

**BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO**  
**CONFERENCIA SOBRE TRANSPARENCIA Y DESARROLLO EN**  
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE**

**CALIDAD DE GOBIERNO:**  
**TRANSPARENCIA Y RESPONSABILIDAD**

**George Kopits**

**Mayo 2000**

- \* El presente documento fue preparado para la Conferencia sobre Transparencia y Desarrollo en América Latina y el Caribe, organizada por el Departamento Legal y la División del Estado y Sociedad Civil del Departamento de Desarrollo Sostenible. Las opiniones expresadas en éste son personales del autor y no representan necesariamente las del Banco, sus países miembros u otro organismo.

## **CALIDAD DE GOBIERNO: TRANSPARENCIA Y RESPONSABILIDAD\*** **Por George Kopits\*\***

Para comenzar, permítanme abordar el tema de la calidad de gobierno haciendo referencia a algunos antecedentes desde el medioevo hasta nuestros días. Así, en primer lugar, quiero mencionar que en el Palazzo Pubblico de la ciudad de Siena –en cuya universidad estoy dando clases se encuentra una serie de frescos que ofrecen una expresión gráfica impresionante de la calidad de gobierno. Realizadas por Ambrogio Lorenzetti entre los años 1338 y 1340, estas obras son producto de una cultura ciudadana de alto nivel, que por cierto caracterizó a la República de Siena.

Por un lado, en la Alegoría del buen gobierno, vemos los símbolos del bien común, incluyendo las principales virtudes, rodeados por los representantes de la ciudadanía. El tema sigue con un par de frescos que muestran los efectos del buen gobierno en la ciudad y en la campaña: armonía, justicia y abundancia material en el comercio y la producción agrícola. Por el otro lado, en la Alegoría del mal gobierno está retratada la tiranía, con símbolos de vicios como la injusticia y el engaño.

Sus efectos en la ciudad y en la campaña incluyen incendios, saqueos, y estancamiento de la vida económica. En resumen, ya en aquella época había conciencia de lo que eran el buen gobierno y el mal gobierno. Así que cuando nos referimos a la buena gestión pública, al buen gobierno (good governance), no estamos abordando un tema tan nuevo.

Entre otros antecedentes históricos, correspondientes a este siglo, encontramos también en Italia la obra clásica de Amilcare Puviani, profesor de la Universidad de Perugia. En 1903, en su Teoría de la ilusión financiera, ofrece el primer análisis sistemático de las causas y los efectos de la ocultación en el campo tributario y en el gasto público. Puviani considera a los estrechos vínculos entre gobernantes y grupos de interés como una causa básica de la falta de transparencia.

Luego, a mediados de la última década, en la todavía Unión Soviética, el Presidente Mikhail Gorbachev lanza la campaña por el glasnost, para promover la transparencia y la responsabilidad de los funcionarios de gobierno y gerentes de empresas estatales, en un último esfuerzo por salvar la economía soviética. Se dio cuenta de que faltaba algo primordial, aunque ya demasiado tarde, y trató de corregir el sistema, probablemente el más opaco, de administración pública en este siglo.

Más recientemente, la Fiscal Responsibility Act, promulgada en Nueva Zelanda en 1994, se convierte en un modelo internacional de transparencia y responsabilidad gubernamentales.

---

\* Disertación dictada el 18 de mayo de 1998, en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires y el 19 de mayo en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Córdoba. En ambas oportunidades el Dr. Kopits fue acompañado por profesores de cada una de las casas, integrando sendos paneles. El autor agradece la valiosa asistencia proporcionada por el Lic. Norberto Wilner y la Lic. Asunción Zumárraga en la presentación de este trabajo. Las opiniones expresadas son las del autor y no necesariamente coinciden con la posición del Fondo Monetario Internacional.

\*\* Doctor de Filosofía (Ph.D.) en Economía, en la Georgetown University (EE.UU.). Actualmente es director adjunto del Departamento de Finanzas Públicas del Fondo Monetario Internacional. Ocupó diversos cargos académicos en la Johns Hopkins University, la Universidad de Viena y la Universidad de Siena. Anteriormente fue funcionario del Departamento del Tesoro en los Estados Unidos.

Después de un período difícil en la economía, especialmente durante la última década, Nueva Zelanda, por medio de esta legislación, dio un paso muy importante y concreto hacia la disciplina fiscal ya que se establecieron criterios contables transparentes y se obligó al gobierno a informar al público y rendir cuenta de sus actos con cierta frecuencia.

A nivel internacional, en abril de este año se concretó el acontecimiento de mayor envergadura en esta área: la aprobación del Código de buenas prácticas sobre transparencia en el sector público por parte del Comité Interino de la Junta de Gobernadores del Fondo Monetario Internacional -integrado por ministros de finanzas de grandes países miembros, entre ellos el ministro Roque Fernández- reunido en Washington. Se trata de prácticas que se recomiendan a los 180 países miembros del FMI y del Banco Mundial.

Con este telón de fondo, a continuación trataré de definir la transparencia y la responsabilidad en la esfera del sector público y de explicar las causas de la carencia de tales cualidades. Luego examinaré los argumentos a favor y en contra de la transparencia y la responsabilidad, ilustrando estos argumentos con la experiencia de diversos países. Más tarde enfocaré los aspectos substantivos de la transparencia y la responsabilidad en el sector público: en la estructura y comportamiento de sus instituciones, en su contabilidad, y, por último, en sus indicadores y proyecciones. Finalmente, para concluir, resumiré las tendencias recientes y las tareas futuras en este campo.

### **Conceptos Básicos**

Ante todo es necesario definir que es la transparencia y que es a responsabilidad en el sector público. El concepto alude a un sector público abierto al público en general, al electorado y a los mercados financieros, en todo lo que atañe a estructura, comportamiento, intenciones, contabilidad, indicadores y predicciones. Aquí nos referimos al sector público en el sentido amplio, abarcando aun las empresas estatales (o lo que queda de ellas), incluso a ciertas actividades estatales desempeñadas por el sector privado. Transparencia significa acceso fácil y oportuno a información fidedigna, completa, comprensible y comparable en el ámbito internacional.

Por lo general, transparencia y responsabilidad están estrechamente vinculadas. La transparencia conlleva la obligación de los gobernantes de rendir cuentas al electorado y es un paso indispensable hacia la responsabilidad del gobierno para con la ciudadanía.

¿Cuáles son las causas de la falta de transparencia y responsabilidad que podamos identificar? En primer lugar, puede mencionarse el ocultamiento deliberado con la intención de postergar y eludir un ajuste macroeconómico cuando el país lo necesita. Aquí podemos atar la reciente experiencia de los países del Sudeste asiático. En estos países se necesitaba realizar un ajuste que se postergó, dada la falta de transparencia no sólo en relación con el público sino también en la toma de decisiones dentro del ámbito gubernamental.

Otra causa puede ser la dificultad de cumplir ciertas metas –especialmente metas cuantitativas- de política económica. Un ejemplo es la Gramm-Rudman-Hollings Act, promulgada en Estados Unidos en la mitad de los años 80 con el fin de fijar y de cumplir con metas de consolidación

presupuestaria a mediano plazo. Después de recurrir a diversas técnicas (trucos) para aparentar cumplimiento de las metas, la ley se abandonó dado que en realidad esas metas no podían llevarse a cabo. Presiones similares pueden surgir también en el cumplimiento de metas presupuestarias en el contexto de programas de estabilización apoyados por el Fondo Monetario Internacional. Cuando se imponen metas cuantitativas con respecto a ciertos indicadores presupuestarios que los gobiernos no pueden cumplir, en general existe el riesgo de que los indicadores se conviertan en un objetivo político y ya no sirvan como un instrumento de diagnóstico."

También podemos referirnos a la protección de intereses particulares como causa de la ocultación deliberada. Este es un tema central de Puviani: identificación de diferentes grupos sociales que pueden beneficiarse (o bien pueden ser perjudicados) por la falta de claridad institucional en la recaudación tributaria y en la asignación de bienes públicos.

Pero además de la falta intencional de transparencia, la causa puede ser simplemente la limitada capacidad técnica para preparar y proveer datos oportunos y fiables. Esto ocurre a menudo en países en desarrollo y países en transición.

### **Argumentos a Favor y en Contra**

¿Cuáles son los argumentos a favor de la transparencia y la responsabilidad? Sin duda alguna, el argumento principal es que generalmente se trata de características de un régimen democrático, de una sociedad abierta. Son características que responden a la aspiración expresada tan elocuentemente en Buenos Aires en el año 1810: "el pueblo quiere saber de qué se trata".

La transparencia y la responsabilidad son indispensables para la buena gestión y el buen gobierno. Asimismo, reducen las oportunidades de corrupción y promueven la credibilidad del gobierno. Además, éstas son condiciones que permiten crear un consenso duradero y amplio para una reforma estructural de gran envergadura, por ejemplo, en el campo de la seguridad social y de los gobiernos a nivel provincial o local. En efecto, para que las diferentes partes que deben ponerse de acuerdo tengan confianza en la reforma, se requiere un proceso transparente, basado en un debate abierto.

En el ámbito económico, la falta de transparencia y de responsabilidad en el sector público suele contribuir a la desestabilización macroeconómica. a distorsiones en la asignación de recursos y a desigualdades económicas. Estos efectos merecen atención.

Como mencionamos antes, la ocultación de información clave (sobre el verdadero tamaño del déficit, garantías de préstamo, etc.) por parte del gobierno permite postergar un necesario ajuste macroeconómico. Pero luego, cuando éste pasa a ser impostergable, los costos sociales y económicos del ajuste aumentan vertiginosamente. Cuando, por ejemplo, a raíz de un desequilibrio fundamental, de repente se produce un ataque especulativo contra la moneda – como se ha visto hace poco en el Sudeste asiático- la estructura económica y política del país puede tambalear o tumbarse, lo que requiere drásticas medidas de corrección.

La asignación ineficiente de recursos, que tiende a frenar el crecimiento es otro resultado de la falta de transparencia. Los subsidios o impuestos implícitos –que respectivamente se otorgan o se

imponen, a través de precios de bienes y servicios públicos, o de tasas de interés sobre préstamos concedidos por instituciones financieras- pueden contribuir a la ineficiencia.

De una manera similar, subsidios e impuestos ocultos generalmente producen efectos negativos en la distribución del ingreso. Las desigualdades aumentan cuando se otorgan privilegios especiales ad hoc –por ejemplo, mediante regulaciones, concesiones tributarias, adquisición de bienes y servicios– negociados detrás de los bastidores con ciertos grupos de mayor influencia económica y política.

¿Cuál es la experiencia por la que se pueden constatar los efectos beneficiosos de la transparencia y la responsabilidad públicas? ¿Qué evidencia hay de que éstas contribuyan, o su falta dañe, la performance económica en diversos países? Por cierto, en cada continente o región podemos encontrar ejemplos que ilustran el efecto beneficioso de la transparencia y la responsabilidad en el crecimiento y la estabilidad económicas. Tales ejemplos incluyen: Botswana, en Africa; Chile, en Latinoamérica; Dinamarca, en Europa Occidental; Hungría, entre los países en transición; Jordania, en Medio Oriente; y Nueva Zelanda, en el Pacífico. Estos han gozado durante varios años de altas tasas de crecimiento y moderadas tasas de inflación, en comparación a otros países de la región que se hallan en una situación similar en cuanto a recursos, nivel de desarrollo, sistema económico.

No podemos decir que la transparencia y la responsabilidad, por sí solas, vayan a garantizar una buena performance económica; lo único que podemos señalar es que contribuyen a lograrla, sin que ello signifique que la garantizan. Para eso se requiere además una política económica sólida. Pero sí se puede afirmar categóricamente que sin transparencia y sin rendición de cuentas, el nivel de actividad y bienestar cae y permanece debajo del nivel que de otro modo se podría alcanzar en un cierto país.

En efecto, existen muchos casos que confirman las consecuencias dañinas de la ocultación en el sector público: desequilibrio, crecimiento no sostenible, desigualdades. Con una perspectiva histórica, Puviani documentó esto en el caso de las economías feudales. Evidencia más reciente se puede encontrar en el colapso de la Unión Soviética y de las otras economías planificadas, y actualmente en la crisis financiera en el Sudeste asiático.

No obstante esta evidencia, ¿cuáles son, si los hay, los argumentos que temporalmente podrían justificar la falta de transparencia? Hay algunos, pero son excepcionales y ninguno descalifica los argumentos generales presentados a favor de la transparencia y la responsabilidad en el sector público.

Un argumento excepcional de esta índole es que la información prematura puede diluir el impacto deseado de una medida de política económica, con un mayor costo presupuestario –por mayor gasto o pérdida de recaudaciones. Así, si una exoneración tributaria a la inversión o un subsidio a la exportación –que tuviera como objetivo el aumento de la inversión en maquinaria y equipo o del nivel de exportaciones– fueran conocidos antes de la fecha fijada para su entrada en vigencia, bien podría ocurrir que decisiones que de todas formas tomarían los empresarios, fueran postergadas hasta después de la fecha de entrada en vigencia de esa concesión tributaria o subsidio. Esto significa que habría un derrame o un costo fiscal mayor del que poma existir en conexión con esa concesión o subsidio. Por lo tanto, para incrementar el beneficio-costos de un

incentivo tributario o subsidio. no se debe diseminar la información de esa medida antes de la fecha efectiva de su entrada en vigencia.

Puede haber también otro argumento a favor de postergar la difusión de información sobre las medidas mencionadas. En casos en que la información prematura y exclusiva puede favorecer sobre todo a ciertos grupos particulares –que por varias razones estarían en mejor condición de sacar ventaja de esa información– surge un problema de injusticia, de desigualdad.

También se puede hablar del costo temporal de la transparencia cuando es necesario montar toda una capacidad técnica para conseguir un beneficio más alto pero con cierto rezago. Como se ha visto últimamente en los países en transición, se necesitan muchos recursos para aumentar la capacidad técnica y la idoneidad de todo un equipo administrativo, comprar maquinaria, computadoras, etc. Pero todo eso representa un costo temporal.

### **Ámbito Institucional**

La próxima cuestión reside en investigar cuáles son las modalidades de la transparencia y la responsabilidad, ante todo en el ámbito institucional. Este abarca los límites, la estructura interna y las funciones del sector público. Por su lado, las funciones incluyen, por supuesto, el proceso presupuestario, el tratamiento impositivo, las operaciones financieras y la regulación.

En primera instancia, debe haber una demarcación de funciones entre el sector público y el sector privado. Me refiero no solamente a una definición sin ambigüedades del sector público y de sus responsabilidades –incluso, por ejemplo, como garantizador de préstamos otorgados y de depósitos acumulados en entidades financieras privadas– sino también a lo que concierne a conflictos de intereses. Es necesario que haya normas estrictas para evitar conflictos de interés respecto de funcionarios públicos. Desgraciadamente, la reciente crisis de Indonesia pone de relieve la consecuencia de la falta de tales normas. En cambio, Dinamarca y Suecia son ejemplos de una demarcación bien clara entre lo que es el sector público y el sector privado.

Un elemento crítico para asegurar transparencia en los vínculos del gobierno con el sector privado yace en la autonomía del poder judicial –sin interferencia por parte del poder ejecutivo o de ciertos grupos de interés, como sindicatos, empresarios, o partidos políticos– que no siempre existe en los países en desarrollo. Con el fin de promover la conducta responsable de funcionarios públicos es imprescindible la evaluación independiente de las operaciones del sector público por parte de una entidad de auditoría –generalmente bajo la tutela del poder legislativo– y la publicación de sus resultados. Aquí no se trata de una contraloría general, como la que funciona en varios países latinoamericanos, cuyo rol es simplemente formal: el de cumplir con una auditoría financiera legal. Más bien lo que se necesita es la auditoría o evaluación de performance y costo-eficacia de programas de gobierno como se hace, por ejemplo, en varios países anglosajones.

Dentro del sector público, es sumamente importante mantener límites bien definidos entre el gobierno y las operaciones de las empresas estatales no financieras y de las instituciones financieras estatales. El gobierno debe distinguir muy claramente entre sus funciones como propietario de estas empresas e instituciones, como regulador y como autoridad económica. El problema ha disminuido últimamente a raíz de la gran ola de privatizaciones que hemos visto en

Latinoamérica y Europa, y sobre todo en los países en transición. También en muchos países los bancos centrales han logrado conseguir un alto grado de independencia en relación al gobierno.

Sin embargo, donde las empresas o los bancos ejercen ciertas actividades cuasifiscales, es decir canalizan subsidios o impuestos implícitos mediante sus actividades comerciales. es importante documentar el costo de estas actividades. Ellas se desempeñan en forma velada –por ejemplo por medio de créditos preferenciales otorgados en ciertas ramas, bajo instrucciones del gobierno– sobre todo en el sector bancario. En algunos países el costo de estas actividades cuasifiscales es bastante cuantioso. También es necesario tener información adecuada sobre los costos de operaciones de rescate de entidades financieras. En el caso de Japón y de Francia, por ejemplo, vemos la falta de información adecuada al respecto.

En la esfera del gobierno general, se necesita establecer una clara asignación de responsabilidades y recursos entre niveles nacionales y locales de gobierno. La falta de transparencia en las relaciones intergubernamentales es notable en muchos países en desarrollo, incluso en Latinoamérica. Menos transparente es la situación en Rusia y otros países en transición donde aún no se han definido suficientemente las responsabilidades de las autoridades subnacionales, y la distribución de recursos presupuestarios entre ellas, que se realiza en base a conexiones políticas, bajo la influencia de partidos políticos e intereses especiales.

Por el otro lado, en Australia, Canadá, y especialmente Dinamarca, se utilizan fórmulas objetivas –basadas sobre indicadores cuantitativos de recaudación potencial y de necesidad de gastos públicos– para determinar el nivel de transferencias entre diferentes estamentos de gobierno. Bajo tal sistema de reparto no se da lugar a presiones políticas; tampoco se toma en cuenta la filiación política de los gobernadores, o del presidente de la república.

En el gobierno central, debe haber también un claro enunciado de la justificación y el alcance de las operaciones extrapresupuestarias. En general, una razón válida para establecer fondos extrapresupuestarios es la de proveer seguro o protección contra varios tipos de contingencias: vejez, invalidez, enfermedad, desempleo, oscilaciones en el precio de exportación de un producto primario, etc. La transparencia requiere que cada fondo se utilice sólo para lo que se ha creado, se debe erradicar cualquier disfuncionalidad. Así, dentro de un sistema de seguridad social, el fondo de pensiones por invalidez no debe utilizarse para financiar compensaciones por desempleo –certificando invalidez cuando la verdadera condición del usuario es desempleo– como, por ejemplo, se ha hecho en Holanda hasta hace poco. Estas y otras prácticas disfuncionales ocurren con frecuencia en Latinoamérica. De manera similar, no deben canalizarse las reservas acumuladas en un fondo de estabilización hacia un propósito ajeno. lo que ha sucedido por ejemplo en varios países africanos.

El proceso presupuestario debe ser transparente en todos los niveles de gobierno y en todas sus fases, después de la preparación del proyecto. Ante todo, es necesario explicarle al público las metas cuantitativas y las prioridades del proyecto de presupuesto. Esto es obligatorio, por ejemplo, en Nueva Zelanda, en Estados Unidos y ahora también en Italia. Luego, el debate y la autorización legislativas del presupuesto deben ser abiertos. Su ejecución y control también deben ser transparentes. Esto incluye el concurso abierto para la adquisición de bienes y servicios, y la contratación de empleados públicos, no solamente en lo que concierne a los gastos presupuestarios, sino también a las operaciones extrapresupuestarias. Así, por ejemplo, el

concurso abierto se debe aplicar también en el área de la salud y el bienestar social. Finalmente, la divulgación pública de los resultados de auditorías internas de la ejecución presupuestara es naturalmente imprescindible para fomentar la responsabilidad pública.

El tratamiento tributario debe observar estrictamente una definición explícita de la base y la tasa imponible para cada impuesto Chile y Nueva Zelanda son casos que pueden servir de ejemplo por la sencillez y claridad de su sistema impositivo. Se debe evitar el otorgamiento discrecional de concesiones y la negociación ad hoc entre el contribuyente y la administración tributaria. que suele ser el caso en países en desarrollo o en transición, Es esencial la regulación clara de los procedimientos administrativos. requisitos de información, derechos y obligaciones de los contribuyentes y de los funcionarios. Todo eso debe estar respaldado por un sistema judicial independiente e idóneo.

Parte de la información sobre las recaudaciones tributarias a publicarse con regularidad es la estimación del presupuesto de gastos tributarios. Este consiste en la medición de la pérdida de recaudación atribuible a una exoneración tributaria –en forma de un crédito fiscal, exención, reducción de la tasa. etc. – en relación al nivel de recaudación que se hubiera obtenido aplicando el régimen normal, es decir sin la exoneración. Así, los estimados de gastos tributarios se pueden presentar junto con el presupuesto, siguiendo la clasificación ordinaria de gastos. Esta información es útil para los legisladores y el público a fin de saber cuánto se paga en subsidios impositivos a varias ramas de actividad, además de subsidios otorgados a través de los gastos explícitos del presupuesto. Actualmente catorce países miembros de la OCDE publican anualmente estos cálculos de rutina.

Las operaciones financieras del sector público merecen transparencia en cuanto a la divulgación de la estrategia y la manera de financiamiento del déficit público, y en general de los riesgos y costos de la deuda pública externa e interna del país. La especificación de criterios claros de préstamos por parte del gobierno y del resto del sector público a entidades pavadas, así como también de criterios que se aplican a las garantías estatales explícitas o implícitas con respecto a préstamos otorgados y depósitos acumulados par entidades privadas, es de suma importancia. Muchos países en desarrollo, altamente endeudados, han sufrido severas crisis financieras desde el comienzo de la última década hasta hoy en gran parte por falta de información adecuada sobre las operaciones financieras del gobierno.

La regulación –aunque necesaria en cierto grado para la protección del ambiente, de la salud, del consumidor, etc. – se ha convertido en una selva tupida en muchos países industriales y en desarrollo. En parte esto se debe a que frecuentemente la regulación se usa como un sustituto de gastos presupuestarios. Desde luego es muy importante desarrollar un proceso legislativo y administrativo abierto. Las audiencias, el debate y la promulgación deben estar expuestas al público, así como también los criterios de aprobación. Se necesita transparencia, claridad y sencillez en las regulaciones y en su aplicación, para que todos los que estén interesados puedan comprender e interpretar su significado, sin tener que contratar peritos y profesionales, a un costo muy alto. Para una mayor transparencia y responsabilidad, sería sumamente útil tratar de estimar los costos de la regulación de los servicios públicos, y su distribución entre diferentes grupos (empresas, hogares, por región, etc.) del sector privado.

## Contabilidad

La transparencia en las cuentas del sector público involucra una cobertura amplia, bases alternativas de registro, una valuación realista y completa, y una clasificación con contenido analítico.

La cobertura de las cuentas públicas debe ser lo más amplia posible, es decir, debe abarcar el gobierno general, con suficiente detalle sobre todos los niveles de gobierno (central o federal, provincial, local) y sus correspondientes operaciones extrapresupuestarias, especialmente las cajas de la seguridad social. Además se debe incluir, en cuanto sea posible, estimados del costo de actividades cuasifiscales de las empresas no financieras e instituciones financieras estatales – lo que se llama la actividad del gobierno general. En algunos países –dada la magnitud de las operaciones cuasifiscales gestionadas por el banco central correspondiente– se trata de aproximar esta cobertura presentando las cuentas consolidadas del gobierno y del banco central.

La base del registro contable debe ser por lo devengado, incluyendo transacciones en especie, costos de bonos con descuento –por ejemplo, en Alemania el costo de ciertos bonos con descuento no aparece en las cuentas del gobierno– y variaciones de los atrasos en los pagos. "" Esto último es sumamente importante en países en transición, donde los atrasos en pagos han aumentado de una manera vertiginosa en los últimos años. Sin tomar en cuenta estos rubros, es decir bajo el registro por lo percibido, toma un sesgo favorable respecto de lo que en realidad es el saldo deficitario. En general, es preferible usar los datos por lo devengado para poder determinar las repercusiones del presupuesto sobre la utilización de recursos y su sostenibilidad a mediano y largo plazo.

Por supuesto, eso no significa que debemos dejar de lado o abanderar completamente el registro por lo percibido, es decir, por lo pagado al contado. Es útil obtener esta información para el análisis del impacto a corto plazo del financiamiento del déficit presupuestario sobre la Inflación y la balanza de pagos. Pero esa información debe ser complementaria, ante todo, debe haber un registro por lo devengado.

La valuación y el reconocimiento de los activos y pasivos del sector público es un aspecto importante de la transparencia contable. Aunque en principio el objetivo es obtener una estimación fiable del patrimonio neto del sector público, son escasos los países –hasta ahora sólo Nueva Zelanda lo ha logrado, bajo la obligación de la Fiscal Responsibility Act– que publican regularmente tal información.

Por el lado de los activos, a pesar de las obvias dificultades para realizar una valuación correcta, se debe tratar de tomar en cuenta de una manera realista la amortización y de evitar la sobreestimación del valor de activos que carecen de un mercado secundario. Dados los riesgos de política económica –especialmente en países muy endeudados– es más crítico realizar una medición completa de los pasivos; con éstos generalmente hay menos incertidumbre. Pero además se debe tratar de estimar la magnitud de las garantías estatales, implícitas o explícitas, que típicamente no se registran en el stock de la deuda pública. También es necesario obtener información sobre compromisos y pasivos contingentes, con o sin constitución de reservas, incluso la deuda implícita de cajas de la seguridad social.

La clasificación clara de las operaciones del gobierno requiere un desglose adecuado del ingreso por categoría de impuestos y un desglose del gasto por criterio económico y funcional. En muchos países en desarrollo no existe tal clasificación del gasto; así sólo se pueden aproximar los rubros funcionales con una clasificación institucional. Por supuesto, los ingresos y los gastos se deben depurar extrayendo en lo posible los elementos de financiamiento. El financiamiento del déficit debe mostrarse por separado (es decir, "debajo del renglón") y desglosado por clase de deuda, vencimiento y tipo de acreedores.

## **Indicadores y Proyecciones**

Tanto para la toma de decisiones de política económica como para su evaluación por parte del electorado y de los mercados financieros es muy útil la disseminación de información sobre indicadores de comportamiento del sector público hasta el presente y de proyecciones de su performance en el futuro.

Los principales indicadores directos –que por supuesto dependen de la calidad de la contabilidad pública– son el saldo global, complementado con el saldo corriente y el saldo primario. Entre éstos, el saldo primario es quizá el que mejor refleja el resultado de la política presupuestaria a corto plazo, ya que excluye el pago de interés. El stock de la deuda pública es más adecuado como indicador de la política presupuestaria durante un período más largo. Como lo mencionamos antes, la deuda pública bruta es más fiable, dado que el monto de los activos es incierto. En todo caso, estos indicadores suelen ser expresados en proporción al PBI para permitir una mejor comparación, ya que éste refleja capacidad económica.

Sin embargo, los indicadores directos no proveen suficiente información sobre el efecto de la política presupuestaria. De ahí que es importante complementarlos con indicadores analíticos tales como el saldo estructural, es decir el saldo global ajustado por el efecto del ciclo. Para esto se necesita cierta información adicional que no siempre existe en los países en desarrollo: la diferencia entre el PBI actual y el PBI potencial y las elasticidades de ciertas categorías de ingreso y gasto público con respecto al PBI.

Otro indicador analítico clave, especialmente para países altamente endeudados o para países donde el endeudamiento ha crecido de una forma muy rápida, consiste en cálculos de la sostenibilidad de la deuda pública a mediano o largo plazo. Comúnmente la diferencia entre la tasa de interés y la tasa de crecimiento del PBI determina la sostenibilidad de la deuda, en el sentido de que se necesita un superávit primario (en proporción al PBI) por lo menos equivalente a esa diferencia.

Pero como indicador de sostenibilidad, puede ser útil también calcular el valor actualizado de los pasivos contingentes netos sin constitución de reserva, y añadirlo al stock actual de la deuda (todo en proporción al PBI). Esva, y añadirlo al stock actual de la deuda (todo en proporción al PBI). Esto permite constatar lo que le espera a las generaciones futuras del país dados los pasivos netos del sistema de seguridad social. Estas estimaciones pueden señalar la necesidad, por ejemplo, de una reforma del sistema de pensiones. Un indicador similar, bajo el apodo técnico de "cuentas generacionales", puede servir el mismo propósito. Por medio de estas cuentas, que se han publicado sólo en unos pocos países avanzados –Noruega y Estados Unidos– se puede medir

la carga tributaria relativa entre ésta y la próxima generación. De esta manera pueden ser útiles para determinar el efecto redistributivo del sistema fiscal a través de diferentes generaciones, así como también la sostenibilidad de la política fiscal en general, y del sistema de seguridad social en particular, a largo plazo.

Para mayor transparencia, en los pronósticos a corto y mediano plazo es importante separar la proyección presupuestaria de tendencia y la proyección presupuestaria que ya contiene acciones y medidas de política económica que el gobierno considera o que ya ha tomado. Esto nos proporciona información sobre cuál es el probable impacto de estas medidas en el futuro. El gobierno está obligado a publicar tales proyecciones de una manera regular como ocurre, por ejemplo, en los Estados Unidos y en Italia.

Además de la proyección presupuestaria es necesario divulgar los supuestos macroeconómicos y la metodología usada para las proyecciones. Es decir, es importante respaldar las proyecciones presupuestarias con pronósticos y parámetros macroeconómicos claros y realistas, proporcionados en algunos países por entidades independientes, para evitar una posible influencia política.

En cuanto a los pronósticos o escenarios presupuestarios a largo plazo, también conviene separar el escenario de referencia de los escenarios que ya contienen propuestas de ajuste o reformas. Nos referimos aquí especialmente a programas de seguridad social. En esta situación debe haber claridad en los parámetros económicos (tasa de interés real, productividad de la mano de obra) y las tendencias demográficas (tasa de natalidad, tasa de mortalidad). Esta información puede ser un ingrediente importante en los debates públicos sobre propuestas de reforma.

## **Tendencias y Perspectivas**

¿Cuáles fueron últimamente las tendencias con relación a la transparencia y la responsabilidad en el sector público y qué es lo que se puede esperar en el futuro? Ante todo, se ha hecho un fuerte progreso durante la última década, en gran medida a causa de dos fuerzas: la primera es la aspiración popular a un nivel de bienestar económico y social que dure no solamente por el período de un gobierno sino que sea sostenible por un período más largo: la segunda está dada por las presiones que emanan de la globalización de los mercados financieros, que no pueden ser ignoradas y requieren un alto grado de transparencia en los diferentes países que desean mantener su economía suficientemente abierta y que, por ende, dependen del financiamiento externo.

En los países industrializados –especialmente en varios países anglosajones y europeos, dentro del marco de la UEM– se ha avanzado hacia un sistema contable más informativo, completo y uniforme sobre una base devengada, abarcando el gobierno en general. Por supuesto, falta completar el proceso especialmente en lo concerniente a la redefinición de la esfera del sector público –incluso la reforma del sistema de seguridad social– y la clarificación de las relaciones entre el gobierno y las instituciones financieras. En países como Francia y Japón se puede todavía progresar bastante al respecto.

En las economías en desarrollo y en transición se han dado grandes pasos hacia la apertura, y entre ellos sobre todo en las ex-economías planificadas, en las que habla una fuerte tradición de

---

secretos y prácticas poco transparentes. Tanto aquí como en los países avanzados, la privatización ha contribuido mucho a la transparencia. Por supuesto, en estos países queda mucho campo para fomentar en todos sus aspectos la transparencia y la responsabilidad en el sector público, especialmente fortaleciendo la capacidad técnica y creando la infraestructura institucional necesaria. La evolución de las instituciones debe incluir no solamente al poder ejecutivo sino también al legislativo y al judicial.

Por su lado, las instituciones financieras internacionales han actuado como catalizadores en este proceso. El Fondo Monetario Internacional, por ejemplo, por medio de la divulgación del manual de estadísticas financieras de gobierno, el otorgamiento de asistencia técnica en varias ramas de las finanzas públicas, y la negociación de programas financieros, ha promovido la transparencia y la responsabilidad. El Banco Mundial, en lo que se refiere a la adquisición y contratación para los proyectos por él financiados, ha contribuido también a estas virtudes.

Pero el proceso de apertura en el sector ha recibido un nuevo impulso de gran importancia para todos los países miembros del FMI. Este paso consiste en la adopción del Código de buenas prácticas sobre transparencia por parte del Comité Interino. El Código servirá de guía para promover la buena gestión y el buen gobierno en todos los países miembros.