

Evaluación de la equidad intrageneracional e intergeneracional en una entidad pública local a través de indicadores de gestión

Yolanda Fernández Santos

Resumo:

La necesidad o el deseo de hacer un mundo mejor, con mayor calidad de vida para las personas, sin ningún tipo de discriminación social, ambiental o económica, constituye la base del Desarrollo Sostenible. Las Entidades públicas locales, y en particular los municipios, pueden contribuir con sus actuaciones al Desarrollo Sostenible del territorio donde operan al estar más cerca de los ciudadanos. En este sentido, los indicadores de equidad, en sus tres dimensiones social, ambiental o contable, pueden servir para medir y verificar el camino correcto hacia esa sostenibilidad.

Área temática: *Gestão de Custos no Setor Governamental*

Evaluación de la equidad intrageneracional e intergeneracional en una entidad pública local a través de indicadores de gestión

Yolanda Fernández Santos (Universidad de León – España) ddevfs@unileon.es

Resumen

La necesidad o el deseo de hacer un mundo mejor, con mayor calidad de vida para las personas, sin ningún tipo de discriminación social, ambiental o económica, constituye la base del Desarrollo Sostenible. Las Entidades públicas locales, y en particular los municipios, pueden contribuir con sus actuaciones al Desarrollo Sostenible del territorio donde operan al estar más cerca de los ciudadanos. En este sentido, los indicadores de equidad, en sus tres dimensiones social, ambiental o contable, pueden servir para medir y verificar el camino correcto hacia esa sostenibilidad. Palabras clave: Entidades públicas locales, Indicadores de gestión, Equidad intrageneracional e intergeneracional.

Área temática: Gestión de Costos en el Sector Gubernamental.

1. Introducción

Hasta hace pocos años la mayoría de las entidades desarrollaban actividades social y ambientalmente discriminatorias; incluso, hoy en día, algunas de ellas siguen haciéndolo. Tal vez, una de las causas sea el desconocimiento de las consecuencias de determinadas actuaciones sobre la sociedad y el medio ambiente. Esto ha contribuido a que el desarrollo económico haya seguido un camino desviado de los valores de equidad social y ambiental provocando esa discriminación. En este sentido, todo lo que conlleva el concepto de “Desarrollo Sostenible” (DS) podría ser la solución para converger las tres dimensiones de la sociedad mencionadas anteriormente: social, ambiental y económica.

Adentrándonos en el génesis del término “Desarrollo Sostenible” (DS), éste tuvo su origen en la Conferencia de Estocolmo de las Naciones Unidas celebrada en junio de 1972 donde se planteó establecer unas bases para alcanzar el DS, o lo que es lo mismo, un entorno más saludable y productivo para los seres humanos.

La reunión más importante a nivel internacional en relación con este tema fue la Conferencia de Naciones Unidas para el Medio Ambiente y Desarrollo en 1992 celebrada en Río de Janeiro (Brasil) y conocida como Cumbre de la Tierra o Cumbre de Río, donde se concretó, definitivamente, la trascendencia política y social de dicho término.

Dentro de las diferentes definiciones propuestas por distintas organizaciones a nivel mundial para el término “Desarrollo Sostenible”, cabe destacar la recogida en el *Informe Brundtland* elaborado por la Comisión Mundial de Medio Ambiente y Desarrollo (CNUMA/UNCED) (1987) que lo define como sigue: “*El Desarrollo Sostenible es aquel que satisface las necesidades de la generación presente, sin poner en peligro la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades*” o “*el desarrollo sustentable significa satisfacer las necesidades básicas de todos y darle a todos la oportunidad de aspirar a una mejor vida*”. Esta definición se enfoca hacia la mejora de la calidad de vida de todos los ciudadanos del planeta Tierra, sin incrementar el uso de los recursos más allá de lo que la naturaleza es capaz de regenerar.

No obstante, como aplicación de este concepto a las zonas urbanas, resulta más práctica la definición aportada por el Consejo Internacional de Iniciativas Ambientales Locales (ICLEI, 1994): “El DS es aquel que ofrece los servicios ambientales, sociales y económicos básicos a todos los miembros de una comunidad sin poner en peligro la viabilidad de los sistemas naturales, construidos y sociales de los que depende la oferta de esos servicios”.

Esta definición resulta flexible y abierta a múltiples interpretaciones, lo que hace que sea más “un deseo general sin precisar el contenido ni el modo de llevarlo a cabo” (NAREDO, 1996, p.529). Ahora bien, existe un cierto consenso a nivel internacional en torno a dicho concepto, lo que implica una cierta unanimidad respecto a la interacción de tres sistemas: el ecológico, el económico y el social (Gráfico 1).



Fuente: Elaboración propia.

Figura 1 - Concepto integral del Desarrollo Sostenible

De las acuerdo con lo anterior se puede deducir que el concepto de DS abarca un ámbito más amplio que la mera protección del Medio Ambiente (MA), ya que plantea el reto fundamental de combinar una economía dinámica con una sociedad que ofrezca oportunidades para todos, al mismo tiempo que se mejora la productividad de los recursos y separa el crecimiento de la degradación del medio ambiente, es decir, el DS implica la preocupación por la calidad de vida, por la igualdad entre las personas en el presente, la igualdad intergeneracional y por el aspecto social y ético del bienestar humano.

La estrategia de la Unión Europea para el DS propone que para evitar la desigualdad entre los tres sistemas es necesario que el crecimiento económico apoye al progreso social y respete al medio ambiente, que la política social sustente los resultados económicos y que la política ambiental sea rentable (COM, 2001).

En el ámbito español, la estrategia de desarrollo sostenible se basa en la consecución de un progreso social considerado de forma global y no en términos de simple bienestar material. En otras palabras, la calidad de vida de la sociedad implica no sólo el bienestar material, sino otros aspectos como: la equidad de los derechos sociales y la reducción de las desigualdades sociales y territoriales, el acceso generalizado a unos servicios públicos y sociales de calidad, la mejora de la educación, la formación y la cultura de la población, la igualdad de

oportunidades, el acceso al empleo, o la seguridad de unas condiciones adecuadas de salud pública y ambiental. Estos objetivos generales deben ser perseguidos en paralelo con las otras dimensiones del desarrollo sostenible que son: la protección y mejora del patrimonio natural y cultural y el crecimiento económico equilibrado.

En el marco de las Entidades públicas locales, más concretamente los municipios, el DS se centra en conseguir un mayor bienestar económico, social y ambiental para los ciudadanos, en el que:

- los ciudadanos del municipio tengan las mismas oportunidades de usar los servicios públicos que necesiten;
- el Medio ambiente en el que vivan sea saludable;
- y, el nivel de renta sea aceptable para poder vivir dignamente.

En este sentido, la equidad de la actuación pública puede ser crucial para alcanzar el DS en el municipio, pudiendo definirse como la incidencia de los resultados finales de la acción pública sobre la justicia y el equilibrio en la situación de los ciudadanos tanto en el ámbito social como ambiental o económico.

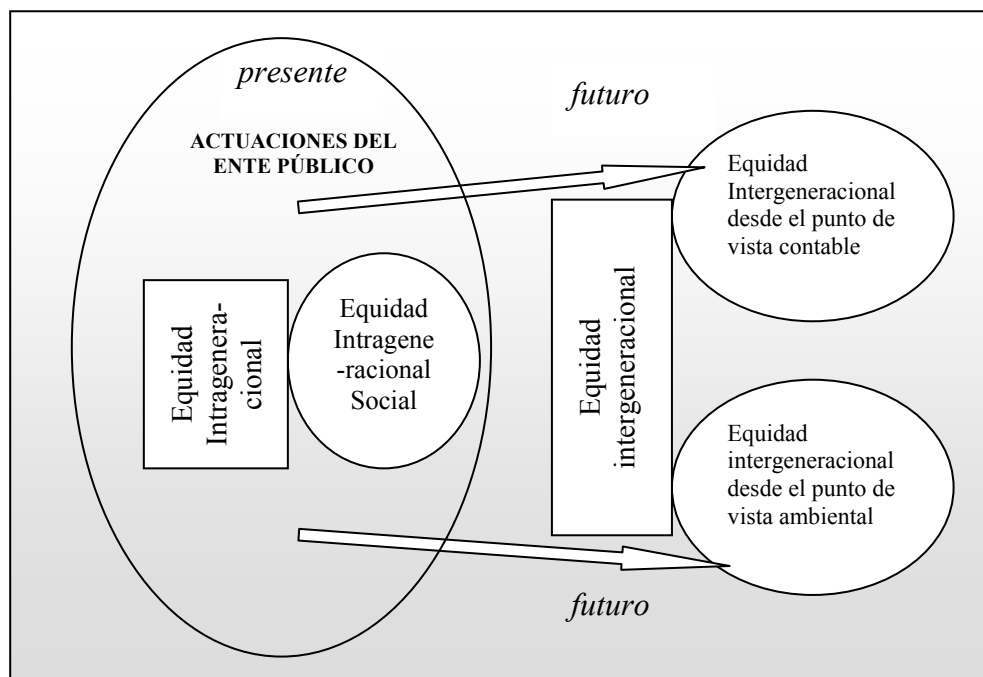
En este trabajo se estudiarán los distintos tipos de equidad que pueden ser evaluados en una entidad pública local y se propondrán diferentes indicadores para su medición.

2. Tipos de equidad

Los distintos tipos de equidad que existen dependen de los diferentes campos de actuación donde se quiera estudiar, como puede ser social, ambiental o contable, tal como se muestra a continuación:

- La *Equidad Intrageneracional Social* o, simplemente, Equidad Social trata de la igualdad en el ámbito social dentro de una misma generación.
- La Equidad Intergeneracional, a su vez, puede ser clasificada en:
 - *Equidad Intergeneracional Ambiental* que hace referencia a la igualdad en el ámbito ambiental entre distintas generaciones.
 - *Equidad Intergeneracional Contable* que está relacionada con la igualdad en el ámbito económico-patrimonial entre distintas generaciones.

Los dos últimos términos con respecto al primero presentan una gran diferencia relacionada con el aspecto temporal. Así, mientras que en la Equidad Social la actuación realizada por la entidad pública en el presente sólo afecta a las generaciones presentes, en cualquiera de los tipos de Equidad Intergeneracional las actividades realizadas por la entidad pública en el presente afectan a las generaciones futuras (ver *Gráfico 2*).



Fuente: Elaboración propia.

Figura 2 - Tipos de equidad

Antes de proceder a desarrollar cada uno de los tipos de equidad mencionados hay que concretar los términos «generación», «generación presente» y «generación futura» con el propósito de que este trabajo sea más fácil de comprender.

Existen diferentes definiciones de «generación» recogidas en el Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua, entre las que podemos destacar las siguientes:

1. Conjunto de personas que por haber nacido en fechas próximas y recibido educación cultural y social semejante, se comportan de manera parecida, lo que conlleva a que el término “periodo determinado” sea flexible. De acuerdo con esta definición, puede darse que diferentes generaciones convivan en un mismo periodo de tiempo.
2. Todas las personas que conviven en un periodo de tiempo determinado, pudiendo ser éste un año, una década, etc.

De las dos definiciones de generación enumeradas, la más conveniente para el estudio a desarrollar en este trabajo es la segunda, con la que se podrá abarcar tanto la Equidad intrageneracional social o Equidad social (EIS o ES) como la Equidad intergeneracional ambiental (EIA) o la Equidad intergeneracional contable (EIC).

Para ello, se utilizarán diferentes amplitudes del periodo de tiempo. Así, por ejemplo, para el tratamiento de la ES se usará el año natural en el que se puede verificar si los servicios públicos prestados por la entidad pública llegan a todos los ciudadanos que los necesiten. Para la EIC se usará el ejercicio fiscal que, normalmente, coincide con el año natural, ya que en este periodo se pueden comprobar a través de los documentos contables si las actuaciones pasadas o presentes de la entidad pública tienen repercusión desde el punto de vista contable en las presentes o futuras, respectivamente. Y, finalmente, para el tratamiento de la EIA el término generación puede hacer referencia bien a un ejercicio económico o bien a un periodo más dilatado en el tiempo, como es el periodo laboral de una persona (aprox. 4 ó 5 décadas). En este último caso de equidad la elección de la amplitud de tiempo depende de cuando se

dejen notar los efectos de las actuaciones de las entidades públicas en el MA, ya que, a veces, éstas necesitan el transcurso de un periodo corto o largo para que se puedan apreciar.

2.1. Equidad intrageneracional social (EIS)

La equidad social hace referencia a la igualdad de oportunidades que todo ser humano tiene para desarrollar sus propias potencialidades, disponiendo, para ello, de las condiciones materiales, socioculturales y espirituales necesarias para acceder a una existencia digna y a una cada vez mejor calidad de vida.

En el marco de este trabajo y dentro del ámbito público, la equidad social se mide sobre la base de la posibilidad de acceso a los servicios públicos de los grupos sociales menos favorecidos (regiones pobres, personas desvalidas, tercera edad, indigentes, etc.) en comparación con las mismas posibilidades de la media del país. Así, la equidad trata de garantizar la igualdad de posibilidades de acceso a la utilización de los recursos entre los que tienen derecho a ellos. Por tanto, la equidad pretende medir el nivel de distribución justa (ecuánime) de los servicios públicos (TERMES ANGLÉS, 1991 y AECA, 1997).

La prestación de los servicios públicos se califica de equitativa cuando el acceso a los mismos por parte de sus usuarios no esté limitado o dificultado por razones, tales como: distancia, renta, minusvalía, densidad, raza o procedencia, sexo y religión.

Trasladando lo expuesto en los párrafos anteriores al ámbito municipal, la equidad social supone integrar en la misma ciudad a todos los grupos marginales como niños, ancianos, discapacitados, inmigrantes, etc. a través de la eliminación de desequilibrios territoriales y desigualdades sociales, económicas y poblacionales. La equidad social debe entenderse en el sentido de igualdad de oportunidades e igualdad ante la ley, lo que conlleva a que *“la consecución de la equidad social es un objetivo de las políticas públicas y justifica las transferencias de recursos que los estados realizan de las regiones más ricas a las más pobres, los gastos de sanidad, en educación, en pensiones, en desempleo, etc”* (SÁNCHEZ-MAYORAL, 1997, p.162).

Todo esto exige a los entes públicos el establecimiento de políticas públicas integrales que abarquen a todos los colectivos y que tengan en cuenta aspectos del desarrollo de la población, utilización de los recursos, calidad del medio ambiente y bienestar de la ciudadanía con el objetivo de eliminar todo tipo de desigualdades entre los distintos grupos sociales.

En este sentido, alcanzar una distribución equitativa de los recursos públicos en forma de servicios públicos constituye un elemento crucial de la economía del bienestar y su medición permite una valoración más correcta de la gestión de los municipios, entendidos como entidades públicas más cercanas a los ciudadanos.

El comportamiento ético que debe asistir a las actuaciones de la Administración Pública se identifica con aquellos valores que existen tanto en la cultura administrativa como en el ámbito político y que están relacionados con la sociedad. Dentro de estos valores hay que destacar la equidad, la igualdad y datación de actividades. A éstos se pueden añadir aquellos que caracterizan el comportamiento de los empleados, para el desempeño de sus competencias, tales como neutralidad, confianza, probidad, honor profesional, permanencia, confidencialidad y eficiencia. Además, normalmente, las actuaciones del sector público están basadas en el «interés público», y este concepto reclama racionalidad, imparcialidad y benevolencia (DE VAL PARDO, 2000).

Por otra parte, los principios de justicia social que constituyen la base del código ético en el Sector Público son que cada individuo tiene igual derecho a la libertad compatibilizada con la

libertad de los demás, y las desigualdades socioeconómicas y privilegios son las mismas para todos, sin que ninguno tenga ventaja sobre los otros. En otras palabras, el énfasis de tales principios se centra en respetar la libertad individual y en asegurar la igualdad y oportunidad para todos (RAWLS, 1971).

Todo este conjunto de valores éticos para la Administración Pública se concreta según Flynn (1990) en los siguientes puntos: derecho a todo tipo de intercambio o relación por parte de las distintas organizaciones que la integran, respecto a las tareas y a quienes las ejecutan, uso del poder, datación de las actuaciones, libertad, igualdad y satisfacción de las expectativas de los usuarios.

El mercado, por lo general, no responde espontáneamente a algunas exigencias de interés general y de desarrollo sostenible y en muchas ocasiones es indiferente a los objetivos de solidaridad, cohesión o equidad social. Por eso, algunas teorías sociales son partidarias de considerar que determinados servicios básicos, esenciales en la vida diaria (educación, sanidad, transporte, agua, electricidad,...) no puedan ser prestados por el mercado, ya que esto podría generar dificultades sociales. Sin embargo, se podría facilitar la inserción de los ciudadanos desfavorecidos existiendo unos servicios públicos suficientes y a unos precios razonables (COM, 1994).

Las organizaciones del sector público deben tener en cuenta no sólo cuestiones de eficiencia como sucede en el ámbito privado sino también de equidad, ya que en el ámbito público estos dos aspectos están bastante relacionados. Así, por ejemplo, unos servicios públicos prestados de manera ineficiente pueden derivar en un problema de equidad, ya que el mayor coste de la prestación del servicio impide el acceso al mismo a colectivos de ciudadanos con menor nivel de renta que no pueden obtenerlos del sector privado, o al contrario, un servicio público equitativo puede ocasionar altos costes, lo que hace que sea ineficiente. Por lo que, el objetivo principal del gestor público es el logro del mayor beneficio social en el marco de una gestión eficaz y eficiente de los recursos públicos (IGAE, 1994, p.72).

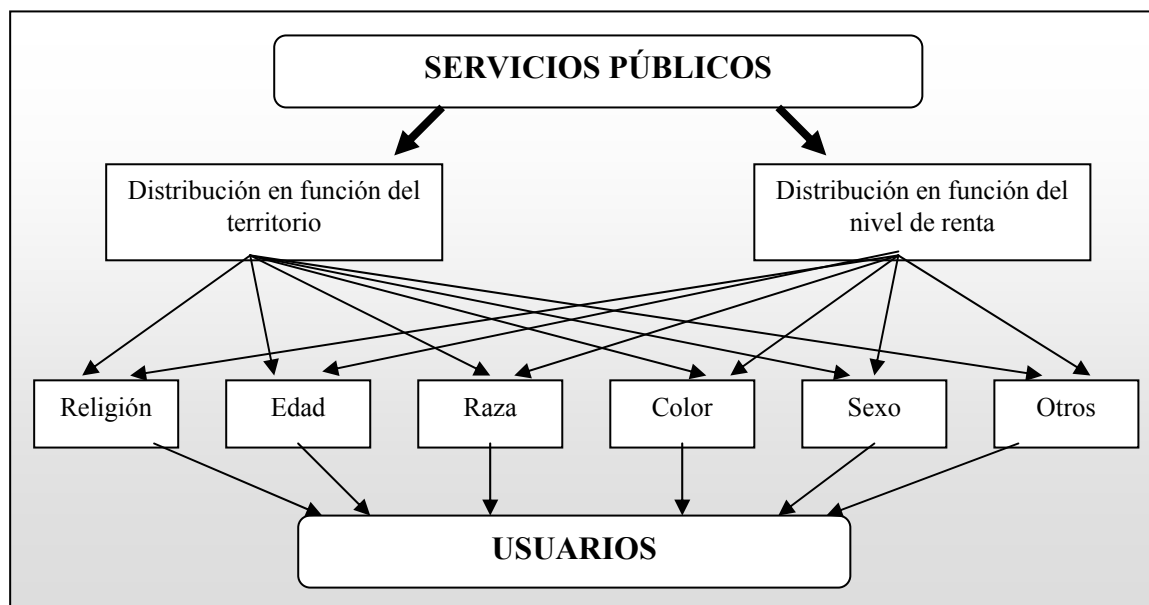
Medir la equidad social dentro del marco local, resulta especialmente útil tanto a los gestores públicos para conocer el nivel de alcance de los servicios públicos a las clases más desfavorecidas como a los ciudadanos para saber en qué son empleados los recursos que aportan a la entidad pública a través de sus tributos. Los instrumentos que se pueden utilizar para medir la equidad social son los indicadores de gestión social, o también denominados indicadores de equidad social.

Los indicadores de equidad social son considerados como *“matizaciones, en forma de desarrollos analíticos, de los indicadores generales de eficacia. Estos en definitiva informan sobre las desviaciones que se producen en torno a la media en la prestación y acceso a los servicios”* (AECA, 1997, p.84).

La distribución equitativa del acceso a los servicios públicos dentro de una comunidad suele efectuarse de acuerdo a dos criterios: el territorio y el nivel de renta (Figura 3). Ambos criterios parten de la base de la búsqueda de la uniformidad en la prestación de los servicios públicos por las entidades públicas a los ciudadanos, para lo que los municipios necesitan realizar una serie de estudios y actuaciones previamente, como son (AECA, 1997):

- La distribución en función del territorio requiere dividir el ámbito espacial donde tiene competencia la entidad pública en zonas o demarcaciones (por ejemplo, dentro del marco local en distritos municipales o barrios) al objeto de analizar las condiciones de acceso de los habitantes de las mismas a los servicios públicos prestados, y poder evaluar el grado de uniformidad o las desviaciones que se produzcan en relación al promedio que se ofrecen en distintos ámbitos territoriales.

- La distribución según el nivel de renta se efectúa a partir del establecimiento de tramos de renta. Esta asignación tiene especial relevancia en aquellos servicios que son susceptibles de formas de prestación alternativas y con coste para el usuario, como puede ser el servicio de transporte público urbano.



Fuente: Elaboración propia.

Figura 3 - Equidad Intrageneracional

Para una mejor evaluación del nivel de equidad social de un determinado municipio sería aconsejable realizar tanto comparaciones temporales para estudiar la evolución de cada indicador a lo largo de los años como comparaciones con otras entidades similares o la media del país, con el fin de conocer la situación de dicho municipio frente al resto y observar las posibles desviaciones que se pudieran producir con respecto al objetivo. Una vez concluida esta fase y conocidas las causas que originaron tales desviaciones la entidad pública podrá, por medio de sus actuaciones, mejorar el nivel de equidad social existente en su territorio.

Algunos ejemplos de indicadores de equidad social en la gestión de un municipio son los recogidos en la Tabla 1.

Denominación del indicador	Año X	Año X+1	Media del país
Nº de jubilados con renta inferior al SMI(*) que utilizan el transporte público			
Nº de viviendas con protección oficial por habitantes con rentas no superiores a 2,5 veces el SMI			
Nº de médicos por mil habitantes			
Número de semáforos con sonido para transeúntes ciegos por número de semáforos totales del municipio.			

Fuente: Elaboración propia.

Nota: (*) SMI = Salario Mínimo Interprofesional.

Tabla 1- Indicadores de equidad social para un municipio. Medida y evolución.

2.2. La equidad intergeneracional

La sociedad actual está esforzándose para que los ciudadanos tengan acceso a los derechos básicos sin discriminación de raza, color, nivel de renta, edad, etc. Sin embargo, se está olvidando del deterioro que está sufriendo el medio ambiente poniendo en peligro la existencia de las futuras generaciones.

El término Equidad Intergeneracional está inmerso dentro del concepto de Desarrollo Sostenible recogido previamente. Si bien, hay que aclarar que no solamente esta definición hace referencia a lo que pueda hacer la generación presente en detrimento o en beneficio de la futura, sino, también, lo que hizo la pasada en detrimento o beneficio de la presente; ya que, por lo general, el ser humano tiende a beneficiarse lo más posible de las circunstancias que le rodean en el presente, sin pensar en lo que sucederá en el futuro; aunque, últimamente, está tomando conciencia de ello.

En el Forum Universal de las culturas celebrado en Barcelona 2004 se propuso que el DS fuera considerado como uno más de los derechos humanos. Allí se planteó la necesidad de que los estados y la comunidad internacional tomaran la iniciativa de desarrollar y diseñar un programa de políticas públicas de DS dirigida a erradicar la pobreza, el deterioro del medio ambiente y las desigualdades sociales para garantizar los estándares básicos de vida en futuras generaciones.

Una de las herramientas útiles para medir el resultado de las actuaciones públicas es la medida de la equidad intergeneracional o interperiodo. Su estudio permitirá detectar como las decisiones presentes tomadas por los responsables públicos afectan en las decisiones que los responsables correspondientes deberán adoptar en el futuro y, al mismo tiempo, se podrá detectar la influencia que las decisiones pasadas tienen en las actuales y futuras.

El análisis de la Equidad Intergeneracional o interperiodo hay que realizarla desde dos ámbitos diferentes:

- Equidad intergeneracional desde el punto de vista ambiental.
- Equidad intergeneracional desde el punto de vista contable.

2.2.1. Equidad intergeneracional ambiental (EIA)

Antes de entrar en la definición de EIA se van a comentar las distintas posiciones que existen acerca de los derechos sobre los recursos naturales y las obligaciones con el futuro. En este sentido, es conveniente preguntarse: ¿las generaciones presentes poseen todos los derechos sobre los recursos ambientales y ninguna obligación para con las generaciones futuras? o, por el contrario, ¿las generaciones presentes no poseen todos los derechos sobre los recursos ambientales y tienen obligaciones con las generaciones futuras? A este respecto, existen dos posturas:

- Aquellos autores que están de acuerdo con la primera cuestión como Mas-Colell al afirmar que “(...) las generaciones pasadas ya no están, y las que han de venir vendrán porque nosotros queremos que vengan. El mundo, dicho con cierta brutalidad, nos pertenece a los que ahora vivimos en él y a nadie más” (Mas-Colell, 1994, p.200).

Otro autor que, también, defiende esta postura es Schwartz que alega “en el caso de los individuos futuros tengan vidas que valga la pena vivir, deberán estarnos agradecidos por haber hecho posible su existencia” (Schwartz, 1998).

Ambas premisas tienen en común que las generaciones presentes tienen todos los derechos sobre los recursos naturales, mientras que las generaciones futuras se tendrán que resignar con lo que les dejen. Esta situación es un claro ejemplo de no existencia de equidad intergeneracional ambiental o de desigualdad intergeneracional.

- Aquellos otros autores como Weiss (1999) piensan que las generaciones futuras tienen derechos sobre los recursos y, por tanto, las generaciones presentes tienen obligaciones con respecto a las primeras. Dentro de esta postura entra el concepto de Desarrollo Sostenible definido en el apartado anterior, que involucra a la equidad intergeneracional.

Esta situación origina en las generaciones presentes un comportamiento ético y limitativo con respecto al medio ambiente, con el objetivo de que las generaciones futuras no encuentren limitaciones para satisfacer sus necesidades.

Así, de acuerdo con la última postura, la EIA se podría definir como aquella que implica la utilización de los recursos naturales por las generaciones presentes a un ritmo que ellos mismos sean capaces de regenerarse y permita su uso por generaciones futuras.

De todas las clases de recursos naturales que existen, la definición de EIA, en principio, solamente afecta a recursos naturales renovables (bosques, aire, suelo, acuíferos, mar,...), es decir, aquellos que tienen la capacidad de regeneración en un tiempo determinado. Sin embargo, existen otros bienes en la naturaleza que no pueden regenerarse debido a su naturaleza y que deberían tenerse en cuenta a la hora de medir la EIA, como pueden ser los bienes no renovables, ya sean éstos duraderos (metales preciosos, oro, obras de arte,...) como no duraderos (minerales como hierro, cobre, aluminio, etc., petróleo, carbón,...).

En definitiva, los problemas entre generaciones no sólo surgen de la eliminación de los recursos renovables, sino, también, del agotamiento de los recursos no renovables, del deterioro en la calidad de los recursos ambientales tales como aire, agua y suelos, de la pérdida de los servicios ambientales prestados por los recursos naturales; de la pérdida de recursos culturales y de la carencia de un acceso efectivo a los recursos naturales y culturales.

Para la existencia de equidad intergeneracional desde el punto ambiental Weiss (1999) propone tres principios básicos:

- a) *Conservación de opciones*: Este principio indica que cada generación debe estar obligada a conservar la diversidad de la base de recursos naturales y culturales, a fin de no restringir indebidamente las opciones disponibles a las futuras generaciones para la solución de sus problemas y para la satisfacción de sus propios valores, ya que las futuras generaciones deben tener derecho a una diversidad comparable a la de las generaciones precedentes. Así, por ejemplo, dentro del ámbito de la Administración local el municipio estaría obligado a proteger los monumentos, zonas verdes, evitar la urbanización masiva, etc.
- b) *Conservación de la calidad*: Cada generación debe mantener la calidad del planeta para que sea transmitido en condiciones no inferiores que las recibidas por la actual generación, al igual que, debe tener derecho a una calidad del planeta comparable a la disfrutada por las generaciones anteriores. Este autor defiende la teoría de que este principio no significa que el medio ambiente deba permanecer sin cambios, todo lo contrario, es inevitable. La conservación de la calidad ambiental y del desarrollo económico debe llevarse a cabo de forma conjunta a fin de asegurar la sostenibilidad de los beneficios del planeta para generaciones presentes y futuras. Esta operación lleva consigo la realización de intercambios y, en consecuencia, la modificación del planeta, e incluso a veces la generación de contaminación. Pero estos intercambios

deben llevarse a cabo de tal forma que lo heredado por las generaciones futuras (conocimientos, mayores ingresos, capital, etc.) les permita desarrollar sustitutos para los recursos agotados y métodos para combatir y eliminar contaminantes.

- c) *Conservación de acceso*: Este principio significa que cada generación debe proporcionar a sus miembros derechos equitativos de acceso al legado de las generaciones pasadas y debe preservar este acceso para las futuras. Lo que significa que pueden utilizar estos recursos para mejorar su propio bienestar económico y social, siempre que respeten los deberes equitativos hacia las futuras generaciones y no interfieran sin razón con el acceso de otros miembros de su generación a estos mismos recursos.

Estos tres principios restringen las acciones de la presente generación para desarrollar y usar los recursos naturales y culturales de nuestro planeta, y son, en la medida de lo que cabe, claros en su aplicación, debiendo ser respetados para asegurar la sostenibilidad del medio viviente y del patrimonio cultural.

Estos principios están basados en la teoría de justicia intergeneracional defendida por Weiss que sostiene que cada generación tiene la obligación hacia las futuras generaciones de pasarles los recursos naturales y culturales del planeta en condiciones no inferiores a aquellas en las que fueron recibidos, y proporcionar a la actual generación un acceso razonable a lo existente.

Dentro del marco legislativo español, la Ley 4/1989 hace referencia a la EIA en el art. 2.2 al establecer que las Administraciones competentes deben garantizar que la gestión de los recursos naturales se produzca con los mayores beneficios para las generaciones actuales, sin merma de su potencialidad para satisfacer las necesidades y aspiraciones de las generaciones futuras. A su vez, en su art. 2.3 recoge que las Administraciones públicas tendrán que velar por el mantenimiento y conservación de los recursos naturales existentes en todo el territorio nacional, con independencia de su titularidad o régimen jurídico, atendiendo a su ordenado aprovechamiento y a la restauración de sus recursos renovables.

Los indicadores de gestión como instrumentos para medir la existencia de EIA deben considerarse como un concepto dinámico, ya que la existencia o no existencia de EIA debe determinarse entre dos momentos de tiempo determinados.

Algunos ejemplos de indicadores de gestión que miden la existencia de EIA en una entidad pública local vienen recogidos en la (Tabla 2).

Denominación del indicador	Año X	Año X+1
<i>Nivel de contaminación del aire en la ciudad</i>		
<i>Número de vehículos totales matriculados por habitante al final del periodo</i>		
<i>m² de espacios libres o ajardinados en el territorio municipal por habitante</i>		
<i>m² de zonas arbóreas en el territorio municipal por habitante</i>		
<i>m³ consumo de agua por vecino y año</i>		
<i>m³ de agua depurada por año por habitante</i>		

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 2 - Indicadores de equidad intergeneracional ambiental para un municipio. Medida y evolución.

2.2.2. Equidad intergeneracional contable (EIC)

El retraso que ha sufrido el proceso normalizador en el marco contable del sector público en las últimas décadas, tanto a nivel nacional como internacional, pudo estar caracterizado por un pasado reciente en el que la normalización contable no había emergido con fuerza. No obstante, los acontecimientos de la segunda mitad del siglo XX demuestran claramente un avance significativo en este ámbito, donde en la década de los ochenta y noventa se asienta su definitiva consolidación.

Como consecuencia de este proceso normalizador, los objetivos de la contabilidad pública se ampliaron abarcando no sólo el control del cumplimiento de la legalidad y presupuestario, sino otros objetivos nuevos como son el control financiero, de economía, eficiencia y eficacia recogidos en el art. 120 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, y que, a nuestro entender, debería añadirse la medida de la Equidad Intergeneracional Contable.

El GASB (1987 y 1990) introduce el término “equidad intergeneracional o interperíodo” como un indicador del resultado obtenido por una entidad contable pública y considera que la equidad intergeneracional es una parte significativa de la rendición de cuentas, siendo fundamental en la Administración Pública. Este organismo lo define como la capacidad que tienen los ingresos de un ejercicio para cubrir los gastos que se han originado a la hora de prestar los servicios ofrecidos durante ese ejercicio.

Así, desde el punto de vista político para determinar la EIC es imprescindible que el sistema de información contable utilizado por las entidades públicas permita conocer en qué medida las decisiones adoptadas por los dirigentes políticos presentes condicionan las decisiones que deben realizar los futuros, es decir, si de tales actuaciones se derivan la existencia o no existencia de equidad intergeneracional. Paralelamente, en el ámbito contable y dentro de un mismo ejercicio económico, la equidad intergeneracional hace referencia a la igualdad entre las aportaciones que realizan los ciudadanos gobernados por los responsables políticos para la financiación de las actuaciones desarrolladas por una determinada entidad pública y los consumos de recursos necesarios para la realización de tales actuaciones (Sánchez-Mayoral, 1997).

La medida de equidad intergeneracional debería mostrar si los ciudadanos han recibido los servicios deseados en un período determinado y, también, si una parte del coste de esos servicios es trasladada a los ciudadanos de los ejercicios siguientes o bien si se han consumido recursos financieros acumulados en ejercicios anteriores. De igual forma, podría mostrar que los ciudadanos no sólo han sido capaces de hacer frente a los servicios prestados en un período determinado, sino que, además, han generado un incremento en los recursos netos acumulados.

De esto se deduce que el concepto de equidad intergeneracional es inherente al resultado de las operaciones, ya que relaciona los recursos económicos consumidos y los recursos financieros generados causados por la actividad de la entidad pública, siempre y cuando, estos provoquen una variación en la estructura patrimonial o en la posición financiera durante un ejercicio económico. Así, se puede afirmar que existe equidad intergeneracional cuando los ingresos y gastos devengados en un ejercicio económico que originan esa variación de la estructura patrimonial coincidan.

El documento contable donde se recoge la información para poder medir EIC es la Cuenta del Resultado Económico-patrimonial que muestra el resultado de la entidad obtenido en un ejercicio económico y que deberá ser elaborado por aquellas entidades públicas de dimensión considerable que estén obligadas a aplicar bien la Orden EHA/4041/2004 o bien la Orden EHA/4042/2004.

Dicho resultado económico-patrimonial, tal como señala el documento nº 3 de la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE), representa la variación de los fondos propios de la Entidad producida en dicho periodo como consecuencia de sus operaciones presupuestarias y no presupuestarias, excluidas aportaciones y reintegros y revalorizaciones contables. Se determina por diferencias entre los ingresos y los gastos de carácter económico del periodo al que se refiere (IGAE, 1994).

Este resultado económico-patrimonial podrá presentar los siguientes valores:

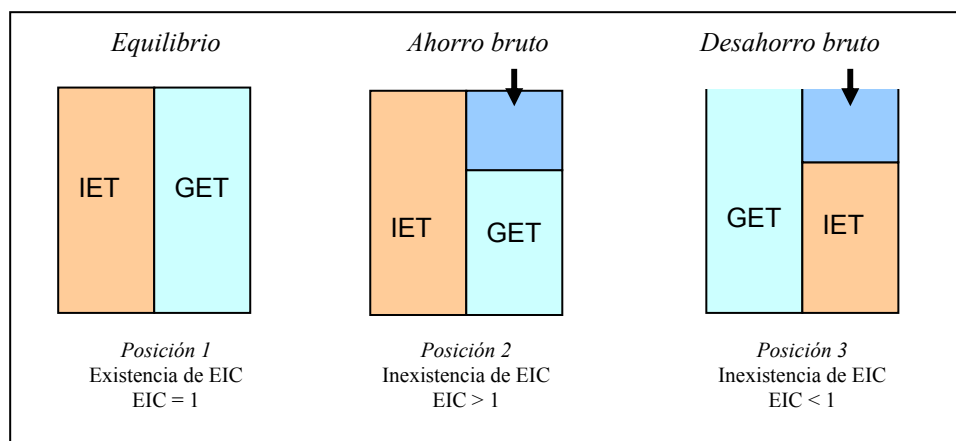
- a) *Positivo*, cuando los ingresos y ganancias superan los gastos y pérdidas, implicando un aumento del Neto Patrimonial, lo que significa que la comunidad o presente generación ha contribuido a generar *ahorro bruto* que podrá utilizarse por la comunidad en el futuro.
- b) *Negativo*, cuando la presente generación no ha generado los ingresos suficientes para financiar sus gastos, originando lo que se denomina *desahorro bruto*, que podrá ser trasladado a periodos futuros o cubierto con los ingresos de ejercicios anteriores.
- c) *Nulo*, indica que los gastos y pérdidas presentan igual importe que los ingresos y ganancias, es decir, que se han utilizado todos los recursos disponibles para la financiación de las necesidades prefijadas.

En definitiva, la cuenta de resultados del ejercicio muestra si los ingresos del ejercicio corriente han sido suficientes para cubrir los gastos originados por los servicios prestados durante el mismo o, por el contrario, se están consumiendo recursos acumulados del pasado o se está trasladando la carga fiscal a los consumidores de servicios futuros.

La fórmula que permite mostrar la existencia de EIC es la siguiente:

$$EIC = \frac{\text{Ingresos Económicos Totales}}{\text{Gastos Económicos Totales}}$$

En la Figura 4 se representan los tres resultados posibles que puede obtener un municipio en el ejercicio de sus funciones.



Fuente: Elaboración propia.

Figura 4 – Situaciones de existencia o inexistencia de Equidad Intergeneracional Contable

Lo ideal para la existencia de *EIC* sería que en toda entidad los ingresos fueran igual a sus gastos (Posición 1), que vendría dado por un saldo nulo en la Cuenta de resultados. Esto significaría que la entidad ha sido capaz de mantener su capital y, por tanto, ha obtenido EIC. Pero, esta situación es bastante difícil de conseguir, por lo que, la situación más conveniente para la entidad pública sería un resultado levemente positivo (Posición 2), lo que implicaría un mantenimiento del capital y una mejora de su capacidad financiera.

3. Conclusiones

La importancia de la medida de la Equidad en las entidades públicas locales es inminente debido a su cercanía con los ciudadanos y la tendencia actual hacia el Desarrollo Sostenible de todos los sectores.

La preocupación actual en la sociedad por los aspectos sociales y ambientales y la creencia de que los ciudadanos están soportando una excesiva carga tributaria ha provocado que sea necesario dividir la equidad en tres tipos con el propósito de analizar los tres aspectos principales que pueden influir en ella. Así, esos tres tipos de equidad son: la Equidad Intrageneracional Social, la Equidad Intergeneracional Ambiental y la Equidad Intergeneracional Contable.

La medida de los tres tipos de equidad se va a realizar a través de indicadores, que permitirán evaluar las actuaciones de la entidad en los tres aspectos señalados, mostrando la existencia o no existencia de cada tipo de equidad en cada momento. Estos indicadores podrán ser comparados bien en distintos tiempos para ver su evolución temporal o bien con otras entidades o media del país, ..., para conocer la situación actual de la entidad analizada.

A partir de esta información los municipios podrán corregir las desigualdades o desviaciones que se pudieran producir con respecto al óptimo u objetivo establecido, llevando a cabo tareas que les permitan desarrollar una mejora continua en la entidad.

4. Referencias

Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas - AECA (1997) - *Indicadores de Gestión para la Entidades Públicas*. Documento número 16. Serie de Principios de Contabilidad de Gestión. 2ª Edición. Madrid.

Comisión Mundial de Medio Ambiente y Desarrollo (CNUMA/UNCED) (1987) - “*Nuestro futuro en común*” o “*Informe Brundtland*”

Commission of the European Communities (COM) (1994) - “Proyecto de carta Europea de los Servicios Públicos (o servicios de interés económico general). Versión de 14 de febrero de 1994”. Traducida por GARCIA DE COCA, J.A. (1995) en *Revista de Administración Pública*. Núm. 136, enero-abril, pp.523-535.

Commission of the European Communities (COM) (2001) 264 final, de 12 de mayo de 2001, Comunicación de la Comisión. Desarrollo sostenible en Europa para un mundo mejor: Estrategia de la Unión Europea para un desarrollo sostenible (Propuesta de la Comisión ante el Consejo Europeo de Gotemburgo). Bruselas, 15.5.2001.

Conferencia de Estocolmo de las Naciones Unidas (1972), Estocolmo, Suecia.

Conferencia de Naciones Unidas para el Medio Ambiente y Desarrollo (CNUMAD) (1992). Río de Janeiro (Brasil).

Consejo Internacional de Iniciativas Ambientales Locales - ICLEI (1994).

DE VAL PARDO, I. (2000) - “Tradición e innovación en la administración pública”, *Auditoría Pública*. Nº 22. Diciembre, pp. 28-34.

FLYNN, N. (1990) - *Public Sector Management*. Harvester Wheatsheaf. London.

Government Accounting Standard Board (GASB) (1987) - *Concepts Statement nº 1. Objectives of Financial Reporting Model*. GASB. Norwalk.

Government Accounting Standard Board (GASB) (1990) - *Measurement Focus and Basis of Accounting – Governmental Fund Operating Statements*, Statement nº 11, GASB. May. Norwalk.

Intervención General de la Administración del Estado – IGAE (1994) - *Contabilidad Analítica de las Administraciones Públicas. El Proyecto CANOA*. Ministerio de Economía y Hacienda. Madrid.

Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestre (BOE núm. 74, 28 de Marzo).

Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria (BOE núm.298, 13-12-2001).

Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (BOE núm. 284, 27-11-2003).

MAS-COLELL, A. (1994). Elogio del crecimiento económico, en Nadal, J. (ed.). *El mundo que viene*. Madrid: Alianza.

NAREDO, J.M. (1996): *La economía en evolución. Historia y perspectivas de las categorías básicas del pensamiento económico*, Siglo XXI, Madrid.

Orden EHA/4041/2004, de 23 de noviembre, por la que se aprueba la Instrucción del Modelo Normal de Contabilidad Local (BOE núm. 286, 9 de diciembre de 2004).

Orden EHA/4042/2004, de 23 de noviembre, por la que se aprueba la Instrucción del Modelo Simplificado de Contabilidad Local (BOE núm. 286, 9 de diciembre de 2004).

PASCUAL I ROCABERT, J. y SOUTO NIEVES, G (1999): “Equidad intergeneracional y medio ambiente”, en DÍAZ MIER, M.A. y GALINDO MARTÍN, M.A. (eds.): *Economía y Medio Ambiente*. Madrid, pp.113-145.

RAWLS, J. (1971): *A Theory of Justice*, Harvard University Press, Cambridge.

SÁNCHEZ-MAYORAL GARCÍA CALVO, F. (1997): “La medida contable de la equidad intergeneracional en el sector público”, *V Premio Carlos Cubillo Valverde*, Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas, Madrid, pp.149-231.

SCHWARTZ, J. (1998): “Obligations to posterity”, en SIKORA, R.I. y BARRY, B. (Eds.) (1998): *Obligations to Future Generations*, Temple University Press, Philadelphia.

STEWART, J. y RANSON, S. (1997): “La Gestión en el Ámbito Público”, incluido en MINISTERIO DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS (eds.): *Lecturas de Gestión Pública*. MAP. Madrid, pp.57-76.

TERMES ANGLÉS, F. (1991): *La Auditoría de Performance en el Sector Público. Control de eficacia, eficiencia y economía*. Instituto de Censores Jurados de Cuentas de España, Madrid.

WEISS, B. (1999): *Un mundo justo para las futuras generaciones: Derecho Internacional, Patrimonio Común y Equidad Intergeneracional*. Traducción de Gowland. M. E. Ediciones Mundi-Prensa. Madrid.