Public Disclosure Authorized
Public Disclosure Authorized
Public Disclosure Authorized
Public Disclosure Authorized

SERIE SOBRE SECTOR PÚBLICO, BUEN GOBIERNO, Y RESPONSABILIDAD Y RENDICIÓN DE CUENTAS

GESTIÓN FISCAL

34377

Editado por ANWAR SHAH

BANCO MUNDIAL

MAYOL EDICIONES

Serie sobre sector público, buen gobierno,
y responsabilidad y rendición de cuentas

Gestión fiscal

Editado por Anwar Shah

BANCO MUNDIAL

MAYOL
EDICIONES

The findings, interpretations, and conclusions expressed herein are those of the author(s) and do not necessarily reflect the views of the Executive Directors of The World Bank or the governments they represent.
The World Bank does not guarantee the accuracy of the data included in this work. The boundaries, colors, denominations, and other information shown on any map in this volume do not imply any judgment concerning the legal status of any territory or the endorsement or acceptance of such boundaries.

Los resultados, interpretaciones y conclusiones expresados aquí son los del(los) autor(es) y no reflejan necesariamente las opiniones de los directores del Banco Mundial, o de los gobiernos que ellos representan.
El Banco Mundial no garantiza la exactitud de los datos incluidos en este trabajo. Las fronteras, los colores, los nombres y otra información expuesta en cualquier mapa de este volumen no denotan, por parte del Banco, juicio alguno sobre la condición jurídica de ninguno de los territorios, ni aprobación o aceptación de tales fronteras.

This work was originally published by the Word Bank in English as *Fiscal Management* in 2005. This Spanish translation was arranged by Mayol Ediciones. Mayol Ediciones is responsible for the quality of the translation. In case of any discrepancies the originally language will govern.
Publicado originalmente en inglés por el Banco Mundial como *Fiscal Management* en 2005. La traducción al castellano fue hecha por Mayol Ediciones, editorial que es responsable de su precisión. En caso de discrepancias, prima el idioma original.

© 2005 The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank

© 2005 Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial
1818 H Street, NW
Washington, DC 20433, USA

Todos los derechos reservados

Primera edición en castellano: febrero de 2008

Para esta edición:
© 2008 Banco Mundial en coedición con Mayol Ediciones S.A.
Calle 131 A No. 59C-62, Bogotá, Colombia
www.mayolediciones.com

ISBN 978-958-8307-38-1

Traducción al castellano: Ignacio Caviedes Hoyos
Coordinación editorial: María Teresa Barajas S.
Edición y diagramación: Mayol Ediciones S.A.

Impreso y hecho en Colombia - Printed and made in Colombia

Contenido

Prólogo xi
Prefacio xiii
Agradecimientos xv
Colaboradores xvii
Siglas y abreviaturas xx
Panorama general
Anwar Shah xxi

CAPÍTULO 1
Instituciones presupuestales y gasto público
Jürgen von Hagen 1

Controles *ex ante* 3
Sistemas políticos: competencia y responsabilidad 7
Limitar el problema del fondo común: el proceso presupuestal 13
Diseño institucional del proceso presupuestal 21
Reforma institucional 27

CAPÍTULO 2
Reforma presupuestal basada en el desempeño: progreso, problemas e indicadores
Matthew Andrews 33

Introducción 35
Progreso 38
Problemas 44
Puntos para proceder 56
Conclusiones 73

CAPÍTULO 3
Herramientas sencillas para la evaluación del desempeño en las rentas en un país en desarrollo
Mahesh Purohit *77*
Introducción 77
Conceptos y metodología 79
Base de datos y estimados empíricos 84
Conclusiones 86

CAPÍTULO 4
Evaluación de los gastos públicos: ¿Importa cómo se financien?
Richard M. Bird 89
La tradición ortodoxa 91
El costo marginal de los fondos públicos 99
¿Son siempre costosos los fondos públicos? 101
Eficiencia y equidad 105
La conexión de Wicksell 108

CAPÍTULO 5
Lineamientos para la gestión de la deuda pública
Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial 119
¿Qué es la gestión de la deuda pública y por qué es importante? 119
Propósito de los lineamientos para la gestión de la deuda pública 121
Resumen de los lineamientos para la gestión de la deuda 124
Discusión de los lineamientos para la gestión de la deuda 128

CAPÍTULO 6
Mirar más allá del déficit presupuestal
Homi Kharas y Deepak Mishra 169

Deuda y déficit: algo de álgebra sencilla 171
Tamaño de los déficit ocultos 172
Fuentes de los déficit ocultos 176
Conclusiones 178

CAPÍTULO 7
Abordar las obligaciones contingentes y el riesgo fiscal
Hana Polackova Brixi 181

Exposición a los riesgos actuales: ejemplos de los nuevos estados miembros de la UE 187
Riesgos públicos en infraestructura privada 190
Riesgos de los gobiernos locales 196
Implicaciones para la gestión fiscal 199
Conclusiones 209

CAPÍTULO 8
Sobre la medición del valor neto de un gobierno
Matthew Andrews y Anwar Shah 211

Las tres dimensiones del valor del gobierno 213
Incentivos asociados con evaluaciones a corto plazo y el interés por el valor del gobierno 216
Selección de herramientas para medir e informar sobre el valor neto en todas sus dimensiones 218
Conclusiones 225

CAPÍTULO 9
Enfoques para un cambio en la cultura burocrática
Anwar Shah 233

Introducción 233
Por qué el camino de las reformas sigue siendo un sueño en los países en desarrollo 234

La génesis de la experiencia de los países industriales 238
La gestión orientada a los resultados y la cadena de evaluaciones 239
Implicaciones de ROME en la reforma del servicio civil 241
La experiencia con ROME 242
Más allá de ROME: medición del desempeño cuando no existe resultado final 247
Epílogo: ROME. ¿Un mapa vial para despojos y ruinas o para un mejor mañana? 248

CAPÍTULO 10
Un marco de referencia para evaluar instituciones de responsabilidad
Mark Schacter 251

Por qué son importantes las instituciones de responsabilidad 251
Responsabilidad horizontal contra vertical 252
Un marco analítico para evaluar instituciones de responsabilidad. Modelo de trabajo 254

Anexo 10. Indicadores de desempeño relativos a las instituciones de responsabilidad 268

Gráficos

2.1 La cadena de resultados; conexión de programas y proyectos con productos y resultados 36
2.2 Conexión de insumos, productos y resultados en la cadena de resultados 64
2.3 Las relaciones de responsabilidad basada en resultados informan las estructuras administrativas 68
7.1 El riesgo de la poca competencia: telecomunicaciones 195
8.1 Sistemas financieros, cuentas de ingreso nacional y evaluaciones del déficit 219
9.1 Entorno institucional del sector público en los países en desarrollo 236

9.2 Gestión orientada a resultados y cadena de resultados de evaluación con aplicación a los servicios educativos 240

10.1 Responsabilidad horizontal y vertical 253

10.2 El modelo analítico: ciclo de responsabilidad incrustado en los factores contextuales 256

10.3 El ciclo de responsabilidad: modelo de la relación entre una IA y la rama ejecutiva 256

10.4 Algunos factores contextuales que afectan el ciclo de responsabilidad 257

10.5 Factores múltiples que afectan el impacto de una IA en la corrupción 262

Cuadros

2.1 Presupuesto del Departamento de Salud sudafricano; apropiaciones principales para 2001-2002, por renglones (miles de rands) 40

2.2 Presupuesto del Departamento de Salud sudafricano para 2001-2002: estimados por programas (miles de rands) 42

2.3 Productos, indicadores y objetivos clave relativos a las asignaciones para salud estratégica en Sudáfrica 46

2.4 Formato propuesto de presupuesto orientado a resultados para el programa sudafricano de VIH/SIDA, 2001-2002 (miles de rands) 59

2.5 Ejemplo de identificación de programa en los presupuestos australianos, con detalles relacionados (en millones de dólares australianos) 62

2.6 Evaluación de riesgos en un enfoque de presupuesto basado en el desempeño 65

3.1 Desempeño en las rentas de países en desarrollo seleccionados, 1992-1998 85

5.1 Resumen de indicadores de vulnerabilidad externa 154

6.1 Déficit ocultos acumulados en países desarrollados seleccionados 174

6.2 Déficit ocultos acumulados en países en desarrollo seleccionados 175
6.3 Costo fiscal de las crisis bancarias 177
7.1 Las obligaciones contingentes actuales y el riesgo fiscal en los nuevos estados miembros de la Unión Europea 182
7.2 Matriz de riesgos fiscales. Exposiciones de los gobiernos locales 197
7.3 Matriz de protección fiscal. Fuentes de seguridad financiera de los gobiernos locales 198
8.1 Estado financiero del gobierno X para el año Y 212
8.2 Dimensiones del valor del gobierno 213
8.3 Información sobre la posición fiscal a largo plazo relacionada con el valor. Estado de operaciones 224
8.4 Información sobre el valor fiscal a largo plazo 225
8.5 Información sobre el valor agregado o desempeño. Estado de desempeño en el servicio 226
8.6 Ensamblar las prácticas para cerrar las brechas en la evaluación 230
9.1 Entorno institucional del sector público. Hechos estilizados 237
9.2 Paradigma de la gestión pública para el siglo XXI 243

Recuadros

5.1 Riesgos en la gestión de la deuda soberana 129
5.2 Cláusulas de acción colectiva 142
5.3 Algunas dificultades en la administración de la deuda 143
5.4 Gestión de activos y pasivos 148
5.5 Condiciones pertinentes para desarrollar un mercado eficiente de valores del gobierno 161
9.1 Subvenciones educativas para estimular la competencia y la innovación 249

Prólogo

En las democracias occidentales, los sistemas de controles y equilibrios* (*checks and balances*) incorporados en las estructuras gubernamentales han constituido el centro de la buena gobernabilidad, y han contribuido al poder de los ciudadanos por más de doscientos años. Los incentivos que motivan a los servidores públicos y a los autores de las políticas –las recompensas y sanciones vinculadas a los resultados que contribuyen al desempeño del sector público– se encuentran arraigados en los marcos de responsabilidad de un país. La eficaz gestión del sector público y de los gastos del gobierno contribuye a determinar el curso del desarrollo económico y la igualdad social, en especial para los pobres y otros grupos desfavorecidos, tales como las mujeres y los ancianos.

No obstante, muchos países en desarrollo continúan sufriendo con sistemas de gobernabilidad insatisfactorios y a menudo disfuncionales, en los cuales se efectúa una asignación inapropiada de los recursos, se tienen sistemas ineficientes de rentas y prestación deficiente de servicios públicos vitales. En años recientes se ha renovado el interés por comprender la economía política de las finanzas públicas, en particular un deseo de ganar conocimiento en cuanto a los acuerdos institucionales precisos que guían las políticas públicas y los procesos sobre presupuestos, gastos y políticas en la prestación de servicios públicos.

En el presente libro se tratan estos temas, ofreciendo herramientas para ayudar a valorar la salud fiscal de un gobierno desde la perspectiva de la responsabilidad pública, incluida la economía política del presupuesto, el presupuesto

* Reglas para impedir que una persona o grupo tenga mucho poder dentro de una organización, o que permiten a una de las ramas del poder limitar a las otras (NT).

basado en el desempeño, el desempeño en las rentas, la gestión de la deuda, la medición del valor neto de un gobierno, la evaluación de los riesgos fiscales, la reforma del servicio civil y el fortalecimiento de las instituciones de responsabilidad.

Gestión fiscal será de interés para funcionarios públicos, practicantes y estudiantes del desarrollo, y todos aquéllos interesados en las políticas fiscales y la gobernabilidad en los países en desarrollo.

Frannie A. Léautier
Vicepresidente
World Bank Institute

Prefacio

El fortalecimiento de la gobernabilidad pública sensible y responsable, en los países en desarrollo, es un tema crítico para la misión del Banco Mundial de reducción de la pobreza. Con esta serie se pretende facilitar el conocimiento sobre prácticas institucionales que fomenten entornos de incentivos compatibles con la gestión fiscal sensata y la prestación eficiente y equitativa de servicios públicos. El volumen de esta serie, *Gestión fiscal*, ofrece herramientas de análisis para tratar los temas de la prudencia fiscal, la tensión fiscal, la ineficacia burocrática, el otorgamiento de poderes a la ciudadanía y la integridad pública. Con estas herramientas se busca capacitar al autor o practicante de las políticas para realizar las siguientes pruebas de diagnóstico de los acuerdos institucionales, para la gestión fiscal y la gobernabilidad responsable:

Prueba de prudencia fiscal: ¿Son apropiados los acuerdos institucionales para asegurar que la toma de decisiones del gobierno sobre la gestión fiscal se atenga a garantizar la economía y sostenibilidad de los programas?

Prueba de tensión fiscal: ¿Mantiene el gobierno un valor neto positivo?

Prueba de responsabilidad ciudadana: ¿Cómo sabe el gobierno que está realizando lo que han ordenado los ciudadanos? ¿Qué sucede cuando no se conforma a estos mandatos?

Prueba de integridad pública: ¿Cómo se responsabiliza a la rama ejecutiva por abusos en cargos públicos para el lucro privado?

Se espera que la aplicación de las pruebas anteriores capacite a los autores y practicantes de políticas para desarrollar un diagnóstico de la debilidad institucional y de opciones posibles para superar estos factores restrictivos, para un sector público de buen funcionamiento para sus países.

Mis agradecimientos a la Swiss Development Cooperation Agency (Agencia Suiza de Cooperación para el Desarrollo), por su apoyo y a los destacados expertos que contribuyeron a la serie.

Roumeen Islam
Gerente, Poverty Reduction and Economic Management
World Bank Institute

Agradecimientos

La realización del presente libro fue posible gracias a la asistencia de la Swiss Development Cooperation Agency y la Swedish International Development Agency (Agencia Sueca de Desarrollo Internacional). El editor agradece a los funcionarios de ambas por su guía en el contenido del libro. En particular, tiene una gran deuda intelectual con Walter Hofer, Hanspeter Wyss, Werner Thut, Gerolf Weigel y Alexandre Widmer. Así mismo, el editor agradece a la administración principal del Operations Evaluation Department (Departamento de Evaluación de Operaciones) del Banco Mundial, el World Bank Institute y la Cepal (Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe) por su apoyo. Agradecimientos también a Juan Carlos Lerda, Frannie Léautier, Ziad Alahdad, Rubén Lamdany y Roumeen Islam, por su guía y apoyo.

También han sido valiosos para el libro los comentarios recibidos por los principales diseñadores de políticas en el taller conjunto de la Cepal y el Banco Mundial realizado en Santiago de Chile en enero de 2001, y los seminarios PREM (reducción de la pobreza y administración económica, por sus iniciales en inglés) realizados en el Banco Mundial. Además, funcionarios principales de finanzas y presupuestos de un gran número de países ofrecieron asesoría en el contenido del libro. El editor agradece también a los destacados académicos que aportaron los capítulos y a los revisores del Banco y externos, por sus comentarios. Matthew Andrews, Azam Chaudhry, Neil Hepburn y Theresa M. Thompson ayudaron durante varias etapas de la preparación del presente libro y ofrecieron sus comentarios y contribuyeron con resúmenes de varios capítulos. Agnes Santos elaboró el formato y preparó el libro para su publicación. Por último, Theresa M. Thompson merece agradecimientos especiales por dirigir el libro durante varias etapas de revisión y publicación final.

Colaboradores

Matthew Andrews. Especialista en administración pública en el Banco Mundial; es sudafricano con doctorado en administración pública de la Maxwell School, Syracuse University. Ha trabajado en todos los niveles del gobierno en Sudáfrica y ha publicado sobre temas como presupuesto y administración pública, evaluación y economía institucional.

Richard M. Bird. Profesor emérito del Departamento de Economía, y profesor adjunto y codirector del Internacional Tax Program, de la Joseph L. Rotman School of Management, University of Toronto. Enseñó también en Harvard University; trabajó en el Departamento de Asuntos Fiscales del Fondo Monetario Internacional; ha sido profesor visitante en los Países Bajos, Australia y otros lugares; también ha sido consultor frecuente del Banco Mundial y otras organizaciones nacionales e internacionales. Ha publicado extensamente sobre los problemas fiscales de países en desarrollo y en transición.

Hana Polackova Brixi. Economista principal a cargo del trabajo económico de país en China. Desde 1998, la doctora Brixi ha venido dirigiendo la investigación del Banco Mundial sobre riesgos fiscales del gobierno y encabezando el World Bank Quality of Fiscal Adjustment Thematic Group. Anteriormente trabajó como economista principal y especialista en administración pública en las regiones de Asia oriental y Europa, y Asia central del Banco Mundial, en Washington, DC, y dirigió proyectos y programas de asistencia técnica en varios países. Fue recientemente profesora visitante en la Sloan Business School del Massachusetts Institute of Technology en Boston, y en el Departamento del Tesoro de Nueva Zelanda. Antes de vincularse al Banco Mundial fue consejera especial del Presidente de la entonces Checoslovaquia, Vaclav Havel.

Homi Kharas. Economista jefe de la región de Asia oriental y Pacífico del Banco Mundial, y director de la Unidad Financiera y del Sector Privado de la PREM de esa región. En esa posición es responsable de la asesoría en políticas del Banco Mundial y de préstamos para apoyo de esa asesoría a países de la región sobre asuntos de estrategia de reducción de la pobreza, comercio y competitividad, deuda del sector público y política fiscal, gestión del gasto público, gobernabilidad, anticorrupción y desarrollo financiero y del sector privado.

Deepak Mishra. Ciudadano de India y economista de la región de Asia meridional del Banco Mundial. Es PhD en economía de la Universidad de Maryland y M.A. de la Delhi School of Economics. Antes de unirse al Banco Mundial, el doctor Mishra trabajó en distintos cargos en instituciones de los sectores público y privado, incluidas la Federal Reserve Board, la Universidad de Maryland, Tata Engineering and Locomotive Company, India. Sus intereses de investigación incluyen los impactos reales de las crisis macroeconómicas, la gestión de la deuda y la liquidez, la política fiscal y los pasivos contingentes, y los determinantes del crecimiento y los flujos de capital. Algunos de sus trabajos recientes han aparecido en el *Journal of Development Economics*, *Economist Forum*, del Banco Mundial, *Finance and Development* y *Global Development Finance*.

Mahesh Purohit. Profesor del National Institute of Public Finance and Policy, de Nueva Delhi. Ha trabajado como miembro secretario del Empowered Committee of State Finance Ministers to Monitor Sales Tax Reforms and Introduction of Value Added Tax (VAT) para el gobierno de India. También ha trabajado como secretario del Committee of State Finance Ministers y del Committee of State Chief Ministers for Introduction of VAT en los estados de la India. El Dr. Purohit ha participado activamente en la preparación de la Model VAT Law para esos estados. Forma parte de los comités asesores de varios gobiernos estatales de India para la implementación del VAT. Ha estado en Camboya como experto fiscal del Fondo Monetario Internacional y en Somalia, en el United Nations Development Programme, como asesor en política tributaria y jefe técnico de asesoría. Ha sido profesor visitante en Maison des Sciences de l'Homme, en París y en el Institute for Monetary and Fiscal Policy, Ministerio de Finanzas, en Tokio. Ha sido además investigador principal en el Departamento de Economía de la University of California, Berkeley y profesor Shastri en la Universidad de Toronto.

Mark Schacter. Presidente de Mark Schacter Consulting; fue anteriormente director del Institute on Governance, un centro de estudios con base en Ottawa, Canadá. Antes de vincularse al Institute on Governance a principios de 1998, prestó servicio en el Banco Mundial, donde trabajó en reforma del sector público y desarrollo institucional. Ha escrito extensamente sobre asuntos relaciona-

dos con responsabilidad, gestión del desempeño del sector público y asistencia para el desarrollo.

Anwar Shah. Economista principal y líder del equipo y programa para Gobernabilidad del Sector Público con el World Bank Institute, y profesor asociado del Institute for Public Economics, en Edmonton, Canadá. Anteriormente ha servido en el Ministerio de Finanzas, los gobiernos de Canadá y la provincia de Alberta del mismo país, con responsabilidades de relaciones fiscales federal-provinciales y provincial-locales, respectivamente. Ha sido asesor de los gobiernos de Argentina, Brasil, Canadá, China, Indonesia, Malasia, México, Pakistán, Filipinas, Polonia, Sudáfrica y Turquía, en temas de federalismo fiscal. Ha sido conferencista en la Universidad de Ottawa, Canadá; la Peking University, la Wuhan University; la Quaid-i-Azam University, Islamabad, Pakistán; la Harvard University, la Duke University, el Massachusetts Institute of Technology y la University of Southern California. Sus actuales intereses de investigación son los campos de gobernabilidad, federalismo fiscal, reforma fiscal y el medio ambiente global. Ha publicado varios libros y monografías sobre estas materias, los que incluyen *The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing and Transition Economies* (Banco Mundial, 1994), y un libro de Oxford University Press de 1995, titulado *Fiscal Incentives for Investment and Innovation*. Sus artículos han aparecido en las principales revistas científicas de economía y política. Actúa como árbitro y en juntas asesoras editoriales para influyentes revistas sobre economía.

Jürgen Von Hagen. (PhD en economía de la Universidad de Bonn, 1985). Ha enseñado en la Indiana University, la Universidad de Mannheim y la Universidad de Bonn, donde es director del Center for European Integration Studies. Su investigación está en el campo de la macroeconomía y las finanzas públicas. Ha sido consultor para el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, la European Commission y el European Central Bank, entre otros. Ha publicado numerosos artículos en revistas académicas y libros. Es becario de investigación del Centre for Economic Policy Research (Londres) y miembro del Consejo Asesor del Ministerio de Economía de Alemania. Fue el primer ganador del Premio Gossen de la Asociación Económica Alemana.

Siglas y abreviaturas

ALM*	Gestión de Activos y Pasivos
CAC	Cláusula de Acción Colectiva
EMU*	Unión Monetaria Europea
ESA*	Sistema Europeo de Cuentas Integradas
UE	Unión Europea
GASB*	Junta de Normas Contables Oficiales
PIB	Producto Interno Bruto
RDA	República Democrática Alemana
IA*	Institución de Responsabilidad
FMI	Fondo Monetario Internacional
INTOSAI*	Organización Internacional de Entidades de Auditoría Suprema
MCF*	Costo Marginal de los Fondos
MTEF*	Marco de gastos a mediano plazo
ONG	Organización no Gubernamental
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
PREM*	Reducción de la Pobreza y Gestión Económica
ROME*	Gestión y Evaluación Orientadas a los Resultados
SAI*	Institución de Auditoría Suprema

* Por sus iniciales en inglés.

Panorama general

Anwar Shah

El presente libro trata sobre incentivos que aseguren la responsabilidad del sector público. Proporciona herramientas para atender los temas de prudencia fiscal, tensión fiscal, responsabilidad hacia la ciudadanía e integridad pública.

Prudencia fiscal

Prueba de prudencia fiscal: ¿Son apropiados los acuerdos institucionales para garantizar que el gobierno se atenga a recaudar impuestos y realizar gastos, déficit y otros pasivos sólo dentro de límites permisibles y sostenibles?

Esta pregunta es el tema central de varios capítulos.

Jürgen von Hagen trata en el primer capítulo sobre la economía política de los procesos presupuestales y discute las implicaciones de los contratos incompletos entre votantes y políticos. En vista de estos contratos incompletos, los políticos pueden utilizar las políticas públicas de destino específico para asegurar su permanencia en el cargo que ocupan. Dado que existe una desconexión entre quienes soportan la carga de la financiación y quienes se benefician de esas políticas, tal entorno genera potenciales de niveles excesivos de gasto, tributación y endeudamiento, tal como se observa comúnmente en los países en desarrollo. Las sociedades pueden reaccionar a estos problemas creando instituciones que atenúen sus efectos adversos. Existen tres enfoques institucionales básicos para hacerlo.

El primero es imponer controles *ex ante* al alcance de las opciones que los políticos electos puedan escoger con respecto a las finanzas públicas. Como ejemplos, están las restricciones de presupuesto balanceado que obliguen a los autores de políticas a limitar la cantidad de deuda en que pueden incurrir, o los

requisitos de referéndum para elevar las tasas impositivas. Los controles *ex ante,* tales como enmiendas a presupuestos balanceados o límites al endeudamiento, son atractivos por su simplicidad. Sin embargo, generalmente se consideran como ineficaces o posiblemente contraproducentes para la capacidad de los votantes de supervisar el comportamiento de los autores de las políticas, pues tales límites cuantitativos con mucha frecuencia causan efectos de sustitución en los que el gasto o el endeudamiento pasan a niveles de gobierno no cubiertos por la regla. Las autoridades externas que controlan la adherencia a las reglas, tales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) o la Unión Europea (UE) tampoco se consideran efectivas.

El segundo enfoque institucional es el de fortalecer la responsabilidad y la competencia entre políticos electos, aumentando sus incentivos para ofrecer las políticas preferidas por los votantes y prolongar de esa manera su período en el cargo público. Esta es la función principal de los sistemas electorales. Bajo las dos formas de votación practicadas usualmente existen compensaciones entre responsabilidad y competencia. Bajo la regla de la pluralidad, mejora la responsabilidad hacia la ciudadanía pero se debilita la competencia política, pues la regla actúa como barrera a la entrada de partidos pequeños. La regla de la representación proporcional causa el efecto opuesto, pues debilita la responsabilidad pero promueve competencia más intensa.

El tercer enfoque es el de estructurar los procesos de toma de decisiones sobre finanzas públicas, en formas que obliguen a los autores de las políticas a reconocer de forma más completa los beneficios y costos sociales marginales de sus políticas. Ésta es la tarea principal del proceso presupuestal. Un proceso de presupuesto coordinado centralmente puede contribuir a reducir el problema del fondo común mediante la coordinación de las decisiones de gasto de políticos individuales, forzándolos a adoptar un punto de vista integral del presupuesto. Los reclamos conflictivos deben resolverse dentro del proceso de presupuesto, pero este límite puede menoscabarse con el uso de fondos por fuera de presupuesto, la propagación de *no decisiones* (tales como la indexación), las leyes de gasto obligatorio y las obligaciones contingentes (por ejemplo, operaciones de rescate prometidas).

El primer capítulo ofrece perspectivas sobre la reforma institucional para fortalecer las instituciones presupuestales, como seguridad contra incentivos malignos que encuentran políticos y burócratas. En este contexto, en el capítulo se discuten dos enfoques para la centralización del proceso presupuestal: la delegación y los contratos. Con la delegación, el proceso presupuestal otorga autoridad especial al ministro de Finanzas, cuya función es fijar los parámetros generales del presupuesto y asegurar la conformidad con estas restricciones por

parte de todos los participantes. Según este enfoque, el ministro de Finanzas coordina las propuestas departamentales y cualquier tema sin resolverse se somete al primer ministro para su decisión final. El ministro de Finanzas asume también un papel central en la implementación del presupuesto. Este enfoque otorga grandes poderes para fijar el temario a la rama ejecutiva más que a la legislativa.

El enfoque de contratos hace énfasis en la negociación de acuerdos de ofertas entre todos los participantes. Empieza con negociaciones entre los miembros del gabinete, fijando límites de gasto a cada departamento. En la etapa legislativa, el enfoque de contratos otorga menos peso al papel de la legislatura como monitor de la implementación de los objetivos fiscales. La clave para la selección institucional entre los dos enfoques (delegación o contratos) está en el tipo de gobierno constitucional en vigor. La delegación es el enfoque preferido, en gobiernos parlamentarios de un solo partido, en tanto que el enfoque de contratos es más apropiado para gobiernos de coalición de varios partidos. Sucede así porque bajo un gobierno de un solo partido el ministro de Finanzas representa los puntos de vista del partido gobernante y bajo un gobierno de coalición, los socios de ésta deben acordar un compromiso presupuestal. En la forma presidencial de gobierno, debe considerarse apropiada la delegación cuando el partido del Presidente controla la legislatura. Un enfoque de contratos sería más apropiado cuando el Presidente se enfrenta a una legislatura controlada por la oposición, o cuando las dos instituciones se encuentran en pie de igualdad.

En el segundo capítulo, Matthews Andrews aborda el tema de la introducción de incentivos para la prudencia fiscal en los países en desarrollo, a través del proceso presupuestal. Andrews revisa la experiencia sudafricana con este tipo de reformas y extrae algunas enseñanzas generales para otros países en desarrollo, a partir de esa experiencia.

Él observa que, en la década pasada, algunos gobiernos mostraron interés en reformas encaminadas a establecer un enfoque presupuestal orientado a los resultados (o basado en el desempeño). El énfasis en los resultados o en el desempeño en el proceso presupuestal refleja la creencia de que la responsabilidad del sector público debe enfocarse en lo que el gobierno hace con el dinero que gasta, en lugar de simplemente en cómo controla esos gastos. En la forma de hablar del nuevo institucionalismo, estas reformas introducen reglas y normas que hacen culturalmente apropiado, o inducen (por medio de incentivos positivos y negativos) a los representantes y administradores públicos a concentrarse en los resultados y no en los insumos y procedimientos. Andrews pregunta qué tan bien han funcionado las reformas para introducir una orientación a resultados en los procesos presupuestales (siendo los representantes y administradores responsables de los resultados), y dónde se deben concentrar los reformadores para mejorar tales esfuerzos.

Él examina la cuestión con respecto a las últimas experiencias de reformas presupuestales alrededor del mundo, adoptando en particular una actitud crítica hacia la adopción de reformas en un entorno considerado como de "buenas prácticas" en el mundo en desarrollo, el gobierno nacional de Sudáfrica. El presupuesto del Departamento de Salud se utiliza como ejemplo representativo del camino general de progreso de reforma en este entorno. Al observar la estructura del presupuesto, se hace evidente que el gobierno ha pasado gradualmente de un presupuesto puramente por renglones a un presupuesto de programas a mediano plazo y, finalmente, a un presupuesto basado en el desempeño, lo que constituye una progresión que refleja desarrollos en otros gobiernos nacionales y subnacionales alrededor del mundo.

Con base en al análisis sudafricano y comparaciones con experiencias en otros entornos, Andrews sugiere que existen tres razones para que las reformas todavía no alcancen a establecer sistemas contables basados en el desempeño en el gobierno. En primer lugar, aun cuando ya se estén desarrollando objetivos de desempeño, se los mantiene en general separados del presupuesto real. Así sucede en Sudáfrica y Singapur, como también en la mayor parte de los estados de EUA. Esta separación minimiza la legitimidad de los objetivos de desempeño y afianza una cultura de "especialización" y de "separación" común en los gobiernos, en los que los planeadores, expertos en desarrollo y evaluadores con mentalidad de desempeño realizan ciertas tareas, y los contadores y funcionarios de presupuesto hacen otras, sin que haya mucha comunicación entre los dos grupos. Segundo, la información sobre desempeño en el caso sudafricano sufre de debilidades a las que comúnmente se alude en la literatura en relación con otros entornos: se confunde a los productos con insumos y los resultados quedan sin consideración. Parece que se han identificado los objetivos tecnocráticamente, y así carecen de valor en el mundo real. Los objetivos se detallan con deficiencia, lo que hace improbable su medición actual. Y no está claro exactamente cómo se alcanzarán los objetivos, sin conexión entre productos y actividades en algunos casos, y argumentos sobre por qué un servicio deficiente podría llevar al logro de los objetivos, en otros. Esta información omite la creación de resultados finales orientados a resultados, sin dejarles ninguna razón a los representantes políticos y a los administradores para lograrlos.

El tercer problema que encuentran los reformadores, posiblemente el más importante, es la carencia de una teoría elaborada de relaciones en el presupuesto mismo. Incluso donde se proporcionan objetivos efectivos basados en el desempeño, los presupuestos de Sudáfrica y muchas otras naciones que están pasando a esta clase de sistema, en general, dejan de especificar quiénes deben ser los responsables de los resultados, quién debe hacerlos responsables, y cómo.

Parece habérsele dado muy poca consideración al proceso de institucionalizar la responsabilidad política o gerencial de los objetivos identificados en los presupuestos, entorpeciendo el movimiento hacia una cultura basada en normas de obtención de resultados e incentivos que faciliten un enfoque en resultados. Basándose en el progreso hecho en países tales como Sudáfrica y respondiendo a estos tres problemas, Andrews ofrece algunas señales para el progreso de la reforma en el futuro. La discusión se centra en una estructura propuesta de presupuesto que vincula las asignaciones fiscales con objetivos de desempeño claramente definidos y mensurables a nivel de proyectos, e identifica los responsables de los productos (los administradores) y los resultados (los representantes políticos), todo en un solo documento. Se considera el enfoque propuesto como una progresión más allá de la posición actual de reforma, que debería efectivamente afianzar una responsabilidad orientada a resultados en los gobiernos a través de una serie de resultados finales que tengan significado, que puedan evaluarse y que puedan ponerse en vigor.

Mahesh Purohit (en el tercer capítulo) reflexiona sobre la prudencia fiscal desde una perspectiva de desempeño de las rentas. Para este propósito, considera el desempeño en las rentas de un gobierno como satisfactorio si los rendimientos de las fuentes disponibles de rentas aumentan en el tiempo, son elásticos con respecto a los ingresos y capacitan al gobierno para aumentar el gasto en forma suficiente para prestar servicios públicos a niveles adecuados. Los rendimientos de las rentas se afectan por la composición de las bases de las rentas, las tasas tributarias y el esfuerzo impositivo. La composición de bases de las rentas tiende a variar entre los grupos de los países en desarrollo y desarrollados. Los primeros establecen mayor dependencia en los impuestos a los bienes y servicios, en tanto que los últimos hacen mayores esfuerzos en gravar a empresas e individuos directamente.

Purohit presenta una guía para desarrollar medidas simples de desempeño de ingresos. En orden ascendente de complejidad, éstas incluyen la tasa de crecimiento de los ingresos, la flotabilidad o elasticidad de ingreso de las rentas, el esfuerzo relativo en rentas, el índice de desempeño y el método de los componentes principales.

La tasa de crecimiento de las rentas es una medida absoluta de la tasa de crecimiento compuesto de las rentas. El mérito de esta medida es su simplicidad, pero omite tener en cuenta las causas del crecimiento (o disminución) de las rentas. La flotabilidad de las rentas ofrece una medida más simple de crecimiento relativo. Presenta el cambio porcentual en las rentas con respecto al cambio porcentual en la base de las rentas. La medida del esfuerzo relativo en las rentas intenta juzgar el desempeño en las rentas de un gobierno contra su capacidad

estimada de generación de rentas. Las variables utilizadas para medir la capacidad de rentas incluyen los cambios en los ingresos personales y corporativos, la composición de los impuestos, el tipo de servicios públicos, las inversiones públicas, el PIB, la población, la urbanización, la apertura de la economía, y el tamaño de los sectores manufacturero y comercial en el PIB. Las variables de desempeño en rentas incluyen las rentas tributarias, sus cambios y las tasas tributarias efectivas sobre salarios, capital y propiedades. El índice de desempeño es un promedio de varios indicadores agregados de desempeño en rentas, utilizando ponderaciones subjetivas. El método de los componentes principales utiliza el análisis estadístico para identificar conjuntos de variables que tienen mayor impacto en el desempeño de las rentas.

Si bien las rentas y los gastos están inseparablemente vinculados, la mayoría del análisis económico formal sobre cambios en impuestos o gastos se ha realizado tradicionalmente, bajo el supuesto de que no existe conexión entre lo que sucede en un lado del presupuesto y lo que sucede en el otro. Richard M. Bird (en el capítulo 4) explora los temas que surgen cuando se analizan ambos lados del presupuesto simultáneamente. Él argumenta que los temas referentes al lado de la financiación son demasiado críticos para ignorarlos, y que una consideración explícita de estos temas mejorará el análisis y ofrecerá incentivos para la prudencia fiscal. La clave para los buenos resultados en el gasto público no está en ningún procedimiento particular de presupuesto o financiación, sino más bien en implementar un sistema de finanzas públicas que vincule, al mayor grado posible, las decisiones sobre gastos y rentas específicos en forma tan transparente como sea posible. El efecto combinado de los cambios en impuestos y gastos es, sin embargo, muy difícil de medir, y por ello se han adoptado supuestos simplificadores que separen los dos lados.

Bird presenta un escrutinio de los enfoques históricos u ortodoxos utilizados para evaluar el gasto público. Una parte significativa de esta literatura se dedicó a estimar un "precio sombra de las finanzas públicas" o el "costo marginal de los fondos públicos". La mayor parte de estos estimados se concentró en la carga excesiva impuesta por la tributación. Entonces en el capítulo se examinan algunas de las cuestiones que se han suscitado sobre las aplicaciones conceptuales y empíricas de este enfoque. De entre ellas, Bird intenta responder tres preguntas: ¿Debe tenerse en cuenta explícitamente el precio sombra de las finanzas públicas en la evaluación del gasto? Si es así, ¿cómo debería estimarse ese precio sombra? ¿Cuánta atención debe prestarse a los vínculos institucionales entre gastos y rentas?

Las respuestas a las primeras dos preguntas no conducen a reglas simples. Por ejemplo, cuando la financiación de un proyecto puede vincularse con firme-

za a un cargo de beneficios apropiadamente diseñado (tal como un cargo a usuarios, un impuesto a beneficios asignado específicamente, o la financiación de un préstamo), o a alguna otra forma de "no carga" o cambio fiscal neutral al presupuesto (tal como un impuesto a la tierra, un impuesto de Pigou, o la reducción de un impuesto distorsivo), parece inapropiada la aplicación de un precio sombra de recursos fiscales (costo marginal de los fondos), porque no hay distorsión que requiera corregirse en estos casos. Pero aun cuando la fuente de finanzas presupuestales sea un sistema tributario distorsivo, el nivel de corrección será sensible a la naturaleza de ese sistema, la naturaleza de los cambios anticipados en los impuestos y la naturaleza del gasto que se financia. Por último, al menos hasta cierto punto, las distorsiones asociadas con la financiación de impuestos pueden reflejar los objetivos distributivos (o redistributivos) de la sociedad, y no deberían utilizarse como factor de descuento que limite el alcance del sector público. Sin embargo, algunos autores pueden tener razón al sugerir que por lo menos podría requerirse una corrección mínima de costo marginal de los fondos, a menos que haya una buena razón para no realizar tal corrección.

Como respuesta a la tercera pregunta, debe prestarse mayor atención de la que se le ha prestado hasta ahora a los vínculos entre gastos y rentas. Algunos de estos vínculos incluyen cargos a usuarios por servicios públicos, impuestos de destino específico a beneficios, tributos locales para financiar servicios locales, impuestos a los ingresos para financiar bienes públicos generales y financiación de préstamos para proyectos de inversión.

La conclusión de Bird es que la financiación es importante. La consideración del lado de financiación de los gastos públicos es un componente esencial del proceso por el cual se pueden obtener buenas decisiones presupuestales –decisiones que deben reflejar las preferencias reales del pueblo– en cualquier sociedad. Gran parte de la base racional de la descentralización de la formación de responsabilidad está en tales argumentos.

Los funcionarios del FMI y el Banco Mundial (en el capítulo 5) han preparado un conjunto de lineamientos para la gestión de la deuda, los cuales cubren deuda pública tanto interna como externa, y se han diseñado con el fin de asistir a los gobiernos en la consideración de reformas para fortalecer la calidad de la gestión de su deuda pública y reducir la vulnerabilidad de sus países a las sacudidas financieras internacionales. La vulnerabilidad a tales sacudidas es mayor para los países pequeños y de mercados emergentes, pues sus economías están menos diversificadas, cuentan con una base más pequeña de ahorro financiero interno y sistemas financieros menos desarrollados, y pueden ser más susceptibles al contagio financiero a través de las magnitudes relativas de los flujos de capital. Los gobiernos deben asegurar que tanto el nivel como la tasa de crecimiento de

la deuda pública sean sostenibles y puedan servirse en un amplio rango de circunstancias, al tiempo que se cumplen los objetivos de costos o riesgos. Puede haber una compensación entre el costo de la deuda y el riesgo o sostenibilidad que deban tenerse en cuenta. Por ejemplo, a menudo han surgido las crisis por un enfoque excesivo de los gobiernos en posibles ahorros de costos asociados con grandes volúmenes de deuda a corto plazo, lo que ha dejado a los presupuestos oficiales expuestos seriamente a las condiciones cambiantes de los mercados financieros –incluidos los cambios en la capacidad crediticia del país–, cuando tenga que refinanciarse esta deuda a corto plazo.

Las necesidades de formación de capacidad de cada país en la gestión de la deuda soberana estarán conformadas por las restricciones de mercado de capital que encuentre, su régimen de tasa de cambio, la calidad de sus políticas macroeconómicas y reguladoras, la capacidad institucional de diseñar e implementar reformas, la posición de crédito del país y sus objetivos en la gestión de la deuda pública.

El capítulo presenta una descripción detallada de cada reforma; a continuación se resumen los lineamientos para la gestión prudente de la deuda:

- *Compartir objetivos de gestión de deuda y coordinación*: La gestión de la deuda debe comprender las principales obligaciones financieras sobre las que el gobierno central ejerce control. Los administradores de la deuda, consejeros de política fiscal y banqueros centrales deben compartir la comprensión de los objetivos y la información sobre la gestión de la deuda, las políticas monetarias y fiscales, dadas las interdependencias entre sus distintos instrumentos de política. Sin embargo, debe haber una separación entre la gestión de la deuda y los objetivos y responsabilidades de la política monetaria.
- *Formación de transparencia y responsabilidad*: Debe haber claridad en cuanto a los papeles, responsabilidades y objetivos de los administradores de la deuda. Las formas en que las agencias responsables –el Ministerio de Finanzas, el banco central y otros– formulan sus políticas de gestión de la deuda deben ser abiertas y visibles. Las agencias deben publicar información regular sobre el tamaño y composición de la deuda, incluidas su estructura de vencimiento y las obligaciones denominadas en monedas extranjeras. El marco de responsabilidad para la administración de la deuda debe ser público, lo mismo que los detalles sobre cualquier acuerdo para la autoría externa e independiente de la función de gestión de la deuda.
- *Fortalecer el marco institucional*: Los países deben desarrollar un marco de gobernabilidad (marcos legales y organizativos para realizar transacciones de deudas y gestión de deuda) y gestión de operaciones internas (controles

operativos, incluso responsabilidades bien articuladas para el personal, políticas de seguimiento y control, acuerdos sobre reporte de información y código de conducta y lineamientos sobre conflicto de intereses).

- *Desarrollar una estrategia de gestión de deuda*: Debe hacerse seguimiento a los riesgos de la estructura de la deuda del gobierno, incluido el de la tasa de cambio de la moneda y los de la deuda a corto plazo.
- *Desarrollar un marco de gestión de riesgos*: Deben identificarse y manejarse las compensaciones de riesgo y costo en la cartera de deuda del gobierno. Los administradores de la deuda deben considerar el impacto de las obligaciones contingentes en la posición financiera del gobierno.
- *Desarrollar y mantener un mercado eficiente para valores del gobierno*: Para minimizar el costo y el riesgo en el mediano a largo plazo, los administradores de la deuda deben asegurar que sus políticas y operaciones sean consistentes con el desarrollo de un mercado eficiente de valores oficiales. Esto incluye diversificación de la cartera e instrumentos para lograr una base amplia de inversionistas y tratarlos a todos en forma igual. En el mercado primario, las operaciones de gestión de deuda deben ser transparentes y, hasta donde sea posible, la emisión de deuda debe utilizar mecanismos basados en el mercado, incluidas las subastas competitivas y las ventas en participación. Los gobiernos deben promover los mercados secundarios y los sistemas utilizados para liquidar transacciones deben reflejar prácticas eficaces.

Tensión fiscal

Prueba de tensión fiscal: ¿Mantiene el gobierno un valor neto positivo?

El siguiente conjunto de capítulos trata sobre la determinación del grado al que un gobierno se encuentra bajo tensión fiscal.

Homi Kharas y Deepak Mishra (en el capítulo 6) intentan arrojar luz sobre la intrigante observación empírica de que el crecimiento realizado de la deuda en los países en desarrollo ha sido mucho mayor que la suma acumulada de los déficit presupuestales convencionales. Éste es el fenómeno de los *déficit ocultos*, los que ocurren cuando las prácticas contables presupuestales y los lineamientos permiten la discreción y estimulan la ingeniería financiera.

El cómputo del déficit presupuestal en la práctica puede ser un ejercicio complicado, dadas las metodologías alternativas, las cuestiones de medición y las técnicas de evaluación existentes, entre otras complejidades. Los investigadores han descubierto varias fuentes de discrepancias en cálculos y partidas presupuestales que no se han incluido en el déficit presupuestal registrado. Estas partidas incluyen operaciones no realizadas en dinero efectivo (tales como

disminuir activos y desplazar gastos a los límites exteriores del presupuesto) y gastos fuera de presupuesto (tales como ajustes de la cantidad de deuda y pasivos contingentes). Algunos ejemplos específicos de problemas en el cálculo del déficit son la exclusión o la inclusión parcial de gastos de reestructuración corporativa y bancaria, el tratamiento de costos presentes y esperados de titulaciones y obligaciones contingentes (operaciones de salvamento), exclusión del presupuesto de ganancias y pérdidas de capital, uso de distintos métodos de valoración y uso de subvenciones y ayudas para financiar el déficit presupuestal.

Kharas y Mishra muestran que el déficit convencional sólo es uno de seis componentes que contribuyen a la acumulación realizada, si bien imprevista, de deuda del gobierno. Los otros cinco factores son la contribución del crecimiento, el movimiento de la tasa de cambio real, la inflación doméstica, las rentas impositivas y los gastos por fuera de los contemplados en el presupuesto.

Los autores estiman entonces el tamaño del déficit oculto para varios países desarrollados y en desarrollo, utilizando un nivel hipotético de deuda que el gobierno habría acumulado de no haber ganancias de capital y pérdidas en los pasivos oficiales (debidas, por ejemplo, a la inflación o a la depreciación de la moneda), y si no hubiera incurrido en gastos por fuera de los contemplados en el presupuesto. En otras palabras, la razón hipotética de deuda a PIB es la que habría tenido el gobierno si los déficit presupuestales pasados y las rentas impositivas fueran las únicas dos fuentes que lo financiaran. En los cálculos efectuados para 7 países desarrollados y 14 en desarrollo se encontró que el déficit oculto fue en promedio mucho más pequeño en los países desarrollados (0,3% comparado con 2,6% del PIB). Las dos razones principales de la diferencia son que el problema de operaciones de rescate a instituciones financieras y corporaciones es más serio en los países en desarrollo y los países en transición, y que los países en desarrollo incurren en mayores pérdidas debidas a movimientos de la tasa de cambio y a movimientos entre monedas.

Hana Polackova Brixi (en el capítulo 7) trata también los déficit u obligaciones ocultas que contraen los gobiernos pero que no se registran como parte del déficit fiscal calculado. Por ejemplo, en muchos países, el gobierno reduce sus gastos (y con ello el déficit calculado), ofreciendo préstamos o garantías de resultados (tales como pensiones mínimas). Brixi examina con detenimiento las distintas categorías de riesgos fiscales y propone formas en que los gobiernos pueden gestionar estos riesgos. Las economías en transición y de mercados emergentes se enfrentan a riesgos fiscales particularmente grandes. Las instituciones débiles aumentan los fracasos en los sectores financieros y corporativos, lo que a su vez genera presiones políticas sobre los gobiernos para efectuar operaciones de rescate.

Hay cuatro categorías de riesgos fiscales: explícitos directos (pagos de deuda, gastos de presupuesto, pagos al servicio civil), implícitos directos (compleción y mantenimiento de la inversión pública, pensiones futuras, servicios de salud), explícitos contingentes (garantías estatales de deudas y seguros del Estado), e implícitos contingentes (incumplimiento de gobiernos subnacionales y empresas de propiedad del Estado, quiebras de fondos de pensiones, desastres naturales, flujos de capital privado, balanza de pagos, sistema financiero).

La aceptación de obligaciones contingentes (sean implícitas o explícitas) por parte de un gobierno es un compromiso de asumirlas sobre eventos futuros. Equivale a un subsidio oculto que puede convertirse en un drenaje importante inesperado de las finanzas del gobierno. La aceptación de un gobierno de obligaciones contingentes puede crear también serios problemas de riesgo moral (o de negligencia); existe un serio riesgo de incumplimiento (y del ejercicio de la obligación contingente), especialmente cuando no se comparten los riesgos. Muchos gobiernos todavía no han consolidado todas estas obligaciones y su magnitud total en un solo balance general, ni las han incluido en su análisis fiscal general y en su planeación de gastos. Los riesgos implícitos contingentes crean el mayor riesgo para los gobiernos.

La contabilidad por el sistema de causación (o de valores de devengados), aunque estimula a los gobiernos a preparar un estado de obligaciones contingentes, no exige ni que se incluyan en el balance general, ni que se evalúen los riesgos. Sin embargo, el presupuesto por el mismo sistema sí requiere que las obligaciones contingentes se incluyan en los documentos del presupuesto y, por tanto, en el análisis fiscal.

Al tratar los riesgos fiscales, la primera condición necesaria es que los autores de políticas identifiquen, clasifiquen y comprendan los riesgos fiscales del gobierno. Los grupos internos como la principal entidad de auditoría o los grupos externos (como el FMI, el Banco Mundial y las agencias de calificación de créditos soberanos) pueden evaluar estos riesgos.

Brixi sugiere las siguientes medidas sistémicas para reducir los riesgos fiscales: a) realizar análisis fiscal que incluya el costo de los subsidios implícitos en el programa de apoyo contingente del gobierno; b) identificar, clasificar y analizar todos los riesgos fiscales en un solo portafolio (contabilizar las obligaciones, realizar análisis cualitativo del riesgo y evaluar correlaciones y sensibilidad contra diferentes escenarios macro y de políticas); c) determinar la exposición óptima de riesgo del gobierno y la política de reservas (los fondos de reservas pueden ofrecer liquidez, pero hay una compensación entre el costo de oportunidad de retener recursos y los beneficios de contar con la reserva en casos de emergencia); d) internalizar y revelar el cuadro fiscal completo (la divulgación pública es

más importante que los sistemas contables para abordar el problema de la responsabilidad del gobierno, porque permite al público y a los mercados monitorear el desempeño fiscal completo del gobierno); e) controlar, regular y divulgar los riesgos fiscales a los sectores público y privado; y f) adoptar medidas para reducir el riesgo fiscal de programas y promesas individuales del gobierno.

Ofrece asesoría concreta para el tratamiento de los riesgos de programas oficiales individuales, así: a) antes de asumir la obligación, evaluar cómo se ajusta al papel del Estado anunciado, considerar las alternativas de políticas con respecto a los riesgos, diseñar el programa contra riesgos (incluidos los riesgos compartidos) y definir y comunicar estándares y límites de intervención del gobierno para reducir el riesgo moral; b) cuando se ha asumido la obligación, adherirse a los límites de responsabilidad del gobierno, divulgar la obligación y controlar los factores de riesgo y fondos de reserva; y c) después del vencimiento de la obligación, cumplirla dentro de los límites fijados y, si es implícita, determinar si su cumplimiento coincide con el papel del Estado anunciado y sus responsabilidades.

Por último, la autora ofrece como ejemplo el caso de la República Checa como un país cuyo déficit oculto es bastante grande, debido a los gastos por fuera de presupuesto y subsidios extendidos que implican las garantías estatales.

Matthew Andrews y Anwar Shah (en el capítulo 8) argumentan que los ciudadanos cuestionan a sus gobiernos cada vez más sobre asuntos que son pertinentes a sus propios hogares, como éstos: "¿Mantiene el gobierno un buen saldo de efectivo?", "Aparte de su posición a corto plazo, ¿cómo le está yendo a largo plazo? ¿Son mayores los activos del gobierno que sus pasivos, en especial los que podrían llamarse pasivos contingentes?", "¿Qué valor tienen los activos a largo plazo del gobierno? ¿Mantienen su valor y los utiliza el gobierno con eficiencia?", "¿Cuánto valor agrega el gobierno anualmente y qué clase de desempeño logra con sus operaciones?"

Estas preguntas se relacionan con las dimensiones múltiples de un hogar o con el valor de una organización: valor a corto plazo, a largo plazo y valor agregado (o desempeño). Empero, Andrews y Shah argumentan que las prácticas comunes de gestión financiera en el mundo en desarrollo –con mucha frecuencia influidas por reformas centradas en la reducción de déficit– tienden a concentrarse sólo en el valor a corto plazo y estimulan una mayor fuerza de los incentivos asociados con él. Ellos plantean tres interrogantes importantes sobre esa gestión fiscal de una dimensión: ¿Valen más las buenas evaluaciones a corto plazo en términos de cifras de déficit que las malas evaluaciones en términos de desempeño en los servicios, y de la condición financiera a largo plazo? ¿Perjudicará a los países la omisión de dos dimensiones de valor del gobierno –la posi-

ción financiera a largo plazo y el desempeño en los servicios– en el largo plazo, o facilitará la obtención de valor a corto plazo una perspectiva multidimensional en el futuro? ¿Cómo pueden administrarse las finanzas del gobierno (e informarse) para facilitar una reflexión multidimensional de valor del gobierno?

Las dos primeras preguntas se tratan en una sección, explorando los incentivos creados por la inclinación del control a corto plazo en las prácticas de la gestión fiscal en los países en desarrollo. Se sugiere que todos los métodos de evaluación causen impacto en los incentivos. El viejo adagio del desempeño es "lo que se mide se ejecuta". El argumento es que enfocarse en un aspecto del valor del gobierno (la disciplina fiscal a corto plazo), cuando de hecho el valor del gobierno tiene tres aspectos, lleva a incentivos que hacen difícil de establecer en el futuro una perspectiva de valoración más integral. Estos incentivos se afianzan en el proceso de presupuesto del sector público, llevando a un enfoque en los insumos en lugar de en los resultados, al descuido del capital y al desplazamiento intergeneracional de fondos.

Una respuesta obvia a este argumento es buscar formas de que los gobiernos puedan ir más allá del énfasis en la disciplina fiscal a corto plazo, para medir todos los aspectos del valor del sector público y crear así incentivos para que los administradores desarrollen también las tres dimensiones del valor. Sobre este punto, Andrews y Shah observan la experiencia de países tales como Nueva Zelanda, el Reino Unido y Malasia, todos los cuales se han basado en los enfoques contables tradicionales para ofrecer medidas más completas de las tres dimensiones de valor del gobierno. La principal dimensión de responsabilidad que se destaca en las nuevas prácticas de gestión financiera en estos países es el enfoque en el desempeño. Las herramientas particulares que se han adoptado para mejorar la evaluación interna y externa en estos gobiernos incluyen la contabilidad por causación, la valoración explícita de pasivos contingentes, la contabilidad intergeneracional, los cargos de capital, el costeo basado en actividades y la publicación de estados de desempeño. Se discute en forma breve la importancia de cada herramienta y se muestra cómo su utilización combinada produce una visión más completa de la salud fiscal del gobierno.

Responsabilidad de abajo hacia arriba

Prueba de responsabilidad con la ciudadanía: ¿Cómo sabe el gobierno que está produciendo lo que le han ordenado los ciudadanos? ¿Qué sucede cuando no se conforma a esas órdenes?

El capítulo 9, por Anwar Shah, trata sobre la creación de una nueva cultura de gobernabilidad pública sensible y responsable con la ciudadanía. En el capí-

tulo se argumenta que la gestión y la evaluación orientadas a los resultados (ROME) promete en forma significativa superar los males de una economía de comando y control disfuncional y un sector público arrogante y con comportamiento de búsqueda de beneficios mediante manipulaciones en muchos países en desarrollo. La ROME elimina el énfasis en los controles tradicionales a los insumos y en cambio se preocupa por la creación de un entorno autorizador en el que a los funcionarios públicos se les permite la flexibilidad de administrar por resultados, pero siguen siendo responsables de la prestación de servicios públicos consistente con las preferencias ciudadanas. Además, con ROME, los mecanismos de incentivos inducen a los sectores público y no público (privado y no gubernamental) a competir en la prestación de servicios públicos y a emparejar estos servicios públicos con las preferencias ciudadanas a un menor costo tributario por unidad de producto para la sociedad.

Integridad pública

Prueba de integridad pública: ¿Cómo se hace responsable a la rama ejecutiva de los abusos en cargos públicos para ganancias privadas?

Mark Schacter (en el capítulo 10) describe mecanismos mediante los cuales puede hacerse responsables con el público a los dirigentes elegidos. Dado que con mucha frecuencia los votos no son suficientes para garantizar la responsabilidad, se han desarrollado otros mecanismos institucionales para mejorarla. Más específicamente, existen dos tipos de responsabilidad: responsabilidad vertical (con los ciudadanos directamente por los votos) y responsabilidad horizontal (con instituciones públicas de responsabilidad, IA). Las instituciones de responsabilidad horizontal incluyen la legislatura, el sistema judicial, las comisiones electorales, las agencias de auditoría, los organismos anticorrupción, los defensores del pueblo, las comisiones de derechos humanos y los bancos centrales. Las instituciones de responsabilidad horizontal y vertical están interconectadas fundamentalmente de modo que no es probable que exista la responsabilidad horizontal en ausencia de responsabilidad vertical: los gobiernos se obligarán a sí mismos para con las entidades de responsabilidad horizontal sólo cuando los ciudadanos los castiguen por dejar de hacerlo. Se considera que la sociedad civil es otro factor influyente en el desarrollo de instituciones de responsabilidad horizontal.

El modelo analítico presentado se concentra en la interacción entre las IA y la rama ejecutiva del gobierno. En el centro del modelo está la idea de un *ciclo de responsabilidad*, que es un modelo idealizado de la relación entre una IA y una unidad de la rama ejecutiva y describe la lógica interna de la relación IA-ejecuti-

vo. Este ciclo es de tres etapas: información (o insumo), acción (o producto) y respuesta (o resultado). La información oportuna y precisa sobre las actividades del ejecutivo es el insumo crítico del ciclo de responsabilidad. Basada en los insumos de información, la IA debe ejercer acción presentando demandas al ejecutivo para justificar la forma en que cumple con sus responsabilidades. Finalmente, se pretende que los productos de la IA provoquen una respuesta del ejecutivo a las demandas que le ha presentado la IA.

La efectividad de la IA depende en forma crítica de su capacidad de comprender y analizar la información sobre el ejecutivo, transformar el análisis en demandas coherentes, comunicar esas demandas y tener suficiente poder para producir una respuesta significativa del ejecutivo. Cuando no funciona una IA, una regla general es concentrase en el último peldaño de la jerarquía que no está funcionando en forma apropiada. En adición, es importante la información contextual sobre factores sociales, económicos y políticos para comprender el ciclo de responsabilidad en forma más completa. Ejemplos de tales factores contextuales son la historia de las relaciones entre los ciudadanos y el Estado, las tensiones sociales basadas en distinciones étnicas, regionales o de clases, la estructura de la economía y la naturaleza de la sociedad civil.

Al aplicar las IA al estudio de la reducción de la corrupción, deben tenerse presentes dos cosas: las IA solas no curarán la corrupción y deben considerarse factores ambientales generales más allá de las interioridades de la IA. La fórmula de Klitgaard para la corrupción es útil a fin de clarificar este vínculo. Según él, Corrupción = Monopolio + Discreción – Responsabilidad. Como puede verse, la responsabilidad sólo es una variable que contribuye a la corrupción. Por eso, las políticas que contribuyen al monopolio y la discreción deben tratarse también en el contexto de una iniciativa anticorrupción.

La ausencia de compromiso político o administrativo con la responsabilidad, y la disponibilidad insuficiente de información sobre las actividades del ejecutivo son las dos restricciones primarias a la operación efectiva de las IA. En los casos en los que es improbable que actúe la élite política, la sociedad civil tiene un papel importante en el inicio de tales reformas.

Por último, el autor propone una lista de indicadores de desempeño, aunque reconociendo totalmente sus limitaciones.

1
Instituciones presupuestales y gasto público

Jürgen Von Hagen

El gasto público es una historia sobre personas que gastan el dinero de otras. Para explotar las economías de escala en el gobierno, los electores de las democracias modernas eligen a políticos –individuos que se especializan en diseño de políticas– para tomar decisiones sobre gasto público por ellos, y proporcionan los fondos que se gastan en forma de pago de impuestos. Así, el gasto público implica delegación y, por tanto, relaciones principal-agente. Como en otras relaciones semejantes, los políticos elegidos pueden extraer rentas al ejercer sus cargos. Es decir, pueden utilizar algunos de los fondos provistos por los contribuyentes para otros intereses, incluido el uso de fondos públicos para propósitos corruptos directos, o para bienes que benefician sólo sus intereses individuales (privilegios), o pueden simplemente malgastar los fondos de manera negligente.

En principio, los electores podrían eliminar la posibilidad de extraer rentas sometiendo a los políticos elegidos a reglas *ex ante,* especificando con precisión lo que pueden y tienen que hacer en condiciones dadas. Sin embargo, la necesidad de reaccionar a desarrollos imprevistos y la complejidad de tales situaciones imposibilita la elaboración de esos contratos. Por igual razón, parece irrealista suponer que los políticos puedan comprometerse completamente con las promesas que hacen durante las campañas electorales. De ahí que, como las relaciones principal-agente en muchos otros entornos, la relación elector-político se asemeje a un "contrato incompleto" (Seabright, 1996; Persson, Roland y Tabellini, 1997, 2000; Tabellini, 2000).

La distinción entre bienes públicos generales, tales como la defensa o la justicia interior, que benefician a todos los ciudadanos (contribuyentes) en igual forma y políticas públicas dirigidas, tales como bienes públicos locales, políticas sectoriales o transferencias dirigidas a subgrupos de ciudadanos (contribuyentes)

de la sociedad, es otro aspecto fundamental de las finanzas públicas. Las políticas públicas dirigidas, cuando se financian con fondos tributarios generales, implican redistribución de recursos entre los ciudadanos (contribuyentes), y por ello nos referimos a ellas como *políticas distributivas*. Puesto que ciudadanos que viven en distintas circunstancias demandan a su gobierno distintas políticas públicas dirigidas, la relación elector-político se caracteriza mejor como una relación principal-agente con principales heterogéneos múltiples que compiten por los dineros públicos. Los votantes que pertenecen a un grupo que se beneficia de políticas públicas dirigidas recompensan a los políticos reeligiéndolos, lo cual implica que los políticos pueden utilizar estratégicamente las políticas distributivas para asegurar su continuación en el cargo (Persson y Tabellini, 2004).

Una segunda implicación importante de las políticas distributivas es que quienes se benefician de una política pública dirigida específica no son generalmente quienes la han pagado. En lugar de eso, quienes se benefician pagan típicamente una proporción pequeña del costo total y, como resultado, los políticos que representan los intereses de los grupos individuales tienden a sobrestimar el beneficio social neto de las políticas públicas dirigidas. Perciben todo el beneficio social de las políticas dirigidas a sus electores pero sólo la parte del costo social que estos últimos asumen con sus impuestos. Esto es la *propiedad de fondo común* del presupuesto público (Von Hagen y Harden, 1996).

Tanto la relación múltiple principal-agente como la propiedad de fondo común generan potenciales de niveles excesivos de gasto, tributación y endeudamiento público. Mientras más serio sea el problema principal-agente, mayor será la divergencia entre las preferencias de los electores y el nivel y composición del gasto público. El punto lo ilustra una comparación entre jurisdicciones en las que las finanzas públicas se determinan por democracia directa, y jurisdicciones en las que predomina la democracia representativa. Estudios empíricos muestran que, manteniendo todo lo demás igual, la democracia directa lleva a niveles inferiores de gastos de gobierno e impuestos, niveles inferiores de deuda oficial, aumento en gastos locales *versus* estatales y una tendencia a financiar gastos del gobierno con cargos en lugar de tributos de base general (Pommerehne, 1978, 1990; Matsusaka, 1995; Feld y Kirchgässner, 1999; Kirchgässner, Feld y Savioz, 1999). Otros estudios empíricos sugieren que el gasto del gobierno y el aumento de la deuda aumentan con la intensidad de conflicto entre los principales, medida según la severidad de divisiones ideológicas o divisiones étnicas dentro de una sociedad (Roubini y Sachs, 1989; Alesina y Perotti, 1995; Alesina, Baqir y Easterly, 1997), o por fraccionamiento etnolingüista y religioso (Annett, 2000). Annett (2000) argumenta que el impacto de las divisiones étnicas y otras divisiones entre electores en el gasto público tiene lugar a través de la inesta-

bilidad política: mientras más fraccionada esté una sociedad, más inestable es su gobierno y la inestabilidad lleva a niveles mayores de gasto público.

En forma semejante, mientras más severa sea la propiedad de fondo común, mayor será la divergencia entre la utilidad social marginal y el costo social marginal de las políticas públicas dirigidas. Estudios empíricos muestran que esto conduce a niveles excesivos de gasto, déficit y deuda (Von Hagen, 1992; Von Hagen y Harden, 1994a; Strauch, 1998; Kontopoulos y Perotti, 1999). Como señala Annett (2000), la evidencia empírica que muestra que el fraccionamiento étnico y otros tipos de fraccionamiento social inducen mayor gasto público, es también consistente con el argumento del fondo común de gasto público excesivo, pues el fraccionamiento lleva a los representantes de un grupo de la sociedad a pasar por alto los costos del gasto público soportados por otros grupos.

Las sociedades pueden reaccionar a estos problemas creando instituciones que moderen sus efectos adversos. Un primer enfoque es el de imponer controles *ex ante* sobre el alcance de las opciones que puedan escoger los políticos electos con respecto a las finanzas públicas. Ejemplos son restricciones al presupuesto balanceado para limitar la cantidad de deuda que los gobiernos puedan comprometer o requisitos de referendo para elevar las tasas impositivas. Un segundo enfoque es fortalecer la responsabilidad y la competencia entre los políticos elegidos, aumentando sus incentivos para poner en práctica las políticas que prefieren los electores y asegurar su posición en el cargo. Esta es la función principal de los sistemas electorales en nuestro contexto. Un tercer enfoque es estructurar los procesos de toma de decisiones sobre finanzas públicas entre los autores de políticas en formas que los obliguen a reconocer más completamente los beneficios y costos sociales marginales de sus políticas. Esta es la tarea principal del proceso de presupuesto. En este artículo incorporamos los tres enfoques bajo el término *instituciones de presupuesto* y adoptamos así una perspectiva general.

El resto de este capítulo procede como sigue: en la próxima sección se discuten los controles *ex ante* como instrumentos para limitar los problemas principal-agente y del fondo común. En la tercera sección se discute el papel de las instituciones electorales en la formación y limitación del problema principal-agente. En la cuarta se consideran los aspectos institucionales del proceso de presupuesto, y en la última se concluye con algunas observaciones sobre reformas institucionales.

Controles *ex ante*

El enfoque más directo para controlar el desempeño de los gobiernos es sujetarlos a controles *ex ante*: restricciones constitucionales sobre los agregados

presupuestales. En la práctica, esas restricciones imponen límites cuantitativos ya sea al déficit o al gasto. Las restricciones de presupuesto balanceado impuestas por la Constitución se utilizan a menudo como mecanismo para limitar el endeudamiento de los gobiernos subnacionales (Von Hagen y Eichengreen, 1996; Stein, Grisanti y Talvi, 1999). La mayor parte de los gobiernos estatales de los Estados Unidos están sometidos a alguna clase de requisito de presupuesto balanceado y muchas constituciones estatales exigen referendo público para aumentar las tasas tributarias. Tales restricciones parecen atractivas porque son simples, de fácil comprensión y muy visibles. Los eventos históricos que llevan a la imposición de tales restricciones en los Estados Unidos y Canadá sugieren que a menudo son resultado del deseo de contribuyentes descontentos de imponer restricciones al libertinaje en el gasto de sus representantes electos (Eichengreen y Von Hagen, 1996; Millar, 1997).

Es interesante, por lo mismo, ver qué tanto éxito tienen las restricciones. A este respecto, la experiencia de los gobiernos estatales de EUA es muy instructiva. Casi todos los gobiernos estatales tienen alguna restricción, sea sobre el tamaño del déficit que pueden asumir o el de la deuda pública que pueden emitir. Estas restricciones tienen distintos grados de severidad y van desde requerimientos de que el presupuesto propuesto por el gobernador sea balanceado, hasta prohibiciones directas de que los ingresos realizados sean menores que los gastos realizados. El Advisory Council for Interstate Relations (Consejo Asesor para las Relaciones Interestatales) (ACIR, 1987) y Strauch (1998) ofrecen un vistazo general y caracterizaciones de estas restricciones.

Strauch (1998) presenta información sobre resultados empíricos que indican que las restricciones de presupuesto balanceado limitan efectivamente el tamaño del saldo anual en la cuenta corriente del gobierno (total menos gasto de inversiones). Eichengreen (1990) muestra que la severidad de las restricciones de presupuesto balanceado tiene un efecto significativo y negativo en la razón de endeudamiento del Estado. Sin embargo, Eichengreen considera solamente el nivel de deuda municipal solidaria; esto es, deuda completa y explícitamente garantizada por el gobierno del Estado. Von Hagen (1991) adopta una perspectiva más amplia e incluye otros tipos de deuda pública en el análisis empírico, tales como la deuda emitida por las autoridades públicas. Él halla que la severidad de las restricciones numéricas no tiene efecto en la deuda total.

Los dos resultados son fáciles de reconciliar: ellos sugieren que los estados sometidos a estrictas restricciones de déficit numérico tienden a sustituir instrumentos de deuda no cubiertos por el mandato legal (resultantes de actividades por fuera de presupuesto) por deuda municipal solidaria. Kiewiet y Szakaly (1996) encuentran un efecto similar, mostrando que donde se imponen restric-

ciones de endeudamiento más severas al gobierno estatal, los gobiernos municipales tienden a incurrir en mayores deudas. Von Hagen y Eichengreen (1996) muestran, en una comparación de países, que en los países en los que los gobiernos subnacionales están sujetos a fuertes restricciones estatutarias de endeudamiento, el gobierno central suele tener una mayor razón de endeudamiento. Esto indica un tercer efecto sustitución: donde a los gobiernos subnacionales no se les permite endeudarse por cuenta propia, tienden a presionar al gobierno central para que se endeude a su nombre.

Además, Poterba (1994) muestra que los gobiernos estatales sujetos a restricciones más severas de presupuesto balanceado tienden a superar con menor eficiencia las sacudidas fiscales, pues tienden a recortar el gasto como respuesta a sacudidas de ingresos negativos, lo que produce como resultado políticas procíclicas. Strauch (1998) muestra que los límites constitucionales al gasto, que se encuentran en muchas constituciones estatales de EUA, no restringen efectivamente el gasto. En cambio, inducen un desplazamiento del presupuesto corriente al de inversiones.

La perspicacia importante de estos estudios es que los controles *ex ante* a alternativas fiscales restringen a los políticos con mayor efectividad en el corto plazo que en el largo. En este último, los autores de las políticas descubren formas de evadir estos controles. Dado que es imposible, en la práctica, imponer reglas que no se puedan evadir, y como el motivo del ciudadano individual para controlar el comportamiento del gobierno y apelar a las cortes para hacer cumplir las reglas es débil, parece ser limitada la efectividad de los controles *ex ante*. Según el grado en que las prácticas creativas para evadirlos reduzcan la transparencia de las finanzas públicas y de los procesos pertinentes de toma de decisiones, dichos controles pueden en efecto reducir la capacidad del elector de controlar el desempeño de los políticos electos y, por tanto, agravar, en lugar de reducir, el problema principal-agente.

Como en otras relaciones principal-agente, una solución para este problema es la de contar con una autoridad externa que haga cumplir con efectividad las reglas *ex ante*. Una alternativa sería una organización financiera internacional. En forma específica, los programas de asistencia del Fondo Monetario Internacional (FMI) incluyen típicamente restricciones fiscales al país receptor. El poder de coacción del FMI se deriva de la intimidación de que no se desembolsará la asistencia financiera si se violan las restricciones fiscales. Pero el enfoque del FMI tiene al menos dos limitaciones serias. Primera, que los programas de asistencia se basan en acuerdos entre el FMI y el ejecutivo, y la legislatura puede no sentirse comprometida por el acuerdo. Por eso es dudoso que la coacción externa funcione en entornos políticos en los que el ejecutivo tiene un control débil sobre la legislatura.

Segunda, que los programas de asistencia del FMI se presentan en tiempos de crisis, cuando las finanzas públicas ya están desarregladas. En tiempos más normales, el FMI tiene poco poder de coacción, pues no puede imponer penalidades.

La European Monetary Union (EMU, Unión Monetaria Europea) ofrece otro ejemplo de observancia forzosa de reglas presupuestales por medio de una organización internacional. Primero, en el Tratado de Maastricht y, más tarde, en el Stability and Growth Pact (Pacto de Estabilidad y Crecimiento), los estados de la EMU firmaron acuerdos, comprometiéndose a un conjunto de objetivos fijados. Estos países tienen que enviar programas anuales de estabilidad y crecimiento, explicando las estrategias del gobierno para cumplir esos objetivos. Después de revisar los informes y los datos pertinentes, la Comisión Europea emite juicios sobre la posición fiscal de los países, que constituyen la base para la evaluación y posibles recomendaciones del Consejo Europeo. Antes de iniciarse la EMU el primero de enero de 1999, el poder de coacción externa se basaba en la amenaza de exclusión de la Unión Monetaria; hoy se basa en la amenaza de amonestación pública por libertinaje fiscal y la posibilidad de sanciones financieras.

Pero el éxito del enfoque europeo ha sido hasta ahora limitado (Von Hagen, 1998). Cuando se inició el proceso de Maastricht en 1992, la razón promedio de endeudamiento de los estados de la Unión Europea estaba en el 60% del producto interno bruto (PIB); en 1998, era superior al 75%. Un vistazo más cercano revela que este aumento lo impulsaron principalmente los desarrollos fiscales en Alemania, Francia, España, Italia y el Reino Unido, que no se comprometió con la EMU. Probablemente no sea coincidencia que los cuatro primeros países son los mayores de los 12 estados de la EMU, dado que el papel de las presiones políticas externas, tales como admoniciones de la Comisión Europea, no es lo bastante fuerte para coaccionar políticas internas en países grandes. Nótese también que la Comisión Europea, en su evaluación de criterios fiscales para la afiliación a la EMU, trató a los países grandes con indulgencia considerable. La amenaza de excluir a Alemania o a Francia de la EMU era difícilmente verosímil, ya que la Unión no tendría mucho sentido sin estos países. Todo lo cual sugiere que la efectividad de estos actores de fuera en hacer cumplir las reglas fiscales *ex ante* depende críticamente de la importancia de las organizaciones internacionales en las políticas internas, lo que es verosímilmente una función del tamaño del país.[1]

1 Esto es consistente con la conjetura de Katzenstein (1984) de que los gobiernos en economías abiertas pequeñas son típicamente más sensibles a presiones externas que los gobiernos de países grandes.

Sistemas políticos: competencia y responsabilidad

La esencia de la interpretación de la relación elector-político como contrato incompleto es que los electores confieren a los autores de las políticas poderes discrecionales para ejecutar sus funciones y, al mismo tiempo, introducir procedimientos para responsabilizarlos de sus acciones (Persson, Roland y Tabellini, 1997, 2000). El proceso de elección es el procedimiento más importante para hacerlo. Aquí nos enfocamos en dos aspectos de las instituciones electorales. Ellas permiten a los electores responsabilizar personalmente a los autores de las políticas por las políticas pasadas y crean competencia entre los políticos.

Si los políticos no pueden hacer compromisos obligatorios durante las campañas electorales, los electores no tienen mucho motivo para elegirlos con base en sus promesas de campaña. Pero si los políticos son también oportunistas en el sentido de que se preocupan por sus rentas y desean continuar en sus cargos, las elecciones les dan a los electores la oportunidad de responsabilizarlos por su desempeño. Esta es la idea básica del paradigma del voto retrospectivo. Según este paradigma, los electores evalúan el desempeño de los autores de las políticas con base en la información disponible. Si consideran satisfactorio el comportamiento de los titulares, los vuelven a nombrar. Si no, votan por contendientes alternativos. Este mecanismo sugiere que las rentas pueden controlarse si la responsabilidad es fuerte y la competencia feroz.

En esta sección, comparamos dos reglas electorales y dos principios de organización de la rama ejecutiva del gobierno desde esta perspectiva. Las dos reglas electorales son la pluralidad y la representación proporcional. Los dos principios organizativos son el gobierno parlamentario y el presidencial.

Reglas electorales

Las reglas electorales pueden compararse según la magnitud del distrito, o sea, el número de representantes en el Parlamento elegidos por cada distrito electoral. En un extremo, se elige exactamente un representante en cada distrito, de manera que el candidato con mayor número de votos en un distrito gana la curul. Ésta es la regla de pluralidad que predomina, por ejemplo, en los Estados Unidos y en el Reino Unido. En el otro extremo, todo el país es esencialmente un gran distrito electoral y los candidatos para todas las curules son elegidos a partir de listas nacionales de partidos de acuerdo con la proporción de votos por esa lista en todo el país. Esta es la representación proporcional que predomina, por ejemplo, en los Países Bajos. En formas menos extremas de representación proporcional se divide un país en varios distritos electorales grandes con presentación de listas de partidos para cada uno de ellos.

La regla de pluralidad centra las elecciones en el desempeño personal de los candidatos individuales, y de ahí que maximice la responsabilidad personal. Los electores tienen razón para controlar el desempeño del individuo en el cargo y reelegirlo(a) si cumple con la clase de políticas que les complace. En contraste, la representación proporcional debilita la responsabilidad personal. Los electores pueden juzgar a los políticos únicamente con base en el desempeño promedio de todos los candidatos electos de la lista del partido. Esto les da a los políticos mayor libertad de trabajar por sus propios intereses. Al mismo tiempo, la representación proporcional le da a los electores menos oportunidad de recompensar a los políticos para canalizar fondos tributarios generales a la región específica donde viven. Así, la representación proporcional reduce los motivos de los políticos para utilizar políticas distributivas a fin de asegurar la reelección.

Este razonamiento tiene tres implicaciones de finanzas públicas: Primera, dado que la responsabilidad personal ejerce un control en la capacidad del político de extraer rentas, debería esperarse menos malgasto y menores niveles de gasto público bajo la regla de la pluralidad que bajo la representación proporcional.

Segunda, puesto que los electores recompensan a los políticos por atraer dineros del fondo tributario general (nacional) a sus distritos por medio de políticas distributivas, debería esperarse que se gaste una mayor proporción de dinero en tales políticas y una menor proporción en bienes públicos generales del gasto total del gobierno bajo la regla de la pluralidad (Tabellini, 2000). Nótese, sin embargo, que este argumento supone que la geografía es la dimensión dominante para encaminar los programas de políticas públicas. Si bien esto es cierto para partidas tales como infraestructura pública, muchos programas de subsidios y transferencias se dirigen a grupos individuales de la sociedad, tales como grupos profesionales, sectores de negocios o minorías. Si los partidos políticos bajo representación proporcional se organizan alrededor de tales intereses particulares y el número de partidos es grande, cada partido tendrá motivos fuertes para gastar dinero del fondo tributario general en programas que beneficien a sus electores. Como resultado, la proporción de dinero gastado en políticas públicas locales sería pequeña, pero la proporción de dinero gastado en políticas dirigidas a grupos específicos podría ser tan grande como la proporción de dinero gastado en políticas dirigidas a distritos individuales bajo la regla de la pluralidad. Así, con respecto a la mezcla de gasto público, la distinción es más aguda entre la regla de la pluralidad y la representación proporcional cuando esta última se combina con un número pequeño de partidos grandes, cada uno representando un gran espectro de intereses en la sociedad.

Tercera, los representantes de distritos distintos tienen motivos más fuertes para vincularse al intercambio de favores y juegos de reciprocidad para buscar

mayorías en procura de políticas que favorezcan los distritos individuales. Así, la regla de la pluralidad contribuye también en forma positiva al problema del fondo común. Desde esta perspectiva, deberían esperarse mayores niveles de gasto y mayores déficit y endeudamientos en países que tengan la regla de la pluralidad. Sin embargo, siguiendo la lógica del argumento anterior, esta distinción debería nuevamente ser más aguda entre la regla de la pluralidad y la representación proporcional cuando se combinan con un número pequeño de partidos grandes.

Esto nos lleva al otro aspecto de los sistemas políticos, a saber, la competencia. La necesidad de ganar una gran proporción de votos en un distrito bajo la regla de la pluralidad es una barrera importante para la entrada de partidos pequeños. Los recién llegados políticos encuentran difícil desafiar a los políticos titulares, pues necesitan una mayoría para triunfar desde el principio. En contraste, los recién llegados pueden ganar al menos un número pequeño de escaños bajo la representación proporcional. La competencia política es, por tanto, más intensa bajo ese sistema. Si los contendientes utilizan la campaña electoral para identificar derroches y señalan instancias de extracción de rentas, se puede esperar que la competencia más intensa lleve a menos derroche y menor extracción de rentas. Así, la consecuencia de responsabilidad más débil bajo la representación proporcional puede compensarse con competencia más intensa. Al mismo tiempo, la representación proporcional permite grupos de interés demasiado pequeños para ganar cualquier distrito individual bajo la regla de la pluralidad, para formar partidos políticos para plataformas nacionales y ganar algunos escaños.

En la práctica, los sistemas de representación proporcional incluyen a menudo umbrales de votación mínima para mantener a los partidos muy pequeños y particularistas por fuera del Parlamento. Tales umbrales moderan las presiones políticas por mayores gastos en políticas públicas dirigidas. Sin embargo, al mismo tiempo actúan como barreras a la entrada al mercado político y reducen, por tanto, la competencia. En consecuencia, los umbrales de votación mínima aumentan la probabilidad de tener un número pequeño de partidos grandes en un sistema de representación proporcional.

Gobierno presidencial *versus* parlamentario

Los gobiernos presidenciales se caracterizan por el hecho de que el líder del ejecutivo, el Presidente, se nombra mediante elecciones directas, en tanto que en los gobiernos parlamentarios el líder del ejecutivo se escoge típicamente por medio de una coalición estable mayoritaria. Para nuestros propósitos, dos di-

ferencias son las más importantes: Primera, está la mayor separación de poderes entre las ramas ejecutiva y legislativa y, con mucha frecuencia en la práctica, dentro de la rama legislativa. Segunda, en los sistemas parlamentarios, la mayor dependencia del ejecutivo de mayorías estables, basadas en lealtad de partido o contratos de coalición, el pasar propuestas legislativas restringe la competencia más que en los sistemas presidenciales.[2]

En los sistemas presidenciales la legislación nueva la proponen típicamente el Presidente o comités legislativos con jurisdicciones bien definidas. La afiliación al partido no limita fuertemente a los legisladores individuales sino que más bien votan a favor o en contra de las propuestas legislativas, dependiendo de lo que perciban que es mejor para sus electores. Para ser sancionadas, las propuestas deben atraer coaliciones mínimas ganadoras dentro de la legislatura y estas coaliciones pueden cambiar en los distintos campos legislativos y en el tiempo. Esta inestabilidad crea una competencia feroz entre los legisladores por las rentas y políticas distributivas que benefician a sus electores, competencia que puede explotar el comité que presenta las propuestas.

Como muestran Persson y Tabellini (2004), en este entorno la separación de poderes puede utilizarse para crear controles y equilibrios en el poder de los políticos. Específicamente, otorgar el derecho de proponer el nivel de tributación al Presidente (o al comité de impuestos de la legislatura) y el de proponer el nivel y la composición del gasto al Parlamento (o a un comité distinto de gastos) implica que los electores responsabilizan al Presidente (o a los miembros del comité de impuestos) del nivel de tributación y a los legisladores (o a los miembros del comité de gastos) de prestar la cantidad y la composición deseadas de servicios públicos. Así, el Presidente (o los miembros del comité de impuestos) y los legisladores (o los miembros del comité de gastos) tienen motivos distintos y parcialmente conflictivos para hacer sus propuestas.

Si se determinan los impuestos antes que los gastos, el Presidente (o el comité de impuestos) propondrá el mínimo nivel posible de tributación.[3] Los miembros del comité de gastos entonces presentarán propuestas que utilicen la mínima cantidad posible de políticas distributivas, dirigidas a otros grupos de electores para financiar políticas que beneficien a sus propios electores. La compe-

2 Ésta es obviamente tan sólo una caracterización aproximada. La discusión que sigue se basa mayormente en Persson y Tabellini (1999) y Tabellini (2000).

3 Como muestran Persson y Tabellini (1999), hay un límite inferior a los impuestos resultante de la restricción del incentivo de que el gasto público debe ser lo bastante grande para mantener a los miembros titulares del comité de gastos interesados en continuar en sus cargos; esto es, evitar que apropien todos los ingresos públicos para ellos mismos y sean eliminados por votación en las próximas elecciones.

tencia por políticas distributivas entre los legisladores no miembros del comité de gastos impulsa las cantidades de gasto a favor de sus electores a apuntar hacia el equilibrio. Al mismo tiempo, los miembros del comité de gastos favorecerán las políticas públicas dirigidas a sus electores por encima de las de bienes públicos generales, ya que pueden hacer que otros electores paguen por ellas. Anticipando esto, el Presidente (o el comité de impuestos) fija el nivel de impuestos lo bastante bajo para minimizar rentas y políticas distributivas que favorezcan a los miembros del comité de gastos. Como resultado, la separación de poderes combinada con coaliciones ganadoras inestables en la legislatura conduce a la provisión insuficiente de bienes públicos generales, rentas pequeñas, niveles bajos de políticas distributivas y niveles relativamente bajos de gastos de gobierno y tributación.[4]

En contraste, los gobiernos parlamentarios se caracterizan por un menor grado de separación de poderes y mayor cohesión entre los legisladores. Aun si existe el derecho formal de iniciar la legislación en el Parlamento, las propuestas legislativas las hace típicamente el ejecutivo, que cuenta con su mayoría estable para pasarlas. Como resultado, los electores no pueden responsabilizar a diferentes políticos por fijar impuestos y gastos. Éstos los negocian, en cambio, los miembros del ejecutivo y los electores pueden responsabilizar a los autores de las políticas tan sólo por el paquete completo de decisiones sobre impuestos y gastos. Con menor responsabilidad, aumenta el radio de acción para la extracción de rentas. Además, los legisladores no compiten en la misma forma intensiva por políticas distribuidas porque la lealtad de partido y los acuerdos de coalición generan mayor cohesión entre ellos. Por tanto, las negociaciones entre los líderes de partidos por impuestos y el nivel de composición del gasto público internalizan los intereses de un rango más amplio de electores. Esto implica una representación más fuerte del interés de los electores en los bienes públicos generales. Además, en este entorno menos competitivo los participantes en estas negociaciones pueden asegurar niveles mayores de políticas distributivas que favorezcan a sus electores de los que podrían asegurar en un sistema presidencial. Por eso, los sistemas parlamentarios, en comparación con los presidenciales, llevan no sólo a mayores rentas y políticas públicas dirigidas, sino también a la prestación más eficiente de los servicios públicos.

4 Como es lógico, este resultado depende de la secuencia de votos en el Parlamento y la separación estricta de jurisdicciones del comité.

Evidencia empírica

La investigación empírica sobre las implicaciones en las finanzas públicas de los sistemas electorales sólo se ha iniciado recientemente. Persson y Tabellini (1999) hallan que los países con gobiernos presidenciales suelen tener gobiernos más pequeños (medidos en términos de gastos del gobierno en relación con el PIB) que los países con gobiernos parlamentarios. Hallan también que los países con la regla de pluralidad tienen gobiernos más pequeños, si bien este resultado no es sólido estadísticamente. Persson, Tabellini y Trebbi (2003) encuentran que los países con representación proporcional se caracterizan por mayores niveles de corrupción que los países en los que predomina la regla de la pluralidad. Tomar la corrupción como medida sustituta de las rentas confirma la hipótesis de que el menor grado de competencia electoral y responsabilidad con los electores bajo la representación proporcional ocasiona mayores rentas. Persson y Tabellini (1999) también reportan evidencia que muestra que elecciones bajo regla de pluralidad y gobierno presidencial llevan a menor oferta de bienes públicos generales que la representación proporcional y el gobierno parlamentario.

Hallerberg (2000) presenta el estudio del caso de las reformas electorales italianas y sus consecuencias en las finanzas públicas. En 1994, Italia reemplazó su sistema anterior de representación proporcional por uno en el que se elige a las tres cuartas partes de todos los escaños del Parlamento por la regla de la pluralidad y los restantes con base en representación proporcional. La reforma se introdujo con la esperanza de que la regla de pluralidad generara gobiernos más estables y un sistema de dos partidos. Esto no sucedió inmediatamente, pero cuando se convocó a elecciones nuevamente en 1996, la tendencia hacia un sistema de dos partidos fue más fuerte. Hallerberg argumenta que éste fue un paso importante para preparar el acceso de Italia a la EMU.

La investigación empírica en este campo es difícil al menos porque los sistemas políticos, en la práctica, no se conforman con nitidez a las caracterizaciones estilizadas utilizadas arriba. Por ejemplo, en algunos países con representación proporcional, los electores pueden influir en el rango que los políticos individuales tengan en la lista del partido y esto fortalece la responsabilidad. Los sistemas presidenciales ofrecen la posibilidad de separación de poderes, pero esta posibilidad no necesariamente se utiliza en la práctica. Así, se necesitan caracterizaciones más detalladas.

No obstante, la evidencia existente, aunque escasa, apoya el punto de vista de que las instituciones electorales tienen consecuencias importantes en el gasto público. La inferencia política que se puede sacar es que la responsabilidad de los políticos y la competencia entre ellos son controles efectivos para las rentas y

afectan la provisión de bienes generales y públicos y de políticas distributivas. En la práctica, la responsabilidad y la competencia pueden fortalecerse con el diseño institucional aun sin las reformas generales que ocasionaría un cambio de sistema parlamentario a presidencial, o de representación proporcional a regla de pluralidad.

Limitar el problema del fondo común: el proceso presupuestal

El centro del problema del fondo común del presupuesto público es que el presupuesto incluye una externalidad: los dineros de un fondo tributario general se utilizan para financiar políticas distributivas que benefician a grupos particulares de la sociedad. En el corazón del problema se encuentra una percepción desacertada sobre la verdadera restricción presupuestal. Cada político individual asume que un aumento del gasto público en políticas dirigidas le proporcionará a sus electores mayores servicios públicos de los que desean a sólo una fracción del costo total porque el resto lo pagan otros contribuyentes. Como resultado todos los políticos solicitan más servicios públicos de los que solicitarían si se percataran de la verdadera restricción presupuestal, esto es, si a cada grupo beneficiario se le cargara el costo completo de los servicios prestados. A mayor número de políticos que retiran del mismo fondo tributario general, menor parece ser el costo marginal de las políticas distributivas para cada uno de ellos y mayor la predisposición de gastar en exceso. Situando este argumento en un contexto dinámico, encontramos que donde se puede prestar dinero para financiar los gastos corrientes, puede mostrarse que el problema del fondo común conduce a déficit y deudas oficiales excesivos en adición a niveles excesivos de gasto (Von Hagen y Harden, 1996; Velasco, 1999).

La analogía con un problema de fondo común sugiere que la predisposición al gasto y déficit excesivos puede reducirse si se puede lograr que los políticos conozcan la verdadera restricción presupuestal. Este es el papel principal del proceso de presupuesto para nuestros propósitos. Ampliamente hablando, el proceso presupuestal consiste en las reglas formales e informales que gobiernan las decisiones referentes al gasto público dentro de las ramas ejecutiva y legislativa del gobierno. Incluye las reglas relativas a la formulación de un presupuesto por parte del ejecutivo, a su sanción por la legislatura y a su implementación por parte del ejecutivo. Estas reglas dividen el proceso en diferentes pasos, determinan quién hace qué y cuándo, y regulan el flujo de información entre los participantes. El proceso de presupuesto distribuye así influencia estratégica y crea o destruye oportunidades de connivencia. Como se verá con mayores detalles adelante, reglas apropiadas en el proceso de presu-

puesto pueden inducir a los políticos a adoptar un punto de vista integral de los costos y beneficios de todas las políticas públicas financiadas a través del presupuesto, en tanto que reglas inapropiadas no pueden hacerlo y estimulan a los políticos a preocuparse tan sólo sobre las rentas y políticas distributivas que puedan atraer para sí mismos. En el último caso, decimos que el proceso de presupuesto está fragmentado. Lo opuesto de la fragmentación es la centralización. Un proceso de presupuesto centralizado coordina así las decisiones de gastos de los políticos individuales, induciéndoles a adoptar un punto de vista integral del presupuesto.[5]

El diseño institucional del proceso presupuestal puede servir para este propósito con efectividad sólo si se resuelven todos los conflictos entre reclamos competidores sobre finanzas públicas dentro del proceso de presupuesto. Cuatro desviaciones de este principio debilitan paulatinamente el funcionamiento del proceso presupuestal.

La primera desviación es el uso de fondos por fuera del presupuesto para financiar actividades del gobierno. Esto permite a los autores de políticas eludir las restricciones del proceso presupuestal e impedir que sus decisiones sean objetadas por intereses distributivos en conflicto. La segunda desviación es la difusión de las *no decisiones*, que ocurren cuando los gastos incluidos en el presupuesto están determinados por desarrollos exógenos al proceso presupuestal. Ejemplos importantes son a) la indexación de los programas de gasto con niveles de precios o ingresos nominales agregados y b) apropiaciones de gasto "abiertas", tales como la nómina oficial y los pagos de bienestar basados en titulaciones con parámetros fijados legalmente.[6] Las no decisiones permiten de forma conveniente a los autores de las políticas evitar decisiones penosas (Weaver, 1986), pero degradan el proceso presupuestal a una simple proyección de desarrollos exógenos.[7] La tercera desviación es la existencia de *leyes obligatorias de gasto*: leyes no financieras que hacen obligatorios ciertos gastos del gobierno. El pre-

5 La centralización del proceso presupuestal no debe confundirse con la centralización regional del gobierno.

6 Nótese que no existe nada natural en la determinación de gastos de nómina, seguridad social y de bienestar fuera del proceso de presupuesto anual. De hecho, fijar los parámetros pertinentes hace parte del proceso anual de presupuesto en algunos países. Otra forma de limitar la apertura de las titulaciones, como se usa en Dinamarca, es fijar límites de caja a apropiaciones de bienestar y exigir al ministro pertinente proponer ajustes de gasto y cambios en las leyes no financieras aplicables, si se sobrepasan estos límites (Von Hagen y Harden, 1994a).

7 Cuando prevalecen fuertemente las no decisiones, el presupuesto oficial se hace muy dependiente de instituciones externas al proceso anual del presupuesto, tales como instituciones de fijación de salarios del sector público, el sistema de seguridad social, el

supuesto se convierte entonces en un resumen insignificante de órdenes de gasto existentes creadas por una legislación simple. Un proceso presupuestal efectivo requiere una distinción clara entre las leyes no financieras, que crean la autorización para ciertas empresas del gobierno, y el presupuesto, que posibilita la disponibilidad de fondos específicos para un período de tiempo específico. La cuarta desviación ocurre cuando el gobierno contrae obligaciones contingentes, tales como garantías por las obligaciones de otras entidades públicas o no públicas. Las promesas, implícitas o explícitas, de operaciones de rescate a los gobiernos subnacionales (como en Alemania en los últimos años de la década de 1980), a bancos regionales de desarrollo (como sucede con frecuencia en Brasil), o entidades financieras (como en la debacle de las asociaciones de ahorro y crédito en los Estados Unidos) pueden convertirse repentinamente en grandes gastos del gobierno por fuera del presupuesto ordinario. Se tiene que reconocer que las obligaciones contingentes no pueden evitarse por completo y que su contabilidad apropiada es una tarea difícil. Sin embargo, su existencia y su importancia para la posición financiera del gobierno pueden llamar la atención de quienes toman las decisiones en el proceso presupuestal y que éstos le exijan al gobierno la presentación de un informe sobre las garantías financieras en que se ha comprometido como parte de la documentación del presupuesto.

Elementos institucionales de la centralización

Los procesos presupuestales pueden dividirse en cuatro etapas: ejecutiva de planeación, legislativa de aprobación, ejecutiva de implementación y de control *ex post*, cada una de las cuales incluye distintos actores con distintos papeles. La etapa ejecutiva de planeación usualmente empieza más menos un año antes del año fiscal pertinente y termina con el envío de una propuesta de presupuesto a la legislatura. Incluye la fijación de lineamientos presupuestales, la oferta de apropiaciones presupuestales de los distintos departamentos del gasto, la resolución de conflictos entre los intereses de gasto del ejecutivo y el borrador del presu-

---

sistema de bienestar y las regulaciones del mercado laboral. En tales circunstancias, la disciplina fiscal se hace muy dependiente de la calidad de las instituciones del país que son externas también al proceso presupuestal. La experiencia de Alemania con la unificación ilustra este punto. Allí, la debilidad de la legislación del mercado laboral que se extendió inmediatamente al territorio de la República Democrática Alemana (RDA) permitió que los sindicatos y las asociaciones laborales elevaran el costo fiscal de la unificación logrando acuerdos salariales que impidieron a los antiguos trabajadores de la RDA competir por trabajos en el territorio de la República Federal Alemana, lo que implicó en cambio generosos subsidios de desempleo a los antiguos trabajadores de la RDA (*ver* Von Hagen, 1997, para más detalles).

puesto de rentas. La etapa legislativa de aprobación incluye el proceso de enmiendas parlamentarias a la propuesta de presupuesto, en la que puede participar más de una cámara. Esta etapa finaliza con la sanción de la Ley de Presupuesto. La etapa ejecutiva de implementación cubre el año fiscal al que se aplica la Ley de Presupuesto. Durante esta etapa pueden ocurrir desviaciones de la Ley de Presupuesto, sea formalmente adoptando leyes complementarias de presupuesto en el Parlamento, o informalmente trasladando fondos entre capítulos de la Ley de Presupuesto y excediendo los límites de gasto previstos por la ley.

Los elementos institucionales de la centralización tratan primariamente con las tres primeras etapas, aplicándose distintos elementos a las distintas etapas.[8] En la etapa ejecutiva de planeación, el propósito de esos elementos es promover el acuerdo sobre los lineamientos del presupuesto (objetivos de gasto y déficit) entre todos los actores participantes, asegurando la disciplina fiscal. Los elementos de centralización en esta etapa deben fomentar la fijación consistente de tales lineamientos, y asegurar que circunscriben las decisiones ejecutivas en forma efectiva. Un elemento clave es el de la forma en que se resuelven los conflictos. La resolución descoordinada y *ad hoc* de conflictos que incluya muchos actores simultáneamente promueve el intercambio de favores y las reciprocidades y, por ende, la fragmentación. La centralización aumenta si la resolución de conflictos es una función de los comités de mayor categoría del gabinete o del primer ministro.

En la etapa legislativa de aprobación, los elementos de centralización controlan el debate y los procedimientos de votación en la legislatura. Debido al mucho mayor número involucrado de personas que toman decisiones, el problema del fondo común es aún mayor en la legislatura que en el ejecutivo. La fragmentación es rampante cuando no existen límites a los cambios que puede hacer el Parlamento a la propuesta de presupuesto del ejecutivo, cuando las decisiones de gasto se toman en comités legislativos con autoridades estrechas y dispersas (la "balcanización de comités"; *ver* Crain y Miller, 1990) y cuando existe poca guía del proceso parlamentario, ya por parte del ejecutivo o por el vocero de la legislatura. La centralización viene con el fortalecimiento del poder de fijar la agenda del ejecutivo, estableciendo límites al alcance de las enmiendas, controlando el procedimiento de votación y aumentando las probabilidades políticas de un rechazo del presupuesto del ejecutivo, tales como hacerlo equivalente a un voto de no confianza. También puede darse la centralización con el fortalecimiento de los papeles del vocero y el comité financiero de la legislatura.

---

8 En la última etapa del proceso el organismo de cuentas apropiado revisa la legalidad del presupuesto. Obviamente el diseño del proceso de presupuesto es ineficaz si los autores

En la etapa de implementación, los elementos de centralización aseguran que la Ley de Presupuesto efectivamente circunscriba las decisiones de gasto del ejecutivo. Un elemento importante es el fortalecimiento de la capacidad del ministro de Finanzas de hacer seguimiento y controlar los flujos de gasto durante el año fiscal. Otros elementos importantes son las limitaciones estrictas a cambios en la Ley de Presupuesto durante el año.

Una revisión de los elementos de centralización en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), los países de América Latina y de Asia, revela que la centralización sigue dos enfoques básicos. El primero se basa en la delegación y, en este enfoque, a los participantes en el proceso de presupuesto que se supone tienen una visión más integral del presupuesto, se les otorgan poderes estratégicos especiales. El segundo enfoque se basa en contratos y en él se negocian acuerdos obligatorios entre todos los participantes, sin otorgar autoridad especial a ninguno.

Delegación

En el enfoque de delegación, el proceso de presupuesto otorga autoridad especial a un "empresario fiscal" cuya función es fijar los parámetros generales del presupuesto y asegurar que todos los demás participantes en el proceso observen estas limitaciones. Para ser eficaz, este empresario debe tener la capacidad de controlar a otros miembros del ejecutivo y utilizar castigos selectivos contra posibles disidentes. Entre los miembros del gabinete, el empresario es típicamente el ministro de Finanzas, quien, como no está limitado por intereses individuales de gasto tanto como lo están los ministros de Gastos, y como a él típicamente se le encarga de esbozar el presupuesto de rentas, es plausible asumir que el mismo ministro de Finanzas adquiera la visión más completa del presupuesto entre los miembros del ejecutivo.

En la práctica, la delegación puede adoptar una variedad de formas. En el modelo francés, el ministro de Finanzas y el primer ministro en conjunto determinan las asignaciones generales de los departamentos de gastos. Estos objetivos se consideran obligatorios para el resto del proceso. Aquí, el ministro de Finanzas tiene el importante papel de fijar el temario en el proceso presupuestal. En contraste, el modelo del Reino Unido evoluciona como una serie de negociaciones bilaterales entre los departamentos de gastos y el ministro de Finanzas en las

---

de las políticas operan por fuera de la ley. Así, la última etapa es una condición importante y necesaria para la eficacia del diseño institucional.

cuales el último basa el poder de negociación en información superior, antigüedad y respaldo político del primer ministro.

Bajo el enfoque de delegación, la elaboración de la propuesta de presupuesto es principalmente responsabilidad del ministro de Finanzas, quien controla las propuestas individuales, negocia en forma directa con los departamentos de gasto y aprueba las ofertas sometidas a la reunión final del gabinete. Los conflictos no resueltos entre los ministros de Gastos y el ministro de Finanzas típicamente los arbitra el primer ministro.

En la etapa legislativa, el enfoque de delegación otorga grandes poderes de fijación de agenda al ejecutivo sobre el Parlamento. Un instrumento importante aquí es limitar el alcance de las enmiendas que los parlamentarios puedan hacer a la propuesta de presupuesto del ejecutivo. En Francia, por ejemplo, no se pueden proponer enmiendas a menos que sea para reducir gastos o crear una nueva fuente de rentas públicas. En el Reino Unido, las enmiendas que proponen nuevas cargas sobre rentas públicas requieren el consentimiento del ejecutivo. Tales restricciones hacen que sienta más fuertemente el límite del presupuesto.

Un segundo elemento se refiere al procedimiento de votación. Por ejemplo, el gobierno francés puede forzar la legislatura a votar sobre grandes partes del presupuesto o sobre el total de éste en voto en bloque, considerando sólo aquellas enmiendas que el ejecutivo esté dispuesto a aceptar. En el Reino Unido, el ejecutivo puede hacer del voto sobre el presupuesto un voto de confianza, aumentando considerablemente las probabilidades de un rechazo.

Un último elemento trata sobre la autoridad presupuestal de la Cámara alta. Donde ambas cámaras tienen igual autoridad presupuestal, como en Italia o Bélgica, obtener un compromiso es una parte necesaria del proceso presupuestal. Esto tiende a debilitar la posición del ejecutivo pues ahora se ve enfrentado a dos organismos oponentes. El ejecutivo se puede fortalecer limitando la autoridad presupuestal de la Cámara alta, como en Francia y Alemania, donde prevalece la Cámara baja si no es posible lograr acuerdo entre las dos cámaras. En el Reino Unido, la Cámara alta no tiene autoridad presupuestal alguna, lo que permite al ejecutivo tratar con sólo una cámara. Su posición también puede fortalecerse dándole al ministro de Finanzas el poder de veto sobre el presupuesto sancionado por la legislatura, como en Alemania y España.

Por último, en la etapa de implementación, la centralización requiere que el ministro de Finanzas sea capaz de seguir y controlar el flujo de gastos durante el año. Esto puede tomar la forma de requerir que los departamentos de gasto obtengan la autorización del ministro de Finanzas para desembolsar fondos durante el año. La autoridad del ministro de Finanzas para imponer límites de caja durante el año es otro mecanismo de control. El control de los flujos de

gastos durante el año demanda un sistema unificado de cuentas financieras que capacite al ministro de Finanzas para observar los flujos de entrada y salida de recursos. Un seguimiento y un control efectivos son también importantes para impedir que los departamentos de gastos se comporten estratégicamente, esto es, que gasten sus apropiaciones a principios del año y demanden fondos adicionales después con la amenaza de cerrar definitivamente servicios públicos importantes.

Además, la centralización requiere límites estrictos a cualquier cambio en la Ley Original de Presupuesto mediante la modificación de apropiaciones una vez iniciado el año fiscal. Un ejemplo es el requisito de que las transferencias de fondos entre distintos capítulos del presupuesto sean autorizadas por el ministro de Finanzas o el Parlamento. Lo mismo se aplica a transferencias de fondos entre distintos años fiscales. Aunque las provisiones pospuestas presentan claras ganancias en eficiencia, su uso debe limitarse y controlarse estrictamente para garantizar que el ministro de Finanzas pueda seguir la pista de la posición financiera de los departamentos de gasto. Otro ejemplo es restringir el uso de presupuestos complementarios. Cuando éstos vienen a ser la norma en el año fiscal, como en Italia y Bélgica en los años ochenta y en Alemania a fines de los noventa, no puede esperarse que los autores de las políticas tomen con seriedad las circunscripciones incorporadas en el presupuesto original.

Contratos

En el enfoque de contratos, el proceso de presupuesto empieza con un acuerdo sobre un conjunto de objetivos fiscales obligatorios, negociados entre los miembros del ejecutivo. Aquí se hace el énfasis en el proceso de negociación como mecanismo para revelar las externalidades que implican las decisiones presupuestales, y en la naturaleza obligatoria de los objetivos. En contraste con la estructura jerárquica creada por la delegación, el enfoque de contratos cuenta con una distribución más igualitaria de poderes estratégicos en el ejecutivo. Un primer ejemplo es el proceso de presupuesto danés que, desde 1982, ha empezado con negociaciones entre los miembros del gabinete para fijar límites de gastos a cada departamento de gastos. Con mucha frecuencia, estos límites de gasto se derivan de programas fiscales a mediano plazo o al acuerdo de coalición entre los partidos gobernantes. En Irlanda, por ejemplo, los acuerdos de coalición desde 1989 han incluido estrategias fiscales a mediano plazo para reducir la deuda pública, lo que ha provisto los antecedentes para las negociaciones anuales sobre objetivos presupuestales.

El papel del ministro de Finanzas según este enfoque es evaluar la coherencia de los planes de gasto de los departamentos individuales con estos objetivos.

Por ejemplo, en los Países Bajos, el ministro de Finanzas tiene usualmente una ventaja en información sobre los ministros de Gastos en las negociaciones del presupuesto, pero no cuenta con poderes estratégicos adicionales. La resolución de conflictos incluye a los miembros antiguos del gabinete y a menudo a los líderes de los partidos de coalición en la legislatura.

En la etapa legislativa, el enfoque de contratos da menor peso al papel del ejecutivo como fijador de la agenda y mayor peso al papel de la legislatura como monitor de la implementación fiel de los objetivos fiscales. Esto significa, institucionalmente, que el enfoque de contratos depende menos de que la rama ejecutiva del gobierno controle enmiendas parlamentarias y más de la capacidad de la legislatura de controlar el desempeño fiscal del ejecutivo. Un elemento importante es el derecho de la legislatura a exigir información al ejecutivo. Este elemento se puede fortalecer, estableciendo comités cuyas autoridades reflejen las autoridades de los departamentos de gastos y dándoles a los comités el derecho formal de exigir información al ejecutivo y de llamar testigos del ejecutivo a testificar. Por ejemplo, el Parlamento danés tiene estos tres derechos, mientras el Parlamento alemán sólo tiene el primero y el del Reino Unido no tiene ninguno de los tres.

En la etapa de implementación el enfoque de contratos se asemeja al de delegación en el énfasis en los poderes de seguimiento y control del ministro de Finanzas.

Evidencia empírica

Una literatura que está creciendo en forma rápida y que empezó con Von Hagen (1992) ha presentado evidencia empírica, apoyando la hipótesis de que la centralización del proceso de presupuesto lleva a menor déficit y endeudamiento oficial. Von Hagen (1992) aporta evidencia de 12 países de la UE, mostrando una asociación negativa entre la centralización del proceso presupuestal y los déficit y deudas del gobierno general relativos al PIB. Von Hagen y Harden (1994b) extienden y amplían el análisis y confirman la hipótesis de que la centralización se asocia con déficit y deudas menores. De Haan y Sturm (1994) trabajan nuevamente con datos de la UE y muestran que la hipótesis se mantiene empíricamente, aun cuando controlaron varios factores políticos tales como la composición y la estabilidad de los gobiernos. Hallerberg y Von Hagen (1998, 1999) utilizaron análisis de datos de panel de 15 países de la UE para mostrar que la centralización va en conjunto con menores déficit presupuestales anuales, aun cuando se controlen varios determinantes económicos del déficit presupuestal y otras variables políticas.

Pasando a otras áreas geográficas, Stein, Grisanti y Talvi (1999) utilizan análisis de datos de panel de países de América Latina para mostrar que la centralización va en conjunto con menores déficit del gobierno central. Jones, Sanguinetti y Tommasi (1999) analizan un panel de déficit de presupuesto anuales de provincias argentinas y confirman la misma hipótesis. Lao-Araya (1997) ofrece resultados similares para 11 países asiáticos. Strauch (1998) utiliza datos de los 50 gobiernos estatales de EUA para mostrar que la centralización reduce en forma significativa los déficit anuales de presupuesto. Adoptando un enfoque metodológico distinto, los estudios de países de Strauch y Von Hagen (1999), Molander (2000) y Stienlet (2000) señalan la importancia de la centralización para lograr (o en el caso de Alemania, perder) disciplina fiscal.

En resumen, la hipótesis de que la centralización del proceso presupuestal lleva a menores déficit y endeudamientos del gobierno puede considerarse empíricamente bien establecida hoy. Se la ha confirmado en entornos geográficos y políticos muy distintos. Sin embargo, la evidencia que muestre que la centralización reduce el tamaño del gobierno –como debería, en teoría– es todavía muy escasa, debido a las dificultades de construir los conjuntos de datos apropiados y de modelar empíricamente las preferencias fiscales de los electores en estudios por países. Tan sólo Strauch (1998) muestra que ésta se mantiene en los gobiernos estatales de EUA. No obstante, cabe concluir que la centralización del proceso presupuestal constituye una forma importante y efectiva de reducir el problema del fondo común del presupuesto público.

Diseño institucional del proceso presupuestal

Mientras el enfoque de la delegación depende de estructuras jerárquicas dentro del ejecutivo y entre éste y la legislatura, el enfoque de contratos se basa en una distribución más equitativa de autoridades en el gobierno. En entornos democráticos, las estructuras jerárquicas predominan típicamente dentro de los partidos políticos, mientras las relaciones entre los partidos son más parejas, lo cual sugiere que la clave para la elección institucional entre los dos enfoques está en el número de partidos en el gobierno.

Sistemas parlamentarios

En los sistemas parlamentarios, la delegación es el enfoque propio para la centralización para gobiernos de un solo partido, mientras que el de contratos es el propio para gobiernos de coalición multipartidista (Hallerberg y Von Hagen, 1998). Hay dos razones para hacer esta afirmación.

Primera, es más probable que los miembros del mismo partido político tengan puntos de vista políticos semejantes con respecto a las prioridades de gasto básicas que los miembros de distintos partidos políticos. Los ministros de Gastos en un gobierno de un solo partido pueden, por tanto, estar bastante seguros de que el ministro de Finanzas tenga más o menos las mismas preferencias de gasto que ellos. El desacuerdo será resultado principalmente del problema del fondo común, esto es, el costo percibido de las políticas distributivas. En contraste, en un gobierno de coalición, es probable que los miembros del gabinete tengan puntos de vista más divergentes con respecto a la distribución de los gastos del gobierno entre diferentes grupos de receptores. Por tanto, el acuerdo sobre un presupuesto implica un compromiso entre los socios de la coalición. Para un gobierno de coalición, la delegación de poderes estratégicos al ministro de Finanzas crearía un nuevo problema de principal-agente. Un ministro de Finanzas fuerte podría abusar de sus poderes y promover en forma indebida los intereses políticos de su propio partido.

El mismo problema de principal-agente no aparece en el enfoque de contratos porque todos los miembros del gabinete negocian los contratos. Así, es probable que los gobiernos formados por dos o más partidos opten por este enfoque.

Segunda, la delegación y los contratos dependen de distintos mecanismos de cumplimiento para el acuerdo sobre el presupuesto. En gobiernos de un partido, el castigo final para un ministro de Gastos que se niegue al acuerdo sobre el presupuesto es la destitución del cargo. Dicho castigo es pesado para el ministro individual que gasta en exceso pero generalmente ligero para el gobierno como un todo. Puede utilizarse porque típicamente el primer ministro es el miembro más fuerte del gabinete en los gobiernos de un partido y tiene la autoridad de seleccionar y reemplazar a miembros del gabinete. En contraste, en gobiernos de coalición, no pueden aplicarse castigos con facilidad a ministros disidentes. La distribución de carteras la fija el acuerdo de coalición, por tanto, el primer ministro no puede fácilmente destituir a ministros de Gastos intransigentes de partidos distintos al suyo, pues se consideraría como una intrusión en los asuntos internos del partido socio de la coalición.

El mecanismo de castigo más importante en gobiernos de coalición es la amenaza de disolver la coalición si un ministro de Gastos se niega al acuerdo presupuestal. Este castigo es pesado para el total de la coalición, pues lleva potencialmente a la muerte del gobierno más que a la destitución de un solo individuo. El punto lo ilustra el hecho de que los objetivos fiscales son con mucha frecuencia parte del acuerdo de coalición. La credibilidad de este mecanismo de observancia forzosa depende de dos factores importantes. El primero es la existencia de socios alternativos de la coalición. Si existen otros socios potenciales con quienes el parti-

do agraviado puede formar una coalición, la amenaza de abandonar la coalición es claramente más verosímil que si no está disponible ningún socio alternativo para coalición. El segundo factor es la respuesta esperada de los electores, pues una coalición puede disolverse con la anticipación de nuevas elecciones.

Los distintos mecanismos de observancia forzosa explican también las diferentes relaciones entre el ejecutivo y la legislatura en la fase legislativa del proceso de presupuesto. Los gobiernos de un solo partido típicamente surgen en entornos bipartitas, tales como en Nueva Zelanda antes de 1994, el Reino Unido o los Estados Unidos, donde cada partido es grande y la disciplina de partido es baja. Aunque el partido de gobierno goza de una mayoría, la principal preocupación en la etapa legislativa del proceso presupuestal es limitar el alcance de las disensiones de las propuestas de presupuesto, por parte de miembros individuales que desean desviar fondos oficiales a sus distritos electorales. En contraste, las coaliciones multipartidistas surgen típicamente en entornos en los que los partidos son pequeños y relativamente homogéneos y la disciplina de partido es fuerte. En esa situación, las disensiones del acuerdo constituyen una preocupación débil, pero cada partido miembro de la coalición deseará observar cuidadosamente para estar seguro de que el ejecutivo se atiene al acuerdo de la coalición. Por eso el enfoque de delegación típicamente hace que el ejecutivo sea más fuerte en la fijación de la agenda en el Parlamento que en el enfoque de contratos, mientras que éste da más poderes de control a la legislatura.

Por último, el compromiso con los objetivos fiscales integrado en el enfoque de contratos no es verosímil para gobiernos de un solo partido. Considérese un gobierno de un solo partido con un primer ministro débil y un ministro de Finanzas igual. Supóngase que este gobierno anunció un conjunto de objetivos fiscales al principio del proceso presupuestal y que algunos ministros de Gastos disienten sobre el acuerdo durante la fase de implementación. Otros miembros del gabinete no pueden con credibilidad amenazar a los disidentes con disolver el gobierno, ya que se castigarían a sí mismos. Sin una amenaza creíble, el gabinete completo simplemente se alejaría del acuerdo inicial.

Para resumir, es más probable que se encuentre el enfoque de contratos en países donde los gobiernos de coalición son la regla, mientras es más probable que el de delegación se encuentre en países en los que el gobierno lo forma típicamente un solo partido.[9]

---

9 Esta conclusión la califica la observación, hecha antes, de que la efectividad del enfoque de contratos depende de la disponibilidad de socios alternativos de coalición. Los gobiernos alemanes de los últimos 30 años han sido de coaliciones de un partido grande y uno pequeño sin socios alternativos disponibles para ninguno de ellos. Por

Las instituciones electorales influyen fuertemente en el número de partidos en el gobierno. De manera intuitiva, si hay menos partidos hay mayor probabilidad de que un partido pueda ganar con mayoría absoluta y una mayoría absoluta es una certeza virtual en sistemas bipartidistas. Varios estudios indican que el número de partidos en un sistema dado se correlaciona fuerte y positivamente con la magnitud de los distritos (Duverger, 1954; Taagepera y Shugart, 1989, 1993). La regla de la pluralidad estimula el surgimiento de sistemas bipartidistas, y en consecuencia, es más probable que tengan gobiernos de mayoría de un partido. La representación proporcional permite mayor variación en la magnitud de los distritos pero se caracteriza consistentemente por gobiernos de coalición multipartidista (Lijphart, 1984, 1994; Taagepera y Shugart, 1989, 1993).

La correlación entre las instituciones electorales y el número de partidos en el gobierno sugiere que los países con representación proporcional deben adoptar con mayor probabilidad un enfoque de contratos, mientras que los países con regla de pluralidad deberían optar por el de delegación, si es que adoptan instituciones de centralización. Hallerberg y Von Hagen (1998) muestran que esta hipótesis se confirma en los estados de la UE.

Sistemas presidenciales

Los sistemas presidenciales de gobierno difieren de los parlamentarios en que los presidentes no dependen directamente de la legislatura para su posición como líderes del ejecutivo. Los electores pueden apoyar a un presidente de un partido, al mismo tiempo que le niegan a ese partido la mayoría en la legislatura, y a menudo lo hacen. Por ejemplo, en los Estados Unidos, los presidentes enfrentaron legislaturas controladas por la oposición en 24 de los 30 años entre 1969 y 1998. En países latinoamericanos y del Caribe durante el período 1990-1995, la mitad de los 20 países con sistemas presidenciales tuvieron presidentes enfrentados a cámaras bajas controladas por la oposición (Stein, Grisanti y Talvi, 1999). La coordinación de las decisiones presupuestales entre el ejecutivo y el legislativo es obviamente más difícil cuando el Presidente y la mayoría provienen de dos partidos distintos. Inman y Fitts (1990) muestran que, históricamente, los déficit del gobierno federal de los EUA han sido significativamente menores

---

eso, el proceso de presupuesto alemán, que depende de la delegación, se ajusta a este entorno. Cuando se formó el gobierno alemán con los dos grandes partidos, la Unión Demócrata Cristiana y el Partido Socialdemócrata Alemán a fines de los años sesenta, se introdujeron elementos de un enfoque de contratos para asegurar un alto grado de disciplina fiscal.

cuando el Presidente se ha enfrentado a una mayoría de su propio partido en la legislatura.

El papel del ejecutivo en el proceso presupuestal no es muy distinto en ambos sistemas. El Presidente típicamente nombra los miembros de la administración y la legislatura los confirma, donde ello es aplicable. La estructura de la administración se presta así más al enfoque de delegación que al de contratos para centralizar el proceso de presupuesto. Sin embargo, la relación entre el ejecutivo y la legislatura es a menudo más difícil, pues se concibe que están en mayor pie de igualdad que en los gobiernos parlamentarios.

La centralización en los sistemas presidenciales debe entonces hacer énfasis en dos dimensiones institucionales. Una es la organización interna de la legislatura. Aquí, la centralización se puede lograr creando un fuerte liderazgo mediante una posición elevada del presidente de la Cámara baja (*speaker*) y a través de una estructura de comité jerárquico. Por ejemplo, la Budget Enforcement Act (Ley de Ejecución del Presupuesto) sancionada en la administración de George H. W. Bush en los años noventa reformó procedimientos del Congreso para proteger decisiones sobre parámetros presupuestales a los que se llegó en la reunión cumbre entre el Presidente y la legislatura contra modificaciones posteriores.[10]

La otra dimensión se refiere a la relación entre el ejecutivo y la legislatura. Mientras más ponga la Constitución a las dos instituciones en pie de igualdad, más deberán depender los acuerdos presupuestales entre ellas del enfoque de contratos. Inman (1993) destaca la importancia del mandato presidencial sobre recursos suficientes para construir coaliciones en el Congreso y el poder de veto del Presidente para imponer disciplina a la legislatura.

Centralización y flexibilidad de las políticas presupuestales

La centralización del proceso de presupuesto modera el gasto excesivo y los déficit que resultan del problema del fondo común del presupuesto público. Dado que la centralización hace énfasis en la estricta adherencia a los objetivos fiscales, podría sospecharse que implica rigidez de políticas presupuestales, esto es, reduce el alcance para la reacción a eventos imprevistos durante

10 En este contexto es interesante anotar que un intento anterior en los Estados Unidos, de reducir el déficit presupuestal bajo la Gramm Rudman Hollines Act, fracasó, cuando el partido de la mayoría en la legislatura decidió ignorar los objetivos de déficit especificados. Esto es consistente con nuestra conjetura de que un enfoque de contratos es inadecuado para entornos de mayoría de un solo partido.

un año fiscal. Si es así, podría darse una compensación entre lograr un mayor grado de disciplina fiscal y lograr un grado deseable de estabilización macroeconómica.

Sin embargo, la flexibilidad para reaccionar a eventos imprevistos puede lograrse en la etapa de implementación en varias formas diferentes, sin ir en contra de la centralización. Por ejemplo, el gobierno sueco adoptó un proceso de presupuesto a principios de los años noventa que permite a los departamentos de gastos cargar éstos contra presupuestos futuros, o transferir las apropiaciones no utilizadas al año siguiente. Sin embargo, ambas transferencias son posibles sólo por un número limitado de años. Dado que los cargos y transferencias deben presupuestarse en el año siguiente, esa provisión combina flexibilidad y transparencia y otorga la capacidad tanto a la legislatura como al ministro de Finanzas de controlar el flujo de gastos.

Una forma alternativa de lograr la flexibilidad es la creación de un fondo de emergencias: una apropiación no especificada que pueda utilizarse para esos casos. Un ejemplo es la Reserva (de contingencias) que se incluye anualmente en el presupuesto del RU (Von Hagen y Harden, 1994b). El propósito de la Reserva, que es de un 2% a 4% del presupuesto total, es atender gastos no previstos sin traspasar los límites de los objetivos agregados impuestos a los departamentos de gastos. De acuerdo con una regla introducida en 1976, una negativa del ministro de Finanzas de cargar un gasto contra la Reserva sólo la puede invalidar el gabinete en pleno. Una asignación de la Reserva no incrementa la asignación de base de un departamento de gastos para procesos posteriores de planeación del presupuesto. Nuevamente, el punto crítico es presupuestar el fondo anualmente y someter su agotamiento a las mismas reglas de administración de gastos de los gastos ordinarios.

Con el fin de observar si la delegación y los contratos tienden a reducir la capacidad de un gobierno de reaccionar apropiadamente, Hallerberg y Von Hagen (1999) estimaron la elasticidad cíclica de déficit oficiales en 15 estados de la UE. Con base en datos de panel, hallaron que la centralización en sí misma no cambia la elasticidad cíclica. De hecho, países en los que el ministro de Finanzas es fuerte se caracterizan por una mayor elasticidad cíclica que países con centralización que se ha logrado mediante contratos y que países con procesos de presupuesto más bien fragmentados. Una interpretación intuitiva es que el ministro de Finanzas fuerte puede reaccionar con mayor rapidez a recesiones y auges económicos que los ministros de Gastos. Es también importante que no hay indicación de compensación entre la estabilidad macroeconómica y la reducción del gasto excesivo en el diseño de un proceso presupuestal.

Reforma institucional

En este capítulo se ha argumentado que la economía política de las finanzas públicas puede interpretarse en términos de una relación principal-agente entre los electores (los principales políticos) y los autores de las políticas (los agentes) y el problema del fondo común del presupuesto público. La teoría y la investigación empírica revisadas aquí muestran que los diseños institucionales de la relación principal-agente y del proceso de presupuesto tienen consecuencias importantes para el desempeño en el gasto de los gobiernos en términos del nivel del gasto, su composición y los niveles de déficit y endeudamiento. Esto sugiere que un diseño institucional apropiado puede contribuir a disminuir los problemas de derroche, divergencia entre las preferencias públicas y las ofertas del sector público y el libertinaje fiscal.

Esta afirmación se basa en la conjetura básica de que las instituciones enmarcan las decisiones que se toman en su interior, esto es, que un grupo dado de individuos que se enfrenta a un problema toma decisiones previsiblemente distintas bajo acuerdos institucionales distintos. Esto requiere que las instituciones restrinjan efectivamente las alternativas de estos individuos. La objeción obvia es que ellos –y en particular los autores de las políticas– se liberan de las instituciones e ignoran o cambian las reglas si se sienten restringidos por ellas. Después de todo, las instituciones se construyen y están sujetas al cambio. Sin una respuesta satisfactoria a esta objeción, el poder de las instituciones y las promesas de reforma institucional deben permanecer en la duda.

Esa respuesta tiene tres puntos. Primero, los individuos que participan en las decisiones sobre finanzas públicas no siempre tienen autoridad para cambiar las reglas. Las instituciones pertinentes pueden haberse formado por ley constitucional o por tradiciones históricas difíciles de modificar. Segundo, la afirmación de que las instituciones imponen restricciones a las decisiones individuales no implica que esos individuos deseen cambiar las instituciones. Lo querrán hacer sólo si pueden estar razonablemente seguros de poder lograr resultados más deseables en un entorno modificado. Dado que las decisiones políticas y económicas complejas tomadas por grupos de personas son propensas a la inestabilidad y la irracionalidad, un entorno con menor cantidad de reglas es a menudo mucho menos preferible a uno con mayor cantidad, aun si se sienten las restricciones de esas reglas. Tercero, las reglas institucionales en el contexto del presupuesto sirven para coordinar las elecciones individuales. Específicamente, dan a los participantes individuales la seguridad de que las demandas presupuestales excesivas de otros participantes no tendrán éxito y así facilitan las cosas para que cada participante esté de acuerdo en demandar menos. Nuevamente, la implicación es que no es necesariamente deseable abolir las restricciones institucionales.

No obstante, no deberían interpretarse la teoría y la evidencia resumida aquí como queriendo decir que un cambio en la letra de la ley es un medio efectivo de reducir rentas, gastos excesivos y déficit. Precisamente porque el cambio de las instituciones demanda un esfuerzo extraordinario, no es probable que los autores de las políticas lo hagan, a menos que sean conscientes de un problema fiscal grave. Pero si es así, ¿cómo podemos probar que el cambio institucional contribuyó a la corrección fiscal, si de todas maneras la corrección era lo que querían los autores de las políticas?

Podemos presentar dos razones. Primera, los cambios institucionales son muy visibles para el público y, por tanto, ofrecen una función señalizadora importante. Para los gobiernos que muestran su resolución por una política fiscal más disciplinada, reformando las instituciones pertinentes será más fácil convencer al público y a los mercados financieros de sus buenas intenciones. Los cambios necesarios en las políticas serán más fáciles, según el grado en que ello reduzca la oposición a reformas y recortes fiscales.

Segunda, la conciencia de un problema fiscal no puede ser permanente. Conforme aparezcan otros problemas y los déficit retornen a niveles normales, se prestará menor atención a los problemas de derroche, gasto excesivo y déficit y subirá nuevamente la tendencia a gastar en exceso y a déficit excesivos. En ese punto, contar con mejores instituciones funcionando puede ser un mecanismo importante para preservar la memoria colectiva de las dificultades anteriores.

Referencias

ACIR (Advisory Council for Interstate Relations). 1987. "The Effect of Constitutional Restraints on Government Spending". En *Significant Features of Fiscal Federalism*. Washington, DC: Advisory Council for Interstate Relations.

Alesina, Roberto y Roberto Perotti. 1995. "Fiscal Expansions and Adjustments in OECD Countries". *Economic Policy* 21: 207-248.

Alesina, Roberto, Reza Baqir y William Easterly. 1997. "Public Goods and Ethnic Divisions". Documento de trabajo NBER 6009, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.

Annett, Anthony. 2000. "Social Fractionalization, Political Instability, and the Size of Government". Documento de trabajo FMI 00/82, Fondo Monetario Internacional, Washington, DC.

Crain, Mark y James C. Miller. 1990, "Budget Process and Spending Growth". *William and Mary Law Review* 31: 1021-1046.

De Haan, Jakob y Jan-Egbert Sturm. 1994. "Political and Institutional Determinants of Fiscal Policy in the European Community". *Public Choice* 80: 157-172.

Duverger, Maurice. 1954. *Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State*. Nueva York: Wiley.

Eichengreen, Barry. 1990. "One Money for Europe?" *Economic Policy* 10: 117-187.

Eichengreen, Barry y Jürgen von Hagen. 1996. "Fiscal Policy and Monetary Union: Federalism, Fiscal restrictions, and the No-Bailout Rule". En *Monetary Policy in an Integrated World Economy*, ed. Horst Siebert, 211-231. Tubinga, Alemania: JCB Mohr.

Feld, Lars P. y Gebhard Kirchgässner. 1999. "Public Debt and Budgetary Procedures: Top Down or Bottom Up?" En *Fiscal Institutions and Fiscal Performances*, ed. James Poterba y Jürgen von Hagen, 151-180. Chicago: University of Chicago Press.

Hallerberg, Mark. 2000. "The Importance of Domestic Political Institutions: Why and How Belgium and Italy Qualified for EMU". Documento para discusión ZEI, Zentrum für Europäische Integrationsforschung, University of Bonn, Alemania.

Hallerberg, Mark y Jürgen von Hagen. 1998. "Electoral Institutions and the Budget Process". En *Democracy, Decentralization, and Deficits in Latin America*, ed. Kiichiro Fukasaku y Ricardo Hausmann. París: OECD Development Centre.

———. 1999. "Electoral Institutions, Cabinet Negotiations, and Budget Deficits in the EU". En *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*, ed. Jim Poterba y Jürgen von Hagen, 209-232. Chicago: University of Chicago Press.

Inman, Robert. 1993. "Presidential Leadership and the Reform of Fiscal Policy : Learning from Reagan's Role in TRA 86": Documento de trabajo NBER 4395, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.

Inman, Robert y Michael A. Fitts. 1990. "Political Institutions and Fiscal Policy: Evidence from the US. Historical Record". *Journal of Law, Economics, and Organization* 6: 79-131.

Jones, Mark P., Pablo Sanguinetti y Mariano Tommasi. 1999. "Politics, Institutions, and Public Sector Spending in the Argentine Provinces". En *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*, ed. Jim Poterba y Jürgen von Hagen, 135-150. Chicago: University of Chicago Press.

Katzenstein, Peter. 1984. *Small States in World Markets: Industrial Policy in Europe*. Itaca, NY: Cornell University Press.

Kiewiet, D. Roderick y Kristin Szakaly. 1996. "Constitutional Limits on Borrowing: An Analysis of State Bonded Indebtedness". *Journal of Law, Economics, and Organization* 12: 62-97.

Kirchgässner, Gebhard, Lars P. Feld y Marcel R. Savioz. 1999. *Die direkte Demokratie*. Basilea, Alemania: Helbing and Lichtenhahn.

Kontopoulos, Yianos y Roberto Perotti. 1999. "Government Fragmentation and Fiscal Policy Outcomes: Evidence from OECD Countries". En *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*, ed. Jim Poterba y Jürgen von Hagen, 81-102. Chicago: University of Chicago Press.

Lao-Araya, Kanokpan. 1997. "The Effect of Budget Structure on Fiscal Performance: A Study of Selected Asian Countries". Documento de trabajo FMI, Fondo Monetario Internacional, Washington, DC.

Lijphart, Arend. 1984. *Democracias: patterns of Majoritarian and Consensos Government in Twenty-One Countries*. New Haven, CT: Yale University Press.

_____. 1994. *Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty-Seven Democracies 1945-1990*. Oxford, RU: Oxford University Press.

Matsusaka, John G. 1995. "Fiscal Effects of the Voter Initiative: Evidence from the Last 30 Years". *Journal of Political Economy* 103: 587-623.

Millar, Jonathan. 1997. *The Effect of Budget Rules on Fiscal Performance and Macroeconomic Stabilization*. Documento de trabajo del Banco de Canadá, 97-115, Banco de Canadá, Ottawa.

Molander, Per. 2000. "Reforming Budgetary Institutions: Swedish Experiences". En *Institutions, Politics, and Fiscal Policy*, ed. Rolf Strauch y Jürgen von Hagen, 191-214. Dordrecht, Países Bajos: Kluwer Academic Publishers.

Persson, Torsten y Guido Tabellini. 1999. "The Size and Scope of Government: Comparative Politics with Rational Politicians". *European Economic Review* 43: 699-735.

_____. 2004. "Political Economics and Public Finance". En *Handbook of Public Finance*, ed. Alan Auerbach y Martin Feldstein. Amsterdam: North-Holland.

Persson, Torsten, Gérard Roland y Guido Tabellini. 1997. "Separation of Powers and Political Accountability". *Quarterly Journal of Economics* 112: 1163-1202.

_____. 2000. "Comparative Politics and Public Finance". *Journal of Political Economy* 108: 1121-1161.

Persson, Torsten, Guido Tabellini y Francesco Trebbi. 2003. "Electoral Rules and Corruption": *Journal of the European Economic Association* 1: 958-989.

Pommerehne, Werner. 1978. "Institutional Approaches to Public Expenditure: Empirical Evidence from Swiss Municipalities". *Journal of Public Economics* 9: 255-280.

_____. 1990. "The Empirical Relevance of Comparative Institutional Analisys". *European Economic Review* 34: 458-469.

Poterba, James. 1994. "State Responses to Fiscal Crises: The Effects of Budgetary Institutions and Politics". *Journal of Political Economy* 102: 799-821.

Roubini, Nouriel y Jeffrey D. Sachs. 1989. "Political and Economic Determinants of Budget Deficits in the Industrial Democracies". *European Economic Review* 33: 903-938.

Seabright, Paul. 1996. "Accountability and Decentralization in Government: An Incomplete Contracts Model". *European Economic Review* 40: 61-89.

Stein, Ernesto, Alejandro Grisanti y Ernesto Talvi. 1999. "Institutional Arrangements and Fiscal Performance: The Latin American Experience". En *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*, ed. Jim Poterba y Jürgen von Hagen, 103-134. Chicago: University of Chicago Press.

Stienlet, Georges. 2000. "Institutional Reforms and Belgian Fiscal Policies in the 90's". En *Institutions, Politics, and Fiscal Policy*, eds. Rolf Strauch y Jürgen von Hagen, 215-234. Dordrecht, Países Bajos: Kluwer Academic Publishers.

Strauch, Rolf R. 1998. "Budget Processes and Fiscal Discipline: Evidence from the US States". Documento de trabajo ZEI, Zentrum für Europäische Integrationsforschung, University of Bonn, Alemania.

Strauch, Rolf R. y Jürgen von Hagen. 1999. "Tumbling Giant: Germany's Experience with the Maastricht Criteria". En *From EMS to EMU*, ed. David Cobham y George Zis. Londres: Macmillan.

Taagepera, Rein y Matthew Soberg Shugart. 1989. *Seats and Votes: The Effects and Determinants of Electoral Systems*. New Haven, CT: Yale University Press.

_____. 1993. "Predicting the Number of Parties: A Quantitative Model of Duverger's Mechanical Effect". *American Political Science Review* 87 (2): 455-464.

Tabellini, Guido. 2000. "Constitutional Determinants of Government Spending". Documento de trabajo, Innocenzo Gasparini Institute for Economic Research, Bocconi University, Milán, Italia.

Velasco, Andrés. 1999. "Debts and Deficits with Fragmented Fiscal Policymaking". En *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*, ed. Jim Poterba y Jürgen von Hagen, 37-58. Chicago: University of Chicago Press.

Von Hagen, Jürgen. 1991. "A Note on the Empirical Effectiveness of Formal Fiscal Restraints". *Journal of Public Economics* 44: 199-210.

_____. 1992. "Budgeting Procedures and Fiscal Performance in the European Communities". Documento económico de la European Commission 96, European Commission, Luxemburgo.

_____. 1997. "The Economics of Kinship". En *Going Global*, ed. Padma Desai, 173-208. Boston: MIT Press.

_____. 1998. "European Experience with Fiscal Initiatives: Fiscal Institutions, Maastricht Guidelines, and EMU". En *Fiscal Targets and Economic Growth*, ed. Thomas J. Courchene y Thomas A. Wilson, 331-350. Kingston, ON: John Deutsch Intitute, Queen's University.

Von Hagen, Jürgen y Barry Eichengreen. 1996. "Federalism, Fiscal Restraints, and European Monetary Union". *American Economic Review* 86 (mayo): 134-138.

Von Hagen, Jürgen e Ian Harden. 1994a. "Budget Processes and Commitment to Fiscal Discipline". *European Economic Review* 39: 771-779.

_____. 1994b. "National Budget Processes and Fiscal Performance". *European Economy, Reports and Studies* 3: 315-418.

_____. 1996. "Budget Processes and Commitment to Fiscal Discipline". Documento de trabajo FMI, Fondo Monetario Internacional, Washington, DC.

Weaver, R. Kent. 1986. "The Politics of Blame Avoidance". *Journal of Public Policy* 6: 371-398.

2

Reforma presupuestal basada en el desempeño: progreso, problemas e indicadores

Matthew Andrews

En la última década muchos gobiernos han pretendido establecer un enfoque de presupuesto orientado a resultados (o basado en el desempeño). El énfasis en resultados o desempeño en el proceso presupuestal refleja una nueva creencia de que la responsabilidad en el sector público debe enfocarse en lo que el gobierno hace con el dinero que gasta, más bien que sólo en cómo controla esos gastos (Osborne y Gaebler, 1992). En la jerga del nuevo institucionalismo, las reformas presupuestales orientadas a resultados o basadas en el desempeño introducen reglas y normas que hacen apropiado culturalmente para los representantes públicos y administradores concentrarse en resultados y productos, en lugar de en insumos y procedimientos, o los inducen a ello (con incentivos positivos y negativos).[1] Existen dos interrogantes válidos en esta coyuntura: ¿Qué tan bien han funcionado las reformas en la introducción de una orientación a los resultados en los procesos presupuestales (siendo los representantes y administradores responsables de los resultados), y en qué deben concentrarse los reformadores para mejorar tales efectos?

En el presente capítulo se examinan estas cuestiones a la luz de la experiencia reciente con reformas presupuestales alrededor del mundo. El capítulo empieza ofreciendo ejemplos de gobiernos que están cambiando (gradual o agresiva-

1 Los dos efectos institucionales reflejan las distintas perspectivas teóricas sobre el institucionalismo. La rama sociológica (y elementos del área de ciencias políticas) argumenta que las instituciones (especialmente las normas) forman culturas y hacen apropiadas ciertas clases de comportamiento, mientras que el enfoque de la economía sostiene que las instituciones forman costos de transacciones e incentivos en procesos de toma de decisiones e interacción (*ver* Andrews, 2002).

mente) al enfoque de presupuesto basado en el desempeño y una corta explicación de la nueva clase de patrones de responsabilidad que se espera surjan cuando el presupuesto basado en el desempeño esté en vigor. Se da luego una mirada crítica a la adopción de reformas en un entorno considerado como de "buenas prácticas" en el mundo en desarrollo, cual es el del gobierno sudafricano. Se utiliza el presupuesto de su Departamento de Salud como ejemplo representativo del camino general de progreso de reforma en este entorno. Al observar la estructura del presupuesto, se hace evidente que el gobierno ha pasado gradualmente de un presupuesto puramente por renglones a un presupuesto de programas a mediano plazo y, finalmente, a un presupuesto con elementos de base en el desempeño, lo que constituye una progresión que también refleja desarrollos en otros gobiernos (en países desarrollados y en desarrollo, y en gobiernos subnacionales y nacionales).

En este y otros entornos la pregunta central es ésta: Dadas las reformas del período anterior, ¿cuán cercano está el gobierno de desarrollar un verdadero sistema de contabilidad basado en el desempeño? (como se preguntó antes, ¿qué tan bien han funcionado las reformas en la introducción de una orientación a resultados en los procesos presupuestales?) Considerando las circunstancias en algunos países, tales como Sudáfrica (según se refleja en documentos presupuestales hasta 2003), la respuesta no es muy esperanzadora, por cuatro razones:

- Primera, aun cuando ya se están desarrollando los objetivos de desempeño, se los mantiene en general separados del presupuesto real (en Sudáfrica, como también en otros países, tales como Malasia y Singapur y en la mayor parte de los estados de EUA), lo que minimiza su legitimidad y afianza una cultura de "especialización" y de "separación" común en los gobiernos (en los que los planeadores, expertos en desarrollo y evaluadores con mentalidad de desempeño realizan ciertas tareas, y los contadores y funcionarios de presupuesto hacen otras, sin que haya mucha comunicación entre sus límites profesionales).
- Segunda, la información sobre el desempeño en el caso sudafricano sufre de debilidades a las que comúnmente se alude en la literatura en relación con otros entornos. Por ejemplo, se confunde a los productos con insumos y no se consideran los resultados. Parece que se ha identificado a los objetivos en forma tecnocrática y así carecen de valor en el mundo real. Los objetivos se detallan con deficiencia, lo que hace improbable su medición actual. Y no está claro exactamente cómo se alcanzarán los objetivos, sin conexión entre productos y actividades en algunos casos, y argumentos sobre por qué un servicio deficiente podría llevar al logro de los objetivos, en otros. Esta in-

formación omite crear resultados finales orientados a resultados, sin dejar ninguna razón a los representantes políticos y a los administradores para lograrlos.

- Tercera, posiblemente lo más importante, está la carencia de un diseño relacional en el presupuesto mismo. Incluso donde se presentan objetivos efectivos basados en el desempeño, los presupuestos de Sudáfrica y muchas otras naciones que están cambiándose a esta clase de sistema, en general dejan de especificar quiénes deben ser los responsables de los resultados, quién debe responsabilizarlos, y cómo. Parece habérsele dado muy poca consideración al proceso de institucionalizar la responsabilidad política o administrativa de los objetivos identificados en los presupuestos. Cuando los mecanismos orientados a resultados crean relaciones de responsabilidad en el sistema de personal (tal como donde se nombra a los directores con base en contratos de desempeño), están típicamente desconectados de los elementos orientados a resultados en el proceso de presupuesto.

La última sección del capítulo proporciona algunos indicadores del progreso de las reformas, con base en las notables mejoras efectuadas en países como Sudáfrica, y atendiendo algunos de los problemas que aún se observan. La discusión se centra en una estructura propuesta de presupuesto que vincula asignaciones fiscales con objetivos de desempeño claramente definidos y mesurables a escala de proyectos, e identifica a los responsables de los productos (los administradores) y de los resultados (los representantes políticos), todo en un solo documento. El enfoque propuesto se considera como una progresión más allá de la posición actual de reforma, para afianzar una responsabilidad orientada a resultados en los gobiernos (con una serie de resultados finales que tengan significado, que puedan evaluarse y que puedan ponerse en vigor).

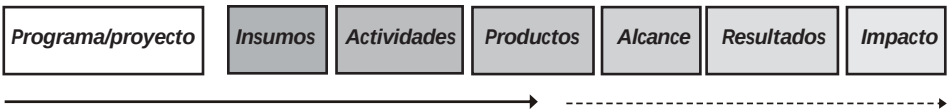
Introducción

Los presupuestos orientados a resultados o basados en el desempeño han ido adoptándose en forma gradual como una de las reformas clave del sector público tanto en países en desarrollo como desarrollados. Algunos ejemplos son los de Australia y Malasia (Xavier, 1998), en general los países de la OCDE (Shand, 1998), los países de la Mancomunidad Británica (Kaul, 1997) y Singapur (Jones, 1998). La reforma se ha adoptado para transformar los sistemas de presupuesto público de una orientación a los insumos y productos a otra de productos y resultados, introduciendo una nueva contabilidad orientada a resultados en las organizaciones públicas, lo cual se realiza cambiando las reglas del presupuesto, influyendo tanto en los procesos presupuestales como en las funciones presu-

puestales. "El uso de medidas de desempeño en el presupuesto significa que hay cambios en las operaciones de los gobiernos, su personal, estructuras y aun su cultura" (Wang, 2000, 113). Estos cambios se han diseñado para alterar la forma en que se desarrollan los presupuestos, quién hace qué en el proceso presupuestal y cómo influye el presupuesto en aquellos que asignan o reciben dinero por su medio. Se argumenta que mediante tales influencias las reformas enfocan a los funcionarios públicos en resultados y desempeño, con nuevas relaciones e incentivos de responsabilidad. Ammons (2002) afirma que "[este] argumento de responsabilidad para la medición del desempeño es poderoso y persuasivo. ¿Cómo puede ser el gobierno verdaderamente responsable si sólo hace seguimiento a los dólares que pasan por su sistema y escasamente menciona los servicios prestados mediante la utilización de estos recursos?" (344).

Las nuevas relaciones de responsabilidad afianzadas en el presupuesto basado en el desempeño vinculan el desempeño de los representantes políticos y de los administradores con asignaciones presupuestales, según se presenta en la cadena de resultados del gráfico 2.1 (Shah, 2000).

Gráfico 2.1 *La cadena de resultados, conexión de programas y proyectos con productos y resultados*



En el gráfico, puede verse que el presupuesto orientado a resultados o basado en el desempeño enfoca a los gobiernos en el lado derecho de la cadena de resultados. La preocupación por los resultados requiere que los representantes consideren a qué clases de resultados y de impactos se dirigirá el gobierno al gastar el dinero de los ciudadanos. Una orientación política a los resultados implica así la definición de objetivos específicos de políticas, conocidos a menudo como resultados. Un ejemplo de resultado, relacionado con la prestación del servicio educativo, podría relacionarse con un aumento en la tasa de aprobaciones de estudiantes que terminan la escuela (constituyendo el impacto la mejor calidad de la fuerza laboral y el crecimiento económico).[2] El presupuesto se utili-

2 Las definiciones de insumos, productos y resultados siguen los enfoques comunes de Hatry (1977), Nayyer-Stone (1999), Weist y Kerr (1999) y Schaeffer (2000). Las mismas definiciones informan sobre el enfoque adoptado en gobiernos, tales como la Mancomunidad de Virginia (Virginia Department of Planning and Budget, 2002) y se exploran con más detalle posteriormente.

za entonces como vehículo para asignar dineros con base en ese objetivo de resultados, determinando los representantes y administradores qué clases de actividades, insumos y proyectos se requieren para alcanzar el objetivo, y qué clase de objetivos de desempeño, a escala de proyectos (relacionados con la producción actual), facilitarían con mayor probabilidad ese logro. Estos objetivos de desempeño se comunican en términos de productos, facilitando la medida y la evaluación de resultados hacia el final del ciclo presupuestal. Ejemplos de productos se podrían referir al número de clases enseñadas u otras áreas de producción. Al final del ciclo presupuestal el administrador del departamento sería el responsable de mostrar si se cumplió con los productos.

Al introducir tal enfoque orientado a los resultados, el presupuesto basado en el desempeño vincula el dinero que entra al gobierno con los resultados de las actividades de éste, por medio de contratos o acuerdos basados en el desempeño, implícitos o explícitos. Estos contratos o acuerdos muestran qué pueden esperar los ciudadanos de sus representantes políticos (los objetivos de resultados según fueron comunicados a través de los planes), cómo va el gobierno a llegar allá (los programas, proyectos y actividades que intenta financiar), cuánto costará (los insumos) y qué se espera que produzcan las entidades administrativas con sus fondos (los objetivos de productos). Esa información es la base de nuevas relaciones de responsabilidad, según se reflejan en los documentos presupuestales, que influyen en los incentivos que encuentran quienes elaboran el presupuesto, motivando en particular a los legisladores, ejecutivos y administradores de programas y proyectos para que sean más orientados a resultados y al desempeño.

El propósito del presupuesto basado en el desempeño es influir en el comportamiento de las asignaciones, de tal modo que las nuevas asignaciones se basen en resultados. La información objetiva sobre el logro en los productos y las implicaciones en los resultados mejora la planeación y la toma de decisiones en los ámbitos ejecutivo y legislativo, y mejora también el recurso de asignación de responsabilidades para las decisiones (Broom y McGuire, 1995; Martin, 1997). La sociedad civil puede observar cómo progresa el proceso hacia los resultados, a quién se debe culpar por los fracasos durante el proceso (si el problema es producción lenta o planeación deficiente), y cómo tratan los representantes políticos los diferentes niveles de desempeño (si se ofrecen recompensas o penalizaciones y si se asignan los fondos para un mejor desempeño). En suma, las instituciones presupuestales basadas en el desempeño implican obligaciones "contractuales" que comprometen a los políticos a obtener los resultados comunicados y a suministrar información sobre esos resultados y su generación. Al hacerlo, producen una responsabilidad orientada a resultados para la toma de

decisiones ejecutiva y legislativa. Esta clase de responsabilidad política orientada a resultados exige que los líderes políticos:

- Fijen objetivos de resultados.
- Vinculen las asignaciones a esos objetivos (asegurando una secuencia lógica de productos a resultados en programas y proyectos financiados).
- Tengan la información para hacer cumplir los objetivos de los productos.
- Tengan los motivos para realmente hacer cumplir los objetivos de los productos.
- Sean llamados a rendir cuentas tanto por las cantidades de dinero que gastan como por sus resultados (qué tan bien produce su administración los productos y logra los resultados).

El presupuesto basado en el desempeño también tiene el objeto de influir en la forma en que los administradores consideran su papel en el proceso de presupuesto (y cómo administran). En forma completa, el presupuesto basado en el desempeño les da flexibilidad significativa para supervisar sus recursos, al tiempo que los responsabiliza por los resultados de los programas y les ofrece recompensa o penalización sobre la fuerza de esos resultados. Los métodos formales de recompensa incluyen mayor autoridad de transferencia, mayor autoridad en contratos, menor supervisión al presupuesto, ganancias compartidas, o una bonificación monetaria para miembros clave del personal. La promesa de recompensa o penalización se extiende también a las potenciales respuestas de la sociedad civil a administradores fuertes o débiles cuyo desempeño está ahora expuesto al escrutinio público. Estas opciones de recompensa y penalización se presentan para obligar a los administradores a hacer promesas sobre el desempeño en el presupuesto y para incentivarlos a cambiar de enfoque sobre la administración, adoptar nuevos métodos de prestar servicios y ser más eficientes y orientarse más a resultados. Esta clase de responsabilidad administrativa orientada a resultados demanda que los administradores:

- Fijen objetivos (de productos y eficiencia).
- Comprendan que el dinero se vincula a los objetivos.
- Sean llamados a rendir cuentas tanto por las cantidades de dinero que gastan como por su desempeño en términos de objetivos.

Progreso

Como se argumentó, el potencial del nuevo enfoque de responsabilidad ha llevado a muchos países a intentar adoptar presupuestos orientados a resultados, o basados en el desempeño en la última década. El progreso de Sudáfrica en el

logro de ese enfoque presupuestal es representativo de buenas prácticas en el mundo en desarrollo, con su mayor énfasis (mediante legislación como la Public Finance Management Act de 1999) en "productos al lado de planes de gastos" que proporciona "una base para evaluar el valor del dinero del gasto y su alineación con los objetivos del gobierno" (Tesoro Nacional, 2002, 2).[3] El progreso es evidente al examinar los cambios en la estructura del documento del presupuesto y la clase de relaciones de responsabilidad desarrolladas mediante esos cambios. Esta estructura ha pasado, de reflejar renglones tradicionales, a mostrar programas y subprogramas, y objetivos de desempeño. El progreso ha sido bastante gradual (en fases durante 5 años para 2003, cuando se efectuó esta evaluación), escogiendo el Tesoro Nacional adoptar un enfoque de reformas incrementales semejante al de Singapur (Jones, 1998; Schick, 1998).

Un punto de partida: el formato tradicional de renglones

Como en muchos países en desarrollo y desarrollados, el gobierno sudafricano tradicionalmente estructuraba sus presupuestos para presentar el dinero gastado, por renglones. El cuadro 2.1 es un ejemplo, en el que se muestran las apropiaciones del Departamento de Salud de la nación para 2001-2002.

El presupuesto por renglones afianza una responsabilidad orientada a procesos en el sector público, enfocando a los administradores en los insumos (tales como equipos) a los que se les asignan los fondos y en el proceso de desembolso. Este énfasis en el control se desarrolló en la primera parte del siglo en línea con teorías de gobierno burocrático y como respuesta a problemas de irregularidad financiera, como se explica en Mikesell (1995, 165):

> Los presupuestos tradicionales hacen énfasis en el control del uso de los fondos y no se han estructurado para facilitar las decisiones sobre asignación de recursos. El énfasis existe principalmente porque el presupuesto público surgió en un período en el que la preocupación era, pura y simplemente, la prevención del robo…. Los gobiernos modernos han superado esta etapa, pero todavía gran parte del presupuesto sigue esa vieja orientación.

Como lo ha mencionado Mikesell, aunque el enfoque de renglones facilita el control, también impide el desarrollo de una responsabilidad orientada a resulta-

3 En Banco Mundial (1998) se presentan las reformas en el marco de gastos a mediano plazo de Sudáfrica como una buena práctica. El Tesoro Nacional muestra, en la legislación cómo la Public Finance Management Act, que MTEF (el marco de gastos a mediano plazo) es parte de un movimiento general hacia una estructura de responsabilidad orientada a resultados en el proceso presupuestal.

Cuadro 2.1 *Presupuesto del Departamento de Salud sudafricano; apropiaciones principales para 2001-2002, por renglones (miles de rands)*

Partida de gasto	*Apropiación*
De personal	152.000
Administrativos	78.207
Inventarios	100.203
Equipos	18.395
Terrenos y edificios	16.200
Profesionales y servicios especiales	69.628
Pagos de transferencias	6.176.736
Total de gastos	6.611.369

Fuente: Adaptado del Tesoro Nacional, 2002.

dos, en la que son pertinentes las siguientes clases de preguntas: ¿Qué hace el gobierno con los fondos que recibe? ¿Cuáles son los objetivos de las intervenciones del gobierno? ¿Está cumpliendo sus objetivos el gobierno, o por lo menos acercándose a su cumplimiento? ¿Cuánto dinero está gastando el gobierno? ¿Está gastando más de lo necesario para cumplir sus objetivos? ¿Quién es responsable del comportamiento de gastos y de los resultados? Tales preguntas suministran cada vez más información sobre los nuevos conceptos de responsabilidad en el sector público. Las primeras tres se relacionan a la forma en que los fondos se convierten en servicios, lo que constituye un tema que el enfoque de renglones omite atender. Por ejemplo, es imposible para los ciudadanos observar qué cantidades de dinero gasta el gobierno en la prevención y el tratamiento del VIH/SIDA (un campo clave de la política nacional), o qué clases de nuevas instalaciones se están construyendo para facilitar la expansión de los servicios de salud. La cuarta y quinta preguntas se refieren a la eficiencia del gasto, y de nuevo el enfoque de renglones se queda corto al no proporcionar medios para evaluar cómo se gastan los fondos. La sexta se refiere al *quién* de una estructura de responsabilidad básica: ¿Quién es responsable de los gastos del Departamento de Salud? Una vez más, el presupuesto por renglones no ofrece información para facilitar la responsabilidad efectiva.

El presupuesto por programas: un avance

Un primer paso generalmente aceptado, más allá del presupuesto por renglones, comprende la identificación de quién gasta los fondos y en qué. El movimiento hacia el presupuesto por programas en los Estados Unidos reflejó ese primer

paso, como también lo hicieron los movimientos hacia los informes presupuestales en términos de agencias de gasto y programas de los años noventa, en países tales como Australia, Malasia y Singapur. El enfoque del presupuesto por programas fue (y es) la identificación de los objetivos de planeación y gastos, y se ve el presupuesto como una declaración de políticas, representando las actividades combinadas y dirigidas por objetivos de las muchas partes interdependientes de organizaciones públicas complejas. A través de él puede verse quién gasta los recursos públicos (el departamento o agencia al que se suministraron los fondos) y en qué está gastándolos (los programas a los que se asignan los recursos).

En la segunda mitad de la década de los años noventa, con la introducción de las reformas al MTEF, el gobierno sudafricano empezó a reestructurar su formato presupuestal para presentar los programas hacia los que los departamentos asignaban los fondos. El cuadro 2.2 ofrece un ejemplo de ese tipo de presentación de información a mediano plazo.

El presupuesto del cuadro 2.2 constituye una mejora sobre el presupuesto por renglones, en el sentido de que permite la identificación general de la forma en que el gobierno emplea sus fondos (en un período de mediano plazo). En el caso del Departamento de Salud de Sudáfrica, se identifican tres grandes programas: administración, salud estratégica y prestación de servicios de salud. Dentro de estos grandes programas se identifican varios subprogramas. En el programa de salud estratégica hay seis subprogramas (o áreas de proyectos/actividades) a través de los cuales el gobierno emplea los fondos en la prevención y el tratamiento del VIH/SIDA: VIH/SIDA (organizaciones no gubernamentales [ONG]), el Plan de Acción del Gobierno para el SIDA (ONG), el Consejo Nacional Sudafricano para el SIDA, la Subvención Condicional para VIH/SIDA, Amor y Vida, y la Iniciativa Sudafricana de Vacunación para el SIDA. En esta estructura de presupuesto, la cantidad gastada en la prevención y erradicación del VIH/SIDA como porcentaje del total del presupuesto de salud (a efectos de evaluar la importancia del área de políticas) es del 5%. Este cálculo sería imposible de realizar en el presupuesto por renglones y ciertamente mejora la responsabilidad presupuestal. En el programa de prestación de servicios de salud, pueden identificarse tres proyectos más específicos: prevención y control de enfermedades, servicios hospitalarios y servicios no personales de salud. Las actividades específicas dentro de cada programa permiten aun mayor conocimiento sobre lo que hace el departamento con su asignación; por ejemplo, en servicios hospitalarios, el departamento (entre otras cosas) construye hospitales en Durban y Pretoria.

Esta clase de presupuesto demuestra un progreso significativo hacia el logro de responsabilidad orientada a resultados en el sector público (el objetivo que impulsa muchas de las reformas del sector público), y sugiere que el departa-

mento ha conceptualizado sus operaciones en términos de lo que hace, en lugar de qué insumos utiliza (como se reflejaría en el presupuesto por renglones). Esta clase de conceptualización forma la base para vincular las apropiaciones con el desempeño en los programas, proyectos y actividades. El presupuesto muestra, por ejemplo, que se asignaron 50 millones de rands para la construcción del Hospital Académico de Pretoria en 2001 y 2002. Esto permite a los representantes políticos y a la ciudadanía preguntarse, por ejemplo: "¿Qué se está haciendo en el sitio de construcción con ese dinero durante ese año?". Para responder la

Cuadro 2.2 *Presupuesto del Departamento de Salud sudafricano para 2001-2002: estimados por programas (miles de rands)*

Programas/ subprogramas	*Apropiación revisada 2001-2002*	*Apropiación estimada 2002-2003*	*Apropiación estimada 2003-2004*
Administración	–	–	–
Análisis de políticas	–	–	–
Salud estratégica	853.426	996.765	1.113.827
Sistemas distritales de salud			
Asistencia financiera a ONG	–	–	–
Control y evaluación de la salud			
Consejo de Investigación Médica	127.221	145.498	152.270
Fondo de Sistemas de Salud	2.000	2.000	2.000
Instituto Sudafricano de Investigación Médica	287	287	287
Salud materno-infantil y femenina			
Nutrición para escuelas de primaria	582.411	582.411	582.411
Reducción de la pobreza	10.000	12.000	15.000
Productores sudafricanos de vacunas	*4.052*	–	–
Asistencia financiera a ONG	100	310	350
Asuntos sobre regulación de medicamentos			
Consejo de Control de medicamentos	–	–	–
Salud mental y abuso de sustancias nocivas			
Asistencia financiera a ONG	1.000	1.377	1.410
VIH/SIDA y tuberculosis			
Asociación Sudafricana de Tuberculosis	25	–	–
VIH/SIDA (ONG)	12.190	50.500	43.250
Plan de Acción del Gobierno para el SIDA (GAAP) (ONG)	22.357	–	–
Consejo Nacional Sudafricano para el SIDA	10.000	10.000	15.000
Subvención Condicional para VIH/SIDA	54.198	157.209	266.576
Amor y Vida	25.000	25.000	25.000
Tuberculosis. Asistencia financiera a ONG	–	2.500	2.600
Iniciativa Sudafricana de Vacunación para el SIDA	–	5.000	5.000
Esquemas médicos			
Consejo de esquemas médicos	2.585	2.673	2.673

(Continúa en la página siguiente)

Cuadro 2.2 *Presupuesto del Departamento de Salud sudafricano para 2001-2002: estimados por programas (miles de rands) (continuación)*

Programas/ subprogramas	*Apropiación revisada 2001-2002*	*Apropiación estimada 2002-2003*	*Apropiación estimada 2003-2004*
Prestación de servicios de salud	5.370.528	5.708.318	6.019.155
Prevención y control de enfermedades			
Consejo para los ciegos	350	400	400
Servicios nacionales de laboratorios para la salud	260	394	407
Medicina legal	10.000	35.000	52.000
Servicios hospitalarios			
Rehabilitación hospitalaria	500.000	520.000	543.400
Construcción de hospitales Hospital Académico de Durban	103.800	-	-
Construcción de hospitales Hospital de Umtata	-	-	-
Construcción de hospitales Hospital Académico de Pretoria	50.000	70.000	90.000
Servicios nacionales de salud de nivel terciario	3.459.594	3.666.842	3.892.849
Capacitación y desarrollo de profesionales de la salud	1.234.090	1.279.248	1.299.475
Subvención para mejoramiento de la administración hospitalaria	-	124.000	130.000
Servicios no personales de salud			
Comisionado de compensaciones	11.434	11.434	9.624
Salud ambiental (ONG)	-	-	-
Promoción de la salud (ONG)	1.000	1.000	1.000
Total	**6.223.954**	**6.705.083**	**7.132.982**

Fuente: Adaptado del Tesoro Nacional, 2002.
— Denota no disponibilidad.

pregunta se cuenta con la elaboración de un acuerdo de responsabilidad basada en el desempeño y los rudimentos de un sistema de incentivos basado en resultados, y no en gestión de procesos e insumos (como ha sucedido tradicionalmente con el presupuesto por renglones).

Agregar un enfoque de resultados/desempeño: mayor avance

Siguiendo el ejemplo de países tales como Australia y la progresión general hacia una forma de responsabilidad orientada a resultados y basada en el desempeño, el Tesoro Nacional sudafricano adicionó recientemente un tercer tipo de cuadro a sus Estimados del Gasto Nacional, indicando los productos, indicadores y objetivos clave relacionados con cada área de programas. En 2001 y 2002, se

exigió a los departamentos identificar "objetivos de prestación de servicios en las principales áreas de productos" (Tesoro Nacional, 2002, 1). Éste es un paso importante hacia el cumplimiento del requisito, en términos de la Public Finance Management Act (1 de 1999), de que se sometan al Parlamento los objetivos mesurables de los principales programas de gasto (Tesoro Nacional, 2002, 38). Las medidas de desempeño deberían estar formalizadas para el presupuesto de 2003 y se presentan como cuadro separado en los Estimados del Gasto Nacional de 2001-2002, para mostrar el progreso de la reforma. El cuadro 2.3 presenta los productos, indicadores y objetivos relativos al programa de salud estratégica.

Algunos gobiernos (incluidos los de Malasia y de la mayor parte de los estados de EUA) están en el punto de desarrollo sugerido en el cuadro 2.3: intentar introducir objetivos mesurables que puedan utilizarse para enfocar el comportamiento administrativo y político a los resultados de los programas, subprogramas y actividades ya identificados. En estos casos (como en el cuadro), es evidente que se apela a que los funcionarios piensen más que en sólo la clase de programas a los que se les asignan fondos; se les llama a conceptuar la clase de desempeño que deben lograr esos programas.

En la identificación de productos, medidas de productos, o indicadores y objetivos asociados con lo que el Tesoro sudafricano llama *subprogramas*, los administradores están empezando a proporcionar más información que facilite la responsabilidad orientada a resultados. Por ejemplo, como parte de la iniciativa de prevención del VIH/SIDA, el gobierno ha identificado el número de preservativos distribuidos como indicador importante del desempeño y se ha comprometido a suministrar 472 millones anualmente a los ciudadanos para 2004-2005. Cuando se exponen tales compromisos a la evaluación y al forzoso cumplimiento, constituyen niveladores efectivos para el desarrollo de incentivos orientados a resultados y mecanismos de responsabilidad en el sector público. El cuadro 2.3 suministra así detalles del presupuesto que contribuyen adicionalmente al progreso de la reforma hacia la responsabilidad orientada a resultados o basada en el desempeño. El progreso es marcado cuando se considera la mayor información del cuadro 2.3 con relación a la del cuadro 2.1 (y así a la de los presupuestos tradicionales por renglones).

Problemas

Los gobiernos alrededor del mundo típicamente encuentran que sus reformas se encuentran en algún punto de la línea que va desde los presupuestos convencionales por renglones a los presupuestos por programas, a los presupuestos que incluyen información sobre desempeño. El progreso de la reforma presupuestal

sudafricana, como lo evidencian los cambios (o adiciones) en las publicaciones presupuestales (tales como los Estimados del Gasto Nacional), ha avanzado hasta un punto en el que el gobierno cuenta ahora con los tres tipos de presupuesto: por renglones, por programas y orientado al desempeño (Tesoro Nacional, 2002). Esta posición se asemeja a la de muchos estados de los EUA y de países como Malasia, donde existen juntos los enfoques presupuestales tradicionales y los nuevos (OPPAGA, 1997; Xavier, 1998). Sin embargo, existen todavía problemas en tales situaciones que limitan el potencial de esos sistemas mixtos de presupuesto para efectuar el logro de un verdadero sistema de responsabilidades basadas en el desempeño.

Existen tres áreas principales en las que las reformas, según se adoptan generalmente en Sudáfrica y otros entornos semejantes, son todavía problemáticas:

1. Los presupuestos no ofrecen todavía un vínculo claro entre el desempeño y la asignación, limitando cualquier conexión de responsabilidad orientada a resultados en los presupuestos.
2. Las medidas de desempeño son especialmente problemáticas y no constituyen una base efectiva para la identificación, la medida y la gestión de los resultados.
3. Los presupuestos todavía omiten identificar a los responsables del desempeño y del uso de los recursos, dificultando saber quiénes son los responsables.

¿Cuál es la base de la responsabilidad? La conexión fondos/resultados

En el centro del enfoque de la responsabilidad orientada a resultados se encuentran los supuestos de que los administradores entienden que los fondos se vinculan a los objetivos, que los representantes políticos cuentan con la información para fijar objetivos de productos y que tienen incentivos para realmente hacer cumplir el logro de los objetivos de productos (siendo responsables de los resultados vinculados). Ninguno de estos tres importantes requisitos se cumple cuando los presupuestos omiten conectar efectivamente los fondos con los resultados, como sucede en Sudáfrica y en muchos otros ejemplos de reforma de presupuesto basado en el desempeño. En situaciones en que la parte de desempeño del presupuesto se mantiene separada de la parte monetaria (como en Sudáfrica, donde las cantidades de asignación se incluyen en la presentación de presupuesto por renglones del cuadro 2.1 y el resumen de los estimados por programa en el cuadro 2.2, pero no en el 2.3, el cuadro de productos, indicadores y objetivos), ni los representantes políticos ni los administradores reciben un mensaje claro para conectar resultados y asignaciones. Este problema empeora con el hecho de que los programas identificados en el resumen de transferencias

Cuadro 2.3 *Productos, indicadores y objetivos clave relativos a las asignaciones para salud estratégica en Sudáfrica*

Programas de salud estratégica

Subprograma	*Producto*	*Medida de producto/indicador*	*Objetivo*
Sistemas distritales de salud	Mejor calidad en el acceso a los servicios primarios de salud	Proporción de instalaciones de servicios primarios de salud que ofrecen el paquete completo de servicios esenciales	Implementación total para 2003-2004
	Clínicas y centros de salud comunitaria totalmente funcionales	Número de instalaciones existentes y nuevas que tienen agua, higiene, electricidad y vías.	Todas las instalaciones con servicios para 2003-2004
	Regulación mediante acuerdos de servicio de la prestación de servicios primarios de salud de gobiernos locales	Número de municipios que ofrecen servicios integrales de salud y que cuentan con acuerdos de servicios con las provincias	Firma de acuerdos de servicio para septiembre de 2002
Control y evaluación de la salud	Implementación completa del sistema de información de salud distrital	Proporción de los distritos que implementan el sistema de información de salud	100% para 2004-2005
Salud materno-infantil y femenina	Mejor cobertura de vacunación	Número de casos de sarampión nativo	Eliminación del sarampión nativo
		Cobertura de vacunación de infantes de 1 año de edad	Cobertura del 90% de infantes de 1 año de edad para 2004 (mínimo 80% en cada provincia)

(Continúa en la página siguiente)

Cuadro 2.3 *Productos, indicadores y objetivos clave relativos a las asignaciones para salud estratégica en Sudáfrica (Continuación)*

Programas de salud estratégica			
Subprograma	*Producto*	*Medida de producto/indicador*	*Objetivo*
		Escuelas visitadas para vacunación escolar de rutina	Cobertura del 90% para 2004
	Mejor salud infantil	Provincias que implementan el Plan de Acción Nacional para Niños y la Estrategia Integrada de Gestión de Enfermedades de la Niñez	Implementación en las nueve provincias
		Predominio de agotamiento e impedimentos al desarrollo en los niños y falta de peso para su edad de niños menores de 6 años de edad	Reducción del predominio de agotamiento de 2,6% a 1%; de impedimentos al desarrollo de 23% a 15% y de falta de peso en los niños de 9% a 5% para 2004
	Mejor salud de jóvenes y adolescentes	Lineamientos publicados y distribuidos sobre salud para jóvenes y adolescentes	Lineamientos implementados en todas las provincias
		Índice de embarazos de adolescentes	Reducir los embarazos en adolescentes
		Tasas de abuso de sustancias nocivas en adolescentes	Reducir el abuso de sustancias nocivas en adolescentes

(Continúa en la página siguiente)

Cuadro 2.3 *Productos, indicadores y objetivos clave relativos a las asignaciones para salud estratégica en Sudáfrica (Continuación)*

Programas de salud estratégica			
Subprograma	*Producto*	*Medida de producto/indicador*	*Objetivo*
	Mejor salud femenina y menor mortalidad materna	Número de distritos que han implementado el programa nacional de percepción de cáncer cervical y de seno, y de tamizado (*screening*)	Implementación del programa en todos los distritos para 2004
		Número de clínicas que han implementado protocolos clínicos prenatales	Implementación de los protocolos clínicos prenatales en todas las instalaciones para 2004
		Número de distritos con planes intersectoriales para combatir las causas de la pobreza y la nutrición deficiente	Todos los distritos deben implementar acción intersectorial
		Legislación para asegurar la fortificación en la alimentación	Legislación en vigor para 2002
VIH/SIDA y tuberculosis	Mejores estrategias de atención a la epidemia de VIH/SIDA	Incidencia de VIH	Nivelación de epidemia con baja en número de infectados menores de 20 años
		Casos de infecciones transmitidas sexualmente tratados en los sectores público y privado	Tratamiento efectivo del 50% de los casos para 2001
		Preservativos distribuidos	472 millones anualmente para 2004-2005

(Continúa en la página siguiente)

Cuadro 2.3 *Productos, indicadores y objetivos clave relativos a las asignaciones para salud estratégica en Sudáfrica (Continuación)*

Programas de salud estratégica			
Subprograma	*Producto*	*Medida de producto/indicador*	*Objetivo*
		Desarrollo de paquetes de atención económica y apoyo a personas infectadas y afectadas	Paquetes disponibles en la nación
	Fortalecimiento del programa de tuberculosis	Tasa de curaciones	85% en nuevos casos de manchas positivos
		Tasa de conversión de manchas (citológica) (cambio en el *test* del esputo de positivo a negativo)	Logro de tasa de conversión de manchas de al menos 85% en casos nuevos para diciembre de 2003
		Expansión del programa de cursos breves sobre tratamiento de observación directa	Cursos breves en todos los distritos
		Baja porcentual en la tuberculosis resistente a drogas múltiples	Reducción de la tuberculosis resistente a drogas múltiples a menos de 1% en todos los casos nuevos
Política y planeación farmacéutica	Listas de drogas esenciales y lineamientos estándar de tratamiento para todos los niveles de prestación de servicios de salud	Compleción de la lista de drogas esenciales para servicios primarios de salud	Diciembre de 2002

Fuente: Adaptado de Tesoro Nacional, 2002.

y subsidios por programa no concuerdan con los programas identificados en el cuadro de productos, indicadores y objetivos clave, limitando la capacidad de emparejar objetivos de desempeño con asignaciones. A continuación se presentan algunos ejemplos de los presupuestos del Departamento de Salud sudafricano:

- Asuntos reguladores de medicamentos se relaciona como programa en el resumen de los estimados, pero no en el cuadro de productos, indicadores y objetivos clave.
- Sistemas distritales de salud tiene cero asignaciones, pero se identifican productos específicos para ellos.[4]
- Políticas y planeación farmacéutica se relaciona como subprograma en el cuadro de productos, indicadores y objetivos, pero no tiene asignación en el cuadro de asignaciones por programas.

La conexión deficiente entre asignaciones reales y objetivos de desempeño, en los llamados presupuestos basados en el desempeño, es evidente también en Malasia. El gobierno tiene varios documentos de presupuesto; el de las apropiaciones principales presenta datos limitados sobre desempeño y el Programme and Performance Budget Estimates Book (Libro de Estimados Presupuestales por Programas y Desempeño, que se presenta por separado) se utiliza como fuente de información sobre los programas y actividades de ministerios, departamentos y organismos estatutarios del gobierno federal para cada año presupuestal. "Los parlamentarios son los usuarios principales del libro, reuniendo información y explicaciones de todos los programas y actividades mayores realizados por los ministerios, departamentos y organismos estatutarios que reciben asignaciones para gastos operativos del gobierno federal. Este libro es un documento de soporte al Federal Budget Book (Libro del Presupuesto Federal) que anualmente se presenta en octubre al Parlamento" (Tesoro de Malasia, 2002, 1).

Separar los detalles de financiación de las medidas de desempeño tiene el efecto de restarle importancia a los resultados, pues los administradores ven entonces el énfasis en resultados como un agregado en lugar de como el foco central del presupuesto. En tales situaciones es probable que los administradores y los representantes políticos continúen centrándose en las asignaciones, en lugar de en el desempeño, en especial cuando sus sistemas contables internos

4 Los productos identificados incluyen mejor equidad en el acceso a servicios primarios de salud, clínicas y centros de salud comunitaria totalmente funcionales, y regulación de la prestación de servicios primarios de salud de gobiernos locales por acuerdos de servicio.

son más conducentes a los renglones que al presupuesto basado en el desempeño, como sucede usualmente, o cuando los agentes de auditoría y préstamos internos y externos continúan concentrándose en los asuntos de control de gastos en vez de en el desempeño. Separar la cuestión de lo bien que se gasta el dinero de la de cómo se gasta niega también el desarrollo de incentivos de administración necesarios para una estructura de responsabilidad orientada a resultados. El presupuesto no muestra cuánto dinero se asigna al logro de productos individuales, haciendo difícil responsabilizar a los representantes políticos o administradores, y limitando cualquier tipo de incentivos orientados a resultados asociados con el comportamiento de las asignaciones. Así sucede con el VIH/SIDA y la tuberculosis, en las que los fondos se asignan a varios programas en el resumen del cuadro de estimados y se identifican objetivos específicos en el cuadro sobre productos, indicadores y objetivos, pero no se hace referencia a vincular programas individuales (y agencias responsables) con objetivos individuales.

Una última consecuencia de introducir información de resultados en forma separada de las asignaciones actuales es el afianzamiento de una cultura de especialización y separación que es común en los gobiernos (en la cual los planeadores, expertos en desarrollo y evaluadores con mentalidad de desempeño realizan ciertas tareas y los contadores y personal del presupuesto realizan otras, sin comunicación alguna entre ellos). Se ha llegado a saber que esta clase de cultura limita el papel de los planeadores en las reformas de planeación y presupuesto de los gobiernos locales (Andrews, 2002) y de los expertos en desarrollo en reformas de tipo MTEF en África.[5] Cuando los objetivos de desempeño no se conectan directamente a las asignaciones en el documento y el proceso del presupuesto, el personal que trabaja en las asignaciones monetarias carece de motivos para vincularse al personal que trabaja en los temas de gestión del desempeño.

¿Cuál es la base de la responsabilidad? Problemas con la identificación de resultados

Aun donde las medidas de desempeño puedan relacionarse con proyectos reales en el caso sudafricano, existe la cuestión de si los resultados identificados pueden realmente estimular una responsabilidad orientada a resultados en el gobierno. Wang (2000, 109) afirma que "La medida del desempeño depende del desarrollo de objetivos organizativos claros y consistentes". Su comentario goza

5 Frecuentemente se discute el último punto en la comunidad de desarrollo, que promueve tales reformas. Donde se desarrollan y publican MTEF en forma separada del presupuesto anual, suelen tener muy poco significado y el lado de desarrollo del proceso se mantiene separado en forma distinta del lado de la contabilidad, los informes y el control.

de acuerdo universal, con el sentimiento general de que la responsabilidad orientada a resultados exige la identificación de resultados que sean pertinentes, claros y mesurables. En muchos casos (incluido el de Sudáfrica), los resultados identificados no cumplen estos criterios: no se consideran los resultados, se confunden los productos con los insumos y los objetivos carecen de valor en el mundo real, se detallan deficientemente y están desconectados de las actividades y proyectos requeridos para lograrlos.

La primera observación que hay que hacer sobre el cuadro 2.3 es que no hay resultados. Como se muestra en el gráfico 2.1 (la cadena de resultados, conectando programas y proyectos con productos y resultados), los resultados son objetivos de políticas que aparecen usualmente en manifiestos y reflejan objetivos políticos. Éstos son los objetivos pertinentes para crear responsabilidad política orientada a resultados (cuando se relacionan a manifiestos de elección que adoptan los políticos). Si no se incluyen dichos objetivos en alguna parte del presupuesto, será imposible responsabilizar a los representantes políticos, ya sean miembros del ejecutivo en un sistema parlamentario (por ejemplo, el ministro de Salud en Sudáfrica) o el gabinete en un sistema presidencial.

La segunda observación sobre el cuadro 2.3 es que los productos identificados son muy a menudo cuestionables. Aunque se comprende que la definición de producto es variable en sí misma, parece como si muchos de los productos identificados en el cuadro son, de hecho, insumos en el proceso de producción. Estos productos parecen estar identificados tecnocráticamente, relacionándose con la implementación de los sistemas o con el desarrollo de los lineamientos. Pueden parecer productos de un proceso burocrático, pero no tienen tal significado en un entorno de servicios más general (donde son insumos del proceso de producción). Tales objetivos no sólo están definidos con deficiencia, sino que también son impertinentes socialmente y omiten enfocar a los administradores en la producción externa de servicios y el desempeño dentro de tal contexto. Tales objetivos problemáticos incluyen los siguientes:

- En el subprograma de control y evaluación de la salud, el producto identificado como "implementación total de sistemas distritales de información en salud", que se relaciona más con un insumo de un proceso reproducción que con un producto del mismo. Un producto de dicha implementación incluiría mejor acceso a la información o la capacidad de evaluar y controlar la prestación de servicios de salud distritales, no simplemente la implementación de un sistema.
- En el subprograma de salud materno-infantil y femenina, la medida de producto o indicador identificada es "lineamientos publicados y distribuidos

para la salud de jóvenes y adolescentes". Una vez más, hay insumos de un proceso de producción y no productos. La medida omite capturar la esencia de las responsabilidades en salud de jóvenes y adolescentes, y no puede esperarse que mejore la responsabilidad para lograr mejor salud en jóvenes y adolescentes.

- En el subprograma de salud materno-infantil y femenina, el producto "mejor salud femenina y menor mortalidad maternal" se asocia con cuatro indicadores: número de distritos que han implementado el programa nacional de percepción de cáncer cervical y de seno y tamizado, número de clínicas que han implementado protocolos clínicos prenatales, número de distritos con planes intersectoriales para combatir las causas de la pobreza y la nutrición deficiente, y legislación para asegurar la fortificación de la alimentación. Implementar programas y protocolos y planes de desarrollo y legislación no son productos que muestren mejor salud femenina y menor mortalidad. De hecho, la literatura muestra que darles a los administradores tales objetivos procedimentales puede desviar su enfoque de la prestación real del servicio.[6]

La tercera observación que puede hacerse sobre los objetivos de desempeño es que en general carecen de la clase de detalle que los hace mesurables y evaluables. Los productos, medidas y objetivos típicamente no relacionan medida, cantidad, localización, fecha, costo por unidad o medida de calidad real aplicable a la evaluación. El producto "mejor salud infantil" se asocia con una medida de producto y objetivo detallados apropiadamente, el "predominio de agotamiento e impedimentos al desarrollo en los niños, y la falta de peso para su edad en los niños menores de 6 años", y "reducir el predominio de agotamiento de 2,6% a 1%, de impedimentos para el desarrollo de 23% a 15% y los niños con falta de peso de 9% a 5% para 2004". Otras medidas omiten cumplir esta clase de estándar. Un ejemplo se relaciona con el producto "mejor salud de jóvenes y adolescentes", que se asocia con dos medidas: "índice de embarazos en adolescentes" y "tasa de abuso de sustancias nocivas en adolescentes". Los objetivos aplicables son "reducir los embarazos en adolescentes" y "reducir el abuso de sustancias". Estas medidas de producto e indicadores carecen del detalle necesario para darles significado o hacerlas vehículos efectivos para crear perfiles de responsabilidad orientados a resultados. Preguntas que podrían hacer los administradores cuan-

6 Andrews (2002) encuentra, en un estudio de gobiernos locales sudafricanos, que muchos municipios se adhirieron al requisito legal para desarrollar planes locales sin desarrollar planes significativos o utilizar dichos planes para manejar sus presupuestos (la dirección deseada del desarrollo de planes). En tales casos, el objetivo de desempeño incorrecto (crear planes) tuvo la consecuencia no deseada de enfocar a los administradores en la tarea de desarrollar planes en lugar de prestar servicios.

do se les evalúa por los objetivos, según se expresaron, incluyen las siguientes: ¿En qué grupos de población se intentaba disminuir la tasa de embarazos de adolescentes? ¿En cuánto se deseaba disminuir? ¿Para cuándo se deseaba que disminuyera? Las tasas de abuso de sustancias nocivas decayeron para algunas sustancias y no para otras, pero el objetivo era general, ¿o no lo era?

Un último problema con la mayor parte de los productos, indicadores y objetivos en el presupuesto del Departamento de Salud es que no se vinculan en forma significativa con ninguna clase de actividad o proyecto (punto similar al discutido antes, relacionado con la desconexión fondos-resultados). En varios casos los productos, indicadores y objetivos parecen totalmente inconexos, quedando uno con el interrogante de qué es lo que desea el departamento exactamente (y de hecho qué está haciendo). En otros casos los productos identificados aparecen como genéricos y no parecen tener relación con lo que hace el departamento, sugiriendo que los administradores no han desarrollado medidas únicas y pertinentes y objetivos en los que se están enfocando de hecho. En estos casos cabe preguntarse qué significado tienen las medidas de desempeño, aun internamente, y cuestionar el potencial de tales medidas para enfocar los administradores a los resultados, así:

- Bajo el rubro de VIH/SIDA y tuberculosis, un indicador es "casos de infecciones transmitidas sexualmente tratados efectivamente en los sectores público y privado", siendo uno de los objetivos el 50% de los casos tratados efectivamente para 2001. ¿Qué se quiere decir con "casos de infecciones transmitidas sexualmente" y con "tratamiento efectivo"? Una medida más aplicada expresaría qué clase de infecciones constituyen el objetivo y con qué clases de tratamientos.
- Bajo el rubro de VIH/SIDA y tuberculosis, un producto es "mejores estrategias para tratar la epidemia de VIH/SIDA", un indicador es "incidencia de VIH" y un objetivo es "nivelar la epidemia con una baja en el número de infectados menores de 20 años de edad". El gran problema es que la incidencia de VIH no se asocia necesariamente con buenos servicios médicos. Es posible que pueda nivelarse la epidemia (con una baja en los casos positivos de VIH), debido a muertes en casos en los que la epidemia se reportara primero en años anteriores.
- Cuando las medidas son vagas, tecnocráticas y no se relacionan con los resultados, tienen potencial limitado para estimular una responsabilidad orientada a resultados. Esto sucede porque no crean un resultado final orientado a resultados pertinente a las actividades y la misión de la organización, que pueda medirse, y que pueda hacerse cumplir. Los administradores no tienen motivo para producir resultados porque los resultados identificados son débiles, a menudo sin relación con las actividades y detallados en forma

deficiente. "Medidas de desempeño" tales como éstas "producen información que confunde, y no que apoya, a quienes toman las decisiones y al público" (Wang, 2000, 103).

¿Quién es responsable?

El tercer campo en que la situación sudafricana sufre por debilidad (común también en otros casos) es en el lado de las relaciones de la responsabilidad basada en el desempeño. Aun si se conectan los fondos con el desempeño y las medidas de éste son de estándares altos, es necesario todavía saber quién responde por el desempeño (y quién lo responsabilizará y cómo), antes de que pueda decirse que existe un sistema de responsabilidad basado en el desempeño.

El gobierno sudafricano hasta ahora ha fracasado en mostrar esta clase de detalles en sus presupuestos. Por ejemplo, bajo el encabezamiento de VIH/Tuberculosis, se identifica a los siguientes como receptores de fondos: la Asociación Sudafricana de Tuberculosis y VIH/SIDA (ONG), el Plan de Acción del Gobierno para el SIDA (GAAP) (ONG), la Subvención Condicional para el VIH/SIDA, Amor y Vida, Tuberculosis-Asistencia financiera a ONG y la Iniciativa Sudafricana de Vacunación para el SIDA. Entre los objetivos de productos identificados están los siguientes: "Nivelación de epidemia (de VIH) con caída en número de infectados menores de 20 años", "Tratamiento efectivo del 50% de los casos (de enfermedades transmitidas sexualmente) para 2001" y "472 millones (de preservativos distribuidos) anualmente para 2004-2005". Al intentar conectar los proyectos individuales y centros de costos con los objetivos, el público queda preguntándose "¿quién es responsable de cuáles objetivos?" y "si uno de los objetivos no se cumple, ¿qué administrador de proyectos es responsable?". Estos interrogantes muestran que el presupuesto efectivamente omite crear un resultado final organizativo porque no identifica quién es responsable de generar resultados en diferentes puntos en la organización, o en el proceso público de producción.

La falla del presupuesto en identificar o afirmar relaciones de responsabilidad en países como Sudáfrica es curiosa, porque dichos países con mucha frecuencia tienen políticas de servicio civil que exigen que los directores (y otros designados principales) sean empleados con base en contratos por desempeño. Las reformas del servicio civil nacional se enfocan a un objetivo parecido al de las reformas presupuestales: "Formar una cultura del desempeño en el servicio civil, empezando desde los niveles administrativos principales" (Fraser-Moleketi, 2000). Además, las reformas del servicio civil han exigido (desde 2000) que "todos los administradores firmen contratos por desempeño alineados a una estructura alineada de compensaciones" (Fraser-Moleketi, 2000). Sin embargo, al

parecer los contratos por desempeño del servicio civil y las estructuras no se relacionan con los ejercicios presupuestales basados en el desempeño, no existe referencia a ellos en los Estimados del Gasto Nacional y no aparece identificación dentro del presupuesto de dichos contratos. En adición, los Estimados del Gasto Nacional no ofrecen guía en cuanto a quién medirá el desempeño y hará cumplir los objetivos (o qué mecanismos se utilizarán para ello). Tampoco existe el vínculo a la responsabilidad política por el desempeño (y no se han desarrollado objetivos de resultados).

En el presupuesto no se identifica a nadie como responsable por los resultados y tampoco a quien tenga el papel de responsabilizar a los agentes. Estos factores imposibilitan responsabilizar a alguien por los resultados.

Puntos para proceder

El ejemplo de la reciente reforma presupuestal en Sudáfrica muestra que –aun con un progreso positivo en las reformas– un gobierno de buenas prácticas puede todavía encontrar problemas en el movimiento hacia el desarrollo de objetivos principales orientados a resultados e interpretaciones sobre la responsabilidad en sus presupuestos. Aunque el proceso de presupuesto ha cambiado en forma significativa en los últimos cinco años, es todavía improbable que proporcione una base para la responsabilidad basada en el desempeño en el sector público. ¿Cuáles son los pasos siguientes para un país como Sudáfrica y los indicadores para países que están por detrás de Sudáfrica en las reformas de presupuestos basados en el desempeño?

El propósito de reformas como las de Sudáfrica es cambiar las interpretaciones institucionales que influyen en la naturaleza de la responsabilidad del sector público. En palabras del ministro sudafricano de Servicios Públicos y Administración, tales reformas tienen el propósito de "formar una cultura de desempeño" (Fraser-Moleketi, 2000) o por lo menos introducir incentivos que enfoquen los individuos al desempeño en el sector público.[7] Para continuar con las reformas y estimular el desarrollo de dicha cultura basada en el desempeño o de incentivos basados en el mismo, los reformadores del presupuesto deben pensar en los siguientes puntos para el progreso:

---

7 Los argumentos culturales y de incentivos se reflejan en toda la literatura institucionalista (*ver* Poterba, 1996, 28 y Andrews, 2002). En primera instancia, las reglas con orientación a resultados (tales como el requisito de que los jefes de departamentos fijen objetivos) constituyen una marca de comparación y estructura para las deliberaciones presupuestales, un enfoque de objetivos que produce ciertos tipos de comportamiento (fijar objetivos por

- Presupuestos orientados al desempeño de corriente dominante, vinculando asignaciones a requisitos de resultados.
- Al desarrollar criterios de desempeño, asegurar la pertinencia, la legibilidad y el realismo.
- Clarificar las relaciones de responsabilidad creando objetivos principales orientados a resultados.
- Hacer que las relaciones de responsabilidad se puedan cumplir creando instituciones apropiadas.

Estos cuatro puntos se tuvieron en cuenta al desarrollar el cuadro 2.4, una estructura de presupuesto propuesta que vincula las asignaciones fiscales a objetivos de desempeño mesurables claramente definidos a nivel de proyectos, programas y departamentos e identifica a los responsables por los productos (los administradores) y por los resultados (los representantes políticos), todo en un solo documento.

Presupuestos orientados al desempeño de corriente dominante, vinculando asignaciones a requisitos de resultados

El primer problema identificado en el presupuesto de Sudáfrica, según se presentó en 2002 (y con los presupuestos de países como Malasia y Singapur), es que el elemento del desempeño está separado de la parte de las asignaciones reales del presupuesto. Es difícil evaluar la cantidad de fondos asignada a la producción de los diversos productos. Esto se corrige en el cuadro 2.4, que presenta conexiones claras entre asignaciones presupuestales, departamentos, programas, subprogramas y proyectos/actividades en los que se van a emplear las asignaciones, y los objetivos de productos asociados con cada entidad en el proceso público de producción. Las entidades de gastos identificadas son las

---

resultados) apropiado culturalmente y otros (por ejemplo, una pura concentración en el control) inapropiados culturalmente. Kaul (1997, 15) comenta sobre esta clase de cambio en el contexto de Malasia, así: "El interés por la calidad y la mayor identificación con las preocupaciones del público son aspectos importantes de la nueva cultura. Esto hace que aparezca la posibilidad de que un nuevo sistema de valores en el servicio público esté surgiendo en el cual la calidad, como la rectitud, más tradicionalmente, se toma en su sentido moral tanto como en el sentido regulatorio". En segunda instancia, reglas con orientación a resultados que vinculan el desempeño a las asignaciones o compensaciones futuras ofrecen la promesa de consecuencias asociadas con cierto comportamiento (menor compensación por desempeño inferior), creando incentivos para un comportamiento específico (un mayor enfoque en el desempeño).

directamente responsables por los productos.[8] Las identidades de instituciones y productos se distribuyen en forma conducente a la administración del desempeño en estructuras jerárquicas (como las organizaciones públicas), con áreas de proyectos o actividades identificadas como responsables de la producción de productos específicos (tales como el proyecto de distribución de preservativos) y ligadas a subprogramas, en los que los funcionarios son responsables de supervisar la producción de los productos en áreas relacionadas de proyectos a actividades (tales como prevención de VIH/SIDA) y luego a programas en los que los funcionarios supervisan los subprogramas relacionados (tales como los programas de salud estratégica) y, finalmente, al departamento, donde el jefe es responsable de supervisar el desempeño en todos los programas (como en el Departamento de Salud).

El cuadro 2.4 traslada a la corriente dominante una responsabilidad del tipo por desempeño, ligando las asignaciones presupuestales directamente con requisitos de resultados. Esta clase de enfoque refleja la forma en que países como Australia insertan los requisitos de desempeño en sus presupuestos estándar, fomentando la comprensión de que los resultados y las finanzas están ligados y que los resultados deben considerarse en forma tan central en el proceso de gestión como el control básico de los desembolsos. Considérese, por ejemplo, un segmento del presupuesto de salud en Australia (que se presenta en el cuadro 2.5).

La pequeña sección del presupuesto australiano muestra exactamente qué fondos de programas van al Departamento de Salud y Envejecimiento en un período de mediano plazo. Entonces se ligan las asignaciones a una explicación del programa que, si se lee cuidadosamente, señala los requisitos de productos en forma bastante directa (por ejemplo, construir nuevas instalaciones). Además, las asignaciones actuales se conectan, por medio de los objetivos de producción, con resultados sociales generales, mejorando la legitimidad de estos requisitos políticos de desempeño. En este caso, como la idea visualizada en el cuadro 2.4, los pasos para asignar fondos, fijar objetivos, evaluarlos y recompensar o penalizar a los administradores en la jerarquía de producción, se unifican sólo en proceso de presupuesto (en lugar de dos procesos dispares, uno para

8 Esto supera el problema de identificar subprogramas y proyectos por parte de los agentes que gastan los fondos, pero que no son necesariamente responsables por los productos. En lugar de decir que los fondos van al Plan de Acción del Gobierno para el SIDA (GAAP) (ONG), a la Subvención Condicional para el VIH/SIDA, a Amor y Vida, a Tuberculosis-Asistencia financiera a ONG y a la Iniciativa Sudafricana de Vacunación para el SIDA, el enfoque actual favorece la presentación de cómo se asignan los fondos a subprogramas conectados por definición a productos específicos (por ejemplo, tratamiento y prevención del SIDA).

Cuadro 2.4 *Formato propuesto de presupuesto orientado a resultados para el programa sudafricano de VIH/SIDA, 2001-2002* (miles de rands)*

Departamento	*2001/02*		*2002/3*		*2003/4*			
Programa Subprograma Proyecto actividad	*Presupuesto (en rands)*	*Objetivo de producto: cantidad, localización, fecha*	*Presupuesto (en rands)*	*Objetivo de producto: cantidad, localización, fecha*	*Presupuesto (en rands)*	*Objetivo de producto: cantidad, localización, fecha*	*Funcionario responsable*	*Resultados relacionados*
Salud estratégica	853.426	Todos los productos con objetivos en el programa	996.765	Todos los productos con objetivos en el programa	1.113.827	Todos los productos con objetivos en el programa	Srta. G	Todos los relacionados con el programa
Prevención de VIH/SIDA	62.000	*A y B abajo*	124.000	*A y B abajo*	169.000	*A y B abajo*	Sra. A	*Objetivos de resultados 1 y 2 abajo*
					70.000		Sr. B	*1*
Distribución de preservativos	30.000	A. 200 millones de preservativos para distribuir con folletos de aprendizaje a través de clínicas y hospitales públicos anualmente para marzo de 2002 (al menos la mitad en áreas rurales).	55.000	A. 350 millones de preservativos para distribuir con folletos de aprendizaje a través de clínicas y hospitales públicos anualmente para marzo de 2003 (al menos la mitad en áreas rurales).		A. 472 millones de preservativos para distribuir con folletos de aprendizaje a través de clínicas y hospitales públicos anualmente para marzo de 2004 (al menos la mitad en áreas rurales).		

(Continúa en la página siguiente)

Cuadro 2.4 *Formato propuesto de presupuesto orientado a resultados para el programa sudafricano de vih/sida, 2001-2002* (miles de rands) (Continuación)*

Departamento	*2001/02*		*2002/3*		*2003/4*			
Programa Subprograma Proyecto actividad	*Presupuesto (en rands)*	*Objetivo de producto: cantidad, localización, fecha*	*Presupuesto (en rands)*	*Objetivo de producto: cantidad, localización, fecha*	*Presupuesto (en rands)*	*Objetivo de producto: cantidad, localización, fecha*	*Funcionario responsable*	*Resultados relacionados*
Tratamiento de VIH/SIDA madre a hijo	32.000	B. Examen de VIH/SIDA a todas las mujeres embarazadas de la nación para diciembre de 2002. Tratamiento con antirretrovirales diariamente durante todo el embarazo para marzo de 2002 al 90% de las mujeres con VIH positivo (anticipado = 5.000).	69.000	B. Examen de VIH/SIDA a todas las mujeres embarazadas de la nación. Tratamiento con antirretrovirales diariamente durante todo el embarazo para (y desde) marzo de 2003 a todas las mujeres con VIH positivo (anticipado = 7.000).	99.000	B. Examen de VIH/SIDA a todas las mujeres embarazadas de la nación. Tratamiento con antirretrovirales diariamente durante todo el embarazo para (y desde) marzo de 2003 a todas las mujeres con VIH positivo (anticipado = 9.000).	Dr.X	2
Departamento de Salud	Presupuesto total	Todos los productos con objetivos en el programa	Presupuesto total	Todos los productos con objetivos en el programa	Presupuesto total	Todos los productos con objetivos en el programa	Ministro de Salud	Todos

(Continúa en la página siguiente)

Cuadro 2.4 *Formato propuesto de presupuesto orientado a resultados para el programa sudafricano de vih/sida, 2001-2002* (miles de rands) (Continuación)*

Departamento	*2001/02*		*2002/3*		*2003/4*			
Programa Subprograma Proyecto actividad	*Presupuesto (en rands)*	*Objetivo de producto: cantidad, localización, fecha*	*Presupuesto (en rands)*	*Objetivo de producto: cantidad, localización, fecha*	*Presupuesto (en rands)*	*Objetivo de producto: cantidad, localización, fecha*	*Funcionario responsable*	*Resultados relacionados*

Objetivos de resultados:

1. Aumento de ciudadanos vinculados a relaciones sexuales seguras de 50% a 60% para marzo de 2002 y a 70% para marzo de 2003 y a 80% para marzo de 2004.
2. Reducción del número de infecciones de VIH en recién nacidos de 5.000 por año a 1.000 por año en 2002 (evaluados para marzo de 2002) y a 500 por año en 2003 (evaluados para marzo de 2003) y a 100 por año en 2004 (evaluados para marzo de 2004).

Impacto (resultado a más largo plazo):

Disminución en la incidencia de casos nuevos de VIH de 10.000 por año en 2002 a 1.000 por año en 2005.

Método de evaluación, identidad del evaluador, fecha de publicación de la evaluación:[a]

Encuesta anual (para realizarse a principios de marzo de cada año) de ciudadanos activos sexualmente, por HSRC, con resultados enviados a la oficina del Auditor General y publicados para abril 30 de cada año.

Condición de VIH de bebés examinada al nacer y anotada en registros de nacimiento en cada instalación pública, examinada en marzo de cada año por la oficina el Auditor General e informe publicado en abril 30 de cada año.

Condición de muerte registrada, examinada en marzo de 2005 por la Oficina del Auditor General e informe publicado en abril 30 de cada año.

*Nota: *El detalle del cuadro en los detalles se basa en Tesoro Nacional (2002), pero no necesariamente es representativo de éste. Por ejemplo, los fondos empleados en VIH/SIDA se dividen en dos programas (y proyectos dentro de ellos) en este cuadro, calculada la financiación para cada uno como parte de la cantidad gastada en los distintos subprogramas (123.745 en 2001-2002, 247.709 en 2002-2003, 354.826 en 2003-2004). Esta clase de división no es la misma que la de Tesoro Nacional (2002), pero se presenta como forma más apropiada de desarrollar un presupuesto basado en el desempeño, vinculando proyectos, finanzas y objetivos más directamente que en Tesoro Nacional (2002).*

a. El aspecto de quién paga y administra las evaluaciones es clave para desarrollar una orientación a resultados efectiva.

Cuadro 2.5 *Ejemplo de identificación de programa en los presupuestos australianos, con detalles relacionados (en millones de dólares australianos)*

Salud y envejecimiento	*2002-2003*	*2003-2004*	*2004-2005*
Mejor tratamiento a pacientes con cáncer	13,1	18,8	20,4
Explicación: "El gobierno mejorará el acceso de los pacientes a servicios oncológicos de radiación, en particular en las áreas rurales y regionales, mediante el aumento de seis nuevas instalaciones fuera de las ciudades capitales y la financiación de sus operaciones. Parte de la financiación será también asignada a medidas diseñadas para atraer y retener apropiadamente personal capacitado a las nuevas instalaciones por medio de la provisión de educación profesional continua y entrenamiento diseñado para mantener actualizado al personal con las buenas prácticas internacionales".			
Resultados relacionados: *Resultado 2*: Acceso a través de Medicare a servicios médicos efectivos en costos, medicinas y servicios de salud crítica para todos los australianos. *Resultado 9*: Conocimiento, información y capacitación a fin de desarrollar mejores estrategias para mejorar la salud de todos los australianos.			

Fuente: Mancomunidad de Australia, 2002.

presupuesto y uno para gestión del desempeño). A hacerlo así, se legitima el desempeño en la producción pública y el proceso de gestión.

Desarrollar cuidadosamente criterios de desempeño, asegurar la pertinencia, la legibilidad y el realismo

Trasladar a la corriente dominante el desempeño en el presupuesto estándar facilitará la responsabilidad basada en el desempeño sólo si los objetivos de desempeño y la información son útiles y pertinentes desde el punto de vista organizativo, legibles y realistas. Berman (2002) subraya la importancia de las medidas útiles. Los problemas identificados en los productos e indicadores del Departamento de Salud sudafricano son típicos de muchos gobiernos y se combinan para limitar su influencia en el comportamiento de gestión y político. Por ejemplo, en los servicios de VIH/SIDA, la combinación de producto e indicador de "mejores estrategias para tratar la epidemia de VIH/SIDA" y de "incidencia de VIH" no se combinan para facilitar una gestión de desempeño efectiva. Los objetivos efectivos identifican productos y resultados que son aplicables a la misión de la organización y evaluables.

El cuadro 2.4 muestra objetivos de producto para un presupuesto a mediano plazo (con objetivos aumentados cada año) que cumplen todos los criterios pertinentes. Están directamente ligados a los proyectos (por ejemplo, en el proyecto de distribución de preservativos, el producto se relaciona con números específicos de preservativos distribuidos, un objetivo de producción vinculado

directamente a la misión del proyecto). El proyecto se relaciona entonces con un objetivo de resultados (en este caso, un aumento en el número de ciudadanos vinculados a relaciones sexuales seguras), que sería comúnmente un resultado relacionado de otros proyectos y programas también y por los cuales a la postre se responsabilizará el ministro departamental. Los resultados se relacionan luego con los impactos (resultados a mayor plazo), tales como "disminución en la incidencia de nuevos casos de VIH de 10.000 por año en 2002 a 1.000 por año en 2005". Esta clase de identificación necesita informarse con un análisis de la misión de la organización y su estructura, como también un entendimiento de los significados de términos tales como insumos, productos y resultados y el proceso lógico de conexión entre los tres. La literatura estándar define los insumos como recursos invertidos en un proceso, programa o actividad; productos como la cantidad de trabajo producida por un proceso, programa o actividad; y resultados como el grado al que se cumplen los objetivos declarados. Los impactos podrían definirse como resultados a más largo plazo que se relacionan con las promesas políticas en tiempo de elecciones.

El gráfico 2.2 conecta la selección de proyectos, el uso de insumos, los productos, los resultados y los impactos en una cadena de resultados como un ejercicio que obliga la identificación del progreso lógico de la producción pública y el proceso de gestión. Medidas de desempeño débil sugieren poco entendimiento de la función del desempeño o carencia de aceptación a la idea de gestión del desempeño. Es útil trabajar a través de la cadena de resultados en ambas situaciones porque ayuda a los administradores, acostumbrados a un enfoque de control, a comprender mejor el concepto de resultados y el proceso para obtenerlos, y disciplina a los administradores reacios a considerar la identificación de objetivos en forma inmediata pertinente al proceso de producción de la organización. El enfoque también facilita una explicación sencilla de los objetivos y la comunicación de los vínculos entre proyectos, programas y la misión general de la organización.

Dado que el presupuesto basado en el desempeño se vincula en forma crítica con la gestión orientada a resultados, el proceso de objetivos de resultados debe vincularse con otras áreas de la administración. De hecho, para garantizar que las medidas de resultados sean realistas, es imperativo que los funcionarios realicen una evaluación de riesgos al fijar los objetivos. Un riesgo es cualquier factor que pueda poner en peligro la obtención de un producto o resultado. Hacerse las siguientes clases de preguntas ayuda a identificar los riesgos: ¿Qué puede salir mal? ¿Cómo podríamos fallar? ¿Qué tiene que salir bien para que tengamos éxito? ¿En qué somos vulnerables? ¿Cómo podrían desorganizarse nuestras operaciones? ¿Qué actividades son las más complejas? Con base en tales cuestionamientos, los

Gráfico 2.2 *Conexión de insumos, productos y resultados en la cadena de resultados*

Subprograma	Insumos	Proyectos/ actividades	Productos	Alcance	Resultados	Impacto
Prevención de VIH/ SIDA STD	62.000[a]					
	30.000	Distribución de preservativos	350 millones de preservativos para distribuir con "folletos de aprendizaje" a través de clínicas públicas y hospitales, anualmente, para marzo de 2003 (a la mitad en áreas rurales).	Ciudadanos de áreas rurales y urbanas, a través de las instalaciones públicas.	Aumento de ciudadanos con relaciones sexuales seguras de 50% a 80% para marzo de 2004.	Disminución en la incidencia de casos nuevos de VIH de 10.000 por año en 2002 a 1.000 por año en 2005.
	32.000	Tratamiento de VIH/SIDA de madre a hijo	Examen de VIH/SIDA a todas las mujeres embarazadas de la nación para diciembre de 2002. Tratamiento con antirretrovirales diariamente durante todo el embarazo para marzo de 2002 al 90% de las mujeres con VIH positivo (anticipado = 5.000).	Ciudadanos de áreas rurales y urbanas, a través de las instalaciones públicas.	Reducción del número de infecciones de VIH en recién nacidos de 5.000 por año a 1.000 por año en 2002 (evaluados en marzo de 2002) (y correlacionados en años futuros).	Disminución en la incidencia de casos nuevos de VIH de 10.000 por año en 2002 a 1.000 por año en 2005.

Nota: El detalle del presente ejemplo se desarrolló sin hacer referencia directa al estudio sudafricano, el cual carece del detalle suficiente para identificar la conexión entre insumos y productos y resultados.

a. Cálculo de acuerdo con el del cuadro 2.4

funcionarios pueden evaluar los riesgos e identificar las actividades de control requeridas para gestionarlos (como se muestra en el cuadro 2.6).

La evaluación de riesgos relativos a los objetivos de desempeño contribuye a asegurar que dichos objetivos sean realistas y que se considerarán obligatorios al llegar el momento de la evaluación del desempeño. Lograr que los administradores y ejecutivos (en el caso del gobierno, éstos a menudo los nombran los políticos) reflexionen sobre estas amenazas anticipadas, debe fortalecer los mismos objetivos y debe facilitar también una "administración por resultados" efectiva (en la que los administradores pueden enfocarse en los resultados y gestionar factores que amenacen con producir un desempeño deficiente). Esta clase de evaluación se exige en la Mancomunidad de Virginia, en la que las agencias llevan a cabo evaluaciones internas como parte del proceso de presupuesto basado en el desempeño (Virginia Department of Planning and Budget, 2002). Ellos identifican en estas evaluaciones los riesgos relacionados con tendencias externas, requerimientos de procesos internos, nueva legislación y otros factores.

Debe señalarse además otro paso más allá de identificar objetivos de productos y resultados, el cual tiene que ver con ligar los objetivos de productos y resultados con las medidas de eficiencia y calidad. Esta clase de ligas debería fortalecer la gestión del proceso de producción y es la clase de vínculo que debería desarrollarse a partir de procesos de control interno pero ir más allá, de modo que incluya énfasis en métodos alternativos de producción, siendo el objetivo lograr el desempeño propuesto (con la calidad propuesta) en la forma más efectiva en costos (Andrews y Moynihan, 2002). Ninguna de dichas medidas se ha incorporado en el cuadro 2.4 debido a consideraciones de espacio y, además, porque esta clase de identificación viene después de haberse identificado los productos y resultados pertinentes, legibles y realistas.

Cuadro 2.6 *Evaluación de riesgos en un enfoque de presupuesto basado en el desempeño*

Productos y resultados	*Riesgos*	*Actividades de control*
Lista definida con claridad y productos y resultados mesurables	Para cada producto y resultado relacionar todos los riesgos significativos (con probabilidad de ocurrencia y con grandes impactos potenciales)	Para cada riesgo relacionar: 1. Acciones realizadas para gestionar el riesgo 2. Actividades de control que aseguren que las acciones de gestión del riesgo se realicen apropiadamente y en forma oportuna 3. Fuentes de información, métodos de comunicación y actividades de seguimiento

Hacer obvias las relaciones de responsabilidad creando objetivos principales orientadas a resultados

Un tercer indicador para los países que se encuentran en la posición de Sudáfrica es el siguiente: afianzar las responsabilidades basadas en el desempeño en una organización pública, redefinir relaciones en la organización, de modo que reflejen el énfasis en resultados.

Los presupuestos y documentos financieros comunican las responsabilidades centrales y las relaciones de responsabilidad en una organización pública (Mikesell, 1995). Las preguntas importantes sobre la rendición de cuentas y la responsabilidad son "¿por quién?", "¿a quién?" y "¿para qué?". En los formatos estándar de presupuestos (y de hecho en los sistemas vigentes en países como Sudáfrica) es evidente que las respuestas a estas preguntas no son claras. (No existen referencias a vínculos específicos de responsabilidad en los documentos presupuestales). Donde dichas relaciones existen, la respuesta a la pregunta "¿para qué?" refleja siempre un énfasis en el control en lugar de en el desempeño. El énfasis en el gasto dentro del presupuesto es, por ejemplo, la respuesta dominante en la mayor parte de los países. En tales casos, los objetivos y las medidas de los resultados tienen influencia limitada en las estructuras de responsabilidad, pues individuos específicos o partes de la organización no se responsabilizan por ellos.

Para que los presupuestos basados en el desempeño sean los precursores de una nueva clase de estructura de responsabilidad, los gobiernos deben reemplazar el énfasis en los controles *ex ante* en las estructuras jerárquicas de responsabilidad del sector público por un énfasis en el desempeño *ex post*. Este nuevo énfasis se presta a una estructura jerárquica en la que los funcionarios de todos los niveles de la organización estén vinculados por su desempeño en la producción de bienes públicos. Esto se presenta en el cuadro 2.4. Por ejemplo:

1. Los individuos a cargo de proyectos específicos se responsabilizan por los productos específicos de esos proyectos. (Por ejemplo, el Sr. B es responsable por los productos identificados en el proyecto de distribución de preservativos).
2. Los individuos a cargo de subprogramas se responsabilizan por los grupos de productos de los proyectos a su cargo. (Por ejemplo, el Sr. A es responsable de los productos de los proyectos de distribución de preservativos y de tratamiento de VIH/SIDA de madre a hijo, los cuales están en el subprograma de prevención de VIH/SIDA).
3. Los individuos a cargo de programas se responsabilizan por los grupos de productos que se producen en ellos. (Por ejemplo, la Srta. G, jefe del progra-

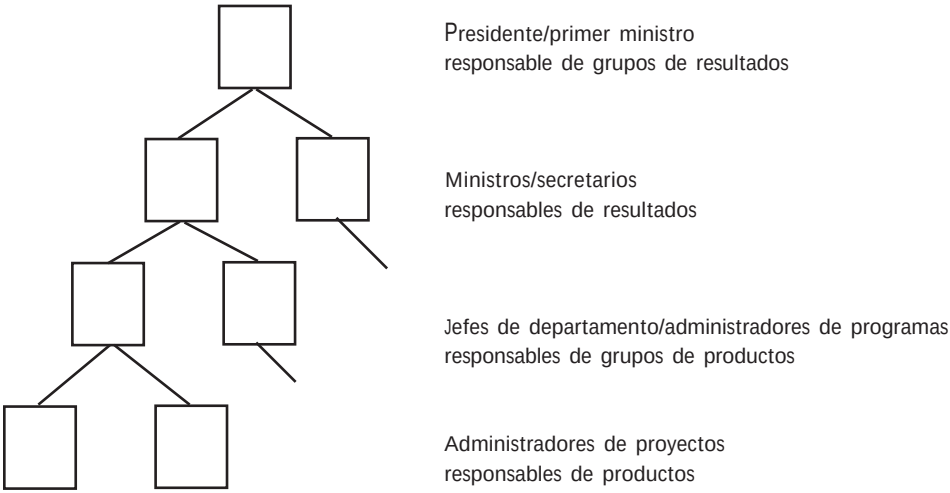
ma de salud estratégica, se responsabiliza por los productos producidos en los subprogramas de prevención y de tratamiento de VIH).

4. El ejecutivo a cargo (en este caso, el ministro) es responsable por todos los productos y por la forma como se combinen los productos para afectar los resultados (como, en el ejemplo, el resultado final del presupuesto muestra que el ministro es responsable por todos los productos y resultados).

Al identificar a los funcionarios responsables por los resultados, el formato de presupuesto del cuadro 2.4 crea una serie de resultados finales que deben tener el efecto de hacer que la responsabilidad basada en resultados sea la fuerza impulsora de la responsabilidad en las organizaciones públicas. Esta identificación viene a ser la base de las interpretaciones externas de la responsabilidad, haciendo posible que legisladores y ciudadanos sepan exactamente qué funcionarios son responsables por la producción de qué resultados, y viene a ser también la base de las relaciones internas de responsabilidad, estando conectados los funcionarios por las expectativas de desempeño en el proceso de producción. Esta clase de responsabilidad relacional es importante para entender mejor los papeles individuales en la organización basada en el desempeño, entendimiento que viene a ser la base también para la estrategia de la administración. El gráfico 2.3 presenta dicha estructura relacional en una jerarquía de cuatro niveles.

El gráfico presenta en forma clara las conexiones de resultados entre funcionarios de una organización típica. Si los funcionarios de la cima de la jerarquía organizativa (el jefe del ejecutivo político y la dirección ejecutiva) fijan políticas basadas en resultados definidos como objetivos, deben dirigir a los responsables de los programas que se han concentrado en lograr esos resultados. En forma semejante, los administradores de programas deben dirigir a los administradores de proyectos nombrados, empleados o contratados, para producir productos específicos. Las relaciones de responsabilidad surgen cuando los administradores de programas responsabilizan a los administradores de proyectos por la producción de productos específicos, y los ministros o secretarios responsabilizan a los administradores de programas por los grupos de productos relativos al logro de resultados específicos, y el Presidente (o el jefe del ejecutivo) responsabiliza a los ministros o secretarios por la producción de resultados. Por ejemplo, en el cuadro 2.4, el ministro de Salud sería responsable anualmente de resultados, tales como "aumento de ciudadanos vinculados a relaciones sexuales seguras de 50% a 60% para marzo de 2002, a 70% para marzo de 2003 y a 80% para marzo de 2004", y por el impacto al final de un ciclo electoral, de la "disminución en la incidencia de VIH".

Gráfico 2.3 *Las relaciones de responsabilidad basada en resultados informan las estructuras administrativas*



Hacer exigibles las relaciones de responsabilidad creando instituciones apropiadas

Habiendo identificado a los responsables de los distintos productos y resultados y cómo interactúan las relaciones de responsabilidad en el proceso de producción, los gobiernos decididos a la introducción de responsabilidad orientada a resultados efectiva deben institucionalizar los procesos mediante los cuales se hagan cumplir las relaciones de responsabilidad. En particular, esto implica institucionalizar

- La evaluación del desempeño interna y externa.
- Los incentivos para la gestión del desempeño.
- Vías de responsabilidad de resultados políticos.

Evaluación del desempeño interna y externa

A fin de hacer cumplir la responsabilidad orientada al desempeño, es vital que los gobiernos puedan evaluar el desempeño. Sin embargo, esto significa más que contar con indicadores mesurables (Wang, 2000; Virginia Department of Planning and Budget, 2002). Significa identificar quiénes evaluarán el desempeño, cuándo, cómo y con qué clase de distribución de evaluación. El propósito es crear incentivos para que los administradores gestionen con base en el desempe-

ño y los políticos tomen en serio los objetivos de resultados. Con dicho propósito en mente, existe un argumento fuerte para la evaluación independiente y externa de productos y resultados. Por ejemplo, en el cuadro 2.4 la oficina del Auditor General registra los resultados para su evaluación externa. También se podría contar con una oficina dedicada dependiente del Presidente para evaluar los resultados, lo cual tendría sentido, dado que el Presidente es el responsable de la revisión del desempeño ministerial (al menos en este modelo). Las claves son que la entidad se cree mediante medios legislados (institucionalizados formalmente), independientes de los departamentos establecidos y que tenga su propio presupuesto que debe utilizarse exclusivamente para medir y reportar el desempeño.

También hay un argumento fuerte en que los resultados deben publicarse al mismo tiempo que se envían para su análisis por parte del ejecutivo, a fin de garantizar transparencia en las recompensas o penalizaciones ofrecidas por el ejecutivo. Los productos deben ser evaluados por agencias independientes, pero también existe una base racional para que se efectúe la evaluación internamente, y esa base es simplemente que el desempeño de los administradores de programas depende del desempeño de los administradores de proyectos (como en el gráfico 2.3), y una evaluación interna regular (por ejemplo trimestral) podría destacar las deficiencias en el desempeño potencial en proyectos particulares. En esta forma, la medición del desempeño facilita la gestión basada en el desempeño y el aprendizaje organizativo, cuando los administradores intervienen para reenfocar a sus subordinados en los objetivos al alcance de la mano.

Incentivos para la gestión del desempeño

Un argumento clave en el nuevo institucionalismo es que el comportamiento cambia cuando los incentivos creados por las instituciones cambian (Poterba, 1996). En la mayor parte de los gobiernos, no se otorgan incentivos a los funcionarios –administradores y políticos– por su desempeño, sino que más bien se les recompensa por la prudencia fiscal, la disciplina y la adherencia a las reglas. Para comprometer a los funcionarios a producir resultados, es vital que se restablezcan las estructuras de recompensa y penalización para crear incentivos que fomenten una gestión efectiva del desempeño (reorientar a los funcionarios hacia la producción de resultados fijados como objetivos). Los incentivos en la gestión del desempeño tienen por lo menos dos dimensiones: incentivos para que los individuos administren para maximizar su propio desempeño, e incentivos para que administren en relación con los demás para maximizar el desempeño de la organización. Los mecanismos sobresalientes de incentivos enfocados

en ambas dimensiones incluyen estructuras de recompensa pecuniaria, persuasión moral y mecanismos de presión cívica.

Las estructuras de recompensa pecuniaria incluyen el uso de contratos formales para ligar la compensación individual u organizativa al desempeño. El gobierno sudafricano utiliza tales contratos para los administradores de mayor categoría, pero no parece situar estos contratos en el contexto de objetivos organizativos presentados en el presupuesto basado en el desempeño, lo que significa que funcionarios de sólo algunos niveles de la jerarquía organizativa encuentran incentivos para actuar con base en el desempeño. Esta situación es problemática cuando se considera la naturaleza jerárquica del proceso de producción del sector público: si un administrador de programa tiene un contrato por desempeño, pero quienes están por encima o por debajo en la jerarquía no, es virtualmente imposible que ese funcionario administre a través de distintos niveles de la organización y garantice la producción de resultados.[9] Para orientar a los administradores (y las relaciones de administración) hacia el desempeño, los contratos deben establecerse a través de la jerarquía organizativa, del ministro hacia abajo. En términos del gráfico 2.3, esto implica que el Presidente establezca contratos basados en resultados con ministros y secretarios (en el sistema de EUA) mientras estos funcionarios les fijan objetivos de grupos de productos a los administradores de programas, quienes entonces fijan objetivos de productos a los administradores de proyectos. Estos contratos informan sobre las decisiones de compensación a través de la organización, conectándose el bienestar de la administración a través de la conexión lógica de dependencia de resultados (si una administradora fracasa en la base de la jerarquía, tendrá una menor compensación, pero su desempeño también afecta la compensación de los superiores). Tal conexión lógica crea incentivos para que los superiores administren los niveles inferiores en la forma más apropiada para producir desempeño (permitiendo discreción apropiada mientras controlen el desempeño).

Existen contratos similares en gobiernos como los de Florida y Virginia en los Estados Unidos (OPPAGA, 1997; Fuchs, 1998; Virginia Department of Planning and Budget, 2002).[10] La experiencia de Virginia se considera en general como

9 Considérese, por ejemplo, la situación en la que se contrata a un administrador de programa para producir resultados de grupos de productos específicos, pero no hay forma de nombrar administradores de proyectos con contratos similares. El administrador del programa no tendría forma de garantizar un desempeño efectivo de sus administradores de proyectos subordinados y, puesto que los resultados del programa están ligados a los de los proyectos, el propio desempeño del administrador del programa estaría relacionado con el de los administradores de proyectos.

10 En otros gobiernos (como el del estado de Texas en EUA) estos mecanismos de incentivos han sido de difícil introducción, debido a restricciones legales sobre el tipo de compen-

buena práctica en el contexto estadounidense, reforzándose los contratos individuales con acuerdos organizativos de participación de ganancias, por medio de los cuales a los departamentos que producen resultados dentro de lo presupuestado se les permite mantener fondos excedentes y utilizarlos para beneficio de toda la organización. Esta clase de opción de recompensa crea incentivos para que los individuos trabajen con la mira en la maximización del desempeño personal, y contribuyan a las discusiones de todo el departamento sobre selección de políticas, técnicas de producción, etc., todo con el enfoque en asegurar la maximización del desempeño. Esta clase de incentivo es atractiva para administradores burocráticos que prefieren una supuesta discreción presupuestal y que desean controlar la mayor parte posible de sus presupuestos (Kraan, 1996).

La segunda clase de mecanismos de incentivos utilizada en relación con iniciativas de presupuestos basados en el desempeño (en países como el Reino Unido y Malasia) incluye la publicación de los compromisos de resultados, de modo que se ejerza una presión moral para que los funcionarios actúen con base en el desempeño. En todos los niveles del gobierno malayo deben identificarse declaraciones de misión y objetivos que expresen qué servicios se ofrecen y presentan un marco temporal de compleción para los mismos. Dichas declaraciones se incorporan en un presupuesto basado en resultados, así como en un título de privilegio de los usuarios y se publican en forma destacada. El título se describe como habiendo "estimulado un cambio en la disposición mental de los funcionarios públicos, a quienes ahora se les exige buscar métodos más eficientes y eficaces para la prestación de servicios públicos que satisfagan a los usuarios" (Chiu, 1997, 175). El cambio de mentalidad ha recorrido un largo camino en el mejoramiento del desempeño del sector público malayo, teniendo los funcionarios incentivos para actuar con base en el desempeño como lo prometen, o enfrentarse a un cuestionamiento público y sanciones disciplinarias (Mohamad, 1997). El gobierno ugandés, aunque lejos de adoptar un presupuesto basado en el desempeño, ha mostrado también la efectividad del interés cívico en la creación de incentivos presupuestales. "Las transferencias mensuales de fondos públicos a los distritos se reportan ahora en los periódicos principales y se emiten por la radio… las transferencias a la educación primaria (se) presentan en los tableros públicos de noticias en cada escuela y centro distrital" (Reinikka, 1999, 3). Los resultados son claros, según lo refleja una encuesta de 1998 sobre el presupuesto del Ministerio de Educación, según la cual "se hallaron grandes mejoras en el flujo de los fondos" (Reinikka, 1999, 3).

---

sación que pueden ganar los empleados oficiales (las restricciones legales constituyen una consideración importante para los reformadores).

Vías de responsabilidad de resultados políticos

La responsabilidad basada en el desempeño mejora ciertamente haciendo cumplir resultados finales administrativos, mediante mecanismos pecuniarios y de persuasión moral. La responsabilidad basada en el desempeño mejora también si se crean vías efectivas de responsabilidad política por los resultados. En términos del cuadro 2.4, esto implica poner en vigor el resultado final ministerial, mediante lo cual los ministros (o funcionarios equivalentes) se responsabilizan por el desempeño de los departamentos (en especial en cuanto a los resultados). Estas vías se relacionan también con la observancia forzosa del desempeño presidencial, por la que el Presidente se responsabiliza por sancionar disciplinariamente a miembros del ejecutivo con desempeño deficiente y por la forma en que administra el ejecutivo (y los resultados que produce).

Las vías de responsabilidad política a nivel local se injertan a menudo en la legislación perteneciente a la gobernabilidad local. Por ejemplo, la legislación como las South African Local Government Transition Acts (Leyes Sudafricanas de Transición de Gobiernos Locales), de 1993 y 1996, explica de forma muy clara las responsabilidades de los representantes políticos en los gobiernos locales. En algunos entornos dichas responsabilidades se limitan a la adherencia a las reglas en el proceso presupuestal, pero en otros se extienden a cuestiones de moralidad representativa. Estas clases de requerimientos algunas veces son evidentes también a escala nacional, donde las constituciones señalan un código de conducta a los presidentes, miembros del ejecutivo y otros legisladores. Esta clase de legislación (ya sea introducida en la Constitución o en las leyes del servicio civil pertinentes a representantes políticos y en particular a miembros del ejecutivo) podría utilizarse para crear vías de responsabilidad política en el desempeño. Por ejemplo, se podría exigir legalmente a los presidentes la evaluación pública del desempeño ministerial cada año –contra contratos establecidos– y recompensar o penalizar a los ministros en forma correspondiente (recibiendo quienes presenten un desempeño destacado recompensas monetarias por sus logros en diseño de políticas y en su administración, y penalidades financieras quienes se desempeñen en forma deficiente, o quizás aun el reemplazo por sus fracasos en los mismos campos). En forma similar, la legislación podría exigir que los presidentes sean transparentes con el electorado con respecto a su propio desempeño en políticas, facilitando con ello la votación basada en el desempeño.

Conclusiones

La responsabilidad es tema de toda gestión financiera del sector público. En el movimiento de reforma basada en el desempeño, la responsabilidad es además el tema central. Los interrogantes fundamentales para los reformadores son "¿qué tan bien han funcionado las reformas en la introducción de una orientación a resultados en los procesos de presupuesto (y la responsabilidad de representantes y administradores por los resultados), y dónde se deben concentrar los reformadores a fin de mejorar tales efectos?".

Con referencia al ejemplo de Sudáfrica como país en desarrollo con buenas prácticas, el presente capítulo muestra que la responsabilidad basada en el desempeño (u orientada a resultados) es difícil de establecer por medio de reformas presupuestales. De hecho, las reformas traen consigo una progresión de muchos pasos de una forma de gobernabilidad (y una clase de responsabilidad) a otra, y deben establecerse muchas instituciones nuevas y desarrollarse nuevas capacidades a fin de facilitar la transformación del proceso tradicional y las estructuras de responsabilidad basadas en el control a las basadas en el desempeño.

El ejemplo sudafricano se considera como de buenas prácticas, en parte debido al éxito con modelos genéricos (como el de MTEF), pero también por la aparente sabiduría desplegada con respecto a la secuencia de las reformas. Este capítulo hizo un seguimiento de tal secuencia, mediante el desarrollo de identidades de programas en presupuestos a mediano plazo (para responder a las preguntas de quién gasta y en qué), a la identificación de productos, medidas y objetivos (suministrar información sobre qué se puede esperar que produzcan las agencias). Se sugirieron problemas que aún limitan el potencial del modelo de presupuesto para fomentar la cultura de responsabilidad orientada a los resultados, o incentivos orientados a resultados para los administradores y representantes políticos, así como los pasos requeridos para estimular el desarrollo de dicha cultura e incentivos. En el caso de Sudáfrica, éstos incluyen la necesidad de incorporar a la corriente dominante el desempeño en el presupuesto, asegurar que los objetivos de desempeño sean pertinentes, legibles y realistas, identificar a los responsables por el desempeño e introducir las instituciones necesarias para hacer cumplir las relaciones de responsabilidad (tanto de la administración como política).

Estos pasos son probablemente apropiados también para otros países. Todos los países con la intención de desarrollar un enfoque de presupuesto basado en el desempeño necesitan entender las secuencias que implica introducir la gobernabilidad basada en resultados –y conocer los puntos generales de las reformas efectivas–, pues una mala reforma de base en el desempeño es proba-

blemente peor que un buen presupuesto por renglones. Bouckaert y Peters (2002) hacen énfasis en esto cuando dicen que "implementar un sistema inadecuado de gestión del desempeño puede ofrecer un falso sentido de seguridad y de logros y en el proceso dirigir mal los recursos y las actividades. La gestión inadecuada del desempeño puede convertirse en el talón de Aquiles del proceso mismo de modernización" (344). El propósito del presente capítulo ha sido mostrar que el movimiento hacia la responsabilidad basada en el desempeño está progresando en buena forma en algunos países, pero que todavía se requiere trabajo para garantizar que sea un activo y no un pasivo de la administración (o un talón de Aquiles para los administradores del sector público).

Referencias

Ammons, David N. 2002. "Performance Measurement and Managerial Thinking". *Public Performance and Management Review* 25 (4): 344-347.

Andrews, Matthew. 2002. "Fiscal Institutions Adoption in South African Municipalities". Artículo presentado en el Center for Science and Industrial Research, Pretoria, marzo 15, 2002.

Andrews, Matthew y Don Moynihan. 2002. "Why Reforms Do Not Always Have to 'Work' to Succeed". *Public Performance and Management Review* 25 (3): 282-297.

Banco Mundial. 1998. *Public Expenditure Management Handbook.* Washington DC: Banco Mundial.

Berman, Evan. 2002. "How Useful Is Performance Measurement?" *Public Performance and Management Review* 25 (4): 348-351.

Bouckaert, Geert y B. Guy Peters. 2002. "Performance Measurement and Management: The Achilles' Heel in Administrative Modernization". *Public Performance and Management Review* 25 (3): 359-362.

Broom, Cheryle y Lynne A. McGuire. 1995. "Performance-Based Government Models: Building a Track Record". *Public Budgeting and Finance* 15: 3-17.

Chiu, Ng Kam. 1997. "Service Targets and Methods of Redress: The Impact of Accountability in Malaysia". *Public Administration and Development* 17: 175-180.

Commonwealth of Australia. 2002. "Budget Measures 2002". 2002/03 Documento de presupuesto 2. Commonwealth of Australia, Camberra. http://www.dofa.gov.au/budget/2002-03/bp2/html/01_BP2Prelims.html#P40_867.

Fraser-Moleketi, Geraldine. 2000. "Briefing on February 10, 2000". http://www.polity.org.za/govdocs/speeches/2000/sp0210i.html.

Fuchs, Larry. 1998. "Florida Department of Revenue: The Sharp Side of the Leading Edge". *New Public Innovator* (mayo-junio): 92.

Hatry, Harry P. 1977. *How Effective Are Your Community Services?* Washington, DC: Urban Institute.

Jones, David Seth. 1998. "Recent Budgetary Reforms in Singapore". *Journal of Public Budgeting, Accounting, and Financial Management* 10: 279-310.

Kaul, Mohan. 1997. "The New Public Administration: Management Innovations in Government". *Public Administration and Development* 17: 13-26.

Kraan, Dirk-Jan. 1996. *Budgetary Decissions: A Public Choice Approach*. Cambridge, RU: Cambridge University Press.

Martin, Lawrence L. 1997. "Outcome Budgeting: A New Entrepreneurial Approach to Budgeting". *Journal of Public Budgeting, Accounting, and Financial Management* 9: 108-126.

Mikesell, John L. 1995. *Fiscal Administration,* 4a. ed. Nueva York: Wadsworth.

Mohamad, Mustapha. 1997. "Public Service Management: Management Appraisal, Incentives, and Sanctions". *Asian Review of Public Administration* 1 (enero-junio).

Nayyar-Stone, Ritu. 1999. *Budget Reference Manual for Bulgaria.* Washington, DC: Urban Institute.

Oppaga (Office of Program Policy Analysis and Government Accountability, estado de Florida). 1997. *Performance-Based Program Budgeting in Context: History and Comparison.* Tallahassee: Estado de Florida.

Osborne, David y Ted Gaebler. 1992. *Reinventing Government.* Reading, MA: Addison-Wesley.

Poterba, James M. 1996. "Budget Institutions and Fiscal Policy in the US States." *American Economic Review* 86 (2): 395-408.

Reinikka, Ritva. 1999. "Using Surveys for Public Sector Reforrn:" World Bank PREMnotes 23, Banco Mundial, Washington, DC.

Schaeffer, Michael. 2000. *Municipal Budgeting Toolkit.* Washington, DC: Banco Mundial.

Schick, Allen, 1998. "Why Most Developing Countries Should Not Try New Zealand Reforms." *World Bank Research Observer* 13: 123-131.

Shah, Anwar. 2000. "Governing for Results in a Globalized and Localized World." Documento presentado en la International Conference on Federalism, Monterrey, Mexico, marzo. http://www.federalism.ch/FTP-Mirror/summer_universi ty _03/week_2/ Shah - governing - for - results. pdf.

Shand, David. 1998. "Budgetary Reforms in OECD Member Countries:" *Journal of Public Budgeting, Accounting, and Financial Management* 10 (1): 63-88.

Tesoro de Malasia. 2002. "Programme and Performance Budget Estimates Book." http:// www. treasury.gov.my/ englishversion/f_2nd_penerbitan.htm.

Tesoro Nacional. 2002. Vote 16, Department of Health. En *Estimates of National Expenditure,* 347-70. Pretoria: South African National Treasury:ttp://www.finance.gov.za/.

Virginia Department of Planning and Budget. 2002. "Virginia's Planning and Performance Handbook:" http://www.dpb.state.va.us/VAResults/HomePage/PMMaterials.html.

Wang, Xiaohu. 2000. "Performance Measurement in Budgeting: A Study *of* County Governments." *Public Budgeting and Finance* 20: 102-18.

Weist, Dana y Graham Kerr. 1999. "Budget Execution, Monitoring, and Capacity Building." Decentralization Briefing Notes, Banco Mundial, Washington, DC.

Xavier, John Anthony. 1998. "Budget Reform in Malaysia and Australia Compared." *Public Budgeting and Finance* 18 (1): 99-118.

3
Herramientas sencillas para la evaluación del desempeño en las rentas en un país en desarrollo

Mahesh Purohit

El desempeño en las rentas indica el cambio relativo en el rendimiento de las rentas tributarias y no tributarias de los gobiernos nacionales o subnacionales. Tiene en cuenta los cambios en las tasas, la base y la cobertura relacionada con la estructura de las fuentes de las rentas. Incorpora además asuntos relacionados con la eficiencia en la gobernabilidad de las fuentes tributarias y no tributarias.

Se utilizan varios conceptos y técnicas para la medida de indicadores absolutos y relativos de desempeño en las rentas. Para una apreciación más coherente, el capítulo se inicia presentando un análisis de los temas relacionados con los conceptos. La segunda parte presenta los conceptos y la metodología adoptados para la estimación del desempeño en las rentas. La tercera presenta resultados ilustrativos con ayuda de herramientas simples recomendadas. La cuarta presenta un resumen de conclusiones sobre la selección de la metodología y los imperativos de las políticas.

Introducción

Organizaciones de investigación que trabajan a nivel nacional o como centros de estudio del Ministerio de Finanzas[1] y agencias internacionales, vinculadas al seguimiento de la salud fiscal de las naciones,[2] intentan analizar el desempeño en

1 Tales organizaciones existen en muchos países y algunas son el Institute of Fiscal and Monetary Policy en Tokio, el National Institute of Public Finance and Policy en Nueva Delhi y el Fraser Institute en Vancouver, Columbia Británica, Canadá.

2 Entre estas agencias internacionales están el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, el Banco Asiático de Desarrollo y otras.

las rentas oficiales. Estas organizaciones tratan de averiguar si las rentas del gobierno aumentan lo suficiente en un período de tiempo, y también cerciorarse de que las rentas tributarias del gobierno aumentan a una tasa mayor que la tasa de incremento del PIB. Se realizan también esfuerzos para averiguar si la renta generada es suficiente para financiar la formación de capital, aumentar la tasa de crecimiento económico a corto plazo e impartir estabilidad automática al sistema económico a mediano plazo.

El análisis de estos aspectos capacita para estimar el desempeño de las rentas del país en cuestión. Se considera satisfactorio el desempeño en una escala de medición dada si las fuentes de renta disponibles proporcionan mayores rentas año tras año. Las fuentes también deben ser elásticas con respecto al ingreso en relación con su base y, además, deben capacitar al gobierno para elevar el nivel del gasto a fin de prestar mejores servicios públicos.

La mayor parte de los gobiernos utiliza una variedad de fuentes para conseguir recursos, las cuales se dividen en fuentes tributarias y no tributarias. Las primeras incluyen los impuestos a los ingresos y la propiedad e impuestos a bienes básicos y servicios. Las fuentes no tributarias comprenden las contribuciones de las empresas públicas (comerciales y no comerciales), ingresos por intereses, rentas de servicios económicos y fiscales, subvenciones externas, cargos a usuarios y otras fuentes. Aunque la magnitud de las rentas tributarias y no tributarias depende del desempeño de cada fuente, la renta tributaria en la mayoría de los casos representa una mayor proporción del total. Además, la estructura de los impuestos directos e indirectos afecta el desempeño general de las rentas y revela también cómo se ha llegado a mejores bases tributarias potenciales a través del esfuerzo de rentas de un país.

En los países desarrollados, la estructura de producción se caracteriza por grandes empresas de negocios, en especial empresas multinacionales. El gobierno puede obtener una mayor parte de su renta impositiva mediante los impuestos directos. En particular, el impuesto a los ingresos representa una mayor porción en su carácter de impuesto masivo, en parte porque el ingreso promedio en esos países es bastante alto, y en parte porque el empleo general asalariado habilita el recaudo de impuestos a los ingresos sobre salarios a un costo mínimo mediante el sistema de retenciones. Por el contrario, en los países en desarrollo, existe una mayor dependencia de los impuestos a bienes básicos y servicios y la mayor parte de las rentas proviene de estos impuestos. La importancia de la contribución depende del tipo de impuestos existentes sobre las ventas o facturación. Mientras a corto plazo se podrían obtener mayores rentas en impuestos a las ventas tipo cascada, sus efectos adversos en la economía podrían dar como resultado un bajo desempeño en las rentas a mediano plazo. Además, en la mayo-

ría de los casos, los excedentes de las empresas públicas surgen a partir del monopolio de recursos naturales, de los cuales se obtiene una gran parte de las rentas.

Conceptos y metodología

Para medir el desempeño de las rentas, existen varios métodos de los cuales el más conveniente es averiguar el cambio en las rentas sobre el año anterior como porcentaje relativo al año base o años sucesivos. Este método contribuye a evaluar la tasa de crecimiento de las rentas. Otro método para estimar el crecimiento en relación con la base es el coeficiente de flotabilidad o elasticidad de ingreso de las rentas. Este método tiene en cuenta los cambios en las rentas con referencia a los cambios en la base tributaria. Otro método todavía –el esfuerzo de rentas– se relaciona con la identificación de los esfuerzos claramente visibles del gobierno de movilizar recursos, tal como cualquier movimiento para racionalizar la estructura de las tasas, eliminando la provisión de exenciones no deseadas y mal utilizadas, o provisiones que hacen muy compleja y complicada la administración de la estructura tributaria. Un último método es el intento que se hace para preparar un índice integral del desempeño en las rentas de la unidad de gobierno de que se trate. Los métodos enumerados aquí adoptan una variedad de técnicas –unas rudimentarias y otras avanzadas– y proporcionan resultados específicos, como se explica adelante.

Tasa de crecimiento

Una medida importante y ampliamente utilizada del desempeño de las rentas es el estimativo de su tasa de crecimiento, el cual puede hacerse con referencia al año anterior o con referencia al período de tiempo precedente. Cuando se estima con referencia al año anterior, se calcula como el cambio porcentual en el año, $\Delta R/R$, donde Δ representa el cambio sobre el año anterior y R representa los recaudos de rentas. Este método utiliza una razón de cambio en las rentas en el año actual o corriente sobre la renta total del año anterior.

Cuando la tasa de crecimiento se estima sobre un período de tiempo, la tasa de tendencia se calcula mediante la siguiente ecuación de regresión:

$$R = ab^t \tag{3.1}$$

donde $b = (1 + r)$, r es la tasa de crecimiento de R y t varía de 1 a n. La tasa de crecimiento calculada mediante la técnica de regresión estima la tasa de crecimiento compuesto.

Este método es el más simple para medir el desempeño de las rentas y puede ofrecer estimativos de la renta total o de componentes individuales de las rentas. Sin embargo, su significación se limita a analizar la relación causal que sugiere qué variables han contribuido al crecimiento. Esto es especialmente válido para variables tales como cambio de precios, esfuerzo tributario o variación del PIB, que afectan la tasa de crecimiento.

Flotabilidad de la renta

Otra forma de medir el crecimiento relativo de la renta es computar el cambio porcentual que ha tenido lugar en ellas con respecto a un cambio porcentual en el PIB. Esta medida se conoce como flotabilidad o elasticidad de ingreso de la renta. La flotabilidad es una medida de la sensibilidad (del impuesto o cualquier medida de renta) a cambios en la base (tal como el ingreso), incluyendo los efectos de los cambios en la estructura tributaria. La elasticidad de ingreso se refiere al cambio en la renta sin ningún cambio discrecional en la tasa, base o cobertura de la estructura tributaria. Asume que la base tributaria es constante (Sahota, 1961; Purohit, 1978).

El método de la tasa de crecimiento estima el desempeño de las rentas independientemente de cualquier otro factor que pueda contribuir al crecimiento. En cambio la flotabilidad se juzga en relación con variables económicas independientes cuantificables (tales como el ingreso nacional o el PIB). La flotabilidad relaciona la tasa de crecimiento de la renta con el crecimiento de la base de las fuentes de rentas, que normalmente es el PIB. Atribuye la tasa de crecimiento de la renta a la sensibilidad de la base de las rentas (esto es, el crecimiento automático normal en la renta debido al crecimiento de la base). La flotabilidad de una fuente de rentas con respecto a su base muestra la razón del cambio relativo en la base, y se computa como un cambio porcentual en la renta relativo a un cambio de 1% en el PIB (o en la base de rentas). Esto se puede expresar simbólicamente como $\Delta R/R \div \Delta Y/Y$. Si este coeficiente resulta ser mayor que la unidad, se dice que la renta es flotante. Se supone que el desempeño en la renta de la unidad gubernamental es productivo, dando un mayor rendimiento cuando crece el PIB.

La forma funcional utilizada para medir la flotabilidad es del tipo

$$R = aY^b \tag{3.2}$$

Cuando esta forma exponencial se transforma a forma logarítmica, cambia a:

$$\log R = \log a + b \log Y$$

donde R es la renta, Y es el PIB y b el coeficiente de flotabilidad. Esta relación muestra el cambio porcentual en la renta con respecto al cambio porcentual en el PIB.

Esfuerzo relativo de la renta

Aunque un coeficiente mayor de flotabilidad indica que el crecimiento relativo del rendimiento en las rentas ha sido bueno, es importante examinar si esto se debe al mayor esfuerzo de un gobierno para movilizar sus recursos. El desempeño en las rentas se consideraría mejor en un país que realice mayores esfuerzos para recursos dados.

El esfuerzo de la renta se mide mediante un concepto ordinal de esfuerzo relativo. En este enfoque, el desempeño en la renta de una unidad gubernamental se juzga contra el desempeño promedio de sus contrapartes, después de hacer debida consideración de los factores que afectan su esfuerzo de renta. La medida del esfuerzo de renta tiene que ver así con la comparación del desempeño actual del gobierno en la consecución de rentas contra su capacidad estimada de consecución. Además, el esfuerzo de renta de una nación determina mayormente el alcance del aumento en el nivel de rentas en esa unidad particular de gobierno.

Existen dos métodos para medir el esfuerzo relativo de la renta: el estocástico y el no estocástico. El método estocástico es un derivado del análisis de la razón de rentas, en el que la razón de rentas (R_y) se define como la razón del recaudo de rentas actual total (R) al producto nacional bruto (Y). Los esfuerzos de renta de varios países, en un punto en el tiempo, se relacionan sistemáticamente con los factores que afectan su capacidad gravable. Esto es,

$$R/Y = f(X_1, X_2, X_3, \ldots, X_n) \tag{3.3}$$

donde las X_i son los factores que afectan la capacidad generadora de rentas.

No es necesario que estos factores sean la base de rentas. El índice de esfuerzo de renta (E), basado en la capacidad generadora de rentas y en el esfuerzo de renta, se mide como una proporción de las razones reales y estimadas, como se muestra a continuación:

$$E = R_y / R_y^* \tag{3.4}$$

donde R_y = renta real y R_y^* = renta estimada. El índice de esfuerzo de renta, según se ha derivado aquí, refleja el grado al que el gobierno ha explotado la capacidad generadora de rentas de un país.

Una forma de medir el esfuerzo de renta es estimar el grado promedio de la relación entre las razones de renta en diferentes países y sus capacidades generadoras de rentas. Este ejercicio puede hacerse mediante la regresión. Las razones de renta resultantes representan la razón que un país habría tenido si utilizara su capacidad en un grado promedio. La comparación de la razón estimada con la razón de renta real indicará si ese país está haciendo el grado promedio de esfuerzo, o si presenta desviación positiva o negativa del promedio.

A partir de la ecuación 3.4, se puede expresar el índice del esfuerzo de renta como una razón del recaudo real de rentas al recaudo potencial de rentas que se habría esperado, dada la capacidad del país a un nivel promedio de consecución de rentas. Para realizar este ejercicio, se han seleccionado varios factores que *a priori* podrían ser indicadores importantes de la capacidad generadora de rentas, a saber:

- Producto nacional bruto.
- Población.
- Proporción de ingreso de los sectores industrial y comercial del producto interno del Estado.
- Grado de urbanización.

Estos factores se podrían incorporar en la relación dada abajo:

$$R/Y = \alpha + b_1\ Y/P + b_2 U_i \tag{3.5}$$

donde Y/P es el ingreso per cápita, U es el grado de urbanización y b el estimado del coeficiente.

Estudios empíricos indican que cuando se efectúa regresión a la razón de ingreso total sobre todos los factores de la capacidad, el ingreso per cápita y la urbanización resultan ser los factores importantes y ellos explican la mayoría de las variaciones.

Un método distinto para estimar el esfuerzo relativo se basa en medir el potencial de rentas de un país. También podría utilizarse la tasa efectiva de consecución de recursos de fuentes tributarias y no tributarias y, al hacerlo, podría derivarse el potencial de rentas aplicando las tasas efectivas promedio a la base potencial en cada país.

Índice de desempeño

Aunque los coeficientes de tasa de crecimiento, flotabilidad y esfuerzo de renta dan indicación del desempeño de las rentas de un gobierno nacional o subnacional, es difícil asimilar las distintas medidas. Algunas veces los resultados

obtenidos de la tasa de crecimiento podrían ser distintos de los derivados de la flotabilidad o del esfuerzo de renta. Por eso es importante preparar un índice integral para estimar el desempeño de las rentas de un país. Al preparar dicho índice, cabe utilizar una variedad de variables, tales como los cambios en:

- Producto interno bruto.
- Población.
- Renta tributaria real per cápita.
- Renta tributaria.
- Composición de los impuestos.
- Renta no tributaria.
- Renta real per cápita.
- Estructura tributaria de impuestos directos e indirectos.
- Tasa máxima impositiva de impuestos a los ingresos.
- Apertura de la economía.
- Tasa máxima impositiva de impuestos corporativos.
- Tasas máximas de impuestos a las ventas o al valor agregado.

Con el uso de tales indicadores, el Fraser Institute ha intentado estimar un índice de desempeño fiscal para las provincias canadienses (Emes, 1999). El subíndice de rentas se compone de 10 variables y la metodología se ha derivado de un estudio de los EUA realizado por el Cato Institute sobre el desempeño fiscal de 46 gobernadores de los EUA (Moore y Stansel, 1998).

El índice preparado con base en las variables antes relacionadas requiere que se asignen ponderaciones a las distintas variables; siendo éstas subjetivas, cualquier cambio en ellas cambiaría también el índice.

Método de los componentes principales

Es posible evitar hacer juicios subjetivos y asignar las ponderaciones utilizando el conjunto completo de las variables, mediante el método de los componentes principales. Este método tiene en cuenta todas las variables indicadoras relacionadas con el desempeño de las rentas.

Con el objeto de examinar la relación causal de las rentas realizadas y los factores que afectan el crecimiento, el modelo de desempeño de las rentas está dado por la relación

$$Rp = f(x) \tag{3.6}$$

donde Rp es el desempeño en las rentas y x es el vector compuesto de las variables causales.

En este marco de referencia, es claro que el desempeño en las rentas es una variable compuesta de varios componentes. Por ejemplo, la renta por impuestos a las ventas está afectada por los componentes del PNB relacionados con los sectores comercial y manufacturero. Similarmente, el impuesto a los ingresos en la agricultura tiene una conexión directa con el componente agrícola del PNB y el número de vehículos de motor registrados en un Estado afecta directamente los impuestos a pasajeros y bienes, como también los impuestos a los vehículos.

En adición, a través del esfuerzo de renta, un país podría realizar cambios evolutivos en sus tasas o en la base impositiva y la gobernabilidad de los impuestos. Todos estos factores contribuyen considerablemente al desempeño en las rentas y se encuentran íntimamente interconectados. Es imposible aislar el efecto de cada una de las variables en el desempeño en las rentas. Esta paradoja hace que el sistema sea muy complejo y es importante mantener la identidad de las variables individuales, porque cuando un país particular se interesa en aumentar sus rentas, las políticas para movilizar los recursos tendrían que orientarse hacia cada una de las variables.

El método de los componentes principales auxilia en el estudio del impacto combinado de tales variables. Constituye un caso especial del método más general de análisis de factores (*ver* Koutsoyiannis, 1979). Su propósito es construir, a partir de un conjunto de variables $x_j s(j = 1, 2, \ldots, k)$, algunas nuevas variables (p_i) llamadas componentes principales, que son combinaciones lineales de las x:

$$z_j = a_{j1}x_1 + a_{j2}x_2 + \ldots + a_{jk}x_k \tag{3.7}$$

donde $i = 1,2,\ldots p$, y $p <= k$.

Se podría aplicar este método utilizando los valores originales de las x_j o sus desviaciones (cargas) de sus medias $X_j = x_j - x_j$, o las variables estandarizadas (medidas como las desviaciones de x_j de las medias y posteriormente divididas por las desviaciones estándar ($z_j = X_j/s_{xj}$). Por conveniencia podría emplearse el último método, que es un método más general (siendo un número independiente de las unidades), y se podría aplicar a variables medidas en distintas unidades.

Base de datos y estimados empíricos

Con la idea de presentar resultados ilustrativos del desempeño de las rentas del gobierno nacional y de los subnacionales, en este capítulo se mide el desempeño de las rentas de 34 países en desarrollo, utilizando datos de producto nacional bruto, balanza comercial y población para el período 1992-1998. Se basa en las *International Financial Statistics* del FMI (FMI, 1999a). Los datos sobre rentas tota-

les tributarias y no tributarias se han recopilado del *Government Finance Statistics Yearbook* (FMI, 1999b) del FMI. Se ha utilizado el sistema de definiciones comunes y clasificación hallado en el *Manual on Government Finance Statistics* del FMI (FMI, 1985) para cada país.

El desempeño de rentas de estos países se ha medido con ayuda de cada uno de los métodos enumerados en la primera parte del capítulo: tasa de crecimien-

Cuadro 3.1 *Desempeño en las rentas de países en desarrollo seleccionados, 1992-1998*

País	Tasa de crecimiento	Flotabilidad	MPC
Bolivia	19,1	1,22	88,7
Botsuana	11,8	0,84	77,9
Burundi	3,2	0,34	86,4
Camerún	-4,0	0,30	74,6
Chile	17,9	1,06	81,4
China	31,1	1,08	96,5
Colombia	29,3	0,94	95,1
Congo, Rep. Dem. del	11,1	0,10	79,0
Costa Rica	26,3	1,08	72,4
Croacia	33,7	0,82	67,4
Egipto, Rep. Árabe de	17,6	1,13	92,5
Estonia	29,7	1,08	75,5
Filipinas	15,0	1,19	77,4
Hungría	18,4	0,82	80,8
Indonesia	18,5	1,03	89,1
Irán, Rep. Islámica de	42,9	1,25	57,3
Jordania	12,4	1,26	72,1
Kenia	21,7	1,17	93,8
Madagascar	17,5	0,81	75,5
Malasia	9,9	0,89	95,6
Mauricio	10,3	0,83	91,8
México	22,1	0,97	73,1
Marruecos	9,3	1,39	84,1
Nepal	19,8	1,46	82,8
Panamá	5,1	1,12	76,7
Pakistán	14,5	0,35	77,3
Perú	33,7	0,53	96,6
República Dominicana	18,4	1,16	96,1
Sierra Leona	24,7	1,34	95,3
Sudáfrica	13,5	0,90	75,0
Sri Lanka	13,3	0,25	87,9
Siria, Rep. Árabe de	17,3	1,03	87,9
Tailandia	12,0	1,10	89,4
Túnez	9,9	0,99	74,2

Fuente: FMI 1985, 1999a, 1999b.
Nota: MPC se refiere al método de los componentes principales.

to, flotabilidad y el método de los componentes principales (MPC). Los resultados se presentan en el cuadro 3.1.

Puede observarse de los resultados que la tasa de crecimiento de los países en desarrollo se podría clasificar en tres grupos: seis países han registrado tasas de crecimiento de menos de 10%, 18 han registrado tasas de entre 10% y 20% y 10 han logrado más del 20% de crecimiento en las rentas. Esto indica buen desempeño en la mayoría de los países en desarrollo. En forma similar, los resultados para la flotabilidad de rentas indican que el coeficiente de flotabilidad es mayor que la unidad en 19 países y, de hecho, se distribuye igualmente entre los países que tienen un coeficiente mayor que uno y los que lo tienen menor que uno. El método de los componentes principales –utilizando variables tales como renta total, población, producto nacional bruto y balanza comercial (que refleja la apertura de las economías)– indica que en la mayoría de los países el primer componente explica las variaciones.

Conclusiones

El desempeño en rentas denota el cambio relativo en el rendimiento de fuentes tributarias y no tributarias y abarca cambios en tasas, bases y gobernabilidad de las medidas de renta. Se dice que el desempeño es satisfactorio si las fuentes dadas de rentas proporcionan mayores rentas año tras año. Aunque la magnitud de la renta depende del desempeño de cada fuente, la estructura de los impuestos directos e indirectos también afecta el desempeño general. Depende también de qué tan bien se ha llegado a las bases de renta potenciales a través del esfuerzo de un país de obtener rentas.

Para medir el desempeño de las rentas, se utilizan varios métodos de los cuales un método importante es estimar la tasa de crecimiento de las rentas, el cual puede proporcionar estimados para la renta total o para componentes individuales de la renta. Una forma directa de obtener una medida del crecimiento relativo es computar el cambio porcentual en la renta obtenido por un cambio de un 1% en la base tributaria. Dicha medida se conoce como flotabilidad o elasticidad de ingreso de la renta. En general, la flotabilidad se refiere a la tasa de crecimiento de la renta (o sensibilidad) relativa a la base impositiva (esto es, el crecimiento automático en la renta como resultado del crecimiento en la base).

Un método distinto para estimar el desempeño de las rentas es calcular el esfuerzo relativo en rentas de un país. Este método compara el desempeño real de los gobiernos en la obtención de rentas reales contra su capacidad estimada. Una forma de medir el esfuerzo de renta es estimar el grado promedio de la relación entre las razones de renta de diferentes unidades gubernamentales y su

capacidad de generar recursos. También podría utilizarse la tasa efectiva de obtención de recursos mediante medidas tributarias o no tributarias.

Otro método es preparar un índice integral para estimar el desempeño en rentas de un gobierno, para el que se puede utilizar una variedad de variables: cambios en el ingreso, población, renta tributaria per cápita real, cambios en la estructura tributaria de impuestos directos e indirectos, tasas máximas de impuestos a los ingresos personales, tasas máximas de impuestos a las empresas, tasas de impuestos a las ventas, a la gasolina y urbanización. Con base en estas variables puede prepararse el índice. Sin embargo, esto requiere asignar ponderaciones a las distintas variables, y dado que estas ponderaciones son subjetivas, al cambiar, puede también cambiar el índice.

A fin de evitar juicios subjetivos al asignar las ponderaciones, puede utilizarse un conjunto completo de variables en el método de los componentes principales. Éste tiene en cuenta todas las variables causales relativas al desempeño de las rentas. En este marco de referencia, el desempeño en las rentas es una variable compuesta por varios componentes. Es importante mantener la identidad de las variables individuales porque, cuando un gobierno está interesado en aumentar sus rentas, sus políticas para movilizar los recursos deben orientarse hacia cada una de las variables.

El método de los componentes principales ayuda a estudiar el impacto combinado de tales variables. Por conveniencia, se puede emplear este método, que es un método más general (siendo independiente de las unidades) y aplicarse a variables medidas en unidades distintas.

Los resultados presentados en el estudio del presente capítulo se basan en un cuadro comparativo de 34 países en desarrollo alrededor del mundo, y sugieren que podría intentarse un ejercicio semejante para cualquier país o sus gobiernos subnacionales. Sugieren también que se puede utilizar una variedad de variables para preparar un índice de desempeño de rentas.

Referencias

Chelliah, Raja J. y Narain Sinha. 1982. *Measurement of Tax Effort of State Governments* 1973-76. Mumbai: Somaiya Publications.

Dalvi, M. Q. y M. M. Ansari. "Measuring Fiscal Performance of the Central and the State Governments in India: A Study in Resource Mobilisation:' *Indian Economic Journal* 33 (4): 106-22.

Emes, Joel. 1999. *Fiscal Performance Index,* 1999. Vancouver: Fraser Institute.

_____. 2000. *The Budget Performance Index 2000: Comparing the Recent Fiscal Conduct of Canadian Governments.* Vancouver: Fraser Institute.

FMI (Fondo Monetario Internacional). 1985. *Manual on Government Finance Statistics.* Washington, DC: Fondo Monetario Internacional.

_____. 1999b. *Government Finance Statistics Yearbook.* Washington, DC: FMI. Koutsoyiannis, Anna. 1979. *Theory of Econometrics.* Londres: Macmillan.

Hinrichs, Harley H. 1966. *A General Theory of Tax Structure Change during Economic Development.* Cambridge, MA: Law School of Harvard University.

_____. 1999a. *International Financial Statistics.* Washington, DC: Fondo Monetario Internacional.

Krishnaji, N. 1989. "Measuring Tax Potential –A Note on Ninth Finance Commission's Approach." *Economic and Political Weekly* 24 (febrero 4): 265-67.

Legler, John B. y Perry Shapiro. 1968. "The Responsiveness of State Tax Revenue to Economic Growth:" *National Tax Journal21* (1): 46-56.

Mansfield, Charles Y. 1972. "Elasticity and Buoyancy of a Tax System: A Method Applied to Paraguay." *IMF Staff Papers* 19 (2): 425-43.

Moore, Stephen y Dean Stansel. 1998. "A–Fiscal Policy Report Card on America's Governors: 1998:" Cato Policy Analysis 315, Cato Institute, Washington, DC.

Purohit, Mahesh C. 1978. "Buoyancy and Income Elasticity of State Taxes in India:" *Artha Vijnana* 20: 244-87.

Raghbendra, Jha, M. S. Mohanty y Somnath Chatterjee. 1995. "Fiscal Efficiency in the Indian Federation:" Department of Economic Analysis and Policy, Reserve Bank of India, Bombay, junio 19.

Sahota, G. S. 1961. *Indian Tax Structure and Economic Development.* Delhi: Institute of Economic Growth.

4

Evaluación de los gastos públicos: ¿Importa cómo se financien?

Richard M. Bird

El análisis económico y la opinión popular con frecuencia están en conflicto. Un ejemplo de eso es la conexión que hay entre los ingresos y los gastos del sector público. El sentido común sugiere que debería haber una conexión fuerte y lógica entre los dos lados del presupuesto. Por ejemplo, si a un ciudadano promedio de cualquier país se le pregunta qué piensa sobre lo deseable del aumento de un gasto particular, la respuesta a menudo se relaciona con lo que el interrogado piense sobre cómo se financiará el aumento. En forma semejante, aunque a la mayoría de las personas no le gustan los aumentos en los impuestos, nuevamente parece probable que sus actitudes dependan por lo menos hasta cierto punto de lo que piensan que se financiará.[1]

La gente tiene razón. Los ingresos y los gastos están inseparablemente ligados. De hecho, como Musgrave (1969a) ha enfatizado por mucho tiempo, "una teoría de las finanzas públicas será insatisfactoria a menos que comprenda tanto el lado de los ingresos como el de los gastos del proceso fiscal" (797). No obstante, a pesar de esta amonestación, y a pesar del sentido común, la mayor parte del análisis económico formal de los cambios, ya sea en los impuestos o en los gastos, se ha efectuado tradicionalmente bajo el supuesto de que no existe conexión entre lo que sucede en un lado de las cuentas del presupuesto, y lo que sucede en el otro lado. En el presente capítulo se exploran unos cuantos de los temas que surgen cuando tomamos seriamente la necesidad de considerar ambos lados del presupuesto al evaluar el gasto público.

1 Los políticos, claro, conocen bien esta conexión, como lo evidencian los muchos impuestos que se han puesto en práctica a lo largo de los años, bautizándolos con nombres "buenos", tales como salud, educación y defensa.

Hay, naturalmente, excelentes razones por las cuales los economistas operan en la forma en que lo hacen. La vida es complicada y la única forma en que uno puede empezar a darle sentido, aparte de su complejidad en alguna forma lógica, es analizarla parte por parte. Sería, por ejemplo, demasiado confuso analizar la incidencia de un aumento en el impuesto a los ingresos y al mismo tiempo tener en cuenta los efectos distributivos de los gastos que se supone van a financiar los nuevos ingresos. La incidencia combinada de los cambios en los impuestos y los gastos (la *incidencia del presupuesto balanceado*) sería obviamente distinta, dependiendo de la naturaleza de los gastos financiados, y poco podría decirnos sólo sobre los efectos del cambio en los impuestos si esto último es nuestro interés primario.[2] Las cosas serían todavía más complicadas si se tuvieran en cuenta los efectos de tales cambios presupuestales en variables macroeconómicas, tales como la tasa de inflación (*incidencia específica*). Por estas razones, siguiendo a Musgrave (1959), los economistas preocupados con la incidencia fiscal analizan ahora comúnmente lo que se denomina *incidencia diferencial* de los cambios en los impuestos (y los gastos); esto es, los efectos en la distribución del ingreso, suponiendo que se altera en forma simultánea otro impuesto a fin de mantener constantes tanto el nivel real de las rentas como de los gastos y también el nivel real de la demanda agregada.

Desde luego, en realidad, tales sustituciones precisas casi nunca ocurren. Es probable así que los cambios tributarios en el mundo real afecten el nivel (y quizá la composición) de los gastos y que tengan implicaciones para la macroeconomía. Dependiendo de la naturaleza del problema que se analice, los tres conceptos de incidencia acabados de mencionar podrían, por tanto, ser pertinentes para analizar los efectos de los cambios en impuestos (o en gastos). El análisis de incidencia específica, por ejemplo, es necesario para responder las preguntas relativas al impacto distributivo de los aumentos en impuestos que financian aumentos de gastos específicos (Break, 1974). No obstante, la única herramienta que tenemos para tratar directamente con los efectos distributivos de la tributación (o el gasto) solamente es el concepto de incidencia diferencial. En consecuencia, no es sorprendente que este tipo de análisis domine la literatura académica sobre la incidencia de los impuestos.

Sin embargo, aun en este caso, no aparece una única respuesta pues, por definición, la incidencia diferencial compara los efectos distributivos de cualquier cambio particular con algún otro cambio. Los resultados dependerán así

2 *Véase* Black (1939, capítulo 10), para un argumento fuerte, haciendo uso de mucho pensamiento anterior, de que de hecho estamos y deberíamos estar principalmente interesados en los efectos combinados de los cambios en los impuestos y los gastos relacionados.

de la naturaleza de los cambios que se comparen. Se podría quizá pensar en comparar cualquier cambio en los impuestos con un cambio compensador, precisamente en un conjunto de rendimiento igual de impuestos perfectamente neutrales (los llamados impuestos de cantidad fija) que no afectan las decisiones de distribución ni de asignación. Empero, como no existe tal conjunto de impuestos, en la práctica el análisis de incidencia diferencial se realiza usualmente comparando un cambio propuesto en impuestos (o transferencias) con un cambio de igual rendimiento en un impuesto integral proporcional a los ingresos (u ocasionalmente, como en Shoup [1969], algún otro gravamen general tal como un impuesto uniforme al valor agregado). A pesar de los muchos problemas conceptuales y empíricos con dicho análisis, es lo mejor que podemos hacer, de modo que eso es lo que hacemos.

Problemas análogos aparecen al analizar los efectos en la eficiencia de asignación de formas alternas de financiar gastos públicos. Como es lógico, en la literatura económica tradicional estos problemas se han resuelto, hasta el punto que han sido resueltos del todo, en una forma similar, si bien en este caso, a diferencia del análisis de incidencia, la mayor parte de los analistas parece tener menos escrúpulos en cuanto a postular la existencia de un sistema tributario alternativo "perfectamente eficiente". En primer lugar, considero en forma breve, el tratamiento ortodoxo de financiación en la evaluación de gastos públicos y anoto luego unas cuantas preguntas que se han presentado sobre las aplicaciones conceptuales y empíricas de este enfoque. En el resto del capítulo reviso entonces varios aspectos que deben considerarse con respecto a cómo se financian gastos públicos particulares, o cómo se podrían financiar. Aunque no hay lineamientos generales claros que surjan de esta revisión, es evidente que en muchos casos estos aspectos son demasiado críticos para descuidarlos y que una consideración más explícita de las instituciones fiscales pertinentes, en esta y otras áreas de políticas públicas, mejorará en general el análisis. El punto se desarrolla brevemente en la última sección.

La tradición ortodoxa

El análisis formal del costo marginal de los fondos públicos empezó con Pigou (1928), quien anotó que los gastos públicos "deberían regularse plenamente con alguna referencia a la carga que implica obtener fondos para financiarlos" (30). En una famosa cita muy en el espíritu utilitarista él continuó: "Si una comunidad fuera literalmente un ser unitario, siendo el gobierno su cerebro, el gasto debería ser impulsado en todas direcciones hasta el punto en que la satisfacción obtenida por el último chelín gastado fuera igual a la satisfacción perdida con respecto

al último chelín llamado a cumplir un servicio del gobierno" (31). Por supuesto, como lo reconoció Pigou, ninguna comunidad es un ser unitario en este sentido. Los gobiernos deben así, en la práctica extraer los recursos coercitivamente mediante la tributación. Los costos de hacerlo –tanto costos administrativos como de cumplimiento y la carga excesiva o pérdida de carga de la tributación– deberían, argumentaba, tenerse en cuenta explícitamente para determinar el nivel apropiado del gasto público.

Así, se ha entendido por mucho tiempo que el hecho de que un gasto en particular valga la pena, depende hasta cierto punto de cómo se financie. En particular, puesto que como regla el costo económico de obtener fondos públicos será mayor que la cantidad obtenida de dólares de impuesto, el tamaño óptimo del presupuesto público es menor de lo que sería con un sistema tributario más eficiente. Este mensaje se halla en muchos textos modernos de finanzas públicas. Por ejemplo, Cullis y Jones (1992) anotan que "el fracaso de los autores de las políticas en apreciar los costos completos de la tributación… llevará a un gasto del gobierno 'excesivo'" (199). Stiglitz (2000) está de acuerdo, diciendo que "como se hace más costoso obtener bienes públicos cuando la tributación impone distorsiones, normalmente esto implicará que el nivel eficiente de los bienes públicos es menor de lo que habría sido con una tributación no distorsiva" (148). "De hecho", continúa Stiglitz, "parece que gran parte del debate sobre el nivel deseable de provisión de bienes públicos se centra en este tema. Algunos creen que las distorsiones asociadas con el sistema tributario no son muy grandes, mientras otros contienen que el costo de intentar conseguir rentas adicionales para los bienes públicos es grande" (148-149).[3]

Los intentos empíricos serios de determinar los costos de la tributación empezaron con Harberger (1964) y se extendieron posteriormente con Browning (1976) y muchos otros. Aunque no es fácil de ninguna manera determinar la relación precisa entre los muchos estimados producidos a lo largo de los años por distintos autores, Ballard y Fullerton (1992) han distinguido en forma útil dos enfoques relacionados pero distintos. Al primer enfoque le llaman enfoque de Pigou-Harberger-Browning para estimar el costo marginal de los fondos (MCF). El enfoque alternativo, que favorecen los más inclinados a la teoría, fue lanzado por Stiglitz y Dasgupta (1971) y desarrollado adicionalmente por Atkinson y Stern (1974). Como lo anotan Ballard y Fullerton (1992), aunque cada uno utiliza terminología diferente, cada uno de estos enfoques esencial-

3 En forma interesante, a pesar de la aparente importancia que él otorga a esta cuestión, en ninguna de las 800 páginas de su texto, Stiglitz (2000) se refiere a los muchos estudios cuantitativos que se han realizado sobre estos costos de las distorsiones en los Estados Unidos.

mente estima la misma cosa, pero asume en efecto que lo que se financia es un tipo distinto de gasto público. El enfoque tradicional (Pigou-Harberger-Browning) asume que los bienes públicos provistos compensarán a los consumidores, de modo que sólo quedarán efectos de sustitución, mientras el enfoque más moderno –para usar la terminología de Brent (1996, capítulo 9)– permite el efecto sobre el ingreso del bien público pero asume que no tiene efecto en la oferta laboral. En realidad, claro, tanto el efecto sobre el ingreso como el efecto sobre la oferta laboral acompañan a menudo a los cambios fiscales, de manera que, en principio, "el MCF depende a la postre no sólo del impuesto, sino también de la naturaleza del gasto del gobierno bajo consideración" (Ballard y Fullerton, 1992, 125).

A pesar de tales observaciones, la tradición ortodoxa ha seguido concentrándose sólo en la carga excesiva impuesta por la tributación. Por lo demás, los números reportados en los estudios de MCF han tendido a avanzar lentamente con el tiempo. Ballard, Shoven y Whalley (1985), por ejemplo, salieron con un rango de estimados de MCF para los Estados Unidos que iban desde US$1,17 hasta US$1,56 por cada dólar de ingreso recibido. Utilizando una metodología distinta, Browning (1987) estimó un MCF entre US$1,10 y US$4,00 por dólar de ingreso marginal. Una revisión y resumen reciente de Feldstein (1997) de la extensa literatura posterior, estimando los costos distorsivos de la tributación en los Estados Unidos, concluyen así: "El costo total por dólar incremental de gasto del gobierno incluidos el ingreso y la pérdida de carga, es así un muy alto US$2,65. En forma equivalente, implica que el costo distorsivo marginal por dólar de ingreso es de US$1,65" (211). En otra encuesta reciente, Diewert, Lawrence y Thompson (1998) sugieren algo más modestamente, que un MCF de al menos 23% debería agregarse a los costos monetarios de gastos del gobierno financiados con impuestos.

Hasta algún punto la intención del ímpetu inicial de gran parte de este trabajo, en línea con la observación inicial de Pigou, fue ofrecer una base para evaluar si valía la pena un aumento particular en el gasto. De modo interesante, con el tiempo los estimados del costo marginal social de los impuestos han venido a ser considerados primariamente en el contexto de las reformas de políticas tributarias (por ejemplo, en Myles, 1995, 190-192). Por ejemplo, los estudios más detallados de pérdidas de carga de tributación en países en desarrollo se han realizado casi en su totalidad en este contexto (Newbery y Stern, 1987; Ahmad y Stern, 1991).[4] Quizá por esta razón, en su mayor parte, las estimaciones de costos marginales de fondos públicos, no se han incluido explícitamente en los ejercicios de costo-

4 Una revisión reciente de esta literatura se encuentra en Auriol y Warlters (2001) quienes notan la extrema variabilidad de los estimados.

beneficio o evaluación de proyectos. En cambio, en la mayoría de los tratamientos de análisis de costo-beneficio (como en Dinwiddy y Teal, 1996, por ejemplo) se ha centrado la atención en la cuestión relacionada, pero distinta, del costo social de oportunidad del capital, un enfoque que se concentra no sólo en el MCF, sino más bien en las consecuencias intertemporales de sustraer recursos del consumo privado y de la inversión, respectivamente.[5]

Si los mercados de capital son perfectos y las tasas de descuento oficial y privada son las mismas, la fuente de financiación no será pertinente porque el costo de oportunidad de los recursos utilizado para cualquier proyecto será el mismo en cualquier caso. Pero si las tasas difieren, como muchos han argumentado que sucede (y debería suceder), o si los mercados de capital son menos que perfectos, como es invariablemente el caso en los países en desarrollo, esto ya deja de ser válido. Parece plausible en general, por tanto, que los costos de financiación sean mayores cuando los recursos utilizados para propósitos públicos se inviertan en otra forma. Además, estos costos variarán dependiendo de las inversiones precisas desplazadas y de la naturaleza del gasto. Desde esta perspectiva, como anotó Musgrave (1969a), proyectos financiados con préstamos aparecerían, como regla, más costosos que los financiados con impuestos, pues es más probable que desplacen inversión privada. En cualquier caso, la cantidad exacta de gastos financiados –mediante préstamos o impuestos (y la clase de impuestos)– determinará así hasta algún punto si, y a qué grado se desplaza el consumo privado o la inversión.

Aunque éste no sea el lugar para revisar esta compleja materia,[6] diferentes puntos de vista sobre este tema han llevado a distintos autores a defender distintos lineamientos sobre la forma en que deben determinarse el costo de oportunidad de la inversión pública y la tasa de descuento. Por lo menos hasta este punto, los vínculos entre la naturaleza de las rentas y lo deseable de los gastos se han tenido en cuenta tradicionalmente en el análisis de proyectos. No obstante, en conjunto parece justo decir que, en la práctica, el supuesto usual en el análisis del gasto ha sido simplemente tomar como dado el lado de las rentas. En particular, a pesar de los orígenes de gran parte de esta discusión en el primer tratamiento de Pigou y a pesar de los numerosos estimados que se han efectuado en otros

5 Por ejemplo, Drèze y Stern (1997) dicen en forma explícita que "cuando se financian los proyectos con ingresos generales… no es necesario considerar por separado cómo se financian los proyectos individuales" (931). Sin embargo, ellos anotan más adelante que si existen impuestos de destino específico entonces deberían introducirse al modelo "restricciones laterales" explícitas.

6 Pueden hallarse revisiones recientes útiles, por ejemplo, en Layard y Glaister (1994) y en Boardman y Greenberg (1998).

contextos del costo marginal de los fondos públicos, no ha sido usual al valorar los gastos tener en cuenta explícitamente, en palabras de Pigou (1928), "la carga que implica obtener fondos para financiarlos" (30).

Tradicionalmente, quizás el principal reconocimiento concreto de este punto en el análisis del gasto ha sido el supuesto común de que los proyectos de inversión se financien –y se deban financiar– con préstamos.[7] Según lo ha argumentado Musgrave (1997), para que las personas puedan tomar decisiones fiscales racionales, deben estar en capacidad de comparar los beneficios y costos de dichas decisiones, lo que significa que deben tener en cuenta tanto los gastos que se van a realizar como la forma en que se financiarán. Si el gasto en cuestión produce un flujo futuro de beneficios –esto es, una inversión en capital físico o humano– sería racional que un individuo privado tomara un préstamo para financiarlo, y lo mismo es válido para la sociedad. Así, falta mucho por decir sobre el uso de financiación con préstamos para la formación de capital público –junto con procedimientos tales como presupuestos de capital para hacer el vínculo claro– como medio de asegurar que el proceso político a través del cual se proveen los bienes públicos produzca la ruta de tiempo deseada del consumo total (público y privado).

Como sucede con muchas ideas sensatas, la práctica actual de tal presupuesto separado ha dejado mucho que desear. Aun así, el principio parece ser sensato: financiar el consumo público con impuestos y la inversión pública con préstamos, y mantener los dos separados. No obstante, los presupuestos separados de capital han caído en desgracia durante mucho tiempo con los expertos en presupuestos. Como anotó Premchand (1993), la mayoría de los expertos considera el presupuesto de capital como "un anacronismo" (292). Sin embargo, más recientemente, el mismo autor ha dicho que aun "los países y gobiernos anteriormente críticos de los presupuestos de capital ven ahora ventajas en ellos" (Premchand, 1998, 336), y sugirió que "la existencia de un presupuesto de capital separado puede demostrar que es un activo conveniente" (353). Aunque la ortodoxia predominante continúa en gran parte en contra de tales presupuestos (Banco Mundial, 1998), hay mucho que decir a favor de este argumento. En forma semejante, hasta que pueda considerarse propiamente que los proyectos

7 Desde luego, este argumento antecede al llamado punto de vista de equivalencia ricardiano popularizado por Barro (1974), que afirma que los individuos racionales deben ser indiferentes entre la financiación con impuestos y con préstamos, porque el valor presente de la carga de la deuda con financiación por préstamo es precisamente igual a los impuestos que de otra manera serían gravados. Parece muy improbable sostener los supuestos exigentes requeridos para alcanzar esta equivalencia en cualquier país en desarrollo, o quizás en cualquier país.

de gastos que se analizan constituyen "inversión" hay mucho que decir a favor del procedimiento tradicional en el análisis de costo-beneficio de tratar la fuente de financiación como un préstamo, aun en el caso de muchos países en desarrollo, un préstamo de fuentes externas.

Sin embargo, recientemente, Devarajan, Squire y Suthiwart-Narueput (1996, 1997) han introducido un elemento nuevo en la mezcla tradicional, argumentando con fuerza a favor de tener en cuenta explícitamente el costo marginal social de los fondos públicos al evaluar proyectos que requieren flujos netos de fondos presupuestales, e ilustran este punto citando como corrección mínima el estimado mínimo para los Estados Unidos de Ballard, Shoven y Whalley (1985), de un MCF de US$1,17, notando que es probable que este costo sea más alto en los países en desarrollo con sistemas tributarios más limitados y generalmente más distorsivos.[8] Argumentan que a menos que tal "precio sombra de las finanzas públicas" (Squire, 1989, 1122) se incluya en forma explícita en la evaluación de proyectos de gasto público, el valor presente neto de dichos proyectos se sobrevaluará sistemáticamente. De ahí que, como lo sugiere la sabiduría del libro de texto antes citado, el sector público se expandirá de manera inapropiada. Vale la pena reproducir en su totalidad su conclusión sobre este punto:

> Cuando… el costo fiscal surge de una expansión en la oferta más allá de la que habría provenido del sector privado, representa el precio que la sociedad debe pagar para obtener los beneficios subyacentes a la base racional para la intervención pública. Si el gobierno no carga la cantidad máxima que el sector privado está dispuesto a pagar, existe un costo fiscal adicional, una *transferencia*. Tanto la expansión como la transferencia constituyen cargas adicionales sobre el presupuesto. Dependiendo del punto al que los gobiernos tengan que depender de una tributación (distorsiva), aumentar la renta requerida entrañará costos reales. Estos costos, lo mismo que el costo marginal de los fondos públicos, deberán incorporarse en la evaluación de proyectos donde quiera que sea posible (Devarajan, Squire y Suthiwart-Narueput, 1997, 45).

También vale la pena destacar al menos cuatro aspectos de esta conclusión:

1. El gasto público puede tener una base racional sólida en términos de ofrecer beneficios que de otra forma no se obtendrían, pero aun así ocasiona un costo fiscal.

8 Por ejemplo, los impuestos al comercio que dominan los sistemas de rentas, en muchos países en desarrollo pequeños, son en general altamente distorsivos, como lo argumentaron hace tiempo Dasgupta y Stiglitz (1974). En un artículo anterior Devarajan, Squire y Suthiwart-Narueput (1996) citaron en cambio los estimados de Browning (1987). No está claro si el cambio a los estimados, derivados en forma alternativa en el último artículo, refleja preferencia por un método de estimar el MCF con respecto a otro.

2. Este costo fiscal será mayor si no se cargan los precios correctos a los usuarios.
3. Conseguir fondos adicionales es costoso en sí mismo.
4. Tanto estos costos como los costos de impuestos distorsivos deben tenerse en cuenta al evaluar los gastos públicos.

Todos estos puntos pueden hallarse en Pigou (1928), de modo que parece ser que hemos, en un sentido, cerrado el círculo y una vez más vinculado explícitamente la evaluación de los gastos públicos con su financiación. Lo que sin embargo es particularmente interesante, sobre el resurgimiento reciente de este enfoque, es que Harberger (1997), por mucho tiempo defensor de la convención estándar de asumir que la fuente marginal de fondos es prestar en el mercado de capitales, lo que en la práctica significaba que se trataba esencialmente el tema en términos de la tasa de descuento, ha aceptado ahora también explícitamente este caso para aplicar al menos un precio sombra mínimo de los fondos fiscales para todos los flujos de caja hacia y desde los gobiernos. Así, parece ahora estar ampliamente aceptado entre los principales practicantes de la evaluación de proyectos que, en palabras de Boadway y Bruce (1984, 306), "la pérdida de carga debida a la financiación… debería incluirse como uno de los costos de introducción del proyecto". La teoría y la práctica parecen estar ya de acuerdo entonces.

Sin embargo, antes de explorar más a fondo esta aparente conjunción del pensamiento, puede ser de interés anotar cómo ha evolucionado con los años al menos algún análisis de esta materia auspiciado por el Banco Mundial. En el temprano apogeo de la planeación, cuando, en palabras de Kirkpatrick y Weiss (1996), se consideraba todavía a los gobiernos como "motores del desarrollo" (10), por ejemplo, Adler (1964) argumentaba en efecto exactamente a favor de la corrección opuesta en el sentido de agregar peso adicional a los gastos que generaran mayores rentas públicas. Mientras este "principio de producción de las finanzas públicas" (40), como él lo llamó, se expresaba primariamente en términos de mayor producto, él notó explícitamente también que los proyectos que rendían mayor retroalimentación de rentas deberían preferirse si se podía presumir, como él pareció preparado para hacerlo, que las rentas adicionales se utilizarían para gastos públicos adicionales en mejoras de productividad.[9] En

9 Como lo anota Brent (1996), el enfoque usual descuida la retroalimentación de las rentas asumiendo –algunas veces explícitamente, como en Mayshar (1990)– que no existe ninguna. Pero no es necesario que este supuesto esté de acuerdo con la realidad. Brent continúa anotando que según el grado al que se acumulen algunos beneficios para el gobierno como rentas adicionales, podría decirse que producen un "beneficio excesivo", permitiendo reducciones en la tasa impositiva y, por tanto, una reducción en los costos distorsivos. Este punto es, desde luego, similar al presentado por Devarajan, Squire y Suthiwart-Narueput (1996) con respecto a los cargos a usuarios.

otras palabras, la renta pública debería seguir siendo importante porque se pensaba que habría una restricción en el ahorro público que hacía que los dólares adicionales de ingreso público fueran más valiosos que el consumo privado adicional. Siguiendo esta línea, Squire y Van der Tak (1975) asumieron en forma explícita que un dólar adicional de rentas del gobierno era tan valioso como un dólar adicional de ahorro privado. Hasta cierto punto, tales argumentos se ven en el nivel macro; considérese, por ejemplo, el tratamiento de la restricción del ahorro público. Sin embargo, todavía en otro caso de la discordia entre los tratamientos macro y micro de las finanzas públicas subrayado por Musgrave (1997), tales nociones parecen haberse desvanecido hace mucho tiempo de las técnicas tradicionales de evaluación del gasto.[10]

Antes de aceptar el reciente resurgimiento del factor de MCF en el análisis de proyectos, deben discutirse con mayor profundidad algunas consideraciones importantes, así:

- ¿Precisamente qué debe incluirse en el costo marginal social de los fondos públicos? ¿Se trata sólo de pérdidas de carga (como en Feldstein, 1997)? ¿Debería incluir también los costos administrativos (como en Pigou, 1928 y como lo implican Devarajan, Squire y Suthiwart-Narueput (1997)? ¿Debe expandirse más aún para que incluya una variedad de otros costos involucrados en la obtención de rentas públicas (Usher, 1991)?
- Sin importar cómo se defina el MCF, claramente no es un número fijo o independiente de cómo se financie un proyecto particular. Si se fijaran óptimamente los impuestos, el MCF sería el mismo para todas las fuentes tributarias. De hecho, como lo demuestran en detalle Ahmad y Stern (1987, 1991), para India y Pakistán, el MCF puede variar considerablemente de impuesto a impuesto y puede aún ser menor que uno (se utilice o no la ponderación distributiva). Como anota Brent (1996), es crítico por eso asumir que el gasto marginal se financiará en igual forma que se financia ahora el gasto promedio –que es lo que parecen sugerir Devarajan, Squire y Suthiwart-Narueput (1997)– o hacer algún otro supuesto explícito sobre la fuente de financiación (tal como el supuesto tradicional asociado con Harberger (1972) de que los fondos serán adquiridos tomando en préstamo).

10 No obstante, Devarajan, Squire y Suthiwart-Narueput (1996) utilizan algo curiosamente la vieja terminología de una prima sobre los ingresos públicos, aunque claramente afirman que tal prima se agrega sólo a las rentas (apropiadamente diseñadas) provenientes de los precios y la miden por los costos tributarios distorsivos que se evitan. Devarajan, Squire y Suthiwart-Narueput (1997) evitan la confusión resultante (*ver*, por ejemplo, los comentarios en Kirkpatrick y Weiss [1996, 10]), haciendo énfasis, en cambio, en el MCF.

- ¿Qué sucede si los gastos que se consideran se financian con impuestos no distorsivos (Ng, 2000a)? ¿O con cargos a los usuarios (Devarajan, Squire y Suthiwart-Narueput, 1997)? ¿O con deuda (Feldstein, 1972)? ¿O con impuestos de destino específico (Drèze y Stern, 1987; Squire, 1989) u otros impuestos especificados, tales como los gravados por gobiernos locales (Stiglitz, 1994)? Aun aparte de tales casos específicos, el tenor de la mayor parte de la discusión reciente es claramente que, como lo dice Brent (1996), la opinión tradicional (que se encuentra, por ejemplo, en Devarajan, Squire y Suthiwart-Narueput, 1997) es que el precio sombra de los fondos públicos obtenidos ocasionando impuestos –el MCF– "*tiene que* ser mayor que 1; mientras en el enfoque moderno *puede ser* menor que 1" (230). Ballard y Fullerton (1992) concluyen en forma semejante su resumen como sigue: "Los economistas deberían apartar la presunción aparente de que los beneficios marginales de un bien público financiado con impuestos debe sobrepasar su costo en dólares" (129).
- Por último, ¿es correcto tratar los costos en eficiencia de las rentas públicas como costos sin tener en cuenta ningún beneficio distributivo que pueda asociarse con dichos costos (Kaplow, 1996)?

El resto del presente capítulo considera estos y algunos otros puntos relacionados, y concluye con una breve consideración sobre la importancia de las instituciones fiscales que vinculan los gastos y las rentas para determinar la eficiencia fiscal.

El costo marginal de los fondos públicos

La mayoría de los sistemas tributarios del mundo real imponen costos distorsivos. Según anota Feldstein (1997), los impuestos pueden: a) reducir la oferta de trabajo, b) reducir la oferta de capital, c) inducir la sustitución de beneficios marginales no gravados por ingresos de caja, y d) inducir mayores gastos sobre rubros deducibles de impuestos tales como donaciones y servicios de salud. Extendiendo esta lista, Usher (1991) agrega otros "costos ocultos" como: e) costos administrativos de recaudo de impuestos y prestación de servicios, f) los costos encubiertos en los impuestos, y g) los costos de la obligación de tratar con estos problemas y de inhibir la corrupción.[11] Como anota Usher, es proba-

11 Tal vez, debería anotarse que existe disputa considerable en la escasa literatura en que se han considerado asuntos tales como hasta qué punto debe tenerse en cuenta el bienestar de los evasores –o algunas veces aun los elusivos– como en Musgrave (1992), para no mencionar el de los funcionarios corruptos, en la suma del beneficio social neto

ble que los últimos costos sean mayores en países con administración pública menos desarrollada. No obstante, como señalan Diewert, Lawrence y Thompson (1998), la pérdida de carga de los impuestos es por supuesto mayor cuando las respuestas en comportamiento son más altas. Esto puede sugerir que, en los mercados más fragmentados típicos de los países en desarrollo, y a pesar de la naturaleza más distorsiva (menos general) de los sistemas tributarios predominantes en dichos países, el MCF podría sin embargo ser inferior de lo que se esperaría de otra forma. No obstante, como demuestran Ahmad y Stern (1987, 1991), en detalle para India y Pakistán, todavía es probable que sea bastante alto en los países en desarrollo.

La mayoría de los estudios del MCF, tales como Feldstein (1997) se enfocan principal o exclusivamente en las pérdidas de carga asociadas con los impuestos distorsivos. Algunas veces, según se ha anotado en la discusión original de Pigou (1928) y en el artículo reciente de Devarajan, Squire y Suthiwart-Narueput (1997), se hace también mención de los costos administrativos y de cumplimiento, pero más o menos hasta ahí se llega. Alm (1999), como Usher (1986, 1991), recalca la importancia de incorporar los costos de evasión y Das-Gupta y Mookherjee (1998) consideran los temas de cumplimiento y observancia forzosa en detalle. Sin embargo, en conjunto, se han realizado pocos intentos de incorporar dichos costos –incluidas las cargas excesivas adicionales asociadas con ellos (Collard, 1989)– en cualquier análisis formal. Sin embargo, esta omisión sorprende menos de lo que pudiera parecer en un principio, porque sorprendentemente ha habido pocos estudios empíricos de tales costos (Sandford, 1995) y casi ninguno para países en desarrollo, aparte del trabajo de Das-Gupta y Mookherjee (1998).

Según argumentan Ballard y Fullerton (1992), en principio el MCF pertinente dependerá tanto del o los impuestos particulares gravados como de los gastos financiados. Como demostraron Atkinson y Stern (1974), por ejemplo, un impuesto indirecto a un bien normal tendrá siempre un efecto distorsivo neto (porque los efectos en ingreso y sustitución se refuerzan entre sí), pero un impuesto a los salarios puede en realidad (induciendo aumentos en el esfuerzo laboral a través de su efecto en los ingresos) disminuir el costo marginal de los fondos públicos. En forma similar, si el gasto público financiado es complementario a actividades gravadas, tales como el transporte público, puede también aumentar la oferta laboral y de ahí reducir el MCF, mientras si es un sustituto (tal

---

de las acciones políticas. No basta en este contexto simplemente distinguir entre transferencias pecuniarias y costos reales de los recursos, pues lo que está en disputa es la evaluación social de los resultados y, como se anota más adelante, la distribución es propiamente una cuestión de interés social.

como un parque), puede reducir el esfuerzo laboral y de ahí aumentar el MCF. Empero, como anota Kaplow (1996), aunque tales efectos deberían tomarse en cuenta –si son importantes– al evaluar gastos particulares, no parecen justificar ningún ajuste general del MCF utilizado en análisis del gasto.

¿Son siempre costosos los fondos públicos?

De hecho, algunos han argumentado que es siempre una simplificación general aplicar cualquier MCF uniforme –o "prima correctiva" como llaman Devarajan, Squire y Suthiwart-Narueput (1997, 45)– a las rentas públicas. Por ejemplo, tres clases de rentas pueden poseer la calidad mágica de ser sin carga. La primera es el impuesto de cantidad fija, de fama en la teoría como sin costo, pues convencionalmente se supone no existente en la práctica. Pero ésta es claramente una exageración. Como ha argumentado Ng (1987) –y de hecho como lo había notado mucho antes Henry George (1879)–, hay algunos impuestos que no tienen efecto sustitución y, por tanto, no imponen costo de carga. Los impuestos sobre rentas económicas o utilidades netas tienen esta característica, como la tiene el impuesto de capitación (u otros impuestos de cantidad fija). Tales impuestos pueden no siempre considerarse equitativos, pero son más difundidos de lo que parece reconocerse normalmente. Por ejemplo, hasta algún punto, los impuestos a la tierra (Tideman, 1994) y, en mercados menos que perfectos, a los beneficios, recaen sobre las rentas (Mintz y Seade, 1991). Además, desde la perspectiva de cualquier país particular, los impuestos asumidos por los extranjeros, ya sea exportados por productores monopolistas o gravados sobre las rentas locales o acumulados a propietarios externos, son similarmente sin carga (Bruce, 1992).[12]

De mayor importancia es que los economistas han reconocido por largo tiempo –al menos desde Pigou (1920)– que algunos impuestos pueden corregir distorsiones del mercado, obligando a los agentes económicos a tener en cuenta los costos sociales y, por tanto, mejorar la eficiencia del mercado. Ballard y Medema (1993), por ejemplo, estimaron en un modelo con polución que un impuesto de Pigou internalizando la externalidad tendría un MCF de sólo US$0,73, o sea, que cada dólar de renta produciría, por decirlo así, un exceso de beneficios de US$0,27. La literatura reciente sobre tributación ambiental ha reforzado el reconocimiento de este argumento en la forma del "doble dividendo" de tales impuestos correctivos; a saber, que ellos no solamente mejoran la eficiencia de la asignación de recursos directamente, sino que también pueden hacerlo indirec-

12 Por ejemplo, Starrett (1988, 188) anota que si los gobiernos pueden exportar impuestos, el MCF puede ser menor que uno.

tamente hasta el punto en que las rentas que producen habilitan la reducción de impuestos más distorsivos (Goulder, 1995). En este caso, como el costo marginal social de los fondos públicos obtenido con dichos impuestos no es positivo sino negativo, la implicación parecería ser, en línea con el principio de Pigou expresado inicialmente, que podría garantizarse una expansión de la actividad del sector público. Ng (2000a) concluye así, por esta y otras razones, que "es probable que el método usual de estimar el nivel óptimo de gasto público (igualando la suma de las evaluaciones individuales marginales con el costo marginal, *teniendo en cuenta o no los costos distorsivos de la tributación*) lleve a un nivel subóptimo" (263, itálicas agregadas).[13]

Finalmente, como ningún sistema tributario en el mundo es óptimo ahora, se sigue que en cualquier país hay muchos cambios posibles en los impuestos que reducirían la distorsión y, por tanto, disminuirían el MCF. Ahmad y Stern (1987, 1991), por ejemplo, ofrecen estimados cuantitativos detallados de las ganancias potenciales en eficiencia que se obtendrán con la reforma de los sistemas impositivos de India y Pakistán. Un cambio en los impuestos que produciría rentas y reduciría pérdidas en eficiencia en muchos países sería abolir o reducir los incentivos tributarios que distorsionan la selección de inversiones y ahorros. Por ejemplo, Fullerton y Henderson (1989) estimaron que al reducir el crédito tributario de inversión en los Estados Unidos se tendría un MCF de sólo US$0,62. En palabras de Kaplow (1998), "Si financiamos un bien público, digamos, cerrando una evasiva ineficiente de impuestos o reduciendo un subsidio ineficiente, sería posible que la distorsión total fuera menor aun que si utilizáramos un impuesto de cantidad fija" (124). Consideraciones como ésta llevaron a Ballard y Fullerton (1992) a concluir que "los economistas deberían poner a un lado la presunción aparente de que los beneficios marginales de un bien público financiado con impuestos debe exceder su costo en dólares" (129).

Aun quienes como Devarajan, Squire y Suthiwart-Narueput (1997), que parecen argumentar lo contrario, parecen también aceptar que, cuando las expansiones de la actividad del sector público se financian fijando correctamente cargos a usuarios, cualquier corrección al MCF debe aplicarse sólo a la carga neta financiada con el presupuesto público. Esta exclusión de gastos financiados con

13 Sin embargo, como muestra Sandmo (2001), está lejos de ser claro que los "impuestos verdes" produzcan un MCF menor que uno aun si son la única fuente de fondos. Él argumenta correctamente que en general las implicaciones de los impuestos correctores de externalidades para el MCF dependen en forma crucial de la naturaleza de la interacción de los mercados. Sin embargo, debe anotarse que la preocupación explícita de su interesante argumento es definir el MCF, de tal modo que sea el mismo para todos los proyectos (con elementos de bienes públicos) financiados con tributos generales. Esta perspectiva no es la adoptada en este capítulo.

cargos a usuarios del mundo de los precios sombra es comprensible. Como se ha argumentado a menudo, los cargos a usuarios diseñados apropiadamente, como cualquier precio eficiente, por definición no ocasionan carga excesiva o distorsión. Según expresa Brent (1996), este argumento, "cuando se incurre en carga excesiva por impuestos sobre y por encima de la renta que producen, las tarifas a usuarios constituyen una fuente alternativa de fondos que podría reducir la ineficiencia de esa tributación. Por eso debería esperarse que las tarifas a usuarios fueran importantes cuando el MCF es alto" (297).

De hecho, reconociéndolo con precaución, podría extenderse una bendición semejante aun a otras fuentes de financiación que, aunque en forma aproximada, establecen algún vínculo significativo entre quienes gozan de los beneficios de cualquier servicio público y quienes lo pagan. Los impuestos específicos bien diseñados, por ejemplo, aun cuando no están tan estrictamente vinculados al uso preciso de un servicio como un cargo a usuarios bien diseñado, pueden imponer menores pérdidas en eficiencia a la sociedad que los impuestos no específicos (Bird, 1997). En muchos aspectos los buenos impuestos locales son semejantes a los impuestos sobre beneficios específicos, en el sentido de que los impuestos los paga el mismo grupo de personas que se beneficia con ellos. Esta misma línea de razonamiento parece sugerir que los gastos financiados con rentas locales deberían, como regla general, imponer pérdidas de carga más pequeñas que gastos similares financiados con rentas generales (Kaplow, 1996). Claramente, ni el caso del impuesto específico ni el de la financiación local son tan fuertes como el de cargos a los usuarios, pues puede haber muchas variaciones en los beneficios y las cargas dentro de los grupos afectados, y así existen algunas distorsiones.[14] No obstante, existe la presunción de que la financiación derivada de impuestos locales diseñados apropiadamente y los impuestos a los beneficios específicos implican un menor MCF que la financiación con fondos generales, y que los cargos a usuarios diseñados apropiadamente implican que son iguales el precio sombra y el precio nominal de los fondos.

Las palabras clave en esta conclusión son *diseñadas apropiadamente*. Como se ha resaltado recientemente (Thirsk y Bird, 1993; Bird, 1997; Bird y Tsiopoulos, 1997), la mayor parte de los cargos a usuarios y los impuestos específicos en la práctica, aun en los países desarrollados, no están a la altura de este estándar.

14 Kaplow (1996) afirma que éste es realmente un asunto de "inequidad horizontal" (519), pero esto parece ser equivocado pues es claramente incorrecto asumir que, por ejemplo, todas las personas que se encuentran en una localidad tienen ingresos (o niveles de utilidad) equivalentes sea antes o después del cambio de política. (Para una discusión fascinante reciente del significado de la equidad horizontal, *véase* el debate entre Kaplow [1989, 1992] y Musgrave [1990, 1993]).

Por ejemplo, con respecto a la tasación del agua en los acueductos municipales en Canadá, Renzetti (1999) ha mostrado que no sólo el costo marginal excede al precio en cada uno de los 77 acueductos municipales examinados sino que, además, como podría esperarse, el resultado de esta subvaluación de precios fue un consumo excesivo significativo. Una de las razones de este resultado era que a menudo no se medía el suministro de agua residencial; otra, que la contabilidad de costos era incompleta, y una tercera que las reglas de precios aplicadas "tenían relativamente poco que ver con el costo económico del suministro de agua potable y el tratamiento de aguas residuales" (Renzetti, 1999, 699). El resultado fue que la pérdida estimada en carga asociada con la prestación del servicio de agua potable y alcantarillado financiado con cargos a usuarios fue significativa, oscilando entre Cdn$0,42 por dólar cargado por suministro de agua no residencial y Cdn$6,39 por tratamiento de aguas residuales. Dado que la tasación del agua es una de las formas más desarrolladas de cargos a usuarios en el sector público y Canadá es un país altamente desarrollado, parecería excesivamente utópico esperar mejores resultados de los sistemas actuales de cargos a usuarios en países en desarrollo.

Otro problema serio en muchos países es que las rentas provenientes de cargos a usuarios aun diseñados apropiadamente no se vinculan a menudo explícitamente a través del proceso presupuestal, con los gastos con respecto a los cuales se imponen. Como destacan Bird y Tsiopoulos (1997), dicho vínculo constituye un rasgo institucional esencial de cualquier sistema de cargos a usuarios responsable. Lo mismo podría decirse con respecto a los impuestos sobre beneficios específicos, según se demuestra en Thirsk y Bird (1993). Como ya se indicó con respecto al presupuesto de capital, parece así que es tiempo de repensar la resistencia de los expertos en presupuesto a excusar tales impuestos específicos. Los muchos males a que reconocidamente dieron lugar tales prácticas en el pasado en algunos países no deberían excluir una consideración más cuidadosa de vínculos más explícitos entre los gastos y las rentas en el futuro. Dichos vínculos pueden no sólo ser esenciales para determinar buenos resultados de las políticas en un entorno democrático, sino que pueden también ser un modo importante en que la determinación de las políticas estatales pueda dar cabida gradualmente en forma más explícita a las preferencias de las personas a quienes presuntamente sirve el Estado.

La descentralización es uno de los métodos principales utilizados en la actualidad alrededor del mundo, en parte para lograr este objetivo (Burki y Perry, 2000), lo cual no es sorprendente, pues en muchas formas descentralizar las decisiones hacia gobiernos locales es en principio –hasta el punto en que tales decisiones se financien localmente– similar a descentralizarlas hacia una empre-

sa pública financiada con cargos a usuarios o a una agencia especial financiada con un impuesto a los beneficios, tal como un fondo vial. Problemas similares a los que surgen con respecto a los cargos a usuarios e impuestos a los beneficios pueden surgir con los impuestos locales. Aparte de los impuestos a la tierra, es probable que todas las demás formas de impuestos locales ocasionen algunos costos distorsivos, si bien pueden hacerse esfuerzos para reducir la magnitud de dichos costos, por ejemplo, limitando el rango de variación posible en las tasas (Bird, 2000). Pueden presentarse argumentos similares en relación con muchos impuestos a los beneficios, aun los que tienen rasgos de "corrección de mercado", tales como el impuesto a la gasolina. Por ejemplo, Hughes (1987) muestra que aunque los impuestos a la gasolina sean a menudo regresivos en los países en desarrollo, pueden también ocasionar pérdidas de eficiencia. Mientras mayores impuestos a la gasolina pueden causar un efecto corrector reduciendo el uso de vehículos motorizados en áreas urbanas congestionadas, una reducción similar en áreas rurales puede causar un efecto maligno.

Eficiencia y equidad

Por último, virtualmente todos los tratamientos del tema del MCF desatienden los temas distributivos. O se realizan en marcos de referencia de un solo consumidor (o consumidor representativo), en los que no hay cabida para el tema de la distribución, o asumen explícitamente que todos los contribuyentes son iguales y reciben tratamiento igual, como lo hacen Ballard y Fullerton (1992). Si bien la necesidad de simplificar así la realidad es comprensible analíticamente, no es así como funcionan las cosas en el mundo real. La realidad de los supuestos utilizados para derivar conclusiones analíticas debe considerarse siempre cuidadosamente –y si es necesario, ajustar las conclusiones– antes de aplicarlos a temas de políticas del mundo real.

En un artículo importante, Kaplow (1996) ha propuesto recientemente un enfoque bastante distinto que lleva a una conclusión bastante distinta. Él argumenta que la mejor forma general de tratar los costos distorsivos de la tributación al evaluar el gasto público, es ignorarlos; esto es, tratar el costo marginal social de los fondos públicos como igual a su costo nominal. En otras palabras, el costo económico de obtener un dólar adicional de renta pública es, en este análisis, exactamente igual al dólar obtenido. La clave de este argumento es que él asume que el costo distorsivo de los impuestos es, en su mayor parte, un reflejo del intento de redistribuir el ingreso por medio del sistema tributario.[15] En esta circunstancia, como lo expresa Kaplow (1996, 520):

15 En Sandmo (1998) y Dahlby (1998), por ejemplo, pueden encontrarse otros argumentos a efectos de que el MCF debería incorporar alguna medida de las ganancias distributivas compensadoras.

> El conocimiento de que la reforma agregada –el bien público y el ajuste tributario tomados en conjunto– causa distorsión ofrece así poca guía, porque la existencia de la distorsión se asocia con una mayor redistribución. Que el efecto neto sea bueno o malo depende del grado de redistribución preexistente y del juicio del autor de la política sobre el grado óptimo de redistribución.

Este argumento lo criticaron posteriormente con vigor Browning y Liu (1998) aduciendo que minimiza en exceso los costos distorsivos de los impuestos. En cualquier caso, es claramente exagerado –quizás en especial para los países en desarrollo– pues muchas distorsiones no pueden asociarse en forma verosímil con ningún propósito distributivo. No obstante, como demuestra Ng (2000a), es no sólo convincente sino completamente compatible con medidas de dichos costos aun tan altas como las que se encuentran en Feldstein (1997) y otros.

Este resultado en apariencia paradójico –que puede haber una alta carga excesiva marginal de la tributación que no necesita (y no debería necesitar) tenerse en cuenta en el análisis del gasto– puede explicarse sencillamente, aunque el grado al que parezca apropiada la explicación depende mucho de las circunstancias particulares que se analicen. Esencialmente, lo que Kaplow (1996) sugiere es que el mejor procedimiento, como regla, es no hacer ningún ajuste por el MCF (en forma contraria a la posición adoptada por Devarajan, Squire y Suthiwart-Narueput [1997] y aceptada por Harberger [1997]). En cambio, Kaplow asume que la fuente financiera será un ajuste al impuesto a los ingresos que compensará aproximadamente los beneficios de los bienes públicos en cada nivel de ingresos. Cuando se utilice dicho beneficio tributario, argumenta, no habrá necesidad de ajustar por costos distorsivos, pues por definición no habrá ninguna distorsión.

En este punto, esto es simplemente una variante del argumento del impuesto a los beneficios más específicos ya anotado (y está sujeta a calificaciones similares). Sin embargo, Kaplow (1996) pasa a argumentar que lo que se requiere para lograr este resultado no es una tributación pura a los beneficios ajustada a las preferencias de cada individuo, sino más bien la tributación a los beneficios por niveles de ingreso mucho más factible. Aunque todavía existiera alguna redistribución con tal sistema, estaría dentro de los grupos de ingreso, dependiendo de las preferencias individuales y, por tanto, argumenta, es improbable que cause efectos distorsivos en la oferta laboral.[16] Además él argumenta que, como parece razonable considerar que el sistema tributario vigente en cualquier país en cualquier momento refleja algún equilibrio distributivo estable, no es irrazonable asumir que, en conjunto, sea probable que cambios marginales en los impuestos sean relativamente neutrales en cuanto a redistribución.

16 Ng (1984) presenta un argumento más o menos similar en un contexto relacionado.

Desde luego, pueden aparecer pérdidas en eficiencia dependiendo del empleo de otras formas de financiación. Kaplow argumenta que aun así, en muchos casos dichos costos serán compensados con beneficios redistributivos. Según anota el punto en otro lugar: "Si un método identificado de financiación implica mayor distorsión… es precisamente porque el método implica mayor redistribución" (Kaplow, 1998, 124). Este argumento se aplica más con respecto a impuestos progresivos a los ingresos, y por ello parece ser menos verosímil en países en los que tales impuestos no son importantes. No obstante, Kaplow (1998) seguramente tiene razón cuando concluye que es errado "enfocarse íntegramente en los costos distorsivos del impuesto a los ingresos, ignorando que la 'razón de ser' de la tributación redistributiva es redistribuir el ingreso" (124).[17] De la misma forma que un impuesto de cantidad fija factible sin costo distorsivo –tal como un impuesto personal– podría considerarse indeseable sobre bases distributivas, podría considerarse que vale la pena un impuesto progresivo a los ingresos, aun cuando claramente aumenta la distorsión. Naturalmente, este razonamiento sugiere también que si la fuente financiera causase pérdidas de eficiencia y afectara de manera adversa a los pobres, como lo harían muchos impuestos indirectos,[18] sería doblemente indeseable.

Es importante entender lo que se discute aquí. El punto no es que no haya a menudo costos de eficiencia reales y algunas veces grandes conectados con la obtención de fondos públicos. El simple hecho de que surjan tales costos, sin embargo, no significa que deba calcularse la razón beneficio-costo de un proyecto aceptable utilizando un precio sombra de los fondos fiscales. Como demuestra Kaplow (1996), si la financiación proviene de (buenos) impuestos a los beneficios, entonces por definición los precios sombra y nominal son los mismos, y si proviene de otros impuestos puede considerarse todavía que vale la pena si el efecto distributivo de tales impuestos se considera deseable. Sin embargo, según lo anota correctamente Ng (2000a), el análisis de Kaplow no trata con algunos de los costos distorsivos mencionados antes, tales como la inducción a selecciones de gastos ineficientes citada por Feldstein (1997) o a la evasión y la consecuente necesidad de ejecutar los costos citada por Usher (1991). Parece probable que esta última forma de distorsión siga siendo en extremo importante, en particular en los países en desarrollo. Combinada con la probabilidad mucho menor de que los sistemas tributarios de dichos países puedan considerarse muy

17 Stiglitz (2000) hace un comentario en la misma tónica: "El uso de impuestos distorsivos es así una consecuencia inevitable de nuestro deseo de redistribuir el ingreso, en un mundo en el que el gobierno puede observar las características de los individuos sólo en forma imperfecta" (533).

18 En Hughes (1987) se analiza un ejemplo de esto, el impuesto al queroseno.

redistributivos, en intención o en resultados (Chu, Davoodi y Gupta, 2000), esta consideración sugiere que el análisis de Kaplow debe revisarse con cautela en este contexto.

Finalmente, merece mención un argumento adicional introducido por Ng (2000b). Desde la perspectiva de la felicidad humana, perspectiva que, aunque pueda ser remota en el trabajo diario de la mayoría de los economistas está subyacente en el análisis económico, se ha anotado con frecuencia que los ingresos relativos son a menudo tan importantes como los ingresos absolutos (si no más). Muchos gastos afectan los ingresos relativos mediante, por ejemplo, la provisión de "bienes posicionales" (Hirsch, 1976) tales como educación (gasto público) y automóviles (gasto privado). Lógicamente, el beneficio marginal de los gastos debería incluir dichos efectos sobre los ingresos relativos, tanto los negativos como los positivos. Como lo anotó hace tiempo Galbraith (1958), el no incluirlos en conjunto tiende a hacer que el gasto privado parezca relativamente más benéfico de lo que realmente es en términos de bienestar y el gasto público en forma correspondiente, menos atractivo. Aunque parezca improbable que sea practicable o deseable intentar tener en cuenta tales efectos sobre los ingresos relativos en el análisis de proyectos, nuevamente esta consideración arroja dudas sobre lo sensato de aplicar cualquier regla general sobre el MCF en dicho análisis.

La conexión de Wicksell

En el presente capítulo se ha cubierto un amplio rango de puntos de vista sobre cómo tratar los temas de financiación en la evaluación del gasto público y se han considerado tres interrogantes. Primero, ¿debería tenerse en cuenta en forma explícita el precio sombra de los fondos públicos en la evaluación del gasto? Segundo, si es así, ¿cómo debe estimarse ese precio sombra? Y tercero, con independencia de la respuesta a la primera pregunta, ¿cuánta atención debe prestarse a los vínculos institucionales entre gastos e ingresos (lo que Breton [1996] ha llamado la *conexión de Wicksell* que se encuentra en el centro de un sector público eficiente)?

Como se ha visto, las respuestas a la primera y segunda preguntas no son de ninguna manera simples y no producen fácilmente reglas simples. Por ejemplo, cuando se puede vincular la financiación de un proyecto firmemente a un cargo de beneficios diseñado apropiadamente (un cargo a usuarios, un impuesto a beneficios específicos o, en algunos casos, financiación con préstamo) o a alguna otra forma de cambio fiscal sin carga (tal como un impuesto a la tierra, un impuesto de Pigou, o la reducción de un "incentivo" tributario distorsivo), pare-

ce ser inapropiada la aplicación de una corrección al MCF, un precio sombra de los recursos fiscales. Aun cuando la fuente probable de financiación presupuestal es claramente un sistema tributario distorsivo, el nivel preciso de corrección que debe aplicarse será sensible a la naturaleza del sistema, a la naturaleza de los cambios anticipados en los impuestos y a la naturaleza del gasto que se financia. Por lo menos hasta cierto punto, las distorsiones asociadas con la financiación de impuestos pueden reflejar los objetivos distributivos de la sociedad, y es discutible que no deban utilizarse para, en efecto, restringir excesivamente el alcance y el nivel de la actividad del sector público.

A pesar de todas estas consideraciones, Devarajan, Squire y Suthiwart-Narueput (1997) podrían bien tener razón, como cuestión práctica, al sugerir que por lo menos puede requerirse a menudo una corrección mínima del MCF, a menos que haya alguna muy buena razón para no hacer la corrección. Una analogía útil podría encontrarse en las decisiones rutinarias o habituales comparadas con las decisiones no rutinarias o únicas. La mayoría de nosotros va por la vida utilizando reglas generales y comportamientos convencionales para habérnoslas con la rutina y, como ha argumentado Simon (1959), en general, es eficiente actuar así, dados los costos de obtener y procesar la información. Puesto que es probable que la mayor parte de los gastos se financien con rentas generales, es improbable que sea dañina una corrección del MCF del orden del 20% más o menos, y puede ofrecer un poco de contrapeso a la tendencia inevitable de los defensores de sobrestimar los beneficios de proyectos particulares. Cuando la situación es claramente diferente –como, por ejemplo, cuando se va a financiar un gasto con una fuente de ingresos de destino específico bien diseñada– podemos y debemos comportarnos en forma diferente.

De manera más básica, quizá la lección más importante que surge de esta breve revisión de algunos de estos temas complejos se relaciona con la tercera pregunta presentada. Aquí la respuesta parece ser clara: debe prestarse mucha más atención a los vínculos entre gastos e ingresos de lo que ha sido hasta la fecha la regla en el análisis económico aplicado del sector público. Varios de dichos vínculos se han notado en el curso de la discusión anterior: a) los cargos a usuarios o precios de los servicios públicos, b) impuestos a beneficios específicos, c) impuestos locales para financiar servicios locales, d) impuestos a los ingresos para financiar bienes públicos generales, e) financiación con préstamos para proyectos de inversión, y f) procedimientos apropiados de presupuesto (por ejemplo, con respecto a presupuestos de capital y fondos de destino específico). En lugar de elaborar más detenidamente estos puntos, concluyo con algunas observaciones sobre el marco general normativo subyacente a la discusión y sus implicaciones en las políticas positivas.

Primero, la financiación sí importa, y por dos razones distintas. La primera es que según lo que se asuma que se va a financiar un proyecto, puede y debe afectar el valor presente neto de los beneficios que se esperen de él, y de ahí si vale la pena ejecutarlo o no. Ésta es propiamente la preocupación principal de los analistas económicos y, como lo sugiere la discusión anterior, a menudo se enfrentan a una tarea difícil cuando se trata de determinar cómo costear distintas fuentes de financiación, por no decir si tener en cuenta y cómo tales costos al realizar el análisis cuantitativo.

La segunda razón para preocuparse por la forma de financiación de los gastos públicos es más básica y llega al corazón del problema central de la economía pública: ¿Qué deben hacer los gobiernos? Como lo destacan en forma apropiada Devarajan, Squire y Suthiwart-Narueput (1997), el determinar qué deben hacer los gobiernos está inseparablemente embrollado con el cómo se financiará lo que hagan, sin importar lo que hagan. Lo que quizá no destacan lo suficiente, sin embargo, es que a) el tratamiento apropiado de los costos de la eficiencia se relaciona en forma inseparable con las preocupaciones sobre la distribución, y b) es crítico para determinar qué deberían hacer los gobiernos para asegurar que el vínculo entre las decisiones sobre gastos e ingresos esté tan claramente establecido en el proceso presupuestal y político como sea posible. Según lo expresa Musgrave (2000, 82-83):

> Definir el resultado óptimo fue suficientemente simple, pero cómo lograrlo fue el punto crítico. Este vínculo entre el análisis normativo y el operativo va hasta el corazón del modelo de Wicksell. Por consiguiente difiere del enfoque de Pigou sobre el presupuesto igualando los beneficios y costos marginales conocidos (Pigou, 1928, capítulo VII) y de la formulación de Samuelson en la que la asignación óptima de los recursos la decide un árbitro omnisciente (Samuelson, 1954).

El aspecto distributivo se discutió anteriormente en conexión con el argumento de Kaplow (1996) para no hacer corrección del MCF, con base en que tales distorsiones son simplemente el costo pagado por lograr los objetivos distributivos de la política. Aun cuando soy escéptico de la pertinencia de este argumento en las democracias que están lejos de ser perfectas y los sistemas tributarios altamente distorsivos predominantes en muchos países en desarrollo, debe aun así prestarse alguna atención a esta línea de pensamiento. Después de todo, visto en perspectiva histórica, lo que Kaplow (1996) está argumentando en efecto es sencillamente que, como argumentó Wicksell (1896) un siglo antes, las decisiones sobre asignación en el sector público serán eficientes si se financian eficientemente, esto es, con impuestos a los beneficios (o *precios de Lindahl*, como se conocen a menudo, siguiendo al estudiante de Wicksell, Lindahl [1919]). Sin embargo, Wicksell anotó además que este modo de financiar sería aceptable

normativa y políticamente sólo si la sociedad ya hubiera ajustado la distribución del ingreso y la riqueza de modo que estuvieran de acuerdo con la distribución del ingreso justa, políticamente aceptable. Kaplow (1996) presenta un argumento muy similar cuando afirma, de forma no inverosímil, que parece razonable considerar que cualquier gasto nuevo propuesto se financiará de una forma esencialmente neutral con respecto a la distribución, en el sentido de que el compromiso distributivo preexistente incorporado en el sistema de finanzas públicas no se trastornará en forma significativa.[19]

En muchas formas, el corazón de la cuestión de la financiación es qué se puede hacer para que la conexión de Wicksell sea operativa. Tener en cuenta el lado de la financiación de los gastos públicos no es algo que pueda o deba simplemente incluirse en la evaluación de proyectos por parte de algún observador (inexistente) omnisciente, quien, con base en ponderar imparcialmente la evidencia, decida qué es lo mejor para la sociedad y especialmente no para la sociedad de otras personas. Es más bien un componente esencial del proceso por el cual pueden obtenerse en cualquier sociedad las buenas decisiones presupuestales, decisiones que deberían reflejar las preferencias reales del pueblo tanto como sea factible prácticamente. Como se anotó, gran parte de la base racional de la "buena" descentralización, esto es, descentralización que aumenta la responsabilidad a lo largo de las líneas esbozadas, por ejemplo, en Bird (1993, 2001), está precisamente en tales argumentos.

Lo dicho es también aplicable a todos los demás mecanismos para vincular en forma más estrecha las decisiones de financiación y gasto discutidas antes. El punto no es, por ejemplo, que la financiación mediante cargos a usuarios o presupuesto de capital sea siempre preferible a la financiación mediante fondos generales y presupuesto. De hecho, en muchos casos dichas prácticas han producido discutiblemente resultados peores que los que podrían haberse logrado con un sistema presupuestal integral concebido y ejecutado sensatamente, y un sistema de evaluación de gastos aplicado uniformemente según los lineamientos esbozados, por ejemplo, por Devarajan, Squire y Suthiwart-Narueput (1997). Sin embargo, como sucede con la descentralización, el hecho de que se haya realizado algo equivocadamente en ninguna forma desmejora el argumento básico de que puede realizarse en forma correcta y que, habiéndose realizado así, producirá resultados más de acuerdo con los deseos y recursos de la sociedad.

---

19 De manera semejante, Head y BIrd (1983) se refieren a la naturaleza cuasiconstitucional de los sistemas tributarios. Más ampliamente, este argumento puede relacionarse con la posición sostenida por Musgrave (1969b) de que es esencial para la claridad de pensamiento separar las dimensiones de asignación y distribución de las decisiones del sector público.

Para poner este punto final en otra forma, Devarajan, Squire y Suthiwart-Narueput (1997) subrayan correctamente la importancia para un buen análisis de gastos de especificar cuidadosamente el "caso hipotético apropiado", y anotan que ésta no es de ninguna manera una tarea fácil. En efecto, lo que estoy sugiriendo aquí es a) que es igualmente importante y difícil explicar el caso hipotético apropiado de la financiación del sector público; b) que en algunas (quizá muchas) instancias ese caso hipotético puede sugerir que no es apropiado aplicar en forma automática una corrección de MCF a los flujos presupuestales; y c) lo más importante en muchos sentidos, que reflexionar correctamente sobre los vínculos entre gastos y rentas es crítico no sólo para el buen análisis de proyectos, sino más fundamentalmente para el buen gobierno.

La clave para los buenos resultados no está en ningún procedimiento presupuestal o de financiación particular, sino más bien en implementar un sistema de finanzas públicas que, hasta el mayor grado posible, vincule las decisiones específicas de gastos y rentas en la forma más transparente que sea posible. Quizá, es algo curioso, entonces, que la consideración sobre si debe tenerse en cuenta un precio sombra de los fondos públicos al evaluar propuestas de gastos adicionales me lleve a concluir que –a menos que se esté preparado para adoptar el papel insostenible del observador ético de Samuelson– quienes en últimas tomen las decisiones sobre lo que debe hacerse deberían ser aquellos más directamente afectados, y que lo mejor que puede hacerse para garantizar que quienes toman las decisiones tomen la correcta es asegurar que tanto ellos como los afectados sean conscientes de todas las consecuencias pertinentes tanto como les sea posible.

Referencias

Adler, John H. 1964. "Fiscal Policy in a Developing Economy:" En *Readings on Taxation in Developing Countries,* ed. Richard M. Bird y Oliver Oldman, 31-58. Baltimore: Johns Hopkins.

Ahmad, Ehtisham y Nicholas Stern. 1987. "Alternative Sources of Government Revenue: Illustrations from India, 1979-80." En *The Theory of Taxation for Developing Countries,* ed. David Newbery y Nicholas Stern, 281-332. NuevaYork: Oxford University Press.

_____ . 1991. *The Theory and Practice of Tax Reform in Developing Countries.* Carnbridge, RU: Cambridge University Press.

Alm, James. 1999. "What Is an 'Optimal' Tax System?" En *Tax Policy in the Real World, ed. Joel Slemrod, 363-80.* Cambridge, RU: Cambridge University Press.

Atkinson, Anthony B. y Nicholas H. Stern. 1974. "Pigou, Taxation, and Public Goods:" *Review of Economic Studies 41:* 119-28.

Auriol, Emmanuelle y Michael Warlters. 2001. "Taxation in Developing Countries: Theory and Evidence." Documento previo para el Intemational Seminar in Public Economics, Comell University, Ithaca, Nueva York, septiembre.

Ballard, Charles L. y Don FulIerton. 1992. "Distortionary Taxes and the Provision of Public Goods." *Journal of Economic Perspectives* 6: 116-31.

Ballard, Charles L. y Steven G. Medema. 1993. "The Marginal Efficiency Effects of Taxes and Subsidies in the Presence of Extemalities: A Computational General Equilibrium Approach." *Journal of Public Economics* 52 (2): 199-216.

Ballard, Charles L., John B. Shoven y John Whalley. 1985. "General Equilibrium Computations of the Marginal Welfare Costs of Taxes in the United States:" *American Economic Review* 75: 128-38.

Banco Mundial. 1998. *Public Expenditure Management Handbook.* Washington, DC: Banco Mundial.

Barro, Robert J. 1974. "Are Govemment Bonds Net Wealth?" *Journal of Political Economy* 82: 1095-1117.

Bird, Richard M. 1993. "Threading the Fiscal Labyrinth: Some Issues in Fiscal Decentralization." *National Tax Journal* 46: 207-27.

_____. 1997. "Analysis of Earmarked Taxes:" *Tax Notes International* 23 (junio): 2095-116.

_____. 2000. "Subnational Revenues: Realities and Prospects." En *Decentralization and Accountability of the Public Sector,* ed. S. J. Burki y G. Perry, 319-38. Proceedings of the Annual World Bank Conference on Development in Latin America and the Caribbean 1999. Washington, DC: Banco Mundial.

_____. 2001. *lntergovernmental Fiscal Relations in Latin America: Policy Designs and Policy Outcomes.* Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.

Bird, Richard M. y Thomas Tsiopoulos. 1997. "User Charges for Public Services: Potentials and Problems:" *Canadian Tax Journal* 45: 25-86.

Black, Duncan. 1939. *The lncidence of lncome Taxes.* Londres: Macmillan.

Boadway, Robin W. y Neil Bruce. 1984. *Welfare Economics.* Oxford, RU: Basil Blackwell.

Boardman, Anthony E. y David H. Greenberg. 1998. "Discounting and the Social Discount Rate." En *Handbook of Public Finance,* ed. Fred Thompson y Mark T. Green, 269-319. Nueva York: Marcel Dekker.

Break, George F. 1974. "The Incidence and Economic Effects of Taxation." En *The Economics of Public Finance,* ed. Alan S. Blinder, Robert M. Solow, George F. Break, Peter O. Steiner y Dick Netzer, 119-237. Washington, DC: Brookings Institution.

Brent, Robert J. 1996. *Applied Cost-Benefit Analysis.* Cheltenham, RU: Edward EIgar.

Breton, Albert. 1996. *Competitive Governments.* Cambridge, RU: Cambridge University Press.

Browning, Edgar K. 1976. "The Marginal Cost of Public Funds." *Journal of Political Economy* 84: 283-98.

———. 1987. "On the Marginal Welfare Cost of Taxation." *American Economic Review* 72: 11-23.

Browning, Edgar K. y Liqun Liu. 1998. "The Optimal Supply of Public Goods and the Distortionary Cost of Taxation: Comment:" *National Tax Journal* 51: 103-16.

Bruce, Neil. 1992. "A Note on the Taxation of International Capital Income Flows." *Economic Record* 68: 217-21.

Burki, Shahid Javed y Guillermo Perry, eds. 2000. *Decentralization and Accountability of the Public Sector.* Proceedings of the Annual World Bank Conference on Development in Latin America and the Caribbean 1999. Washington, DC: Banco Mundial.

Chu, Ke-young, Hamid Davoodi y Sanjeev Gupta. 2000. "Income Distribution and Tax and Government Social Spending Policies in Developing Countries." Documento de trabajo FMI WP/00/62, Fondo Monetario Internacional, Washington, DC.

Collard, David. 1989. "Compliance Costs and Efficiency Costs of Taxation:" En *Administrative and Compliance Costs of Taxation,* ed. Cedric Sandford, Michael Godwin y Peter Hardwick, 273-77. Bath, RU: Fiscal Publications.

Cullis, John y Philip Jones. 1992. *Public Finance and Public Choice.* Londres: McGraw- Hill.

Dahlby, Bev. 1998. "Progressive Taxation and the Social Marginal Cost of Public Funds." *Journal of Public Economics* 67: 105-22.

Das-Gupta, Arindam y Dilip Mookherjee. 1998. *Incentives and Institutional Reform in Tax Enforcement.* Oxford, RU: Oxford University Press.

Dasgupta, Partha y Joseph E. Stiglitz. 1974. "Benefit-Cost Analysis and Trade Policies:" *Journal of Political Economy* 82: 1-33.

Devarajan, Shanta, Lyn Squire y Sethaput Suthiwart-Narueput. 1996. "Project Appraisal at the World Bank." En *Cost-Benefit Analysis and Project Appraisal in Developing Countries,* ed. Colin Kirkpatrick y John Weiss, 35-53. Cheltenham, RU: Edward Elgar.

———. 1997. "Beyond Rate of Return: Reorienting Project Appraisal." *World Bank Research Observer* 12: 35-46.

Diewert, W. Erwin, Denis A. Lawrence y Fred Thompson. 1998. "The Marginal Cost of Taxation and Regulation." En *Handbook of Public Finance,* ed. Fred Thompson y Mark T. Green, 135-71. NuevaYork: Marcel Dekker.

Dinwiddy, Caroline y Francis Teal. 1996. *Principies of Cost-Benefit Analysis for Developing Countries.* Cambridge, RU: Cambridge University Press.

Drèze, Jean y Nicholas Stern. 1987. "The Theory of Cost-Benefit Analysis:" En *Handbook of Public Economics,* vol. 2, ed. Atan J. Auerbach y Martin Feldstein, 909-89. Amsterdam: North-Holland.

Feldstein, Martin. 1972. "The Inadequacy of Weighted Discount Rates:" En *Cost-Benefit Analysis,* ed. Richard Layard, 245-69. Harmondsworth, RU: Penguin Books.

_____. 1997. "How Big Should Government Be?" *National Tax Journal* 50: 197-213.

Fullerton, Don y Yolanda K. Henderson. 1989. "The Marginal Excess Burden of Different Capital Tax Instruments." *Review of Economics and Statistics* 71: 435-42.

Galbraith, John Kenneth. 1958. *The Affluent Society.* Londres: Hamish Hamilton.

George, Henry. 1879. *Progress and Poverty.* Reimpresión, Nueva York: Robert Schalkenbach Foundation, 1979.

Goulder, Lawrence. 1995. "Environmental Taxation and the 'Double Dividend': A Reader's Guide:" *International Tax and Public Finance* 2: 157-83.

Harberger, Arnold C. 1964. "The Measurement of Waste:" *American Economic Review* 54: 58-76.

_____. 1972. *Project Evaluation: Collected Papers.* Londres: Macmillan.

_____. 1997. "New Frontiers in Project Evaluation: A Comment on Devarajan, Squire, and Suthiwart-Narueput." *World Bank Research Observer* 12: 73-79.

Head, John G. y Richard M. Bird. 1983. "Tax Policy Options in the 1980s:" En *Comparative Tax Studies,* ed. Sjibren Cnossen, 3-29. Amsterdam: North-Holland.

Hirsch, Fred. 1976. *Social Limits* to *Growth.* Cambridge, MA: Harvard University Press.

Hughes, Gordon. 1987. "The Incidence of Fuel Taxes: A Comparative Study of Three Countries:" En *The Theory of Taxation for Developing Countries,* ed. David Newbery and Nicholas Stern, 533-59. Nueva York: Oxford University Press.

Kaplow, Louis. 1989. "Horizontal Equity: Measures in Search of a PrincipIe:" *National Tax Journal* 42: 139-54.

_____. 1992. "A Note on Horizontal Equity:' *Florida Law Review* 1: 191-96.

_____. 1996. "The Optimal Supply of Public Goods and the Distortionary Cost of Taxation:" *National Tax Journal* 49: 513-33.

_____. 1998. "A Note on the Optimal Supply of Public Goods and the Distortionary Cost of Taxation:" *National Tax Journal* 51: 117-25.

Kirkpatrick, Colin y John Weiss. 1996. "Cost-Benefit Analysis for Developing Countries:" En *Cost-Benefit Analysis and Project Appraisal in Developing Countries,* ed. Colin Kirkpatrick y John Weiss, 3-23. Cheltenham, RU: Edward Elgar.

Layard, Richard y Stephen Glaister, eds. 1994. *Cost-Benefit Analysis,* 2a. ed. Cambridge, RU: Cambridge University Press.

Lindahl, Erik. 1919. "Just Taxation –A Positive Solution:" En *Classics in the Theory of Public Finance,* ed. Richard A. Musgrave y Alan T. Peacock, 168-76. Reimpresión, Londres: Macmillan, 1958.

Mayshar, Joram. 1990. "On Measures of Excess Burden and Their Application:" *Journal of Public Economics* 43: 263-89.

Mintz, Jack y Jesús Seade. 1991. "Cash Flow or Income?" *World Bank Research Observer* 6: 177-90.

Musgrave, Richard A. 1959. *The Theory of Public Finance.* NuevaYork: McGraw-Hill.

_____. 1969a. "Cost-Benefit Analysis and the Theory of Public Finance." *Journal of Economic Literature* 7: 797-806.

_____. 1969b. "Provision for Social Goods:" En *Public Economics,* ed. Julius Margolis y Henri Guitton, 124-44. Londres: Macmillan.

_____. 1990. "Horizontal Equity, Once More." *National Tax Journal* 43: 113-22.

_____. 1992. "Social Contract, Taxation and the Standing of Deadweight Loss:" *Journal of Public Economics* 49: 369-81.

_____. 1993. "Horizontal Equity: A Further Note:" *Florida Tax Review* 1: 354-59

_____. 1997. "Micro and Macro Aspects of Fiscal Policy:" En *Macroeconomic Dimensions of Public Finance,* ed. Mario Blejer y Teresa Ter-Minassian, 13-26. Londres: Routledge.

_____. 2000. *The Foundations of Taxation and Expenditure,* vol. III de *Public Finance in a Democratic Society.* Cheltenham, RU: Edward Elgar.

Myles, Gareth D. 1995. *Public Economics.* Cambridge, RU: Cambridge University Press.

Newbery, David y Nicholas Stern, eds. 1987. *The Theory of Taxation for Developing Countries.* Nueva York: Oxford University Press.

Ng, Yew-Kwang. 1984. "Quasi-Pareto Social Improvements." *American Economic Review* 74: 1033-50.

_____. 1987. "Diamonds Are a Government's Best Friend: Burden-Free Taxes on Goods Valued for their Values:" *American Economic Review* 77: 186-91.

_____. 2000a. "The Optimal Size of Public Spending and the Distortionary Cost of Taxation." *National Tax Journal* 53: 253-72.

_____. 2000b. *From Preference* to *Happiness: Towards a More Complete Welfare Economics.* Documento de trabajo. Monash University, Victoria, Australia.

Pigou, Arthur C. 1920. *Welfare Economics,* 4a. ed. Londres: Macmillan.

_____. 1928. *A Study in Public Finance,* 3a. ed. Reimpresión, Londres: Macmillan, 1947.

Premchand, A. 1993. *Government Budgeting and Expenditure Controls.* Washington, DC: Fondo Monetario Internacional.

_____. 1998. *Control of Public Money.* Washington, DC: Fondo Monetario Internacional.

Renzetti, Steven. 1999. "Municipal Water Supply and Sewage Treatment: Costs, Prices, and Distortions:" *Canadian Journal of Economics* 32: 688-704.

Samuelson, Paul A. 1954. "The Pure Theory of Public Expenditures:" *Review of Economics and Statistics* 36: 350-56.

Sandford, Cedric, ed. 1995. *Tax Compliance Costs: Measurement and Policy.* Bath, RU: Fiscal Publications.

Sandmo, Agnar. 1998. "Redistribution and the Marginal Cost of Public Funds:" *Journal of Public Economics* 70: 365-82.

_____. 2001. *Bridging the Tax-Expenditure Gap: Green Taxes and the Marginal Cost of Funds.* Documento de trabajo 579, CESifo, Munich.

Shoup, Carl S. 1969. *Public Finance.* Chicago: Aldine.

Simon, Herbert A. 1959. "Theories of Decision Making in Economics and Behavioral Science." *American Economic Review* 49: 253-83.

Squire, Lyn. 1989. "Project Evaluation in Theory and Practice:" En *Handbook of Development Economics,* vol. 2, ed. Hollis Chenery y T. N. Srinivasan, 1093-137. Amsterdam: North-Holland.

Squire, Lyn y Herman G. van der Tak.1975. *Economic Analysis of Projects.* Baltimore: Johns Hopkins.

Starrett, David A. 1988. *Foundations of Public Economics.* Cambridge, RU: Cambridge University Press.

Stiglitz, Joseph E. 1994. "Discount Rates:" En *Cost-Benefit Analysis,* 2a. ed., ed. Richard Layard y Stephen Glaister, 116-59. Cambridge, R.U.: Cambridge University Press.

_____. 2000. *Economics of the Public Sector,* 3a. ed. Nueva York: W. W. Norton.

Stiglitz, Joseph E.y Partha Dasgupta. 1971. "Differential Taxation, Public Goods, and Economic Efficiency." *Review of Economic Studies* 38: 151-74.

Thirsk, Wayne R. y Richard M. Bird. 1993. "Earmarked Taxes in Ontario: Solution or Problem?" En *Taxing and Spending,* ed. Allan M. Maslove, 129-84. Toronto, ON: University of Toronto Press.

Tideman, Nicolaus, ed. 1994. *Land and Taxation.* Londres: Shepheard- Walwyn.

Usher, Dan. 1986. "Tax Evasion and the Marginal Cost of Public Funds:" *Economic Inquiry* 24: 563-86.

_____. 1991. "Hidden Costs of Public Expenditure:" En *More Taxing than Taxes?,* ed. Richard M. Bird, 11-65. San Francisco: ICS Press.

Wicksell, Knut. 1896. "A New PrincipIe of Just Taxation." En *Classics in the Theory of Public Finance,* ed. Richard A. Musgrave Alan T. Peacock, 72-118. Londres: Macmillan,1958.

5
Lineamientos para la gestión de la deuda pública

Fondo Monetario Internacional
y Banco Mundial

¿Qué es la gestión de la deuda pública y por qué es importante?

La gestión de la deuda soberana es el proceso de establecer una estrategia para administrar la deuda del gobierno a fin de obtener las cantidades requeridas de financiación, lograr los objetivos de riesgos y costos y cumplir cualquier otro objetivo de la gestión de la deuda soberana que el gobierno haya fijado, tal como desarrollar y mantener un mercado eficiente de valores del gobierno.

En un contexto macroeconómico general de políticas públicas, los gobiernos deben buscar garantizar que tanto el nivel como la tasa de crecimiento de la deuda pública sean fundamentalmente sostenibles y que la deuda pueda servirse bajo muchas circunstancias distintas al tiempo que se cumplen los objetivos de riesgos y costos. Los administradores de la deuda soberana comparten la preocupación de los asesores de política fiscal de que el endeudamiento del sector público continúe en una ruta sostenible, y que esté vigente una estrategia verosímil para reducir los niveles excesivos de la deuda. Los administradores de la deuda deben asegurar que las autoridades fiscales sean conscientes del impacto de los requerimientos de financiación del gobierno y los niveles de deuda en los costos del endeudamiento.[1] Ejemplos de indicadores que tratan el tema de la sostenibilidad de la deuda incluyen la razón de servicio de deuda del sector público y las razones de deuda pública a PIB y a rentas tributarias.

1 Los niveles excesivos de endeudamiento que den como resultado mayores tasas de interés pueden tener efectos adversos en el producto real. *Ver*, por ejemplo, Alesina y otros (1992).

La deuda estructurada con deficiencia en términos de madurez, monedas o composición de tasa de interés y las grandes obligaciones contingentes sin financiar han sido factores de inducción o propagación de crisis económicas en muchos países a lo largo de la historia. Por ejemplo, sin importar el régimen de tasa de cambio o si se trata de deuda en moneda doméstica o extranjera, las crisis han aparecido a menudo a causa de un enfoque excesivo de los gobiernos en posibles ahorros en costos asociados con grandes volúmenes de deuda a corto plazo o de tasa flotante. Este enfoque ha expuesto seriamente los presupuestos oficiales a las condiciones variables de los mercados financieros, incluidos los cambios en la solvencia del país, cuando esta deuda deba refinanciarse. El endeudamiento en moneda extranjera también presenta riesgos particulares, y la dependencia excesiva de esa clase de deuda puede ocasionar presiones en la tasa de cambio o monetarias si los inversionistas son reacios a refinanciar la deuda en moneda extranjera del gobierno. Una gestión prudente de la deuda puede hacer que los países sean menos susceptibles al contagio y riesgo financiero, reduciendo el riesgo de que la propia gestión de la cartera del gobierno sea fuente de inestabilidad para el sector privado.

La cartera de deuda de un gobierno es usualmente la mayor cartera financiera del país, y con mucha frecuencia contiene estructuras financieras complejas y riesgosas, y puede generar un riesgo sustancial para el balance general del gobierno y la estabilidad financiera del país. Como lo anotó el Financial Stability Forum's Working Group on Capital Flows (Grupo de Trabajo sobre Flujos de Capital del Foro sobre Estabilidad Financiera), "La experiencia reciente ha destacado la necesidad de que los gobiernos limiten el desarrollo de exposiciones de liquidez y otros riesgos que vuelven a sus economías especialmente vulnerables a sacudidas externas" (Financial Stability Forum, 2000, 2). Por tanto, una gestión sana del riesgo del sector público es esencial también para la gestión del riesgo de otros sectores de la economía, "porque entidades individuales dentro del sector típicamente se encuentran con enormes problemas cuando una gestión inadecuada del riesgo soberano genera vulnerabilidad a una crisis de liquidez" (2). Las estructuras sanas de deuda ayudan a los gobiernos a reducir su exposición a riesgos de tasas de interés, moneda y otros. Muchos gobiernos buscan apoyar estas estructuras estableciendo *benchmarks* de cartera (donde sean factibles), relativas a la composición deseada de monedas de la deuda, su duración y su estructura de madurez para guiar la composición futura de la cartera.

Varias crisis de mercado de deuda han subrayado la importancia de prácticas sanas de gestión de deuda y la necesidad de un mercado de capitales eficiente y sano. Las políticas de gestión de la deuda oficial pueden no haber sido la única,

o aun la principal causa de estas crisis. Aun así, la estructura de madurez y la composición de tasas de interés y monedas de la cartera de deuda del gobierno, junto con obligaciones relativas a pasivos contingentes, han contribuido a menudo a la gravedad de la crisis. Aun en situaciones en las que hay entornos de políticas macroeconómicas sanas, las prácticas riesgosas de gestión de deuda aumentan la vulnerabilidad de la economía a sacudidas económicas y financieras. Algunas veces puede atenderse a estos riesgos con rapidez con medidas relativamente directas, tales como prolongando la madurez de los créditos y pagando los costos mayores de servicio de deuda asociados (suponiendo una curva con inclinación positiva), ajustando la cantidad, la madurez y la composición de las reservas de cambio extranjero, y revisando los criterios y acuerdos de gobernabilidad relacionados con las obligaciones contingentes.

Las estructuras de deuda riesgosas son a menudo consecuencia de políticas económicas inapropiadas –fiscales, monetarias y de tasa de cambio–, pero los efectos de realimentación indudablemente se despliegan en ambas direcciones. Sin embargo, existen límites a lo que puede lograrse con políticas sanas de gestión de deuda, pues éstas no son una panacea ni un sustituto de la gestión fiscal y monetaria responsable. Si los entornos de las políticas macroeconómicas son débiles una gestión de deudas sana no puede por sí misma impedir una crisis. Las políticas de gestión sana de deudas reducen la susceptibilidad al contagio financiero y al riesgo, representando un papel catalizador para el desarrollo general del mercado financiero y la intensificación financiera. Por ejemplo, la experiencia reciente apoya el argumento de que los mercados de deuda internos pueden sustituir la financiación bancaria cuando esta fuente se agota (y viceversa), ayudando a las economías a capotear las sacudidas financieras (*ver*, por ejemplo, Greenspan, 1999).

Propósito de los lineamientos para la gestión de la deuda pública

Los lineamientos se han diseñado con el fin de auxiliar a los autores de las políticas en la consideración de reformas para fortalecer la calidad de su gestión de la deuda pública y reducir la vulnerabilidad de su país a sacudidas financieras internacionales, la que es con mucha frecuencia mayor en países pequeños y de mercados emergentes, pues sus economías están menos diversificadas, cuentan con una base más pequeña de ahorro financiero interno y sistemas financieros menos desarrollados, además de que son más susceptibles al contagio financiero a través de las magnitudes relativas de los flujos de capital. En consecuencia, deben considerarse los lineamientos dentro del contexto general de los factores

y fuerzas que afectan más la liquidez de un gobierno y la gestión de su balance general. Los gobiernos con mucha frecuencia administran grandes carteras de reservas de cambio extranjero, sus posiciones fiscales están sujetas a sacudidas reales y monetarias y pueden estar expuestos a grandes obligaciones contingentes y a las consecuencias de una gestión deficiente del balance general en el sector privado. Independientemente de si las sacudidas financieras se originan dentro del sector bancario interno o por el contagio financiero global, son esenciales políticas de gestión prudente de la deuda oficial, junto con políticas macroeconómicas y reguladoras sanas para contener los costos humanos y de productos asociados con dichas sacudidas.

Los lineamientos cubren tanto la deuda pública interna como la externa y abarcan un amplio rango de títulos financieros del gobierno. Identifican áreas en las que hay acuerdo general sobre lo que comúnmente constituyen buenas prácticas en la gestión de la deuda pública. Los lineamientos se concentran en los principios aplicables a un amplio rango de países en diferentes etapas de desarrollo y con diversas estructuras institucionales de gestión de deuda nacional. No deben tomarse como un conjunto de prácticas obligatorias o estándares o códigos preceptivos, ni su publicación debe sugerir que existe un conjunto único de prácticas o prescripciones sanas que se apliquen a todos los países en todas las situaciones. La formación de capacidad en la gestión de deuda soberana puede ser cuestión de varios años y las situaciones y necesidades de los países varían con amplitud. El propósito principal de estos lineamientos es auxiliar a los autores de las políticas difundiendo las buenas prácticas adoptadas por los países miembros en sus estrategias y operaciones de gestión de deuda. Su puesta en práctica variará de país a país, dependiendo de las circunstancias de cada uno, tales como su estado de desarrollo financiero.

Las necesidades de formación de capacidad de cada país para la gestión de la deuda soberana son distintas y están conformadas por las restricciones de su mercado de capitales, su régimen de tasa de cambio, la calidad de sus políticas macroeconómicas y reguladoras, su capacidad institucional de diseñar e implementar reformas, su posición crediticia y sus objetivos en la gestión de la deuda pública. No obstante, los lineamientos dan lugar a temas de políticas públicas aplicables a todos los países. Por eso, la formación de capacidad y la asistencia técnica deben adecuarse cuidadosamente para cumplir los objetivos declarados de las políticas, al tiempo que se reconocen sus entornos disponibles, su marco institucional y sus recursos tecnológicos, humanos y financieros. Los lineamientos deben asistir a los asesores políticos y a quienes toman las decisiones involucrados en el diseño de reformas de la gestión de deuda, pues dan lugar a temas de políticas aplicables a todos los países. Así sucede, ya sea que la deuda

pública comprenda deuda comerciable o deuda de fuentes oficiales bilaterales o multilaterales, si bien las medidas específicas que deberán tomarse variarán para tener en cuenta las circunstancias de cada país.

Todo gobierno se enfrenta a opciones políticas concernientes a lo que deben ser sus objetivos en la gestión de la deuda, a lo que será su tolerancia preferida al riesgo, por qué parte del balance general del gobierno deberán responsabilizarse los administradores de la deuda oficial, cómo manejará sus obligaciones contingentes y cómo establecerá una gobernabilidad responsable para la gestión de la deuda pública. En muchos de estos temas hay mayor convergencia sobre lo que se consideran prácticas prudentes de gestión de la deuda soberana que pueden reducir también la vulnerabilidad al contagio y las sacudidas financieras. Estas prácticas incluyen el reconocimiento de los beneficios de contar con objetivos claros en la gestión de la deuda, de la ponderación de riesgos contra consideraciones de costos, de la separación y coordinación de los objetivos de la gestión de la deuda y de la gestión monetaria y las responsabilidades de cada una, de limitar la expansión de la deuda, del manejo cuidadoso de la refinanciación y los riesgos del mercado y los costos financieros de la carga de la deuda, y de desarrollar una estructura institucional sólida y políticas para reducir el riesgo operativo, en las que las responsabilidades se deleguen claramente a las distintas agencias oficiales que participan en la gestión de la deuda.

La gestión de la deuda debe vincularse a un marco macroeconómico claro, en el cual los gobiernos busquen asegurar que el nivel y la tasa de crecimiento de la deuda pública sean sostenibles. Los problemas de gestión de deuda pública a menudo se originan en la falta de atención que los autores de las políticas prestan a los beneficios de contar con una estrategia prudente de gestión de deuda y los costos de una gestión macroeconómica débil. En el primer caso, las autoridades deberían prestar mayor atención a los beneficios de tener una estrategia prudente de gestión de la deuda, un marco de referencia y políticas que se coordinen con un marco sano de políticas macro. En el segundo caso, las políticas fiscales, monetarias o de tasa de cambio inapropiadas, generan incertidumbre en los mercados financieros con respecto a los rendimientos futuros disponibles de las inversiones denominadas en moneda local, induciendo así a los inversionistas a demandar mayores primas por riesgo. Particularmente en los mercados en desarrollo y emergentes, los prestatarios y prestamistas pueden abstenerse de entrar en compromisos a largo plazo, lo que puede sofocar el desarrollo de los mercados financieros internos y obstaculizar gravemente los esfuerzos de los administradores de la deuda para proteger al gobierno de la refinanciación excesiva y del riesgo de cambio extranjero. Los buenos antecedentes de implementación de políticas macro sanas pueden contribuir a reducir esta incertidumbre, y esto debería combinarse

con la formación apropiada de infraestructura técnica –tal como un sistema de registros y pagos centrales y de liquidaciones– para facilitar el desarrollo de los mercados financieros internos.

Resumen de los lineamientos para la gestión de la deuda

Objetivos y coordinación de la gestión de la deuda

El principal objetivo de la gestión de la deuda pública es garantizar que las necesidades financieras del gobierno, y sus obligaciones de pago se cumplan al mínimo costo posible en el mediano y largo plazos, y sean coherentes con un grado prudente de riesgo.

Alcance

La gestión de la deuda debe comprender las principales obligaciones financieras en las cuales ejerza control el gobierno central.

Coordinación con las políticas monetarias y fiscales

Los administradores de la deuda, asesores de políticas fiscales y banqueros centrales deberían compartir un entendimiento de los objetivos de las políticas de gestión de la deuda, fiscales y monetarias, dadas las interdependencias entre sus distintos instrumentos de políticas.

Donde lo permita el nivel de desarrollo financiero, debería existir una separación de los objetivos de las políticas de gestión de deuda y monetarias y de sus responsabilidades.

Las autoridades de gestión de la deuda, fiscales y monetarias deberían compartir información sobre las necesidades actuales y futuras de liquidez del gobierno.

Los administradores de la deuda deberían informar al gobierno en forma oportuna sobre cualquier problema que surja sobre la sostenibilidad de la deuda.

Transparencia y responsabilidad

Claridad de funciones, responsabilidades y objetivos de las agencias responsables de la gestión de la deuda

Debería divulgarse públicamente la asignación de responsabilidades entre los ministros de Finanzas, el banco central, o una agencia separada de gestión de la deuda para asesorar sobre políticas de gestión de la deuda y para efectuar emi-

siones primarias de deuda, acuerdos en el mercado secundario, facilidades depositarias, y acuerdos de liquidación y compensación para el comercio en valores del gobierno.

Deben definirse con claridad y divulgarse públicamente los objetivos de la gestión de la deuda, y deben explicarse las medidas sobre costos y riesgos que se adopten.

Proceso abierto para formular e informar sobre las políticas de gestión de la deuda

Deben divulgarse públicamente los aspectos materialmente importantes de las operaciones de gestión de la deuda.

Disponibilidad pública de información sobre políticas de gestión de la deuda

Debe suministrarse información al público sobre las actividades presupuestales pasadas, presentes y proyectadas, incluso la financiación y la posición financiera consolidada del gobierno.

El gobierno debe publicar regularmente información sobre el monto y composición de sus activos de deuda y financieros, incluidas las estructuras de moneda, madurez y tasa de interés.

Responsabilidad y garantías de integridad de las agencias responsables de la gestión de la deuda

Auditores externos deben auditar cada año las actividades de gestión de la deuda.

Marco institucional

Gobernabilidad

El marco legal debe clarificar la autoridad que solicite los préstamos, emita nueva deuda, invierta y efectúe transacciones en representación del gobierno.

El marco organizativo para la gestión de la deuda debe estar bien especificado y asegurar que los mandatos y funciones estén bien articulados.

Gestión de operaciones internas y documentación legal

Los riesgos de pérdida del gobierno por controles operativos inadecuados deben administrarse de acuerdo con las prácticas sanas de los negocios, incluidas las

responsabilidades bien articuladas del personal y el seguimiento claro y las políticas de control y los acuerdos sobre reporte de información.

Las actividades de gestión de la deuda deben apoyarse en un sistema de información para la administración preciso, exhaustivo y con protecciones apropiadas.

Los miembros del personal participantes en la gestión de la deuda deben atenerse a un código de conducta y a lineamientos sobre conflictos de intereses con respecto a la administración de sus asuntos financieros personales.

Los procedimientos sólidos de recuperación de negocios deben estar vigentes para moderar el riesgo de que las actividades de gestión de la deuda puedan desestabilizarse a causa de desastres naturales, desorden social o actos de terrorismo.

Los administradores de la deuda deben asegurarse de haber recibido asesoría legal apropiada, y de que las transacciones que realizan contengan características legales sólidas.

Estrategia de gestión de la deuda

Debe hacerse seguimiento y evaluación de los riesgos inherentes a la estructura de la deuda del gobierno. Estos riesgos deben moderarse en lo posible modificando la estructura de la deuda, teniendo en cuenta los costos de las modificaciones.

Para contribuir a orientar las decisiones sobre empréstitos y reducir el riesgo del gobierno, los administradores de la deuda deben considerar las características de riesgos financieros y otros riesgos de los flujos de caja oficiales.

Los administradores de la deuda deben evaluar cuidadosamente y administrar los riesgos asociados con la deuda en moneda extranjera, a corto plazo y de tasa flotante.

Las políticas de gestión de caja efectivas en costo deben estar vigentes para que las autoridades estén en capacidad de cumplir con un alto grado de certeza sus obligaciones financieras a su vencimiento.

Marco de gestión de riesgos

Debe desarrollarse un marco para que los administradores de la deuda estén capacitados para identificar y gestionar las compensaciones entre los costos esperados y los riesgos en la cartera de deuda del gobierno.

A fin de evaluar los riesgos, los administradores deben realizar con regularidad pruebas de conducta de la cartera de deuda, con base en las sacudidas eco-

nómicas y financieras a las que estén potencialmente expuestos el gobierno y el país en forma más general.

Ámbito de la gestión activa

Los administradores de la deuda que buscan gestionar activamente la cartera de deuda para obtener beneficios de las expectativas de movimientos en tasas de interés y de cambio, las cuales difieren de las implícitas en los precios corrientes del mercado, deben ser conscientes de los riesgos comprometidos y deben responsabilizarse por sus acciones.

Obligaciones contingentes

Los administradores de la deuda deben considerar el impacto que tengan las obligaciones contingentes en la posición financiera del gobierno, incluida su liquidez general, al tomar decisiones sobre endeudamiento.

Desarrollo y mantenimiento de un mercado eficiente para los valores del gobierno

A fin de minimizar los costos y riesgos a mediano y largo plazos, los administradores de la deuda deben asegurarse de que sus políticas y operaciones sean coherentes con el desarrollo de un mercado eficiente de valores oficiales.

Diversificación e instrumentos de la cartera

El gobierno debe esforzarse para lograr una base amplia de inversionistas para sus obligaciones domésticas y extranjeras con las debidas consideraciones de costo y riesgo, y debe tratar en forma equitativa a los inversionistas.

Mercado primario

Las operaciones de gestión de deuda en el mercado primario deben ser transparentes y predecibles.

Hasta donde sea posible, la emisión de deuda debe utilizar mecanismos basados en el mercado, incluidas subastas y ventas en participación competitivas.

Mercado secundario

Los gobiernos y los bancos centrales deben promover el desarrollo de mercados secundarios flexibles que puedan funcionar efectivamente en un rango amplio de condiciones de mercado.

Los sistemas utilizados para liquidar las transacciones del mercado financiero, que incluyan valores oficiales, deben reflejar prácticas sanas.

Discusión de los lineamientos para la gestión de la deuda

Objetivos y coordinación de la gestión de la deuda

Objetivos

El principal objetivo de la gestión de la deuda pública es garantizar que las necesidades de financiación del gobierno y sus obligaciones de pago se cumplan al costo mínimo posible en el mediano a largo plazos, consistente con un grado prudente de riesgo. La gestión prudente del riesgo para evitar estructuras y estrategias peligrosas de endeudamiento (incluso la financiación monetaria de la deuda oficial) es crucial, dadas las serias consecuencias macroeconómicas de incumplimiento de la deuda soberana y la magnitud de las pérdidas en producto resultantes. Estos costos incluyen las insolvencias de negocios y bancarias, como también la reducción en la credibilidad y capacidad a largo plazo del gobierno para movilizar el ahorro interno y externo. En el recuadro 5.1 se proporciona una lista de los riesgos principales que se presentan en la gestión de la deuda soberana.

Los gobiernos deben intentar minimizar los costos esperados del servicio de la deuda y el costo de mantener activos líquidos, con sujeción a un nivel aceptable de riesgo en el horizonte del mediano a largo plazos.[2] No debe constituir un objetivo minimizar el costo ignorando el riesgo. Las transacciones que aparentan reducir los costos del servicio de deuda a menudo incluyen riesgos significativos para el gobierno y pueden limitar su capacidad de pago a los prestamistas. Los países desarrollados, que típicamente cuentan con mercados intensos y líquidos para los valores del gobierno se concentran a menudo primariamente en el riesgo del mercado y, en conjunto con pruebas de tensión fiscal, utilizan sofisticados modelos de cartera para medir ese riesgo. En contraste, los países de mercados emergentes, que sólo tienen acceso limitado (si tienen acceso) a los mercados de capital extranjeros y cuyos mercados de deuda interna son también relativamente subdesarrollados, deben otorgar mayor prioridad al riesgo de refinanciación. Donde sea lo apropiado, las políticas de gestión de la deuda para promover el desarrollo de mercados de deuda internos deben incluirse

2 Además de las preocupaciones del gobierno sobre los costos reales de las crisis financieras, su deseo de evitar estructuras de deuda excesivamente riesgosas refleja el interés sobre los posibles efectos de pérdida en la posición fiscal del país y su acceso al capital y el hecho de que las pérdidas pueden, a fin de cuentas, conducir a mayores cargas impositivas y riesgos políticos.

Recuadro 5.1 *Riesgos en la gestión de la deuda soberana*

El *riesgo de mercado* es el riesgo del costo del servicio de la deuda oficial asociado con cambios en los precios de mercado, tales como los de tasas de interés, tasas de cambio y bienes básicos. Tanto para la deuda en moneda corriente como extranjera, los cambios en las tasas de interés afectan los costos de servicio de la deuda en nuevas emisiones, cuando la deuda a tasa fija se refinancia y de la deuda a tasa flotante en las fechas de refinación de tasas. De ahí que la deuda de corta duración (a corto plazo o con tasa flotante) se considere usualmente más riesgosa que la deuda a largo plazo o de tasa fija. (La concentración excesiva en deuda a plazo muy largo y tasa fija puede ser riesgosa también cuando son inciertos los requisitos futuros de financiación). La deuda denominada en moneda extranjera o indexada añade también volatilidad a los costos de servicio de la deuda cuando se miden en moneda nacional, debido a los movimientos de la tasa de cambio. Los bonos con opciones de corrección pueden elevar los riesgos de mercado y de refinanciación.

El *riesgo de refinanciación* es el riesgo de que la deuda se refinancie a un costo inusualmente alto o, en casos extremos, no pueda refinanciarse del todo. Dependiendo del grado al que el riesgo de refinanciación se limite a que la deuda deba refinanciarse a mayor tasa de interés, incluyendo los cambios en los márgenes de riesgo y rendimiento, se podrá considerar como un tipo de riesgo de mercado. La incapacidad de refinanciar la deuda y/o los grandes incrementos en los costos financieros del gobierno puede ocasionar, o aumentar, una crisis de deuda y causar así pérdidas económicas reales, además de los efectos exclusivamente financieros de las mayores tasas de interés y, por ello, a menudo se trata en forma separada. La gestión de este riesgo es particularmente importante en los países de mercados emergentes.

El *riesgo de liquidez* es de dos tipos. Uno se refiere al costo o penalidad a que se ven abocados los inversionistas al tratar de abandonar una posición porque el número de negociadores haya disminuido en forma marcada, o porque le falte intensidad a un mercado particular. Este riesgo es particularmente pertinente en los casos en los que la gestión de la deuda incluya la gestión de activos líquidos o el uso de contratos derivados. El otro tipo de riesgo de liquidez, para un prestatario, se refiere a la situación en la que el volumen de activos líquidos puede disminuir rápidamente ante obligaciones de flujos de caja no previstos y/o una posible dificultad en obtener efectivo mediante préstamos en un período de tiempo corto.

El *riesgo de crédito* es el riesgo de incumplimiento de los prestatarios sobre préstamos u otros activos financieros o de una contraparte sobre contratos financieros. Este riesgo es especialmente pertinente en casos en los que la gestión de la deuda incluya la gestión de activos líquidos. Puede ser pertinente también en la

(Continúa en la página siguiente)

(Continuación recuadro 5.1)

aceptación de ofertas en subastas de valores emitidos por el gobierno y en relación con obligaciones contingentes, y en contratos derivados que haya efectuado el administrador de la deuda.
El *riesgo de compensación* se refiere a la pérdida potencial que pudiera sufrir el gobierno como resultado de no poderlo compensar la contraparte, por cualquier razón distinta al incumplimiento.
El *riesgo operativo* incluye un rango de tipos distintos de riesgo, incluidos los errores en las diversas etapas de ejecución y registro de transacciones, falta de adecuación o fallas en los controles internos o en los sistemas y servicios, riesgo de la reputación, riesgo legal, grietas en la seguridad o desastres naturales que afecten la actividad de los negocios.

también como objetivo principal del gobierno, objetivo que es particularmente pertinente para los países en los que las restricciones del mercado son tales que la deuda a corto plazo, la deuda con tasa flotante y la deuda en moneda extranjera pueden, al menos en el corto plazo, ser las únicas alternativas viables a la refinanciación monetaria.

Alcance

La gestión de la deuda debe abarcar las obligaciones financieras principales sobre las que ejerza control el gobierno central. Entre estas obligaciones, típicamente están la deuda comercial y no comercial, tales como financiaciones de concesiones obtenidas con fuentes oficiales bilaterales y multilaterales. En varios países, el alcance de las operaciones de gestión de la deuda se ha ampliado en los años recientes. La deuda del sector público incluida o excluida del mandato del gobierno central sobre gestión de la deuda variará de país a país, dependiendo de la naturaleza de los marcos políticos e institucionales.[3]

Típicamente se coordinan ahora los empréstitos en moneda nacional y extranjera. Además, la gestión de la deuda a menudo incluye la supervisión de los activos financieros líquidos y las exposiciones potenciales por derechos contra el gobierno central no incluidos en el balance general, inclusive las obligaciones contingentes, tales como garantías estatales. Al establecer e implementar una estrategia para la gestión de la deuda del gobierno central, con el fin de cumplir con sus objetivos de costos y riesgos y cualquier otro objetivo de la gestión de la deuda soberana, el gobierno central debería, en cuanto le sea posible, hacer

3 Estos lineamientos pueden ofrecer también perspicacias a otros ámbitos de gobierno que tengan responsabilidades de gestión de la deuda.

seguimiento y revisar las exposiciones potenciales que puedan aparecer por garantizar las deudas de los gobiernos subnacionales y de empresas de propiedad del Estado. Debe además ser consciente de la posición financiera general de los prestatarios del sector privado.

Deberán coordinarse los cronogramas de préstamos de los prestatarios del gobierno central y los subnacionales para asegurar que las subastas de nuevas emisiones estén espaciadas en forma apropiada.

Coordinación con las políticas monetarias y fiscales

Los administradores de la deuda, asesores de política fiscal y banqueros centrales deberán compartir un entendimiento de los objetivos de las políticas de gestión de la deuda, fiscales y monetarias, dadas las interdependencias entre sus distintos instrumentos de políticas. Los autores de las políticas deberán entender las formas de operación de los distintos instrumentos de políticas y su potencial para reforzarse entre sí y la forma en que puedan surgir tensiones sobre políticas.[4] Una gestión de deuda prudente y unas políticas fiscales y monetarias pueden reforzarse entre sí para reducir las primas de riesgo en la estructura de las tasas de interés a largo plazo. Las autoridades monetarias deben informar a las fiscales sobre los efectos de los niveles de la deuda oficial en el logro de sus objetivos monetarios. Los límites de endeudamiento y las prácticas sanas de gestión de riesgo ayudan a proteger el balance general del gobierno de sacudidas en el servicio de la deuda. En algunos casos, pueden surgir conflictos entre la gestión de la deuda y las políticas monetarias debido a sus diferentes propósitos: las políticas de gestión de la deuda se concentran en las concesiones costo-riesgo, mientras las monetarias se dirigen normalmente a lograr la estabilidad de los precios. Por ejemplo, algunos bancos centrales prefieren que el gobierno emita deuda indexada por la inflación o se endeude en moneda extranjera para reforzar la credibilidad de la política monetaria. Los administradores de la deuda podrán pensar que el mercado de esa deuda indexada por la inflación no se ha desarrollado completamente, y que la deuda en moneda extranjera presenta mayor riesgo al balance general del gobierno. También pueden aparecer conflictos, por ejemplo, entre los administradores de la deuda y las autoridades fiscales, sobre los flujos de caja inherentes a una estructura de deuda dada (por ejemplo, emitir deuda con valor a la par para transferir la carga de la deuda a generaciones futuras). Por esta razón, es importante que tenga lugar la coordinación en el contexto de un marco macroeconómico claro.

---

4 Para mayor información sobre temas de coordinación, *ver* Sundararajan, Dattels y Blomestein (1997).

Donde lo permita el nivel de desarrollo financiero, debería existir una separación de los objetivos de las políticas de gestión de la deuda y monetarias y de sus responsabilidades. La claridad en las funciones y objetivos de la gestión de la deuda y las políticas monetarias minimiza los conflictos potenciales. En países con mercados financieros bien desarrollados, los programas de empréstitos se basan en las proyecciones económicas y fiscales que contiene el presupuesto del gobierno, y las políticas monetarias se ponen en práctica con independencia de la gestión de la deuda. Esto contribuye a asegurar que las decisiones sobre gestión de la deuda no se consideren influidas por información confidencial sobre decisiones correspondientes a la tasa de interés y evita percepciones de conflictos de intereses en las operaciones de mercado. El objetivo de la minimización de costos en el tiempo para la deuda oficial, sujeta a un nivel prudente de riesgo, no debe verse como un mandato para reducir los tipos de interés o para influir en las condiciones monetarias domésticas. Tampoco debe verse el objetivo de minimización de costo-riesgo como justificación para la extensión de créditos de bajo costo del banco central al gobierno, ni deben dirigirse las decisiones sobre política monetaria por consideraciones de gestión de la deuda.

Las autoridades de gestión de la deuda, fiscales y monetarias deberían compartir información sobre las necesidades actuales y futuras de liquidez del gobierno. Puesto que las operaciones monetarias se realizan a menudo utilizando instrumentos y mercados de deuda del gobierno, la selección de instrumentos monetarios y procedimientos operativos puede causar impacto en el funcionamiento de los mercados de deuda oficial y potencialmente en la condición financiera de los negociantes en estos mercados. Por el mismo motivo, la conducta eficiente de la política monetaria requiere un entendimiento sólido de los flujos financieros a corto y largo plazos del gobierno. Como resultado, los funcionarios encargados de la gestión de la deuda y de las políticas fiscal y monetaria se reúnen con mucha frecuencia para discutir un amplio rango de temas de políticas. En el nivel operativo, las autoridades de gestión de la deuda, fiscales y monetarias, generalmente comparten información sobre las necesidades de liquidez corriente y futura del gobierno y a menudo coordinan sus operaciones de mercado para asegurarse de que no estén operando en el mismo segmento del mercado al mismo tiempo. No obstante, lograr la separación entre las políticas de gestión de la deuda y las políticas monetarias podría ser más difícil en países con mercados financieros menos desarrollados, pues las operaciones de gestión de la deuda pueden tener efectos correspondientes mayores en el nivel de las tasas de interés y el funcionamiento del mercado local de capitales. Debe darse debida consideración a la secuencia de las reformas para lograr esta separación.

Los administradores de la deuda deberían informar al gobierno en forma oportuna sobre cualquier problema que surja sobre la sostenibilidad de la deuda. Aunque la responsabilidad por asegurar niveles prudentes de deuda corresponde a las autoridades fiscales,[5] el análisis de los administradores de la deuda del costo y riesgo de la cartera de deuda puede contener información útil para el análisis de sostenibilidad de la deuda de las autoridades fiscales (y viceversa).[6] Aparte de esto, los administradores de la deuda representan un papel importante en la fijación de la composición de esa deuda a través de su actividad prestataria en los mercados financieros a nombre del gobierno. Esto los pone en contacto directo con los participantes del mercado y su observación del comportamiento inversionista tanto en el mercado primario como en el secundario, así como sus discusiones con los participantes pueden proporcionar perspicacia útil sobre la disposición de los inversionistas de mantener esa deuda. Esta ventana a las opiniones de los inversionistas puede ser un aporte útil para las evaluaciones de las autoridades fiscales sobre la sostenibilidad de la deuda y ayudar a los autores de las políticas a identificar cualquier preocupación que surja sobre la sostenibilidad de la deuda. Así, los administradores de la deuda deben extraer los indicadores pertinentes de su análisis del costo y riesgo de la cartera de deuda, y reunir y analizar las opiniones de los participantes del mercado financiero sobre la sostenibilidad de la deuda del gobierno de una manera sistemática. Deben contar también con los canales apropiados de comunicación, de modo que puedan compartir esta información con las autoridades fiscales oportunamente.

Transparencia y responsabilidad[7]

Según se resumió en el *Code of Good Practices on Transparency in Monetary and Financial Policies: Declaration of Principles* del FMI (1999a) (el Código de Trans-

5 Se han desarrollado varios marcos analíticos para guiar a los países miembros sobre la sostenibilidad de su deuda pública. Por ejemplo, los utilizados por el FMI en sus actividades de supervisión pueden hallarse en su sitio *web:* "Assesing sustainability", http://www.img.org/external/np/sus/2002/eng/052802.htm; "Debt sustainability in Low-Income Countries-Towards a Forward-Looking Strategy", http://www.imf.org/external/np/pdr/sustain/2003/052303.htm; y "Sustainability Assesments-Review of Application and Methodological Refinements", http://www.imf.org/external/np/pdr/sustain/2003/061003.htm.

6 Información adicional sobre el análisis del costo y riesgo de la cartera de deuda puede hallarse en las secciones de estos lineamientos sobre "Estrategia de gestión de la deuda" y "Marco de gestión de riesgos".

7 En esta sección se utilizan aspectos del *Code of Good Practices on Fiscal Transparency – Declaration of Principles* del FMI (2001) (en adelante el Código FT), y del *Code of Good Practices on Transparency in Monetary and Financial Policies: Declaration of Principles*

parencia MFP), el tema de la transparencia en las operaciones de gestión de la deuda se basa en dos premisas. Primera, la efectividad de dichas operaciones puede fortalecerse si el público (los mercados financieros) conoce los objetivos e instrumentos de las políticas y si las autoridades pueden hacer el compromiso creíble de cumplirlos. Segunda, la transparencia puede mejorar la buena gobernabilidad por medio de mayor responsabilidad de los bancos centrales, los ministerios de Finanzas y otras entidades públicas participantes en la gestión de la deuda.

Claridad de funciones, responsabilidades y objetivos de las agencias financieras responsables de la gestión de la deuda

Debe divulgarse públicamente la asignación de responsabilidades –entre el Ministerio de Finanzas y el banco central o una agencia separada de gestión de la deuda– para asesorar en las políticas de gestión de la deuda y para efectuar emisiones de deuda primaria, acuerdos en el mercado secundario, facilidades depositarias y acuerdos de liquidación y compensación para el comercio de valores del gobierno.[8] La transparencia en los mandatos, reglas claras y procedimientos de las operaciones del banco central y el Ministerio de Finanzas ayudan a resolver estos conflictos, a fortalecer la gobernabilidad y a facilitar la consistencia de las políticas. La transparencia y la simplicidad en las operaciones de gestión de la deuda y en el diseño de instrumentos de deuda pueden ayudar también a los emisores a reducir los costos de transacción y cumplir los objetivos de su cartera. Además, pueden reducir la incertidumbre de los inversionistas y sus costos de transacción, cumplir los objetivos de sus carteras, estimular su mayor participación y, con el tiempo, ayudar al gobierno a reducir los costos del servicio de la deuda.

Deben definirse con claridad y divulgarse públicamente los objetivos de la gestión de la deuda y deben explicarse las medidas sobre costos y riesgos que se adopten.[9] Algunos administradores de la deuda soberana divulgan también las marcas de referencia (*benchmarks*) de sus carteras referentes al costo y riesgo, aunque esta práctica no es universal. La experiencia sugiere que dicha divulgación mejora la credibilidad del programa de gestión de la deuda y ayuda a cumplir los objetivos de la misma. Los objetivos complementarios, tales como el desarrollo de mercados financieros internos, deben definirse públicamente.

---

del FMI (1999a) (en adelante el Código de Transparencia MFP) que conciernen a operaciones de gestión de la deuda. Las subsecciones de este capítulo corresponden a los encabezamientos de sección del Código de Transparencia MFP.

8 *Ver* Código de Transparencia MFP 1.2, 1.3 y 5.2 (FMI, 1999a).

9 *Ver* Código de Transparencia MFP 1.3 y 5.1 (FMI, 1999a).

Los objetivos claros de gestión de la deuda son esenciales para disminuir la incertidumbre en cuanto a la disposición del gobierno de hacer compensaciones entre costos y riesgos. Los objetivos que no son claros ocasionan a menudo decisiones malas sobre la administración de la deuda existente y la clase de deuda que debe emitirse, en particular en tiempos de inestabilidad del mercado, lo que da como resultado una cartera de deuda potencialmente riesgosa y costosa para el gobierno e incrementa su vulnerabilidad a una crisis. La falta de claridad con respecto a los objetivos crea también incertidumbre en la comunidad financiera, lo que puede aumentar los costos de servicio de la deuda, pues los inversionistas incurren en costos al intentar monitorear e interpretar los objetivos del gobierno y el marco de las políticas, y ellos pueden requerir mayores primas de riesgo, debido a esta incertidumbre.

Proceso abierto para la formulación e información de políticas de gestión de la deuda

El *Code of Good Practices on Fiscal Transparency –Declaration of Principles* del FMI (2001) (el Código FT) destaca la importancia y la necesidad de un marco legal y administrativo claro para la gestión de la deuda, que incluya mecanismos para la coordinación y gestión de las actividades presupuestales y extrapresupuestales.

Las regulaciones y procedimientos para la distribución primaria de valores del gobierno, inclusive el formato de la subasta y las reglas para la participación, oferta y asignación, deben ser claras para todos los participantes. También deben divulgarse públicamente las reglas que cubren el licenciamiento de los negociantes primarios (si se han vinculado) y otros intermediarios designados oficialmente para valores del gobierno, incluso los criterios para su selección y sus derechos y obligaciones.[10] Las regulaciones y procedimientos que cubren operaciones en el mercado secundario en valores del gobierno deben divulgarse públicamente, incluida cualquier intervención del banco central como agente para las operaciones de gestión de deuda del gobierno.[11]

Disponibilidad pública de información sobre las políticas de gestión de la deuda

Debe suministrarse información al público sobre las actividades presupuestales pasadas, presentes y proyectadas, inclusive la financiación y la posición financiera consolidada del gobierno. La divulgación de información sobre los flujos y mon-

10 *Ver* Código de Transparencia MFP 6.1.3 (FMI, 1999a).
11 *Ver* Código de Transparencia MFP 1.3 (FMI, 1999a).

tos de la deuda oficial (si es posible basada en el efectivo y acumulativa) es importante.[12] Los mercados de capital liberados reaccionan con presteza a la nueva información y a los nuevos desarrollos y, en los más eficientes, los participantes reaccionan a la información, publicada o no. Los participantes del mercado intentarán inferir información que no se haya divulgado, y probablemente no habrá ventaja a largo plazo para el emisor en mantener información materialmente importante, por ejemplo, sobre el tamaño estimado y la oportunidad de nuevas emisiones de deuda. Por tanto, los administradores de la deuda deben publicar con regularidad los programas de préstamos internos proyectados. Algunos se adhieren a los patrones establecidos de nuevas emisiones mientras mantienen flexibilidad para fijar la cantidad y madurez de los instrumentos que se subasten hasta una o dos semanas antes del inicio de la subasta.

El gobierno debe publicar regularmente información sobre el monto y composición de sus activos de deuda y financieros, incluidas las estructuras de moneda, madurez y tasa de interés.[13] La posición financiera del sector público debe divulgarse regularmente.[14] Donde existan obligaciones contingentes (por ejemplo, mediante esquemas de seguro de depósito explícitos auspiciados por el gobierno), la información sobre los aspectos de costo y riesgo debe divulgarse cuando quiera que sea posible en las cuentas públicas.[15] Es importante también que el tratamiento tributario de los valores públicos se divulgue con claridad cuando se emiten por primera vez. Los objetivos y los costos fiscales de las preferencias tributarias, si existen, para los valores del gobierno, deben divulgarse también.

La transparencia y las políticas sanas pueden considerarse complementarias. Con todo, el Código de Transparencia MFP (FMI, 1999a) reconoce que puede haber circunstancias en las que sea apropiado limitar el grado de dicha transparencia.[16] Por ejemplo, un gobierno puede no desear publicar su estrategia de precios antes de recompras de deuda, para evitar que los precios se muevan en contra de ella. Sin embargo, en general, se esperaría que tales limitaciones se aplicaran en relativamente pocas ocasiones con respecto a operaciones de gestión de la deuda.

---

12 *Ver* la sección II del Código FT (FMI 2001) y la sección VII del Código de Transparencia MFP (FMI 1999a).

13 *Ver* Código FT 2.2 (FMI 2001).

14 *Ver* el *Government Finance Statistics Manual* (FMI 2001b) para los detalles sobre cómo se presenta dicha información. Además, la Inter-Agency Task Force on Finance Statistics (TFFS) está desarrollando un marco para la presentación de estadísticas de deuda externa (*ver* FMI 2003a).

15 La divulgación de las obligaciones contingentes se discute adicionalmente en la sección de este capítulo sobre "Marco de gestión del riesgo".

16 *Ver* Código de Transparencia MFP (FMI, 1999a).

Responsabilidad y garantías de integridad de las agencias responsables de la gestión de la deuda

Los auditores externos deben auditar cada año las actividades de gestión de la deuda. El marco de responsabilidad para la gestión de la deuda puede fortalecerse con la divulgación pública de las revisiones de auditoría de las operaciones de la gestión de la deuda.[17] Las auditorías de los estados financieros del gobierno deben realizarse regularmente y divulgarse públicamente con base en una programación anunciada de antemano, incluyendo información sobre los gastos e ingresos operativos.[18] Un organismo nacional de auditoría, como la agencia responsable de auditar las operaciones del gobierno, debe proporcionar informes oportunos sobre la integridad financiera de las cuentas del gobierno central. Además, debe haber auditorías regulares del desempeño de los administradores de la deuda y de los sistemas y procedimientos de control.

Marco institucional

Gobernabilidad

El marco legal debe clarificar la autoridad que solicite los préstamos, emita nueva deuda, invierta y emprenda transacciones en representación del gobierno. La autoridad para obtener empréstitos debe estar definida claramente en la legislación.[19] Las prácticas sanas de gobernabilidad constituyen un componente importante de la gestión de la deuda soberana, dado el tamaño de la cartera de deuda del gobierno.

La solidez y la credibilidad del sistema financiero se apoyan en la certidumbre de que la cartera de deuda del gobierno se maneja con prudencia y eficiencia. Además, las contrapartes necesitan tener la seguridad de que los administradores de la deuda soberana tienen la autoridad legal para representar al gobierno y de que éste respalda las transacciones en las que intervienen sus administradores de la deuda. Un rasgo importante del marco legal es la autoridad para emitir deuda nueva, lo que se estipula normalmente en forma de legislación sobre la autoridad para contraer endeudamiento con un límite preestablecido o con un límite a los montos.

---

17 *Ver* Código de Transparencia MFP 1.2, 1.3, secciones IV y VII (FMI, 1999a).

18 El proceso de auditoría puede diferir dependiendo de la estructura institucional de las operaciones de gestión de la deuda.

19 *Ver* también Código FT 1.2 (FMI, 2001).

El marco organizativo para la gestión de la deuda debe estar bien especificado y asegurarse que los mandatos y funciones estén bien articulados.[20] Los acuerdos legales deben soportarse con la delegación de la autoridad apropiada a los administradores de la deuda. La experiencia sugiere que haya un rango de alternativas institucionales para localizar las funciones de la gestión de la deuda soberana en una o más agencias, incluyendo una o más de las siguientes: el Ministerio de Finanzas, el banco central, una agencia autónoma de gestión de la deuda y un depositario central.[21] Con independencia del enfoque elegido, el requisito clave es asegurar que el marco organizativo que rodea la gestión de la deuda se haya especificado con claridad y que exista coordinación de información, que ésta sea compartida y que sean claros los mandatos de los respectivos actores.[22]

Muchos administradores de la deuda distribuyen un informe anual de gestión de la deuda, en el que se revisan las actividades del año anterior y se ofrece una visión general de los planes de empréstitos para el año actual con base en las proyecciones anuales del presupuesto. Estos informes mejoran la responsabilidad de los administradores de la deuda oficial y también asisten a los mercados financieros divulgando los criterios utilizados para orientar el programa de endeudamiento, los supuestos y compensaciones subyacentes en la fijación de dichos criterios y el desempeño de los administradores con respecto a su cumplimiento.

Gestión de operaciones internas y documentación legal

Los riesgos de pérdida del gobierno por controles operativos inadecuados deben administrarse de acuerdo con las prácticas sanas de los negocios, incluidas las responsabilidades bien articuladas del personal y el seguimiento claro y las políticas de control y los acuerdos sobre reporte de información. El riesgo operativo causado por controles inadecuados y violaciones a las políticas puede implicar grandes pérdidas para el gobierno, y manchar la reputación de los administradores de la deuda. Las prácticas sanas de monitoreo y control del riesgo son esenciales para reducir el riesgo operativo.

---

20 *Véase* también la sección del presente capítulo sobre "Transparencia y responsabilidad", la subsección "Claridad de funciones, responsabilidades y objetivos de las agencias financieras responsables de la gestión de la deuda" y el Código de Transparencia 5.2 (FMI, 1999a).

21 Unos cuantos países cuentan con elementos privatizados de gestión de la deuda dentro de límites definidos claramente, que incluyen, por ejemplo, algunas funciones de la oficina de operaciones y la administración del monto de la deuda en moneda extranjera.

22 Si la responsabilidad primaria de la gestión de la deuda está en el banco central, deben mantenerse especialmente la claridad y la separación entre la gestión de la deuda y los objetivos de la política monetaria.

En general, la responsabilidad operativa de la gestión de la deuda se separa entre la oficina central y la operativa, con funciones y responsabilidades distintas y con líneas separadas de información. Típicamente, la oficina central es responsable de la ejecución de las transacciones en los mercados financieros, incluidas la gestión de las subastas y otras formas de endeudamiento y todas las demás operaciones de financiación. Es importante asegurar que el individuo que efectúa una transacción de mercado y el responsable de registrar la transacción en el sistema contable sean personas distintas. La oficina operativa maneja la liquidación de las transacciones y el mantenimiento de los registros financieros. En algunos casos, una oficina intermedia separada u oficina de gestión de riesgo se ha establecido también a fin de realizar el análisis del riesgo y controlar e informar sobre los riesgos relacionados con la cartera, y evaluar el desempeño de los administradores de la deuda contra las marcas de referencia estratégicas. Esta separación contribuye a promover la independencia de quienes establecen y controlan el marco de gestión del riesgo y evalúan el desempeño de los responsables de la ejecución de las transacciones en el mercado. Cuando el banco central proporciona servicios de gestión de la deuda a nombre de los administradores de la deuda del gobierno (por ejemplo, servicios de registro y subastas), pueden formalizarse las responsabilidades de cada parte y los acuerdos sobre estándares de servicio mediante un acuerdo de agencia entre el banco central y los administradores de la deuda del gobierno.

La gestión de la deuda oficial requiere un personal con una combinación de destrezas en mercados financieros (tales como gestión de cartera y análisis de riesgo) y destrezas en políticas públicas. Con independencia de la estructura institucional, la capacidad de atraer y retener personal calificado en gestión de la deuda es crucial para reducir el riesgo operativo. Esto puede representar un desafío mayor en muchos países, especialmente donde haya una demanda alta de este tipo de personas en el sector privado o una escasez general de dichas destrezas. La inversión en capacitación contribuye a reducir estos problemas, pero donde persisten diferenciales grandes de salarios entre los sectores público y privado para ese tipo de personal, los administradores de la deuda del gobierno con mucha frecuencia encuentran difícil retener esas destrezas.

Las actividades de gestión de la deuda deben apoyarse en un sistema de información para la administración preciso, exhaustivo y con protecciones apropiadas. Los países que inician el proceso de formar capacidad en la gestión de la deuda del gobierno deben dar prioridad alta al desarrollo de sistemas de registro e información precisos de la deuda. Esta precisión se requiere no sólo para producir los datos del endeudamiento y asegurar el pago oportuno del servicio de la deuda, sino también para mejorar la calidad de la información presupuestal y la

transparencia de las cuentas financieras del gobierno. El sistema de información para la administración debe capturar todos los flujos de caja pertinentes, y debe estar completamente integrado en el sistema de contabilidad del gobierno. Aunque dichos sistemas son esenciales para la gestión de la deuda y el análisis del riesgo, con frecuencia su introducción presenta grandes desafíos a los administradores de la deuda en términos de gastos y tiempo de gestión. Sin embargo, los costos y complejidades del sistema deben ser apropiados para las necesidades de la organización.

Los miembros del personal participantes en la gestión de la deuda deben atenerse a un código de conducta y a lineamientos sobre conflictos de intereses con respecto a la administración de sus asuntos financieros personales. Esto contribuirá a calmar las preocupaciones de que los intereses financieros personales de los miembros del personal puedan socavar las prácticas sanas de la gestión de la deuda.

Los procedimientos sólidos de recuperación de negocios deben estar vigentes para moderar el riesgo de que las actividades de gestión de la deuda puedan desestabilizarse a causa de desastres naturales, desorden social o actos de terrorismo. Dado que la emisión de deuda oficial se basa cada vez más en sistemas eficientes y seguros de asientos contables electrónicos, son esenciales los procedimientos de recuperación de negocios exhaustivos, incluidos los sistemas de respaldo y controles, para garantizar la operación continua de la gestión de deuda del gobierno, mantener la integridad de los registros de propiedad y ofrecer confianza completa a los tenedores de títulos de deuda en la seguridad de sus inversiones.

Los administradores de la deuda deben asegurarse de haber recibido asesoría legal apropiada y de que las transacciones que realizan contengan características legales sólidas. Es importante que los administradores de la deuda reciban asesoría legal apropiada y asegurar que las transacciones que efectúen estén respaldadas con una documentación legal sólida. Al hacerlo, los administradores de la deuda pueden ayudar al gobierno a clarificar sus derechos y obligaciones en las jurisdicciones pertinentes. Varios asuntos merecen atención especial, entre ellos el diseño de provisiones importantes de instrumentos de deuda, tales como definir con claridad eventos de incumplimiento, en especial si dichos eventos se extienden más allá de los incumplimientos en los pagos de las obligaciones pertinentes (por ejemplo, incumplimientos simultáneos y vencimientos anticipados), la amplitud de una cláusula de pignoración negativa y el alcance del documento de renuncia a la inmunidad soberana. Deben analizarse en detalle las obligaciones de divulgación en los mercados pertinentes pues pueden variar de un mercado a otro.

Un asunto que ha recibido creciente atención en los últimos años es el diseño de cláusulas de acción colectiva (CAC) y su incorporación en la documentación

internacional sobre los bonos. Si un gobierno se ve obligado a reestructurar su deuda por una crisis, estas cláusulas permiten una supermayoría para obligar a todos los tenedores de bonos de la misma emisión a los términos financieros de una reestructuración, y limitar la capacidad de una minoría de tenedores de los bonos de desestabilizar el proceso de reestructuración haciendo cumplir sus derechos por un incumplimiento. En un proceso de reestructuración de deuda existe el riesgo de que una minoría de inversionistas resistentes pueda desacelerar o desestabilizar un acuerdo que una supermayoría esté preparada a apoyar. Con la reducción de este riesgo, las CAC contribuyen a cálculos de deuda soberana más ordenados y rápidos. Al emitir bonos de deuda soberana regidos por leyes extranjeras, los administradores de la deuda deben considerar la inclusión de estas cláusulas en los nuevos endeudamientos en consulta con sus asesores financieros y legales.[23] En el recuadro 5.2 se describen algunas de las características clave de las cláusulas de acción colectiva.

Estrategia de gestión de la deuda

Debe hacerse seguimiento y evaluación de los riesgos inherentes en la estructura de la deuda del gobierno. Estos riesgos deben moderarse en lo posible modificando la estructura de la deuda, teniendo en cuenta los costos de las modificaciones. El recuadro 5.3 resume algunas de las deficiencias encontradas en la administración de la deuda soberana. A ella puede vincularse un rango de políticas e instrumentos a fin de administrar estos riesgos.

Identificar y administrar los riesgos del mercado implica examinar las características financieras de las rentas y otros flujos de caja disponibles al gobierno para el servicio de sus empréstitos, y elegir una cartera de obligaciones que corresponda con estas características tan estrechamente como sea posible. Cuando estén disponibles, pueden utilizarse instrumentos de protección de riesgos para acercar el perfil del costo y riesgo de la deuda a una composición de cartera preferida.

Algunos gobiernos de países de mercados emergentes estarían bien servidos en aceptar mayores primas de liquidez y así mantener los riesgos de refinanciación bajo control, pues concentrar la deuda en los estándares de comparación en puntos clave a lo largo de la curva de rendimientos puede aumentar el riesgo de refinanciación. Sin embargo, abrir de nuevo valores emitidos previamente para construir estándares de comparación puede aumentar la liquidez del mercado,

23 El FMI se ha comprometido a promover el uso de las CAC en bonos de deuda soberana regidos por leyes extranjeras y controlar su utilización en sus actividades de vigilancia.

Recuadro 5.2 *Cláusulas de acción colectiva.*

Aunque la inclusión de las CAC en la documentación de los bonos ha constituido una práctica de mercado por mucho tiempo en algunas jurisdicciones (notablemente en los bonos regidos por la ley inglesa), desde 2003 hubo un cambio claro hacia el uso de CAC en los bonos regidos por la ley de Nueva York (que representa una gran porción de las emisiones de bonos de gobierno de mercados emergentes). Por ejemplo, los países de mercados emergentes, tales como Brasil, México, la República de Corea y Sudáfrica, han incluido CAC en sus emisiones recientes de bonos internacionales regidos por la ley de Nueva York. Además, muchos países desarrollados se han vinculado también a la inclusión de CAC en sus emisiones de bonos internacionales para estimular su adopción como práctica estándar en el mercado. Estas cláusulas habilitan a una mayoría calificada de tenedores de bonos a tomar decisiones que se vuelven obligatorias para todos los acreedores de una emisión particular de bonos, ayudando así a efectuar una reestructuración más ordenada y pronta. También pueden ayudar a los gobiernos a evitar los grandes costos macroeconómicos que podrían suscitarse si no pueden reestructurar deudas insostenibles en forma ordenada y predecible. Aunque se han expresado preocupaciones de que su inclusión puede aumentar los costos de endeudamiento para algunos gobiernos, no ha habido ninguna evidencia de una prima asociada con el uso de las CAC en los bonos emitidos en 2003.

Uno de los rasgos más importantes de las CAC es la *provisión de reestructuración mayoritaria*, que habilita a una supermayoría calificada de tenedores de bonos a obligar a todos los tenedores de la misma emisión a los términos de un acuerdo de reestructuración, sea antes o después de un incumplimiento.[a] Las provisiones de reestructuración mayoritaria se encuentran típicamente en bonos regidos por las leyes inglesa, japonesa y luxemburguesa, mientras los regidos por la ley neoyorkina no incluyeron estas provisiones sino hasta muy recientemente. En Alemania, aunque en principio son posibles las CAC, está en marcha una mayor clarificación legal para facilitar un uso más amplio de éstas en las emisiones de bonos de deuda soberana.

Otro tipo de CAC es la *provisión de ejecución mayoritaria*, que se ha diseñado para limitar la capacidad de una minoría de tenedores de bonos de desestabilizar el proceso de reestructuración, haciendo valer sus derechos después de un incumplimiento pero antes de un acuerdo de reestructuración. Dos de estas provisiones pueden hallarse en bonos regidos por las leyes inglesas y neoyorkina:

a Los umbrales utilizados para enmendar términos de pago han variado de 66,67% a 85% del capital pendiente de pago o de los derechos de los tenedores presentes en reunión debidamente convenida.

(Continúa en la página siguiente)

(Continuación recuadro 5.2)

a) se requiere un voto afirmativo de un porcentaje mínimo de los tenedores de bonos (representando típicamente el 25% del capital pendiente de pago) para acelerar sus reclamos después de un incumplimiento; y b) una mayoría simple o calificada puede revertir dicha aceleración después de haberse curado el incumplimiento en los pagos programados originalmente. Un tipo aún más efectivo de provisión de ejecución mayoritaria puede hallarse en las actas fiduciarias regidas por la ley inglesa, pero sólo posibles para bonos emitidos en otras jurisdicciones. Una característica clave es que el derecho de iniciar procedimientos legales a nombre de todos los tenedores de los bonos se le confiere al consignatario, con sujeción a ciertas limitaciones.
Información adicional sobre cláusulas de acción colectiva puede hallarse en FMI (2002a, b, 2003b). *Ver* también Grupo de los 10 (2002).

Recuadro 5.3 *Algunas dificultades en la administración de la deuda*

1. *Aumentar la vulnerabilidad de la posición financiera del gobierno aumentando el riesgo, aun cuando pueda llevar a menores costos y a menor déficit en el corto plazo*. Los administradores de la deuda deben evitar exponer sus carteras a riesgos de pérdidas mayores o catastróficas, aun con bajas probabilidades, en un esfuerzo para capturar ahorros marginales en costos que parecerían ser de bajo riesgo.

   - *Estructura de madurez.* Un gobierno enfrenta una compensación intertemporal entre costos a corto y largo plazos que deben manejarse con prudencia. Por ejemplo, la dependencia excesiva de títulos a corto plazo o de tasa flotante para aprovechar menores tasas de interés a corto plazo puede dejar a un gobierno vulnerable a costos volátiles y posiblemente crecientes del servicio de la deuda, si aumentan las tasas de interés y al riesgo de incumplimiento en el evento de que el gobierno no pueda refinanciar sus deudas a ningún costo. Podría afectar también el cumplimiento de los objetivos monetarios de un banco central.
   - *Exposiciones excesivas no protegidas al cambio extranjero.* Éstas pueden ser de muchas formas, pero la que predomina es emitir directamente cantidades excesivas de deuda denominada en moneda extranjera y deuda indexada a cambio extranjero. Esta práctica puede dejar a los gobiernos vulnerables a costos volátiles y posiblemente crecientes del servicio de la deuda, si sus tasas de cambio se deprecian y al riesgo de incumplimiento en los pagos si no pueden refinanciar sus deudas.

(Continúa en la página siguiente)

(Continuación recuadro 5.3)

- *Deuda con opciones de venta incorporada.* Si se manejan en forma deficiente, éstas aumentan la incertidumbre para el emisor, acortando efectivamente la duración de la cartera y creando mayor exposición a riesgos de mercado y de refinanciación.
- *Obligaciones contingentes implícitas, tales como garantías implícitas ofrecidas a entidades financieras.* Si se manejan con deficiencia, tienden a asociarse con riesgo moral significativo.

2. *Prácticas de gestión de la deuda que distorsionan las decisiones privadas contra las del gobierno y subestiman el costo verdadero de los intereses*.

- *Deuda con garantías de acciones de empresas de propiedad estatal u otros activos.* Aparte de entender el costo subyacente de intereses, pueden distorsionar decisiones relativas a la gestión de activos.
- *Deuda con garantía de fuentes específicas de rentas tributarias futuras.* Si un flujo futuro de rentas se compromete a pagos específicos de deuda, un gobierno puede estar menos dispuesto a emprender cambios que afecten estas rentas, aun si los cambios mejoran el sistema tributario.
- *Deuda exenta de impuestos o con impuestos reducidos.* Esta práctica se utiliza para estimular la colocación de deuda oficial. El impacto en el déficit es ambiguo, ya que dependerá de la tributación de activos competidores, y de si se igualan las tasas de rendimiento después de impuestos sobre títulos oficiales gravables y exentos.

3. *Informar erradamente las obligaciones contingentes o garantizadas*. Esta acción puede subestimar el nivel real de las obligaciones oficiales.

- La coordinación o los procedimientos inadecuados con respecto al endeudamiento de los niveles inferiores de gobierno, que puede estar garantizado por el gobierno central, o por empresas de propiedad del Estado.
- Repetida condonación de deuda a niveles inferiores de gobierno o a empresas de propiedad del Estado.
- Garantías a préstamos con alta probabilidad de exigencia de pago (sin provisiones presupuestales apropiadas).

4. *Uso de canales de financiación diferentes a los del mercado*. En algunos casos esta práctica puede ser inconfundiblemente distorsiva.

- *Acuerdos especiales* con el banco central para créditos concesionarios, incluidos los sobregiros con cero o bajo interés, o valores especiales del tesoro.

(Continúa en la página siguiente)

(Continuación recuadro 5.3)

- *Endeudamiento obligado* con proveedores ya sea a través de retrasos en gastos o de la emisión de notas promisorias y ligadas a acuerdos de préstamos. Esta práctica tiende a elevar el precio de los gastos del gobierno.
- *Crear un mercado cautivo para los valores del gobierno.* Por ejemplo, en algunos países se exige el plan de pensiones del gobierno para comprar valores del gobierno. En otros casos se exige a los bancos adquirir deuda del gobierno contra cierto porcentaje de sus depósitos. Aunque tales razones de activos líquidos puedan servir algunas veces como herramienta prudente útil para la gestión de liquidez, tienen efectos distorsivos en los costos del servicio de la deuda y también en el desarrollo de los mercados financieros.

5. *Supervisión o registro impropio de la contratación y de la deuda o de tenedores de ésta*. Se reduce el control del gobierno sobre la base tributaria y/o la oferta de deuda pendiente.

- *No registrar intereses implícitos sobre deudas con cero interés a largo plazo*. Si bien esto ayuda a la posición de caja del gobierno, si no se registran los intereses implícitos se subestima el déficit verdadero.
- *Autoridad demasiado amplia para endeudarse*. Esto puede deberse a la ausencia de requisitos parlamentarios de información sobre la deuda que se ha contraído, o a la ausencia de un límite para préstamos o endeudamiento. Sin embargo, la autoridad debe asegurar que se cumplan las obligaciones del servicio de la deuda.
- *Controles inadecuados en cuanto a la cantidad de deuda pendiente de pago.* En algunos países, un desglose de las operaciones internas y una documentación deficiente condujo a la emisión de mayor deuda de la que se había autorizado oficialmente.
- *Requisitos legales onerosos con respecto a ciertas formas de préstamos.* En algunos países, requisitos legales más onerosos con respecto a préstamos de madurez larga (relativos a préstamos de madurez corta) han llevado a una dependencia desproporcionada de préstamos a corto plazo, multiplicando así el riesgo de refinanciación.

reduciendo así las primas por riesgo de liquidez en los rendimientos de los valores oficiales y disminuyendo los costos del servicio de la deuda del gobierno. Los gobiernos que buscan construir dichos estándares de comparación a menudo mantienen activos financieros líquidos, distribuyen el perfil de madurez de la

cartera de deuda por la curva de rendimiento y utilizan recompras de deuda interna, conversiones o intercambios (*swaps*) de emisiones anteriores con nuevas emisiones para administrar los riesgos de refinanciación asociados.

Algunos administradores de la deuda tienen además responsabilidades de gestión de tesorería.[24] En países en los que los administradores de la deuda son también responsables de la gestión de activos líquidos, deben adoptar un enfoque múltiple para la gestión del riesgo del crédito inherente en sus inversiones en activos financieros líquidos y en transacciones de derivados financieros.[25] En países con calificaciones de crédito ampliamente disponibles, los administradores de la deuda debían limitar las inversiones a las que tengan calificaciones de crédito emitidas por agencias independientes de calificación que cumplan un requisito mínimo preestablecido. Sin embargo, todos los gobiernos deben fijar límites de exposición a contrapartes individuales que tengan en cuenta la exposición financiera del gobierno consolidada, real y contingente a esa contraparte que surge de operaciones de gestión relacionada con reservas de la deuda y de cambio extranjero. El riesgo del crédito también puede administrarse manteniendo una cartera diversificada en varias contrapartes financieras aceptables y con acuerdos de garantías. La liquidación del riesgo se controla con procedimientos de liquidación y responsabilidades documentados con claridad, y a menudo estableciendo límites al tamaño de los pagos que fluyan a través de cualquier banco de liquidaciones.

Para contribuir a orientar las decisiones sobre empréstitos y reducir el riesgo del gobierno, los administradores de la deuda deben considerar las características de riesgos financieros y otros riesgos de los flujos de caja oficiales. En lugar de simplemente examinar la estructura de la deuda aisladamente, para varios gobiernos ha sido valioso considerar la gestión de la deuda dentro del marco del balance general del gobierno y la naturaleza de sus rentas y flujos de caja. Con independencia de si los gobiernos publican un balance general, conceptualmente todos los gobiernos lo tienen, y la consideración de los riesgos financieros y otros

24 En algunos países, los administradores de la deuda tienen también responsabilidad por la gestión de algunos activos de reservas de cambio extranjero.

25 Los derivados financieros utilizados con mayor frecuencia por los administradores de la deuda incluyen operaciones de intercambio de la tasa de interés y de intercambio de monedas. Los intercambios de la tasa de interés les permiten ajustar la exposición de la cartera de la deuda a las tasas de interés; por ejemplo, convirtiendo sintéticamente una operación de tasa fija a una de tasa flotante. De manera semejante, un intercambio de moneda puede utilizarse para cambiar sintéticamente la exposición al riesgo de la moneda de una obligación de deuda. Además, algunos países han emitido deuda con exigibilidad incorporada u opciones de venta.

riesgos de los activos del gobierno puede suministrar al administrador de la deuda importante perspicacia para gestionar los riesgos de la cartera de deuda del gobierno. Por ejemplo, un análisis conceptual del balance general del gobierno puede proporcionar a los administradores de la deuda perspicacias útiles sobre el grado al que la estructura de monedas de la deuda sea consistente con las rentas y flujos de caja con que cuenta el gobierno para el servicio de su deuda. En la mayor parte de los países, estas rentas y flujos de caja consisten principalmente en rentas tributarias usualmente denominadas en moneda local. En este caso, el riesgo del balance general del gobierno se reduciría emitiendo deuda primariamente en valores a largo plazo, tasas fijas y moneda corriente. Para países sin mercados de deuda interna bien desarrollados, esto puede no ser factible y los gobiernos a menudo se enfrentan a la disyuntiva entre emitir deuda interna a corto plazo o indexada y deuda en moneda extranjera.

También deben considerarse cuestiones tales como el desalojo de prestatarios del sector privado y las dificultades de emitir deuda en moneda corriente en economías altamente dolarizadas. Pero el análisis financiero de las rentas y flujos de caja del gobierno ofrece una base sólida para medir los costos y riesgos de las estrategias factibles para administrar la cartera de deuda del gobierno. En el recuadro 5.4 se resume el enfoque de gestión de activos y pasivos (ALM).

Algunos países han extendido este enfoque de modo que incluya otros activos y pasivos del gobierno. Por ejemplo, en algunos países en los que las reservas de cambio extranjero se financian con préstamos en moneda extranjera, los administradores de la deuda han reducido el riesgo del balance general del gobierno, asegurando que la composición de monedas de la deuda que respalda las reservas –después de tener en cuenta transacciones de derivados y otras transacciones de protección– refleje la composición de monedas de las reservas. Sin embargo, otros países no han adoptado esta práctica por consideraciones relacionadas con objetivos en la tasa de cambio y el marco institucional, incluso la intervención y los temas relacionados con la función y la independencia del banco central.

Los administradores de la deuda deben evaluar cuidadosamente y administrar los riesgos asociados con la deuda en moneda extranjera, a corto plazo y de tasa flotante. Las estrategias de los administradores de la deuda que incluyan una dependencia excesiva de la deuda en moneda extranjera o indexada en moneda extranjera y en deuda a corto plazo o con tasa flotante son muy riesgosas. Por ejemplo, aunque la deuda en moneda extranjera pueda parecer, *ex ante*, menos costosa que la deuda en moneda corriente con la misma madurez (dado que esta última puede incluir mayor riesgo de moneda y primas de liquidez), puede demostrar ser costosa en mercados de capitales volátiles o si se deprecia el tipo de cambio. Los administradores de la deuda deben ser conscientes también de que

Recuadro 5.4 *Gestión de activos y pasivos*

Algunos gobiernos buscan aprender de las empresas que han gestionado exitosamente su riesgo central de negocio y financiero. Por ejemplo, los intermediarios financieros, buscan gestionar sus riesgos de negocio y financieros, emparejando las características financieras de sus pasivos con las de sus activos (tanto en el balance general como por fuera de él), dados los objetivos centrales de su negocio. Este enfoque se conoce como gestión de activos y pasivos (ALM). Por ejemplo, una compañía de seguros de vida está en el negocio de vender pólizas que tienen una estructura relativamente estable de pago esperado a largo plazo determinada por las tablas actuariales de expectativas de mortalidad. Para minimizar sus riesgos financieros, esta empresa invierte los ingresos de las ventas de las pólizas en activos a largo plazo, para emparejarlos con el desembolso esperado de sus pólizas.

En algunas formas un gobierno se asemeja a una empresa. Recibe rentas de los contribuyentes y otras fuentes y las utiliza para pagar gastos operativos, efectuar transferencias, comprar cambio extranjero, invertir en infraestructura pública y empresas de propiedad del Estado y cumplir con los costos del servicio de la deuda. Un gobierno puede también hacer préstamos y ofrecer garantías, tanto explícitas como implícitas. El gobierno realiza estas operaciones diversas para cumplir un amplio rango de objetivos macroeconómicos, reguladores, de defensa nacional y de política social. Sin embargo, en el proceso, el gobierno incurre en riesgos financieros y de crédito, que pueden gestionarse considerando los tipos de riesgos asociados tanto con sus activos como con sus pasivos.

Existen diferencias importantes entre el papel del gobierno y el de las empresas privadas. Aunque algunos gobiernos han intentado producir un balance general que cuantifique el valor de sus activos y pasivos, y otros gobiernos pueden intentarlo en el futuro, esto no es esencial para el enfoque de ALM. Más bien, el objetivo del enfoque ALM es considerar los diversos tipos de activos y obligaciones que el gobierno maneja, y explorar si las características financieras asociadas con esos activos pueden proporcionar perspicacias para gestionar los costos y riesgos de los pasivos del gobierno. Este análisis implica el examen de las características financieras de los flujos de caja de activos y seleccionar, hasta donde sea posible, pasivos con características semejantes a fin de suavizar el impacto presupuestal de las sacudidas en los costos del servicio de la deuda. Si no es posible una correspondencia completa, o es demasiado costosa, el análisis de los flujos de caja ofrece también una base para medir los riesgos de la cartera de obligaciones y medir las compensaciones entre costos y riesgos.

(Continúa en la página siguiente)

(Continuación recuadro 5.4)

El uso de un marco conceptual de ALM para el problema de la gestión de la deuda puede constituir un enfoque útil por diversas razones. Como mínimo, fundamenta el análisis de costos y riesgos de la cartera de deuda del gobierno en un análisis de las rentas oficiales que se utilizará para el servicio de la deuda, que en la mayor parte de los casos está representada en rentas tributarias. Capacita a los administradores de la deuda del gobierno para considerar los demás tipos de cartera de activos y pasivos que maneja el gobierno, además de sus rentas tributarias y cartera de deuda directa. Evaluar los riesgos principales alrededor de estas carteras puede ser útil para que un gobierno diseñe una estrategia integral de modo que reduzca el riesgo general en su balance general.

El enfoque ALM ofrece también un marco útil para considerar acuerdos de gobernabilidad para la gestión del balance general del gobierno. Esto podría, por ejemplo, incluir decidir si el gobierno debe mantener propiedades en la producción de bienes y servicios y la mejor estructura organizativa para administrar los activos que desea retener.

El enfoque de ALM para gestionar la exposición del gobierno a los riesgos financieros se discute con más detalles en Wheeler y Jensen (en preparación).

la elección de régimen de tasa de cambio puede afectar los vínculos entre la gestión de la deuda y las políticas monetarias. Por ejemplo, la deuda en moneda extranjera puede parecer más económica en un régimen de tasa de cambio fija porque el régimen limita la volatilidad de la tasa de cambio. Sin embargo, dicha deuda puede ser muy riesgosa si el régimen de tasa de cambio se hace insostenible.

Deuda a corto plazo o con tasa flotante (denominada en moneda corriente o extranjera) –que, *ex ante*, puede parecer menos costosa en el largo plazo en un entorno en el que las curvas de rendimiento tienen inclinación positiva– puede crear un riesgo sustancial de refinanciación para el gobierno. Además, puede inhibir al banco central para elevar las tasas de interés para atender la inflación o apoyar la tasa de cambio debido a preocupaciones sobre el impacto a corto plazo en la posición financiera del gobierno. Sin embargo, tales acciones podrían ser apropiadas desde el punto de vista de la gestión macroeconómica y, disminuyendo las primas de riesgo, pueden contribuir a lograr menores tasas de interés en el largo plazo. Las vulnerabilidades macro pueden aumentar si hay un cambio repentino en el sentimiento del mercado en cuanto a la capacidad de pago del gobierno, o cuando los efectos del contagio de otros países conducen a tasas de interés marcadamente mayores. Muchos gobiernos de países con mercados emergentes tienen demasiada deuda a corto plazo y con tasa flotante. Sin embar-

go demasiada dependencia en la financiación a largo plazo y tasa fija también implica riesgos si, en algunas circunstancias, tienta a los gobiernos a deflactar el valor de dicha deuda en términos reales iniciando una inflación sorpresiva. Cualquiera de esas preocupaciones se reflejaría en los costos de los préstamos actuales y futuros. También, una desinflación inesperada aumentaría la carga *ex post* del servicio de la deuda en términos reales. Esto podría crear tensiones en países que, por una carga de deuda ya pesada, deben pagar una mayor prima de riesgo.

Si un país carece de un mercado bien desarrollado de deuda en moneda corriente, el gobierno se verá incapacitado para emitir deuda en moneda corriente a largo plazo y tasa fija a un costo razonable y, en consecuencia, deberá elegir entre deuda en moneda corriente a corto plazo o con tasa flotante y deuda en moneda extranjera a largo plazo, pero también riesgosa. Aun así, dado el potencial de pérdidas económicas apreciables, si un gobierno no puede refinanciar su deuda, debería hacer énfasis particular en el riesgo de refinanciación y este riesgo puede reducirse prolongando la madurez de emisiones nuevas de deuda. Las opciones para prolongar la madurez incluyen la emisión de deuda con tasa flotante, deuda en moneda extranjera o indexada en moneda extranjera y deuda indexada por la inflación.[26] En el mediano plazo, una estrategia para desarrollar el mercado de deuda en moneda corriente puede liberar esta restricción y permitir la emisión de una estructura de deuda menos riesgosa, lo cual debería reflejarse en la estrategia general de gestión de la deuda. En este contexto, los aumentos graduales en la madurez de nuevas emisiones de deuda con tasa fija en moneda corriente pueden elevar el costo a corto plazo, pero reducen el riesgo de refinanciación y a menudo constituyen pasos importantes para el desarrollo de mercados de deuda interna. Sin embargo, las estructuras de deuda que conllevan flujos de caja extremamente "abultados", deben evitarse hasta donde sea posible.

Deben estar vigentes políticas de gestión de caja efectivas en costo para que las autoridades estén en capacidad de cumplir con un alto grado de certeza sus obligaciones financieras a su vencimiento. Con la necesidad de una gestión de caja efectiva en costos se reconoce que la ventana de oportunidad para emitir nuevos valores no necesariamente concuerda con el momento de los gastos planeados. En particular, para gobiernos que carecen de acceso seguro a los mercados de capital, los activos financieros líquidos y las líneas de créditos contingentes pueden ofrecer flexibilidad en las operaciones de gestión de la deuda y de caja en el

26 Aunque el riesgo de refinanciación pueda reducirse mediante tales instrumentos de mayor madurez, la corta duración de la deuda con tasa flotante e indexada expone todavía al emisor a variabilidad potencial en los costos del servicio de la deuda.

evento de disturbios temporales en el mercado financiero. Ellas capacitan a los gobiernos para cumplir sus obligaciones y proporcionan flexibilidad para absorber las sacudidas donde el acceso al crédito en los mercados de capital esté reprimido temporalmente o sea muy costoso. Sin embargo, los activos líquidos constituyen una fuente más segura de fondos que las líneas de crédito incondicionales y contingentes, pues las entidades financieras llamadas a suministrar los fondos según estas líneas pueden intentar impedir su exposición a expandirse retirando otras líneas al gobierno. No obstante, algunos gobiernos que tienen acceso seguro a los mercados de capital prefieren minimizar sus tenencias de activos financieros líquidos y, en cambio, contar con préstamos a corto plazo y facilidades de sobregiro para manejar las fluctuaciones diarias en sus rentas y flujos de caja. Una gestión de caja sensata debe apoyarse en una infraestructura eficiente para pagos y liquidaciones, que a menudo se basan en valores desmaterializados y un registro centralizado de asientos contables.

Por su naturaleza, la gestión de caja sensata combina elementos de gestión de deuda con operaciones monetarias. En particular, en algunos países en desarrollo donde no se le da una prioridad alta, la gestión de caja deficiente o inadecuada ha tendido a entorpecer las operaciones de una gestión eficiente de la deuda y la conducta de la política monetaria.[27] No obstante lo deseable de una separación clara de los objetivos y responsabilidades de la gestión de la deuda y los de la política monetaria, la búsqueda de liquidez crea un reto para los tesoreros que puede tratarse con más facilidad si las funciones de gestión de la deuda y de tesorería estuvieran integradas en la misma entidad o trabajaran en estrecha colaboración.[28] Donde las funciones de tesorería y gestión de la deuda se manejan por separado –por ejemplo, en el banco central y el tesoro o el Ministerio de Finanzas, respectivamente– la estrecha coordinación y los flujos de información, en ambas direcciones, son de la mayor importancia a fin de evitar inconsistencias a corto plazo entre las operaciones de la deuda y las monetarias. Una delineación clara de responsabilidades institucionales, apoyada con un acuerdo formal de servicios entre el banco central, el tesoro y los funcionarios de la gestión de la deuda, según sea lo apropiado, puede promover aun más prácticas sanas de gestión de caja.

Las políticas apropiadas relacionadas con las reservas oficiales de cambio extranjero pueden también jugar un valioso papel aumentando el espacio de maniobra del gobierno, para cumplir sus obligaciones financieras ante las sacu-

27 Los retrasos en los pagos son un ejemplo común de una gestión de caja deficiente. *Ver* el recuadro 5.2.

28 *Véase* la sección sobre "Objetivos y coordinación de la gestión de la deuda", la subsección sobre "Coordinación con las políticas monetarias y fiscales".

didas económicas y financieras. El cuadro 5.1 resume algunos indicadores macroeconómicos que pueden utilizarse como punto de partida para evaluar la vulnerabilidad externa de un país.[29] De manera más general, el nivel de reservas de cambio extranjero debe fijarse de acuerdo con el acceso del gobierno a los mercados de capital, el régimen de tasa de cambio, los fundamentos económicos del país y su vulnerabilidad a las sacudidas económicas y financieras, el costo de mantener las reservas y la cantidad de deuda pendiente de pago en moneda extranjera a corto plazo. Los gobiernos que carecen de un acceso seguro a mercados de capital internacionales podrían considerar mantener reservas que tengan una relación aproximada con la deuda externa a corto plazo de su país, con independencia de si los tenedores de la deuda son residentes o no residentes. Así mismo, hay algunos indicadores específicos a la situación de endeudamiento del gobierno que deben considerar los administradores de la deuda. Por ejemplo, las razones de deuda a PIB y a rentas tributarias parecerían ser muy pertinentes para la gestión de la deuda pública, lo mismo que indicadores como la razón de servicio de la deuda, la tasa promedio de interés, varios indicadores de madurez e indicadores de la composición de la deuda.

Marco de gestión de riesgos

Debe desarrollarse un marco para que los administradores de la deuda estén capacitados para identificar y gestionar las compensaciones entre los costos esperados y los riesgos en la cartera de deuda del gobierno. El costo de la deuda oficial incluye dos componentes: a) el costo financiero, que se considera típicamente como el costo del servicio de la deuda en el mediano a largo plazo (y puede medirse en términos de su efecto en la posición fiscal del gobierno), y b) el costo potencial de las pérdidas económicas reales que pueden resultar de una crisis financiera, si un gobierno encuentra dificultad para refinanciar su deuda o si incurre en incumplimiento.[30] En el cálculo del costo esperado de la deuda bajo una estrategia

29 En FMI (2000a) puede hallarse información adicional sobre las motivaciones para mantener reservas de cambio extranjero, y los factores que influyen en la adecuación de las reservas bajo distintos regímenes de tasas de cambio.

30 La mayoría de los países miden el costo financiero y el riesgo de la deuda oficial en el mediano a largo plazos en términos del flujo futuro de los costos nominales del servicio de la deuda. Sin embargo, para países que gestionan activamente sus carteras de deuda con el fin de obtener beneficios de movimientos esperados en las tasas de interés y las tasas de cambio, que difieren de las implícitas en los precios corrientes de mercado, los rendimientos netos sobre sus posiciones comerciales se miden a menudo en términos de cambios en el valor de mercado de la cartera comercial, mientras el riesgo se mide a menudo en términos de la varianza de estos cambios.

particular para gestionar la cartera, pueden proyectarse los costos del servicio de la deuda a mediano y largo plazos con base en supuestos sobre las tasas futuras de interés y de cambio y las futuras necesidades de endeudamiento. Para minimizar los sesgos al seleccionar entre diferentes estrategias, algunos gobiernos utilizan supuestos "neutrales al mercado" de las tasas futuras de interés y de cambio, tales como los que se basan en las medidas del mercado de tasas a futuro, o supuestos simples de que las tasas permanecerán inalteradas y otros. El costo esperado puede evaluarse tanto en términos del efecto financiero proyectado en el presupuesto del gobierno u otra medida de su posición fiscal, como en términos de los posibles costos reales si el servicio de la deuda proyectado es insostenible potencialmente en términos de su efecto en las tasas tributarias futuras, o los programas del gobierno, o si existe potencial de incumplimiento.

El riesgo del mercado se mide entonces en términos de aumentos potenciales en los costos del servicio de la deuda por cambios en las tasas de interés, o de cambio relativos a los costos esperados. Deben considerarse también las pérdidas económicas reales potenciales que puedan resultar de tales aumentos en los costos, o de si el gobierno no puede refinanciar su deuda. Los administradores de la deuda soberana comúnmente gestionan varios tipos de riesgo, como se resume en el cuadro 5.1. Un papel importante para ellos es el de identificar estos riesgos, evaluar hasta donde sea posible su magnitud y desarrollar una estrategia preferida para manejar las compensaciones entre costos y riesgos. Con la aprobación del gobierno, los administradores de la deuda son también responsables normalmente de la implementación de la gestión de la cartera y las políticas de gestión del riesgo. Para asumir estas responsabilidades, ellos deben tener acceso a un rango de proyecciones financieras y macroeconómicas. Donde esté disponible, también deben tener acceso a la contabilidad de los activos y pasivos oficiales, con base en el sistema de caja o el de causación. También deben completar información sobre la programación de pagos futuros de cupones y capitales de los créditos y otras características de las obligaciones de la deuda del gobierno, junto con las proyecciones presupuestales de futuros requisitos de endeudamiento.

A fin de evaluar los riesgos, los administradores deben realizar con regularidad pruebas de conducta de la cartera de deuda, con base en las sacudidas económicas y financieras a las que estén potencialmente expuestos el gobierno y el país en forma más general. Esta evaluación se realiza a menudo utilizando modelos financieros que van desde modelos simples basados en escenarios hasta modelos más complejos que incluyen técnicas muy sofisticadas de estadística y simulación.[31] Al

31 Los modelos de simulación complejos deben utilizarse con precaución. Las restricciones de los datos pueden deteriorar en forma significativa la utilidad de estos modelos y los

Cuadro 5.1 *Resumen de indicadores de vulnerabilidad externa*

Indicadores de adecuación de las reservas	*Descripción*
Razón de reservas a deuda externa a corto plazo	El indicador individual más importante de la adecuación de las reservas en países con acceso significativo pero incierto a mercados de capital. Debe basarse en una medida de reservas consistente con el *Balance of Payments Manual*, 5a. edición (FMI, 1993) y en los lineamientos operativos para la plantilla de reservas *Special Data Dissemination Standard** y una medida integral de la deuda a corto plazo de los sectores público y privado con base en la madurez remanente (Kester, 2001).
Razón de reservas a importaciones	Medida útil de las necesidades de reserva para países con acceso limitado a mercados de capital; escala efectivamente el nivel de reservas al tamaño y grado de apertura de la economía.
Razón de reservas a dinero en sentido amplio	Medida del impacto potencial de una pérdida de confianza en la moneda nacional, ocasionando la fuga de capitales de los residentes. Particularmente útil si el sector bancario es débil o la credibilidad del régimen de tasa de cambio no se ha establecido. (Existen también otras fuentes potenciales de fuga de capitales).
Indicadores relativos a la deuda	Debe utilizarse generalmente en conjunto con escenarios a mediano plazo, que permitan el análisis de la sostenibilidad de la deuda en el tiempo y bajo una variedad de supuestos alternativos).
Razón de deuda externa a exportaciones	Indicador útil de la tendencia de la deuda relacionada estrechamente con la capacidad de pago del país.
Razón de deuda externa a PIB	Indicador útil que relaciona la deuda con la base de los recursos (reflejando el potencial de desplazar la producción a exportaciones o sustitución de importaciones a fin de mejorar la capacidad de pago).
Tasa promedio de interés de la deuda externa	Indicador útil de los términos de empréstito. Indicador clave para evaluar la sostenibilidad de la deuda en conjunto con las razones deuda/PIB y deuda/exportaciones, y perspectiva del crecimiento.
Madurez promedio	Útil para categorías homogéneas, tales como deuda del sector público no concesionaria, para seguir la pista al acortamiento de la madurez o los esfuerzos para limitar vulnerabilidades futuras.
Proporción de deuda externa en moneda extranjera de la deuda externa total	Indicador útil del impacto del cambio en la tasa de cambio en la deuda (efectos en el balance general), en especial en conjunto con información sobre derivados que transforman la composición efectiva de la moneda.

Fuente: FMI, 2000a.

* El Special Data Dissemination Standard es un sitio web/tablero de anuncios que tiene información y plantillas sobre estándares para varios datos económicos y financieros: http://dsbb.imf.org/Applications/web/sddshome.

construir dichas evaluaciones, los administradores de la deuda deben incluir en sus cálculos el riesgo de que el gobierno no pueda refinanciar su deuda y se vea obligado al incumplimiento, riesgo cuyos costos son más amplios que su efecto en el presupuesto oficial. Además, deben considerar las interacciones entre la situación financiera del gobierno y la de los sectores financieros y no financieros en tiempos de intranquilidad, a fin de asegurar que las actividades de gestión de la deuda oficial no agraven los riesgos en el sector privado.[32] En general, los modelos utilizados deben habilitar a los administradores de la deuda del gobierno para realizar los siguientes tipos de análisis de riesgo:

- Proyectar los costos futuros del servicio de la deuda en un horizonte de mediano a largo plazo con base en supuestos sobre factores que afectan la capacidad del servicio de la deuda, tales como nuevos requisitos de financiación, el perfil de madurez del monto de la deuda, las características de tasas de interés y monedas de la deuda nueva, proyecciones de tasas futuras de interés y de cambio y el comportamiento de variables no financieras pertinentes (por ejemplo, los precios de los bienes básicos en algunos países).
- Generar un perfil de la deuda de indicadores clave de riesgo de la cartera de deuda existente y proyectada en el horizonte proyectado.[33]
- Calcular el riesgo de costos futuros del servicio de la deuda tanto en términos financieros como reales, resumiendo los resultados de las pruebas de tensión que se hayan formulado con base en sacudidas económicas y financieras a las que están potencialmente expuestos en forma más general el gobierno y el país. Los riesgos se miden usualmente como el aumento potencial en los costos del servicio de la deuda en escenarios de riesgos relativos al costo esperado.
- Resumir los costos y riesgos de estrategias alternativas para gestionar la cartera de deuda del gobierno como base para la toma de decisiones informadas sobre alternativas futuras de financiación.

---

resultados que se obtengan pueden depender fuertemente del modelo y ser sensibles a los parámetros utilizados. Por ejemplo, algunos parámetros pueden comportarse en forma diferente en situaciones extremas o verse influidos por las respuestas a las políticas.

32 Naturalmente, los gobiernos deberían también tomar medidas correctivas, tales como eliminar los sesgos hacia determinadas políticas que puedan estimular una excesiva asunción de riesgos por parte del sector privado.

33 Un perfil típico incluiría indicadores como la razón de deuda a corto plazo a deuda a largo plazo, la de moneda extranjera a moneda corriente, la composición de monedas de la deuda en moneda extranjera, la madurez promedio de la deuda y el perfil de maduración de las deudas.

La estrategia apropiada depende de la tolerancia del gobierno al riesgo. El grado de riesgo que un gobierno está dispuesto a asumir evoluciona con el tiempo, dependiendo del tamaño de su cartera de deuda y de la vulnerabilidad del gobierno a las sacudidas económicas y financieras. En general, mientras mayores sean la cartera de deuda y la vulnerabilidad del país, mayor será el riesgo potencial de pérdidas por crisis financieras o incumplimiento de pago del gobierno, y mayor énfasis debería hacerse en reducir los riesgos más que los costos. Tales estrategias incluyen la de seleccionar términos de madurez, monedas y tasas de interés de menor riesgo, así como la de que las autoridades fiscales fijen límites más estrictos a las emisiones de deuda. El último enfoque puede ser la única opción disponible para los países con acceso limitado a instrumentos de deuda basados en el mercado, tales como los que dependen primariamente de financiación concesionaria de acreedores bilaterales o multilaterales.

Los administradores de la deuda en mercados financieros bien desarrollados típicamente eligen uno de estos dos caminos: a) determinar periódicamente una estructura deseada de deuda para orientar las nuevas emisiones de deuda para el período siguiente, o b) fijar marcas de referencia estratégicas para orientar la gestión diaria de la cartera de deuda del gobierno. Esas marcas se expresan normalmente como objetivos numéricos de indicadores clave de riesgo de cartera, tales como la razón de deuda a corto plazo a deuda a largo plazo y la duración de la composición deseada de monedas y de la tasa de interés de la deuda. La distinción básica entre estos dos enfoques está en el grado al que operan los administradores de la deuda en los mercados financieros con regularidad para adherirse a las marcas de referencia. Sin embargo, el uso de una marca de referencia estratégica puede ser menos aplicable para países con mercados menos desarrollados para su deuda, pues una falta de liquidez en el mercado puede limitar sus oportunidades de emitir deuda regularmente con las características deseadas. Para muchos países emergentes ha sido útil establecer lineamientos menos rigurosos para deuda nueva en términos de la madurez deseada, la estructura de las tasas de interés y la composición de las monedas. Estos lineamientos a menudo incorporan la estrategia del gobierno para desarrollar el mercado interno de la deuda.

Para los gobiernos que ajustan con frecuencia el monto de su deuda, las marcas de referencia estratégicas para su cartera pueden constituir herramientas poderosas de gestión, porque representan la estructura de cartera de preferencia del gobierno, con base en sus preferencias con respecto a los costos y riesgos esperados. Como tales, pueden contribuir a orientar a los administradores de la deuda soberana en sus decisiones de gestión de la cartera y de riesgos, requiriendo, por ejemplo, que las decisiones de gestión de la deuda acerquen

más la cartera actual a la cartera estratégica indicada por las marcas.[34] Los gobiernos deben esforzarse por asegurar que el diseño de las marcas de referencia estratégicas para la cartera se apoye en un marco de gestión de riesgos que garantice que éstos se hayan especificado y administrado bien, y que el riesgo general de sus carteras de deuda esté dentro de tolerancias aceptables. Donde existen mercados bien desarrollados, los administradores de la deuda deben asegurarse de que sus estructuras deseadas de deuda o las marcas de referencia estratégicas sean claras, consistentes con los objetivos de la gestión de la deuda y se divulguen y expliquen públicamente.

Ámbito de la gestión activa

Los administradores de la deuda que buscan gestionar activamente la cartera de deuda para obtener beneficios de las expectativas de movimientos en tasas de interés y de cambio que difieren de las implícitas en los precios corrientes del mercado, deben ser conscientes de los riesgos comprometidos y deben responsabilizarse por sus acciones. Estos riesgos incluyen los de posibles pérdidas financieras, conflictos de intereses y señales adversas con respecto a las políticas monetarias y fiscales. Para poder reducir los costos de endeudamiento sin aumentar el riesgo adoptando los puntos de vista del mercado, los administradores de la deuda requieren información o juicio superior al de otros participantes en el mercado, y deben también poder efectuar transacciones en forma eficiente.

Ellos deben contar con mejor información sobre los flujos financieros en el mercado interno, y sobre la condición financiera de los participantes en el mercado por el papel privilegiado del gobierno como supervisor o regulador del sistema financiero. Sin embargo, la mayor parte de los gobiernos considera desacertado o poco ético intentar capitalizar sobre tal información interna, en especial en el mercado interno. En particular, los administradores de la deuda y los autores de las políticas no deberían vincularse al comercio táctico con base en información interna con respecto a acciones futuras de políticas fiscales o monetarias, porque el gobierno es usualmente el emisor dominante de deuda en el mercado interno, y por ello arriesga que se le perciba como manipulador del mercado si compra y vende sus propios valores, o utiliza derivados con propó-

34 Sin embargo, los administradores de la deuda deberán estar atentos a los costos de transacción asociados con reequilibrar continuamente la cartera de deuda para reflejar las marcas de referencia y también los costos asociados con un cambio mayor en la estructura de la cartera en un período corto de tiempo. Por eso, la práctica común es expresar las características de las marcas como rangos para la composición de monedas, duración de la tasa de interés y el nivel de refinanciación.

sito de intentar generar ingresos adicionales. Además, si los administradores de la deuda adoptan posiciones de tasas de interés o monedas, sus acciones pueden interpretarse como señales de la opinión del gobierno sobre la dirección futura deseada de las tasas de interés o de la tasa de cambio, dificultando con ello la tarea del banco central.

En mercados de capital extranjeros, los administradores de la deuda tienen en general poca o ninguna información sobre la naturaleza de los flujos financieros más allá de la disponible generalmente en el mercado. Aun así, algunos gobiernos gestionan activamente su deuda en moneda extranjera con la esperanza de generar rendimientos ajustados por el riesgo, o de capacitar a sus administradores de la cartera para acumular mayor conocimiento del mercado, intentando generar ahorros en costos en empréstitos mayores. Muchos gobiernos no consideran apropiado efectuar tales tácticas comerciales. En los casos en que son permitidas, deben realizarse bajo lineamientos de cartera definidos claramente con respecto a los límites en la posición y las pérdidas, procedimientos de cumplimiento e información sobre el desempeño. En países en los que los administradores de la deuda oficial efectúan comercio táctico, éste normalmente constituye apenas una fracción pequeña de las actividades de gestión de la cartera del gobierno.

Obligaciones contingentes

Los administradores de la deuda deben considerar el impacto que tengan las obligaciones contingentes en la posición financiera del gobierno, incluida su liquidez general, al tomar decisiones sobre endeudamiento. Las obligaciones contingentes representan reclamos financieros potenciales en contra del gobierno que no se han materializado, pero que pueden precipitar un pasivo u obligación financiera en firme bajo ciertas circunstancias. Pueden ser explícitas (tales como garantías oficiales sobre empréstitos en cambio extranjero de ciertos prestatarios domésticos, esquemas de seguros del gobierno con respecto a fracasos en cosechas o desastres naturales e instrumentos tales como opciones de venta sobre valores oficiales), o implícitas (en las que el gobierno no tiene obligación contractual de proveer asistencia pero decide hacerlo porque considera que el costo de no intervenir es inaceptable). Ejemplos podrían ser las posibles operaciones de rescate del sector financiero, las empresas de propiedad del Estado o los gobiernos subnacionales. Empero, a diferencia de la mayoría de las obligaciones financieras del gobierno, las obligaciones contingentes tienen un grado de incertidumbre, ya que sólo se pueden realizar cuando ocurren ciertos eventos y el tamaño del desembolso fiscal depende de la estructura del compromiso. La experiencia indica que estas obligaciones contingentes pueden llegar a ser muy grandes, en

particular cuando incluyen recapitalización del sistema bancario por parte del gobierno, u obligaciones del gobierno que surgen de programas diseñados con deficiencia para la privatización de activos oficiales. Cuando se estructuran sin incentivos o controles apropiados, las obligaciones contingentes a menudo se asocian con riesgo moral para el gobierno, porque hacer provisiones para pasivos potenciales puede aumentar la probabilidad de que esos pasivos se realicen. Como resultado, los gobiernos deben equilibrar los beneficios de la divulgación con las consecuencias del riesgo moral que puedan aparecer con respecto a las obligaciones contingentes.

Los gobiernos deben seguir con atención las exposiciones al riesgo que asumen mediante obligaciones contingentes explícitas, y deben asegurarse de estar bien informados de los riesgos asociados de tales obligaciones. También deben ser conscientes de las condiciones que puedan precipitar obligaciones contingentes implícitas, tales como distorsiones de políticas que puedan ocasionar prácticas deficientes de gestión de activos y pasivos en el sector bancario. Para algunos gobiernos ha sido de utilidad centralizar esta función de control. En todos los casos, los administradores de la deuda deben tener conocimiento de las obligaciones contingentes que tiene el gobierno.

Las autoridades fiscales deben considerar también efectuar provisiones presupuestales para pérdidas esperadas de obligaciones contingentes explícitas. En los casos en que no sea posible derivar estimados confiables de los costos, puede resumirse la información disponible sobre los costos y riesgos de las obligaciones contingentes o de un drenaje de liquidez en las notas a los cuadros del presupuesto o de las cuentas financieras del gobierno, pues las obligaciones contingentes pueden representar un riesgo para el balance general del gobierno muy significativo.

Los gobiernos pueden también hacer mucho para reducir los riesgos asociados con las obligaciones contingentes, fortaleciendo la supervisión prudente y la regulación, introduciendo esquemas de seguro de depósito apropiados, emprendiendo reformas sanas de gobernabilidad de empresas del sector público y mejorando la calidad de sus políticas de gestión macroeconómica y otras políticas de regulación.

Desarrollo y mantenimiento de un mercado eficiente para los valores del gobierno

A fin de minimizar los costos y riesgos a mediano y largo plazos, los administradores de la deuda deben asegurarse de que sus políticas y operaciones sean coherentes con el desarrollo de un mercado eficiente de valores oficiales. Un mercado eficiente

de valores le ofrece al gobierno un mecanismo de financiar sus gastos de forma que modere la necesidad de depender del banco central para financiar déficit presupuestales. Además, para promover el desarrollo de un mercado intenso y líquido para sus valores, los administradores de la deuda –en paralelo con supervisores y reguladores de entidades financieras– y los participantes del mercado (*ver* el recuadro 5.5) pueden lograr menores costos del servicio de la deuda en el mediano y largo plazos a medida que decaigan las primas incorporadas en los rendimientos de la deuda oficial.[35] En adición, donde tienen bajos riesgos de crédito, los rendimientos sobre valores del gobierno sirven como marca de referencia en la fijación de los precios de otros activos financieros, sirviendo así como catalizadores para el desarrollo de mercados monetarios y de bonos intensos y líquidos generalmente. Esto contribuye a amortiguar los efectos de las sacudidas domésticas e internacionales en la economía, ofreciendo a los prestatarios financiación interna de rápido acceso. Es especialmente valioso en tiempos de inestabilidad financiera global, cuando créditos de menor calidad puedan encontrar particularmente difícil obtener financiación externa. Los gobiernos deben mantener una cautela particular al obtener préstamos en mercados externos.

La experiencia sugiere que no existe un enfoque individual óptimo para desarrollar un mercado eficiente para los valores del gobierno. Por ejemplo, los países de la OCDE han establecido mercados de valores oficiales, utilizando un amplio rango de enfoques que incluyen distintas secuencias de reformas y velocidad de desregulación. Sin embargo, experiencias en el desarrollo de estos mercados en muchos países demuestran la importancia de contar con un marco sano de políticas macroeconómicas, reformas bien diseñadas para adoptar y desarrollar instrumentos de política monetaria basados en el mercado y secuencia cuidadosa en la remoción de regulaciones alrededor de la cuenta de capital.

Diversificación e instrumentos de la cartera

El gobierno debe esforzarse para lograr una base amplia de inversionistas para sus obligaciones domésticas y extranjeras con las debidas consideraciones de costo y

35 Para algunos gobiernos, la declinación de los requisitos de financiación del gobierno ha llevado a una menor liquidez en los mercados de la deuda del gobierno. Esto ha desatado un debate con respecto a los beneficios de pagar al contado rápidamente el monto de la deuda. Parcialmente, como alternativa a extensas recompras de deuda, unos pocos gobiernos consideran seguir emitiendo alguna deuda a fin de construir o mantener mercados financieros líquidos. Similarmente, la ausencia de déficit fiscales sostenidos en algunos países ha impedido el desarrollo natural de un mercado para la deuda oficial. Sin embargo, algunos de estos gobiernos han decidido emitir deuda para estimular el desarrollo de un mercado doméstico de ingresos fijos.

Recuadro 5.5 *Condiciones pertinentes para desarrollar un mercado eficiente de valores del gobierno*

En la mayoría de los países, el desarrollo de un mercado de valores del gobierno ha sido fundamental para crear un mercado de deuda doméstica líquido y eficiente. Los países han adoptado distintos enfoques en cuanto a la oportunidad y secuencia de las medidas para desarrollar estos mercados; los principales elementos de muchos de estos programas se resumen adelante. Un prerrequisito importante para construir confianza en el inversionista es un historial de entorno macroeconómico sano. Esto incluye la implementación de políticas fiscales y monetarias apropiadas, emparejada con una posición viable de la balanza de pagos y del régimen de la tasa de cambio. Además, desarrollar un mercado doméstico de valores incluye el tratamiento, aun en las primeras etapas, de la regulación del mercado, su infraestructura, la demanda y la oferta de valores. Los primeros pasos para desarrollar la regulación del mercado de valores que apoye la emisión y comercio de valores del gobierno incluyen:

- Establecer un marco legal para la emisión de valores.
- Desarrollar un entorno regulador que fomente el desarrollo del mercado y habilite el cumplimiento de prácticas responsables de supervisión.
- Introducir prácticas apropiadas de contabilidad, auditoría y de divulgación para la información en el sector financiero.

Con el tiempo puede desarrollarse la infraestructura del mercado a fin de formar su liquidez y reducir el riesgo sistémico, así:

- Introduciendo acuerdos comerciales adecuados al tamaño del mercado, que incluyan procedimientos de custodia eficiente y segura, compensación y liquidación.
- Estimular el desarrollo de un sistema de operadores independientes de modo que compradores y vendedores puedan realizar transacciones eficientemente y a precios que reflejen valores justos.
- Eliminar impuestos y otros impedimentos reguladores que puedan obstaculizar el comercio de valores oficiales.
- Fomentar, en una etapa posterior, el ámbito para otros mercados monetarios e instrumentos de gestión de riesgos, tales como *repos* y futuros de tasa de interés e intercambio (*swaps*).
- Utilizar las operaciones del banco central para manejar la liquidez del mercado.

Fortalecer la demanda de valores del gobierno implica actuar en un frente amplio para construir la base de inversionistas potenciales mediante medidas, como las siguientes:

(Continúa en la página siguiente)

(Continuación recuadro 5.5)

- Eliminar distorsiones reguladoras y fiscales, que inhiban el desarrollo de inversionistas institucionales (por ejemplo, reforma de pensiones).
- Eliminar la financiación con tasas por debajo de la del mercado a través de fuentes de inversionistas cautivos.
- Implementar reglas apropiadas y un régimen regulador apropiado que afecte la participación de inversionistas extranjeros en el mercado interno.

Al desarrollar la oferta de valores oficiales los elementos básicos para establecer un mercado eficiente incluyen los siguientes:

- Establecer objetivos claros para la emisión de valores y la gestión de la deuda.
- Desarrollar proyecciones básicas de las necesidades de liquidez del gobierno.
- Crear canales seguros y eficientes para la distribución de valores (por ejemplo, subastas, ventas en participación y posible uso de distribuidores primarios), dirigidos a las necesidades del inversionista y disminuyendo por consiguiente los costos transaccionales.
- Extender en forma progresiva la madurez de los valores oficiales.
- Consolidar el número de emisiones de deuda y crear valores estandarizados con fechas de madurez convencionales con miras a ofrecer eventualmente marcas de referencia en el mercado.
- Pasar a una operación de gestión de la deuda predecible y transparente, por ejemplo, con calendarios anunciados con antelación de emisiones y mayor divulgación de las necesidades de financiación y de los resultados de las subastas.

El desarrollo de mercados de valores del gobierno se discute con mayor detalle en Banco Mundial y FMI (en preparación).

riesgo, y debe tratar en forma equitativa a los inversionistas. Los emisores de deuda pueden apoyar este objetivo, diversificando el monto de la deuda en la curva de rendimientos o con un rango de instrumentos del mercado. Dichas acciones podrían ser particularmente benéficas para los países de mercados emergentes que buscan minimizar el riesgo de refinanciación. Al mismo tiempo, los emisores deben estar atentos al costo de hacer esto y a las distorsiones del mercado que puedan surgir, ya que los inversionistas pueden favorecer segmentos particulares de la curva de rendimientos o tipos específicos de instrumentos. Y en mercados menos desarrollados, la curva de rendimientos nominales puede extenderse sólo a valores de relativamente corto plazo. Intentar extender la curva de rendimientos más allá de ese punto puede resultar impráctico o no factible. Esto

ha llevado a algunos países de mercados emergentes a emitir grandes cantidades de deuda indexada por la inflación y con tasa flotante a mayor plazo, ya que dicha deuda puede ser atractiva para los inversionistas de países con alto endeudamiento del gobierno y baja credibilidad de las autoridades monetarias.

Cuando los inversionistas buscan diversificar sus riesgos adquiriendo un rango de valores e inversiones, los administradores de la deuda deben intentar diversificar los riesgos de sus carteras de obligaciones, emitiendo valores en diferentes puntos a lo largo de la curva de rendimientos (distintas fechas de madurez), emitiendo valores en diferentes puntos durante el año (en lugar de emitir una cantidad grande de valores en una sola oferta), ofreciendo valores con distintas características de flujo de caja (por ejemplo, cupón fijo o tasa flotante, nominal o indexado) y valores dirigidos a inversionistas específicos (por ejemplo, inversionistas al por mayor o al detal, o en ciertas circunstancias, inversionistas domésticos y extranjeros).[36] Al hacerlo, los administradores de la deuda deben procurar tratar en forma equitativa a los inversionistas y, donde sea posible, desarrollar la liquidez general de sus instrumentos de deuda, lo que aumentaría su atractivo para los inversionistas y reduciría la prima de liquidez que ellos demandan y también el riesgo de que el precio de los valores del gobierno pueda afectarse en forma significativa por las acciones de un pequeño número de participantes en el mercado. Un enfoque bien balanceado dirigido a ampliar la base de inversionistas y dispersar el riesgo los riesgos de refinanciación, al tiempo que reconoce los beneficios de construir marcas de referencia sobre liquidez, debería contribuir al objetivo de reducir los costos de la deuda en el largo plazo.

Ofrecer un rango de instrumentos de gestión de deuda con características estandarizadas en el mercado interno ayuda a que los mercados financieros sean más completos. Esto habilita a todos los participantes a proteger sus compromisos y exposiciones financieras, contribuyendo así a menores primas de riesgo y vulnerabilidad en la economía de manera más general.

Donde sea apropiado, emitir instrumentos con opciones incorporadas (como bonos de ahorro, que son redimibles por el tenedor a la orden) puede contribuir también a instrumentar la diversificación. Sin embargo, aun donde existan razones válidas para emitir tales valores, los administradores de la deuda deben tener mucha cautela para asegurarse de que los riesgos inherentes en las opciones incorporadas y otros instrumentos derivados se integren en el marco de gestión de riesgos, y que el emisor y otros participantes del mercado entiendan bien los instrumentos y riesgos.

36 Algunos países están considerando adjuntar cláusulas de renegociación o CAC a sus instrumentos de deuda, tales como reglas de voto mayoritario.

Mercado primario

Las operaciones de gestión de deuda en el mercado primario deben ser transparentes y predecibles. Con independencia del mecanismo utilizado para obtener fondos, la experiencia sugiere que típicamente los costos de endeudamiento se minimizan y el mercado funciona con mayor eficiencia cuando las operaciones del gobierno se hacen en forma transparente –por ejemplo, publicando los planes de endeudamiento con bastante anticipación y actuando con coherencia al emitir nuevos valores–, y cuando el emisor crea reglas uniformes de participación para los inversionistas. Los términos y condiciones de nuevas emisiones deben divulgarse públicamente y entenderlos claramente los inversionistas. Las reglas que rigen las nuevas emisiones deben tratar en forma equitativa a los inversionistas y los administradores de la deuda deben mantener un diálogo permanente con los participantes del mercado y seguir los desarrollos de éste, de manera que estén en posición de reaccionar con rapidez cuando lo requieran las circunstancias.

Hasta donde sea posible, la emisión de deuda debe utilizar mecanismos basados en el mercado, incluidas las subastas competitivas y las ventas en participación. En el mercado primario de valores oficiales, las buenas prácticas sugieren que los gobiernos procuren normalmente, en lo posible, utilizar mecanismos basados en el mercado para obtener fondos. Para préstamos en moneda corriente, esto incluye típicamente subastas de valores oficiales, si bien prestatarios que no tienen necesidad de obtener fondos con regularidad, o están introduciendo un nuevo instrumento en el mercado han utilizado con éxito las ventas en participación.[37] Rara vez los gobiernos deben cancelar subastas debido a condiciones del mercado, o recortar las cantidades adjudicadas por debajo de la cantidad propuesta anunciada previamente para cumplir los objetivos a corto plazo de los costos del servicio de la deuda. La experiencia ha mostrado que tales prácticas afectan la credibilidad y perjudican la integridad de los procesos de subasta, ocasionando alzas en las primas de riesgo, obstaculizando el desarrollo del mercado y ocasionando aumentos en los costos a largo plazo del servicio de la deuda.

---

37 Algunos gobiernos han encontrado que introducir una red de operadores independientes puede ser un mecanismo útil para distribuir los valores y fomentar mercados intensos y líquidos. Algunos países han utilizado distribuidores primarios para esta función, en tanto que otros han buscado estimular un mercado financiero más abierto. Donde operan distribuidores primarios, deben definirse y divulgarse los incentivos y obligaciones, lo mismo que los criterios de elegibilidad para ser distribuidor primario.

Mercado secundario

Los gobiernos y los bancos centrales deben promover el desarrollo de mercados secundarios flexibles que puedan funcionar efectivamente en un rango amplio de condiciones de mercado. En muchos países, los administradores de la deuda y los bancos centrales trabajan en forma estrecha con los reguladores del sector financiero y los participantes del mercado con respecto a esto, incluyendo el apoyo a participantes del mercado en sus esfuerzos para desarrollar códigos de conducta para los participantes en el comercio, y trabajar con ellos para asegurar que las prácticas y los sistemas de comercio evolucionen continuamente y reflejen las buenas prácticas. Puede incluir también promover el desarrollo de un mercado activo de *repos*, a fin de mejorar la liquidez de los valores subyacentes y minimizar los riesgos del crédito mediante constitución de garantías (Bank for Internacional Settlements, 1999).

Un gobierno puede promover el desarrollo y mantenimiento de un mercado secundario eficiente para sus valores, eliminando los impedimentos tributarios y reguladores que inhiben la disposición de los inversionistas a comerciar los valores. Esto incluye la eliminación de regulaciones que ofrezcan financiación cautiva de intermediarios financieros al gobierno a bajas tasas de interés y la modificación de políticas tributarias que distorsionen la inversión en activos financieros y no financieros y su comercio. Además, los enfoques del gobierno para regular los mercados financieros y los participantes del mercado a menudo incluyen un amplio rango de requisitos de divulgación y supervisión, para reducir el riesgo de fraudes y limitar el riesgo de que los participantes del mercado puedan adoptar prácticas imprudentes de ALM que incrementen el riesgo de insolvencia y la falla sistémica en el sistema financiero.

Los bancos centrales tienen un papel crucial en la promoción del desarrollo y el mantenimiento de mercados eficientes para valores del gobierno con la búsqueda de políticas monetarias sanas. Llevando la política monetaria en forma consistente con sus objetivos declarados, los bancos centrales contribuyen a aumentar la disposición de los participantes del mercado a efectuar transacciones a través de la curva de rendimientos. Los bancos centrales están implementando cada vez más la política monetaria utilizando instrumentos indirectos que implican transacciones en valores del gobierno. El diseño y el uso apropiado de tales instrumentos ha sido usualmente importante para contribuir a mercados intensos y líquidos para esos valores. Por ejemplo, las operaciones cotidianas de mercado abierto para implementar la política monetaria fomentan una liquidez del mercado adecuada, contribuyendo así al buen funcionamiento de los mercados financieros.

Los sistemas utilizados para compensar y liquidar transacciones en el mercado financiero que incluyan valores del gobierno deben reflejar las buenas prácticas.[38] Los sistemas sanos y eficientes de pago, compensación y liquidación, contribuyen a minimizar los costos transaccionales en los mercados de valores oficiales y a contener el riesgo del sistema en el sistema financiero, contribuyendo así a menores costos de financiación para el gobierno. Las agencias responsables de los sistemas de pago, compensación y liquidación para las transacciones financieras trabajan normalmente con los participantes del mercado para asegurar que estos sistemas funcionen bien bajo un amplio rango de condiciones comerciales.

Referencias

Alesina, Alberto, Mark de Broeck, Alessandro Prati y Guido Tabellini. 1992. "Default Risk on Government Debt in OECD Countries." *Economic Policy: A European Forum,* octubre: 428-63.

Banco Mundial y FMI. En preparación. *Developing Domestic Debt Markets –A Practitioner's Manual.* Washington, DC: Banco Mundial y FMI.

Bank for International Settlements. 1997. "Disclosure Framework for Securities Settlement Systems." Publicación CPSS 20, Committee on Payment and Settlement Systems and the International Organization of Securities Commissions, Bank for International Settlements, Basilea, Suiza.

_____. 1999. "How Should We Design Deep and Liquid Markets? The Case of Government Securities:" Informe No. 13 del CGFS Working Group, Committee on the Global Financial System, Bank for International Settlements, Basilea, Suiza.

_____. 2000. "Core PrincipIes for Systemically Important Payment Systems: Consultative Report:" Publicación 34 de CPSS, Committee on Payment and Settlement Systems, Bank for International Settlements, Basilea, Suiza.

_____. 2001a. "Core Principles for Systemically Important Payment Systems:" Publicación 43 de CPSS, Committee on Payment and Settlement Systems, Bank for International Settlements, Basilea Suiza.

_____. 2001b. "Recommendations for Securities Settlement Systems:"CPSS Publication 46, Committee on Payment and Settlement Systems and Technical Committee of the

38 El trabajo pertinente en este campo incluye las recomendaciones del Grupo de los 30 (1989) sobre liquidación y compensación de transacciones de valores, que cubren nueve principios generales, inclusive aspectos tales como depositarios centrales, esquemas de redes, sistemas de entrega contra pago, convenciones de compensación y préstamos de valores. *Ver* también Bank for Internacional Settlements (1997, 2001a, b).

International Organization of Securities Commissions, Bank for International Settlements, Basilea, Suiza.

Financial Stability Forum. 2000. "Report of the Working Group on Capital Flows:" Documento presentado en la reunión del Financial Stability Forum, Singapur, marzo 25-26.

FMI (Fondo Monetario Internacional). 1993. *Balance of Payments Manual,* 5a. edición. Washington, DC: FMI.

_____. 1999a. *Code of Good Practices on Transparency in Monetary and Financial Policies: Declaration of Principles.* Washington, DC: Comité interno de la Junta de Gobernadores del Fondo Monetario Internacional.

_____. 1999b. "Communiqué of the Interim Committee of the Board of Governors of the International Monetary Fund:" FMI, Washington, DC.: http://www.imf.org/external/np/cm/1999/092699A.HTM.

_____. 2000a. "Debt-and Reserve-Related Indicators of External Vulnerability." SM/00/65. FMI, Washington, DC.

_____. 2000b. *Government Finance Statistics Manual,* 2a. ed., borrador. Washington, DC: FMI.

_____. 2000c. "Joint Ministerial Committee of the Boards of Governors of the Bank and the Fund on the Transfer of Real Resources to Developing Countries Communiqué." FMI, Washington, DC: http://www.imf.org/external/np/cm/2000/041700.htm.

_____. 200 l. *Code of Good Practices on Fiscal Transparency –Declaration of Principles.* Washington, DC: IMF http://www.imf.org/external/np/fad/trans/code.htm.

_____. 2003a. *External Debt Statistics: Guide for Compilers and Users.* Washington, DC: Inter-Agency Task Force on Finance Statistics, FMI. http://www.imf.org/external/ pubs/ ft/ eds/Eng/ G uide/ index.h tm.

_____. 2003b. *Collective Action Clauses: Recent Developments and Issues.* Washington, DC: International Capital Markets, Legal, and Policy Development and Review Departments, FMI. http://www.imf.org/external/np/psi/2003/032503.htm.

_____. 2002a. *The Design and Effectiveness of Collective Action Clauses.* Washington, DC: Legal Department, FMI. http://www.imf.org/external/np/psi/2002/eng/060602.htm.

_____. 2002b. *Collective Action Clauses* in *Sovereign Bond Contracts –Encouraging Greater Use.* Washington, DC: Policy Development and Review, International Capital Markets, and Legal Departments, FMI. http://www.imf.org/external/np/psi/ 2002/ eng/060602a.htm.

Greenspan, Alan. 1999. "Remarks before the World Bank Group and the International Monetary Fund." Documento presentado en el 1999 Annual Meetings Program of Seminars, Washington, DC, septiembre 25-28.

Grupo de los 10. 2002. "Report of the G-10 Working Group on Contractual Clauses:" OCDE, París. http://www.bis.org/pub1/gten08.htm#pgtop.

Grupo de los 30. 1989. *Clearance and Settlement Systems in the World's Security Markets.* Washington, DC: Grupo de los 30.

Kester, Anne. 200l. *International Reserves and Foreign Currency Liquidity: Guidelines for a Data Template.* Washington, DC: FMI.

Sundararajan, V., Peter Dattels y Hans J. Blomestein, eds. 1997. *Coordinating Public Debt and Monetary Management.* Washington, DC: FMI.

Wheeler, Graeme y Fred Jensen. En preparación. *Sauna Practice in Sovereign Debt Management.* Washington, DC: Banco Mundial.

6
Mirar más allá del déficit presupuestal

Homi Kharas y Deepak Mishra

Muchos economistas y autores de políticas ven el déficit presupuestal como una medida de resumen de la posición fiscal del gobierno. El déficit se calcula como la diferencia entre las rentas, por un lado, y los gastos y préstamos menos los pagos, por el otro. Aunque aparente ser un cómputo sencillo, dadas las metodologías alternativas, varias cuestiones de medida, diferentes técnicas de evaluación y otras complejidades, el cómputo del déficit presupuestal en la práctica puede ser un ejercicio complicado. Mientras la mayoría de nosotros presta mucha atención a la cantidad informada del déficit presupuestal, pocos se preocupan mucho por el procedimiento contable utilizado para derivar esa cantidad. La impresión general es que, en términos de magnitud, las cuestiones de metodología y medición son de menor importancia.

Pero los observadores agudos de las prácticas contables presupuestales argumentarían de otra manera. Por ejemplo, Blejer y Cheasty (1991) anotan que en las medidas convencionales del déficit fiscal se calcula mal la verdadera restricción presupuestal del sector público y aquéllas presentan un cuadro errado de la posición fiscal de la economía (*ver* también Eisner, 1984; Eisner y Pieper, 1984). Daniel, Davies y Wolfe (1997), quienes se concentran en la contabilidad fiscal de la reestructuración bancaria, hallan que en muchos países las operaciones que no implican efectivo se excluyen del presupuesto y que estas exclusiones son significativas. Easterly (1998) anota que los países se las han arreglado para cumplir el objetivo de déficit presupuestal del FMI sin una disminución proporcionada de su endeudamiento total, ya sea disminuyendo sus activos o pasando los gastos a los límites externos del presupuesto. Brixi, Ghanem e Islam (1999) hallan que en algunos países de Europa oriental una cantidad significativa de la

actividad del gobierno, incluido el gasto en programas orientados hacia la revitalización bancaria, se financia por fuera del sistema de presupuesto. Kharas y Mishra (2000a) muestran que los gastos por fuera del presupuesto, inclusive ajustes del monto de la deuda, reflejando cambios de valuación y la asunción de obligaciones contingentes por parte del gobierno, han sido cuantitativamente mucho más significativos en la acumulación de deuda que los déficit presupuestales reportados en muchos países en desarrollo.

A pesar de tales limitaciones obvias del déficit presupuestal –según se estima convencionalmente–, ¿por qué continúa siendo el indicador principal de la salud fiscal de un gobierno? La sencilla razón es que no ha habido ningún intento sistemático de averiguar cuán grandes son los déficit que no capturan las cifras que reporta el déficit presupuestal, pero que afectan las obligaciones del gobierno.

En el presente capítulo mostramos que el déficit presupuestal puede subestimar y en algunos pocos casos raros sobrestimar, aproximadamente, el verdadero endeudamiento fiscal de un gobierno. Se ha encontrado que la diferencia entre el endeudamiento real y el déficit reportado, a la que llamamos el *déficit oculto*, es significativamente mayor en los países en desarrollo que en los desarrollados. Para muchos países en desarrollo, se ha encontrado que el déficit oculto es tan alto como el déficit reportado. Se ha notado también que los déficit ocultos no se generan en forma aleatoria, sino que forman parte de un ejercicio presupuestal estratégico para reportar un déficit inferior al real durante períodos de desasosiego económico.

Se han identificado varios factores que han contribuido al surgimiento de los déficit ocultos. Entre los primeros están la no inclusión o la inclusión parcial de gastos de reestructuración corporativa y bancaria, el tratamiento de costos actuales y futuros esperados de titulaciones y obligaciones contingentes, la exclusión de las ganancias y pérdidas de capital del presupuesto, el uso de distintos métodos de valuación y el uso de subvenciones y ayudas para financiar el déficit presupuestal.

El tema real aquí lo constituyen las prácticas contables presupuestales y los lineamientos actuales, que permiten la discreción y estimulan la ingeniería financiera. Dichas prácticas pueden ayudar a un país a evitar un ajuste fiscal real subyacente en el corto plazo, pero en el largo plazo es contraproducente, ya que el país las paga con altos costos en forma de crisis fiscales o financieras. Así, es importante hacer cumplir prácticas y lineamientos contables apropiados y establecer una oficina central de presupuesto independiente para eliminar la discreción en la medición del déficit presupuestal.

En la sección siguiente mostramos que hay varios factores distintos del déficit convencional que contribuyen al endeudamiento total de un gobierno. En la que le sigue, estimamos el tamaño de los déficit ocultos y mostramos que son

significativamente grandes para los países en desarrollo. Luego examinamos diversas fuentes de déficit ocultos, tales como la reestructuración del sistema financiero y de grandes empresas después de una crisis financiera, las ganancias y pérdidas de capital por movimientos de la moneda nacional, etcétera. La última sección concluye con una discusión de la necesidad de reformar las actuales prácticas y lineamientos contables presupuestales en muchos países.

Deuda y déficit: algo de álgebra sencilla

En esta sección hacemos un resumen del álgebra básica para mostrar que el déficit presupuestal convencional únicamente es uno de muchos componentes que afectan el endeudamiento total del gobierno. El presupuesto de éste puede expresarse como

$$E_t\left(B_t^e - B_{t-1}^e\right) + \left(B_t^d - B_{t-1}^d\right) + \left(H_t - H_{t-1}\right) = D_t + X_t \tag{6.1}$$

donde B_t^e es la deuda total en moneda extranjera (expresada en US$), B_t^d es la deuda interna total en la unidad de moneda local, H_t es la moneda base en la unidad de moneda local, E_t es la tasa de cambio nominal relativa al dólar de EUA, D_t es el déficit presupuestal convencional (reportado) en la unidad de moneda local y X_t son los gastos en la unidad de moneda local efectuados por fuera de los límites del presupuesto.

Dividiendo todo entre P_tY_t (donde P_t es el índice de precios y Y_t es el producto interno bruto real [PIB]), después de unas pocas manipulaciones se obtiene

$$\begin{aligned}&\left(\frac{E_tB_t^e}{P_tY_t} - \frac{P_{t-1}Y_{t-1}}{P_tY_t}\frac{E_t}{E_{t-1}}\frac{E_{t-1}B_{t-1}^e}{P_{t-1}Y_{t-1}}\right) + \left(\frac{B_t^d}{P_tY_t} - \frac{P_{t-1}Y_{t-1}}{P_tY_t}\frac{B_{t-1}^d}{P_{t-1}Y_{t-1}}\right)\\ &+\left(\frac{H_i - H_{t-1}}{P_tY_t}\right) = \frac{Dt}{P_tY_t} + \frac{Xt}{P_tY_t}\end{aligned} \tag{6.2}$$

Utilizando minúsculas para denotar las correspondientes mayúsculas como porcentaje del PIB, a saber, $b_t^e = E_tB_t^e / P_tY_t, b_t^d = B_t^d / P_tY_t, d_t = D_t / P_tY_t$, $x_t = X_t / P_tY_t, s_t = (H_t - H_{t-1} / P_tY_t)$, y denotando la tasa de crecimiento del PIB nominal como g, la tasa de inflación como π y la tasa de depreciación nominal como $\in$, tras unas manipulaciones adicionales, se puede escribir la ecuación anterior como

$$(b_1 - b_{t-1}) = \left(\frac{-g}{1+g+\pi}\right)b_{t-1} + \left(\frac{\in -\pi}{1+g+\pi}\right)b_{t-1}^e + \left(\frac{-\pi}{1+g+\pi}\right)b_{t-1}^e - s_t + d_t + x_t \tag{6.3}$$

donde b_t denota la deuda total (en moneda extranjera y local) como porcentaje del PIB. Así, el cambio en la razón de deuda-PIB puede desglosarse en seis componentes:

Cambio en la razón de deuda-PIB = contribución de crecimiento (A)
+ movimiento de la tasa de cambio real (B)
+ inflación interna (C)
+ déficit convencional (D)
+ rentas tributarias (E)
+ gastos por fuera de presupuesto (F)

Esta descomposición muestra que, teóricamente, el déficit convencional sólo es uno de seis componentes que contribuyen a la acumulación de deuda oficial. La pregunta importante es ¿cuál es la contribución del déficit convencional a la acumulación de deuda, relativa a los demás componentes? Para responderla introducimos una medida nueva –el déficit oculto– que mide el cambio en el endeudamiento del gobierno, el déficit por fuera del presupuesto convencional y las rentas tributarias. Así, el déficit oculto se mide como la suma de tres componentes: B + C + F.

Tamaño de los déficit ocultos

Para estimar el déficit oculto según se definió antes, realizamos un ejercicio sencillo. Estimamos un nivel hipotético de deuda que habría acumulado el gobierno de no haber habido ganancias y pérdidas de capital en las obligaciones del gobierno (por inflación, depreciación de la moneda, etc.), y de no haber incurrido en gastos por fuera de presupuesto. Así, fijamos $\pi = 0$, $\epsilon = 0$ y $x_t = 0$ y volvemos a escribir la ecuación (6.3) como

$$b_t^h = \left(\frac{1}{1+g}\right) b_{t-1}^h - s_t + d_t$$

donde b^h_t es la razón hipotética de deuda-PIB que el gobierno habría tenido si los déficit de presupuestos anteriores y las rentas tributarias fueran las dos únicas fuentes para financiarlo. Notando que g es la tasa de crecimiento del PIB nominal, se puede expresar la ecuación anterior en niveles, eliminar el término del producto para la ecuación e iterar entonces hacia atrás para expresar b^h_t como la suma de déficit anteriores, el cambio en el tiempo en la moneda base y el nivel inicial de deuda, todos deflactados por el producto corriente:

$$b_t^h = \frac{1}{y}\left[B_0 + \sum_{i=1}^{i=t} D_i - \sum_{i=1}^{i=t}\left(H_t - H_{t-1}\right)\right] \tag{6.4}$$

Utilizando datos de 29 países en desarrollo y desarrollados para el período 1980-1997, comparamos la razón deuda-producto actual según se informa en el cuadro de *Indicadores del desarrollo mundial,* con la razón deuda-producto hipotética obtenida según la ecuación (6.4).[1] La diferencia entre las dos razones muestra los déficit ocultos acumulados del gobierno.

El cuadro 6.1 presenta las razones deuda-producto reales e hipotéticas y los déficit ocultos acumulados de siete países desarrollados al final del período de la muestra. Se encontró que la diferencia entre las razones deuda-producto reales e hipotéticas al final del período de 15 a 18 años varió entre 22% (Finlandia) y –2% (Suecia). Se encontró que la diferencia entre las dos series para otros países fue de 6% en España y Estados Unidos, 8% en Australia, 13% en Noruega y 15% en Austria. Si se divide el total de déficit ocultos acumulados entre el número de años de la muestra, se encuentra que el déficit oculto promedio por año para los países desarrollados sólo es de 0,3%.

En los países desarrollados el déficit presupuestal convencional y las rentas tributarias son los mayores aportantes a la deuda total del gobierno, lo que se ilustra en la última columna del cuadro 6.1. Estas fuentes en conjunto contribuyeron con más del 65% de toda la deuda acumulada en seis de los siete países desarrollados (excluida Noruega).

Empero, la historia es bastante distinta para los países en desarrollo, cuyas razones se presentan en el cuadro 6.2. Se encuentra que la divergencia entre las razones deuda-producto reales e hipotéticas al final del período de la muestra es de 79% en Filipinas, 77% en Brasil (al final de 1991), 74% en Indonesia, 48% en Jordania, 34% en Chile, 33% en Malasia, 26% en Corea y Tailandia, etc. Para tres países –Chile, Filipinas y Tailandia– la razón hipotética de deuda-producto es negativa al final de la muestra, implicando que estos países estaban ejecutando superávit de presupuesto tan grandes (o recaudado tantas rentas tributarias), que no sólo debían haber retirado toda su deuda, sino también acumulado gran-

1 El número de países en desarrollo fue limitado por la disponibilidad de los datos. Los países son Argentina, Australia, Austria, Brasil, Chile, Indonesia, Finlandia, Jordania, República de Corea, Malasia, México, Noruega, Filipinas, España, Sudáfrica, Suecia, Tailandia, Turquía, Estados Unidos, Uruguay y la República Bolivariana de Venezuela. Los datos se obtuvieron en la base de datos de *Indicadores del desarrollo mundial* del Banco Mundial y son sólo del gobierno central de cada país. Los datos sobre moneda base, *Ht*, se obtuvieron en la base de datos de las *International Finance Statistics* del FMI.

Cuadro 6.1 *Déficit ocultos acumulados en países desarrollados seleccionados*

País (período de muestra)	*Deuda-producto real al final del período*	*Deuda-producto hipotética al final del período*	*Déficit ocultos acumulados durante el período*	*Contribución del déficit presupuestal + rentas tributarias a la deuda total*
	(1)	*(2)*	*(3) = (1) - (2)*	*(4) = (2)/(1), en %*
Australia (1979-96)	22,53	14,78	7,75	65,60
Austria (1979-95)	58,38	43,23	15,15	74,05
Finlandia (1979-95)	66,10	43,85	22,25	66,34
Noruega (1979-96)	28,07	14,78	13,29	52,65
España (1979-94)	52,84	46,75	6,09	88,47
Suecia (1979-96)	70,89	72,97	-2,08	102,9
Estados Unidos (1979-97)	48,93	43,30	5,63	88,49

Fuente: Base de datos de *Indicadores del desarrollo mundial.*

des activos extranjeros. Pero sus razones reales de deuda-producto fueron positivas al final del período de muestra, de modo que también tienen que haber acumulado grandes obligaciones ocultas, que tuvieron que pagar.

Si se dividen los déficit ocultos acumulados totales entre el número de años de la muestra, se encuentra que el déficit oculto promedio por año para los países en desarrollo es de hasta un 2,6% (excluidos los países que tuvieron excedentes ocultos). A diferencia de los países desarrollados, el déficit presupuestal convencional y las rentas tributarias no son los mayores aportantes a la deuda total del gobierno en los países en desarrollo. Esto se ilustra en la última columna del cuadro 6.2. Estas dos fuentes en conjunto contribuyeron con menos del 50% de todo el déficit acumulado en siete de los once países (excluidos los países con excedentes ocultos).

Una diferencia notable entre los países en desarrollo y los desarrollados es que en el primer grupo algunos de los países, tales como México, Sudáfrica, Turquía y la República Bolivariana de Venezuela, presentan razones de deuda-producto reales sustancialmente menores que sus razones deuda-producto implicadas durante ciertos años del período de muestra. Puede haber muchas ra-

Cuadro 6.2 *Déficit ocultos acumulados en países en desarrollo seleccionados*

País (período de muestra)	*Deuda-producto real al final del período*	*Deuda-producto hipotética al final del período*	*Déficit ocultos acumulados durante el período*	*Contribución del déficit presupuestal + rentas tributarias a la deuda total*
	(1)	*(2)*	*(3) = (1) - (2)*	*(4) = (2)/(1), en %*
Argentina (1981-98)	31,41	10,80	20,58	34,48
Brasil (1981-91)	149,27	72,47	76,80	48,55
Chile (1988-98)	11,24	-23,08	34,32	-205,3
Indonesia (1979-98)	82,11	7,84	74,27	9,55
Jordania (1979-95)	90,16	42,61	47,55	47,26
Corea, Rep. de (1979-98)	27,83	2,10	25,73	7,55
Malasia (1979-98)	35,33	1,61	33,72	4,56
México (1979-98)	41,21	32,33	-8,98	127,9
Filipinas (1979-98)	65,84	-13,62	79,46	-20,68
Sudáfrica (1979-95)	57,42	72,93	-15,51	127,0
Tailandia (1979-98)	12,55	-13,62	26,17	-108,5
Turquía (1979-98)	38,69	61,97	-23,28	160,2
Uruguay (1979-94)	26,33	10,21	16,12	38,78
Venezuela, R.B. de (1979-98)	31,10	38,77	-7,67	124,66

Fuente: Base de datos de Indicadores de desarrollo mundial.

zones para esta observación en contra de la intuición. Primero, el país puede haber recibido generosas condonaciones de deuda. Puede haber utilizado sus ingresos provenientes de privatización para recoger deuda o haber obtenido gran cantidad de ayudas y subvenciones de donantes multilaterales y bilaterales para financiar su presupuesto. Las ganancias en su cuenta de capital debidas a cambios favorables en precios (alta inflación o gran apreciación de la tasa de cambio real) pueden haber compensado con holgura sus gastos por fuera de presupuesto.

Fuentes de los déficit ocultos

Varios factores o eventos podrían contribuir al acrecentamiento de los déficit ocultos en los países en desarrollo. Entre los primeros están la no inclusión de gastos de reestructuración corporativa y bancaria, el tratamiento de los costos futuros presentes y esperados de titulaciones y obligaciones contingentes, la exclusión de ganancias y pérdidas de capital del presupuesto, el uso de diferentes métodos de valoración y el uso de subvenciones, ayudas e ingresos por privatizaciones como fuentes de financiación. A continuación discutiremos dos de estas fuentes.

Reestructuración de entidades financieras y corporaciones en quiebra

Se ha observado repetidamente que los autores de las políticas tanto en los países desarrollados como en los en desarrollo han sido incapaces de comprometerse a permitir que quiebren grandes entidades financieras y empresas domésticas, durante crisis financieras. El problema de efectuar operaciones de rescate de entidades en quiebra es más serio en los países en desarrollo y en transición, en los que las crisis financieras son más frecuentes y más severas y en los que faltan mecanismos reguladores para minimizar las intervenciones gubernamentales. Estos gastos de reestructuración contribuyen a aumentar el endeudamiento del gobierno, pero ¿se incluyen en el déficit de presupuesto que se reporta?

Los estudios han mostrado que los lineamientos y prácticas actuales para clasificar las operaciones de rescate asistidas por el gobierno o de reestructuración de bancos y empresas no las captura en forma adecuada el balance fiscal. Daniel, Davis y Wolfe (1997) muestran que los gobiernos que no desean ayudar a entidades financieras directamente por medio del presupuesto oficial, a menudo, utilizan operaciones cuasifiscales y excluyen las operaciones sin uso de efectivo, del presupuesto.

En uno de nuestros estudios anteriores, Kharas y Mishra (2000b) encontramos que la práctica contable para operaciones asistidas por bancos en países de transición sufre de la misma crítica. Por ejemplo, en la República Checa, la razón deuda-producto aumentó de 25% en 1994 a 36% en 1998. Aunque el gasto en entidades cuasipúblicas; tales como Konsolidacni Banka, Ceska Insasni y Ceska Financni, que se establecieron para revitalizar el sector bancario y el Fondo Nacional de la Pobreza, llevó a un aumento en los pasivos totales del gobierno, casi se excluyó en la estimación del déficit presupuestal. Así, las autoridades checas ejecutaron un déficit oculto promedio de aproximadamente 4,98% durante el período 1994-1998.

Utilizando el estudio de Caprio y Klingebiel (1996), examinamos en el cuadro 6.3 si los costos fiscales de varias crisis bancarias se han reflejado apropiadamente en los déficit presupuestales de los respectivos gobiernos. Argentina experimentó una crisis bancaria en el período 1980-1982 y en esos tres años los déficit presupuestales reportados fueron de 3,11%, 5,43% y 4,22% del PIB, respectivamente. Al mismo tiempo, la deuda total del gobierno central aumentó tres veces, de US$9.000 millones a US$25.000 millones. Utilizando la razón de deuda-producto actual, estimamos el déficit implicado durante esos tres años para Argentina y hallamos que fue de 14,38% y 12,79% del PIB durante 1981 y 1982,

Cuadro 6.3 *Costo fiscal de las crisis bancarias*

País	*Año*	*Costo estimado de la crisis bancaria (% PIB)*	*Aumento de la deuda total en el período*	*Déficit presupuestal reportado en el período*	*Déficit implicado durante el período*
Argentina	1980-82	55,3	De US$9.000 millones en 1980 a US$25.000 millones en 1982.	1980: 3,11 1981: 5,43 1982: 4,22	1980: n.d. 1981: 14,38 1982: 12,79
Chile	1981-83	41,2	Datos actuales no disponibles, salvo que la razón deuda-PIB fue 118% en 1982.	1981: -2,59 1982: 0,98 1983: 2,63	n.d. n.d. n.d.
Finlandia	1991-93	8,0	De US$22.000 millones en 1991 a US$48.000 millones en 1993.	1991: 6,95 1992: 14,74 1993: 13,38	1991: 6,95 1992: 15,21 1993: 8,99
Hungría	1992-95	10	De US$23.000 millones en 1992 a US$37.000 millones en 1995.	1992: 7,29 1993: 5,72 1994: 7,12 1995: 6,39	1992: n.d. 1993: 20,75 1994: 5,09 1995: 11,78
Malasia	1985-88	4,7	De US$24.000 millones en 1985 US$32.000 millones en 1988.	1985: 5,68 1986: 10,48 1987: 7,73 1988: 3,62	1985: 3,15 1986: 11,07 1987: 14,28 1988: 5,25
Indonesia	1993-94	1,8	De US$57.000 millones en 1993 a US$62.000 en 1994.	1993: -0,61 1994: -0,94	1993: 3,41 1994: 4,18

Fuente: Caprio y Klingebiel, 1996.
n.a. = No disponible.

respectivamente (debido a falta de datos no es posible calcular el déficit para 1980). Esto indica que se utilizaron los déficit ocultos de cerca de 9% y 8,5% del PIB durante el período 1981-1982 para rescatar el sector bancario de Argentina y estos gastos no se reportaron en el déficit presupuestal. La historia no es muy distinta en los otros cinco países del cuadro 6.3, a saber, Chile, Finlandia, Hungría, Malasia e Indonesia. En la mayor parte de los casos en los que es posible estimar el déficit implicado, se halla que es mayor que el déficit presupuestal reportado.

Movimientos de la tasa de cambio y ganancias y pérdidas de capital

Como mostró nuestro ejercicio de descomposición, la depreciación o apreciación en gran escala de la tasa de cambio nominal o real puede causar impacto significativo en el valor real de la deuda total. Dado que la depreciación de la tasa de cambio real es más frecuente que su apreciación en la mayoría de los países en desarrollo, los gobiernos incurren más en pérdidas de capital que en ganancias por sus movimientos en la tasa de cambio, en especial durante las crisis de la moneda, que se asocian con una depreciación real aguda y significativa. Las pérdidas de capital para el gobierno pueden ser enormes.

Otra fuente de ganancias y pérdidas de capital en el valor real de la deuda del gobierno puede surgir de movimientos entre monedas, que en su mayoría se excluyen de las cuentas presupuestales. Según Cassard y Folkerts-Landau (1997), en Indonesia una tercera parte del aumento en el valor en dólares de la deuda externa entre 1993 y 1995 se debió a movimientos entre monedas, en primer lugar la apreciación del yen. En Malasia, se reportó que la apreciación aguda del yen en 1994 aumentó el valor en dólares de la deuda externa en el 6%. En Filipinas, la apreciación del yen representó alrededor de la mitad del aumento en el valor en dólares de la deuda externa en 1995. La depreciación posterior del yen en 1996 compensó algunas de las pérdidas en que incurrieron estos países, y esto puede explicar la reducción repentina de los gastos extrapresupuestales en muchos de estos países en 1996.

Conclusiones

En los países desarrollados, la acumulación de superávits y déficit públicos ofrece un cuadro bastante preciso de cómo evoluciona la deuda pública con el tiempo. En los países en desarrollo esto no ha sido válido. En los últimos 20 años, el crecimiento real de la deuda ha sido mucho mayor que la suma acumulada de los déficit convencionales. Existe una variedad de razones de medición y metodológicas por

las cuales sucede así y por qué los países en desarrollo son más susceptibles a sufrir problemas de déficit ocultos que los países desarrollados.

Referencias

Blejer, Mario I. y Adrienne Cheasty. 1991. "The Measurement of Fiscal Deficits: Analytical and Methodological Issues." *Journal of Economic Literature* 29 (4): 1644-78.

Brixi, Hana Polackova. 1998. "Contingent Liabilities: A Threat to Fiscal Stability:" *Prem Notes Economic Policy 9*, Washington, DC: Banco Mundial.

Brixi, Hana Polackova, Hafez Ghanem y Roumeen Islam. 1999. "Fiscal Adjustment and Contingent Government Liabilities: Case Studies of the Czech Republic and Macedonia." Documento de trabajo sobre investigación de políticas 2177, Washington, DC: Banco Mundial.

Buiter, Willem H. 1985. "A Guide to Public Sector Debt and Deficits." *Economic Policy* 1 (noviembre): 13-79.

Caprio, Gerard, Jr. y Daniela Klingebiel. 1996. "Bank lnsolvencies: Cross-Country Experience." Documento inédito, Banco Mundial, Washington, DC.

Cassard, Marcel y David Folkerts-Landau. 1997. "Risk Management and Sovereign Assets and Liabilities:" Documento de trabajo 97/166 del FMI, Fondo Monetario Internacional, Washington, DC.

Daniel, James A., Jeffery M. Davis y Andrew M. Wolfe. 1997. *Fiscal Accounting of Bank Restructuring.* Documento PPAA/97/5 del FMI sobre análisis y evaluaciones de políticas, Fondo Monetario Internacional, Washington, DC.

Easterly, William. 1998. "When Is Fiscal Adjustment an Illusion?" Documento de trabajo 2109 sobre investigación de políticas, Banco Mundial, Washington, DC.

Eisner, Robert. 1984. "Which Budget Deficit? Some Issues of Measurement and Their lmplications:" *American Economic Review* 74 (2): 138-43.

Eisner, Robert y Paul J. Pieper. 1984. "A New View of the Federal Debt and Budget Deficits." *American Economic Review 74* (1): 11-29.

Kharas, Homi y Deepak Mishra. 2000a. "Fiscal Policy, Hidden Deficits, and Currency Crises." En *Economists" Forum* 1999. ed. Shantayanan Devarajan, F. Halsey Rogers, y Lyn Squire. Washington, DC: Banco Mundial.

———. 2000b. "Hidden Deficits and Contingent Liabilities." En *European Union Accession Opportunities and Risks in Central European Finances.* Washington, DC: Banco Mundial.

7
Abordar las obligaciones contingentes y el riesgo fiscal

Hana Polackova Brixi

La experiencia ha sugerido que los gobiernos pueden estar acumulando significativos pasivos en forma de obligaciones contingentes, que no se registran ni se analizan en los documentos fiscales.[1] Sólo unos pocos gobiernos tienen marcos institucionales y capacidad de controlar y manejar efectivamente las obligaciones contingentes. Relativamente pocos analistas tienen la información y las herramientas requeridas para analizar el riesgo fiscal que surge por las obligaciones contingentes. Las economías con mercados emergentes han estado entre las más propensas a acumulación de obligaciones contingentes y al riesgo fiscal relacionado con ellas por cuatro razones.

Primera, el alto costo de la transición y las reformas estructurales ha invitado a la creación de esquemas que implican obligaciones contingentes (que son o explícitas o implícitas, como se ilustra en el cuadro 7.1) para el gobierno y trasladan parte del costo al futuro.

Segunda, la privatización de funciones del Estado dirigida por la restricción fiscal y también por razones de eficiencia (por ejemplo, en pensiones e infraestructura) ha demandado apoyo contingente del gobierno –nuevamente explícito o implícito– para seducir a los intereses privados.

---

1 Las obligaciones contingentes son obligaciones inducidas por un evento discreto que puede ocurrir o no. Los estándares internacionales de reporte financiero definen una obligación contingente, como a) una posible obligación que surja de eventos pasados y cuya existencia se confirmará únicamente con la ocurrencia o no ocurrencia de uno o más eventos futuros inciertos que no están totalmente dentro del control de la empresa; o b) una obligación presente que surge de eventos pasados pero no se reconoce porque i) no es probable que se requiera un flujo de salida de recursos que incorpore beneficios económicos para liquidar la obligación; o ii) no es posible medir la cantidad de la obligación con suficiente confiabilidad (IASB, 2004). En este capítulo se hace uso de Brixi e Irwin (2004) y de Brixi (en preparación).

Cuadro 7.1 *Las obligaciones contingentes actuales y el riesgo fiscal en los nuevos estados miembros de la Unión Europea*

	Obligación directa en cualquier evento	*Obligación contingente si ocurre un evento particular*
Explícita		
Obligación del gobierno creada por una ley o contrato	Deuda soberana – Préstamos contratados y valores emitidos por el gobierno central • Chipre, Malta y Polonia (tamaño y riesgo de la cartera) • Hungría (riesgo de madurez) • República Checa (riesgo de tasa de interés) Gasto presupuestal futuro no discrecional, principalmente seguridad social y salud • República Checa, Malta y Eslovenia (pensiones y costos en salud de población en envejecimiento) • Polonia (costos en salud de población en envejecimiento) • Chipre (costo de pensiones de población en envejecimiento) Costo de transición de reformas en curso • Polonia (administración pública, servicios de salud y reformas en seguridad social) • Lituania (reformas en pensiones y servicios de salud) • Estonia, Hungría, Letonia y Eslovaquia (reforma de pensiones) Retrasos • Lituania (retrasos en reembolsos de IVA) Gastos tributarios como exenciones • Polonia (exenciones tributarias para empresas de propiedad estatal) Compromisos de gasto frente a la UE y la OTAN	Garantías estatales a préstamos de empresas • República Checa, Chipre, Malta, Polonia y Eslovenia (garantías crediticias principalmente a empresas controladas por el Estado) Garantías estatutarias sobre pasivos y otras obligaciones de varias entidades, incluso entidades financieras (bancos de propiedad estatal, fondos de pensiones, fondos de desarrollo de infraestructura, etc.) • República Checa (Czech Consolidation Agency, Ceska Inkasni, Czech Land Fund, Railway Transport Infrastructure Administration, Agriculture Guarantee y Credit Support Fund) • Hungría (State Development Bank, EXIM Bank, Export Credit Insurance Company, Pension Reserve Fund para cubrir anualidades de pensiones privadas, Deposit Insurance Fund, Credit Guarantee Fund, Rural Credit Guarantee Foundation, Office of Agricultural Market y garantías ambientales de la Privatization Agency) • Estonia, Letonia, Lituania, Polonia y Eslovaquia (Fondos de garantía/reservas y garantías relacionadas de pensiones mínimas y tasa de rendimiento relativa, garantía de depósitos, protección a inversionistas y garantías de créditos y exportaciones) Garantías estatales sobre contratos de compra de servicios • Polonia (posibles obligaciones de acuerdos de compra de energía anteriores)

(Continúa en la página siguiente)

Cuadro 7.1 *Las obligaciones contingentes actuales y el riesgo fiscal en los nuevos estados miembros de la Unión Europea (continuación)*

	Obligación directa en cualquier evento	*Obligación contingente si ocurre un evento particular*
		Otras garantías estatales emitidas a inversionistas privados y proveedores de servicios • Hungría (garantías relacionadas con la privatización de Postabank) Garantías estatales sobre deuda y otras obligaciones de gobiernos locales Programas de seguros estatales Litigios • Polonia (demandas legales contra el gobierno con respecto a protección débil de derechos de autor y pérdidas de propiedad en 1994-1962) • Lituania (demandas legales por compensación de ahorros y restitución de bienes raíces) • Eslovaquia (demandas legales por el banco CSOB y la Slovak Gas Company)
Implícita Una obligación "política" del gobierno que refleja presiones públicas y de grupos de interés	Costos futuros recurrentes de proyectos de inversión pública	Demandas por entidades del sector público para asistir en la cobertura de sus pérdidas, retrasos, mantenimientos diferidos, deuda y garantías • Polonia (obligaciones de empresas de propiedad estatal. Algunas por reestructuración de ferrocarriles y minas; obligaciones de hospitales y agencias estatales) • Hungría y Malta (obligaciones de empresas de propiedad estatal y el costo relacionado de la reestructuración) • República Checa (garantías ambientales emitidas por el Nacional Property Fund; pérdidas, retrasos y deuda de Czech Railways) Demandas de gobiernos locales para asistencia en cobertura de sus propias deudas, garantías, retrasos, cartas de seguridades y similares • Polonia (deuda de gobiernos locales y garantías relacionadas con el desarrollo regional)

(Continúa en la página siguiente)

Cuadro 7.1 *Las obligaciones contingentes actuales y el riesgo fiscal en los nuevos estados miembros de la Unión Europea (continuación)*

Obligación directa en cualquier evento	*Obligación contingente si ocurre un evento particular*
	• Lituania (retrasos en presupuestos municipales) • República Checa (operaciones de rescate relacionadas con retrasos de hospitales) Demandas de entidades financieras, tales como bancos de propiedad del Estado, fondos de seguridad social y fondos de crédito y garantías Letonia (fondos de pensiones y seguridad social) Eslovenia (Small Business Development Fund, esquemas de garantías regionales) Demandas no contractuales por inversión privada, por ejemplo, en infraestructura • Hungría (posibles demandas de concesiones de construcción de vías vehiculares, implementadas parcialmente por medio de la Road Construction Corporation del State Development Bank) • Polonia (demandas de concesiones de construcción de autopistas) Otras posibles obligaciones, tales como compromisos ambientales por daños aún desconocidos y residuos nucleares y tóxicos • Lituania (suspensión del servicio de la planta de energía nuclear Ignalina) • Chipre (costo de reunificación)

Fuente: Varias fuentes. El marco se basa en Polackova, 1998.

CSOB

IVA = Impuesto al valor agregado; UE = Unión Europea; OTAN = Organización del Tratado del Atlántico Norte.

Nota: Esta matriz presenta los riesgos fiscales de los gobiernos centrales (la autoridad fiscal y no el sector público consolidado). Los países relacionados están entre los que la fuente respectiva de riesgo ha sido significativa. Sin embargo, no todas las entradas del cuadro están actualizadas y existe una actualización en preparación.

Tercera, como lo puede atestiguar la experiencia de muchos países desarrollados y en desarrollo, la búsqueda de objetivos de déficit genera incentivos para que los gobiernos favorezcan formas de apoyo oficial por fuera del presupuesto que no requieren dinero inmediato y que, al menos por algún tiempo, ocultan el costo fiscal subyacente, al tiempo que crean obligaciones contingentes. Similarmente, cuando la búsqueda de ajuste fiscal y objetivos de déficit complica las reformas estructurales, puede elevar los riesgos fiscales a largo plazo.

Por último, el creciente papel en el desarrollo y la autonomía de los gobiernos locales puede asociarse con la elevación de las obligaciones contingentes de estos gobiernos y de su deuda. Tales obligaciones de los gobiernos locales representan a menudo una obligación contingente explícita o implícita para el gobierno nacional.

En la medida en que los mercados internos sean todavía emergentes, en el sentido de ser algo propensos al fracaso, se originarán obligaciones contingentes del gobierno por promesas explícitas y expectativas implícitas de ayuda oficial en caso de fracaso. Tales expectativas también dan lugar a riesgo moral, el que a su vez agrava el riesgo fiscal.

Las obligaciones contingentes han resultado a menudo ser muy costosas, ya sea como resultado del oportunismo fiscal para ocultar el verdadero costo fiscal de programas oficiales, o de los esfuerzos para hallar formas más eficientes de cumplir los objetivos de las políticas, o de condescendencia al riesgo moral en el comportamiento de agentes del mercado. En algún momento, las garantías se vencen, los programas de seguros estatales requieren subsidios y los bancos implicados en préstamos políticos o expuestos a riesgos excesivos, con la esperanza de rescate oficial, eventualmente solicitan dicha operación de rescate. La experiencia internacional sugiere que las obligaciones contingentes tienden a aflorar y demandan recursos públicos, en particular en tiempos de recesión económica.

Por ello deben considerarse en su totalidad las obligaciones contingentes tanto explícitas como implícitas en los marcos del análisis fiscal, la gestión fiscal y la supervisión fiscal. Se han logrado mejoras en cuanto a reporte, contabilidad, presupuesto y gestión fiscal en los países en general en años recientes, en parte gracias a las iniciativas dirigidas por entidades internacionales, como la Comisión Europea, Eurostat, el Banco Mundial, el FMI, la International Organization of Supreme Audit Institutions (Intosai) y la OCDE. Pero aún así, está lejos de ser fácil revelar, evaluar y atender las obligaciones contingentes y los riesgos fiscales asociados de los gobiernos. Todavía sucede –en particular en economías de mercados emergentes– que una serie de años de bajo déficit presupuestal y nivel de deuda, reportados por el gobierno, sugiere que ni el gobierno haya sido prudente fiscalmente ni que tendrá estabilidad fiscal en el futuro cercano.

El reto es cómo capturar de la mejor forma las obligaciones contingentes en el marco fiscal. El Banco Mundial, en conjunto con la Comisión Europea, el FMI y otras entidades, tiene ya alguna experiencia en introducir las obligaciones contingentes y el riesgo fiscal relacionado en los marcos formales del análisis fiscal (Comisión Europea y Banco Mundial, 1998, 2000; Comisión Europea, 2004). Varios países, entre ellos Canadá, Colombia, la República Checa, los Países Bajos y los Estados Unidos, han ofrecido buenos ejemplos de capturar por lo menos obligaciones contingentes seleccionadas en el marco fiscal. En este contexto, se han desarrollado y aplicado en los últimos años varios conceptos analíticos e institucionales, a saber, la matriz de riesgos fiscales, el Código FMI de Transparencia Fiscal, la contabilidad, el presupuesto y la provisión de riesgos y el enfoque de balance general a la gestión fiscal (Cassard y Folkerts-Landau, 1997; Brixi y Schick, 2002; Irwin, 2003a, IASB, 2004). Además, algunos países, como Chile, Turquía y Suecia, han intentado atender las obligaciones contingentes con ayuda de metodologías sofisticadas de evaluación de riesgos. En este capítulo se reciben las enseñanzas de esta experiencia en expansión.

Quizás el principal problema de incluir completamente las obligaciones contingentes en el marco fiscal sea la disposición de los gobiernos a exponer información pertinente. Las obligaciones contingentes pueden aparecer en muchas formas, pueden incluir a distintos ámbitos del gobierno y pueden no detectarse hasta su vencimiento. Aun entonces puede orquestarse una operación de rescate a través de una entidad financiera en lugar del gobierno. Muchas obligaciones contingentes permanecen desconocidas a menos que el gobierno por propia iniciativa las exponga. Algunas pueden no ser conocidas aun para el gobierno como un todo, a menos que el gobierno haga seguimiento a todas sus fuentes posibles de riesgo fiscal, inclusive, por ejemplo, las obligaciones contingentes de los gobiernos locales y de empresas de servicios públicos de propiedad del Estado.

Si la disposición de los gobiernos a revelar obligaciones contingentes es importante, entonces son importantes los incentivos y la ejecución de la ley. En efecto, la pregunta viene a ser ¿se recompensa o castiga a los países por la transparencia?

La experiencia de algunos países sugiere que los países pueden ser castigados cuando revelan obligaciones contingentes, más que cuando esas obligaciones contingentes llegan a su vencimiento. Tomemos un ejemplo de la República Checa: en 1997, el ministro de Finanzas voluntariamente divulgó información detallada sobre obligaciones contingentes anteriormente desconocidas que surgieron de las llamadas entidades de transformación[2] y de fondos por fuera de

2 Las entidades de transformación se habían creado como agencias por fuera del presupuesto para tomar préstamos, emitir garantías y financiar programas de apoyo

presupuesto. Entre tanto, estas entidades se han desmantelado o se ha programado su desmantelamiento y se han sometido al marco fiscal de Maastricht. Empero, desde el momento en que el ministro checo de Finanzas abrió una discusión pública sobre las obligaciones contingentes, muchas entidades internacionales, agencias de calificación de créditos soberanos y otras han estado expresando preocupaciones sobre las obligaciones contingentes en la República Checa. Su enfoque no estuvo en el hecho de que la República Checa por fin se haya determinado a controlar sus obligaciones contingentes, y en lugar de alabar los pasos formidables que ha dado hacia la transparencia y disciplina fiscal, los analistas han hecho sonar las alarmas.

Exposición a los riesgos actuales: ejemplos de los nuevos estados miembros de la UE

Esta sección ilustra, con ejemplos de los nuevos estados miembros de la Unión Europea (la República Checa, Chipre, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, Eslovaquia y Eslovenia), los tipos de exposición del gobierno al riesgo fiscal que aparecen comúnmente en las economías de mercados emergentes.

Actualmente, aparecen tres fuentes principales de obligaciones contingentes en los nuevos estados miembros de la UE. Primera, algunos países han utilizado las obligaciones contingentes para atender el costo de transición y reestructuración de los sectores financiero y de los negocios y el costo de la privatización. Por ejemplo, los fondos de privatización explícita o implícitamente garantizados por el gobierno, han emitido sus propias garantías en varios países, inclusive en la República Checa y Hungría. Éstos se relacionan principalmente con posibles obligaciones ambientales. En la mayoría de los nuevos estados miembros continúa la reestructuración económica. Por ejemplo, la reestructuración económica y la privatización en los sectores de minería y ferrocarriles de Polonia, o en los astilleros malteses, pueden generar obligaciones contingentes y riesgo fiscal para el Estado.

Segunda, más recientemente, los nuevos estados miembros han encontrado en las obligaciones contingentes un instrumento útil para facilitar el cambio en el papel del Estado. Todos los nuevos estados miembros que emprendieron exten-

---

del gobierno a bancos, empresas y otras entidades. Algunas de las entidades de transformación estuvieron cubiertas por una garantía explícita del gobierno y otras no. Brixi y Schick (2002) ofrecen un análisis breve sobre ellas.

sas reformas de pensiones –Estonia, Hungría, Letonia, Polonia y Eslovaquia– ofrecieron garantías con respecto a beneficios de pensión mínima o rendimientos mínimos de fondos de pensión como parte del paquete de reformas. Aunque tales garantías pueden haberse justificado en términos de eficiencia y equidad, generan riesgo fiscal.

Muchos de los nuevos estados miembros han estado considerando expandir el uso de asociaciones público-privadas como forma de cerrar la brecha en infraestructura. Sin embargo, las asociaciones público-privadas suelen requerir apoyo gubernamental a través de subsidios disfrazados, con mucha frecuencia en forma de garantías explícitas del gobierno o cartas de seguridades menos obligatorias emitidas por el gobierno central o local. La experiencia, hasta ahora, alrededor del mundo y en varios estados miembros nuevos (por ejemplo, en el sector vial de Hungría y en el de energía de Polonia) indica que las asociaciones público-privadas ocasionan significativas obligaciones contingentes y riesgo fiscal al gobierno. Este problema será grande principalmente si el gobierno acuerda asumir cualquier riesgo distinto al asociado directamente con sus propias políticas.

Tercera, las obligaciones contingentes pueden aparecer como parte de la participación de los gobiernos locales en la promoción del desarrollo regional y local. Para cumplir sus crecientes responsabilidades, los gobiernos locales necesitan llegar más allá de sus presupuestos… endeudándose y acumulando obligaciones contingentes. El endeudamiento de los gobiernos locales está bien capturado en las cuentas consolidadas del gobierno y la mayoría de los nuevos estados miembros han establecido estrictos sistemas de control con respecto al endeudamiento de los gobiernos locales. Sin embargo, las obligaciones contingentes asumidas por estos últimos quedan, a menudo, por fuera de las cuentas del gobierno y de los sistemas de control fiscal, exponiendo a los gobiernos locales y a la postre al gobierno central también, al riesgo fiscal.

El cuadro 7.1 ofrece una instantánea de las fuentes actuales de riesgo fiscal e ilustra las obligaciones explícitas e implícitas contingentes y directas en los nuevos estados miembros. Muchas de éstas se mencionan y algunas aún se evalúan en la Comisión Europea (2004) con base en los programas de convergencia de los países.

Aunque no están explícitamente capturadas en el European System of Integrated Accounts (ESA95), algunas obligaciones contingentes en los nuevos estados miembros han entrado al marco fiscal del gobierno bajo los criterios de Maastricht, cuando los países han expandido su definición de gobierno general. La introducción de agencias externas al presupuesto a cargo de financiación de actividades cuasifiscales dentro del gobierno general ha redefinido esencialmen-

te las obligaciones de dichas agencias, pasando de ser contingentes a ser directas para el gobierno.[3]

La República Checa y Eslovaquia han sido los líderes en este respecto, sometiendo la mayor parte de las exposiciones de riesgo de sus gobiernos, a través de agencias estatales y las garantías estatales, al marco fiscal formal. Estos dos países han evaluado la mayor parte de las garantías pendientes de sus gobiernos como riesgosas y han empezado a reportar sus valores completos como deuda del gobierno. Aunque esta acción afectó en forma negativa su déficit y deuda reportados a corto plazo, impide que la mayoría de las viejas obligaciones contingentes compliquen el ajuste fiscal en el futuro. Esto se da en contraste con la situación de otros países que tienen grandes carteras de garantías oficiales, como son Chipre, Malta y Polonia.

El ajuste fiscal y el enfoque asociado de los autores de las políticas para reducir sus déficit y deudas en el corto plazo se ha hecho conocer por hacer atractivas formas contingentes de apoyo. Por ejemplo, en infraestructura, cuando el gobierno se concentra en el control a corto plazo del déficit presupuestal y la deuda, está más dispuesto a estimular entidades financieras controladas por el Estado y entidades no estatales a financiar u operar empresas de servicios. De ahí que la participación privada en la infraestructura, más que ser resultado de un esfuerzo para mejorar la eficiencia, se asocia algunas veces con un esfuerzo para pasar de subsidios y gastos de capital explícitos (obligaciones directas del gobierno) a garantías explícitas o implícitas (obligaciones contingentes del gobierno). Muchos de los nuevos estados miembros (específicamente Chipre, la República Checa, Hungría, Malta, Polonia y Eslovaquia) se enfrentan a la necesidad de efectuar ajustes fiscales en el futuro que, tal vez con excepción de Eslovaquia, se complican con los costos fiscales que crecen en forma pronunciada, de sus poblaciones en envejecimiento. Así pueden estar tentados a aliviar las presiones presupuestales inmediatas cambiando a las formas contingentes de apoyo del gobierno.

Mantener bajo control el oportunismo fiscal será principalmente una tarea para las instituciones fiscales domésticas. Al cubrir por completo las obligaciones contingentes en su análisis y vigilancia, la Comisión Europea, el FMI y el Banco Mundial, entre otras, podrán motivar el uso correcto del apoyo contingente del gobierno y disuadir la acumulación excesiva de obligaciones contingentes.

---

3 Por separado, sin embargo, queda la cuestión de las propias garantías y otras obligaciones contingentes de las agencias.

En las siguientes dos secciones se discute el riesgo fiscal del gobierno que se genera en las asociaciones público-privadas en infraestructura y los gobiernos locales. En la última sección se abordan las entidades fiscales internas y los posibles papeles de las internacionales y de la sociedad civil, con respecto a las obligaciones contingentes.

Riesgos públicos en infraestructura privada

Muchos países desarrollados y en desarrollo buscan ir más allá de sus recursos financieros disponibles para fomentar la inversión y la prestación de servicios en los distintos sectores. Varios países en Latinoamérica, Asia y Europa central y oriental se han aproximado a los límites de su sector financiero interno y de la asistencia oficial para el desarrollo, y han explorado las opciones de traspasar partes de la infraestructura física y social a las finanzas privadas. En este capítulo sólo se consideran los aspectos públicos (fiscales) de esta experiencia, principalmente relativos al hecho de que los gobiernos están bajo presión porque muy poco apoyo público puede disuadir a los inversionistas privados y afectar de manera adversa los objetivos del gobierno de atraer inversiones al sector.

La experiencia sugiere que los ahorros fiscales en infraestructura privada se encuentran en las mejoras en la eficiencia con la que se dirigen los negocios, o en la calidad de las políticas públicas y no en la conversión de subsidios a obligaciones contingentes. Los inversionistas privados buscan con frecuencia alguna forma de apoyo financiero del gobierno, para aumentar el flujo neto de caja esperado de los proyectos, o reducir su variabilidad (esto es, reducir el riesgo). Las subvenciones anticipadas (en dinero o en especie), los subsidios continuos y créditos subsidiados incrementan el flujo de caja de los proyectos sin que necesariamente se altere el riesgo. Otras formas de apoyo fiscal reducen también la exposición al riesgo de los inversionistas o prestamistas, incluidos los préstamos subordinados a otras deudas, las garantías de ingresos mínimos, las garantías de créditos y las garantías de cambio extranjero. Estos instrumentos reductores de riesgo de apoyo contingente del gobierno son los que a su debido tiempo generan costos fiscales imprevistos.

No hay certidumbre en cuanto a si, cuándo y en qué monto aflorará el costo del apoyo contingente del gobierno a la infraestructura. La probabilidad de ocurrencia de la contingencia y la magnitud del gasto del gobierno requerido para compensar la obligación resultante son típicamente difíciles de predecir. La probabilidad y la magnitud pueden depender de algunas condiciones exógenas (tales como baja demanda de los servicios de un proyecto de infraestructura particular), incluida la ocurrencia de un evento particular (por ejemplo, un desastre

natural o el incumplimiento de un deudor). También pueden depender de algunas condiciones endógenas, tales como políticas del gobierno (por ejemplo, políticas de aranceles y de tasa de cambio) y el diseño de programas oficiales (como la distribución de riesgo bajo contratos de garantías a proveedores privados de infraestructura), y también de la calidad y la ejecución obligatoria de las regulaciones y la supervisión.

Para complicar las cosas, no siempre es claro el límite entre las obligaciones explícitas e implícitas del gobierno en infraestructura. Puesto que la provisión de servicios de infraestructura es con mucha frecuencia un tema sensible políticamente, los gobiernos se ven presionados para asegurar ciertos resultados en la prestación de servicios y de ahí que, de ser necesario, asuman costos aun cuando no estén legalmente obligados a hacerlo. En el caso extremo, los gobiernos rescatan a los proveedores de infraestructura. En muchos países alrededor del mundo se han visto grandes rescates de empresas implicadas en actividades de infraestructura, inclusive bancos controlados por el Estado y entidades financieras, gobiernos locales y corporaciones no financieras controladas por el Estado (con respecto a su deuda, retraso y otras obligaciones, como también mantenimiento diferido y reservas de necesidades de inversión para renovación de activos).

El apoyo fiscal contingente a la infraestructura se presenta con frecuencia en varias formas. El Estado puede emitir varios tipos de garantías para la participación privada en la infraestructura. También, algunas veces, otras partes del gobierno y el sector público emiten las garantías y otros compromisos y, como obligaciones no soberanas, estos compromisos constituyen obligaciones implícitas y no explícitas para el gobierno central. Los gobiernos locales y las corporaciones controladas por el Estado emiten garantías, cartas de seguridades, y otros compromisos para absorber el riesgo de crédito u otros tipos de riesgo. Aunque las implicaciones legales de tales obligaciones no soberanas pueden no ser claras, a la postre pueden crear costos fiscales para el Estado. Las obligaciones no soberanas generalmente no son controladas y con mucha frecuencia no las entienden apropiadamente sus emisores.

Aparte del problema del costo fiscal postrero, el efecto de los subsidios camuflados en el desarrollo futuro de los sectores de infraestructura puede realmente ser negativo. El apoyo fiscal camuflado que hace fácil y barata la financiación para la infraestructura puede enmascarar la necesidad de reformas estructurales en los sectores de infraestructura. Para proyectos comercialmente viables, dicho apoyo puede intimidar al sector privado y, en consecuencia, sufre la eficiencia en la provisión de infraestructura.

Los proyectos privados de infraestructura introducen nuevos costos y riesgos fiscales ocultos en tres casos principales. Primero, cuando el gobierno asu-

me riesgos de políticos relacionados con el proyecto; segundo, cuando el gobierno asume otros riesgos (no políticos); y tercero, cuando el gobierno es el comprador de los servicios bajo contrato firme de compra a largo plazo.

El riesgo político es una variación impredecible en el valor de un proyecto que resulta de la incertidumbre de las políticas del gobierno, donde políticas significa todas las reglas que el gobierno impone –en leyes, regulaciones y contratos– y todas las formas que el gobierno elige para implementar esas reglas en la práctica. La incertidumbre sobre los precios que permita el gobierno es usualmente una causa principal de riesgo político en la mayoría de los proyectos de infraestructura. Otras fuentes de riesgo político son las reglas que rigen los impuestos, la cantidad o la calidad del producto que la empresa tenga que producir y el que otras empresas puedan competir.[4]

Los gobiernos asumen riesgos políticos como forma de proteger a la empresa de riesgos a los cuales es vulnerable y que el gobierno puede controlar, pero no la empresa. Exponer a la empresa a algunos riesgos políticos aumenta en gran medida la prima de riesgo que demande la empresa y relativamente es de poco beneficio. Sin embargo, exponer el gobierno al riesgo lo estimula a mantener buenas políticas.[5] En términos generales, puede reducir los costos del proyecto.

Aun así, la asunción de riesgos políticos no tiene un costo fiscal, pues siempre hay posibilidad de que el gobierno desee modificar la política a la que se ha comprometido y tendrá que compensar a la empresa si lo hace. Por ejemplo, el gobierno puede otorgar un monopolio a una empresa de infraestructura privada y luego decidir que sería mejor la competencia.

Los riesgos no políticos son aquellos sobre los que el gobierno ejerce poca o ninguna influencia. Como ejemplos están el riesgo de incertidumbre sobre los costos de construcción, la demanda futura por los servicios de proyectos de infraestructura, el valor de una moneda local de flotación libre y si (por razones no relativas a cambios en políticas) la empresa pagará su deuda. Los gobiernos pueden asumir estos riesgos, otorgando garantías a la empresa sobre costos de construcción, ingresos, tasa de cambio y pago de la deuda, respectivamente.

---

4 En la mayoría de los proyectos privados de infraestructura en los países en desarrollo, los gobiernos asumen por lo menos algunos riesgos políticos. El mecanismo es usualmente un contrato con la empresa que le otorga a ésta ciertos derechos (y también obligaciones). Por ejemplo, el contrato puede otorgarle a la empresa el derecho de cobrar tarifas o precios determinados según una fórmula y si el gobierno posteriormente impide a la empresa cobrar el precio permitido en el contrato, el gobierno, todo lo demás permaneciendo igual, tendrá que compensar a la empresa.

5 Más precisamente, estimula al gobierno a mantener las políticas ofrecidas al inversionista, a menos que los beneficios de cambiar la política excedan los costos que el cambio le imponga al inversionista.

Proteger a la empresa de riesgos no políticos reduce el precio que la empresa deba cobrar para estar dispuesta a emprender el proyecto. Garantías como las recién mencionadas reducen la exposición al riesgo del inversionista y disminuyen los rendimientos esperados que éste demanda. También permiten a la empresa tomar en préstamo mayores cantidades o a menores tasas de interés. Pero asumir riesgos no políticos tiene un costo para el gobierno y, en contraste con el riesgo político, es probable que su costo sea tan alto para el gobierno como lo es para la empresa.

En este contexto, la pregunta clave es si la asunción de riesgo realmente atiende una falla de mercado significativa sin crear un problema mayor que el que resuelve. El hecho de que los costos no sean transparentes agrava la severidad de los problemas potenciales y también hace surgir esta pregunta: ¿Se da el apoyo por tratarse de una respuesta bien dirigida a una falla del mercado, o a causa precisamente de su no transparencia?

Bajo la presión de no suministrar subsidios en dinero o préstamos, algunas veces los gobiernos hacen contratos de adquisición a largo plazo firmados por las empresas de servicios y algunas veces garantizados por el Estado, lo que constituye una forma de préstamo camuflado. Bajo tales contratos, el gobierno acuerda por anticipado adquirir un producto dado de un proyecto privado de infraestructura a un precio acordado. Podría acordar, por ejemplo, hacer pagos de "capacidad" fija a un productor independiente de energía cada mes durante 20 años mientras la empresa sea capaz de producir energía, siendo igual la suma de los pagos descontados al costo de construir y mantener la planta. Negocios similares se realizan en el sector de agua potable, en el cual los gobiernos algunas veces solicitan a una empresa construir una planta de tratamiento de agua o de aguas residuales, acordando por anticipado adquirir el producto con base en contrato firme de compra.

Estas obligaciones pueden analizarse como un acuerdo del gobierno de asumir riesgos políticos y no políticos en el proyecto. En contraste con el caso típico en el cual el gobierno simplemente acuerda asumir ciertos riesgos del proyecto, es probable que el costo (bruto) de la obligación del gobierno sea aproximadamente igual al costo total del proyecto. Aunque los proyectos se describen usualmente como privados, en sustancia, son semejantes a proyectos públicos en los que el gobierno contrata la construcción y operación con una sola empresa.

Con mucha frecuencia los gobiernos no realizan tales acuerdos en forma directa, sino que más bien las empresas de servicios de electricidad o agua que el gobierno posee firman los contratos, a menudo con garantía por parte del gobierno de que la empresa cumplirá sus obligaciones de adquisición. Al estimar el costo total de la obligaciones en las que se ha incurrido en esta forma, el gobier-

no puede elegir "cuidar de que todo esté ordenado" en la distinción legal entre el gobierno y la empresa pública de servicios y consolidar esta última en sus cuentas, al menos para propósitos analíticos, si no en sus estados financieros. En este caso, el gobierno puede tratar las obligaciones de adquisición de la empresa de servicios como un pasivo del gobierno y no contabilizar por separado el costo de la garantía. Alternativamente, puede elegir no consolidar la empresa de servicios y considerar que su propia obligación es sólo la garantía de la adquisición.

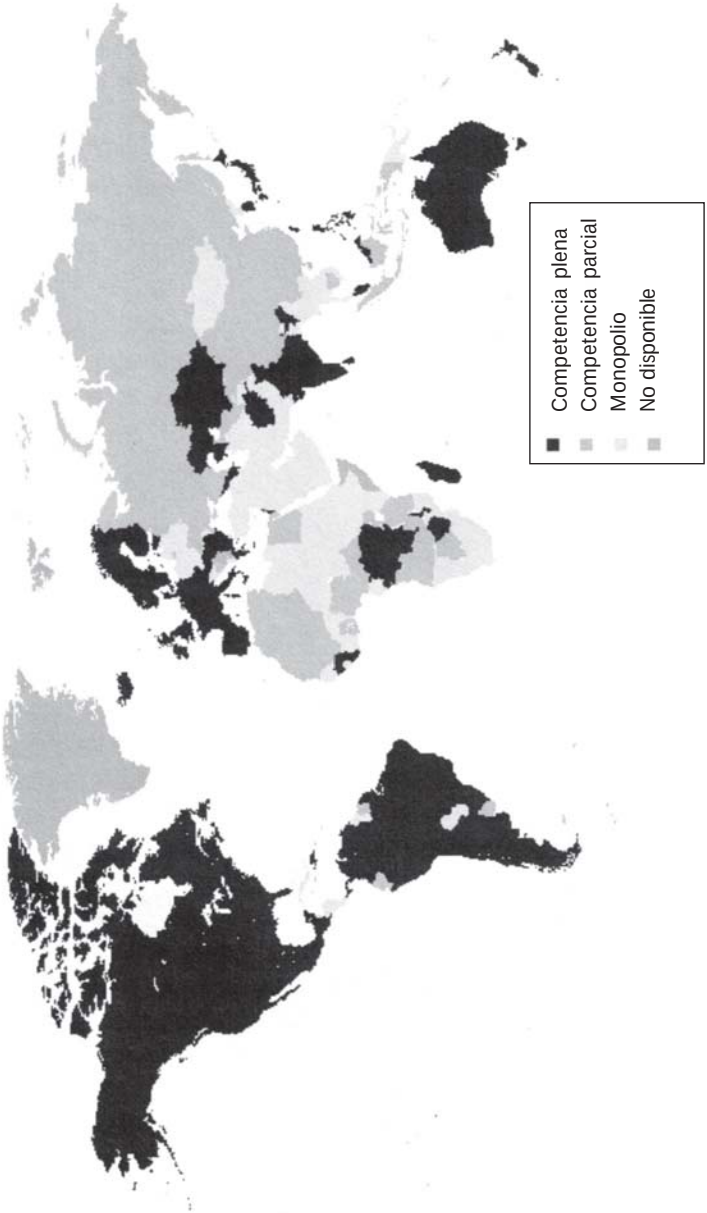
Ya sea directamente o a través de una empresa pública de servicios, el gobierno puede exponerse a significativos riesgos fiscales: a) firmando un contrato con una empresa de infraestructura otorgándole el derecho de cobrar ciertos precios; b) cubriendo los riesgos relacionados con el costo de construcción, la tasa de cambio o los ingresos futuros de la empresa y el pago de la deuda; y c) firmando contratos de adquisición a largo plazo.

Las presiones para que los gobiernos contraigan obligaciones fiscales en industrias de infraestructura se ven afectadas por sus políticas con respecto a la competencia y propiedad en estas industrias. La conservación de monopolios de propiedad del Estado en industrias de infraestructura dificulta o hace imposible que los gobiernos eviten ofrecer apoyo fiscal para infraestructura. El progreso en la competencia y la propiedad puede facilitar el progreso en el lado fiscal. Al mismo tiempo, cambios en la política fiscal con respecto a la infraestructura facilitan el progreso en la competencia y la privatización. Aunque en otras industrias también se tienen problemas, son más extremos en la industria eléctrica. (El gráfico 7.1 ilustra el grado de competencia en las telecomunicaciones según el país).

Al buscar reducciones en el costo fiscal de la infraestructura, la última opción debería ser ofrecer apoyo contingente y el gobierno debe explorar en primer lugar opciones no fiscales, tales como el mejoramiento en las políticas sobre la propiedad, la competencia y la regulación en la infraestructura y mejorar el clima de inversiones para todas las empresas en las localidades pertinentes y en el conjunto de la industria. El gobierno debe también explorar la opción de no ofrecer apoyo fiscal, o al menos no apoyo fiscal específico a servicios de infraestructura. Por último, debe ponderarse la transparencia y la simplicidad de ofrecer un subsidio en dinero explícito a la empresa de infraestructura o a sus clientes, o capital en forma de acciones o deuda, contra la no transparencia y los riesgos fiscales del apoyo contingente del gobierno.[6]

6 Dar a la empresa de infraestructura o a sus clientes un subsidio en dinero explícito es quizás el tipo más simple de apoyo. La práctica se ha generalizado en América Latina, donde muchos gobiernos han otorgado concesiones al oferente que solicita el subsidio en dinero más bajo, o han ofrecido subsidios en cupones a usuarios seleccionados.

Gráfico 7.1 *El riesgo de la poca competencia: telecomunicaciones*



Fuente: Unión Internacional de Telecomunicaciones y personal del Banco Mundial.

Riesgos de los gobiernos locales

La experiencia creciente indica que el gobierno central y las finanzas públicas del país contraen riesgo cuando los gobiernos locales se exponen a riesgo fiscal excesivo. El riesgo fiscal local puede definirse como una fuente de estrés financiero que puede encontrar un gobierno local en el futuro. En forma parecida a los gobiernos centrales, los gobiernos locales pueden acumular obligaciones directas y contingentes. La matriz de riesgos fiscales del cuadro 7.2 presenta una lista de ejemplos pertinentes a los gobiernos locales.

La matriz de protección fiscal (cuadro 7.3) complementa la de riesgos fiscales para ilustrar las distintas fuentes financieras que pueden utilizarse para cubrir obligaciones de los gobiernos locales. Las fuentes de seguridad financiera de estos gobiernos pueden dividirse también en obligaciones directas y contingentes, explícitas o implícitas. Las fuentes explícitas directas reflejan el poder legal del gobierno local de obtener ingresos de sus activos existentes y tangibles. Las fuentes implícitas directas se basan también en los activos existentes, pero no están bajo el control directo del gobierno local y así pueden compensar riesgos fiscales sólo hasta un grado limitado. Las fuentes explícitas contingentes se relacionan con el poder legal del gobierno local de obtener dinero en el futuro de fuentes distintas a sus propios activos. Finalmente, las fuentes implícitas contingentes no están disponibles para el gobierno local hasta que ocurra una situación particular y, aun entonces, requieren que el gobierno local dé buenas razones especiales para su utilización.

Las dos matrices resumen el alcance del análisis y la gestión fiscal para el gobierno local. De hecho, representan un balance general extendido del gobierno local. Comparado con el balance general estándar, este balance extendido ofrece información invaluable sobre ítems implícitos contingentes y directos que pueden afectar el valor futuro neto del gobierno local.

Aunque no siempre es posible medir todos los ítems en el balance general extendido, el enfoque constituye una forma útil de considerar las acciones del gobierno local que implican progreso o retroceso en la estabilidad fiscal a largo plazo del gobierno local. El análisis de esta noción general de estabilidad fiscal requiere que se hagan muchos supuestos para calcular conceptos tales como deuda de pensión implícita local y el valor de la tierra local. Esta clase de análisis ilustra cómo evolucionarían las finanzas a largo plazo del gobierno local si se cumplen ciertos supuestos.

En la mayor parte de los países, los gobiernos locales están asumiendo cada vez más un papel en la prestación de los servicios públicos y en la promoción del desarrollo. Respecto a este papel, deben asumir riesgos con mayor frecuencia.

Cuadro 7.2 *Matriz de riesgos fiscales. Exposiciones de los gobiernos locales*

Fuentes de riesgo	*Obligación directa en cualquier evento*	*Obligación contingente sólo si ocurre un evento particular*
Explícita		
Obligación del gobierno reconocida por una ley o contrato	• Deuda del gobierno local (préstamos contraídos y valores emitidos por el gobierno local) • Retrasos en pagos de salarios y beneficios (si son responsabilidad legal del gobierno local) • Gastos presupuestales no discrecionales • Gastos legalmente obligatorios a largo plazo (salarios y pensiones del servicio civil)	• Garantías del gobierno local por deudas y otras obligaciones de entidades del sector público • Garantías del gobierno local por deudas y otras obligaciones de entidades que no son del sector público • Garantías del gobierno local para inversiones privadas (infraestructura) • Seguros del gobierno local (seguro para cosechas)
Implícita		
Obligación moral del gobierno que refleja presiones públicas y de grupos de intereses	• Capital remanente y costos recurrentes futuros de proyectos de inversión pública • Costo de los beneficios futuros bajo esquemas de seguridad social local • Gastos futuros en salud pública y control de enfermedades y en bienes y servicios que se espera que el gobierno local preste	• Demandas relacionadas con cartas de seguridades del gobierno local • Demandas por quiebra de entidades financieras • Demandas de varias entidades para asistencia en sus deudas no garantizadas y sus propias garantías, retrasos, cartas de seguridades y otras posibles obligaciones • Demandas relacionadas con reestructuración y privatización de empresas • Demandas de beneficiarios de fondos de pensiones locales en quiebra, fondos de empleo o de seguridad social que sobrepasan los límites garantizados • Demandas relacionadas con la gestión de crisis locales (salud pública, medio ambiente, ayuda para desastres, etcétera)

Fuente: El autor, con base en un marco presentado en Polackova, 1998.
Nota: Esta matriz presenta los riesgos fiscales desde la perspectiva del gobierno local (provincial, del condado, población y otros locales).

Cuadro 7.3 *Matriz de protección fiscal. Fuentes de seguridad financiera de los gobiernos locales*

Fuentes de seguridad financiera	*Directa basada en activos existentes*	*Contingente dependiente de eventos futuros*
Explícita		
Fuentes bajo el control directo (legalmente) del gobierno local	• Activos poseídos por el gobierno local disponibles para posible venta o arrendamiento (empresas, terrenos u otros recursos públicos locales propios)	• Rentas tributarias locales menos gastos tributarios • Ingresos de transferencias del gobierno central • Recuperación de préstamos efectuados por el gobierno local (*on-lending*)
Implícita		
Fuentes bajo el control indirecto (sin términos legales) del gobierno local	• Fondos locales existentes, distintos a los que están bajo control directo del gobierno local (fondos de pensiones y de salud posiblemente locales)	• Beneficios futuros de empresas y agencias bajo algún control del gobierno local • Líneas de crédito contingente y compromisos financieros de acreedores oficiales del gobierno local

Fuente: El autor, con base en un marco presentado en Brixi y Schick (2002).
Nota: Esta matriz presenta las fuentes de seguridad fiscal desde la perspectiva del gobierno local (provincial, del condado, población y otros locales).

Para financiar las inversiones, los gobiernos locales pueden requerir endeudarse, y en algunos casos puede también justificarse el apoyo del gobierno local en forma de obligaciones contingentes. Por ejemplo, con respecto a empresas locales en proceso de privatización, puede ser aceptable que el gobierno local proteja a los nuevos dueños de la empresa contra obligaciones ambientales contraídas antes del momento de la privatización, pero descubiertas sólo después de ese tiempo.

Sin embargo, comparada con el gobierno central, la disciplina fiscal en el ámbito local se ve socavada por la percepción de que el gobierno central a la postre rescatará a los gobiernos locales si se tornan insolventes.[7] Esta percepción influye en el comportamiento tanto de los funcionarios del gobierno local (que pueden tender a endeudarse en exceso, emitir demasiadas garantías y cartas de seguridades, establecer y ofrecer respaldo a programas extensos de seguros locales y asumir riesgos financieros mediante actividades comerciales), y de

7 En Rodden, Eskeland y Litvack (2003) se ofrece un conjunto de ejemplos de países que describe los temas relacionados con las restricciones blandas al presupuesto de los gobiernos locales.

los acreedores (que pueden exponerse a un excesivo riesgo crediticio relativo a los gobiernos locales, sea prestándole a éstos o reconociendo garantías, cartas de seguridades y respaldo percibido de ellos).

Los autores de las políticas locales tienden también a aumentar las obligaciones contingentes del gobierno, a fin de evitar ajustes difíciles y reformas estructurales dolorosas en sus localidades y escapar a la disciplina fiscal y mecanismos de control (tales como objetivos de déficit fiscal y límites de endeudamiento). En este proceso, obtener fondos por medio de corporaciones controladas por el gobierno local sustituye el endeudamiento directo del gobierno. Las garantías de crédito emitidas por varias entidades bajo el control del gobierno local reemplazan a los subsidios presupuestales locales. Contratos firmes de compra reemplazan la inversión de recursos públicos, la liberación de precios, y la reestructuración de los sectores de energía, agua potable y otros sectores vitales. Cartas de seguridades firmadas por funcionarios de gobiernos locales permiten a las empresas y bancos insolventes tener acceso a nuevos créditos y evitar las quiebras.

Las consecuencias pueden ser muy costosas. Estos mecanismos funcionan por un período de tiempo limitado, que es mayor en tiempos de prosperidad económica y crecimiento. Pero, a la postre, el apoyo por fuera del presupuesto afecta el presupuesto del gobierno local y puede hacerlo hasta un grado que requiera la intervención financiera del gobierno central. En la siguiente sección se aborda este problema, como también el problema de otras obligaciones contingentes, desde el ángulo de las instituciones fiscales domésticas y la sociedad civil.

Implicaciones para la gestión fiscal

En esta sección se discuten las instituciones fiscales domésticas y el posible papel de la sociedad civil con respecto a las obligaciones contingentes. Se sugieren medidas para promover los incentivos y capacidades apropiados para tratar con las obligaciones contingentes.

Promover la conciencia del riesgo

Una discusión abierta de los riesgos y de las posibles exposiciones del gobierno al riesgo mejora el entendimiento del gobierno y del manejo de las obligaciones contingentes. Similarmente, en el ámbito de los gobiernos locales, introducir una discusión abierta y un reconocimiento de los riesgos y de sus fuentes, tipos y posibles implicaciones fiscales puede ofrecer beneficios significativos en términos del acierto de las políticas de los gobiernos locales y de su

desempeño fiscal general. Muchos países han estado intentando recopilar, analizar y discutir información sobre la exposición al riesgo que surge con las garantías estatales, pero pocos han iniciado una discusión sobre la cartera completa de las obligaciones contingentes y el riesgo fiscal.

La sociedad civil, junto con las entidades internacionales, agencias de calificación de créditos soberanos y otras entidades, podrían estimular todavía más el análisis y las discusiones sobre el riesgo fiscal con funcionarios oficiales que vayan más allá de las declaraciones oficiales del gobierno. Puede ser valioso desarrollar una investigación sobre la exposición al riesgo de los gobiernos locales, los riesgos en los sectores de infraestructura y la exposición al riesgo de empresas controladas por el Estado y estratégicamente importantes, en especial los proveedores principales de servicios vitales y varias entidades financieras propensas al riesgo, tales como los fondos de crédito y de garantías. Dicha investigación puede promover la comprensión del gobierno de sus obligaciones contingentes y el riesgo fiscal relacionado con ellas.

Premiar la divulgación, castigar la no transparencia y el exceso

Con la divulgación se benefician el escrutinio, la disciplina fiscal y la disputabilidad de los recursos. La información divulgada invita al escrutinio de la gente de fuera del gobierno y del gobierno mismo. Cuando las reglas de divulgación tienen amplia cobertura, habilitan al gobierno en sus distintos ámbitos para mejorar su control de los gobiernos subnacionales y unidades del sector público y expanden la proporción de actividades del gobierno abierta al escrutinio público. Es probable que el escrutinio genere presión para que los gobiernos locales apliquen mayor disciplina y se les aplique a ellos también.

Los estándares modernos de información financiera exigen la divulgación de los compromisos, obligaciones contingentes y ciertas otras fuentes de riesgo financiero. De modo que adoptar un estándar automáticamente crea un requisito para divulgar información sobre endeudamiento y subsidios ocultos. También crea automáticamente un mecanismo para poner en vigor la divulgación, pues el auditor del gobierno tiene que expresar una opinión sobre la exactitud de lo divulgado.

La debilidad en los estándares existentes de información financiera y el progreso lento no deben restringir la divulgación. Las mejoras en los estándares que rigen la información financiera y la contabilidad del gobierno pueden ofrecer muchos beneficios, inclusive mejoras en la divulgación, pero la mejora de estos estándares no debe impedir la promoción de la divulgación. Por ejemplo, las declaraciones de riesgo pueden complementar cualquier estado o informe financiero.

En el ámbito del gobierno central, Australia, Canadá, la República Checa, los Países Bajos, Nueva Zelanda, el Reino Unido y los Estados Unidos ofrecen a consideración algunas buenas prácticas. En estos países, el gobierno publica una lista de las fuentes de sus exposiciones al riesgo con declaraciones sobre la naturaleza, las sensibilidades y posibles implicaciones financieras y de asignación, de los riesgos. La declaración proporciona un estimado del posible costo fiscal futuro asociado con cada renglón de la lista. Dicha información viene algunas veces en una declaración separada de obligaciones contingentes, una declaración de compromisos (inclusive adquisiciones a largo plazo o contratos de subsidios), o un informe analítico sobre el riesgo fiscal distribuido, como uno de los documentos del presupuesto.

En proyectos de infraestructura y otros proyectos auspiciados por el gobierno, merecen atención el apoyo contingente del gobierno explícito e implícito asociado con el riesgo no político. Con respecto a esto, tanto las prácticas del país, como la supervisión de la política fiscal, deben ir más allá de la regulación existente.[8]

Las declaraciones de riesgo del gobierno local pueden complementar sus informes existentes que se divulgan o someten a un ámbito superior de gobierno. Estas declaraciones pueden tratar sobre las garantías oficiales, cartas de seguridades y otras obligaciones contingentes explícitas, los compromisos del gobierno local, los límites de responsabilidad del gobierno local relativa a sus obligaciones contingentes implícitas y actividades de empresas financieras y no financieras controladas por el gobierno local. Entre los gobiernos locales, el estado de Victoria de Australia, la provincia de Ontario de Canadá, el estado de Tripura de la India e Inglaterra y Gales, del Reino Unido, ofrecen aspectos de buenas prácticas.

Existen varios prerrequisitos para la divulgación, como también para el conocimiento adecuado del riesgo, tanto en el gobierno central como en el local, entre los que están una base de datos de las obligaciones directas y contingentes del respectivo gobierno, para contar con una base para el análisis; capacidad institucional adecuada, inclusive capacidad para reunir y analizar información pertinente y evaluar exposiciones al riesgo; y para divulgación interna, un mecanismo adecuado de observancia forzosa que incluya un entorno político y legal

8 Con respecto a las asociaciones público-privadas, Eurostat (2004) recomienda que los activos y pasivos asociados de una asociación público-privada deben clasificarse como no pertenecientes al gobierno y, por tanto, mantenerse fuera del balance general del gobierno, solamente si a) el socio privado asume el riesgo de la construcción y b) el socio privado asume el riesgo de la disponibilidad o el de demanda. Si el riesgo de construcción lo asume el gobierno, o si el socio privado asume solamente el riesgo de construcción, los activos y pasivos se consideran del gobierno.

de apoyo (por ejemplo, con respecto a que el gobierno local informe sobre obligaciones directas y contingentes al gobierno central), para asegurar el cumplimiento. Para la divulgación pública, los gobiernos locales pueden acordar (o el gobierno central emitir reglas para eso) el formato en el cual divulgar públicamente la información. Las agencias locales de origen popular, inversionistas y presión pública local pueden ser efectivas en el control del desempeño del gobierno local, incluso la exposición al riesgo y la divulgación.

Además de divulgar su propia exposición al riesgo, el gobierno central y el local deben promover la divulgación en el sector público y la economía en general. Nuevamente, estos esfuerzos deben relacionarse con el estado y progreso de los estándares de información financiera en el sector público y en el mercado interno, pero no restringirse a ellos.

La contribución más vital que las organizaciones internacionales y otras organizaciones influyentes pueden hacer para promover la divulgación en los países es premiarla. Por ejemplo, los países que voluntariamente expongan la escala completa de sus obligaciones contingentes y riesgos fiscales deberían, ante todo, exaltarse públicamente. En tales casos, debe ponderarse el valor positivo de la transparencia cuidadosamente contra el negativo de los riesgos revelados. Esto significa que quizás un país merezca una "calificación alta" por sus esfuerzos en transparencia y no una "calificación baja" por los riesgos adicionales que hayan sido revelados. Además, las organizaciones internacionales pueden ser instrumentales en arreglar asistencia adicional en la construcción de capacidades de divulgación para los países, para la divulgación, según se discutió antes.

Las organizaciones internacionales y otras, dentro de sus áreas de influencia, deben también castigar la no transparencia y la asunción excesiva de riesgos. Por ejemplo, puede castigarse a los países si afloraron obligaciones contingentes explícitas que no habían sido admitidas anteriormente por el gobierno a causa de su vencimiento, o si se realizaron obligaciones contingentes implícitas que se sabía existían, pero no eran admitidas por el gobierno. Un castigo en la forma de declaración pública de desaire sería de fácil implementación. Otra opción, más difícil, pero más efectiva, sería que organizaciones internacionales, tales como la Comisión Europea, el FMI y el Banco Mundial, exijan que el gobierno conforme un fondo de obligaciones contingentes (los temas asociados con los fondos de obligaciones contingentes se discuten adelante). Esto sería de importancia particular para países expuestos a excesivos riesgos fiscales y con altos niveles de deuda del gobierno, acceso limitado a empréstitos y capacidad limitada de recorte de gastos bajo el presupuesto oficial. En forma alternativa, las organizaciones internacionales podrían exigir a los países expuestos a excesivos riesgos

fiscales mantener una deuda baja para crear un colchón de seguridad para la realización futura de obligaciones contingentes. Con respecto a esto, las organizaciones internacionales podrían buscar fijar reglas sobre exposición de riesgos al gobierno y establecer un conjunto de indicadores de advertencia de riesgo fiscal.

Mejorar la contabilidad y el presupuesto

Las reglas contables y de presupuesto tienen influencia en la asignación de los recursos, ya que afectan la oportunidad y reconocimiento de las transacciones, y ofrecen oportunidades e incentivos para pasar costos y riesgos de un período a otro y de una parte del gobierno (o del sector público) a otra. El presupuesto de flujo de caja, que se implementa en la mayoría de los países, hace que las garantías, los contratos firmes de compra y adquisición de servicios de infraestructura a proveedores privados parezcan más atractivos que los subsidios en dinero y los proyectos de financiación pública. Trata los subsidios y proyectos con financiación pública como gastos pero no reconoce las obligaciones contingentes sino hasta su vencimiento, y entonces el gobierno ya no tiene alternativa sino cumplir sus compromisos. Así, los proyectos de financiación pública y los subsidios parecen costosos y las formas de apoyo contingente baratas y, para empeorar las cosas, en la contabilidad y el presupuesto con base en flujos de caja cualquier ingreso obtenido por tarifas sobre garantías se registra como ingreso corriente, dando a entender que el gobierno se beneficia por asumir esos riesgos, con independencia de su costo.

Los sistemas contables y de presupuestos basados en la causación (o el devengo) requieren que muchos costos no monetarios se incluyan en ellos y así hacerse visibles desde que el gobierno decida contraerlos. En cuanto a las obligaciones contingentes, el presupuesto y la información financiera basados en la causación pueden ayudar a revelarlas a los autores de las políticas y confrontarlos con los costos de las garantías y los contratos de adquisiciones a largo plazo. Según se discutió en la sección sobre divulgación, las normas basadas en la causación pueden requerir la divulgación de información sobre obligaciones contingentes creadas por garantías y compromisos adquiridos por contratos de adquisiciones a largo plazo. Sin embargo, la realidad de los costos que reflejen los presupuestos e informes financieros basados en la causación dependerá de los estándares particulares que se apliquen y cómo se hagan cumplir.

Las normas basadas en causación son útiles pero no son suficientes ni necesarias para resolver todos los problemas. Los estándares contables basados en causación no ocasionan la revelación de todos los costos y obligaciones y no requieren necesariamente que se incluyan los costos de las garantías en los cál-

culos del déficit presupuestal, ni que las obligaciones creadas por acuerdos de adquisiciones a largo plazo se reconozcan al lado de los pasivos ordinarios en el balance general. Los estándares internacionales principales parecen estar mejorando: Por ejemplo, The International Financial Reporting Standards, los International Public Sector Accounting Standards (que modifican los primeros para el uso del gobierno) y los Generally Accepted Accounting Principles en los Estados Unidos, parecen converger hacia una contabilidad más precisa de tales instrumentos. De acuerdo con cada uno de estos tres conjuntos de normas, muchas garantías se reconocerían a su valor real y el valor de la mayoría de las demás al menos se presentaría en los estados financieros. Sin embargo, probablemente pasará algún tiempo antes de que las normas exijan un enfoque que sea completamente satisfactorio (Irwin, 2003b).[9] Además, aunque la adopción de estándares de causación ayude en el tratamiento de los problemas, éstos pueden atenderse también sin adoptar dichos estándares.

En el presupuesto del gobierno, los enfoques contemporáneos reflejan dos principios importantes para presupuestar el riesgo fiscal (Brixi y Schick, 2002):

1. Aplicar un techo conjunto al costo del apoyo presupuestal y de fuera del presupuesto a cada sector en un año fiscal. El apoyo por fuera de presupuesto se considera una forma de subsidio y está así sujeto al mismo escrutinio y límites que cualquier programa de gastos. El tamaño del subsidio oculto se calcula como el valor presente del costo fiscal futuro esperado.
2. Reflejar inmediatamente en el presupuesto el costo fiscal probable completo del apoyo contingente cuando se apruebe un esquema de apoyo contingente.

Otra opción, posiblemente complementaria, es crear un fondo de obligaciones contingentes. Algunos gobiernos han creado un fondo especial (una nueva cuenta bancaria, en otras palabras) utilizado para hacer frente a las exigencias de garantías y otras obligaciones. Cuando se emiten las garantías, puede requerirse al ministerio del sector que transfiera al fondo una cantidad igual al valor estimado de la garantía. En Canadá y los Países Bajos, que siguen los dos principios anteriores y también utilizan un fondo especial, el Ministerio de Finanzas calcula el desembolso anual esperado por obligaciones contingentes contraídas en representación de los programas de cada ministerio de línea. El Ministerio de Finanzas deduce entonces estos desembolsos esperados de la asigna-

9 En adición, existen varias reglas que pueden ser útiles con respecto a la exposición del gobierno a los riesgos. Por ejemplo, de acuerdo con el FMI (2004), las empresas públicas no financieras no administradas en forma comercial deben incluirse en las estadísticas fiscales.

ción presupuestal anual para el ministerio pertinente. En Colombia, se han intentado también acuerdos semejantes, inclusive mecanismos para el reembolso al ministerio de línea por tales provisiones si no ocurre el desembolso *ex post* por la obligación contingente.

Estos principios tienen varias implicaciones importantes para el desempeño fiscal del gobierno. El presupuesto de riesgos puede o no afectar los estimados basados en dinero del déficit fiscal del gobierno. Depende de si el efecto sobre el déficit se registra cuando se transfiere el dinero del presupuesto a un fondo de contingencias (entonces no se registra ningún efecto cuando se hace efectiva la garantía y se paga por el fondo de contingencias), o solamente cuando se desembolsan los pagos reales en dinero de la cuenta del programa. Pero el presupuesto del riesgo hace que los autores de las políticas sean más neutrales con respecto al sistema de caja, esto es, neutrales entre formas alternativas de ofrecer apoyo oficial en términos de medición del déficit, techos en el presupuesto, o perspectiva fiscal a mediano plazo. Y lo que es más importante, quizás, el presupuesto de riesgos promueva la conciencia de éste en los autores de las políticas.

La experiencia sugiere que los beneficios de un mayor escrutinio, la neutralidad con respecto al sistema de caja y la conciencia de riesgo pueden lograrse con o sin una transición integral de los sistemas contables y de presupuestos al sistema de causación. Entre los países que han combinado con éxito la información de obligaciones contingentes (y una mayor divulgación de los riesgos) con la contabilidad por el sistema de caja, están la República Checa y Sudáfrica, y entre los que presupuestan el riesgo con un sistema presupuestal de caja, están Canadá, Colombia, los Países Bajos y los Estados Unidos. En forma similar, puede introducirse el riesgo en el marco presupuestal del gobierno a mediano plazo. Fijar el presupuesto oficial y las exposiciones al riesgo en el contexto de un marco presupuestal a mediano plazo anunciado públicamente más tarde, hace que cualquier desviación del análisis de riesgo original sea evidente. En muchos países, esto ya ha fortalecido la responsabilidad de los autores de las políticas y la calidad de la política fiscal, entre ellos Australia (incluida Nueva Gales del Sur en el ámbito local), Canadá (incluidos Columbia Británica y Ontario en el ámbito local), Hungría y Sudáfrica.

Es probable que la inclusión de obligaciones contingentes en las áreas de interés de las organizaciones internacionales y los inversionistas estimule más reformas en la contabilidad y el presupuesto. Las organizaciones internacionales podrían ayudar también a ampliar el alcance del proceso del presupuesto anual y a que incluya las cuestiones principales relativas a las exposiciones a riesgos del gobierno, de manera que el proceso ofrezca una plataforma efectiva para una discusión abierta de elecciones de políticas.

Formar capacidad de gestión de riesgo fiscal

La experiencia de los gobiernos que tratan de administrar activamente sus exposiciones al riesgo muestra que la gestión del riesgo fiscal es muy exigente. Para los gobiernos la gestión del riesgo requiere: a) información adecuada y, por tanto, una base de datos completa de todas las exposiciones principales al riesgo, capacidad de recopilar información pertinente y oportunidad para la discusión abierta; b) capacidad de comprensión, a la que puede contribuir un marco analítico útil, y c) incentivos para actuar en forma correcta, apoyados con la divulgación y con reglas adecuadas de contabilidad y presupuesto, como ya se discutió.

Los incentivos apropiados para tratar con el riesgo del gobierno local se apoyan en estructuras contables apropiadas. Los autores de las políticas deben responsabilizarse por lo adecuado de sus análisis de riesgo, supuestos y decisiones que impliquen riesgos fiscales y por manejar la exposición general del gobierno al riesgo. Por tanto, el papel de la entidad principal de auditoría (y las oficinas locales de auditoría) es auditar todos los aspectos del análisis del riesgo del gobierno y la gestión del riesgo.

La práctica ha demostrado la importancia de tres características adicionales de la gestión del riesgo, a saber: una estrategia clara de gestión del riesgo (que especifique hasta qué punto está preparado el gobierno para asumir el riesgo fiscal), una autoridad centralizada encargada de la asunción del riesgo (posiblemente en la oficina del presupuesto del Ministerio de Finanzas) y un control del riesgo separado de la asunción del mismo (posiblemente la oficina de gestión de la deuda y la entidad principal de auditoría podrían ser las responsables del control del riesgo, interna y externamente, cada una). La división de responsabilidades y funciones en la gestión del riesgo y los acuerdos de información subyacentes deben ser muy claros para ofrecer una base de estructuras de responsabilidad adecuadas.

Para que el control del riesgo fiscal sea efectivo, debe ser integral. Específicamente, debe cubrir todo el rango de canales por los cuales generan riesgos fiscales tanto el gobierno central como los gobiernos locales, incluidas las cartas de seguridades, fondos de crédito y garantías, corporaciones de desarrollo, empresas controladas por los gobiernos locales, etcétera.

Entre las agencias y departamentos del gobierno, la oficina de administración de la deuda es con mucha frecuencia la más preparada para analizar y gestionar las exposiciones al riesgo del gobierno. Específicamente, la oficina de administración de la deuda es, a menudo, la mejor equipada para recopilar y analizar información sobre las obligaciones contingentes del gobierno, evaluar su exposición al riesgo y las posibles implicaciones futuras de las obligaciones contingentes en la deuda oficial, reflexionar sobre el análisis de las obligaciones contin-

gentes en la estrategia de endeudamiento y administración de la deuda, y asesorar al gobierno en cuanto al posible costo fiscal futuro de los programas propuestos recientemente, y sobre cómo estructurarlos, a fin de reducir la exposición del gobierno al riesgo. Es probable que las agencias de administración de la deuda se encuentren también en buena posición de entender cuál es la deuda por fuera del balance general en forma de acuerdos de adquisiciones a largo plazo. En varios países, se ha encargado a las oficinas de administración de la deuda el análisis del riesgo y de su gestión, notablemente en Suecia.

Adoptar medidas para reducir la exposición del gobierno al riesgo

La reducción de la exposición del gobierno al riesgo implica tres tareas complementarias: incluir al sector privado, transferir el riesgo a partes mejor capacitadas para asumirlo y administrar cualquier riesgo residual que no pueda reducirse o transferirse.

Incluir al sector privado implica principalmente reducir el riesgo en la fuente y desarrollar los mercados financieros. A la postre, la reducción del riesgo con la participación del sector privado es la estrategia más deseable a largo plazo. No sólo reduce la exposición del gobierno a riesgos fiscales, sino también la vulnerabilidad de la economía a las sacudidas.[10]

La transferencia de riesgos implica principalmente crear acuerdos de riesgos compartidos. Crear un buen mecanismo de riesgos compartidos requiere objetivos claros de políticas y la comprensión de los riesgos fundamentales de un proyecto. Para el gobierno central y los gobiernos locales, hasta el presente el método primario de transferir riesgos ha sido por medio de provisiones de ries-

10 En infraestructura, los diseñadores de políticas deberán preguntarse cómo reducir la dependencia de los proveedores e inversionistas privados de las garantías del gobierno y otras clases de apoyo. Los cambios legales, reguladores y administrativos de alcance nacional y las estrategias apropiadas de la gestión de la deuda facilitan el establecimiento de un mercado interno de bonos eficiente, que a su vez suavizará el progreso de la infraestructura privada y también mejorará la capacidad de absorción de riesgo del gobierno. Los inversionistas y proveedores privados de infraestructura pueden también estar más dispuestos a privarse de garantías oficiales cuando mejore el clima de inversiones en el país. Los cambios en la regulación pueden estimular a las grandes aseguradoras internacionales hacia el mercado local y a agrupar riesgos tales como el de mal tiempo, que no son asegurables en una economía pequeña. Instrumentos financieros nuevos, tales como valores respaldados por activos o bonos de catástrofes, pueden ayudar a las entidades financieras domésticas a gestionar mejor el riesgo, reduciendo así su demanda de garantías oficiales. Empero, las estrategias para promover la reducción del riesgo y el desarrollo de mercados financieros, a menudo, dependen de reformas sectoriales fundamentales, como las de los sistemas de precios, producción y distribución de energía.

gos compartidos en contratos de garantías y seguros. En infraestructura privada, la práctica reciente ha sugerido que separar el riesgo comercial de la cobertura de garantías del gobierno reduce el riesgo moral del proyecto y limita la exposición del gobierno al riesgo.

Algunas veces es posible protegerse contra el riesgo residual. El sector privado, y para algunos riesgos, las entidades financieras internacionales, ofrecen herramientas útiles para la reducción del riesgo. Por ejemplo, los gobiernos y entidades del sector público utilizan algunas veces intercambios de monedas y futuros de productos básicos como protección de los riesgos del cambio extranjero y los precios de los productos básicos. También han efectuado operaciones de reaseguro para riesgos de desastres y del mal tiempo con grandes reaseguradoras internacionales. La mayor integración y liberación en el mercado de seguros ha facilitado la agrupación de riesgos en los países y, cada vez más, el asegurar riesgos que hasta recientemente se consideraban como no asegurables. Los gobiernos podrían utilizar algunas de estas herramientas para proteger sus exposiciones al riesgo en proyectos de infraestructura. Para los proyectos más grandes con exposición a riesgos de catástrofes, los gobiernos podrían emitir también bonos de catástrofe, que ofrecen menores rendimientos cuando sucede una catástrofe. Sin embargo, dado que se está en las primeras etapas del mercado internacional de bonos de catástrofe y dadas también las debilidades en los mercados de derivados, es probable que los gobiernos puedan reducir su exposición a los riesgos con mayor efectividad, concentrándose primero en políticas de reducción de riesgo en la fuente y desarrollar los mercados financieros internos discutidos anteriormente.

Los riesgos que no puedan evitarse o contra los que no se pueda proteger, deberán absorberse, requiriendo el gobierno administrar sus activos financieros de modo que pueda contar con efectivo cuando lo necesite. Si el gobierno no puede evitar asumir un riesgo ni protegerse contra él, no puede hacer otra cosa que absorberlo, esto es, asumir las pérdidas y, dependiendo de la naturaleza de los contratos efectuados, realizar sus ganancias. Debe, por tanto, contar con suficiente efectivo para efectuar los pagos a su vencimiento y puede programar hacerlo en tres formas:

1. Depositar efectivo en el fondo de obligaciones contingentes (como se discutió antes) y esperar que los fondos sean suficientes para cumplir con los pagos futuros.
2. Utilizar el efectivo para reducir deuda y esperar poder usar rentas tributarias o endeudamiento adicional si y cuando requiera efectuar pagos.
3. Efectuar un acuerdo de crédito de reserva con un banco que le apruebe el préstamo en caso de que necesite efectuar los pagos.

Cada opción tiene sus ventajas y desventajas. Contar con efectivo en un fondo le da al gobierno mayor seguridad de lo que tendrá disponible cuando lo necesite. Pero también tiene un costo, porque el dinero podría utilizarse en otra forma para pago de deuda o inversión en servicios públicos. Utilizarlo para pago de deuda podría ser más barato, pero deja abierta la cuestión de si el gobierno podrá endeudarse u obtener impuestos cuando venzan las obligaciones, posiblemente en un momento de crisis. Un acuerdo de crédito de reserva, si se tiene disponibilidad de él, resuelve el último problema, pero a un costo que puede ser alto.

Las opciones no son mutuamente excluyentes. Un gobierno puede, y de hecho puede tener que, utilizar más de una opción. Por ejemplo, el fondo de obligaciones contingentes, no puede cubrir todas las contingencias. Aun si el fondo tiene el propósito limitado de hacer efectivas las garantías, será lo bastante grande para cubrir las mayores pérdidas posibles sólo si las contribuciones se establecen de acuerdo con el valor nominal de las garantías y no según sus costos esperados. Si las contribuciones son más pequeñas, puede ser que el fondo deba combinarse con la dependencia de los ingresos tributarios y el endeudamiento o de un acuerdo de crédito de reserva.

La existencia de dinero en un fondo puede también tentar al gobierno a utilizar el dinero para otros fines. Una opción es contratar su gestión con una entidad extranjera de buena reputación. El contrato podría especificar razones permisibles para retirar dinero del fondo sin penalidad, y hacer otros reclamos sujetos a penalidad y a previa divulgación pública.

La presente discusión ha indicado que reducir la exposición del gobierno a riesgos, así como el manejo general de sus obligaciones contingentes y su riesgo fiscal, es para los autores de políticas un asunto relativamente complejo y difícil de abordar. Por eso, muchos países se beneficiarían de tener acceso a asistencia técnica aplicable en estos campos.

Conclusiones

Los marcos del análisis y la gestión fiscal deben cubrir las obligaciones contingentes para promover una divulgación apropiada y tratar con las obligaciones contingentes. Este capítulo sugiere que el papel cada vez mayor de los gobiernos locales y del sector privado en la prestación de los servicios públicos presenta la posibilidad de que en el futuro aumenten las obligaciones contingentes del gobierno.

Los autores de las políticas, estimulados y apoyados por las entidades internacionales y otras organizaciones, deben promover la conciencia del riesgo y reformas que fortalezcan aún más la capacidad del gobierno de atender las obligaciones contingentes y las exposiciones al riesgo fiscal. Para mejorar los incentivos para una mayor divulgación y gestión adecuada de las obligaciones con-

tingentes, debe premiarse a los países en lugar de castigarlos cuando revelan sus obligaciones contingentes, y deben castigarse en lugar de perdonarse cuando aparecen sus obligaciones contingentes a causa de su vencimiento.

Referencias

Brixi, Hana Polackova. En preparación. "Contingent Liabilities in New Member States." En *Fiscal Surveillance in EMU: New Issues and Challenges.* Cheltenham, RU: Edward Elgar.

Brixi, Hana Polackova y Timothy Irwin. 2004. "Fiscal Support for Infrastructure: Toward a More Effective and Transparent Approach:" Documento de antecedente para el EAP Infrastructure Flagship report, "Connection Matters: A New Framework for Infrastructure in East Asia and the Pacific;" Washington, DC: Banco Mundial.

Brixi, Hana Polackova y Allen Schick. 2002. *Governments at Risk: Contingent Liabilities and Fiscal Risk.* Washington, DC: Banco Mundial y Oxford University Press.

Cassard, Marcel y David Folkerts-Landau. 1997. "Risk Management of Sovereign Assets and Liabilities." Documento de trabajo 97/166 del FMI, Fondo Monetario Internacional, Washington, DC.

Comisión Europea. 2004. "Public Finances in EMU 2004:" *European Economy* 3.

Comisión Europea y Banco Mundial. 1998. *European Union Accession: The Challenges for Public Liability Management in Central Europe.* Washington, DC: Comisión Europea y Banco Mundial.

_____. 2000. *Opportunities and Risks in Central European Finances.* Washington, DC: Comisión Europea y Banco Mundial.

Eurostat. 2004. "New Decision of Eurostat on Deficit and Debt: Treatment of Public- Private Partnerships:" Nota de prensa, febrero 11.

FMI (Fondo Monetario Internacional). 2004. "Public Investment and Fiscal Policy:" FMI, Washington, DC. http://www.imf.org/external/np/fad/2004/pifp/eng/.

IASB (International Accounting Standards Board). 2004. *International Financial Reporting Standards (IFRSS) –Including International Accounting Standards (IASS) and Interpretations as at* 31 *March 2004.* Londres: IASB.

Irwin, Timothy. 2003a. "Public Money for Private Infrastructure: Deciding When to Offer Guarantees, Output – Based Subsidies, and Other Fiscal Support." Documento de trabajo10, Banco Mundial, Washington, DC.

_____. 2003b. "Accounting for Public-Private Partnerships: How Should Governments Report Guarantees and Long-Term Purchase Contracts?" Banco Mundial, Washington, DC.

Polackova, Hana. 1998. "Contingent Government Liabilities: A Hidden Risk for Fiscal Stability." Documento de trabajo 1989 sobre investigación de políticas, Banco Mundial, Washington, DC.

Rodden, Jonathan, Gunnar Eskeland y Jennie Litvack. 2003. *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints.* Cambridge, MA: MIT Press.

8

Sobre la medición del valor neto de un gobierno

Matthew Andrews y Anwar Shah

En en muchas formas se escucha la pregunta pública "¿cuánto vale el gobierno?" o la de "¿cuál es el valor del gobierno?" Para intentar responderlas, los ciudadanos usualmente tienen acceso a informes financieros limitados, como el que se presenta en el cuadro 8.1. ¿Qué clase de información presentan típicamente tales informes con respecto al valor del gobierno?

Muy poca es la respuesta. La información financiera sobre el gobierno se limita notoriamente a actividades a corto plazo, según se representa en informes por renglones que detallan el dinero que se ha gastado en insumos. De tales informes es posible calcular el tamaño del servicio civil (al menos aproximadamente) y cuánto ha gastado el gobierno en exceso en el período actual (el déficit). Los documentos adjuntos ofrecen algunas veces detalle en cuanto a capital a largo plazo y posición de endeudamiento, pero esta información es usualmente selectiva y difícil de localizar. Así, uno queda haciendo las preguntas típicas que se hacen los hogares sobre su propio valor neto: "Aparte de mi posición a corto plazo, ¿cómo me está yendo a largo plazo? ¿Son mayores mis activos a mis obligaciones?" "¿Cuánto valen mis activos a largo plazo? ¿Mantienen su valor? ¿Los estoy usando en forma eficiente?" "¿Cuánto valor agrego anualmente y qué clase de desempeño logro con mis desembolsos de caja a corto plazo?"

Estas clases de interrogantes sugieren las dimensiones múltiples del valor de un hogar o de una organización: la solvencia a corto plazo, el valor a largo plazo, y el valor agregado (o desempeño). Estas dimensiones también se aplican al gobierno. Las prácticas comunes de gestión financiera, en el mundo en desarrollo, con mucha frecuencia influidas por reformas enfocadas a la reducción del déficit, reflejan la concentración del valor a corto plazo y estimulan el afianza-

Cuadro 8.1 *Estado financiero del gobierno X para el año Y*

Rentas	
Gravadas por poder del gobierno	
Tributación directa	21.260
Tributación indirecta	11.722
Tarifas, sanciones, penalidades y derechos obligatorios	258
Subtotal	33.240
Obtenidas mediante operaciones del gobierno	
Ingresos de inversiones	1.154
Ganancias (pérdidas) no realizadas por cambios en el valor de bosques comerciales	78
Otros ingresos operativos	420
Venta de bienes y servicios	689
Subtotal	2.341
Renta total	**35.581**
Renta total como % del PIB	36%
Gastos (por renglón)	
Salarios y otros gastos de personal	13.000
Gastos de servicios	10.000
Gastos generales	8.000
Gastos de capital	2.000
Costos de capital	800
Capital de trabajo	100
Pagos de deuda	100
Otros	211
Gasto total	**34.211**
Gasto total como % del PIB	34,6%
Excedente: rentas menos gastos	**1.370**

miento de incentivos asociados con dicha concentración. Este estrecho enfoque de evaluación ignora las demás dimensiones importantes del valor.

La literatura de la reforma argumenta que las dimensiones del largo plazo y el desempeño sólo pueden introducirse una vez se hayan establecido los fundamentos de la gestión financiera a corto plazo (Schick, 1998; Banco Mundial, 1998). En el presente capítulo se argumenta en forma distinta: que un enfoque estrecho y continuo de valoración produce daño organizativo potencialmente permanente, debido a los estrechos incentivos de comportamiento que afianza. Si se permite (y se estimula) a los gobiernos del mundo en desarrollo a concentrarse sólo en las condiciones financieras a corto plazo, se debilitará la importancia de la gestión financiera a largo plazo, y el desempeño en los servicios del sector público y estas dimensiones del valor del gobierno se deteriorarán. Los gobiernos deben moverse más allá de un enfoque a corto plazo, adoptando herramientas nuevas e institucionalizando nuevos procedimientos y convenciones de in-

formación, a fin de asegurar que esté disponible en forma permanente un cuadro efectivo y apropiado del valor neto.

Las tres dimensiones del valor del gobierno

La literatura de evaluación destaca que las evaluaciones del gobierno deben extenderse más allá de los temas a corto plazo del control y la liquidez (Osborne y Gaebler, 1992; Shah, 1998). Se argumenta cada vez más (al menos en el mundo occidental) que tales evaluaciones deberían reflejar las condiciones financieras a corto plazo y también las preocupaciones financieras y los logros a largo plazo, en términos de la prestación de servicios (Buschor y Schedler, 1994; Mikesell, 1995; Auerbach, Kotlikoff y Leibfritz, 1999). Estas tres dimensiones del valor se presentan en el cuadro 8.2

La liquidez y la responsabilidad financiera a corto plazo son un punto central importante en el sector público. Es importante que los gobiernos, como cualquier empresa en curso, informen sobre su posición financiera periódica, asegurando una visión constante de su liquidez y promoviendo la responsabilidad. Los gobiernos que no mantienen los saldos necesarios ni controlan los fondos en forma confiable de presupuesto a actividad, se consideran ineficientes. Una segunda dimensión del valor destacada en el trabajo reciente es la condición financiera a largo plazo. La preocupación por la mala administración saturada de las finanzas a largo plazo de los gobiernos ha llevado a un cierto grado de lo

Cuadro 8.2 *Dimensiones del valor del gobierno*

Dimensión de valor	*Foco*	*Resultado final*
Condición financiera a corto plazo	Liquidez a corto plazo	Capacidad del gobierno de gastar dentro de sus recursos de caja y no agobiar a la sociedad con gastos excesivos
Condición financiera a largo plazo	Condición financiera a corto, mediano y largo plazos	Capacidad del gobierno de administrar efectiva y eficientemente los recursos en el largo plazo y maximizar el uso de los recursos sociales
Desempeño en servicios	Prestación eficiente de servicios pertinentes	Capacidad del gobierno de responder a las necesidades de la ciudadanía efectiva y eficientemente, facilitando el crecimiento y el desarrollo

que podría denominarse "angustia generacional", "el temor de que estemos legando enormes cuentas fiscales a nuestros hijos" (Kotlikoff y Leibfritz, 1999, 73). Este interés ha estimulado la necesidad de evaluaciones de la gestión del gobierno en los factores que afectan la riqueza organizativa y social: capital, obligaciones, etc. La evaluación de estos aspectos estimula a los gobiernos a enfocarse en el futuro y también en el presente. Sin embargo, la literatura reciente sugiere que destacar el control y la liquidez a corto plazo y la posición financiera a largo plazo es también insuficiente para ofrecer una visión completa del valor del gobierno. Existe un creciente interés en la manera en que los gobiernos afectan a la sociedad con su desempeño y un enfoque en hacer "a los administradores del gobierno… responsables de asegurar que sus organizaciones sean tan productivas como sea posible" (Dittenhofer, 1994, 103). Este enfoque produce un énfasis en la evaluación del desempeño en los servicios del gobierno. La medida y la evaluación de dicho desempeño son la fuerza impulsora del movimiento de los resultados.

La concentración en el déficit en las reformas de los países en desarrollo

La gestión financiera en el mundo en desarrollo incluye con mucha frecuencia una mezcla de reglas arraigadas profundamente, y un desdeño por las reglas arraigado con igual profundidad (Schick, 1998). Los comentaristas sugieren que las reglas se aplican a limitar el acceso a la información financiera, y no a aumentar la responsabilidad basada en la información como lo hacen en otras partes (Andrews, 2002). Las reformas dominantes hacen énfasis en establecer controles exigibles y promover una orientación del valor y unos mecanismos de evaluación enfocados a mejorar la disciplina fiscal a corto plazo (Schick, 1998; Banco Mundial, 1998).

El argumento de la reforma: las reglas a corto plazo ahora facilitan otras preocupaciones por el valor mañana

Estas perspectivas de reforma argumentan que la perspectiva de valor público multidimensional, encapsulando el interés por el desempeño en los servicios y la riqueza a largo plazo, es pertinente sólo en gobiernos en los que se han establecido los fundamentos de la gestión financiera. Estas opiniones apoyan la introducción de reformas enfocadas a mejorar la gestión financiera y los controles a corto plazo, y encaminadas a lograr disciplina fiscal a corto plazo en los sistemas públicos de gestión financiera, antes de intentar desarrollar una orientación al desempeño, planeación a largo plazo y capacidad de presupuestación. Como tales, estos comentaristas creen que una estrecha orientación al valor en

el corto plazo podría expandirse una vez que tal orientación se establezca confiablemente.

El argumento de la reforma: las reformas concentradas en el corto plazo llevan al descuido de otras dimensiones del valor

Un buen ejemplo de estas reformas en acción es Sudáfrica, donde la contabilidad por el sistema de caja apegado a las reglas y al incrementalismo caracterizaba las prácticas tradicionales, y los déficit dominaban los informes financieros. Las reformas de fines de los años noventa se dirigieron específicamente a disminuir el déficit, reflejando la estrategia macroeconómica del Estado (Abedian, 1998; Wray, 2004). Estas reformas incluyeron aplicaciones directas de legislación para controlar el gasto en los gobiernos subnacionales, la imposición de duras restricciones al presupuesto de los departamentos del gobierno, y el desarrollo de marcos de gastos a mediano plazo para mejorar la eficiencia en la asignación a corto plazo y proporcionar una base para la planeación a más largo plazo.

En un análisis de la condición de la gestión financiera y del presupuesto en Sudáfrica entre 1997 y 2001, surge el enfoque en el valor a corto plazo. El país tuvo éxito en la reducción del déficit como porcentaje del presupuesto total, por lo cual recibió alabanzas significativas. Los departamentos oficiales y los gobiernos subnacionales dieron la impresión de ser más disciplinados en su gestión fiscal a corto plazo, lo que les mereció elogios. Sin embargo, infortunadamente, aun con estos logros positivos, sufrieron otras dimensiones del desempeño del gobierno, como las siguientes:

- Se descuidaron en el presupuesto los intereses a largo plazo como las inversiones en capital nuevo y la gestión de obligaciones a largo plazo, por varios años (Cameron y Tapscott, 2000-2003). El gasto de capital nacional y provincial como porcentaje del presupuesto disminuyó y el enfoque del presupuesto se colocó directamente en el control de actividades a corto plazo, aun cuando el gobierno hizo énfasis en su propio papel en el desarrollo a largo plazo en principio.[1] Los aumentos en las asignaciones de capital en el período 2001-2003 no han llevado a mayores gastos porque muchos departamentos carecen de capacidad para programar e implementar proyec-

1 El gasto nacional en activos fijos representó alrededor del 3% del presupuesto en 1990 y ahora representa un 1,3%, según las estadísticas del South African Reserve Bank (Banco de la Reserva de Sudáfrica). El gasto de capital provincial fue de menos de 6% del presupuesto en las nueve provincias y la de KwaZulu-Natal reportó cero gasto de capital en 1999 (Cameron y Tapscott, 2000; Andrews, 2002).

tos de capital. Wray (2004) escribió: "Se presupuestó el aumento en el gasto de capital, considerado por muchos como la chaveta del crecimiento económico futuro, en el 26%, lo que fue un cambio bienvenido en el énfasis, aunque posteriormente demostró ser válido el cinismo sobre la capacidad del Estado de cumplirlo".

- El desempeño del gobierno en los servicios ha caído bajo creciente criticismo y no se reporta con efectividad en el presupuesto o en los informes financieros. Se argumenta que las entidades oficiales en todos los ámbitos carecen de la capacidad de un buen desempeño aun en los servicios básicos, y se las critica por concentrarse en administrar sus cuentas de personal infladas en lugar de hacerlo en el desempeño en los servicios.

Preguntas candentes

Los observadores de las reformas de gestión financiera en países como Sudáfrica quedan haciéndose las siguientes preguntas:

- ¿Tienen mayor peso las buenas evaluaciones a corto plazo, en términos de cifra de déficit que las malas evaluaciones en términos de desempeño en los servicios y condición financiera a largo plazo?
- ¿Causará daño a los países el descuido de dos dimensiones del valor del gobierno –la posición financiera a largo plazo y el desempeño en servicios– en el largo plazo, o facilitará el logro de valor a corto plazo una perspectiva multidimensional en el futuro?
- ¿Cómo pueden administrarse las finanzas del gobierno (y reportarse sobre ellas) para facilitar un reflejo multidimensional del valor del gobierno?

Incentivos asociados con evaluaciones a corto plazo y el interés por el valor del gobierno

Todos los métodos de evaluación causan impacto en los incentivos. El viejo adagio del desempeño es que lo que se mide se hace. Establecido esto, el argumento del presente capítulo es que enfocarse en un aspecto del valor del gobierno (la disciplina fiscal a corto plazo), cuando el valor del gobierno tiene tres aspectos, lleva a incentivos que hacen una perspectiva de evaluación más integral difícil de establecer en el futuro. En gobiernos en los que la práctica arraigada y las reformas convencionales fomentan una concentración en la disciplina a corto plazo, es típico encontrar administradores comportándose en ciertas formas, respondiendo a incentivos a corto plazo. Estos incentivos se arraigaron en el presupuesto del sector público y las bolsas financieras, ocasionando una concentración en los

insumos en lugar de resultados, el descuido del capital y el desplazamiento intergeneracional del dinero.

Concentración de la acción oficial en los insumos y no en los resultados

El énfasis en la disciplina a corto plazo comunica que el valor del gobierno está en su control de lo que hace, en lugar de en hacer lo que hace bien hecho y asegurarse de que lo que hace es pertinente. Este mensaje contribuye a crear un incentivo para que los administradores se concentren en los insumos en vez de hacerlo en los resultados. Este incentivo se manifiesta internacionalmente donde los sistemas financieros oficiales tienen administradores públicos que contabilizan sus gastos en insumos e informan sobre su capacidad de acatar las reglas de procesos y procedimientos en lugar de los resultados que producen. Las reformas que se centran en estos factores afianzan este incentivo y reducen el potencial de los administradores oficiales y los autores de las políticas de acoger una perspectiva de valor más integral en el futuro.

Descuido del capital

Otro incentivo de la predisposición al corto plazo se manifiesta en la gestión deficiente de los activos a largo plazo. La influencia de los métodos tradicionales de evaluación en la administración del capital es bastante compleja y en cualquier forma negativa. Por una parte, los administradores descuidan el mantenimiento de la infraestructura y la adquisición de nueva infraestructura en el período actual, porque los desembolsos de caja a corto plazo para pagar el mantenimiento en el período actual no se compensan en forma visible con las ganancias a largo plazo, en valor agregado de capital. Por otra parte, dado que el valor del capital existente no se incluye en las evaluaciones regulares, los administradores de servicios lo consideran un bien libre. Esto desalienta el uso responsable de los activos y produce como resultado que los administradores se apeguen a la infraestructura vieja que podría generar valor en otras manos. Los administradores descuidan también el desarrollo de capital nuevo requerido para generar valor y servicios en el futuro, omitiendo construir la capacidad de desarrollar nueva infraestructura (pues las preocupaciones de los administradores se enfocan en el presente y no en el futuro). Sudáfrica es un ejemplo, que presenta disminuciones en su gasto de capital entre 1997 y 2001 (en términos absolutos, y como porcentaje del gasto total) yendo tras la orientación de políticas a corto plazo y las ganancias de valor a corto plazo (los déficit reducidos) (Andrews, 2002). La evaluación positiva, medida en términos de un déficit reducido, tiene un precio

alto cuando se estimula simultáneamente a los administradores a descuidar la inversión futura. El argumento se contrarresta potencialmente cuando se consideran las mayores asignaciones de capital en el período 2003-2005. Sin embargo, las mayores asignaciones no han ocasionado mayores gastos de capital, en parte porque la minimización de la importancia de esta clase de gasto ha limitado las capacidades departamentales de realizar nuevos proyectos (Wray, 2004).

Desplazamiento intergeneracional del dinero

En la tentación de mover dinero ganado en ahorros anteriores o pendiente de vencimiento para compromisos futuros, se manifiesta un último incentivo a fondos corrientes para reforzar el cuadro del valor actual, pues desplazar los ingresos futuros al presente puede reducir el déficit actual e impulsar los resultados de la evaluación actual. Existen muchos ejemplos de reservas de gasto de los gobiernos sin autorización o conocimiento de la ciudadanía y que presentan excedentes en el período actual, cuando de hecho no se reportan las reservas decrecientes, o se ocultan en los detalles de los informes financieros reflejando un sesgo en el período actual. Los gobiernos también emplean el dinero destinado a compromisos futuros para liquidar deficiencias actuales (los compromisos futuros podrían ser obligaciones futuras explícitas, obligaciones contingentes o rubros intergeneracionales como seguridad social o pensiones). Esta clase de comportamiento deja a los gobiernos expuestos a significativas sacudidas financieras cuando venzan los compromisos futuros. Se arraiga cuando quiera que se permita la perspectiva de valor a corto plazo para consolidar los intereses personales ya a corto plazo de los individuos que participan en la elaboración del presupuesto.

Selección de herramientas para medir e informar sobre el valor neto en todas sus dimensiones

El argumento obvio aquí es que los gobiernos deben ir más allá del énfasis en la disciplina fiscal a corto plazo para que faciliten verdaderamente evaluaciones del valor neto del gobierno, y creen incentivos para que los administradores desarrollen las tres dimensiones de dicho valor. Con todo, la concentración de evaluaciones del gobierno depende de los hechos y cifras sobre los que se basa la evaluación. La calidad y alcance de estos hechos y cifras se relaciona fuertemente con las herramientas utilizadas (y el foco que revelan) en el proceso contable del que emanan tales cifras. Esto se presenta en el gráfico 8.1.

El desafío para los contadores del gobierno y los administradores financieros es adoptar herramientas de contabilidad que sean tanto fuertes como

multidimensionales, de manera que produzcan cuentas financieras que reflejen los tres aspectos del valor del gobierno. Considérese, por ejemplo, el desafío de reenfocar las cifras del déficit. Los gobiernos del mundo en desarrollo (y del desarrollado) se evalúan a menudo con base en el desempeño de sus déficit, aunque se acepta en algunos escenarios que "el déficit es un concepto contable arbitrario cuyo valor depende de cómo elija el gobierno denominar sus ingresos y pagos" (Kotlikoff y Leibfritz, 1999, 73). Por ejemplo, considérese que en países desarrollados, como Estados Unidos, la estadística del déficit se desarrolla sin reconocimiento de algunas obligaciones a largo plazo y compromisos públicos importantes, en tanto que en países del mundo en desarrollo la estadística del déficit se toma de un proceso contable en el cual las cuentas basadas en el sistema de caja no reflejan siquiera los compromisos a mediano plazo hechos en un período dado. Ningún país incorpora en el déficit cuentas que reflejen la efectividad o la eficiencia del gasto, principalmente por las limitaciones inherentes de la medida y los varios intereses políticos que se oponen sistemáticamente a su ajuste (por ejemplo, los intereses de reelección política se centran en los efectos del gasto a corto plazo, no a largo).

Gráfico 8.1 *Sistemas financieros, cuentas de ingreso nacional y evaluaciones del déficit*

Fortalezas, debilidades y limitaciones en… →	*llevan a fortalezas, debilidades y limitaciones en…* →	*llevan a fortalezas, debilidades y limitaciones en…*
Sistemas, prácticas y cuentas financieras internas →	medidas agregadas utilizadas para evaluar al gobierno →	evaluaciones

A fin de asegurar que un gobierno se evalúe en un sentido multidimensional, los administradores financieros del gobierno deben reconsiderar cómo denominan sus ingresos y pagos, qué miden y cómo lo informan. Para hacer esto, los gobiernos alrededor del mundo se obligan más allá de utilizar herramientas contables tradicionales, que se centran en el valor a corto plazo. Algunos países, tales como Malasia, Nueva Zelanda y el Reino Unido, se han basado en enfoques contables tradicionales para ofrecer medidas más completas de las tres dimensiones el valor del gobierno. La principal dimensión de la contabilidad que se destaca en las nuevas prácticas de la administración financiera en estos países es el enfoque en el desempeño. Las herramientas particulares que se han adoptado para mejorar la evaluación interna y externa en estos gobiernos incluyen la con-

tabilidad por causación, la valoración explícita de obligaciones contingentes, la contabilidad intergeneracional, los cargos de capital y el costeo basado en actividades.

Contabilidad por causación

Varios países, entre ellos Australia, Islandia, Nueva Zelanda, Singapur, el Reino Unido y los Estados Unidos, han adoptado la contabilidad por el sistema de causación para sus estados financieros y presupuestos, cubriendo el total del gobierno. La contabilidad por causación tiene varias implicaciones para la incorporación de temas de largo plazo en el proceso de presupuestal y en cifras agregadas utilizadas para evaluar a gobiernos. Primero, se reconocen los gastos cuando se contraen en lugar de cuando se pagan. Como resultado, los gastos que se acumulan en el tiempo, pero no son pagables hasta más tarde, se reportan de todas formas como gastos, mostrando los costos de los recursos totales comprometidos. Segundo, todos los activos, inclusive la infraestructura, se avalúan y reportan en el balance general para llamar la atención a su administración y al mantenimiento de sus valores. Tercero, todos los pasivos se registran en el balance general. Por ejemplo, los planes de pensiones del servicio público no financiados se reconocen como obligaciones en el balance general y, en forma correspondiente, el aumento completo de este pasivo en cualquier período se registra como un gasto en el estado operativo del presupuesto.

Valoración explícita de obligaciones contingentes

La mayoría de los procesos de cuentas públicas no reportan o adjuntan un valor explícito de obligaciones contingentes. Este problema se atiende a través de un proceso de dos líneas de información de tales obligaciones y de valorarlas mediante un *proceso de mercadización*. En nueva Zelanda, se presenta una Declaración de Obligaciones Contingentes con los demás estados financieros, que facilita la evaluación de los detalles de las obligaciones contingentes. Éstas también se presentan en los estados financieros del gobierno australiano y desde 1996 dicha información aparece en las cuentas del sector público, y también en listas separadas a fin de facilitar una evaluación parcial de las estadísticas dentro de las cifras del déficit agregado y un análisis más completo que complementa tales estadísticas (ofreciendo detalles de las obligaciones). En ambos países las obligaciones contingentes se valoran en forma explícita mediante un proceso de *mercadización*, del cual existen varias formas para las obligaciones contingentes, inclusive la adquisición de seguros para cubrir gastos provenientes de obli-

gaciones potenciales, venta de los derechos sobre el rendimiento de la deuda pendiente y el reflejo de esa venta en el déficit.

Contabilidad intergeneracional

Una de las grandes preguntas sobre las cuentas del gobierno es ésta: ¿Cómo afecta el gasto de hoy la condición fiscal de mañana? Una forma de valorar este efecto intergeneracional es mediante la contabilidad intergeneracional, herramienta que fue utilizada por primera vez en el presupuesto de los Estados Unidos en 1993 y posteriormente en otros países, como Alemania, Italia, Nueva Zelanda, Noruega y Suecia.[2] Fue desarrollada con el fin de estimar lo que diferentes generaciones pagarían en impuestos y recibirían en beneficios a lo largo de su vida, dadas las políticas existentes, enfocándose así en cuestiones de equidad intergeneracional. Si bien algunos autores son escépticos de la contabilidad intergeneracional, su reciente popularidad dice mucho sobre su potencial, en especial para ofrecer una valoración clara del impacto de los compromisos a largo plazo en la sociedad y en el valor del gobierno (Haveman, 1994).

Costeo basado en actividades

Una buena contabilidad de costos es vital para recopilar datos precisos para la evaluación. Existe una necesidad de "evaluar los costos de producir productos y resultados en forma continua a fin de evaluar el desempeño y asignar los recursos" (Rodríguez, 1995, 32). Sin embargo, en general, los gobiernos carecen de una metodología aceptada de medición y evaluación de los costos, en particular, alguna que permita comparaciones de costos de los productos (Tierney, 1994). El costeo basado en actividades es el mecanismo más común que utilizan los gobiernos orientados a resultados en el mundo desarrollado (Simpson y Williams, 1996). Se ha utilizado ampliamente, especialmente por parte de gobiernos locales y ha demostrado ser muy popular en entidades que intentan comparar su desempeño con los estándares del sector privado, y evaluar los costos totales de la producción (incluidos los costos administrativos y los de capital) (Andrews y Moynihan, 2002). El costeo basado en actividades implica relacionar los costos de los insumos con las actividades de la organización y luego relacionar las actividades con los factores que dirigen los costos, generalmente los objetivos de la organización.

2 Una lista de los países se encuentra en Auerbach, Kotlikoff y Leibfritz (1999).

Cargos de capital

El costeo completo no sólo ofrece un cuadro más preciso de la eficiencia relativa de la producción, sino que además tiene un papel importante en el desarrollo de incentivos para una producción de resultados eficientes. Si no se exige a los administradores medir con precisión sus costos administrativos y sus costos de capital, les faltarán motivos para administrar estos recursos con eficiencia y efectividad. Cuando incluyen estos costos en sus decisiones de gestión, tienen motivos para administrar en forma activa el capital que utilizan y diseñar estrategias sobre la capacidad latente. El costo de uso de los activos puede incorporarse también en el estado operativo mediante un cargo de capital, que es un cargo contra la apropiación de un departamento o agencia para cubrir el costo de los activos que utiliza en la ejecución de sus programas. Esto estimula la atención a la gestión de los activos; por ejemplo, reduciendo o restringiendo los niveles de sus activos, un departamento puede reducir la cantidad del cargo de capital contra su apropiación. La experiencia en países como Nueva Zelanda sugiere que los cargos de capital, cuando se aplican en conjunto con la contabilidad por causación, incrementan el foco de interés en los asuntos de largo plazo.

Los cargos de capital requieren la valoración de los activos de capital, otro elemento importante para determinar el valor neto del gobierno. Se está exigiendo a muchos gobiernos valorar los activos e informar y rendir cuentas sobre su uso (como lo evidencian, por ejemplo, los 34 requisitos de la Governmental Accounting Standards Board [GASB] en los Estados Unidos). Con todo, tradicionalmente, los gobiernos no han valorado sus activos y con frecuencia tienen muchos interrogantes sobre cómo debería hacerse (interrogantes que también son convenientes para ocultarse tras ellos). Las prácticas contables convencionales en el sector privado exigen que se valoren los activos de acuerdo con su costo histórico depreciado, pero los gobiernos generalmente tienen muy poca información sobre los costos históricos de los activos, en especial los adquiridos con décadas de anticipación (Patton y Bean, 2001). Debido a este tipo de problemas, la GASB 34 concede tiempo para información retroactiva y exige sólo informar sobre los activos mayores en los Estados Unidos. Los enfoques adoptados para evaluar activos incluyen el uso de registros históricos existentes para algunos de ellos (recientemente construidos) como la base de valoración para todos, y utilizar un enfoque de costo de reemplazo actual deflactado por medio del cual se calcula un costo de reemplazo actual y luego se deflacta, según la edad del activo en cuestión. Estos enfoques permiten al gobierno presentar algunos detalles sobre el valor de su infraestructura física, que es un aspecto clave de su valor neto y su valor social.

Información multidimensional

Los distintos mecanismos discutidos brevemente aquí apuntan todos a un enfoque de gestión financiera que refleja el valor en términos de más que una perspectiva a corto plazo. Es importante, que una vez se cuente con estas herramientas, los administradores informen también sobre el valor según perspectivas diferentes. En Nueva Zelanda esto se consigue presentando tres informes, el Estado de Operaciones, el Estado de Posición Financiera y el Estado de Desempeño en Servicios (países como Sudáfrica también están pasando en forma progresiva a este método de información multidimensional. Los tres se presentan en los cuadros 8.3, 8.4 y 8.5, respectivamente, reflejando detalles del mismo gobierno con cuyo estado financiero se inició el capítulo con el cuadro 8.1. Considérese el detalle de información mejorado, especialmente en lo que referente a la forma en que se presenta el valor neto (en las tres dimensiones) del gobierno.

El cuadro 8.3 informa sobre la condición financiera a corto plazo en forma sutilmente diferente a la del 8.1. Los gastos se relacionan por departamentos funcionales, todos los cuales son responsables por su desempeño en términos de contratos establecidos. Esto permite a la ciudadanía observar con exactitud en qué se emplea el dinero (por departamentos, cada uno de los cuales es una entidad de desempeño y un centro de costos independiente). También hay ítems de gastos que facilitan la asignación a proyectos futuros y a contingencias.

El cuadro 8.4 permite observar el valor a largo plazo del gobierno, detallando sus activos (que, notablemente, se han valorado todos) y sus obligaciones (inclusive obligaciones contingentes tales como pensiones). Los observadores pueden evaluar exactamente qué clases de activos posee el gobierno y pueden comparar la riqueza en activos del gobierno con sus pasivos para investigar su valor neto a largo plazo (calculado como la diferencia entre activos totales y pasivos totales).

Como en el ejemplo del cuadro 8.5, los departamentos de países como Nueva Zelanda y el Reino Unido producen una versión del Estado de Desempeño en Servicios, resumiendo los productos hechos contra los objetivos de producción fijados con marcas de referencia (Ball, 1994). Dado que los estados son uniformes, para los que se requiere información sobre productos y resultados (en términos de cantidad, calidad, oportunidad y costos), el gobierno puede resumirlos y ofrecer estados financieros generales sobre los resultados del período de las entidades del gobierno. En estos países los datos sobre desempeño se presentan y publican en conjunto con otros estados financieros, ofreciendo una fuente de evaluación del impacto social del gobierno y un mecanismo de ayuda a los gobiernos para asignar estratégicamente los recursos. La clase de informa-

Cuadro 8.3 *Información sobre la posición fiscal a largo plazo relacionada con el valor. Estado de operaciones*

Rentas	
Gravadas por poder del gobierno	
Tributación directa	21.260
Tributación indirecta	11.722
Tarifas, sanciones, penalidades y derechos obligatorios	258
Subtotal	33.240
Obtenidas mediante operaciones del gobierno	
Ingresos de inversiones	1.154
Ganancias (pérdidas) no realizadas por cambios en el valor de bosques comerciales	78
Otros ingresos operativos	420
de bienes y servicios	689
Subtotal	2.341
Renta total	**35.581**
Renta total como % del PIB	36,0%
Gastos (por departamento funcional, entidad, todos los cuales son responsables por el desempeño en términos de contratos establecidos)	
Comisiones en valores	423
Educación	5.714
Seguridad social y bienestar	13.003
Salud	6.001
Servicios centrales del gobierno	1.562
Ley y orden	1.345
Defensa	1.065
Transporte y comunicaciones	948
Servicios económicos e industriales	840
Herencia, cultura y recreación	297
Vivienda y desarrollo comunitario	29
Otros	167
Costos financieros	2.804
Pérdidas/ganancias netas en cambio extranjero	13
Provisión para iniciativas futuras	–
Gastos de contingencia	–
Gasto total	**34.211**
Gasto total como % del PIB	34,6%
Excedente: Rentas menos gastos	**1.370**

Nota: La información de los cuadros 8.1 y 8.3 se basa en los Statements of Financial Performance en Nueva Zelanda (presentados en dólares de Nueva Zelanda).
– No disponible.

Cuadro 8.4 *Información sobre el valor fiscal a largo plazo*

Activos	
Caja y bancos	196
Valores y depósitos comerciales	7.581
Anticipos	2.871
Cuentas por cobrar	5.091
Inventarios	295
Empresas de propiedad del Estado	18.483
Otras inversiones	214
Activos físicos	14.502
Bosques comerciales	505
Autopistas estatales	8.210
Activos intangibles	20
Activos totales	**57.968**
Pasivos	
Cuentas por pagar y provisiones	4.457
Emisión de moneda	1.741
Préstamos	35.972
Obligaciones de pensiones	8.328
Pasivos totales	**50.498**
Valor neto: Activos totales menos pasivos totales	**7.470**

ción que se encuentra en tales estados ofrece conocimiento de los resultados producidos por partes específicas el gobierno y, al resumirse, arrojan luz sobre el desempeño (o valor agregado) del gobierno como un todo.

Conclusiones

En el presente capítulo se han observado los vínculos entre las evaluaciones financieras y la forma en que el gobierno conceptúa su valor neto (e informa sobre él). Ha mostrado que, aunque las tres dimensiones del valor del gobierno se reflejan en la literatura, la mayoría de los países en desarrollo hacen énfasis sólo en una dimensión en sus enfoques de gestión financiera y reformas. Las opiniones dominantes de las reformas argumentan que esta orientación de valor estrecho es apropiada para reformas en el corto plazo, y que se puede expandir una vez tal orientación se establezca con confiabilidad. Los autores del presente capítulo están en desacuerdo con esto y sugieren que los incentivos asociados con la orientación de valor estrecho, y arraigada en las reformas actuales enfocadas al corto plazo, constituyen una barrera para la evaluación financiera basada en las tres dimensiones.

Cuadro 8.5 *Información sobre el valor agregado o desempeño. Estado de desempeño en el servicio*

Departamento/ agencia/otra entidad	*Producto y objetivo de resultado relacionado*	*Resultados: cantidad (actividades), calidad, oportunidad y costos*
Comisiones en valores	*Producto*: Promover la comprensión pública de la Ley sobre Valores mediante publicaciones, comunicaciones y semejantes (según detalle de contrato de servicios). *Resultado*: Fortalecer la confianza pública e institucional en los mercados de valores.	*Cantidad*: La Comisión publicó cuatro números de *The Bulletin* (como se había propuesto en las Commission's Performance Targets). La Comisión resolvió 1.607 pesquisas misceláneas del público (objetivo del año: 1.200). La Comisión emitió 22 declaraciones a los medios noticiosos (objetivo del año: 25). La Comisión publicó 51 notas de exención en el sitio *web* (sin objetivo para el año). *Calidad*: La Comisión basó su trabajo en las prácticas observadas por el mercado y en interpretaciones sensibles de la Ley de Valores. Su propósito fue simplificar la expresión y contenido de la ley. El material de *The Bulletin* y del sitio *web* fue actual, pertinente y útil (según lo estableció la revisión de la National Bar Association, y los resultados de la encuesta de miembros de la National Securities Association). *Oportunidad*: *The Bulletin* y otros proyectos para la comprensión pública se realizaron con puntualidad. Las pesquisas públicas se resolvieron dentro de los cinco días a partir de su recibo (según el objetivo). *Costos*: La Comisión asignó el 11,7% de sus gastos a este producto (presupuesto para el año: 11%).

(Continúa en la página siguiente)

Cuadro 8.5 *Información sobre el valor agregado o desempeño. Estado de desempeño en el servicio (continuación)*

Departamento/ agencia/otra entidad	*Producto y objetivo de resultado relacionado*	*Resultados: cantidad (actividades), calidad, oportunidad y costos*
	Producto: Revisar la Ley de Valores y hacer recomendaciones de reformas. *Resultado*: Fortalecer los mercados de valores.	*Cantidad*: La Comisión trabajó, a menudo con el Ministerio de Desarrollo Económico, en varios proyectos y revisiones, incluyendo trabajo sobre las Securities Regulations 1991 (Regulaciones sobre Valores), la Securities Act (Ley de Valores), administración y eficiencia, vigilancia y poderes de detección, Ley sobre Transacciones Ilícitas de Personas Iniciadas y esquemas de villas de retiro. *Calidad*: La Comisión cumplió con sus obligaciones bajo la Securities Act y con otra legislación pertinente. Basó su trabajo en investigaciones precisas sobre la ley y prácticas existentes y su análisis. Se presentaron recomendaciones y se aplicaron los valores y principios pertinentes, inclusive, donde fue apropiado, los costos y beneficios de las propuestas de la Comisión de acuerdo con la mejor información y métodos de análisis disponibles. El propósito de la Comisión fue simplificar la expresión y el contenido de la ley. El proceso se basó en consultas amplias y abiertas con todos los interesados afectados, incluidos el público general y organizaciones que lo representan. La Comisión actuó con independencia. *Oportunidad*: La Comisión se propuso cumplir los cronogramas de todos aquellos a quienes se dirigieron sus comunicaciones (según fue requerido por su acuerdo sobre el desempeño). La Comisión cumplió los cronogramas acordados al trabajar en proyectos específicos con otras agencias. *Costos*: La Comisión asignó el 15,2% de sus gastos a este producto (el presupuesto para el año fue el 14%).

(Continúa en la página siguiente)

Cuadro 8.5 *Información sobre el valor agregado o desempeño. Estado de desempeño en el servicio*

Departamento/ agencia/otra entidad	*Producto y objetivo de resultado relacionado*	*Resultados: cantidad (actividades), calidad, oportunidad y costos*
Departamento de Educación	*Producto*: Construir escuelas nuevas en el distrito Y. *Resultado*: Incrementar el acceso de la ciudadanía a instalaciones escolares.	*Cantidad*: El Departamento terminó de construir 20 escuelas para entre 100 y 200 niños en el distrito X, que es el 80% del objetivo. No se terminaron cinco escuelas que habían sido planeadas, pero están en distintas etapas de construcción. Se terminaron planes para otras cinco escuelas de primaria en el período, para su construcción en el año entrante (esta actividad de planeación concuerda con el desempeño fijado como objetivo). *Calidad*: Las 20 escuelas terminadas se construyeron según los más altos estándares de la industria en el área y al menos el 20% de las horas laborales provino de contratistas locales. Los planes son de los más altos estándares (verificados por el National Institute of Architects) y todos los procesos de construcción cumplieron las normas de la National Building Federation. *Oportunidad*: Las 20 escuelas terminadas se completaron en general a tiempo, según la especificación de los objetivos de desempeño. Las dos escuelas del distrito Y se completaron un mes después de la fecha objetivo. *Costos*: El Departamento asignó el 30% de su presupuesto a la construcción de escuelas en este distrito. El Departamento gastó en el año el 22% de su asignación en construcciones escolares en el distrito (menos de lo presupuestado).

El cuadro general de valor del gobierno es un dogma central de los recientes éxitos en las reformas públicas en países como Australia y Nueva Zelanda. Estas reformas hacen énfasis en el establecimiento de una cultura oficial y evaluaciones del gobierno que enfatizan las tres dimensiones del valor. Este énfasis se ha acreditado con los resultados exitosos de esas reformas y, quizá lo más importante, con el estímulo de incentivos para la responsabilidad pública en términos de los fondos que los gobiernos utilizan en el corto plazo, los servicios que prestan a sus electores y los planes que decretan para el desarrollo futuro. Este enfoque de evaluación integral puede contrastarse con la concentración en el corto plazo en muchos países en desarrollo, países que también pueden contrastarse con estos éxitos en términos de las clases de incentivos que caracterizan sus organizaciones. Enfatizar un aspecto del valor con exclusión de los demás es perjudicar la capacidad de estos gobiernos de lograr verdaderamente el valor multidimensional. La única forma de lograr dicho valor es expandiendo su alcance y adoptando reformas en las que se introduzcan prácticas que enfoquen la atención en flujos de caja, resultados e inversiones, pasando de una gestión financiera unidimensional a una tridimensional.

Se está estimulando a los gobiernos a que adopten varias prácticas para ofrecer un cuadro más general del valor del gobierno, facilitando una información más efectiva en el desempeño del servicio y la posición financiera a largo plazo, las dos dimensiones de la responsabilidad del gobierno en las que se ha hecho énfasis en la literatura reciente y en las políticas. Sin embargo, prácticas como la contabilidad por el sistema de causación no representan por sí solas toda la diferencia porque cada práctica nueva individual refleja aspectos individuales del valor del gobierno. Esto se muestra en el cuadro 8.6 en el que cada práctica se vincula generalmente sólo con uno o dos aspectos de la responsabilidad del gobierno.

Las prácticas nuevas se combinan (entre sí y con los viejos enfoques de gestión de caja) sólo cuando ayudan a ofrecer un cuadro más general del valor del gobierno, reforzando las cifras del déficit y complementándolas con otra información de igual o mayor importancia en el actual entorno de cuentas públicas de tipo tarjeta de informe. Un ejemplo lo ofrece Nueva Zelanda.

Con base en la contabilidad de causación, la incorporación de cargos de capital y el costeo basado en actividades, los departamentos del gobierno de Nueva Zelanda proporcionan un conjunto completo de estados financieros al ejecutivo y al tesoro cada mes. Este conjunto facilita el desarrollo de estadísticas financieras agregadas más completas y, dado que los estados son uniformes, pueden compendiarse para ofrecer un estado financiero general. Así, las cuentas oficiales presentan el valor neto del gobierno. Los estados se complementan

Cuadro 8.6 *Ensamblar las prácticas para cerrar las brechas en la evaluación*

Aspecto de valor	*Foco*	*Práctica*
Condición financiera a corto plazo	Liquidez a corto plazo	Contabilidad de caja, contabilidad de causación, mercadeo de obligaciones contingentes, costeo basado en actividades
Condición financiera a largo plazo	Condición financiera a corto, mediano y largo plazos	Contabilidad de causación, mercadeo de obligaciones contingentes, contabilidad intergeneracional, cargos de capital
Desempeño en el servicio	Prestación eficiente de servicios pertinentes	Costeo basado en actividades, información sobre desempeño

además con un estado de desempeño en el servicio que resume los productos realizados y sobre los que se ha acordado y ofrece información sobre el desempeño en las adquisiciones casi en igual forma a como lo haría una empresa privada. Todas estas prácticas combinadas ofrecen información sobre la responsabilidad fiscal y la posición a corto plazo del gobierno, su salud financiera y el valor de sus activos a largo plazo y su valor agregado a corto plazo (o desempeño).

Referencias

Abedian, Iraj. 1998. "Economic Globalisation: The Consequences for Fiscal Management". En *Economic Globalisation and Fiscal Policy*, ed. Iraj Abedian y Michael Biggs, 3-26. Ciudad de El Cabo, Sudáfrica: Oxford University Press.

Andrews, Matthew. 2002. "A Theory-Based Approach to Evaluating Budget Reforms:" *International Public Management Journal* 5 (2): 1-21.

Andrews, Matthew y Don Moynihan. 2002. "Why Reforms Don't Always Have to 'Work' to Succeed: A Tale of Two Managed Competition Initiatives:" *Public Performance and Management Review* 25 (3): 282-97.

Auerbach, Alan, Laurence J. Kotlikoff y Willi Leibfritz, eds. 1999. *Generational Accounting Across the World.* Chicago: University of Chicago Press.

Ball, Ian. 1994. "Reinventing Government: Lessons Learned from the New Zealand Treasury:" *Government Accountants Journal* 43 (3): 19-28.

Banco Mundial. 1998. *Public Expenditure Management Handbook.* Washington, DC: Banco Mundial.

Buschor, Ernst y Kuno Schedler, eds. 1994. *Perspectives on Performance Measurement and Public Sector Accounting.* Berna, Suiza: Paul Haupt Publishers.

Cameron, Robert y Chris Tapscott. 2000. "The Challenges of State Transformation in South Africa:" *Public Administration and Development* 20 (2): 81-86.

Dittenhofer, Mort. 1994. "Auditing to Improve Government Performance in Government Support Functions:" En *Perspectives on Performance Measurement and Public Sector Accounting,* ed. Ernst Buschor y Kuno Schedler. Berna, Suiza: Paul Haupt Publishers.

Haveman, Robert. 1994. "Should Generational Accounts Replace Public Budgets and Deficits?" *Journal of Economic Perspectives* 8 (1): 95-111.

Kotlikoff, Laurence J. y Willi Leibfritz. 1999. "An International Comparison of Generational Accounts:" En *Generational Accounting Across the World,* ed. Alan Auerbach, Laurence J. Kotlikoff y Willi Leibfritz, 73-102. Chicago: University of Chicago Press.

Mikesell, John L. 1995. *Fiscal Administration,* 4a. ed. Nueva York: Wadsworth.

Osborne, David y Ted Gaebler. 1992. *Reinventing Government.* Reading, MA: Addison-Wesley.

Patton, Terry K. y David R. Bean. 200 l. "The Why and How of New Capital Asset Reporting Requirements:" *Public Budgeting and Finance* 21 (3): 31-46.

Rodríguez, Justine Farr. 1995. "The Usefulness of Cost Accounting in the Federal Government." *Government Accountants Journal* 44 (1): 31-35.

Schick, Alan. 1998. "Why Most Developing Countries Should Not Try New Zealand Reforms:' *World Bank Research Observer* 13 (1): 123-131.

Shah, Anwar. 1998. "Balance, Accountability, and Responsiveness." Documento de trabajo 2021 sobre investigación de políticas, Banco Mundial, Washington, DC.

Simpson, Wayne K. y Michael J. Williams. 1996. "Activity-Based Costing, Management, and Budgeting." *Government Accountants Journal* 45 (1): 26.

Tierney, Cornelius, E. 1994. "Cost for Government: What Costs: How Much Accounting?" *Government Accountants Journal* 43 (1): 5-9.

Wray, Quentin. 2004. "From Fiscal Restraint in 1997 to Spending with Confidence in 2004." Business report. ttp://www.businessreport.co.za/index.php?fArticleId=352379&fSectionId=1036&fSetId=304.

9

Enfoques para un cambio en la cultura burocrática

Anwar Shah

Introducción

El sector público sigue enfrentando una crisis de confianza pública tanto en los países industriales como en los países en desarrollo. En la mayoría de los países abundan los ejemplos de ineficiencia del gobierno y del malgasto. Por ejemplo, en los Estados Unidos, la Federal Aviation Administration hasta recientemente dependía de computadores dinosaurios de pantallas verdes que funcionaban con tubos al vacío. Se estimó que estos computadores imponían una carga de US$3.000 millones anualmente en desperdicio de combustible para aeronaves, retrasos, conexiones faltantes y costos laborales. El Departamento de Defensa de los EUA ha pagado en el pasado US$89 por cada destornillador que vale US$1 cada uno, y el Departamento de Agricultura tenía hasta hace poco una especificación de 2.700 palabras para las papas a la francesa (*ver* Gore, 1995, para ejemplos de regulaciones obsoletas y papelería sin sentido en el gobierno de EUA). Desde luego, estos ejemplos palidecen en comparación con los grandes robos que realizan los "bandidos políticos y burocráticos vagabundos" –para utilizar la tipología de Mancur Olsen– en algunos países en desarrollo. En los países industriales, los ciudadanos esperan que sus gobiernos hagan más con menos. En los países en desarrollo, la disfuncionalidad claramente fundamental de la gobernabilidad pública sigue siendo un campo de mayor preocupación. En unos cuantos de estos países, se considera al gobierno como un depredador o aun como un criminal. En algunos países, no existe el concepto de ciudadanía o responsabilidad cívica, y la administración efectiva del Estado en este contexto significa que la élite gobernante reparte beneficios a sus redes personalizadas de clientes. Las percepciones de algunos gobiernos, como –en palabras de

Nietzsche– "el más frío de todos los monstruos fríos... diga lo que diga, miente y lo que tiene lo ha robado", y como instituciones que existen simplemente para extraer rentas, pueden no estar muy lejos de la verdad.

Una dificultad mayor en estos países es que el robo público de estos bandidos vagabundos estimula la fuga de capitales y de mano de obra calificada, llevando a la economía a un estado de colapso tal que no queda mucho ni para el bandido vagabundo ni para sus víctimas, a menos que haya disponible ayuda externa. Pero la ayuda externa agrava las tentaciones de dicho bandido porque tiene un horizonte de tiempo corto. Ayuda si el bandido hace del país su hogar y se convierte en el *bandido estacionario* de Olsen. En tales circunstancias el horizonte de tiempo del gobernante se expande y su fortuna queda ligada a la fortuna de la nación. Esto explica por qué, en países gobernados por bandidos vagabundos, el pueblo muestra mucha tolerancia por los golpes de estado militares que imponen el gobierno de bandidos estacionarios. Tales transformaciones conducen típicamente a un período corto de tranquilidad, pero poca mejora en la calidad de vida a largo plazo.

Por qué el camino de las reformas sigue siendo un sueño en los países en desarrollo

Una manera simple de ver por qué el sector público es disfuncional y no aporta mucho en los países en desarrollo pero es difícil de reformar, es acercar la mirada a la misión y los valores del sector público, su entorno facultativo y su capacidad operativa.

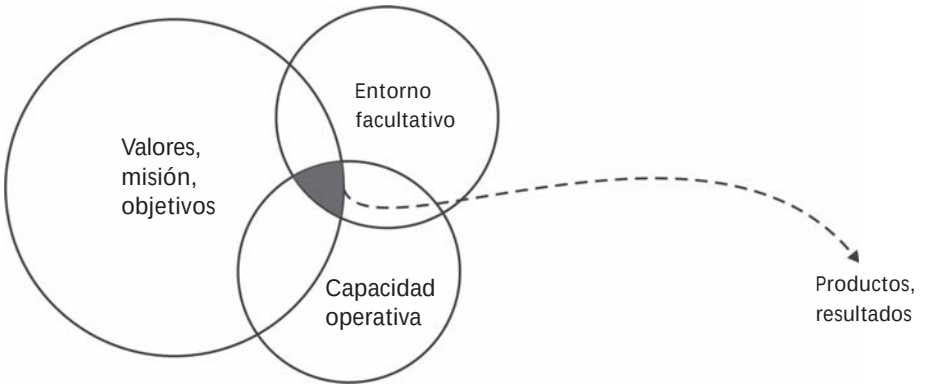
- *Misión y valores del sector público*: Los valores y normas de la sociedad, tales como los incorporados en la Constitución o en las declaraciones de políticas del presupuesto anual, pueden ser puntos de referencia útiles para el mandato del sector público y los valores inherentes a estos mandatos. También deben tenerse en consideración las normas no escritas de la sociedad compartidas o reconocidas ampliamente. En los países industriales la misión y los valores del sector público se explican en forma clara en términos de un marco de políticas a mediano plazo. Por ejemplo, en Nueva Zelanda existe un requerimiento formal de que se ponga en lista en el Parlamento una declaración de políticas de este tipo para el 31 de marzo (unos dos o tres meses antes de la expedición del presupuesto). Los valores del sector público en los países en desarrollo rara vez se atienden, debido a que la orientación del sector público sigue siendo hacia el "mando y control" en lugar del servicio a la ciudadanía. Para un funcionario entrenado en mando y control, puede pare-

cer frívola la necesidad de desarrollar un código de conducta con una orientación hacia el cliente.

- *Entorno facultativo*: Éste incluye las entidades formales (procesos y entidades presupuestales) e informales de participación y responsabilidad. ¿Funcionan estas entidades y procesos, como se pretende, en la provisión de un entorno facilitador para que el sector público cumpla sus objetivos? ¿Actúan los distintos ámbitos de gobierno en el espíritu de la Constitución al ejercer sus responsabilidades? ¿Cuáles son los controles y equilibrios contra el comportamiento desviacionista? En los países industriales las normas institucionales son de estricta adherencia y existen severas sanciones morales, legales, de votantes y del mercado en contra de la inobservancia. En los países en desarrollo, la inobservancia con mucha frecuencia ni se controla ni está sujeta a sanciones.
- *Capacidad operativa y restricciones*: Lo que se autorice no es necesariamente lo que se hará, pues la capacidad operativa disponible puede no ser coherente con la tarea por realizar. Además, aun la capacidad operativa disponible puede evadirla la cultura burocrática o los incentivos que recompensen el comportamiento de búsqueda de beneficios mediante manipulaciones, el mando y el control y la corrupción y el padrinazgo, con poca preocupación por la sensibilidad a las preferencias ciudadanas en la prestación de servicios y la falta casi total de responsabilidad para con los votantes. Algunas preguntas clave, cuyas respuestas ofrecerán un mejor entendimiento de la capacidad operativa, son las siguientes: ¿Tienen las agencias con responsabilidad de varias tareas la capacidad de emprenderlas? ¿Cuentan con la combinación correcta de capacidades y tienen motivo para hacer las cosas debidas y hacerlas correctamente? ¿Es consistente la cultura burocrática con el logro de los objetivos de la sociedad? ¿Existen contratos obligatorios con los administradores públicos por su desempeño con respecto a los productos? ¿Contribuye la participación de la sociedad civil a moderar algunas de estas restricciones? ¿Hasta qué punto pueden superarse estas restricciones con la reorganización y reforma del gobierno? Mientras es de esperar que en los países industriales las respuestas a la mayoría de las anteriores preguntas sean afirmativas, ello no es válido en el caso de los países en desarrollo.

El gráfico 9.1 muestra que la discordancia entre misión, entorno facultativo y capacidad operativa contribuye a un desempeño deprimente en el sector público en cuanto a la prestación de servicios públicos. Además, lo que se presta en términos de productos y resultados es típicamente inconsistente con las preferencias ciudadanas. Por tanto, el reto de la reforma del sector público en cual-

Gráfico 9.1 *Entorno institucional del sector público en los países en desarrollo*



quier país en desarrollo es armonizar la misión y los valores del sector público, su entorno facultativo y su capacidad operativa de forma tal que haya una correspondencia estrecha, si no perfecta, entre las tres aspectos de la gobernabilidad (*véase* el gráfico 9.1). Dicha tarea es desalentadora para muchos países en desarrollo porque a menudo tienen objetivos elevados pero carecen de un entorno facultativo capaz de trasladar esos objetivos a un marco de políticas. A menudo, este problema se agrava por los incentivos burocráticos que hacen que cualquier capacidad operativa disponible implemente dicho marco en forma completamente disfuncional.

El cuadro 9.1 presenta una comparación estilizada del entorno institucional en una sociedad tradicional, un país en desarrollo y un país industrial. Es interesante notar que, aunque la capacidad técnica en el sentido moderno no existía en una sociedad tradicional, los resultados del sector público eran consistentes con las preferencias de los miembros por la armonización de los objetivos de la sociedad, su entorno facultativo y su capacidad operativa. Las culturas de dichas sociedades se enfocaban con frecuencia en la responsabilidad por los resultados. El sistema de recompensa y castigo era verosímil y veloz, y muchas de las relaciones de negocios se basaban en la informalidad y la confianza. Así, aunque el PIB per cápita en tales sociedades era bastante bajo, se observaba que la satisfacción de los miembros con la acción colectiva era alta y posiblemente no muy lejos por debajo del grado de satisfacción con el sector público que se experimenta en las sociedades industriales de hoy.

Este cuadro contrasta con el de un país en desarrollo típico. En dicho país, existe una discordancia en los objetivos de la sociedad, el entorno facultativo y la capacidad operativa. Como consecuencia de esta desarmonía no se logra mucho

Cuadro 9.1 *Entorno institucional del sector público. Hechos estilizados*

	Sociedad tradicional	*País en desarrollo*	*País industrial*
Objetivos	Claros y realistas	Vagos y grandiosos	Claros y realistas
Entorno facultativo	Fuerte	Débil	Fuerte
Capacidad operativa	Consistente y funcional	Disfuncional	Consistente y funcional
Capacidad de evaluación	Fuerte	Débil	Fuerte
Orientación al sector público	Producto	Control de insumos, y mando y control	Control de insumos, productos y resultados
Toma de decisiones en el sector público	Descentralizada	Centralizada	Descentralizada
Entorno del sector privado	Informalidad y confianza	Semiformalidad pero falta de confianza y poco aprecio por la ley "Te atrapé"	Formal y legal
Cultura de evaluación	El juego de la oca	("Gotcha")	Aprendizaje y mejoría

y las expectativas de los ciudadanos quedan desmentidas. La falta de responsabilidad y enfoque de la cultura de evaluación en capturar un líder de la corrupción ocasionalmente pero no hacer nada con el malestar sistémico significa que se entorpece cualquier mecanismo de autocorrección que pueda existir. La semiformalidad impone costos adicionales para hacer negocios pero no conduce a beneficios en las relaciones comerciales por el desacato a la ley. Los contratos no se respetan y por eso tienen poco valor. En vista de esta naturaleza completamente disfuncional del sector público en muchos países en desarrollo, es importante que ellos pasen con un salto hacia delante (a aun hacia atrás) a una cultura de sector público que otorgue un premio a la orientación al cliente y a la responsabilidad por los resultados. Sin embargo, esto es improbable que suceda pronto por razones que se discutirán más adelante.

En la sección que sigue, observamos la experiencia de los países industriales para aprender algunas lecciones de interés para los países en desarrollo en la armonización de la misión y los valores del sector público, su entorno facultativo y su capacidad operativa.

La génesis de la experiencia de los países industriales

La experiencia de los países industriales muestra que las instituciones de participación y responsabilidad en la gobernabilidad, inclusive un paradigma de administración que premie al gobierno por resultados, tuvieron un gran papel en la creación de una gobernabilidad del sector público sensible y responsable. El historial de los países industriales muestra que la participación democrática es la única forma de gobierno con historial consistente de asegurar la buena gobernabilidad. Esto es porque sólo la forma democrática de gobierno asegura los derechos de propiedad y el cumplimiento de los contratos. Sin embargo, la gobernabilidad democrática no puede simplemente ordenarse desde arriba. Putnam (1993), en *Making Democracy Work* ("Hacer que funcione la democracia"), argumenta que "las instituciones democráticas no pueden construirse de arriba abajo, sino que deben construirse en las tradiciones cotidianas de confianza y virtud cívica entre sus ciudadanos" (172). La localización y la responsabilidad por los resultados contribuyen a construir tales confianza y virtud.

Con los años, los países industriales han presentado un cambio notable en el desempeño de sus sectores públicos. Es interesante notar que este cambio no lo ocasionó un sistema de controles jerárquicos como es el foco en la mayoría de los países en desarrollo, sino a través de la mayor responsabilidad para con los ciudadanos en general. Los representantes electos hicieron un compromiso por el estilo del juramento requerido de los miembros de la ciudad de Atenas, Georgia, que expresa: "Nos esforzaremos por dinamizar cada vez más el sentido público del deber público que… transmitiremos a esta ciudad no solamente no menor, sino mayor, mejor y más bello que el que nos fue transmitido". (Juramento ateniense inscrito en la base de la estatua de Atenea, localizada en el frente del Athens Classic Center, Atenas, Georgia).

Esta responsabilidad por los resultados se fortaleció aún más con la responsabilidad del ejecutivo para con la rama legislativa del poder. En general, el énfasis de estos sistemas de responsabilidad ha sido ocasionar un cambio en la cultura burocrática y en los motivos que tienen los empleados del sector público. Este cambio cultural durante los años noventa lo ha causado el fortalecimiento de la orientación a resultados del sector público y se ha hecho alejando la atención de los procesos burocráticos internos y los controles a los insumos (controles duros), y dirigiéndolos a la responsabilidad por los resultados (controles suaves). Varios países han seguido diversas políticas para lograr esta transformación. El marco subyacente impulsor de estas reformas es aproximadamente uniforme y está enraizado con firmeza en el marco de gestión y evaluación orientadas a los resultados (ROME). Bajo el marco ROME, una cadena basada en resultados pro-

porciona un marco para medir el desempeño en el sector público. El gráfico 9.2 ofrece una ilustración de esta cadena basada en resultados que sugiere que, para poner en vigor una cultura de responsabilidad por los resultados, se necesita controlar *actividades de programa* e *insumos* (los recursos utilizados para producir productos), inclusive *insumos* y *productos intermedios* (cantidad y calidad de bienes y servicios producidos), *resultados* (progreso en la obtención de los objetivos del programa), *impactos* (objetivos del programa) y *alcance* (quienes se benefician o perjudican con el programa). Tal enfoque en el diálogo de la administración refuerza la propiedad y la responsabilidad conjuntas del principal y el agente en el logro de objetivos compartidos, destacando los términos de la confianza mutua.

La gestión orientada a los resultados y la cadena de evaluaciones

La mayoría de los enfoques relacionados con ROME tienen los siguientes elementos comunes:

- Contratos o acuerdos de programas de trabajo basados en productos especificados de antemano, objetivos de desempeño y asignaciones presupuestales.
- Flexibilidad en la gestión pero responsabilidad por los resultados
- Principio de subsidiariedad (esto es, la toma de decisiones en el sector público en el gobierno más cercano al pueblo, a menos que haya buenas razones para asignación a nivel u orden superior).
- Incentivos para la eficiencia en costos.

Los ROME ofrecen un marco coherente para la planeación estratégica y la gestión basada en el aprendizaje y la responsabilidad en un entorno descentralizado. La clave para la implementación exitosa de ROME es la transparencia que se logre por el compromiso público con resultados esperados, pocos pero vitales, que se basan a su vez en los objetivos estratégicos relacionados con los resultados de la agencia. Así, la información interna y externa se desplaza del enfoque tradicional en los insumos a un enfoque en productos, alcance y resultados, en particular productos que conduzcan a resultados. Además, estos resultados se expresan ahora en términos de logros en el desarrollo. Programas, actividades, procesos y recursos se sitúan en línea con los objetivos estratégicos de la agencia. La flexibilidad en la definición y la implementación de proyectos se logra mediante un cambio en el énfasis, de un control estricto a los insumos al control de los resultados en el desempeño y sus medidas. El seguimiento del progreso

Gráfico 9.2 *Gestión orientada a resultados y cadena de resultados de evaluación con aplicación a los servicios educativos*

Objetivos de programa →	*Insumos* →	*Insumos intermedios* →	*Productos* →	*Resultados* →	*Impacto* →	*Alcance*
Mejorar cantidad, calidad y acceso a servicios educativos	Gastos educativos por edad, sexo, urbanos/rurales; gastos por niveles de grados, maestros, personal, instalaciones, útiles de trabajo, libros, regulaciones	Inscripciones, razón estudiantes/maestro, tamaño de clases	Puntuaciones de logros, tasas de graduación, tasas de abandono	Tasas de alfabetización, oferta de profesionales calificados	Ciudadanía informada, compromiso cívico, mejor competitividad internacional	Ganadores y perdedores con los programas del gobierno

hacia los resultados esperados se efectúa por medio de indicadores que se negocian entre el proveedor y la agencia de financiación. Esta fijación de metas y la información conjuntas aseguran la satisfacción al cliente en una base continua y a la vez se construye asociación y propiedad en los proyectos.

Las reformas de tipo ROME dentro de una institución se refuerzan con la devolución y la delegación de la autoridad. Esto requiere un flujo de información de doble vía, que se alcanza a través de un mecanismo de responsabilidad más fuerte en forma de información sobre el desempeño, mayor énfasis en el control y evaluación de los resultados y acuerdos de desempeño individual que se enfocan en los resultados. Así, bajo ROME, la responsabilidad es positiva y de cara al futuro, basada en realimentación y aprendizaje continuos y sistemáticos; esto es, cada unidad suministra información sobre los resultados obtenidos contra los objetivos estratégicos de la agencia, permitiendo comparaciones de marcas de referencia y aprendizaje a través de fronteras organizativas. Los ROME proporciona también a la alta administración evidencia concreta sobre la cual basar decisiones de asignación. Así, devolución, participación y responsabilidad son aspectos importantes de este proceso.

Bajo los ROME, las asignaciones presupuestales dan soporte a los contratos y acuerdos de programas de trabajo, que se basan en productos y objetivos de desempeño especificados de antemano. La flexibilidad de la administración en la selección de insumos –inclusive la contratación y el despido de personal y la ejecución de programas– se respeta completamente, pero al mismo tiempo los administradores se hacen responsables por los resultados. El principio de subsidiariedad (asignar la responsabilidad al ámbito inferior del gobierno, a menos que haya buenas razones para asignarla a un ámbito superior) fortalece la responsabilidad por los resultados mejorando la consistencia en la prestación de servicios públicos con las preferencias locales. Por último, bajo un marco ROME, la eficiencia en costos se recompensa con la retención de ahorros. El costeo se basa en las actividades, esto es, se requiere el costo completo de cada actividad, incluidos los cargos de capital y el uso de activos, para el cálculo de los costos. Puesto que el centro del enfoque está en el aprendizaje, puede tolerarse la falla en el cumplimiento de los compromisos, pero la falla en compartir valores invita a sanciones severas.

Implicaciones de ROME en la reforma del servicio civil

Los servidores civiles en los países en desarrollo típicamente están mal pagados por el trabajo realizado, pero reciben muchos privilegios adicionales y un número significativo de ellos se enriquece además mediante el soborno y la corrup-

ción, y ocupa su cargo en forma vitalicia. No se tolera la innovación ni la asunción de riesgos. En el intento de limitar el soborno se ponen en vigor fuertes controles a los insumos y responsabilidad descendente, se rota a los funcionarios más antiguos periódicamente de una posición a otra. Pero tales prácticas debilitan aún más la responsabilidad. En contraste, un marco ROME aporta una visión nueva para la administración pública en el sigo XXI (*ver* el cuadro 9.2). Demanda salarios competitivos y especialización de tareas (una cultura de "mantente en eso") y carencia de ocupación del cargo formal. A los proveedores públicos se les da la libertad de fracasar o triunfar. En cambio, los empleados públicos mantienen sus cargos siempre y cuando cumplan los términos de sus contratos. Sólo los fracasos persistentes inician el proceso de salida.

La sensibilidad a la ciudadanía y a la responsabilidad por los resultados forman la piedra angular de este enfoque. El marco ROME ofrece un gran potencial en los países en desarrollo para mejorar la gobernabilidad del sector público nutriendo una gobernabilidad sensible y responsable. También puede ser uno de los equipos más potentes contra la corrupción y la mala conducta burocrática (*ver* Shah y Schacter, 2004). Un estudio empírico reciente sobre los determinantes de la corrupción, efectuado por Gurgur y Shah (2005) apoya este punto de vista, mostrando que la cultura política y burocrática y la centralización de la autoridad representaron los determinantes más significativos de la corrupción en una muestra de 30 países. Además hallaron que no es probable que una estrategia anticorrupción basada simplemente en aumentar los salarios del sector público sin reformas institucionales fundamentales produzca una reducción significativa en la corrupción.

La experiencia con ROME

Varios países han experimentado con varias versiones de ROME. A continuación se discuten las experiencias de Nueva Zelanda, Canadá y Malasia que ofrecen perspicacias interesantes.

El Estado bajo contrato: el modelo de Nueva Zelanda

Nueva Zelanda representa una de las experiencias más audaces en la transformación del sector público, utilizando un enfoque administrativo y de medición del sector privado para las funciones centrales del gobierno. Con el fin de introducir un cambio cultural de control de insumos a responsabilidad por productos en el sector público, durante la última década Nueva Zelanda modernizó un servicio civil de vieja ocupación y cambió a contractuales todos los cargos, con

Cuadro 9.2 *Paradigma de la administración pública para el siglo XXI*

Siglo XX	Siglo XXI
Centralizada	Globalizada y localizada
El centro administra	El centro dirige
Mando y control	Gobernabilidad sensible y responsable
Burocrática	Participativa
Dependiente internamente	Competitiva
Gobierno como único proveedor	Gobierno comprador y proveedor competitivo de servicios públicos
Control a insumos	Enfoque en resultados
Enfoque en reglas y procedimientos	Flexibilidad administrativa pero responsabilidad por resultados
Responsabilidad descendente	Responsabilidad ascendente
Salarios bajos pero muchos privilegios	Salarios competitivos, pero poco más
Nombramientos vitalicios en el servicio civil	Nombramientos contractuales
Rotación de factótums	Especialización de tareas (cultura de "mantente en eso"), pero salida con fracasos persistentes
Cerrada y lenta	Abierta y rápida
Intolerancia al riesgo y la innovación	Libertad de fracasar o triunfar
Ciudadanos como receptores pasivos de servicios públicos	Ciudadanos facultados para demandar responsabilidad al gobierno por el desempeño
Enfoque en el gobierno	Enfoque en gobernabilidad centrada en el ciudadano

base en un conjunto acordado de resultados. Incluso al gobernador del banco central se le exigió realizar un contrato con el Parlamento. Según los términos de este contrato, la ocupación del cargo de gobernador del banco central se ligó a la inflación, manteniéndose dentro de una banda de 3% por año y en forma separada el desarrollo y la implementación de políticas, la financiación, la adquisición y la provisión de funciones. Esto habilitó al gobierno para enfocarse en políticas y financiación y traer al sector privado en asociación con el sector público en la función de provisión. Se descentralizó la administración de programas en los puntos de ejecución y operación y se les concedió flexibilidad y autonomía a los administradores en las asignaciones presupuestales y la implementación de programas, dentro del marco de políticas y el presupuesto definido. Se introdujeron

los cargos de capital y la contabilidad por causación (se consideran efectuados los gastos cuando se han contraído) a fin de ofrecer un cuadro completo sobre el costo de los recursos de cada actividad del sector público. Las funciones no públicas se comercializaron o se privatizaron y se estimuló la gestión fiscal responsable, exigiendo el mantenimiento de un valor neto positivo del gobierno como parte del contrato del Ministro de Finanzas.

La versión de *nuevo contractualismo* de ROME introducida por Nueva Zelanda llevó a una notable transformación de la economía, que cambió de una economía altamente protegida y regulada con un rango expansivo de intervenciones impertinentes y costosas, a una economía abierta y desregulada con un sector público reducido y eficiente (*ver* Boston, 1995, Walker, 1996, Kettl, 2000). Se eliminaron los déficit del gobierno central, se redujo la deuda y el valor neto del gobierno se hizo positivo al tiempo que mejoraron la cantidad y la calidad de los servicios públicos. Se obtuvieron resultados todavía más notables en el ámbito local. Por ejemplo, a principios de los años noventa, el alcalde de Papakura, introduciendo el nuevo contractualismo, dio un sorprendente giro a la suerte de la ciudad, eliminando deuda y reduciendo impuestos mientras mejoraba la calidad y la cantidad de los servicios públicos prestados.

Sin duda, hubo limitados residuos malignos de política social con este enfoque. La prestación de servicios sociales a comunidades minoritarias experimentó algunas dificultades cuando presiones de recorte de costos en comercialización llevaron ocasionalmente a un acceso restringido por parte de las comunidades minoritarias. En casos aislados, el nuevo contractualismo fracasó debido a que la incompetencia burocrática falló en asegurar los estrictos estándares de seguridad, según lo atestiguó el colapso de una nueva plataforma de observación recién construida en Cave Creek que produjo como resultado la muerte de veintenas de turistas.

Hacer que el gobierno haga lo correcto: el enfoque canadiense

En 1994, Canadá adoptó su propia versión de ROME para atender los persistentes déficit del sector público, un exceso de endeudamiento y creciente insatisfacción ciudadana con el sector público. Canadá rechazó el nuevo contractualismo y en su lugar optó por el marco de *prestación de servicios alternativos* para las reformas del sector público, utilizando el enfoque de *nuevo administracionismo*. El marco de prestación de servicios alternativos representa un proceso dinámico consultivo y participativo de reestructuración del sector público, que mejora la prestación de servicios a los usuarios, compartiendo funciones de gobernabilidad con individuos, grupos comunitarios, el sector privado y otras entidades oficiales.

Como parte del proceso de revisión de programas bajo este marco, se exigió a los departamentos y agencias revisar sus actividades y programas contra los seis siguientes lineamientos:

1. *Prueba de interés público*: ¿Continúa el área de programa o actividad sirviendo el interés público?
2. *Prueba del papel del gobierno*: ¿Existe un papel legítimo y necesario para el gobierno en este campo de programas o actividad?
3. *Prueba de federalismo*: ¿Es apropiado el papel actual del gobierno federal o es el programa un candidato para la reorganización con las provincias?
4. *Prueba de asociación*: ¿Qué actividades o programas deben o pueden transferirse en todo o en parte al sector privado o al sector voluntario?
5. *Prueba de eficiencia*: De continuar el programa o actividad, ¿cómo podría mejorarse su eficiencia?
6. *Prueba de asequibilidad*: ¿Es asequible el paquete resultante de programas y actividades dentro de las restricciones fiscales? Si no lo es, ¿qué programas o actividades deberían abandonarse?

La experiencia canadiense con el marco de prestación de servicios alternativos ha presentado resultados sobresalientes. El déficit federal se redujo de 7,5% del PIB en 1993, para llegar a un presupuesto balanceado en 1998 y a superávit presupuestales de ahí en adelante. El número de departamentos federales se redujo de 38 a 25, y la nómina del servicio civil se redujo de 220.000 a 178.000 funcionarios. Las asignaciones para servicios sociales, justicia y ciencia y tecnología aumentaron, en tanto que los servicios restantes experimentaron una reducción en sus asignaciones de presupuesto. Se lograron mejoras en la prestación de servicios centrados en el ciudadano, agrupando servicios de acuerdo con las necesidades de los ciudadanos, promulgando reformas reguladoras para estimular la competencia y la innovación, recuperando costos de servicios que beneficiaban a segmentos especiales y continuando la revaluación de programas para apoyar mecanismos de prestación de servicios alternativos. El impacto general de estas reformas representó una mejora en la prestación de servicios y la satisfacción ciudadana.

De gobernabilidad centrada en el gobierno a gobernabilidad centrada en el ciudadano en Malasia

Los ROME no se formó en un día y existe en la actualidad abundante literatura sobre las innovaciones de tipo ROME pioneras en Australia, Canadá y Nueva Zelanda, entre otros países. En forma interesante por demás, esta literatura no

ha dado reconocimiento completo a la contribución de Malasia, donde algunas de las innovaciones anteceden a la experiencia de los países industriales. La experiencia malaya es de importancia especial para los países en desarrollo, porque su sector público sufrió por lo menos algo de la disfuncionalidad del sector público experimentada en otros países en desarrollo a fines de los años ochenta. Desde principios de los años noventa, Malasia ha ido gradual y exitosamente estableciendo aspectos de la administración orientada a resultados para crear una estructura de gobernabilidad del sector público sensible y responsable. Los elementos más notables de este enfoque de reforma fueron los siguientes:

- *Misiones y valores*: Se exige a todas las agencias públicas la especificación de misión y valores con el objeto de justificar sus funciones y de inculcar valores positivos en la administración pública.
- *Fortalecer la orientación al cliente y la gobernabilidad centrada en el ciudadano*: Se estableció un "privilegio de cliente" en 1993 que exigía la especificación de estándares de servicios para formar la base de responsabilidad pública de agencias y departamentos oficiales. Este privilegio requiere que todas las agencias y departamentos identifiquen sus clientes y establezcan sus necesidades. Además se requiere que las agencias notifiquen a sus clientes sobre los estándares de servicios disponibles. Las agencias públicas deben informar y publicar (en impresos y en la *Web*) anualmente las mejoras en el servicio y las fallas de cumplimiento. Se exige acción correctiva para atender las fallas de cumplimiento. Los clientes tienen también derecho a compensaciones a través de la Public Complaints Bureau (Oficina de Reclamos Públicos).
- *Flexibilidad administrativa con fuerte responsabilidad por los resultados*: Esto se logra mediante la implementación de un sistema de presupuesto basado en productos y un sistema de contabilidad basado en actividades. Se introdujeron también los cargos de capital y la contabilidad por causación. El sistema de presupuesto por productos requiere *acuerdos de programa* para la entrega de productos, pero permite flexibilidad administrativa para lograr los resultados acordados. Se mantienen y divulgan ampliamente indicadores de desempeño para agencias del gobierno y otros proveedores de servicios públicos.
- *Toma de decisiones descentralizada*: Malasia ha buscado fortalecer con el tiempo la toma de decisiones descentralizada, fortaleciendo los gobiernos locales, descentralizando y desconcentrando las funciones del gobierno federal.
- *Fortalecer la integridad del servicio civil malayo*: Malasia tiene una de las leyes anticorrupción más fuertes y dedica recursos significativos a la implementación de esta ley.

- *Enfoque de asociación en la prestación de servicios*: Se pretende un enfoque de asociación en la prestación de servicios, asegurando asesoría en políticas discutibles, desregulación y promoción activa de colaboración público-privada en los servicios públicos.
- *Asegurar la integridad financiera*: Esto se logra mediante auditoría interna y externa. El auditor general le suministra al Parlamento una auditoría de integridad financiera y este informe se divulga ampliamente.

En resumen, Malasia está en el filo de la navaja del desarrollo, la innovación y el desempeño institucional del sector público entre los países en desarrollo. Ha seguido enfoques innovadores para mejorar el desempeño del sector público. Su desafío es fortalecer la nueva cultura de la gobernabilidad que ha intentado crear, tratando temas de implementación mediante la capacitación y la acción correctiva.

Más allá de ROME: medición del desempeño cuando no existe un resultado final

El control completo del desempeño del gobierno es de interés para obtener una medida general del desempeño del sector público y la responsabilidad del régimen político para con los ciudadanos. Dicha medida es cada vez más popular en los países industriales. El estado de Oregón en los Estados Unidos formó una junta independiente para desarrollar y controlar medidas de bienestar social (158 medidas en 1991 reducidas a 20 en 1999) de los residentes del estado. El estado de Florida estableció inicialmente 268 indicadores referentes al progreso de familias y comunidades, seguridad, aprendizaje, economía, medio ambiente y gobierno, pero más recientemente ha abandonado este empeño. La provincia canadiense de Alberta ha establecido 27 indicadores de calidad de vida titulados *measuring up*. Nueva Zelanda presenta un informe sobre el valor neto del gobierno. La Organización de las Naciones Unidas publica indicadores de desarrollo humano. Huther y Shah (1998) desarrollaron indicadores integrales de la calidad de la gobernabilidad, incorporando participación ciudadana, orientación del gobierno, desarrollo social y gestión económica para una muestra de 80 países.

La experiencia con la medición del desempeño del gobierno ha mostrado resultados mixtos, en parte debido a una falta de interés por parte de los medios y las legislaturas. En general, en ausencia de crisis mayores, las políticas sobre toma de decisiones presupuestales reducen la utilidad de estos indicadores de desempeño. Una dificultad mayor con indicadores de desempeño agregados surge del "buscar las llaves donde cae la luz del poste del alumbrado", queriendo decir que lo que es mesurable y lo que se mide puede no ser importante para propósi-

tos de políticas o responsabilidad. Las medidas de resultados en el nivel conceptual ofrecen responsabilidad difusa. En cambio, el enfoque en productos y alcance según se practica en Nueva Zelanda y Malasia ofrece mayor potencial para la responsabilidad por resultados.

Epílogo: ROME. ¿Un mapa vial para despojos y ruinas o para un mejor mañana?

El éxito de ROME en la práctica en unos cuantos países seleccionados ha provocado controversias y debates acalorados entre los practicantes de la administración pública, con un grupo bastante elocuente (Schick [1998] es su principal exponente), argumentando contra la aplicación de tales principios en los países en desarrollo. Se propone una plétora de argumentos para apoyar este punto de vista. Se ha argumentado que el tema real de la reforma del servicio civil no es su eficiencia sino su subdesarrollo. Los sistemas de control de insumos no están bien desarrollados. No hay sentido de responsabilidad pública y como resultado la discreción administrativa mejorará las oportunidades para el abuso de quienes ocupan los cargos públicos para su provecho propio. Debido a la interferencia política, el potencial de cumplimiento de los contratos es bastante débil. El uso de ROME debilitará aún más la responsabilidad descendente cuando cambie el foco a los resultados en lugar de los insumos, reglas y procedimientos. Se argumenta además que el uso de este enfoque no funcionará para las organizaciones de habilidad (investigación y desarrollo) y de trabajo frontal (por ejemplo, atención de desastres) porque el enfoque en productos desalentará la innovación, la toma de riesgos y la respuesta oportuna. En servicios sociales, se argumenta que el acceso a los necesitados y los pobres no puede asegurarse con un sistema que premia en gran medida la eficiencia operativa. Por último, otros han argumentado que ROME es una novedad pasajera y los países en desarrollo simplemente deberían esperar a que pase la moda, hasta que surja una nueva novedad.

Aunque hay algún mérito en los argumentos presentados en contra del uso de ROME, en definitiva la razón para su aplicación en los países en desarrollo se fortalece aún más en vista de la debilidad institucional destacada anteriormente. El argumento de la burocracia subdesarrollada y el control de los insumos sugiere que los sistemas contables modernos que trazan flujos de los insumos han demostrado no ser útiles. Esto sucede porque la experiencia muestra que las ganancias en desempeño de la puesta en práctica de dichos sistemas han sido mínimas; en cambio, estos sistemas ofrecen una cobertura para el abuso de los fondos públicos bajo la guisa de "poner los libros en orden". Dado que los productos de una gran mayoría de servicios públicos son de observación inmediata

y puede medirse su alcance, ROME ofrece un manejo mucho mejor sobre la responsabilidad en la gobernabilidad en entornos institucionales débiles.

La responsabilidad jerárquica basada en insumos típicamente ha fracasado en el cumplimiento de los mandatos del sector público. De hecho, las organizaciones de habilidad y trabajo frontal demandan cuidado en cómo se evalúa su cadena basada en resultados. Similarmente, en los servicios sociales el diseño de incentivos es crítico para anticipar cualquier residuo maligno y, en cambio, estimula el acceso a todos mediante la competencia y la innovación. Por ejemplo, una estructura de subvenciones que trate a todos los proveedores –públicos y privados– con base en la igualdad y mantenga la elegibilidad de financiación ligada al éxito en el cumplimiento de las condiciones para los estándares de los servicios y el acceso a dichos servicios, en lugar de los niveles de gasto, puede superar el riesgo moral (*ver* el recuadro 9.1).

Desde luego ROME no es tampoco una novedad de moda. Se practicó con gran éxito en sociedades tradicionales mucho antes de haberse inventado la burocracia moderna. Aun en la toma de decisiones personal y familiar, ROME es el único enfoque utilizado típicamente por la mayor parte de los individuos (por ejemplo, para construir y arreglar un hogar o en la búsqueda de otros servicios). Muchos países en desarrollo que se enfrentan a grandes crisis fiscales, en ausencia de ayuda externa, simplemente no tendrían otra alternativa que la de adoptar ROME para superar estas crisis y poner sus hogares en orden. En general, la responsabilidad ascendente es la clave del éxito de ROME y tal responsabilidad requiere toma de decisiones descentralizada. En conclusión, globalización, localización y ROME ofrecen un fuerte potencial para el mejoramiento del desempeño en el sector público en los países en desarrollo.

Recuadro 9.1 *Subvenciones educativas para estimular la competencia y la innovación*

- *Base de asignación entre gobiernos locales:* igual per cápita, basada en la población de edad escolar (dígase entre 5 y 17 años).
- *Distribución a proveedores:* igual por estudiante para colegios oficiales y privados, basada en inscripciones escolares.
- *Condiciones:* admisiones a colegios privados con base en méritos y pensiones consistentes con la capacidad de pago de los padres; mejoras en tasas de retención escolar, puntuaciones de logros en pruebas estandarizadas y tasas de graduación; uso de los fondos de la subvención sin condiciones.
- *Penalidades:* censura pública y reducción de fondos de la subvención.

l Incentivos: *retención y uso de ahorros consistente con prioridades escolares*

Fuente: Shah, 1999, 408.

Referencias

Boston, Jonathan, ed. 1995. *The State under Contract.* Wellington, Nueva Zelanda: Bridget Williarns Books.

Gore, Albert. 1995. *Common Sense Government: Works Better and Costs Less.* Nueva York: Random House.

Gurgur, Tugrul y Anwar Shah. 2005. "Localization and Corruption: Panacea or Pandora's Box?" Documento de trabajo 3486 sobre investigación de políticas, Washington, DC: Banco Mundial.

Huther, Jeff y Anwar Shah. 1998. "A Simple Measure of Good Governance and Its Application to the Debate on the Appropriate Level of Fiscal Decentralization." Serie 1894, documento de trabajo sobre investigación de políticas, Banco Mundial, Washington, DC.

Kettl, Donald F. 2000. *The Global Public Management Revolution.* Washington, DC: Brookings Institution.

Putnam, Robert D. 1993. *Making Democracy Work: Civic Tradition in Modern Italy.* Princeton, NJ: Princeton University Press.

Shah, Anwar. 1999. "Governing for Results in a Globalised and Localised World." *Pakistan Development Review* 38: 4 (parte 1, invierno): 385-431.

Shah, Anwar y Mark Schacter. 2004. "Combating Corruption: Look before You Leap:" *Finance and Development* 41 (4): 40-43.

Schick, Allen. 1998. "Why Most Developing Countries Should Not Try New Zealand Reforms." *World Bank Research Observer* 13 (1): 123-31.

Walker, Basil. 1996. "Reforming the Public Sector for Leaner Government and Improved Performance: The New Zealand Experience." *Public Administration and Development* 16: 353-76.

10

Un marco de referencia para evaluar instituciones de responsabilidad

Mark Schacter

Por qué son importantes las instituciones de responsabilidad

> Si los hombres fueran ángeles, ningún gobierno sería necesario. Si los ángeles gobernaran a los hombres, no serían necesarios controles externos ni internos en el gobierno. Al enmarcar un gobierno en el que unos hombres administrarán a otros hombres, la gran dificultad radica en esto: se debe primero capacitar al gobierno para controlar a los gobernados y después obligarlo a controlarse a sí mismo. La dependencia del pueblo es, sin duda, el control primario del gobierno, pero la experiencia ha enseñado a la humanidad la necesidad de precauciones auxiliares. (James Madison o Alexander Hamilton, *The Federalist* No. 51, en Rossiter, 1961).

En la política, como en el gobierno, primero viene el poder y luego la necesidad de controlarlo (Schedler, 1999a). El concepto de responsabilidad, junto con las instituciones a través de las cuales se articula e implementa el concepto, es tal vez el factor individual más importante que controla a quienes tienen el poder administrativo político y público. Como ha observado Thomas (1998), "la responsabilidad está en el corazón de la gobernabilidad en las sociedades democráticas" (348).

Los ciudadanos otorgan poderes arrolladores al ejecutivo político. Le confieren la autoridad de obtener y gastar fondos públicos y la responsabilidad de decidir el diseño y la implementación de las políticas públicas. Al mismo tiempo, los ciudadanos desean protegerse contra el abuso de estos poderes por parte del ejecutivo. En un nivel más operativo, también desean asegurarse de que el eje-

cutivo utilice su poder sabia, efectiva y eficazmente y que sea sensible a las demandas de los ciudadanos para cambiar la forma en que realiza sus funciones. Ellos esperan, por tanto, que el ejecutivo sea responsable ante ellos por sus acciones.

La responsabilidad es de una urgencia particular en el mundo en desarrollo, donde muchos países están buscando a tientas su vía de transición a la democracia, o buscan consolidar un orden democrático. Aunque pueden haberse instalado los arneses de la democracia, los estados todavía se encuentran "perseguidos por viejos demonios que habían esperado exorcizar con la regla democrática: violación de derechos humanos, corrupción, clientelismo, paternalismo y ejercicio arbitrario del poder" (Schedler, Diamond y Plattner, 1999, 1).

En muchos estados democráticos, los gobernantes siguen libres para actuar como les place hasta un grado inaceptable, sin el estorbo de una infraestructura de controles y equilibrios. Esto indica que la responsabilidad directa para con los ciudadanos a través del voto electoral no es suficiente para asegurar una relación saludable entre gobernantes y gobernados. Como lo sugiere la cita al principio del presente capítulo, existe un requisito adicional para que el Estado se refrene a sí mismo, creando y sosteniendo instituciones públicas independientes autorizadas para supervisar sus acciones, demandar explicaciones y, cuando las circunstancias lo ameriten, imponerse sanciones por actividades impropias o ilegales.

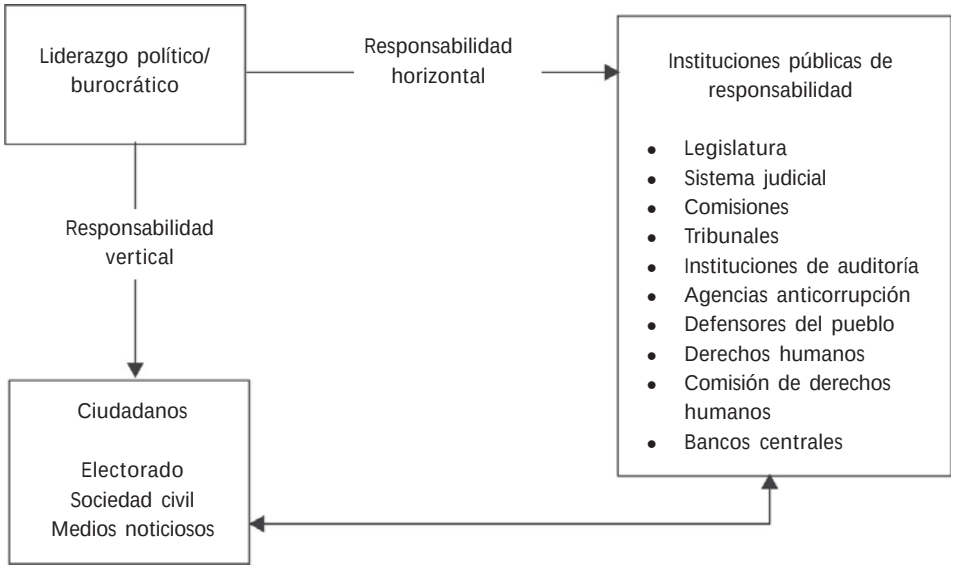
Responsabilidad horizontal contra vertical

Debe hacerse una distinción entre la responsabilidad impuesta a un gobierno por sus ciudadanos y la que un gobierno se impone a sí mismo mediante la creación de entidades públicas cuyo mandato es precisamente actuar como una restricción para el gobierno (*véase* el gráfico 10.1). Algunos teóricos se refieren a esta distinción como responsabilidad vertical (para con los ciudadanos directamente) contra responsabilidad horizontal (para con instituciones públicas de responsabilidad [IA]) (*ver* O'Donnell, 1999; Stevens, sin fecha).

La responsabilidad vertical pude incluir ciudadanos que actúan en forma directa por medio del proceso electoral, o indirectamente por medio de organizaciones cívicas ("sociedad civil") o medios noticiosos (Schedler, Diamond y Plattner, 1999). La responsabilidad horizontal, como se refiere al rango de entidades públicas que controlan abusos de la rama ejecutiva del gobierno, pueden ejercerla instituciones y organizaciones tan diversas, como:

- La legislatura.
- El sistema judicial.
- Las comisiones y tribunales electorales.

Gráfico 10.1 *Responsabilidad horizontal y vertical*



- Las agencias de auditoría.
- Los organismos anticorrupción.
- Los defensores del pueblo.
- Las comisiones de derechos humanos.
- Los bancos centrales.

Algunos de estos organismos pueden tener base constitucional, mientras otros se fundamentan en estatutos. Algunos tienen una función puramente de vigilancia, mientras otros pueden tener poderes cuasijudiciales o punitivos (*ver* Diamond, 1999; Schedler, Diamond y Plattner, 1999; Stevens, sin fecha). Las instituciones de responsabilidad horizontal, llevando la categoría formal y legitimidad que va con el haber sido creadas y autorizadas por el mismo Estado, tienen el papel dominante para restringir al poder ejecutivo. Como ha observado el Banco Mundial (1997), "el desarrollo sostenible generalmente exige mecanismos formales de restricción que responsabilizan al Estado y sus funcionarios por sus acciones. Para ser duraderos y verosímiles, estos mecanismos deben anclarse en entidades estatales centrales" (99).

Aun así, las entidades de responsabilidad horizontal por sí mismas no bastan. Se ha argumentado plausiblemente que las entidades de responsabilidad horizontal y vertical están conectadas fundamentalmente, en que no es probable que existan las primeras en forma significativa sin las segundas. La responsabili-

dad horizontal, siendo el trabajo de las entidades públicas, equivale a una restricción que el gobierno consiente en imponerse a sí mismo. Esto presenta la cuestión:

> ¿Quién está dispuesto a responder a preguntas sucias en público? ¿Quién anhela el castigo por el mal comportamiento? Los gobiernos usualmente, no. Ellos entienden que las instituciones de responsabilidad limitan su libertad de acción y que contienen el potencial de introducirlos en situaciones dolorosas y embarazosas. De manera que, ¿por qué deberían interesarse en establecerlas? (Schedler, 1999b, 334).

La respuesta es que los gobiernos acuerdan obligarse a sí mismos a través de instituciones de responsabilidad bajo circunstancias en las que los ciudadanos les castigarán por no hacerlo. En otras palabras, la responsabilidad horizontal será efectiva y sostenible sólo si los gobiernos se benefician con ella, y es la operación de la responsabilidad vertical, en particular el proceso electoral, la que causa que los gobiernos reciban esos beneficios.[1]

Existe buena razón para argumentar que una sociedad civil activa y organizada es otro factor vertical importante que impulsa a los gobiernos a obligarse a sí mismos con responsabilidad horizontal, especialmente cuando hay también un proceso electoral democrático vigente. El trabajo reciente de Tendler (1997) presenta evidencia persuasiva sobre este punto. Este capítulo se enfoca primaria, aunque no exclusivamente, en las instituciones de responsabilidad horizontal.

Un marco analítico para evaluar instituciones de responsabilidad. Modelo de trabajo

En esta sección se propone un marco analítico o modelo para entender y evaluar el desempeño de las IA, con respecto a su impacto en el control de la corrupción en el sector público.

Los problemas de responsabilidad en los países en desarrollo son numerosos y diversos, como lo son también sus causas e impactos eventuales. Se pretende que el marco presentado aquí ayude al Banco Mundial y a sus países en desarrollo socios a ver el bosque por los árboles. Se espera que haga el análisis más expedito y también la fijación de prioridades de los problemas concernientes a las IA y a la corrupción en los países en desarrollo. El marco debe proporcionar una base sólida sobre la que el

1 Schedler (1994b, 334) argumenta que deben aplicarse ciertas condiciones al proceso electoral para que la responsabilidad vertical sea un incentivo para la creación de la responsabilidad horizontal.

Banco y sus socios puedan desarrollar e implementar estrategias para fortalecer la responsabilidad como una fuerza compensatoria al comportamiento corrupto de los funcionarios públicos.

El modelo que aquí se presenta se concentra en la interacción entre las IA y la rama ejecutiva del poder y en cómo varios factores intermedian la interacción. (Instituciones de responsabilidad vertical tales como la sociedad civil y los medios noticiosos tienen un papel importante para afectar el desempeño de las IA horizontal). Así, Aunque este capítulo se concentra primariamente en las IA horizontal, también atenderá estas IA vertical básicas). En el capítulo también se dan pasos iniciales para desarrollar medidas de desempeño a fin de evaluar la efectividad de las IA con respecto al control de la corrupción (*ver* el anexo 10.A).

En particular, el objetivo es aportar una herramienta analítica simple pero robusta que facilite la labor anticorrupción del Banco Mundial ayudándolo a él y a sus socios a:

- Proceder con base en un modelo de trabajo sucinto y fuerte de IA y su relación con la corrupción.
- Identificar obstrucciones críticas para la operación efectiva de las IA con respecto a la corrupción.
- Desenredar los problemas de las IA que puedan atenderse efectivamente con asistencia de desarrollo externa, de los que sean primariamente dependientes de actores y esfuerzos locales.
- Identificar las formas más importantes de asistencia para el desarrollo para problemas particulares de IA.
- Fijar prioridades y estrategias para el tratamiento de los problemas de las IA.

El ciclo de responsabilidad

En el centro del modelo analítico está un *ciclo de responsabilidad* establecido dentro de factores contextuales (*ver* gráficos 10.2 a 10.4).

El ciclo de responsabilidad (*ver* gráficos 10.2 y 10.3) es un modelo idealizado de la relación entre una IA y una unidad de la rama ejecutiva. Describe en forma estilizada la lógica interna de la relación IA-ejecutivo. El ciclo tiene tres etapas: información (o insumo), acción (o producto) y respuesta (o resultado). El modelo asume que la presencia de un nivel de información mínimo es una restricción obligatoria primaria en la operación efectiva del ciclo.

El análisis de información contextual es necesario para comprender y explicar el funcionamiento del ciclo de responsabilidad (*ver* gráfico 10.4). En algunos casos, se puede explicar el grado al que funcione, bien o mal, el ciclo de responsabilidad, por factores internos al ciclo mismo. Pero, con mucha frecuencia, el ciclo

Gráfico 10.2 *El modelo analítico: ciclo de responsabilidad incrustado en factores contextuales*

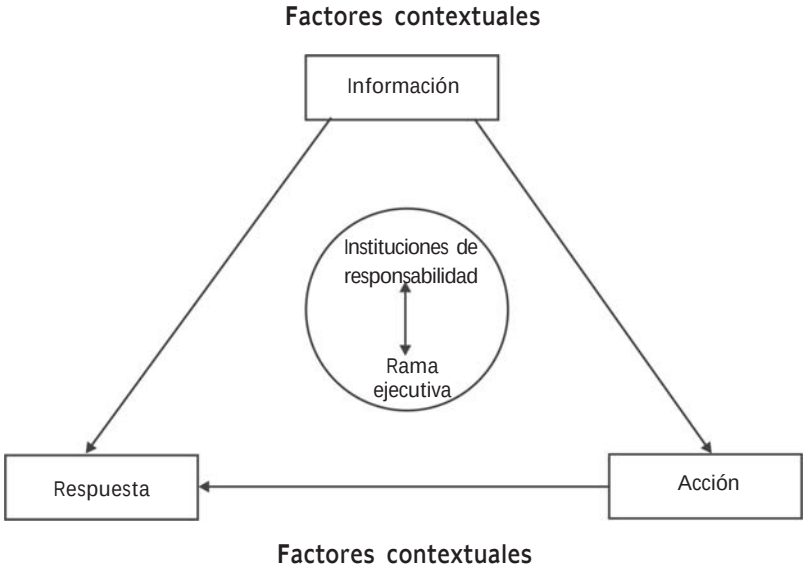


Gráfico 10.3 *El ciclo de responsabilidad: modelo de la relación entre una IA y la rama ejecutiva*

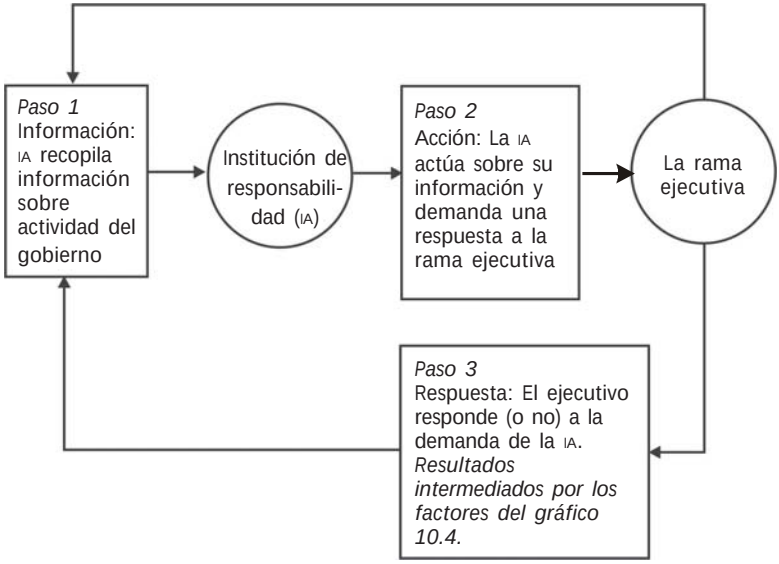
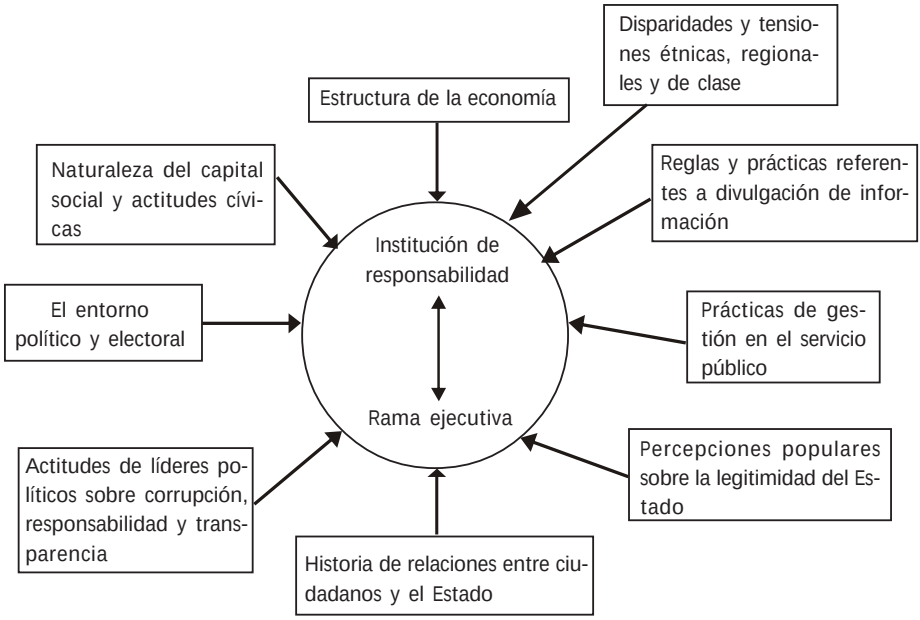


Gráfico 10.4 *Algunos factores contextuales que afectan el ciclo de responsabilidad*



estará afectado profundamente por factores sociales, políticos y económicos que forman el entorno dentro del que opera el ciclo. Es probable que pretender comprender el ciclo sin referencia a la información contextual lleve a conclusiones engañosas e intervenciones remediales inapropiadas.

En el gráfico 10.3 se ilustra el ciclo de responsabilidad. El modelo describe una relación entre la IA y el ejecutivo, cuyo último propósito es forzar al ejecutivo a explicar y justificar su comportamiento y, donde sea apropiado, realizar acción correctiva.

El modelo tiene tres pasos, que pueden describirse como información, acción y respuesta[2] (o insumo, producto y resultado), como sigue:

2 El modelo se sigue desde un entendimiento de sentido común de la relación entre las IA y el ejecutivo político. Emerge también de la literatura de la responsabilidad. Thomas (1998) observa que "el reporte regular de información, control y posibilidad de respuesta son las manifestaciones de la existencia de una relación de responsabilidad" (353). Schedler (1999a) sostiene que la responsabilidad "implica el derecho de recibir información y la obligación correspondiente de emitir todos los detalles necesarios. Pero también implica el derecho de recibir una explicación y el correspondiente deber de justificar la propia conducta" (15).

- *Información o insumo*: El marco procede de la asunción de que la información es el insumo crítico de la IA. El desempeño efectivo de la IA depende del grado al que pueda obtener –sea directamente del ejecutivo o indirectamente de otras fuentes– información pertinente, precisa y oportuna sobre las actividades del ejecutivo. Los desarrollos en esta etapa del ciclo dependen de la cantidad de la información puesta a disposición por el ejecutivo y de la capacidad de la IA de recopilar la información que pueda estar disponible.
- *Acción o producto*: Con base en los insumos de información, la IA debería poder actuar. Produce demandas (explícitas o implícitas)[3] al ejecutivo para que explique y justifique la manera en que está descargando sus responsabilidades. Los desarrollos en esta etapa del ciclo dependen de lo que la IA pueda y esté dispuesta a hacer con la información, esto es, la capacidad y disposición de la IA, primero, de evaluar y analizar la información y, segundo, utilizar esa información como base para hacer demandas pertinentes e importantes al ejecutivo para que explique y justifique sus acciones.
- *Respuesta o resultado*: Los productos de la IA pretenden incitar una respuesta del ejecutivo. Para los propósitos del marco, un resultado es una respuesta (que podría tener varias formas, tales como explicación, justificación, acción correctiva, etc.) del ejecutivo a la demanda presentada por la IA. La efectividad de la IA se determina, a la postre, por lo apropiado y oportuno de la reacción que es capaz de despertar una respuesta del ejecutivo. Los desarrollos en esta última etapa del ciclo dependen del grado al que el ejecutivo se sienta obligado a responder a la IA.

El ciclo de responsabilidad proporciona una plantilla para entender y evaluar el desempeño de cualquier IA. El foco del análisis y la clase de indicadores de desempeño que podrían utilizarse para una IA particular dependerían de las características y circunstancias de esa IA. Pero la lógica del ciclo de responsabilidad sugiere que, en todos los casos, la evaluación se enfocaría en tres clases de preguntas:

- ¿Qué información puede obtener la IA y qué tanto cumple la información los criterios de pertinencia, precisión, confiabilidad, oportunidad y amplitud?
- ¿Qué puede hacer la IA con la información?
- ¿Qué clase de respuesta puede generar la IA del ejecutivo?

3 Demanda implícita sería, por ejemplo, cuando una IA produce un reporte en que sugiere prácticas inaceptables dentro del ejecutivo, pero no demanda explícitamente una explicación. Bajo algunas circunstancias, la publicación de dicho reporte podría generar una demanda de una respuesta, aun si la demanda no proviene directamente de la IA que produjo el reporte.

El ciclo de responsabilidad en su forma idealizada –esto es, en ausencia de información contextual– ofrece una jerarquía de prioridades para ensamblar un programa de acción y construir la capacidad de las IA. La secuencia información-acción-respuesta se basa en el supuesto de que la información es la condición más básica y necesaria para el funcionamiento efectivo de una IA. Cada IA necesita un nivel mínimo de acceso a información relativa a las actividades del ejecutivo. Asumimos que no es posible una relación de responsabilidad significativa en ausencia de una cierta cantidad y calidad mínima de información disponible para una IA.[4]

Asumiendo que se puede superar el obstáculo de información fundamental, se procede a la siguiente barrera crítica al desempeño efectivo de la IA, que se relaciona con la capacidad de la IA de utilizar información para producir productos, esto es, acciones con respecto al ejecutivo. Para ser efectiva, la IA debe ser capaz de entender y analizar información sobre el ejecutivo, transformar el análisis en demandas coherentes al ejecutivo para que responda y comunicar esas demandas al ejecutivo.

Por último, aun si la IA tiene el nivel mínimo de capacidad requerida para hacer demandas al ejecutivo, debe tener bastante poder, formal o informal,[5] para despertar una respuesta significativa del ejecutivo.

Por tanto, si la evaluación de las IA presenta evidencia de un desempeño deficiente en más de una de las tres áreas, la regla general evidente (antes de agregar factores contextuales a la mezcla analítica) sería concentrar los esfuerzos remediales en el peldaño más bajo de la jerarquía, esto es, atender a los problemas en la etapa de información antes de tratar los de la etapa de acción y atender los problemas de la etapa de acción antes de los problemas de la etapa de respuesta.

Esto no es sugerir que se podría operar de hecho en esta forma estrictamente secuencial, aislando los problemas de un nivel de los problemas de los otros dos y concentrándose sólo en una etapa del ciclo a la vez. La realidad es demasiado

4 Esta proposición está bien fundada en el sentido común y se la encuentra también en la literatura académica y práctica. Algunos ejemplos son Dye y Stapenhurst (1998): "La moneda de la responsabilidad es la información"; Caiden (1993) "…tratar con la corrupción administrativa… [presupone] libertad de información" y "el público no puede responsabilizar a nadie por cosas que no conoce". *Ver* también Tendler (1997) y Stevens (sin fecha).

5 Los medios noticiosos en las sociedades democráticas avanzadas son un ejemplo de una IA con bastante poder informal significativo relativo al ejecutivo. El ejecutivo no tiene responsabilidad formal particular para con los medios de noticias, y aun así puede sentirse obligado a responder a nuevos artículos sobre el mal comportamiento del sector público y quizás adoptar medidas correctivas como resultado.

confusa y complicada para permitir tal enfoque quirúrgico. Esfuerzos para construir capacidad en las IA, como asunto práctico, pueden bien terminar diluyéndose en las tres áreas. Pero dada la escasez de los recursos y la necesidad de concentrarlos en donde es probable que causen el mayor efecto, es útil contar con una base analítica para concentrar los esfuerzos en una de las tres áreas. El modelo del ciclo de responsabilidad ofrece una base para hacer las elecciones necesarias.

Observar las IA a través del marco del ciclo de responsabilidad también ayuda a enfocar la atención en las clases apropiadas de intervenciones dentro de las áreas prioritarias. Por ejemplo, si la restricción obligatoria sobre el desempeño efectivo de una IA dada estuviera en el nivel de los insumos, esto sugeriría una necesidad de analizar y tratar preguntas relacionadas con alguna combinación de la cantidad, calidad, oportunidad e importancia de la información que fluya a la IA.

Si la restricción obligatoria estuviera en el nivel de los productos, entonces sería indicado un enfoque diferente, que se centrara en analizar y entender la capacidad de la IA de recibir y analizar información y transformar el análisis en demandas coherentes que se presenten entonces al ejecutivo.

Si la restricción obligatoria estuviera en el nivel de los resultados, entonces uno estaría obligado a enfocarse en la naturaleza de la relación entre la IA y el ejecutivo.

Factores contextuales

Los hallazgos y conclusiones que surgen de un análisis del ciclo de responsabilidad deben refinarse comprendiendo los factores contextuales relacionados en el ámbito nacional.

Las IA no operan en el vacío. En cada etapa del ciclo de responsabilidad la capacidad de una IA de interactuar efectivamente con el ejecutivo se ve afectada por factores sociales, políticos y económicos que están por fuera del control de la IA (*ver* el gráfico 10.3) pero que deben tenerse en cuenta al formular cualquier estrategia para construir su capacidad. Los factores contextuales forman una parte integral de la explicación de por qué funciona o falla una IA y ofrecen señales para estrategias remediales efectivas.

Entre los factores contextuales se encuentran los siguientes:

- Las actitudes de los líderes políticos con respecto a la corrupción, responsabilidad y transparencia.
- La naturaleza de la sociedad civil y las actitudes cívicas.
- La legitimidad percibida del Estado.

- La historia de las relaciones entre los ciudadanos y el Estado.
- El entorno político y electoral.
- Las tensiones sociales basadas en distinciones étnicas, regionales o de clases.
- La estructura de la economía.
- Las reglas y prácticas relacionadas con la información pública.
- Las prácticas de gestión en el sector público.

El mensaje operativo crítico con respecto a los factores contextuales que rodean las IA es de dos partes: primero, las IA sólo son una parte (si bien importante) de la batalla contra la corrupción. No puede asumirse que conseguir que las IA de un país sean "correctas" por sí solo sea equivalente a una cura general de toda la corrupción del sector público. Segundo, el empeño en conseguir que las IA sean correctas debe mirar más allá del funcionamiento interno de la IA y más allá de la relación inmediata entre la IA y el ejecutivo, a los factores ambientales generales que median el impacto de las IA en el ejecutivo.[6]

Un modelo útil para entender la relación de responsabilidad con la corrupción dentro de un contexto general de factores contextuales es la fórmula heurística bien conocida de Robert Klitgaard (1988, 75):

Corrupción = Monopolio + Discreción – Responsabilidad

La corrupción en el sector público, según sugiere la fórmula, puede explicarse en gran parte por dos variables independientes positivas (monopolio y discreción) y una negativa (responsabilidad).

Tómese el ejemplo de una agencia del gobierno que tiene el monopolio de la emisión de licencias de negocios a empresarios. Asumimos que hay pocas regulaciones detalladas que gobiernan esta actividad y que las copias de cualquier regulación que pueda existir no se obtienen fácilmente. Por eso, la agencia del gobierno no sólo tiene poder monopolista, sino que es también libre de ejercer considerable discreción. La combinación de monopolio y discreción coloca a la agencia en una posición fuerte con respecto a los solicitantes de licencias, quienes serían reacios a resistir demandas de soborno a cambio de licencias porque no tienen adonde más acudir y porque están inseguros de sus derechos (dado que las regulaciones sobre licencias no son bien conocidas).

El modelo de Klitgaard implica tres posibles enfoques remediales: a) tratar el problema del monopolio facultando a una o más agencias públicas para emitir las mismas licencias; b) tratar el problema de la discreción, por ejemplo,

6 Un razonamiento lógico similar lo presentan Dye y Stapenhurst (1998), quienes describen que los esfuerzos para combatir la corrupción se apoyan en ocho "pilares de integridad".

publicando ampliamente las regulaciones o instituyendo la emisión automática de licencias con el lleno de un simple formulario y el pago de una tarifa; y c) crear presión de responsabilidad en la agencia intensificando la supervisión de sus actividades.

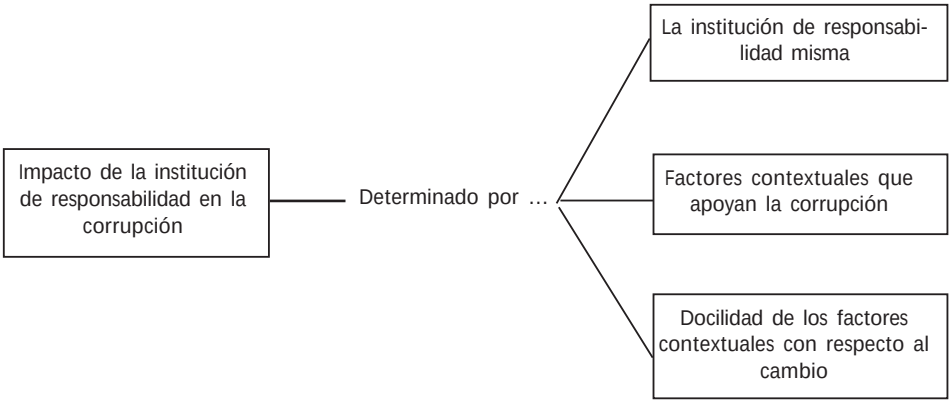
La fórmula de Klitgaard ilustra cómo el impacto de una IA en la corrupción depende de tres conjuntos de circunstancias interrelacionadas pero distintas (*ver* el gráfico 10.5):

- La IA misma. Sus fortalezas y debilidades internas y su relación inmediata con el ejecutivo.
- La fuerza de los factores contextuales que contribuyen a la falta de responsabilidad y la corrupción, contra las cuales la IA es un contrapeso.
- El grado al que los factores contextuales están sujetos al cambio.

El ciclo de responsabilidad aporta una base para indagar sobre el primer punto, que describe mi principal preocupación. El segundo y tercer puntos deben atenderse comprendiendo los factores contextuales pertinentes a la IA. En el ejemplo simple citado aquí, los factores contextuales clave tienen que ver con la estructura de la prestación de los servicios públicos (un monopolio sobre la prestación de un servicio) y la gestión de los servicios públicos (reglas y prácticas que permiten a los funcionarios de relativamente bajo nivel un alto grado de discreción, y que le dan un valor bajo a la transparencia). La presencia de estos factores fija límites a lo que la IA podría realizar.

Aparte de ofrecer una lista de muestra de factores contextuales (*ver* gráfico 10.4), este capítulo no ofrece un modelo explícito para incorporar los factores contextuales en el análisis. El ciclo de responsabilidad es la herramienta analíti-

Gráfico 10.5 *Factores múltiples que afectan el impacto de una IA en la corrupción*



ca primaria en este modelo. Señala la vía a las clases de preguntas contextuales que no necesitan preguntarse; el resto depende del juicio, habilidad y sentido común del investigador.

En este punto de la discusión, es útil destacar dos factores contextuales críticos que surgen de la literatura y de las lecciones aprendidas en los últimos 15 años más o menos, de programación relacionada con la gobernabilidad apoyada por agencias de ayuda al desarrollo. Estos dos factores son las actitudes del gobierno hacia la responsabilidad, la corrupción y la transparencia, y el papel de la sociedad civil en la creación de demanda de responsabilidad.

Actitudes del gobierno hacia la responsabilidad

En el contexto del ciclo de responsabilidad, argumenté que la información era la restricción obligatoria primaria al funcionamiento efectivo de las IA. En el universo contextual más general, argumentaría que la ausencia de apoyo firme y dirección fuerte de la élite burocrática y política en asuntos de responsabilidad y corrupción es una restricción obligatoria al funcionamiento efectivo de las IA.

La responsabilidad horizontal, por su propia naturaleza, no sucederá y no podrá suceder a menos que el gobierno permita que suceda:

> Por necesidad legal, todas las rutas de creación institucional pasan a través de las oficinas de los principales funcionaros estatales y, en este sentido, las reformas de promoción de responsabilidad no pueden provenir de ninguna otra parte que "de arriba". No existe forma de ignorar o eludir los centros de poder del Estado. A menos que consientan institucionalizar la "autorrestricción", la vía a la responsabilidad horizontal está bloqueada (Schedler, 1999b, 339).

Numerosos casos de estudio y análisis de reformas relativas a la gobernabilidad apoyados por agencias de desarrollo han llegado a conclusiones similares.[7]

Para propósitos del presente capítulo, la conclusión orientada operativamente es que la ausencia de suficiente compromiso político y administrativo, con la responsabilidad y la disponibilidad insuficiente de información sobre las actividades del ejecutivo, son las dos mayores restricciones primarias a la operación efectiva de las IA.[8] Las estrategias que no atienden ninguno de estos factores no producirán IA efectivas y no causarán impacto significativo en la corrupción.

---

7 *Ver*, por ejemplo, Schacter (2000), que incluye referencias a otros estudios.

8 Naturalmente, las dos están claramente vinculadas. El compromiso político débil con la responsabilidad es a menudo la razón de que el ejecutivo se rehúse a divulgar información sobre sí mismo.

Sociedad civil

En situaciones en que las IA son en gran parte disfuncionales, es ingenuo pensar que se pueda contar con la élite política o administrativa para iniciar reformas. En dichas situaciones es cuando el nexo de la responsabilidad horizontal y la vertical se hace crítico. Como se acaba de sugerir, si las relaciones de responsabilidad horizontal no funcionan, es indudablemente porque quienes detentan el poder lo desean así. "Alguien tiene que sacar al *statu quo* de su punto de equilibrio" (Schedler, 1999b, 347). En los casos en que no es probable que la élite política actúe y la influencia de los actores internacionales se vea limitada, ese "alguien" puede bien ser la sociedad civil. El grado al que ésta pueda articular demandas relacionadas con la responsabilidad y el gobierno honesto, movilice el apoyo y comunique sus demandas al gobierno, es probable que cause un impacto importante en el fortalecimiento de la posición de las IA con respecto al ejecutivo.[9]

Indicadores de desempeño

Con el marco analítico precedente se pretendió ofrecer un conjunto organizado de conceptos para ayudar a comprender y evaluar el desempeño de las IA con respecto a la corrupción del sector público. El marco debería ofrecer una base para desarrollar un análisis de una IA que incluiría un panorama confiable de sus fortalezas y debilidades y de obstáculos internos y externos a su mejor desempeño. Tal análisis, a su vez, sería la base de un programa prioritario de acción para construir la capacidad de la IA.

Además de que se me solicitara desarrollar este marco, fui invitado por el Banco Mundial a ir un paso más allá, y proponer un conjunto de indicadores cualitativos y cuantitativos para medir el desempeño de las IA con respecto a la corrupción. Las listas de posibles indicadores, o de áreas en las que los indicadores podrían desarrollarse, aparecen en el anexo 10.A.

Por las razones que se exponen adelante, he desarrollado esta lista de indicadores con alguna vacilación. Se presentan principalmente como una base para posterior consideración e investigación, más que como intento de una lista definitiva. La lista ha tomado en préstamo en gran parte de otras que ya han

9 Tendler (1997) ofrece un reciente ejemplo convincente del impacto de la sociedad civil en el enfoque de un gobierno hacia la responsabilidad. Ella atribuye al activismo de la sociedad civil una gran parte de la rápida reforma de una de las administraciones estatales más corruptas e irresponsables de Brasil. *Ver* también Banco Mundial (1998, 25 y 116).

dedicado esfuerzos al desarrollo de varios indicadores relacionados con la gobernabilidad.[10]

El marco analítico y los indicadores de desempeño pretenden ser complementarios. El marco analítico presenta conceptos alrededor de los cuales construir una línea de historia analítica para un conjunto de IA. Estos conceptos centrales están lo bastante bien definidos para producir un enfoque analítico consistente a través de distintas IA (y distintos países) pero deja todavía el espacio de requisitos para el contexto local y el juicio del investigador.

Sin embargo, el punto de los indicadores de desempeño es cubrir un conjunto preciso de herramientas para medir el progreso en un enfoque analítico necesariamente ofuscado. En otras palabras, habiendo analizado el problema y propuesto un plan para tratarlo, ¿cómo se sabría, exactamente, cuando se haya logrado el éxito? ¿Cómo se sabría (una cuestión anterior que quizá se responda con mayor facilidad) cuándo estarán dadas las condiciones que probablemente conducirán al éxito eventual?

Con los indicadores de desempeño se pretende ayudar a responder estas clases de preguntas. Son linderos que anuncian que se ha llegado al destino o (si eso no puede determinarse) que se está en la dirección correcta, a una velocidad satisfactoria. A diferencia de los componentes del marco analítico, los indicadores de desempeño no pretenden ser, por su naturaleza, ofuscados. O se llega a un lindero o no se llega a él (y si no se llega, se desea saber por cuánto no se llegó). Además, los indicadores de desempeño, para ser útiles, deben ser utilizables, lo cual significa que la conexión entre ellos y los temas subyacentes debería ser clara, y que la recopilación de datos requerida para apoyar los indicadores no debe ser onerosa ni administrativa ni financieramente.

Por esta razón, desarrollar indicadores de desempeño para IA en relación con la corrupción es desde el principio una tarea aventurada (algunos dirían que irreflexiva). Por un lado (refiriéndonos de nuevo al modelo del ciclo de responsabilidad), es un cuadro claro de cómo es el desempeño exitoso de una IA. El éxito se da cuando una IA apremia a alguna parte del ejecutivo a responder en forma apropiada a la IA explicando y justificando sus acciones, y ejerciendo acciones correctivas donde sean necesarias.

Pero, por otro lado, cuando se trata de reducir este cuadro de éxito al lenguaje de indicadores de desempeño significativos, mesurables y utilizables, surgen problemas serios. Para empezar, el fenómeno que a la postre se mide –la respuesta apropiada del ejecutivo a una IA– puede ser una cuestión argumentativa de

10 Las fuentes incluyen Stevens (1990), Makanda (1994), Banco Mundial (1997), Dye y Stapenhurst (1998), OCDE (1998, 1999) y Usaid (1998).

juicio. Supóngase, por ejemplo, que el ejecutivo responde a hallazgos de corrupción introduciendo leyes o regulaciones que cubran ciertos comportamientos o procesos. ¿Es apropiado eso? ¿Qué sucede si las leyes o regulaciones no se hacen cumplir apropiadamente? ¿Debería el gobierno haber despedido gente también? ¿Debería haber iniciado juicios criminales? Estas preguntas importantes no se manejan fácilmente en el contexto de un marco de desempeño basado en indicadores.

Además, aun si hubiera acuerdo en la descripción de una respuesta apropiada, surgirían cuestiones de atribución. Dado que la IA sólo es uno de muchos factores que afectan el comportamiento del ejecutivo, ¿hasta qué punto se puede atribuir la respuesta del ejecutivo a la acción de la IA? O, inversamente, ¿hasta qué punto puede atribuirse la falla del ejecutivo en responder a alguna falla de parte de la IA?

Esto no quiere decir que no deba pretenderse una medición del desempeño en este campo. La información imperfecta, las relaciones causales opacas o complejas y la inevitable necesidad de interpretación subjetiva presentan dificultades para virtualmente todas las formas de medición de desempeño en el sector público (Schacter, 1999). La tarea de la medición es factible, pero debe llegarse a ella con el reconocimiento de que aunque los indicadores de desempeño puedan complementar el propio entendimiento de las IA en relación con la corrupción, sólo tendrán significado al incorporarse a un cuadro general que permita la descripción, análisis y juicio abiertos. Entender el desempeño de las IA y su interacción con el gobierno es, hasta un grado alto, una cuestión de historia, contexto local y de experiencia del observador y conocimiento tácito. A Albert Einstein se atribuye haber dicho que "No todo lo que cuenta puede contarse y no todo lo que se puede contar cuenta". Esto es tan válido en el desempeño de las IA como lo es para cualquier otro fenómeno.

Referencias

Banco Mundial.1997. "The State in a Changing World". En *World Development Report 1997*, Nueva York: Oxford University Press.

_____. 1998. *Assesing Aid: What Works, What Doesn't, and Why*. Nueva York: Oxford University Press.Caiden, Gerald. 1993. "Dealing with Administrative Corruption". En *Handbook of Administrative Ethics*, ed. Terry Cooper, 305-22. Nueva York: Marcel Dekker.

Diamond, Larry. 1999. "Institutions of Accountability". *Hoover Digest* 3: 87-91.

Dye, Kenneth M. y Rick Stapenhurst. 1998. "Pillars of Integrity: The Importance of Supreme Audit Institutions in Curbing Corruption". Washington, DC: Economic Development Institute of the World Bank.

Klitgaard, Robert. 1988. *Controlling Corruption*. Berkeley y Los Ángeles: University of California Press.

Makanda, Judy. 1994. "Financial Accountability and Economic Performance in Sub-Saharan Africa ". Documento interno, Washington, DC: Banco Mundial.

O'Donnell, Guillermo. 1999. Horizontal Accountability in New Democracias". En *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies,* ed. Andreas Schedler, Larry Diamond y Marc F. Plattner, 29-51. Boulder, CO y Londres: Lynne Rienner.

OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). 1998. "The Budget Process Affects Economic Results". *Focus: Public Management Gazette* 14:4.

Rossiter, Clinton, ed. 1961. *The Federalist Papers*. Nueva York: New American Library.

Schacter, Mark. 1999. "Means… Ends… Indicators: Performance Measurement in the Public Sector". IOG Policy Brief 3, Institute on Governance, Ottawa.

_____. 2000. "Monitoring and Evaluation Capacity Development in Sub-Saharan Africa: Lessons from Experience in supporting Sound Governance". Documento de trabajo ECD No. 7, Operations Evaluation Department, Washington, DC: Banco Mundial.

Schedler, Andreas. 1999a. "Conceptualizing Accountability". En *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies,* ed. Andreas Schedler, Larry Diamond y Marc F. Plattner, 13-28. Boulder, CO y Londres: Lynne Rienner.

_____. 1999b. Restraining the State: conflicts and Agents of Accountability". En *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New DemocraciesK,* ed. Andreas Schedler, Larry Diamond y Marc F. Plattner, 333-50. Boulder, CO y Londres: Lynne Rienner.

Schedler, Andreas, Larry Diamond y Marc F. Plattner, eds. 1999. *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies.* Boulder, CO y Londres: Lynne Rienner.

Stevens, Mike. 1990. "Assesing Public Expenditure Management Systems". Documento interno, Banco Mundial, Washington, DC.

_____. Sin fecha. "Institutions of Horizontal Accountability". Government Services Administration, Washington, DC. http://policyworks.gov/org/main/mg/intergov/letter6/Stevens.htm.

Tendler, Judith. 1997. *Good Government in the Tropics*. Baltimore y Londres: Johns Hopkins University Press.

Thomas, Paul G. 1998. "The Changing Nature of Accountability". En *Taking Stock*. *Assesing Public Sector Reforms*, ed. B. Guy Peters y Donald J. Savoir, 348-93. Ottawa: Canadian Centre for Management Development.

Usaid (US: Agency for International Development). 1998. *Handbook of Democracy and Governance Program Indicators*. Serie de publicaciones técnicas, Center for Democracy and Governance. Washington, DC: Usaid

Anexo 10.A Indicadores de desempeño relativos a las instituciones de responsabilidad

La siguiente lista de indicadores se ofrece como base para mayor estudio e investigación y no pretende ser una lista definitiva. Ofrece una idea del rango de indicadores, o áreas de medición, de los cuales se puede elegir buscar desarrollar una lista confiable, práctica y razonablemente exhaustiva. Las decisiones finales dependerían de un diverso rango de temas, incluida la IA en cuestión, circunstancias locales, recursos disponibles, restricciones de tiempo, etcétera. Se requerirían investigación y análisis adicional –más allá de los recursos disponibles para este capítulo– para desarrollar una lista más refinada de opciones.

La clase de datos y su recopilación requerida para apoyar estos indicadores varían ampliamente, lo mismo que el costo de establecer y mantener los indicadores. Algunos de ellos implican respuestas a preguntas simples de sí o no. Otros implican medidas cuantitativas directas y otros requieren el desarrollo de datos de escalas o índices. Algunos indicadores son cualitativos.

Las técnicas de recopilación de datos pueden incluir cuestionarios de encuestas, entrevistas abiertas, entrevistas a informantes clave, opiniones de panel de expertos, observaciones de expertos, investigación de escritorio y revisiones de archivos. La mayoría de estos indicadores se ha extraído del trabajo de otras personas.

Indicadores relativos a información puesta a disposición de la IA por la rama ejecutiva

- Porcentaje de ciudadanos que creen tener acceso adecuado a información pública.
- Porcentaje de periodistas que creen que el gobierno les proporciona acceso adecuado a la información.
- Porcentaje de organizaciones no gubernamentales (ONG) que dice poder obtener información requerida de agencias públicas clave.
- Porcentaje de legisladores y personal que dicen poder obtener información cuando la necesitan.
- Existencia de leyes y regulaciones que exigen acceso a la información.
- Porcentaje de agencias públicas que proporcionan información completa al público sobre los servicios que se les exige prestar.
- Disponibilidad oportuna a la legislatura, medios y público de presupuestos oficiales.
- Disponibilidad oportuna a la legislatura, medios y público de informes de gasto público.

Indicadores relativos a la sociedad civil como IA

- Leyes que apoyan la libertad de expresión y asociación.
- Número de ONG que abogan por la responsabilidad o en contra de la corrupción.
- Número de ONG que tienen pericia y capacidad especializada en informar sobre corrupción.
- Número de ONG que muestran mejora en su capacidad de abogar por asuntos relativos a la responsabilidad, transparencia y corrupción.

- Número de políticas públicas modificadas consistentes con las demandas de las ONG.
- Percepción de las ONG y otros grupos de la disposición del gobierno de vincularse a diálogo sobre responsabilidad, corrupción y otros asuntos de interés público.
- Porcentaje de ciudadanos que tienen conocimiento cívico.
- Porcentaje de ciudadanos que muestran valores democráticos.
- Ejemplos de decisiones del gobierno tomadas como consecuencia de presiones de grupos cívicos.

Indicadores relativos a los medios noticiosos como IA

- Porcentaje de población que confía en las fuentes de noticias disponibles
- Número de acciones legales contra organizaciones de medios por criticar al gobierno.
- Número de incidentes violentos dirigidos a periodistas.
- Análisis del contenido de calidad de medios noticiosos informando sobre asuntos relativos a la responsabilidad y la corrupción.

Indicadores relativos a las agencias de auditoría como IA

- Existencia de un mandato de auditoría claro enmarcado en la legislación para la institución suprema de auditoría (SAI).
- Papel de la SAI incluido en la constitución nacional.
- Protección de la independencia de la SAI por vía de la legislación o tradición fuerte.
- Relación de información directa del jefe de la SAI con la legislatura sin interferencia política
- Poder de la SAI para determinar qué auditorías se efectuarán y cómo se realizarán.
- Libertad de la SAI para determinar cómo se reportarán los hallazgos de auditoría.
- Poder de la SAI de acceso no restringido a información que necesita para realizar su trabajo de auditoría.
- Nivel adecuado de financiación para la SAI (por ejemplo, para espacio de oficinas, personal, instalaciones de comunicaciones, actividades de investigación y control).
- Nivel adecuado de capacidad administrativa en la SAI (por ejemplo, número y nivel del personal, equipo y materiales, estructuras y prácticas de gestión interna).
- Porcentaje del presupuesto oficial (o de programas del gobierno) auditado en un año fiscal.
- Porcentaje o número de casos de infracciones a la ley, regulaciones procedimientos, etc., siendo investigados completa e imparcialmente y con transparencia hasta su cumplimiento forzoso.
- Informes de la SAI fácilmente disponibles al público o a los medios noticiosos.

Indicadores relativos a agencias "tipo auditoría" como IA

- Oficina general de inspector independiente que controla regularmente las prácticas de contratación y proveeduría.

- Oficina de ética independiente que controla e implementa un código de ética formal del sector público.
- Agencia anticorrupción independiente para detectar infracciones de leyes y regulaciones relativas a la corrupción en el sector público.
- Agencias de tipo auditoría con nivel adecuado de financiación (por ejemplo, para espacio de oficinas, personal, instalaciones de comunicaciones, actividades de investigación y control).
- Agencias de tipo auditoría con nivel adecuado de capacidad administrativa (por ejemplo, número y nivel del personal, equipo y materiales, estructuras y prácticas de gestión interna).
- Porcentaje de número de casos de infracciones de leyes, regulaciones, procesos, etc., siendo investigados completa e imparcialmente y con transparencia hasta su cumplimiento forzoso.

Indicadores relativos al sistema judicial como IA

- Número de casos criminales que incluyen a élites políticas, económicas e institucionales.
- Amplia disponibilidad de reglas, regulaciones y procedimientos escritos para realizar las funciones de los tribunales.
- Porcentaje de nombramientos al tribunal, o promociones, basados en criterios de méritos.
- Grado de seguridad de ocupación del cargo en el sector judicial.
- Grado de independencia del sistema judicial de las ramas legislativa y ejecutiva.
- Grado al que se hacen cumplir confiablemente las sentencias judiciales.
- Salario judicial como porcentaje de lo que ganan profesionales comparables en el sector privado.
- Presencia de oficina disciplinaria interna en el sector judicial.

Indicadores relativos a la legislatura como IA

- Índice de efectividad de supervisión legislativa de la rama ejecutiva.
- Índice de supervisión de actividades ejecutivas del comité legislativo.
- Índice de calidad de procesos legislativos.
- Presencia de comité activo de cuentas públicas y/o comité de finanzas (u organismo similar) que se centra en la supervisión de la gestión financiera pública.
- Cantidad de personal por legislador o por comité.
- Proceso adecuado de revisión legislativa del presupuesto.
- Nivel de confianza entre los legisladores de que la legislatura tiene la capacidad de realizar su función y actuar como organismo independiente.
- Nivel de confianza entre los ciudadanos de que la legislatura actúa como control de la rama ejecutiva.
- Reglas de la legislatura que permiten participación equitativa de partidos de oposición.

- Miembros de la oposición a los que se han otorgado recursos (oficina, personal, etc.) comparables a los del partido gobernante.

Indicadores generales

- Código de conducta adecuado, bien conocido y bien cumplido sobre comportamiento ético para políticos y servidores públicos.
- Percepciones públicas de corrupción en la prestación o provisión de servicios del gobierno seleccionados.
- Percepciones del sector privado de corrupción en el sector público.
- Porcentaje de ciudadanos que muestran confianza en el gobierno.
- Porcentaje de ciudadanos que piensan que el gobierno atiende sus prioridades.

"En años recientes las acciones fiscales de los gobiernos se han hecho menos transparentes y más difíciles de interpretar y medir. La simplicidad del pasado, cuando se financiaban gastos visibles con impuestos visibles, ha cedido el puesto a acciones y contabilidad progresivamente más complejas. Este cambio no se ha reflejado aún en los libros de texto estándar, por lo que es difícil informarse sobre estos desarrollos. Este libro, editado por Anwar Shah, pretende llenar ese vacío. Lo escribieron expertos fiscales con vasta experiencia y trato del pensamiento actual. *Gestión fiscal* presenta al lector los desarrollos que probablemente llamarán más la atención en forma progresiva en los próximos años".

— Vito Tanzi
Ex secretario del Tesoro del gobierno de Italia
Ex director del Departamento de Asuntos Fiscales del Fondo Monetario Internacional

"Hace décadas se han establecieron los principios de las finanzas públicas, pero no así la práctica. Ésta depende de la buena voluntad y la responsabilidad de las instituciones gubernamentales que, a diferencia del mercado, no cuentan con seguridades ni incentivos incorporados. Este muy bienvenido volumen es único en su clase. Ofrece un panorama del estado del arte en los enfoques para facilitar la responsabilidad y la toma responsable de decisiones en el gobierno, combinando la economía política y las finanzas públicas con las prácticas administrativas y las restricciones institucionales. Ofrece una dosis necesaria de diseño institucional práctico para complementar el análisis tradicional de las finanzas públicas, imprescindibles para las buenas prácticas en el diseño de políticas. Este será un volumen de referencia esencial para los estudiantes y practicantes del análisis de las políticas".

— Robin Boadway
Professor Sir Edward Peacock de Teoría Económica
Editor de Journal of Public Economics

MAYOL EDICIONES

BANCO MUNDIAL

ISBN 958-8307-38-1
9 789588 307381