



## Consejo Económico y Social

Distr. general  
14 de febrero de 2003  
Español  
Original: inglés

---

### Comité de Expertos en Administración Pública

#### Segundo período de sesiones

Nueva York, 7 a 11 de abril de 2003

Tema 3 del programa preliminar\*

**Ampliación de la capacidad de la administración pública para aplicar la Declaración del Milenio**

### Información básica sobre el sector público

#### Informe de la Secretaría

##### *Resumen*

Siguiendo las recomendaciones formuladas en su 15° período de sesiones por el antiguo Grupo de Expertos sobre el Programa de las Naciones Unidas en materia de administración y finanzas públicas, la División de Economía y Administración del Sector Público de la Secretaría de las Naciones Unidas elaboró una serie de indicadores sobre el sector público que se presentaron en forma electrónica ([www.unpan.org](http://www.unpan.org)) e impresa (*World Public Sector Report: Globalization and the State*). Esta iniciativa destaca por ser la única fuente fácilmente accesible de indicadores que evidencian el tamaño y las principales funciones del sector público en el mundo. En vista del interés cada vez mayor que despiertan las actividades gubernamentales y la responsabilidad y transparencia de los gobiernos, es necesario mejorar y ampliar el actual conjunto de indicadores. Por lo tanto, se propone ampliar la lista de indicadores con un indicador de resultados en materia de eficiencia y responsabilidad generales de la gestión financiera del sector público, indicador que se considera de suma importancia y por ello figura entre los indicadores propuestos en el nivel 1. Si se desean nuevos indicadores, se invita al Comité de Expertos a que seleccione uno de los dos propuestos en el nivel 2: los derechos humanos y políticos y el sistema judicial. Si el Comité estima conveniente añadir nuevos indicadores, se proponen tres indicadores en el nivel 3: la descentralización de las actividades del sector público y la participación popular, la protección de la intimidad en la legislación sobre el comercio electrónico y un mecanismo de protección para el sector financiero. En el presente informe se recomienda adoptar ese conjunto ampliado de indicadores como base para que los actuales datos básicos sobre el sector público pasen a constituir un observatorio mundial del sector público.

---

\* E/C.16/2003/1.



## Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción y resumen de los debates del primer período de sesiones . . . . .	1–12	3
II. Máximo beneficio para los ciudadanos . . . . .	13–18	5
III. Ampliación de la base de datos de las Naciones Unidas sobre el sector público . . . . .	19–38	7
A. Eficiencia y responsabilidad general de la gestión financiera del sector público . . . . .	20–21	7
B. Funcionamiento del sistema electoral y parlamentario . . . . .	22–23	7
C. Funcionamiento del sistema judicial . . . . .	24–27	8
D. Descentralización de las actividades del sector público y participación popular . . . . .	28–29	9
E. La protección de la intimidad en la legislación sobre el comercio electrónico . . . . .	30–33	9
F. Mecanismo de protección para el sector financiero . . . . .	34–38	10
IV. Recomendaciones . . . . .	39–41	12

## I. Introducción y resumen de los debates del primer período de sesiones

1. En el presente informe se recoge la continuación de un debate que se inició en 1998, en el 14° período de sesiones del antiguo Grupo de Expertos sobre el Programa de las Naciones Unidas en materia de administración y finanzas públicas, sobre la labor de recopilar y presentar datos relativos al sector público comparables internacionalmente, labor realizada por la División de Economía y Administración del Sector Público de la Secretaría de las Naciones Unidas en colaboración con el antiguo Grupo de Expertos. Siguiendo las recomendaciones formuladas en ese período de sesiones, la División elaboró y presentó al Grupo de Expertos en su 15° período de sesiones, celebrado en 2000, un esquema para la recopilación de esos datos (véase ST/SG/AC.6/2000/L.2). En ese esquema se describían las funciones del Estado como regulador, recaudador de impuestos, productor, consumidor, fuente de transferencias y subvenciones en efectivo y empleador.

2. Posteriormente, como resultado de los debates del 15° período de sesiones del antiguo Grupo de Expertos y del perfeccionamiento del esquema de los indicadores para medir el sector público, el conjunto de indicadores publicado en forma electrónica en [www.unpan.org](http://www.unpan.org) pasó a incluir las cinco mediciones siguientes:

- Empleo público y en el gobierno como porcentaje de la población
- Consumo del gobierno como porcentaje del producto interno bruto (PIB)
- Gasto del gobierno central como porcentaje del PIB
- Gastos del gobierno central por tipo y por función, como porcentaje del gasto total del gobierno central
- Ingresos tributarios del gobierno central como porcentaje del PIB

Ese concepto y esos indicadores se presentaron en la segunda parte del documento *World Public Sector Report: Globalization and the State*.

3. Siguen sin resolverse dos cuestiones espinosas que se plantearon desde el inicio mismo del debate sobre el alcance de los indicadores para medir el sector público. Aunque algunos datos de esas cinco categorías pueden recopilarse y presentarse de una forma que permite la comparación internacional, la falta de datos en otros casos hace difícil esa tarea. Por otro lado, la falta de datos fácilmente disponibles en el plano subnacional sólo permite presentar un panorama parcial.

4. Posteriormente, en el primer período de sesiones del Comité de Expertos en Administración Pública se propuso un conjunto de nuevos indicadores sobre cinco aspectos: el estado de la esfera pública, la adquisición de conocimientos, una plataforma basada en la Web para el trabajo y la vida, el desarrollo empresarial y los vínculos entre los planos local y mundial. El debate del Comité en ese período de sesiones fue instructivo para la Secretaría. El Comité señaló, a modo de observación general, que los indicadores debían estar vinculados únicamente al sector público y que se debía hacer hincapié en los servicios, el apoyo al proceso legislativo, la responsabilidad y las funciones de auditoría del gobierno. Asimismo, el Comité opinó que la Secretaría debía prestar especial atención a los indicadores de resultados, en lugar de fijarse únicamente en los indicadores de insumos. Además, a la hora de utilizar los datos existentes, la Secretaría debía, en la medida de lo posible, contar con la participación de los organismos nacionales de estadística y otras entidades

de carácter nacional. En relación con el quinto indicador de los cinco propuestos inicialmente, a saber, los ingresos fiscales del gobierno central como porcentaje del PIB, el Comité opinó que tan importante como el dinero eran, entre otras cosas, el volumen de cosas bajo el control del gobierno y el número de reglamentos, licencias y aprobaciones.

5. De entre los siete indicadores propuestos como complemento a los cinco iniciales (los ingresos públicos totales como porcentaje del PIB; la deuda pública (total y per cápita); la relación entre el servicio de la deuda y los ingresos periódicos; la clasificación internacional de la deuda pública; la clasificación nacional de la deuda local (relación del Banco de Pagos Internacionales); el gasto tributario como porcentaje de los ingresos fiscales totales; y el porcentaje de los ingresos totales centrales gastado en el plano local, el Comité consideró especialmente interesante el último de los indicadores mencionados.

6. En relación con el estado de la esfera pública se propusieron tres indicadores: la propiedad (estatal, con ánimo de lucro, sin ánimo de lucro) de los periódicos y las emisoras de radio y televisión; la descripción de medios por los que se da a conocer al público el presupuesto gubernamental y el estado de ratificación de los convenios sobre derechos humanos. En cuanto al último de dichos indicadores, el Comité señaló que era más pertinente la aplicación que la ratificación.

7. En relación con la adquisición de conocimientos, se propusieron cuatro indicadores: el gasto público en investigación y desarrollo como porcentaje del presupuesto militar, el número de patentes registradas internacionalmente, la tasa de matriculación escolar en los tres niveles educativos (desglosada por sexo) y la inversión extranjera directa como porcentaje de las inversiones totales. En lo que respecta al tercer indicador, se sugirió que era más apropiada la tasa de matriculación neta y, en relación con el cuarto indicador, se indicó que el porcentaje de la inversión extranjera directa en las empresas locales era un signo de confianza empresarial en general.

8. En relación con la plataforma basada en la Web para el trabajo y la vida se propusieron cinco indicadores: la infraestructura de las conexiones inalámbricas de banda ancha; el número de teléfonos celulares por cada 100 personas; el número de ordenadores anfitriones de la Internet por cada 100 personas; el costo de la conexión a la Internet y las aplicaciones de gobierno electrónico (lista y descripción de las aplicaciones existentes con enlaces a ellas y/o índice de gobierno electrónico). En cuanto al tercer indicador, el Comité opinó que era más apropiado tener en cuenta el número de usuarios de la Internet que el número de ordenadores anfitriones o de cibercafés.

9. En relación con el desarrollo empresarial, se propusieron dos indicadores: el número de trámites necesarios para crear una empresa y el número de nuevas empresas como porcentaje de las ya existentes. El Comité no hizo ninguna observación en relación con esa cuestión.

10. Finalmente, en relación con los vínculos entre los planos local y mundial, se propusieron dos indicadores: el comercio exterior como porcentaje del PIB y la migración laboral neta como porcentaje de la población. El Comité tampoco hizo ninguna observación en relación con esa cuestión.

11. El Comité señaló también la importancia de la buena gestión de los asuntos públicos en el contexto de los indicadores y mencionó los siguientes aspectos:

- Transparencia, responsabilidad y participación

- Libertad de prensa y acceso del público a la información del gobierno
  - Independencia judicial (órgano contra la corrupción o de auditoría)
  - Control y supervisión del sector público (sistema judicial, sistema de auditorías y su independencia)
  - Función de los parlamentarios
  - Auditoría social
  - Participación del público en el funcionamiento del sector público
  - Grado de representatividad del sector público en relación con las minorías (grupos marginados, desigualdades)
  - Satisfacción de los ciudadanos, teniendo en cuenta, entre otros factores importantes, el acceso, la igualdad, la calidad del servicio y el costo.
12. El Comité también consideró importante la cuestión de la capacidad institucional. Por esa razón sería interesante disponer de datos sobre:
- El número de códigos deontológicos
  - El número de comisiones parlamentarias de investigación
  - El desarrollo de los recursos humanos para el desempeño del sector público, como el nivel educativo medio y el porcentaje del presupuesto del sector público dedicado a la capacitación de los funcionarios públicos.

## II. Máximo beneficio para los ciudadanos

13. Las sociedades se caracterizan por dos sectores claramente diferenciados: el sector público y el sector privado. El sector público se diferencia del sector privado en tres aspectos principales: el contrato soberano se contrapone al contrato libre, lo político a lo económico y el monopolio a la competencia. Por una parte, el Estado es soberano y su soberanía se deriva de la soberanía popular que los ciudadanos depositan en el gobierno, dentro de los límites constitucionales, en aras de la seguridad y del bien público. Por otra parte, la actividad económica en el sector privado está regulada por el contrato libre. Sin embargo, las decisiones del sector gubernamental o sector público son también decisiones políticas. Determinadas decisiones gubernamentales que son populares desde el punto de vista político pero desacertadas desde una perspectiva económica pueden garantizar la reelección de un funcionario gubernamental. Y viceversa, determinadas decisiones que son sensatas desde el punto de vista económico pero impopulares desde una perspectiva política pueden significar el fin de la carrera política de dicho funcionario. Sin embargo, las decisiones que se adoptan en el sector privado son decisiones sensatas desde un punto de vista económico, independientemente de sus consecuencias políticas. Finalmente, es importante tener en cuenta que el sector público es monopolista y proporciona servicios esenciales, mientras que el sector privado es competitivo y dispone de fuentes de abastecimiento alternativas para los bienes y servicios que produce. En la práctica, un gobierno es una modalidad de monopolio especialmente eficaz puesto que: a) no puede cerrar, lo cual significa que todos los ciudadanos, especialmente los menos pudientes, son, en cuanto usuarios de los servicios que presta el gobierno, clientes de éste, puesto que no pueden conseguir esos servicios al mismo precio de otro proveedor;

b) controla los ingresos, lo cual significa que sí se necesita más dinero para prestar un servicio, el gobierno está facultado para aumentar los impuestos con ese fin; y c) puede gastar más de lo que ingresa. Aunque muchos gobiernos subnacionales tienen la obligación legal de aprobar presupuestos equilibrados, muchas entidades gubernamentales, especialmente los gobiernos federales, no están sujetas a dicha obligación.

14. Mientras que en el sector privado la eficiencia de una empresa se regula por el número de productos con los que deben competir sus productos, lo cual constituye un incentivo para reducir sus costos, en general, los gobiernos no comprenden bien los costos asociados con su funcionamiento y tienden a prestar atención únicamente a sus gastos. Sin embargo, los gobiernos pueden reducir sus costos adoptando el proceso de determinación de los costos por actividad, como hace el sector privado. En dicho proceso, se considera cada actividad del gobierno por separado y se calcula el costo de los insumos necesarios para producir dicha actividad. En el proceso se tienen en cuenta los costos de depreciación y otros costos fijos.

15. Sin embargo, no es suficiente simplemente con ahorrar dinero a los contribuyentes. El gobierno también debe responder a las preferencias de los ciudadanos en un esfuerzo por aprovechar al máximo el dinero que gasta del erario público. Como el gobierno no compite por ese dinero, debe inventar procesos para determinar las preferencias que producen los productos o resultados deseados. Entre dichos procesos figuran los sondeos de opinión pública, los grupos de discusión y, en el caso de los gobiernos subnacionales, los foros vecinales. Obtener el máximo beneficio para los ciudadanos significa producir el mismo resultado a un menor costo o producir más del resultado deseado al mismo costo. El gobierno necesita poner primero el interés de los ciudadanos para que éstos se conviertan luego en clientes.

16. Reducir el costo del gobierno mediante la reestructuración, la contratación externa y una mayor eficiencia no es sino uno de los desafíos a los que deben hacer frente los gobiernos de todo el mundo en sus esfuerzos por obtener el máximo beneficio para los ciudadanos. En el proceso de reinversión del gobierno que se está produciendo actualmente en las sociedades que consolidan sus instituciones para el siglo XXI, es igualmente importante aplicar políticas e iniciativas que fomenten la transparencia y la responsabilidad en la administración pública, además de políticas que fomenten un clima de confianza en el sector público. La contabilidad pública es bastante compleja en todos los países y los métodos y procedimientos contables generalmente aceptados sólo pueden ser útiles si la administración está dispuesta a producir con frecuencia cuentas claras y a llevar dichas cuentas con regularidad. Por ello la transparencia es un ingrediente fundamental a la hora de fomentar la confianza tanto en el gobierno como en el sector privado.

17. Supervisar el sector público nacional en la era de la mundialización se ha convertido en una tarea compleja. La mundialización ha puesto de manifiesto una mayor necesidad no sólo de reformas institucionales del sector privado, cuya competitividad depende a su vez de la calidad y la eficiencia en la prestación de los servicios públicos, sino también de instituciones con que poder hacer frente a las cuestiones relativas a la promoción de los derechos humanos, los derechos políticos y judiciales, los derechos de desarrollo del sector privado, la compensación por desigualdad de ingresos y los mecanismos de protección social. Las instituciones (entendidas como reglas que determinan la conducta de las organizaciones y los individuos de una sociedad) son importantes para el desarrollo, porque sin ellas no se

puede determinar ni la viabilidad ni la eficiencia de las organizaciones y los mercados. Las instituciones determinan la dinámica de la innovación y los niveles de inversión en capital físico y humano, puesto que los agentes económicos perciben riesgos, asumen riesgos y realizan inversiones basándose en la calidad de las instituciones. Por último, las instituciones son fundamentales para la producción y la calidad de los bienes públicos, como por ejemplo el aire limpio. Las buenas instituciones disponen de reglas claras y universales en su aplicación, bien conocidas, previsibles y que se hacen cumplir correctamente.

18. Considerando los numerosos aspectos de la vida de las personas en que el gobierno puede tener una gran influencia y teniendo en cuenta el consejo del Comité de Expertos de ser realista a la hora de considerar el número de nuevos indicadores que se han de incorporar al observatorio mundial del sector público, a continuación se presenta una escala de nuevos indicadores de resultados repartidos en tres niveles: 1, 2 y 3.

### **III. Ampliación de la base de datos de las Naciones Unidas sobre el sector público**

19. De conformidad con el enfoque indicado anteriormente, el indicador más importante que se somete a la consideración del Comité de Expertos como indicador de nivel 1 complementario de los cinco indicadores de insumo iniciales, es el que mide los aspectos cualitativos del desempeño del gobierno: la eficiencia y responsabilidad general del sector público.

#### **A. Eficiencia y responsabilidad general de la gestión financiera del sector público**

20. Mejorar la eficiencia, la responsabilidad y la transparencia en la prestación de los servicios públicos se ha convertido en una fórmula bien conocida que no necesita mucha explicación. Las auditorías y la supervisión de los presupuestos y los fondos administrados por el gobierno son elementos cruciales en el esfuerzo por lograr una mayor transparencia. Por lo tanto, la existencia o la falta de disposiciones para realizar auditorías contables periódicas e independientes de los órganos gubernamentales y paraestatales es un indicador general útil en la evaluación del desempeño del gobierno. Dicho indicador es todavía más pertinente en el marco del llamado nuevo modelo de gestión pública iniciado por Nueva Zelanda, que se basa en la discreción y la responsabilidad de la gestión, los contratos basados en el rendimiento y la competencia en la prestación de servicios, modelo que usan cada vez más, parcial o totalmente, los países más desarrollados.

21. En el nivel 2 se sugieren los dos indicadores siguientes: a) el funcionamiento del sistema electoral y político; y b) el funcionamiento del sistema judicial.

#### **B. Funcionamiento del sistema electoral y parlamentario**

22. Para que el parlamento pueda realizar sus funciones legislativas y de supervisión, se le exige una mayor eficacia y una mayor responsabilidad y credibilidad ante los diversos grupos en él representados; de ahí la necesidad de reformar y mejorar la

capacidad institucional de las estructuras y los procesos parlamentarios. Los dos indicadores siguientes podrían servir como criterios válidos para medir el desempeño gubernamental en ese aspecto: a) los mecanismos de rendición de cuentas, como la existencia de una comisión de cuentas públicas que garantice la supervisión legislativa; y b) el promedio de tiempo que lleva aprobar legislación en el parlamento en el año en curso.

23. También en ese aspecto se exige cada vez más una mayor consonancia entre el marco jurídico, institucional y electoral de ámbito nacional y las normas internacionales, junto con una mayor participación en los procesos electorales. De ahí la necesidad de reformar y mejorar la legislación electoral y la capacidad institucional de las comisiones, los sistemas y los procesos electorales. En este sentido podrían ser útiles los tres indicadores siguientes: a) la existencia de un órgano de gestión electoral independiente con capacidad para convocar elecciones libres y limpias; b) la existencia de un sistema de inscripción de votantes que sea accesible a todos los votantes y c) el número de votantes desglosado por género como porcentaje de los votantes inscritos.

### **C. Funcionamiento del sistema judicial**

24. El desarrollo del mercado crea espacio social. El poder judicial de una nación realiza un conjunto de funciones fundamentales para el proceso gubernamental: aplica coercitivamente el derecho penal, resuelve conflictos entre ciudadanos y entre el ciudadano y el Estado y determina el derecho propiamente dicho. Un sistema político sin un sistema judicial eficaz es un sistema deficiente. El sistema judicial es el que preserva el orden social, fomenta las relaciones contractuales y resuelve reclamaciones. A medida que las economías se desarrollan, aumenta el número de disputas relacionadas con tratos comerciales, derechos de propiedad y derechos de propiedad intelectual.

25. Muchos sistemas judiciales, especialmente en los países en desarrollo, adolecen de falta de recursos y los procedimientos para resolver contenciosos son laboriosos. En muchos países existe preocupación acerca de la respuesta ineficaz de los sistemas judiciales a los niveles crecientes de delincuencia, que tienen consecuencias negativas para el desarrollo político y económico. Los mercados también exigen un poder judicial que pueda resolver rápidamente y a un precio razonable contenciosos en materia de contratos y derechos de propiedad. Muchos países han emprendido acciones sistemáticas para modernizar sus sistemas judiciales. También han proporcionado fondos y asistencia técnica en apoyo de esos sistemas los organismos de desarrollo externos, pero las mejoras son todavía insuficientes para atender las necesidades crecientes de un sistema judicial eficaz. Muchos litigantes esperan años antes de que se vean sus casos.

26. Por lo tanto, se propone adoptar el producto judicial, expresado como proporción entre el número de casos pendientes y el número de casos resueltos, como uno de los indicadores de resultados del observatorio mundial del sector público. Otro indicador de la calidad de los fallos judiciales, que mide la tasa de error de los tribunales de primera instancia, es el porcentaje de fallos revocados en la apelación. Otro indicador que mide la integridad del desempeño judicial es el número de jueces sujetos a medidas disciplinarias.

27. En el nivel 3 se proponen tres indicadores: a) la descentralización de las actividades del sector público y participación popular; b) la protección de la intimidad en la legislación sobre el comercio electrónico y c) un mecanismo de protección para el sector financiero.

#### **D. Descentralización de las actividades del sector público y participación popular**

28. En los últimos años se ha registrado en todo el mundo una tendencia más pronunciada a la descentralización de actividades. A medida que se movilizan y asignan cada vez más recursos humanos y financieros en apoyo de la descentralización y la administración local en las zonas rurales y urbanas, las autoridades locales y las comunidades de las zonas rurales participan cada vez más directamente en la planificación y la gestión de las actividades de desarrollo, especialmente la prestación de los servicios públicos. Asimismo, las organizaciones de la sociedad civil participan cada vez más en la formulación y ejecución de los programas económicos y sociales a nivel subnacional. También es importante que los gobiernos den mayor autonomía a los directores de los niveles inferiores de las dependencias administrativas y operacionales en las esferas de la salud, la educación y la asistencia social. A medida que los directores gozan de mayor autonomía, podrán adoptar decisiones en relación con la asignación de los recursos financieros.

29. La descentralización y la participación de las comunidades locales en la supervisión de la gestión de los servicios públicos da mayor transparencia a los gastos públicos y permite medir la eficiencia en la gestión de cada dependencia de servicios. Por lo tanto, es necesario reformar los procesos presupuestarios y de planificación a nivel subnacional a fin de integrar más eficazmente en ellos las perspectivas, la participación y las necesidades comunitarias. En este sentido se podrían considerar los dos indicadores siguientes: a) el porcentaje de los ingresos públicos totales asignados y gestionados a nivel subnacional; y b) la existencia de mecanismos institucionalizados para celebrar consultas periódicas entre los gobiernos locales y las organizaciones de la sociedad civil sobre políticas y programas de índole social y económica.

#### **E. La protección de la intimidad en la legislación sobre el comercio electrónico<sup>1</sup>**

30. La era de la información global también está teniendo profundas consecuencias en la gestión de los asuntos públicos. Los gobiernos deben hacer frente a una compleja gama de cuestiones, entre ellas la regulación y la liberalización, la concesión de licencias, la concesión de incentivos, la adecuada planificación de la tecnología de la información y la gestión de los recursos de la información. Sin embargo, también será necesaria legislación en los planos local, nacional e internacional a fin de crear un clima normativo en el que puedan florecer las economías basadas en la información.

31. Siguiendo el lema de poner a los ciudadanos primero, los gobiernos tienen cada vez más la obligación de obtener el consentimiento del interesado para reunir, utilizar y divulgar datos personales. La necesidad de nuevas medidas relativas a la protección de la intimidad en el uso de información para otros fines o la transmisión

de información a terceros surge de la tecnología basada en la Internet. La facilidad con que las tecnologías de la información pueden reunir y transmitir datos ha aumentado la preocupación del público y, en consecuencia, la protección de la intimidad ha pasado a ocupar el primer lugar del programa de políticas públicas. Las empresas electrónicas sólo pueden florecer si existe transparencia y previsibilidad entre las partes que negocian los contratos.

32. Un marco nacional para la protección de la intimidad también constituye un componente importante de la política que regula la competencia. El establecimiento de un conjunto de reglas común integradas en un marco nacional reduce los costos a las empresas, especialmente a las pequeñas y medianas empresas, y contribuye a lograr la previsibilidad y las condiciones de igualdad necesarias para todos los participantes en el mercado electrónico, además de impedir que la utilización indebida de la información personal dé como resultado una ventaja competitiva.

33. Por lo tanto, se propone incorporar en el observatorio del sector público un indicador de la legislación nacional para la protección de la intimidad en el comercio electrónico. Dicho indicador determinaría no sólo la existencia de legislación nacional, sino también la incorporación en dicha legislación de ciertos principios fundamentales, como: a) el consentimiento, que se debería obtener en el momento de reunir la información o al menos antes de su utilización; b) disposiciones de compensación y supervisión en relación con los mecanismos de aplicación coercitiva; en virtud de dichas disposiciones las organizaciones tendrían que designar un funcionario que se encargara de las cuestiones relativas a la intimidad y, si la persona no quedara satisfecha, que garantizara la posibilidad legal de recurrir a un funcionario designado por el gobierno que podría realizar una investigación; c) disposiciones que permitan determinar con qué fines una organización reúne información personal; d) disposiciones relativas al acceso de una persona a la información obtenida sobre ella y a su capacidad de cuestionar y enmendar la información de que se trate; y e) la posibilidad de que el gobierno disponga de un programa activo para educar al público sobre la protección de la intimidad.

## **F. Mecanismo de protección para el sector financiero**

34. Las instituciones juegan un papel fundamental con respecto al desempeño del sector financiero, especialmente a causa de la importancia que tienen para el sector las cuestiones de información, los problemas de delegación de autoridad, los gastos asociados a las transacciones y los derechos de propiedad. Un mecanismo de protección bien diseñado en el sector financiero mejora el bienestar social. A falta de disposiciones ex-ante para la aplicación de mecanismos de protección en el sector financiero, surgen con frecuencia mecanismos improvisados ex-post, que llevan consigo un enorme desplazamiento de riesgos hacia el gobierno. Dicho desplazamiento de riesgos tiende a tener considerables costos sociales, al producirse graves distorsiones de los incentivos en los mercados financieros en la forma de un riesgo moral excesivo. Los mecanismos de protección financiera también fomentan la intensificación sostenible del uso de capital, apoyando la disciplina originada en los mercados. Puesto que un problema fundamental de los mercados es la falta de supervisión de los bancos por parte de los depositarios, debe existir un organismo gubernamental que supervise los bancos en representación de todos los depositarios. En el caso de muchos mercados incipientes, en los últimos dos decenios los gobiernos se han visto obligados a sacar de apuros a los sistemas bancarios a un alto costo

público. Actualmente muchos gobiernos están considerando la posibilidad de establecer mecanismos de garantía de depósitos que se sumarían a las garantías estatales implícitas, aumentando así la estabilidad en el sector bancario. Más de 70 países tienen sistemas oficiales de garantía de depósitos, muchos establecidos en el último decenio. Algunos de esos sistemas fueron creados como resultado de una crisis.

35. La garantía de depósitos tiene un doble papel: proteger a los depositarios de posibles pérdidas en caso de quiebra bancaria y evitar los efectos de una retirada masiva de depósitos motivada por el pánico. Un sistema explícito de garantía de depósitos ofrece previsibilidad y un proceso ordenado para hacer frente a las quiebras bancarias. Con las garantías implícitas, la incertidumbre de cómo serán tratados los depositarios pueden dar lugar a confusión e inestabilidad durante una crisis y puede provocar un aumento del riesgo moral impulsando al gobierno a expedir garantías contra todo riesgo y para todo el mundo.

36. Recientemente se ha empezado a pensar que con sistemas de garantía de depósitos explícitos, bien diseñados y limitados se puede mejorar la disciplina del mercado, facilitando el cierre anticipado sin añadir riesgo moral, siempre que el capital y las disposiciones de supervisión sean adecuados. La investigación empírica ha demostrado que la cobertura debería ser relativamente baja. El Banco Mundial ha observado que los países con límites altos de garantía de depósitos tienden a tener sistemas bancarios mucho más frágiles que los países con límites bajos. La garantía de depósitos debería estar a disposición de los pequeños ahorradores que tal vez no supervisen un banco sistemáticamente debido al problema que plantean aquellos que reciben beneficios sin participar en los gastos. Por lo tanto la protección de los pequeños inversionistas es una cuestión que desde el punto de vista político está exenta de controversia. Otros depositarios deberían estar preparados para vivir según el principio de *caveat emptor* (a riesgo del comprador). Una conducta prudente por parte de los acreedores no asegurados traerá consigo la disciplina del mercado, puesto que esos depositarios tendrán un mayor incentivo para supervisar su banco o disciplinarlo, retirando sus depósitos o exigiendo una prima en los tipos de interés. También es más probable que los banqueros se comporten con prudencia si éstos saben que nadie los puede sacar de apuros.

37. La condición de miembro obligatoria es fundamental en los sistemas de garantía de depósitos, ya que los bancos débiles tienden a participar desproporcionadamente en sistemas voluntarios, lo cual da como resultado una “selección adversa”. Financiar la garantía de depósitos por medio de primas impuestas al sector bancario que varían según los riesgos que está dispuesto a asumir cada banco es una forma de premiar a los bancos prudentes. También es importante que existan sistemas de regulación y supervisión antes de que los países establezcan sistemas de garantía de depósitos. Es poco probable que los supervisores bancarios cierren un banco insolvente y se coloquen en la nada envidiable posición de admitir que han fracasado, por la sencilla razón de que su papel, a ojos del público, es impedir que los bancos quiebran. Por ello es importante confiar a un organismo de administración pública la organización de la garantía de depósitos.

38. Los motivos por los que se propone la existencia de un indicador de los sistemas de garantía de depósitos se pueden justificar fácilmente, pues a juicio del público, los bancos son diferentes de otras empresas. Los depositarios recurren al gobierno cuando los bancos quiebran porque el gobierno ha autorizado a los bancos a aceptar fondos del público. Por lo tanto, se propone incorporar al observatorio del

sector público un indicador sobre los sistemas de garantía de depósitos. Gracias a dicho indicador se determinaría la existencia de sistemas de garantía de depósitos y su organización en un organismo de administración pública, al margen de toda interferencia política y con poderes para intervenir anticipadamente y resolver de manera eficaz las quiebras bancarias.

#### IV. Recomendaciones

39. En base al análisis anterior, se recomienda que en el observatorio mundial del sector público se mantengan como mínimo los siguientes indicadores:

- **Empleo público y en el gobierno como porcentaje de la población (en función de los datos disponibles)**
- **Consumo del gobierno como porcentaje del producto interno bruto (PIB)**
- **Gasto del gobierno central como porcentaje del PIB**
- **Gastos del gobierno central por tipo y función, como porcentaje del gasto total del gobierno central**
- **Ingresos tributarios del gobierno central como porcentaje del PIB.**

40. También se recomienda que el Comité apruebe la inclusión de un nuevo indicador:

- **Disposiciones para realizar auditorías contables periódicas e independientes de los órganos gubernamentales y paraestatales.**

41. Asimismo, se invita al Comité de Expertos a que considere la posibilidad de establecer durante su período de sesiones un grupo de trabajo que analice más detenidamente la cuestión de los indicadores y, sobre la base de ese análisis, seleccione de los niveles 1 y 2 cualquier indicador que estime apropiado para su inclusión en el observatorio del sector público.

#### *Notas*

- <sup>1</sup> La División de Administración Pública y Gestión para el Desarrollo del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Secretaría publicará este año la segunda edición del *E-government Survey* (Estudio mundial del gobierno electrónico) en el que se calculará el índice de gobierno electrónico de los Estados Miembros. Está previsto que dicha publicación sea de carácter anual. Los datos utilizados para el cálculo del índice de gobierno electrónico se refieren al ámbito nacional en materia de tecnología de la información y las comunicaciones y son pertinentes para medir los productos de las actividades del sector público. Sería redundante repetir al pie de la letra esos indicadores en la descripción de los datos básicos sobre el sector público. En su lugar, al presentar dichos datos se proporcionará un resumen de los indicadores así como un resumen de las conclusiones extraídas del análisis de los indicadores.