener algún servicio médico o educativo).

Para entender mejor la política óptima de gerencia de estos fondos, es útil analizarlos a través del siguiente diagrama (figura 2) de distribución de zonas de influencia y zonas

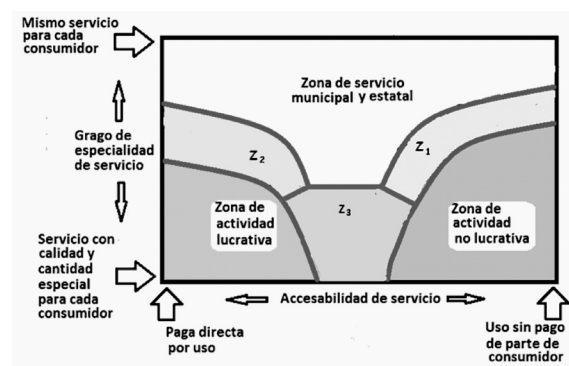


FIGURA 2. DIAGRAMA DE ACCESIBILIDAD DE SERVICIOS PÚBLICOS.

de colaboración de la administración (Estado, gobierno) con economía lucrativa y no lucrativa, con capital social y con redes sociales, con recursos humanos, financieros y materiales privados. Este es un diagrama de interacción de tres sectores de la economía desarrollada para el análisis de los servicios urbanos (Makagonov P. (2001), Makagonov P., Norkin K. (2003), Makagonov, P., Sánchez Platas L.E. (2008)).

Para demarcar las zonas preferibles de uno de los tres sectores de la economía (primero: estatal-municipal (parte superior), segundo: privado, lucrativo (abajo izquierda) y tercero: no comercial y no estatal (abajo derecha), y elaborar el paradigma de la coparticipación social en el proceso de servicio médico o de educación se usan dos indicadores:

- El primer indicador determina la posibilidad del consumidor (paciente del servicio médico o estudiante en el sistema de educación) para realizar la elección de la calidad y la cantidad de consumo del servicio que se presta. Este indicador es la característica dirigida del servicio por parte del consumidor. En la escala ordinal este indicador se sitúa entre dos posiciones extremas: un extremo (parte baja de la escala) es la selección rigurosa de la cantidad y la calidad del servicio obtenido por el usuario, y el otro extremo (parte superior de la escala) es el consumo forzosamente unificado del servicio que se presta a la población (Fig. 2).
- El segundo indicador, importante desde el punto de vista de la administración urbana, es la posibilidad de obtener el servicio para la población por el pago completo (parte izquierda de la escala) o sin el pago de parte del usuario final (parte derecha de la escala). Este indicador caracteriza tanto el grado de control de consumo por parte de los servicios comunales, la posibilidad de éxito del usuario al acceder al servicio, como también el grado de liberación (del patronazgo social), del consumidor del pago al prestarle un servicio.

El esquema de la figura 2 muestra la diferencia del pago y la calidad de los servicios que se prestan a la población. En muchos países una prótesis dental, por ejemplo, se encuentra en la esquina inferior izquierda del diagrama y una vacuna en la esquina superior derecha.

Por medio de estos dos criterios los cuales se reconocen como indicadores, es posible clasificar los tipos de servicios y planear su modernización dependiendo de la situación de cada servicio en las escalas ordinales mencionadas. Con ayuda de este diagrama se puede elegir la estrategia del gobierno que permite conservar los recursos financieros del Estado y aprovechar los recursos financieros voluntarios (fondos de mecenas, donadores y patrocinadores). También se pueden hacer inversiones de capital más efectivo a través de la colaboración con sectores económicos no lucrativos y el estatado (zona Z_1), lucrativa con el Estado (zona Z_2) y lucrativa con no lucrativa (zona Z_3).

De parte del Estado se necesitan recursos administrativos y apoyo legislativo. Por ejemplo, en México la banca puede dar un bono a la persona que preste mucho servicio social de manera voluntaria y este bono puede financiar los estudios en una universidad tanto estatal como privada. Este caso se encuentra en la zona Z_3 , donde una universidad privada y una estatal pueden rivalizar por este bono y la universidad privada pero con ranking más alto puede proponer un diplomado.

Los servicios, los cuales se presentan a través de la individualización total del consumo, solamente con el pago total, pueden ser ofrecidos a toda organización en condiciones comerciales lo que será posible si el beneficio resulta significativo. Los servicios de tal tipo se sitúan en la esquina inferior izquierda de los servicios que aparecen en la Figura 2. Para las estructuras comerciales privadas es importante el tiempo, durante el cual se logra resarcir la inversión.

Con el aumento de este lapso, el empresario pierde el interés en la inversión del servicio. Este caso pertenece a la zona del servicio estatal y/o municipal con recursos concentrados en la parte del presupuesto recursos para inversión a largo plazo.

Los servicios que tienen carácter individual pero no pueden ser pagados por la mayoría de los ciudadanos debido a su alto precio, pueden ser prestados filantrópicamente (por beneficencia), a cuenta del sistema del seguro, incluyendo estatal. Son los servicios que difícilmente planifican. La necesidad de los mismos surge a veces a mediados del año

presupuestario, cuando el Estado ya es incapaz de prever los recursos necesarios para prestarlos. A veces el Estado no entiende la necesidad de los servicios concretos para la población. Por otro lado muchos servicios pueden prestarse usando los recursos estatales o municipales, pero por organizaciones no lucrativas.

Casos perspectivas y eficientes de gasto público social

Presupuesto orientado al resultado

Para dirigir un proceso de financiamiento de servicios públicos es útil aprovechar un esquema representado en la figura 3, que corresponde a la idea de “presupuesto orientado al resultado” (POR) (vea, por ejemplo; Gamukin V. 2005). Es un método de planificación y control por cumplimiento de presupuesto. Este método sirve para la distribución de los recursos de presupuesto por metas, objetivos y funciones estatales considerando prioridades de política nacional y valores sociales de resultados esperados, tanto los inmediatos como los finales, de uso de los recursos presupuestarios. Sin el enfoque de este tipo no puede existir una política seria del servicio médico y la educación continuará financiada por un valor residual.

Aquí administración, proceso presupuestario indicadores del éxito y dinero para el cumplimiento del proyecto están concatenados. Sin las primeras tres partes del plan estratégico no se puede tener dinero para cumplirlo. Este esquema es muy parecido a la idea desarrollada en el libro de Osborn y Gaebler (1992) sobre Reinención del gobierno con subtítulo “La influencia del espíritu empresarial en el sector público”. Este libro es

una recopilación exhaustiva de las ideas y las experiencias de los profesionales innovadores y activistas de EE.UU. Osborne y Gaebler sugieren que los gobiernos deben:

- 1) dirigir, no “remar”
- 2) capacitar a las comunidades para resolver sus propios problemas en lugar de simplemente ofrecer los servicios,
- 3) fomentar la competencia en lugar de los monopolios,
- 4) ser impulsado por las misiones, en lugar de reglas,
- 5) orientado a los resultados de los fondos en lugar de entradas,
- 6) satisfacer las necesidades del cliente, no la burocracia;
- 7) se concentran en ganar dinero en vez de gastarlo;
- 8) invertir en la prevención de los problemas en vez de curar las crisis;
- 9) descentralizar la autoridad, y
- 10) resolver los problemas que influyen en las fuerzas del mercado en lugar de crear programas públicos.

Existen problemas metodológicos con POR, no todos los principios están plasmados métodos, criterios y documentos [19]. Lo mismo podemos decir sobre la fortuna del paradigma de la Revisión del Desempeño Nacional (National Performance Review) en 1993-2000 que tuvo la intención de organizar la transición de gobernación al servicio (del pueblo), al gobierno que se contrata (se alquila) (Leonardo Santana Rabell y Mario Negrón Portillo 1996).

Colaboración del Estado con grupos no lucrativos

El sector no lucrativo podría participar en el desarrollo del plan estratégico de desarrollo del territorio con la finalidad de ofrecer servicios sociales y con la posibilidad aportar sus recursos para la realización de este plan. Las instituciones gubernamentales también pueden aprovechar los recursos no lucrativos para incorporar planes de organizaciones de capital social al contexto del plan de servicios sociales.

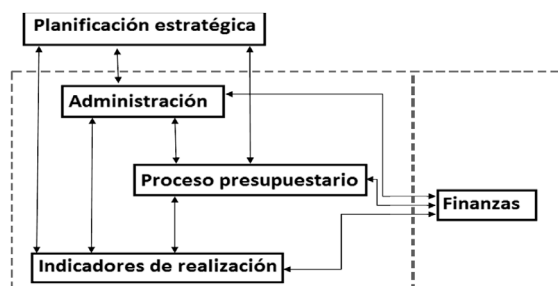


FIGURA 3. ESQUEMA SIMPLIFICADO DE PROCESO PRESUPUESTARIO ORIENTADO AL RESULTADO.

Método indirecto del desarrollo de misión educativa de la ciudad

Tenemos evidencia de la aplicación de este paradigma en la ciudad de Carbondale (sur de estado Illinois EE.UU.) en el año 2000. En esta ciudad se organizan una vez cada dos años las conferencias de debates sobre el plan de desarrollo estratégico de la ciudad. El iniciador del evento como regla, es el intendente urbano el cual es asignado por concurso a través del Consejo de la ciudad.

Entre las metas estratégicas y principios del desarrollo urbano que la comunidad está publicando encontramos el deseo de formalizar la base del sistema de educación como un tipo de servicios que propone la ciudad, desarrollo de nuevos tipos de servicio. Para plasmar este deseo, la administración de Carbondale declaró cierta zona como Empresarial, con las siguientes implicaciones para los posibles inversionistas:

Se reducen los impuestos sobre bienes inmuebles a partir de la mejora de bienes raíces que elevan el valor de una propiedad comercial, industrial o de fabricación y/o agricultura en el mercado, por más de 10,000 USD durante los primeros cinco años después de la finalización del proyecto de mejora. También se estipulan deducción del impuesto a las ventas de materiales de construcción, exención de la cuota del permiso de construcción, incentivos contributivos del estado de Illinois. Por otro lado es posible aprovechar algo parecido a “Homestead act” [18], cuando hay recursos pero las personas que pueden aprovecharlos no tiene dinero para rentar o comprarlos. En el caso de la zona Empresarial en Carbondale se puede imaginar una cadena de consecuencias: más desarrollo de nuevos tipos de servicio -> más atractivo de la ciudad -> más lugares de trabajo mejor pagados -> los habitantes más sanos -> más tranquilidad del ambiente urbano -> la ciudad más llamativa para estudiar en la universidad local -> más posibilidades para la selección de estudiantes más talentosos -> aumento del ranking (prestigio) de la Universidad local -> más fuentes de dinero para la Universidad. Ahora en la ciudad con una población cercana a 20 mil ciudadanos (nativos) hay cerca de 21 mil estudiantes. Cada 4 estudiantes son un

fuelle al menos de un lugar de trabajo. La Zona Empresarial en Carbondale tiene una vigencia que expira en el año 2020.

Orientación a la medicina profiláctica

La experiencia de países con economía desarrollada muestra la necesidad de financiamiento estatal como parte principal para la educación y salud pública. Esta política está apoyada por políticas legislativas que estimulan la atracción de medidas y recursos de sectores no lucrativo de la economía, capital social del país.

Establecimiento del sistema de seguro médico obligatorio no sirve para profiláctica (instrucción médica de pacientes, examen médico regular, vacunación y rehabilitación de salud) y diagnóstico de enfermedad, si la asistencia médica colectivizada tiene fondos de acumulación en empresas aseguradora cuyo interés es la acumulación máxima de recursos financieros. Las empresas aseguradoras por sus motivos se parecen a empresas lucrativas que pertenecen a la parte izquierda del diagrama de la figura 2.

El Estado debe elaborar e introducir un mecanismo de estimulación de fondos de acumulación (los cuales son organizaciones comerciales en Rusia) para el uso de parte de fondos de provisión (fondos más importantes) para disminución de gastos sociales para mantenimiento de salud de la población a través de asistencia médica profiláctica, diagnósticos oportunos de enfermedades peligrosas etc. Se puede aprovechar la imposición de impuestos.

Los centros de salud se sienten motivados, después del diagnóstico, a usar el presupuesto de gastos del seguro médico del paciente asegurado y no enviarlo a un centro especializado, y no les importa que su servicio en este caso sea defectuoso. Entonces una parte del sistema no le gusta y otro parte del sistema no sabe cumplir su misión en forma completa y en forma más beneficiosa para la sociedad.

La práctica de muchos países con economía estable evidencia la necesidad de financiamiento estatal en el servicio médico. Pero es posible dar este servicio a las instituciones no lucrativas experimentadas en problemas de cura y tratamiento

y al mismo tiempo dejando control y retenido el financiamiento gradual en manos estatales.

Asistencia médica colectivizada no está orientada a tratamiento preventivo pero es sabido que prevenir es mejor que curar.

El desarrollo de asistencia médica colectiva muestra que esta medida, por opinión de especialistas, no podría jugar un papel importante en la medicina pero se sometió a desarrollo de las estructuras financieras, las cuales tienen metas que son lejanas del tratamiento preventivo, diagnóstico oportuno y observación activa de enfermos. Estas compañías por su naturaleza tienen otro objetivo: acumulación y conservación de recursos financieros. Los centros de salud también prefieren en tal sistema apropiarse de los activos por sí mismos y no enviar enfermos a otros centros médicos y por eso no transmitir primas de seguros. El sistema de servicio de este tipo no es posible ponerlo en el diagrama de la figura 2. Entonces no puede cumplir sus funciones normalmente.

Conclusiones

Si el Estado tiene como prioridad financiar la esfera de defensa militar y/o exploración y explotación de recursos naturales y financiar la educación con el fondo residual (tanto el proceso y equipo como el salario de quien trabaja en la educación) y servicios médicos, significa que el Estado no tiene una estrategia sobre educación y salud pública. Pero desde los tiempos de daosizm es conocido que para la prosperidad del país, la educación es más importante que la armada y la alimentación. Es sabido que educación y salud pública son condiciones necesarias pero no suficientes para la seguridad del país, desarrollo de la economía nacional y crecimiento democrático estable. Los ejemplos modernos de tales países como Japón, Taiwán en la segunda parte del siglo XX demuestran la productividad de esta estrategia, aceptar la salud pública y educación como objetivos. Periodos transitorios en países de Europa del Este estuvieron no tan mal cuando el IDH estuvo más alto por componentes del nivel de educación y de salud pública.

La experiencia de países con economía desarrollada, muestra la necesidad de financiamiento estatal como

parte principal para educación y salud pública. Esta política está apoyada por la política legislativa que estimula atracción de medidas y recursos de sectores no lucrativos, capital social del país.

La mayoría de clasificaciones aplicadas a los recursos de presupuesto no sirven para control del logro final (impacto) de financiamiento estatal pero para medir la salida inmediata. Muy prometedor es el enfoque de aplicación del presupuesto orientado al resultado con medición de resultado final en base a criterios del Índice del Desarrollo Humano (IDH) o impacto que es consecuencias de larga duración.

El diagrama de accesibilidad al servicio público es una herramienta productiva de análisis del que se pueden obtener ideas del uso de recurso administrativo y legislativo del poder para atraer sectores no lucrativos a los servicios públicos.

Para aprovechar los criterios tipo impacto/gastos se necesita organizar una base de datos (conocimientos) sobre métodos para calcular resultados de actividad por salidas e impacto por resultados. Estas investigaciones cuestan mucho y por esos es mejor juntar todos los datos conocidos. 

P. Makagonov¹

L. Tokoun²

¹Universidad Tecnológica de la Mixteca

²Universidad Estatal de Administración (Moscú, Rusia)

Referencias

- Víctor M. Cader
2004 Presupuestos. 10-2004
Blank I.A.
2007 Fundamentos de gerencia financiera. Edición –Nika-center,
Kadomtseva S.V.
2009 Finanzas estatales. Manual, Moscú, Ed. INFRA.
Miranda Talero, Alfonso.
1999 El Derecho de las Finanzas Públicas. Segunda edición. Santafé de Bogotá: Legis, , p. 56-57.
Ramírez, H.F.
2008 Finanzas públicas, Edición electrónica gratuita. Texto completo en www.eumed.net/libros/2008c/465/ ISBN-13: 978-84-691-9161-3
Nº Registro: 09/8450

- Jorge E. Burbano Ruiz & Alberto Ortiz Gómez
1995 Presupuestos. Colombia Editorial McGraw Hill,.. 376 pp.
- H.W Allen Sweeny & Robert Rachlin
1984 Presupuestos (Manual). Editorial McGraw Hill, primera edición. México. 884 pp.
- Tactical Philanthropy Blog Features Getting Results: Outputs, Outcomes & Impact. <http://www.tacticalphilanthropy.com/2010/06/outputs-outcomes-impact-oh-my>
- Metodología para la Medición del Índice del Desarrollo Humano en el Perú <http://www.inei.gob.pe/web/Metodologias/Attach/6614.doc>
- P. Makagonov, K. Norkin.
2003 Inversiones sociales en administración regional y municipal. Manual de Academia Rusa del Servicio Estatal adjunta al Presidente de la Federación Rusa. 90 pp. 2003
- Wackernagel M. and Rees W. E.
1996 Our Ecological Footprint. (Reducing Human Impact on the Earth). New Society Publishers/ Gabriola Island, BC, Canada, Philadelphia, PA. U.S.A. (The new catalyst bioregional series; 9)
- Makagonov P.
2001 Management of the urban territory development. Academic book. Moscow. Russian Institute of State Service, 2001, 352 pp.
- Pavel Makagonov, Liliana Eneida Sánchez Platas.
2008 Simple applications of data mining and system approach to urban and regional problems analysis. (A Research Report). International Workshop on Social Networks and the Application Tools. September 19-21, University of Central Europe and SoNet Research Center Skalica, Slovakia (European Union)
- Gamukin.V.
2005 Innovaciones el proceso presupuestario: orientado al resultado” (ruso)en Revista “Problemas de economía” Moscú 2005.. pp-4-22 ISSN 0042-8736.
- David Osborne y Ted Gaebler.
1992 “Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector”. Addison-Wesley Publ. Co., 1992, 427 pp.
- Código propuestario de la Federación Rusa. Moscú, Ed. Omega- L. 2010.
- L.Vasilenko, P.Makagonov, K.Tadorashko
2002 Cooperación de las estructuras de administración de Estado y locales con entidades no estatales sin fines de lucro. Academia del Servicio Estatal de Rusia adjunta al Presidente de la Federación Rusa. Edición del Centro Científico de Samara de la Academia de Ciencias de Rusia. Samara, 224 págs.
- Homestead Act.
1862 Recuperado 06.06.2011 de http://en.wikipedia.org/wiki/22_Homestead_Act.
- Reforma de presupuesto en Rusia. 2004-2006. IRPEP. Instituto del Desarrollo de la política industrial y económica. http://www.ir-pep.ru/analytics/bor/pdf/budg_reform.pdf
- Leonardo Santana Rabell y Mario Negrón Portillo
1996 “Reinventing Government”: nueva retórica, viejos problemas El artículo en de la Revista del CLAD Reforma y Democracia N° 6, Julio <http://www.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/006-julio-1996/reinventing-government-nueva-retorica-viejos-problemas>
- L.V. Tokoun.
2010 Investigación de finanzas públicas en condiciones modernas sociales y económicas. En Revista “Boletín de la Universidad” N 16. Moscú. Ed de la Universidad Estatal de la administración.