



**Asamblea General**  
**Consejo Económico y Social**

Distr.  
GENERAL

A/42/138 ←  
E/1987/50  
24 marzo 1987  
ESPAÑOL  
ORIGINAL: INGLÉS

ASAMBLEA GENERAL  
Cuadragésimo segundo período  
de sesiones  
Tema 12 de la lista preliminar\*  
INFORME DEL CONSEJO ECONOMICO  
Y SOCIAL

CONSEJO ECONOMICO Y SOCIAL  
Segundo período ordinario de  
sesiones de 1987  
Tema 3 del programa\*\*  
EXAMEN GENERAL DE LA POLITICA  
ECONOMICA Y SOCIAL  
INTERNACIONAL, INCLUIDA LA  
EVOLUCION REGIONAL Y  
SECTORIAL

Función del sector público en el fomento del desarrollo  
económico de los países en desarrollo

Informe del Secretario General

\* A/42/50.

\*\* Véase la decisión 1987/108 del Consejo Económico y Social.

INDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
I. INTRODUCCION .....	1 - 3	3
II. MARCO ECONOMICO NACIONAL: AJUSTE ESTRUCTURAL, PLANIFICACION, REGULACION Y PROMOCION .....	4 - 23	3
III. MOVILIZACION DE LOS RECURSOS NACIONALES .....	24 - 40	9
IV. LA EMPRESA PUBLICA COMO PRINCIPAL INSTRUMENTO DEL SECTOR PUBLICO .....	41 - 57	16
V. MEJORAMIENTO DE LA EFICIENCIA Y LA EFICACIA DEL SECTOR PUBLICO .....	58 - 70	21
VI. EXPERIENCIAS DE LOS PAISES EN DESARROLLO .....	71 - 78	24
VII. CONCLUSIONES .....	79 - 82	27

## I. INTRODUCCION

1. Este es el tercer informe general del Secretario General sobre la función del sector público en el fomento del desarrollo económico de los países en desarrollo que se presenta a la Asamblea General por conducto del Consejo Económico y Social y a solicitud de éste. El Consejo Económico y Social tomó nota en su resolución 1983/61, de 28 de julio de 1983, del segundo informe (A/38/176-E/1983/50) e invitó al Secretario General a que, por intermedio de él, presentara a la Asamblea General en su cuadragésimo segundo período de sesiones un nuevo informe general en que se prestara especial atención a lo dispuesto en el párrafo 5 de la resolución 34/137 de la Asamblea General: la función del sector público en la movilización de los recursos nacionales para el desarrollo social y económico; la función de las empresas públicas como instrumentos fundamentales del sector público y las formas de aumentar su eficacia; la función del sector público como instrumento para introducir planes nacionales de desarrollo y establecer prioridades para el desarrollo social y económico y la función del sector público en relación con otros sectores de la actividad económica. También debían destacarse los medios de fortalecer el sector público como base para la preparación de medidas nacionales e internacionales y los medios de facilitar el intercambio de experiencia e información entre los países en desarrollo sobre la función del sector público.

2. El Consejo Económico y Social pidió en su resolución 1983/61, que se organizara, en estrecha cooperación con los órganos y organizaciones competentes del sistema de las Naciones Unidas, un seminario sobre la función del sector público en el fomento del desarrollo económico de los países en desarrollo. En consecuencia, el Secretario General organizó un seminario interregional en Bangkok, del 3 al 7 de diciembre de 1985, sobre la función del sector público en la movilización de los recursos financieros nacionales para el desarrollo económico y social de los países en desarrollo.

3. Como se ha indicado en el párrafo 1, el presente informe se refiere a los aspectos del sector público especificados por la Asamblea General en la resolución 34/137.

## II. MARCO ECONOMICO NACIONAL: AJUSTE ESTRUCTURAL, PLANIFICACION, REGULACION Y PROMOCION

4. En los cuatro últimos años, las tasas de crecimiento en la mayoría de los países en desarrollo no han sido suficientemente altas para contrarrestar el aumento de la población y menos aún para lograr aumentos de las tasas per cápita. La crítica situación de Africa pone de relieve las imperiosas necesidades de desarrollo y el escaso crecimiento en esa región. En varios países en desarrollo de Asia se han logrado tasas de crecimiento positivas. No obstante, por alentador que ello sea, hay que colocarlo en el contexto de millones de personas que siguen viviendo en la pobreza absoluta. En América Latina, pese a que la disponibilidad de empréstitos ha atenuado los problemas financieros, el servicio de la deuda ha traído aparejado el deterioro del nivel de vida, el aumento del desempleo, la reducción de las importaciones y la aceleración de la inflación. Aunque los recientes arreglos de renegociación multianual han mejorado en cierta medida la situación, la carga del servicio de la deuda sigue siendo onerosa, especialmente en

un contexto de reducción de las corrientes financieras externas. Todo ello ha tenido importantes repercusiones en muchos países en desarrollo, reducido las posibilidades de recuperación económica y crecimiento autosostenido y destacado la urgente necesidad de mejorar la gestión económica en el plano nacional.

#### A. El ajuste estructural y el sector público

5. A pesar de los escasos recursos nacionales, menores ingresos de exportación, las menores entradas de capital y las consiguientes limitaciones presupuestarias, la mayoría de los países en desarrollo han procurado mantener cierto nivel de servicios del sector público. En tanto que los gastos generales del sector público continuaron aumentando en términos reales hasta 1983, desde entonces la tasa de aumento de los gastos públicos en servicios sociales esenciales, incluidos educación, salud, esparcimiento y vivienda, no alcanza siquiera para mantener el estatu quo, dado el aumento de la población. Desde 1983, los gastos reales en Africa y América Latina se han reducido, aunque en Asia se registraron incrementos moderados. En un gran número de países en desarrollo se redujeron, aplazaron o abandonaron importantes programas de inversión del sector público, especialmente proyectos de infraestructura. También bajaron el empleo público, los sueldos y salarios y los subsidios.

6. En este contexto, muchos países han implantado grandes programas de estabilización y ajuste encaminados a cambiar el volumen y la composición de la inversión y la financiación procedente de fuentes nacionales y externas. Habida cuenta de los complejos problemas en juego, el examen del ajuste en general y sus repercusiones en las políticas macroeconómicas revela grandes posibilidades de desacuerdo, especialmente con respecto a la parte que debería corresponder al sector público y al privado en la promoción del desarrollo. Es cada vez más claro que en cualquier estrategia de crecimiento o programa de ajuste debe haber un equilibrio entre el suministro de bienes, servicios sociales e infraestructura humana del sector público, por una parte, y la producción de bienes y servicios privados, por la otra. No existe un criterio puramente técnico para resolver estas cuestiones, que entran esencialmente en dos campos de la elección pública, el debate público y la decisión soberana.

7. En muchos países, las dificultades económicas, incluidas las limitaciones presupuestarias, no sólo han llevado a introducir programas de ajuste en que lo importante es una mayor eficacia en la administración del sector público, sino que también han dado impulso a la búsqueda de medios para aprovechar todos los recursos de la sociedad a fin de promover un crecimiento más rápido, el empleo y el bienestar común. En consecuencia, se ha procedido a una revisión de la interacción entre el sector público y otros sectores.

#### B. Gestión de la economía nacional

8. Uno de los grandes problemas que tienen los países en desarrollo se refiere al grado de ajuste que debe introducir. Para que la balanza de pagos se recupere, esos países deben proceder a ajustes estructurales a fin de aumentar las exportaciones en relación con las importaciones, con enormes reducciones de los

gastos y las inversiones. Si bien el gasto público puede reducirse en parte disminuyendo los programas de inversión del sector público, también se ha tratado de ajustar la política de gestión macroeconómica a la luz de los cambios en la situación interna e internacional.

9. Durante el decenio de 1970, muchos países en desarrollo aprovecharon sus mayores ingresos por concepto de exportación para financiar ambiciosos programas de inversión pública. A medida que la demanda de exportaciones fue disminuyendo y la relación de intercambio se deterioró, los ingresos presupuestarios comenzaron a quedar a la zaga del aumento de los gastos y los déficit presupuestarios se elevaron y comenzaron a financiarse en cada vez mayor medida mediante empréstitos nacionales y externos. La ampliación del crédito al sector público aumentó la presión sobre los precios internos y la balanza de pagos, dando lugar a una distorsión cada vez mayor en las economías y a la desaceleración de la actividad económica.

10. Con la recesión económica mundial de principios del decenio de 1980, los ingresos públicos se han reducido drásticamente, obligando a recortar los gastos periódicos y de inversión. En el caso del grupo de países en desarrollo en su conjunto, la proporción del producto dedicada a la inversión se redujo de un 26% del producto interno bruto en 1981 al 23% en 1983. Las reducciones fueron especialmente marcadas en los países de América Latina. En el Brasil, por ejemplo, la media de la relación de inversión y el producto interno bruto fue del 28% en el período 1973-1978 y bajó al 22,5% entre 1979 y 1983. Las cifras correspondientes en el caso de la Argentina fueron del 24,6% y del 20,5% 1/.

11. Los problemas económicos obligaron a la mayoría de los países a poner en práctica una política de eficiencia en la administración del sector público, racionalización de los reglamentos y controles vigentes y, cuando procediera, el fomento de la iniciativa privada. Por ejemplo, en el Economic Report on Africa, 1984, publicado conjuntamente por el Banco Africano de Desarrollo y la Comisión Económica para Africa, se indicaba que las condiciones necesarias para el crecimiento eran el mejoramiento de la administración de las economías nacionales, reformas profundas en el sector público y un grado suficiente de incentivo de la iniciativa privada 2/. Muchos países, a fin de alcanzar esos objetivos, han recurrido a la planificación y la presupuestación como instrumentos para mejorar la administración y lograr una distribución más eficiente de los recursos públicos.

### C. Planificación

12. Durante mucho tiempo, la planificación constituyó un importante instrumento para dirigir la actividad económica y dar una perspectiva del desarrollo a mediano y largo plazo. En los planes nacionales de desarrollo se ha insistido en metas físicas y cuantitativas a que se debía llegar a mediano y largo plazo. Sin embargo, la utilidad de ese método disminuyó cuando los planes carecían de la adaptabilidad y flexibilidad necesarias para reaccionar ante la incertidumbre y los cambios en corto tiempo dimanados de los recientes trastornos en la economía mundial. En Asia, muchos países dejaron que su proceso de planificación perdiera importancia y pasaron a utilizar un sistema de presupuestos anuales. En América Latina, se difundió la imagen de que la planificación a mediano plazo surtía

escasos efectos sobre las inversiones del sector público o sobre la política económica. En Africa, los intentos formales de planificación tropezaron con el obstáculo de las exigencias inmediatas de la crisis que absorbieron casi por completo la atención de la mayoría de los gobiernos.

13. La necesidad de implantar programas de ajuste estructural para restablecer el crecimiento sostenido, que entraña la aplicación de una política a corto plazo y, al mismo tiempo, la elaboración de estrategias de desarrollo a mediano y largo plazo, hizo que la mayoría de los países en desarrollo tuvieran que diseñar sistemas de planificación con instituciones, procesos y métodos renovados. En vista de la actual incertidumbre, sólo en el marco de un completo sistema de planificación es probable que se tengan en cuenta las consecuencias de la evolución a corto y largo plazo de la economía en general y del sector público en particular. Este sistema, basado en la racionalización del marco macroeconómico actual y en el que se incorporan múltiples objetivos que no pueden fácilmente compensarse el uno con el otro, deber ser flexible y capaz de adaptarse rápidamente a los cambios repentinos que pueden afectar a las circunstancias internas o externas.

14. En un marco de esa índole, el proceso de planificación tiene al mismo tiempo carácter más estratégico y más operacional. En tanto la planificación estratégica se refiere a las grandes decisiones, alternativas y prioridades de política, la planificación operacional se centra en la aplicación de la política y la reunión de información económica. Concretamente, la planificación estratégica entraña la labor periódica de estudiar las tendencias en la economía nacional y la internacional para determinar los obstáculos que entranaban la actividad macroeconómica y las oportunidades que se van presentando. La planificación operacional, en cambio, se refiere a una serie de tareas que incluyen la administración del presupuesto para el desarrollo, la tramitación de proyectos, la labor constante que entraña el ajuste de los precios agrícolas, la reunión y presentación de datos sobre la actividad económica, etc. Ambas funciones de planificación promueven una integración más estrecha de los objetivos estructurales, que normalmente tienen efectos a mediano o largo plazo, con decisiones que entrañan medidas de política macroeconómica y que son de por sí a corto plazo.

15. Uno de los grandes objetivos de la planificación puede consistir al mismo tiempo en los esfuerzos por hacer más eficaces la inversión y el gasto público en la utilización de una amplia gama de otros instrumentos normativos a fin de ejercer influencia sobre la dirección, el nivel y la eficiencia de la actividad económica de otros sectores. Está reconocido que, en muchos aspectos, la tarea de planificación de los gastos de inversión pública constituye parte central de la planificación en general. Si bien el contexto de ajuste estructural y el reconocimiento de la importancia de la estructura de incentivos pueden indicar que el presupuesto de inversión del sector público es menos importante que lo que se creía en el pasado, el programa de inversión pública sigue constituyendo un aspecto importante de la planificación.

16. Muchos países en desarrollo que están reduciendo sus gastos públicos han adoptado técnicas de planificación que combinan las medidas a corto plazo para mantener el gasto público bajo control con el requisito de que a largo plazo

aumenten los ingresos y el gasto público a niveles que satisfagan las necesidades de servicios públicos esenciales. La tendencia a los presupuestos de inversión se limiten a los proyectos en curso de más alta prioridad también se ha visto contrarrestada en razón de nuevas técnicas de planificación que tienen en cuenta los requisitos en materia de programación de la inversión que entraña el ajuste estructural a más largo plazo. En Birmania, por ejemplo, la necesidad de ajustar el gasto público a los escasos recursos financieros hizo que el Gobierno tuviera que revisar las prioridades de inversión pública para el plan quinquenal y adoptar un enfoque que daba importancia: a) al apoyo continuo a sectores de alto potencial en la agricultura; b) a la reparación y rehabilitación de fábricas y equipo antiguos, y c) a la ampliación selectiva de la capacidad de inversión en la agroindustria, la manufactura y el transporte. El propósito consiste en concentrar el uso de recursos para completar cuanto antes grandes inversiones en proyectos en que el costo de las demoras sería perjudicial para el sector público, promoviendo al mismo tiempo nuevos proyectos con un rendimiento económico elevado y rápido que sirviera para reforzar la capacidad de producción y exportación. Del mismo modo, en Somalia, según el plan de desarrollo para el quinquenio 1982-1986 el objetivo central del programa de inversión pública consiste en destinar los recursos financieros disponibles a las prioridades más altas, esto es, las actividades de desarrollo que ofrecen las mayores posibilidades de aumentar de inmediato la producción nacional, incrementar las exportaciones, sustituir importaciones y generar ingresos internos.

17. En todos los aspectos de la gestión económica y en especial, en el de la planificación del desarrollo es esencial un buen sistema de información y elaboración de previsiones. La reunión, la difusión y el análisis de la información económica permiten que los planificadores adapten rápidamente la aplicación del plan a los cambios en la situación internacional o nacional; los sistemas de elaboración de previsiones, por su parte, facilitan el estudio de otras estrategias a la luz de una serie de distintas hipótesis sobre el futuro del sistema internacional. La experiencia en muchos países en desarrollo ha demostrado que, al utilizar sistemas apropiados de planificación macroeconómica e información, era posible tener una idea fiable de lo que estaba ocurriendo con la economía y, sobre esa base, elaborar pronósticos permanentes de los principales parámetros macroeconómicos. De esta forma, muchos países pudieron observar oportunamente desequilibrios en la economía y adoptar medidas correctivas apropiadas.

18. El mejoramiento de los sistemas de información ha contribuido en gran medida a reforzar la capacidad de planificación de muchos países en desarrollo. Por ejemplo, la estrategia orientada hacia la exportación en el Brasil fue apuntalada con completas estadísticas actualizadas sobre comercio exterior. En la India, la reciente centralización de la información sobre el movimiento del material rodante ha contribuido a mejorar la eficiencia de los ferrocarriles, con beneficios secundarios para industrias del sector público, como el carbón y los fertilizantes. En Marruecos, el Gobierno ha hecho obligatoria la coordinación entre la política financiera y la planificación del desarrollo y, con ello, han podido aplicar planes anuales de reducción de los déficit presupuestarios y de cuenta corriente. En Kenya, el mejoramiento de los datos sobre la producción alimentaria y los pronósticos agrícolas sirvió para que las autoridades planificaran y organizaran la distribución de suministros en las zonas afectadas por la sequía.

#### D. Presupuestación

19. En un ambiente de incertidumbre y cambio, la administración a corto plazo de los recursos públicos tiene importancia crucial. El extraordinario ritmo de crecimiento de los gastos públicos, junto con la necesidad de hacer más eficaz la distribución de los recursos, hizo que muchos países instituyeran la presupuestación multianual con miras a mejorar el proceso de planificación. Este método hizo necesario establecer sistemas de presupuestación que permitieran pronosticar las consecuencias de la planificación a largo plazo y, al mismo tiempo, suministrar información sobre la planificación a corto plazo.

20. Con ese fin, muchos países han implantado sistemas de presupuestación por programas que sirven de marco adecuado para racionalizar el gasto público y para lograr, por una parte, clasificar las actividades de planificación según las funciones, los sectores, los programas y los proyectos y, por la otra, elaborar unidades de medición para la evaluación de los resultados. En muchos casos, la coordinación de la presupuestación de programas con el proceso de planificación ha permitido que los gobiernos evitaran los efectos negativos de recortes generales y conservaran un programa de inversión básica en proyectos prioritarios. Del mismo modo, la aplicación de un sistema de presupuestación de programas ha permitido a algunos países hacer evaluaciones más precisas y atender las necesidades que entrañan los costos periódicos de los programas de inversión pública previstos. En Botswana, por ejemplo, el plan nacional de desarrollo incluye la proyección de los gastos presupuestarios periódicos que entraña cada proyecto en el programa de inversión pública. Esos costos son objeto de proyecciones de ingresos y gastos en un período de tres años.

#### E. Regulación y promoción

21. Desde el principio del decenio en curso ha habido una marcada tendencia hacia la racionalización y liberalización de la estructura y las normas de regulación de la mayoría de los países en desarrollo. Esta tendencia cobra cada vez más impulso sobre la base de que, si bien corresponde al sector público una función central en el desarrollo económico, sus actividades pueden ser más dinámicas si se centran en esferas cruciales y se orientan a impulsar una mejor marcha de la economía.

22. En la mayoría de los países en desarrollo, el marco regulatorio, que consiste en medidas de control y promoción, está encaminado a contribuir a la eficiencia de la economía en el sentido más amplio, que incluye fomentar la iniciativa económica reduciendo al mismo tiempo las prácticas comerciales desleales, mantener los precios a la par de los costos, promover el cambio tecnológico a fin de reducir los costos y lograr que el consumidor cobre más conciencia de la calidad de los productos. Datos recientes de algunos de estos países indican que los procedimientos de regulación engorrosos y excesivos han dado lugar a un rápido aumento de la burocracia, con la consiguiente carga para el presupuesto público, y causando problemas en las relaciones de trabajo en el sector público, ineficiencia en el gobierno y efectos adversos sobre la economía en general. A raíz de estos problemas, muchos países han tenido que introducir grandes cambios en sus estructuras de regulación, lo que, en algunos casos, han incluido la desregulación de ciertos mercados, la liberalización de algunas actividades y la privatización de ciertas empresas.



23. Esta tendencia queda de manifiesto en la política que están aplicando muchos países en desarrollo. Los Gobiernos del Brasil, Colombia, la India, Kenya, Marruecos y otros países, por ejemplo, se proponen racionalizar y simplificar el funcionamiento de los mercados de capital de sus países, en rápida ampliación, a fin de que aumenten la movilización de capitales y la expansión y el cambio industriales. Estos países también están racionalizando sus sistemas tributarios a fin de, entre otros, promover la inversión de los sectores público y privado. También han instituido políticas que apuntan a abrir la industria nacional a una mayor colaboración desde el extranjero y facilitan la entrada y asimilación de ideas y técnicas del extranjero.

### III. MOVILIZACION DE LOS RECURSOS NACIONALES

24. Básicamente el sector público moviliza recursos de tres maneras principales; en primer lugar, recaudando ingresos mediante el cobro de impuestos y servicios; en segundo lugar, contratando empréstitos de residentes y no residentes y en tercer lugar, implantando medidas encaminadas a promover el ahorro en los sectores no gubernamentales de la economía. El sector público también moviliza directamente recursos humanos en obras públicas y de desarrollo de la comunidad.

#### A. Rentas públicas

25. El indicador más amplio de la importancia de las rentas públicas en una economía establece una relación entre la totalidad de los ingresos del sector público (impuestos, derechos y gravámenes recaudados por los gobiernos central, estatales y locales) y una medida del ingreso nacional, como el producto interno bruto o el producto nacional bruto. Si bien es difícil llegar a ese indicador porque las estadísticas no son completas, en el cuadro 2 se hace una comparación entre los ingresos corrientes del gobierno central y el producto nacional bruto.

26. De los 56 países enumerados en el cuadro 1, solamente cinco tenían una proporción de menos del 10%, 17 estaban comprendidos en el margen del 10 al 19%, 25 en el del 20 al 29% y, en el caso de los nueve países restantes, los ingresos corrientes del gobierno central representaban el 30% o más del producto nacional bruto. Del gran número de factores que inciden en la capacidad del gobierno para recaudar impuestos reviste particular importancia el nivel de bienestar de la población. De ello se desprende que los países más pobres habrán de enfrentar mayores dificultades para recaudar impuestos, como se observa en la relación entre los ingresos corrientes del gobierno central como porcentaje del producto nacional bruto (indicado entre paréntesis) en cinco grupos de países consignados en el cuadro 1: economías de bajos ingresos (13,6); economías de ingresos medios inferiores (20,9); economías de ingresos medios (23,1); economías de ingresos medios superiores (24,1) y economías industrializadas (27,0). No obstante, esta relación admite excepciones. Es sorprendente que Malí y el Togo, clasificados como economías de bajos ingresos, recauden el equivalente de un 29% del producto nacional bruto por concepto de impuestos corrientes del gobierno central, mientras que Guinea, Kenya, Malawi, Sri Lanka y el Zaire, que están en la misma clasificación, alcanzan un 20% o más. Por otra parte, en el grupo de ingresos medios superiores, la Argentina, la República Islámica del Irán y el Uruguay no llegaron al 10%.

Cuadro 1

Ingresos corrientes del gobierno central como porcentaje del  
 producto nacional bruto en 56 países en desarrollo (1983)

Menos del 10%	10 a 19%	20 a 29%	30% o más
Bolivia	Argentina	Brasil	Botswana
Ghana	Birmania	Camerún	Chile
Nepal	Burkina Faso	Costa Rica	Egipto
Sierra Leona	Ecuador	Guinea	Israel
Uganda	El Salvador	Indonesia	Nicaragua
	Filipinas	Irán (República Islámica del)	Panamá
	Guatemala	Jordania	Singapur
	Haití	Kenya	Túnez
	India	Lesotho	Zimbabwe
	Madagascar	Liberia	
	Pakistán	Malawi	
	Paraguay	Malí	
	Perú	Marruecos	
	República de Corea	Mauricio	
	República Dominicana	México	
	Sudán	Papua Nueva Guinea	
	Tailandia	Senegal	
		Sri Lanka	
		Togo	
		Turquía	
		Uruguay	
		Venezuela	
		Yemen	
		Zaire	
		Zambia	

Fuente: Banco Mundial, Informe sobre el Desarrollo Mundial, 1986, cuadro 23, con exclusión de los países exportadores de petróleo de elevados ingresos y 30 países en desarrollo respecto de los cuales no se disponía de información detallada. Obsérvese que en estas cifras no se incluyen los impuestos municipales. En los casos de Bolivia, Brasil y el Pakistán, el monto de esos impuestos es considerable.

Cuadro 2

Fuentes de ingresos como porcentaje de los ingresos corrientes  
del gobierno central en cuatro grupos de países

	<u>Fuentes de ingreso</u>					<u>Total</u>
	<u>Ingresos impositivos</u>				<u>Ingresos no impo- sitivos</u>	
	<u>Renta, utilidades y ganancias de capital</u>	<u>Bienes y servicios internos</u>	<u>Comercio interna- cional</u>	<u>Otros ingresos</u>		
Países de bajos ingresos	17,7	37,5	26,7	1,4	16,7	100
Países de ingresos medios	27,4	26,5	10,4	12,2	23,5	100
Países de ingresos medios superiores	35,8 <u>a/</u>	27,7	8,9	1,4	26,2	100
Países industrializados	70,4 <u>a/</u>	18,1	1,2	0,9	9,4	100

Fuente: Banco Mundial, Informe sobre el Desarrollo Mundial, 1986, cuadro 23, excluidos los países exportadores de petróleo de altos ingresos y 30 países en desarrollo respecto de los cuales no se disponía de información detallada. Obsérvese que estas cifras no incluyen los impuestos municipales que, en los casos de Bolivia, Brasil y el Pakistán son de un monto considerable.

a/ Incluidas las aportaciones a la seguridad social.

27. En líneas generales, cabría suponer que en aquellos países en que la relación entre los ingresos tributarios y el producto nacional bruto es más baja existen las mayores posibilidades de aumentar los impuestos, en particular aquellos países con un elevado producto nacional bruto per cápita. Sin embargo, ejercen influencia muchos otros factores. Constituyen factores que facilitan y promueven el aumento de los impuestos una economía relativamente abierta (es más fácil identificar y gravar las importaciones y exportaciones que las transacciones internas), un gobierno que suscita el respeto de los contribuyentes en su manejo del erario público, estructuras impositivas que reconozcan el principio de la capacidad de pago, métodos de pago de impuestos adaptados a las necesidades y hábitos de la población, servicios tributarios con funcionarios eficientes, honestos y bien preparados, sistemas impositivos que los contribuyentes comprendan y eficientes sistemas administrativos conexos (por ejemplo, servicio postal, policía, registro comercial y tribunales así como un buen sistema de contabilidad y prueba documental

de las transacciones). Por lo general entraban el aumento de los impuestos, los factores inversos de los mencionados. Además, cabe señalar que en el contexto político suele ser inaceptable un aumento repentino y considerable de la carga impositiva, salvo que los fondos recaudados sean empleados para contrarrestar una amenaza exterior, como la guerra.

28. Existen grandes diferencias entre los instrumentos de que se valen los distintos países a fin de movilizar recursos para el sector público. En el cuadro 2 se indican las fuentes que contribuyen a los ingresos corrientes del gobierno central, en porcentajes, respecto de cuatro grupos de países; las tres primeras columnas del cuadro dan una idea muy clara. Cuanto más pobre es un país, más depende de los impuestos indirectos y, cuanto más rico, más dependen de los impuestos directos. Además, los gravámenes sobre el comercio internacional constituyen una gran fuente de ingresos públicos para los países pobres, pero no lo son para nada en los países ricos.

29. También en este caso hay varias excepciones. Por ejemplo, entre los países de bajos ingresos, Malawi, el Togo y el Zaire recaudan más del 30% de los ingresos públicos con impuestos directos, mientras que Guinea y el Sudán recaudan menos del 15% con los impuestos sobre los bienes y servicios internos. Entre los países de ingresos medios, el Camerún, el Ecuador, Indonesia, Papua Nueva Guinea, Turquía y Zimbabwe obtienen más del 40% de los ingresos del gobierno central mediante impuestos directos.

#### B. Endeudamiento

30. Para definir un superávit o déficit en el presupuesto público se utiliza la fórmula ingresos más subsidios menos gastos. Los gastos comprenden gastos corrientes y de capital, pagos por concepto de transferencias y préstamos netos del gobierno (por ejemplo, préstamos a las empresas públicas menos la amortización). Durante el período 1979-1984, los déficits en el presupuesto público crecieron en todo el mundo, incluso entre los países exportadores de petróleo. Varios países tienen un déficit persistente en sus presupuestos. Durante el período 1978-1984, el déficit medio en los países en desarrollo fue de un 15,7%. Como se observa en el cuadro 3, muchos países superaron esa cifra con creces.

31. Cuando los gastos superan a los ingresos, el déficit resultante tiene que enjugarse mediante empréstitos; cuanto mayor es el déficit, tanto más difícil será enjugarlo y mayores habrán de ser los efectos económicos secundarios. Evidentemente, algunos de los países incluidos en el cuadro 3 tienen un déficit excesivo, que, de continuar, entrañará graves problemas de ajuste. Los gobiernos pueden financiar el déficit presupuestario mediante el endeudamiento externo o interno. El costo del servicio de la deuda externa pública puede expresarse como porcentaje de las exportaciones de bienes y servicios. Los datos estadísticos correspondientes a 1986 de que se dispone respecto de 65 países en desarrollo indican que el costo del servicio de la deuda externa pública, como porcentaje de las exportaciones de bienes y servicios, era del 0 al 9% en 15 países,

Cuadro 3

Países en desarrollo con un déficit en el presupuesto del gobierno central a/ superior al 20% en el período 1978-1984 b/

20 a 29%	30 a 39%	40% o más
Argentina	Guyana (1978-1982)	Bolivia (1982 omitido)
Egipto (1980 omitido)	India	Ghana
El Salvador	Jamaica (1978-1981)	República Unida de
Gambia (1978-1982)	Maldivas (1979-1984)	Tanzanía (1978-1981)
Guatemala (1978-1983)	Mauricio	Sierra Leona
Irán (República Islámica del)	Nicaragua (1978-1983)	Yemen
Israel	Sri Lanka	
Jordania	Uganda	
Kenya	Zambia	
Liberia		
Malasia (1978-1981)		
Malawi		
Malí (1978-1983)		
Marruecos		
México		
Nepal		
Pakistán		
Panamá (1978-1982)		
Tailandia		
Zimbabwe		

Fuente: Fondo Monetario Internacional, Government Finance Statistics Yearbook, 1986, págs. 38 y 39.

a/ El déficit del presupuesto público se expresa como porcentaje de los gastos totales del gobierno (incluidos los préstamos del gobierno central menos la amortización).

b/ Las cifras indicadas corresponden al período 1978-1984 a menos que se indique otra cosa.

del 10 al 19% en 23, del 20 al 29% en 20 y del 30% o más en 7 países <sup>3/</sup>. Evidentemente, los países en que el porcentaje es elevado tendrán muchas dificultades para generar las divisas necesarias a fin de financiar el endeudamiento del sector público, y les quedará muy poco para financiar las importaciones.

32. Una de las consecuencias del endeudamiento interno consiste en que el gobierno puede convertirse en el principal deudor del sistema bancario; así ocurre en realidad en muchos países. Por ejemplo, en 10 de los 72 países en desarrollo respecto de los cuales se disponía de datos en 1980, más de la mitad de los activos del sistema bancario estaba constituido por créditos contra el gobierno. En 11 países, esa proporción era de una tercera parte o más. Una de las consecuencias de esa situación consiste en que el sector privado queda al margen del mercado de crédito.

33. También se registra la tendencia a que algunos gobiernos mantengan los tipos de interés artificialmente bajos, lo que les permite economizar dinero por cuanto se reduce el interés sobre la deuda pública. Si bien ello parecería favorecer también los empréstitos a otros sectores, ya que el bajo costo del crédito es un incentivo para invertir, los bajos tipos de interés quizá no ofrezcan incentivos suficientes para ahorrar o, por lo menos, para encauzar los fondos de los ahorrantes por los mercados organizados de capital. Como resultado, la cantidad de recursos movilizados es pequeña, especialmente si junto con bajos tipos de interés se registran elevadas tasas de inflación. En ese caso, la tasa real de rentabilidad es negativa y hay un desincentivo para encauzar dinero por los mercados organizados de capital. En realidad, cuando la tasa de inflación es suficientemente alta, el dinero se invierte en metales valiosos, materiales estratégicos y bienes inmuebles y se exportan capitales, en forma oficial o clandestina.

34. La primera mitad del decenio de 1980 se caracterizó por un vuelco significativo en la disponibilidad de financiación externa para los países en desarrollo. Dos decenios de acceso flexible al crédito externo habían creado mejores condiciones para el comercio y una formación más rápida de capitales. No obstante, las crecientes dificultades que entrañaba el servicio de obligaciones externas cada vez mayores, sumadas a la vulnerabilidad del sistema bancario internacional a las cuentas incobrables, crearon las condiciones para una abrupta contracción del crédito externo. La única opción que quedaba a los países en desarrollo fuertemente endeudados era un reajuste económico de vasto alcance. Es interesante señalar que, de los 94 programas de ajuste estructural sobre los que informó el Fondo Monetario Internacional en 1986, más de la mitad incluían medidas encaminadas a movilizar el ahorro interno y a mejorar o reformar la administración impositiva.

#### C. Promoción del ahorro interno

35. La función básica del gobierno consiste en crear condiciones favorables para la movilización del ahorro en toda la economía. Típicamente, el ahorro es el resultado de la suma de gran número de pequeñas cantidades. Se precisa un mecanismo para encauzar ese ahorro y movilizarlo para su uso productivo, por

ejemplo, consolidarlo en sumas más manejables y ponerlo a disposición de quienes necesiten crédito para financiar actividades económicas. Por lo general, en los países en desarrollo se carece de los avanzados medios que existen en los países ricos para esos efectos. Por lo general, los bancos e instituciones de previsión se instalan en ciudades grandes y centros comerciales, dejando a los grandes sectores agrícolas con escasos servicios. En ese sector, quien puede ahorrar recurre a medios tradicionales como al atesoramiento de monedas, metales preciosos, ganado y tierra. Cierta actividad económica se financia con métodos primitivos de rotación del crédito, como los de Chilemba (Africa oriental), Chit (India), Gameya (Egipto), Tontine (Senegal) y las Asociaciones Susu (Trinidad y Tabago). No obstante, en general el crédito disponible es escaso.

36. Existen problemas para extender las instituciones de ahorro a las zonas rurales. En primer lugar, los bancos prefieren en general no instalarse en zonas rurales por el elevado costo de instalación y la baja rentabilidad prevista. En segundo lugar, los bancos rurales pueden convertirse en medio de encauzar los ahorros fuera de las zonas rurales para préstamos en zonas urbanas, haciendo aún más pobre al sector agrícola. En tercer lugar, pueden registrarse en las zonas rurales un alto grado de analfabetismo y de desconocimiento de los bancos y los recursos financieros. En cuarto lugar, puede ocurrir que el solicitante no cuente con el tipo de bienes que tradicionalmente exigen los banqueros como garantía de un préstamo. Por último, en razón de las características del ahorro y las cosechas, y de la pobreza, los pequeños agricultores suelen necesitar crédito a corto plazo para atender los gastos de consumo familiar y los de la explotación agrícola.

37. Los problemas especiales que plantea la movilización de recursos en el sector rural requieren soluciones especiales. En muchos países se ha hecho una labor innovadora a ese respecto; así ocurre en Cuba (Banco Popular de Ahorro), Bangladesh (Grameen Bank), la India (bancos rurales regionales), China (cooperativas de crédito rural), el Pakistán (plan de crédito agrícola supervisado), la República de Corea (programa de financiación mutua) y Filipinas (programa de bonos comerciales). Entre las soluciones adoptadas se incluyen las de orientar el establecimiento de bancos hacia ciertas zonas del país, establecer planes de ahorro vinculados a los préstamos y procedimientos bancarios especiales para clientes analfabetos, establecer nuevas normas bancarias para la aceptación de garantías (por ejemplo, la aceptación de ganado como garantía en Swazilandia) y establecer planes de seguros para reducir el riesgo del crédito y servir de garantía a los depositantes.

38. Esas innovaciones no se aplican únicamente al sector rural. Los gobiernos, tratando de aumentar el volumen y diversificar la composición del ahorro, han utilizado algunos de los métodos antes mencionados, pero han fomentado también el ahorro en el lugar de trabajo, los planes de ahorro por contrato, la utilización de recaudadores de depósitos que trabajan como agentes de las instituciones de ahorro, planes para inculcar en los niños el hábito del ahorro, fondos de previsión y fondos mutuos. Algunos de esos métodos han ofrecido incentivos transitorios.

39. Por último, cabe señalar que para que el ahorro aumente, deben darse las condiciones apropiadas. Los datos empíricos acerca del grado en que el monto del ahorro reacciona respecto de los tipos reales de interés no arrojan resultados concluyentes. No parece probable, en todo caso, que el ahorrante invierta en

activos financieros a menos que puedan esperar una rentabilidad razonable, una vez deducida la inflación. Para lograr ese resultado, en los países con elevadas tasas de inflación se indizan los intereses o el capital.

#### D. Programas de desarrollo de la comunidad y de obras públicas

40. El sector público desempeña un papel en la movilización de recursos mediante el empleo de mano de obra, que de lo contrario estaría desocupada, en obras públicas y proyectos de desarrollo de la comunidad. Se han llevado a cabo satisfactoriamente proyectos de esa índole en muchos países en desarrollo, entre ellos Bangladesh, Egipto, la India y Kenya. En muchos países en desarrollo donde en diversa medida persiste el desempleo estacional, el sector público ha procurado dar poder adquisitivo a las familias rurales y movilizar su mano de obra en la construcción de carreteras, sistemas de riego y otros proyectos de infraestructura que permitan elevar la productividad. Como muchos de esos proyectos son en pequeña escala y poco complejos, prácticamente no absorben los escasos recursos de personal calificado y de capital. Al mismo tiempo, esa circunstancia limita las posibilidades de este medio de movilizar recursos, circunscribiendo a pequeños proyectos de interés local.

#### IV. LA EMPRESA PÚBLICA COMO PRINCIPAL INSTRUMENTO DEL SECTOR PÚBLICO

##### A. Función e importancia de la empresa pública

##### 1. La empresa pública en todo el mundo

41. La empresa pública como instrumento del orden público, tiene ya carácter casi universal. Además de su utilización generalizada en los países de planificación económica centralizada, la empresa pública funciona como instrumento de orden público en los países tanto desarrollados como en desarrollo con economía de mercado, ya sea en Africa, Asia occidental, América Latina o las regiones de Asia y el Pacífico.

42. La empresa pública está presente en los principales sectores económicos de los países en desarrollo, en particular los servicios públicos, el transporte y el sector manufacturero. En la minería, reviste particular importancia en países como el Brasil, Guyana, la India, el Iraq y Zambia. En el sector manufacturero, predomina en el Irán, Jordania, Marruecos y la República Árabe Siria. En el sector bancario, desempeña un papel importante y a veces dominante en la India, México, el Pakistán y Uganda. En la industria del turismo, en países como Jamaica y Tailandia administra hoteles y servicios de viajes. Las organizaciones comerciales del Estado dominan el comercio de exportación e importación en muchos países.



## 2. Dimensión cuantitativa

43. En la mayoría de los países en desarrollo, los sectores de las empresas públicas han crecido y se han diversificado enormemente en los dos últimos decenios. En Africa, los sectores paraestatales son más importantes, desde el punto de vista del producto interno bruto y las inversiones, que en otras regiones. En un estudio realizado por el Fondo Monetario Internacional se señala que, en tanto la proporción del producto interno bruto al costo de los factores correspondiente a las empresas públicas de todo el mundo era de un 9,4% en 1974-1977, el total para todos los países en desarrollo era de 8,6% y para Africa de un 17,5% 4/. La proporción de formación bruta de capital fijo era de un 13,4% en todo el mundo en el mismo período, de un 27% para los países en desarrollo en su conjunto y de un 32,4% para la región de Africa.

44. En la región de la Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico (CESPAP) se ha registrado un marcado crecimiento del número de empresas públicas; en la India pasaron de 5 en 1951 a 153 en 1978; en Malasia, de 10 en 1951 a 701 en 1979 y, en Indonesia, de 103 en 1960 a 168 en 1979. En lo que respecta a los países semiindustrializados de América Latina, cabe mencionar que, a mediados del decenio de 1970, en la Argentina había 750 empresas de propiedad total o parcial del Estado a las que correspondía un 30% de toda la inversión fija en el país y un 45% de la deuda externa. En el caso de México, las empresas paraestatales tienen a su cargo el 100% de la producción y distribución de energía, el 100% del transporte aéreo y ferroviario y las comunicaciones, producen más de un 60% del acero y un 15% de las manufacturas y, desde 1982, abarcan todos los servicios bancarios 5/.

## 3. La empresa pública como instrumento de política

45. La empresa pública como instrumento del sector público participa en diversos sectores, desde la producción hasta la gestión de la economía y la regulación de la economía. Los objetivos y "misiones estratégicas" asignados a esas empresas en los países en desarrollo incluyen generar empleo, el control o la gestión de los sectores estratégicos de la economía, promover el desarrollo regional, suministrar infraestructura básica necesaria para el desarrollo, la sustitución de importaciones o el ahorro de divisas, la ejecución de la política económica o de los planes correspondientes, la obtención de utilidades para invertir las en otros sectores, prestar servicios públicos tradicionales, contrarrestar el poder de los empresarios nacionales o las empresas multinacionales, la regulación de los mercados, reducir las desigualdades en los ingresos, prevenir la quiebra de empresas privadas, prevenir la desnacionalización de empresas nacionales, concertar empresas conjuntas con capital extranjero y aumentar la producción.

### B. Problemas actuales y principales conceptos acerca del papel de las empresas públicas

46. Dada la importancia de la empresa pública y la escala que ha alcanzado la actividad empresarial del Estado en la mayor parte de los países en desarrollo, no es sorprendente que casi ningún país haya quedado al margen de lo que parece ser un debate permanente acerca del papel y el funcionamiento de la empresa pública.

Durante los decenios de 1960 y 1970, el debate giraba en torno a las iniciativas de reforma, principalmente respecto del control, la organización, la gestión y la responsabilidad de las empresas públicas. En el decenio de 1980, se considera en general que las pérdidas y la ineficiencia de muchas empresas públicas son factores que contribuyen a los déficit del presupuesto en varios países en desarrollo y el debate se centra en formas de reducir la carga financiera ocasionada por las empresas públicas a través de la liquidación de algunas de ellas y del aumento de la eficiencia y rentabilidad de las restantes. Complica aún más el debate la marcha de los mercados internacionales de productos básicos y de financiación, que lleva a muchos países en desarrollo a adoptar políticas de ajuste que apuntan, entre otras cosas, hacia la austeridad fiscal y la reducción de las necesidades de crédito para el sector público.

47. Esa situación de crisis tuvo tremendas repercusiones en cuanto a la forma en que los gobiernos enfocaron los problemas de sus respectivas empresas públicas. En los países en desarrollo se han realizado estudios, en el plano normativo, sobre la función y el alcance de la empresa pública como parte de la búsqueda de una participación apropiada del sector público y, en un plano operacional concreto, sobre normas y medidas respecto de las empresas públicas deficitarias. Esos estudios indicaron que, para resolver efectivamente los problemas de las empresas públicas, es necesario adoptar un enfoque global, que incluya la desinversión selectiva, las reformas de política (la política de precios, por ejemplo) para aumentar la rentabilidad y reformas institucionales para velar por que la dirección, el control y la evaluación por parte del gobierno sean eficaces.

48. Esos estudios revelaron que el crecimiento rápido, los objetivos múltiples y los diversos sistemas de control externo imponían varias limitaciones, y un costo adicional, a las operaciones de la empresa pública. Entre ellas cabe señalar las fallas de planificación, dirección, organización y control, como, por ejemplo, deficiencias en las evaluaciones de viabilidad y en la adopción de decisiones acerca de la inversión inicial, prioridades contrapuestas, mala planificación de la empresa, escasos incentivos para actuar con un criterio empresarial, la imposibilidad de generar los ingresos necesarios para mantener las operaciones, disposiciones inapropiadas sobre rendición de cuentas y falta de supervisión directa y política. Para aumentar la eficiencia de las empresas públicas en los países en desarrollo es imperativo superar eficazmente esos limitaciones.

### C. Reforma de la empresa pública: intentos recientes

49. En el decenio de 1980, muchos países en desarrollo han planificado o puesto en práctica grandes reformas de las empresas públicas a fin de atender las inquietudes antes mencionadas. Las reformas estaban encuadradas en tres grupos diferentes, el mejoramiento de la supervisión, la privatización y el mejoramiento del rendimiento y el control administrativo.

## 1. Aspectos institucionales

50. En los países en desarrollo se han empleado diversos arreglos institucionales para el control y la supervisión efectivos de las empresas públicas. En algunos países, esos sistemas están a cargo de los ministerios correspondientes a los sectores en que operan; en otros, existe además una oficina central que reúne y analiza información acerca de ellas y desempeña otras funciones; a veces la facultad de supervisión es asignada a una sociedad de cartera y no a los ministerios, existe también el control y la supervisión que entraña la presentación por el contralor general de informes y cuentas de las empresas al poder legislativo y, por último, el método más reciente para resolver el problema del mal funcionamiento de las estructuras institucionales en algunos países ha consistido en crear centros encargados de la supervisión de las empresas públicas.

51. Para poner en práctica alguna de las distintas opciones, se trató de hacer una clara distinción entre la formulación, el control y la evaluación de la política, por una parte, y la gestión de la empresa pública, por la otra. No obstante, en algunos casos no han dado el grado de autonomía necesario para una gestión eficaz.

## 2. Política de privatización

52. En muchos países en desarrollo (Bangladesh, Brasil, Chile, Côte d'Ivoire y Nigeria, por ejemplo) se ha adoptado una política de privatización de empresas públicas, que incluye la venta directa, la venta parcial del capital social y la liquidación. Esa política constituye un fenómeno del decenio de 1980 como resultado de cierta moderación del impulso intervencionista del Estado en muchos países en desarrollo así como su imposibilidad de superar los problemas financieros cada vez mayores que demanda, en gran medida, de factores externos negativos que escapan a su control. No obstante, su aplicación ha puesto de manifiesto diversos problemas que indican la existencia de graves estrangulamientos en los ámbitos técnico, administrativo y político.

53. En primer lugar, es muy difícil evaluar bien el activo de una empresa antes de su venta. En segundo lugar, la privatización exige la existencia de un mercado de capitales en el país y, de haberlo, se requiere también una compleja infraestructura de bancos e intermediarios para colocar acciones y lograr una participación más amplia lo que rara vez ocurre en la mayor parte de los países en desarrollo. Por último, la razón de la privatización debe ser objeto de un amplio apoyo político; en el caso de las empresas que desempeñan una función estratégica en la economía nacional, en particular, no basta con partir de la base de que lo mismo que la actividad correspondiente quede en manos del sector privado. La realidad política requiere a menudo arduos y costosos esfuerzos para explicar las medidas que hay que adoptar y obtener apoyo para llevarlas a la práctica.

### 3. Mejoramiento de la administración y del control administrativo

54. En los países de economía mixta, las medidas económicas adoptadas para mejorar la eficiencia interna de las empresas paraestatales suelen aportar a que éstas tengan más en cuenta lo que está ocurriendo en el mercado y se sometan a la disciplina del mercado. Por consiguiente, en diversos países donde las empresas públicas han recurrido al endeudamiento en los mercados financieros en lugar de utilizar el erario público, los precios han subido y se han revisado las exenciones impositivas.

55. La eficiencia de las empresas públicas también se mejora por medio de la adopción de instrumentos administrativos nuevos y mejores. Entre los más destacados se cuentan los sistemas de información sobre gestión, supervisión y evaluación del desempeño de la administración. Varios países han adoptado sistemas de esa índole o mejorado el que tenían. Esos sistemas, cuanto más sencillos mejores, van desde la reunión de datos detallados (según las necesidades de cada unidad operativa) hasta diferentes grados de agregación (para satisfacer las necesidades de los diversos organismos de planificación, supervisión y control).

56. En general, se considera que la capacitación, junto con remuneraciones adecuadas y una política de planificación de la carrera, es una solución básica para mejorar la capacidad de gestión en el sector paraestatal. En la actualidad se está comenzando a diseñar los programas de capacitación a la luz de las necesidades y características concretas del personal superior de gestión de las empresas públicas y de los funcionarios de alto nivel de los diferentes organismos de supervisión y de planificación que se ocupan de ellas. Por último, y con relación al desempeño del personal de gestión en el servicio, las reformas apuntan a que tengan un mayor grado de responsabilidad por los resultados. En este contexto constituye un factor clave la motivación, es decir, la forma de establecer una estrecha relación entre los incentivos para los administradores (monetarios y no monetarios) y el rendimiento de las empresas. Las técnicas que se están probando en este sentido en algunos países incluyen los "programas de contratos".

### 4. Nuevas tendencias

57. En muchos países en desarrollo se reconoce cada vez más la necesidad de adoptar un criterio flexible, si bien cauteloso, con relación a las empresas públicas. Este criterio tiene diversos elementos. En primer lugar, los gobiernos actúan con gran cautela al crear empresas públicas nuevas o ampliar el ámbito de las existentes. En segundo lugar, muchos gobiernos reconocieron la necesidad de adoptar un criterio flexible para ajustar el papel y la ampliación de la empresa pública al crecimiento y la madurez del sector privado de la economía de sus países. En países de economía mixta, se están realizando exámenes periódicos para iniciar la privatización de empresas públicas a medida que crecen las instituciones del mercado y la iniciativa y experiencia privadas, haciendo así menos necesario que el Estado actúe como catalizador y sustituto. En algunos países se ha demostrado un cierto grado de flexibilidad al permitir una mayor participación del sector privado en las operaciones de capital y comerciales de ciertas empresas públicas. En tercer lugar, junto con estas actitudes cautelosas y flexibles, muchos países en desarrollo intensifican sus esfuerzos por mejorar la eficiencia y

la eficacia de sus empresas públicas. Ello pone de manifiesto que han cobrado conciencia de que seguirá correspondiendo a la empresa pública su lugar destacado en el medio económico durante muchos años, si bien con una gestión más rigurosa y una mayor sujeción de la disciplina del mercado.

#### V. MEJORAMIENTO DE LA EFICIENCIA Y LA EFICACIA DEL SECTOR PUBLICO

58. Como se ha indicado en las secciones precedentes, la influencia del sector público está presente en el desarrollo económico de todos los países en desarrollo. El sector público suministra bienes básicos tales como el orden público, un sistema monetario, un marco económico que abarca cuestiones comerciales, fiscales, de ingresos y de precios, servicios de infraestructura tales como el transporte, la energía, el agua y otros servicios sociales que incluyen la salud, la educación y la vivienda. El sector público, al regular y promover en general el desarrollo económico, fija prioridades, planes y programas y se ocupa de los problemas de comercio, finanzas e inversiones en los contextos nacional, regional e internacional. Como participante directo, produce, principalmente mediante empresas públicas, diversos bienes y servicios.

59. En los últimos años, diversos factores económicos, como una menor tasa de crecimiento económico y el aumento de la deuda externa y del déficit público, han suscitado dudas en cuanto al papel y la magnitud que corresponden al sector público en el desarrollo económico. Se dice que el sector público, en particular las empresas públicas deficitarias, se ha extendido demasiado y ha consumido en forma improductiva recursos de por sí escasos. No se han implantado en forma adecuada sistemas de administración pública para reacciones con rapidez ante la evolución de los problemas comerciales, financieros y de desarrollo en los contextos nacional, regional e internacional. En algunos casos, se dice que la reglamentación del comercio y de la industria causa distorsión en la gestión económica y, en general, ha retrasado el desarrollo. En general, está cada vez más difundida la idea de que el sector público, si bien ha actuado con eficacia cuando el mercado no logró promover el desarrollo económico (el Brasil, la República de Corea y Yugoslavia, por ejemplo), también ha fracasado en diverso grado en el plano de la organización.

60. En estas circunstancias, se ha instado a proceder a grandes cambios para mejorar la eficiencia y la eficacia de la función del sector público, que han incluido una modificación de su función y magnitud, unos realineamientos de la capacidad institucional y del personal, una mejor gestión ante el deterioro de la situación económica, medidas para promover la eficiencia, la economía y la productividad en la gestión pública, y una mejor evaluación de las actividades del sector público con la responsabilidad consiguiente. Los países en desarrollo han atendido esos llamamientos de diferentes formas, en muchos casos como parte de los programas de estabilización y de ajuste estructural iniciados por el Banco Mundial. A continuación figura una reseña de las medidas adoptadas en cuatro secciones tituladas: reforma de política, reforma a nivel institucional y de personal, gestión financiera y aumento de la evaluación y de la responsabilidad.

#### A. Reforma de política

61. La selección de una política y de programas adecuados, su ejecución efectiva y la evaluación de sus efectos son elementos cruciales para mejorar el desempeño del sector público. Sin embargo, para ello se necesita un consenso al más alto nivel acerca de la función y la magnitud del sector público. En los países en que existe tal consenso (el Brasil y la República de Corea, por ejemplo), la uniformidad y compatibilidad de la política económica es mayor y el sector público exhibe un desempeño mucho mejor que en otros países (la Argentina y México, por ejemplo), donde la falta de tal consenso ha dado lugar a políticas contradictorias y a que, por consiguiente, no se hayan alcanzado los objetivos en la materia.

62. Además, los gobiernos de muchos países en desarrollo, en especial aquellos de economías mixtas, han cobrado conciencia de la necesidad de llegar a un equilibrio entre el sector público y las actividades de otros sectores a fin de estimular la iniciativa y el dinamismo en la economía. Las medidas en este sentido incluyen la liberalización en la concesión de licencias industriales, el comercio exterior, la restricciones al crédito y los incentivos comerciales, el control estricto de las empresas públicas y la ampliación de la magnitud del sector privado para que pueda participar y competir en actividades que hasta entonces habían sido controladas por el sector público.

63. Aparte de las reformas de política en el contexto nacional, hay cada vez mayor conciencia de que la política macroeconómica de los países industrializados afecta a los países en desarrollo de diversas formas. Las variaciones en las tasas de crecimiento económico e inflación, el proteccionismo en los países industrializados y las variaciones de los tipos de interés y de cambio pueden ejercer influencia en la economía de los países en desarrollo por conducto de los mercados de bienes y servicios o los mercados financieros. En muchos sentidos, los países del mundo han llegado a ser tan interdependientes que, para un gran número de países en desarrollo, las perspectivas de su desarrollo no pueden separarse de las de la economía mundial y, por consiguiente, un papel cada vez más importante del sector público consistirá en velar constantemente por la coordinación de las políticas económicas y monetarias.

#### B. Reformas a nivel institucional y de personal

64. La eficacia del sector público depende en gran medida de los mecanismos del gobierno. Se está tratando resueltamente de aumentar la eficiencia de la administración pública, en especial en la esfera de la gestión económica. En la mayoría de los países en desarrollo se han realizado exámenes periódicos de la estructura y el funcionamiento de la administración pública, incluidos los aspectos de personal y de gestión financiera. En años recientes, tal examen ha dado lugar a la creación o al fortalecimiento de diversos mecanismos para coordinar la política económica y fiscal del país, supervisar y coordinar la administración de la deuda y promover un buen desempeño de las empresas públicas.

65. Estas reformas institucionales se han visto acompañadas en diverso grado por reformas del sistema de personal y de su formación. La falta de personal calificado, en especial el necesario para el análisis y la gestión de la política

económica, la falta de medios adecuados para la capacitación del personal empleado y la incapacidad del sector público para atraer y retener personal calificado frente a la competencia del sector privado o de otros países son algunos de los problemas claves con que tropieza la gestión pública en los países en desarrollo. Aunque la situación varía, se coincide en general en que la gravedad del problema es mayor en el África subsahariana que en cualquier otra parte. Además, el ingreso público limita las posibilidades de mejorar los servicios de capacitación y de reducir las desigualdades de los sueldos y las prestaciones de los empleados públicos. Por ello, muchos países en desarrollo han asignado elevada prioridad al desarrollo integrado de los recursos humanos para la gestión pública. La prioridad que debe asignarse al factor de los recursos humanos en el desarrollo también ha quedado consignada en el ámbito internacional, en la planificación del cuarto ciclo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y en una resolución de la Asamblea General relativa a la función del personal nacional calificado.

### C. Gestión financiera

66. Hay cada vez más conciencia de que el mejoramiento de los sistemas de presupuestación, contabilidad y auditoría incrementa la eficiencia en el sector público. Cualquiera que sea el método que se aplique, el proceso de presupuestación siempre es motivo de gran preocupación para las autoridades ya que en teoría nada puede suceder en el gobierno sin autorización o aprobación presupuestaria. En la actualidad, los países en desarrollo están tratando de obtener una mejor integración de los sistemas presupuestario y contable.

67. En la esfera de la contabilidad pública, se ha procedido a una reevaluación de las necesidades de información para una gestión eficaz de la economía. Para que la gestión de los programas públicos encaminados a mejorar la responsabilidad y la evaluación dé resultados se necesitan datos que permitan determinar el costo, los beneficios y productos, la relación costo-eficacia y la productividad y medir los resultados. A raíz de la necesidad de mayor información financiera, algunos países en desarrollo han considerado la posibilidad de introducir reformas contables. Una de ellas es la adopción del sistema de contabilidad en valores devengados no para reemplazar la contabilidad en valores de caja y obligaciones, sino para ser aplicado en forma selectiva y complementaria, en especial para facilitar la formulación de políticas, la gestión y el control de recursos y una auditoría efectiva.

68. La auditoría es otra esfera de gran prioridad en los esfuerzos de los países en desarrollo por mejorar sus sistemas de administración de la hacienda pública. En general, se reconoce que la evaluación de resultados es el instrumento apropiado para determinar la eficiencia, eficacia y economía de los programas públicos y muchos países en desarrollo están realizando experimentos en esta esfera. La formación destinada a posibilitar la realización de evaluaciones de los resultados y la formulación de normas de auditoría adecuadas para el sector público son actividades prioritarias en muchos países en desarrollo. Del mismo modo, el fortalecimiento de los sistemas de control administrativo interno y de la función de auditoría interna es considerado una forma esencial de aumentar la eficiencia en el sector público.

69. Otra cuestión crucial en el contexto de la administración de hacienda pública de los países en desarrollo es la actual situación crítica con relación a la deuda externa. La economía de muchos de los países se ha deteriorado gravemente debido a la carga de la deuda externa. Independientemente de las diversas causas que han llevado a los países en desarrollo a esta situación, las autoridades reconocen ahora la necesidad urgente de una gestión eficaz de la deuda. Hasta hace poco tiempo, la gestión de la deuda era en general muy deficiente. La falta de datos fiables, exactos y oportunos sobre las obligaciones externas pendientes y sobre los vencimientos de los pagos por concepto de servicio de la deuda han contribuido a una gestión ineficiente de las reservas de divisas, el mal uso de recursos, la mala reprogramación de la deuda, etc. Existe por lo tanto conciencia generalizada de que el problema de la deuda externa, además de sus factores puramente económicos y políticos, exige una gestión y supervisión adecuadas.

D. Mejoramiento de la supervisión, la evaluación y el mecanismo de rendición de cuentas

70. Los gobiernos de países en desarrollo necesitan fortalecer la supervisión y la evaluación como forma de mejorar la realización de las actividades del sector público y el sistema de responsabilidad por ellas. Muchos gobiernos han creado o fortalecido organismos nacionales para el examen y la evaluación sistemáticos de sus programas y proyectos de desarrollo y han procurado asimismo un mayor uso de la tecnología de la información, en particular los sistemas de información computadorizados para supervisar los resultados. Sin embargo, persisten aún problemas metodológicos cuando se trata de establecer las normas y los criterios adecuados para medir los resultados del sector público, en especial cuando no es fácil aplicar las normas y los criterios utilizados en el sector privado. En algunos países (el Brasil, el Pakistán y la República de Corea, por ejemplo), la supervisión y evaluación de las empresas públicas han redundado en un gran mejoramiento desde el punto de vista de la metodología y del funcionamiento.

VI. EXPERIENCIAS DE LOS PAISES EN DESARROLLO

71. Una útil actividad en el plano internacional consiste en el intercambio de experiencias y de información entre países en desarrollo sobre el papel del sector público en la promoción del desarrollo económico y social. Algunas cuestiones de interés especial para los países en desarrollo, y que podrían ser objeto de un intercambio fructífero, incluyen las relativas a las estructuras institucionales, sus vinculaciones y capacidad para la gestión eficaz de la economía nacional, las empresas públicas y la forma en que los mecanismos del gobierno han satisfecho las necesidades de mejorar el desempeño y la productividad de la gestión pública.

A. Formas de mejorar la gestión de la economía nacional

72. Uno de los problemas más importantes que enfrentan los países en desarrollo consiste en la forma en que han de reaccionar a los grandes cambios en la economía internacional. Los gobiernos de países en desarrollo han adoptado diversos criterios y medidas para resolver este problema. Un grupo comprende reformas de la



política fiscal, monetaria y económica. Otro se refiere al cambio de las estructuras institucionales y al aumento de la capacidad técnica para ejecutar las reformas de política, incluida su coordinación armoniosa con las políticas de los países industrializados, especialmente en la esfera del comercio, las finanzas y las inversiones. Un tercer grupo se refiere a las medidas destinadas a velar por una mejor supervisión y evaluación de la política y los programas de gestión económica. Los resultados obtenidos por los países en desarrollo en la elaboración de un sistema eficaz de gestión de la economía son diversos y un conocimiento mayor de las diferentes instituciones y políticas estratégicas que son adecuadas para las distintas modalidades que revisten los problemas de la economía nacional sería de inmenso valor para quienes se ocupan de la función del sector público en el desarrollo económico.

#### B. Evaluación de las empresas públicas

73. En la mayoría de los países en desarrollo de economía mixta, el fin del decenio de 1970 ha constituido el apogeo de la expansión de la empresa pública. Como ya se ha dicho, los resultados de las empresas públicas han sido diversos y los países en desarrollo han adoptado diversas medidas para hacerlas más eficientes y eficaces en el cumplimiento de sus objetivos de política. En muchos países se ha adoptado una política selectiva de privatización total o parcial de las empresas públicas, si bien se tropezó en su aplicación con problemas de política (por ejemplo, presiones burocráticas y políticas), técnicos (los criterios de valoración por ejemplo) y de procedimiento. También se adoptaron medidas para mejorar el desempeño de las empresas restantes mediante la autonomía de gestión, la planificación empresarial, contratos por trabajos realizados y mecanismos similares, todos ellos con resultados variados. Muchos gobiernos también han instituido mecanismos para supervisar y evaluar el desempeño de las empresas públicas, si bien los criterios y las normas en la materia no siempre son claros. Un análisis de la experiencia que ha arrojado la reforma de las empresas públicas sería de gran valor para los países en desarrollo.

#### C. Los resultados de la gestión pública

74. En muchos países en desarrollo, el interés de los gobiernos en mejorar los resultados de la gestión pública queda de manifiesto en declaraciones y documentos de política y en actividades destinadas a mejorar y supervisar los resultados de los organismos públicos y de sus funcionarios. El producto es dísimil y parece haber grandes lagunas en la comprensión de los problemas en la materia, sus causas básicas y la forma de superarlos en las organizaciones públicas. Uno de los problemas más importantes puede consistir en el propio entorno de la administración pública, que genera tres grandes limitaciones, la multiplicidad de prioridades (la unidad nacional y el desarrollo regional, por ejemplo), las limitaciones administrativas y de procedimiento, y los desincentivos para la eficiencia. Otro problema parece consistir en que el gobierno comprende las dimensiones clave (por ejemplo, la política, la administrativa y la técnica) de los resultados. El análisis de la experiencia relacionada con los componentes y las limitaciones básicos del mejoramiento de los resultados podría ser de suma utilidad para los países en desarrollo.

D. Actividades del sistema de las Naciones Unidas

75. Las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas han facilitado el intercambio de experiencia y de información sobre el papel del sector público en los países en desarrollo. Durante el período 1983-1986 se celebraron diversas reuniones interregionales y de grupos de expertos para examinar varios aspectos del papel del sector público, sus sistemas y prácticas de gestión y el funcionamiento y desempeño de las empresas públicas. Sobre la base de estas reuniones y de otros estudios de investigación, el sistema de las Naciones Unidas también ha publicado varias monografías que apuntan a difundir información y experiencia respecto del papel del sector público en los países en desarrollo.

76. El Departamento de Cooperación Técnica para el Desarrollo de la Secretaría de las Naciones Unidas, en cooperación con la Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico (CESPAP), organizó un seminario interregional sobre la función del sector público en la movilización de los recursos nacionales para el desarrollo social y económico, que tuvo lugar en diciembre de 1985 en Bangkok. El Centro Internacional de Empresas Públicas de los Países en Desarrollo organizó una reunión de un grupo de expertos sobre la función del sector público en el desarrollo regional en los países en desarrollo, que se celebró en noviembre de 1984. La Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI) ha preparado una serie de estudios por país sobre el papel de la empresa pública industrial en el desarrollo económico (1983). En años recientes, el Departamento de Cooperación Técnica para el Desarrollo ha organizado varias reuniones sobre diferentes aspectos de la gestión del sector público, tales como la capacitación de personal científico y técnico en materia de gestión (1983), sistemas modernos de gestión e información para la administración pública de los países en desarrollo (1983), contabilidad en valores devengados en los países en desarrollo (1984), sistemas de auditoría y de control administrativo interno públicos en países en desarrollo (1984), métodos y procedimientos de presupuestación pública (1985), normas de auditoría en los países en desarrollo (1985), promoción de la capacidad de gestión del personal superior de administración (1985) y auditoría de grandes proyectos de desarrollo (1986). El Banco Mundial también ha puesto de relieve los aspectos administrativos e institucionales del desarrollo que abarcan aspectos centrales de la gestión del sector público en el proceso de desarrollo 6/.

77. Con relación a las empresas públicas, el Departamento, en colaboración con el Centro Internacional de Empresas Públicas de los Países en Desarrollo, organizó un grupo de trabajo interregional sobre la evaluación de los resultados de esas empresas en países en desarrollo celebrada, en noviembre de 1983 en Ljubljana, Yugoslavia 7/. En 1985, el Instituto de Desarrollo Económico del Banco Mundial y el Centro Internacional de Empresas Públicas patrocinaron en forma conjunta un seminario sobre prácticas y sistemas de gestión en las empresas públicas, centrado especialmente en los países en desarrollo. El Centro también organizó reuniones sobre la función de las empresas públicas en el empleo (1983) y la función conjunta de las empresas públicas y las instituciones financieras (1983). El Departamento (1986) y el Centro (1983) organizaron sendas reuniones sobre la función, el desempeño y las prácticas administrativas de las operaciones conjuntas con empresas públicas.

78. Estas reuniones y publicaciones se han centrado principalmente en las empresas públicas, los sistemas de gestión pública y ciertos aspectos especiales de la función del sector público. Sin embargo, entre otras consideraciones fundamentales mencionadas en la resolución 34/137 de la Asamblea General se encontraban las vinculaciones y los contactos entre los sectores público y privado. Los países en desarrollo han adquirido en los últimos años una valiosa experiencia en esta esfera. Por lo tanto, sería de suma utilidad que se brindasen oportunidades para el intercambio de esta experiencia en seminarios internacionales, cuyos resultados serían difundidos posteriormente en forma más amplia.

## VII. CONCLUSIONES

79. El sector público desempeña una función preponderante en el desarrollo económico de los países en desarrollo. Por lo general, su papel fundamental ha adoptado diversas formas. Moviliza una gran proporción de los recursos económicos totales de un país bajo la forma de nuevos ingresos públicos. Al asignar estos recursos y también mediante su política monetaria y de crédito, determina las orientaciones principales del desarrollo económico y social. Hace la planificación para el desarrollo, crea una estructura económica y social, fija los precios básicos y regula las actividades de otros sectores. Mediante la empresa pública, se ocupa de la producción y distribución directas de ciertos bienes y servicios. En muchos países en desarrollo, el sector público constituye la fuerza más importante para el cambio estructural.

80. Sin embargo, la crisis económica del decenio de 1980, que se refleja en un mayor déficit en los presupuestos nacionales y en cambios en los mercados internacionales de productos básicos y financieros, ha dado nuevo impulso al debate sobre la función del sector público. Se ha instado a la reforma en muchos países en desarrollo y, en atención a ello, se han introducido cambios en la gestión macroeconómica, la regulación microeconómica, la magnitud y el carácter de las empresas públicas, la organización de la administración pública y la gestión del personal y de la hacienda pública. Si bien estas medidas adoptadas en muchos países son muy importantes, queda mucho por hacer.

81. Se reconoce cada vez más que, a los efectos del desarrollo económico, hay que superar los obstáculos de estructura en las condiciones para una gestión económica eficaz en muchos países en desarrollo. El desarrollo económico a corto y mediano plazo será resultado tanto de una mayor productividad como de una gestión económica creativa y correcta. He aquí el gran problema que enfrenta el sector público, la creación de un marco normativo coordinado para aumentar la productividad, reforzar la capacidad para una gestión económica eficaz y fomentar la eficacia y eficiencia del sistema de gestión pública en consonancia con los objetivos del país.

82. En los últimos años, los países en desarrollo han acumulado experiencia muy diversa sobre la función del sector público en el desarrollo económico y social, la que no ha sido transmitida en forma sistemática a quienes podrían aprovecharla mejor. El análisis, el examen y la difusión de esa información ayudarán a comprender y apreciar mejor la función del sector público en la promoción del desarrollo económico y social.

Notas

1/ Fondo Monetario Internacional, World Economic Outlook, (abril de 1985),  
pág. 64.

2/ Informe económico sobre Africa, 1984, pág.5.

3/ Banco Mundial, Informe sobre el Desarrollo Mundial, 1986, cuadro 18,  
pág. 214.

4/ R. P. Short, "The role of public enterprises: an international  
statistical comparison", en Public Enterprise in Mixed Economies: Some  
Macro-Economic Aspects F. M. I., Washington, D.C., 1984, págs. 126 a 129.

5/ Jorge Barenstein, La gestión de empresas públicas en México (Centro de  
Investigaciones de Desarrollo Económico, México, 1983, págs. 75 y 182.

6/ Banco Mundial, "Management in Development" en Informe sobre el Desarrollo  
Mundial, 1986, págs. 41 a 128.

7/ Naciones Unidas, Performance Evaluation of Public Enterprises in  
Developing Countries: Criteria and Institutions (TCD/SEM.84/5), Nueva York.

-----