



Secretaría

Distr.
LIMITADA

ST/SG/AC.6/1997/L.4
30 de abril de 1997
ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLÉS

GRUPO DE EXPERTOS SOBRE EL PROGRAMA DE
LAS NACIONES UNIDAS EN MATERIA DE
ADMINISTRACIÓN Y FINANZAS PÚBLICAS
13ª reunión
27 de mayo a 4 de junio de 1997

LA REALIDAD POLÍTICA, SOCIAL Y ECONÓMICA EN LOS PAÍSES
EN DESARROLLO Y LOS PAÍSES DE ECONOMÍA EN TRANSICIÓN

Informe preparado por la Secretaría

ÍNDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
INTRODUCCIÓN	1 - 8	2
I. MAYOR MOVILIZACIÓN DE LOS RECURSOS	9 - 31	4
A. Mayor movilización de los recursos financieros internos	12 - 27	5
B. Mayor movilización de las inversiones extranjeras privadas	28 - 31	10
II. MEJORAMIENTO DE LA GESTIÓN FINANCIERA DEL SECTOR PÚBLICO (GASTO PÚBLICO, PLANIFICACIÓN, PRESUPUESTACIÓN, EVALUACIÓN DE RESULTADOS Y RESPONSABILIDAD)	32 - 45	11
III. REFORMA DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS Y DESARROLLO DE LAS EMPRESAS PRIVADAS	46 - 55	16
A. Reforma de las empresas públicas	46 - 57	16
B. Desarrollo de las empresas privadas	52 - 55	17

INTRODUCCIÓN

1. Habida cuenta de que la comunidad internacional tiene cada vez mayor conciencia de la lentitud del crecimiento económico de muchos países en desarrollo y de los países cuya economía ha pasado de un régimen de planificación centralizada a un sistema de libre mercado (países de economía en transición), y atendiendo a las consiguientes repercusiones negativas de ese fenómeno en el plano mundial, es imprescindible que las Naciones Unidas promuevan y apliquen medidas de orden práctico, con el propósito de ayudar a esos países a reducir la pobreza y lograr un crecimiento económico sostenible. A largo plazo, la erradicación de la pobreza en todo el mundo redundará en beneficio de los países económicamente desarrollados, así como de los demás países.

2. Según parámetros actuales, casi la tercera parte de la población total de los países en desarrollo, es decir más de 1.000 millones de personas, vive en condiciones de pobreza, con un consumo anual per cápita inferior a 370 dólares. Son éstas "las personas olvidadas" en el proceso de desarrollo, quienes poco o ningún beneficio han recibido del crecimiento económico registrado en los últimos decenios. Los pobres no pueden lograr un nivel de vida mínimo y carecen de recursos para conseguir alimentación, ropa o vivienda adecuadas. Su esperanza de vida es baja, las tasas de mortalidad de sus hijos son altas y casi 10 millones de niños no reciben educación básica alguna. De hecho, cada día mueren unos 15 millones de niños menores de 5 años en circunstancias que, por lo general, no provocarían la muerte a los niños de los países económicamente desarrollados.

3. En general, la pobreza es más extrema en las zonas rurales, a pesar de que ha ido aumentando en las zonas urbanas. Los pobres suelen vivir en terrenos rurales marginales o en barrios de viviendas precarias en las afueras de las ciudades. Los pobres de las zonas rurales tienen escaso o ningún acceso a los servicios del gobierno, la asistencia técnica o las fuentes de crédito. En ese grupo hay muchísimos campesinos sin tierra, así como arrendatarios o aparceros en condiciones precarias de tenencia de tierra. Su número ha aumentado considerablemente en los últimos decenios y constituye el mayor grupo de personas que podrían migrar hacia las zonas urbanas.

4. El medio más eficaz de reducir la pobreza es la adopción de estrategias de desarrollo nacional, especialmente políticas macroeconómicas y estructurales atinadas que fomenten el crecimiento sostenible. De ese modo, habrían de sentarse las bases para que los pobres tuvieran mayores oportunidades de obtener ingresos y pudieran desarrollar sus propios recursos humanos, en particular mediante el acceso generalizado a los servicios de educación, salud y planificación de la familia. En un documento de trabajo titulado "Enfoque de la erradicación de la pobreza mediante la aplicación de mecanismos de financiación para destinatarios concretos y que fomenten la autoayuda", preparado por el Ministerio de Cooperación Económica de la República Federal de Alemania en 1994, se señaló que "los pobres del tercer mundo efectivamente se valen por sí mismos:

- Logran, individualmente o en grupos, resultados considerables en lo que se refiere al ahorro y al trabajo;
- Pueden llegar a ser solventes, obtener créditos, hacer buen uso de ellos y devolverlos: los pobres han demostrado ser especialmente fiables como clientes bancarios;

- Trabajan con provecho en muy diversas formas y son capaces de aumentar su productividad;
- Forman grupos, generalmente de manera voluntaria y espontánea, y organizan sus actividades en función de una labor colectiva, lo que se aprecia en la colaboración del vecindario en el trabajo, y en la determinación del monto, el propósito y la secuencia de los créditos, la seguridad comunitaria y la solución de disputas;
- Contribuyen al desarrollo equilibrado de todos los miembros del grupo sin reprimir el dinamismo de la persona;
- Todas estas actividades contribuyen a formar el núcleo y los puntos de cristalización de los procesos democráticos del desarrollo".

5. Se ha demostrado que la utilización de recursos financieros públicos para mejorar la salud y la educación de los pobres constituye una inversión que beneficia a la economía en su conjunto, puesto que una fuerza laboral en buenas condiciones de salud y bien educada representa una mayor productividad y un crecimiento económico más rápido. No obstante, los programas de asistencia social en los que no se prevean medidas orientadas a promover el consiguiente aumento de la productividad de los beneficiarios habrán de ser efímeros y hasta contraproducentes.

6. De manera general, la revolución capitalista (las reformas de libre mercado y la privatización bien concebida y aplicada con prudencia en el período posterior a la guerra fría) ha producido un aumento de las inversiones extranjeras, así como la racionalización del sector público y la reducción de la inflación, lo que ha permitido lograr un nivel considerable de estabilidad y prosperidad. No obstante, en los países donde las reformas que han tenido fundamentos objetivos se han visto malogradas por la práctica del favoritismo y el nepotismo y no han ido acompañadas de la consecuente adhesión a los principios de justicia, la obtención de dinero limpio, la competitividad de los mercados y la democracia, ha surgido un mercantilismo desenfrenado, que impide que la gran mayoría de la población pueda aprovechar las oportunidades y los beneficios del crecimiento económico. En algunos casos ha surgido una oposición de carácter populista en protesta por las privatizaciones llevadas a cabo de manera fraudulenta que no han hecho más que sustituir los monopolios públicos por monopolios privados. Los que se oponen a las reformas de libre mercado utilizan las deficiencias de las "liquidaciones" para respaldar su argumento de que dichas reformas constituyen tan sólo un subterfugio para dar más ventajas a los ricos y dejar de lado a los pobres. También en algunos casos, la aplicación indebida de esas reformas ha provocado una reacción negativa de carácter populista a los ajustes estructurales patrocinados por el Fondo Monetario Internacional (FMI), que, aunque muchas veces son necesarios, se considera perjudican a los pobres.

7. Habida cuenta de lo que antecede, los países en desarrollo y los países de economía en transición deben tratar de lograr el máximo posible de recursos financieros de fuentes nacionales y extranjeras, y asegurar al mismo tiempo que dichos recursos se utilicen de la manera más eficiente y productiva posible de modo que beneficien a todos los estratos de la población, incluidos los pobres, y que las operaciones financieras del sector público se contabilicen debidamente

a fin de inspirar confianza a los ciudadanos y los donantes e inversores extranjeros.

8. A esos efectos, los gobiernos de los países en desarrollo y de los países de economía en transición, con la cooperación de la comunidad internacional y, en particular, de las Naciones Unidas, deberían procurar fortalecer su capacidad en las esferas siguientes:

I. Una mayor movilización de recursos:

A. Mayor movilización de los recursos financieros internos:

1. Mayor movilización de los ingresos del erario público;

2. Mayor movilización del ahorro privado (empresarial y personal);

B. Mayor movilización de las inversiones extranjeras privadas;

II. Mejoramiento de la gestión financiera del sector público (gasto público, planificación, presupuestación, evaluación de los resultados y responsabilidad);

III. Reforma de las empresas públicas y desarrollo de las empresas privadas:

A. Reforma de las empresas públicas;

B. Desarrollo de las empresas privadas.

I. MAYOR MOVILIZACIÓN DE LOS RECURSOS

9. Si bien el proteccionismo del Estado no es una solución, el fomento del progreso económico y social en el marco del sistema de libre mercado, mediante estrategias de persuasión del sector privado, depende en gran medida de las iniciativas gubernamentales. Las políticas estatales deben reflejar en todo momento el compromiso de mejorar la suerte de los pobres. Los factores internacionales, en especial el comercio mundial, las inversiones extranjeras directas, los préstamos extranjeros y la asistencia externa, pueden tener una importancia decisiva en las estrategias encaminadas a reducir la pobreza. La asistencia externa puede proveer capitales para inversiones, tecnología extranjera y personal especializado. Aunque a veces es un instrumento eficaz de alivio de la pobreza, su potencial, por diversas razones, no siempre se aprovecha al máximo. Los donantes bilaterales se ven impulsados por muy diferentes motivos (de orden político, estratégico, comercial y humanitario), pero la reducción de la pobreza no suele ser ni mucho menos el más importante. Además, algunos países receptores parecen haber caído en un estado de "dependencia de la ayuda exterior" y muchos proyectos orientados a aliviar la pobreza y financiados con ayuda exterior no han redundado en beneficio de los pobres. No obstante, habría sobradas razones para aducir la necesidad de proporcionar montos de asistencia más elevados si un mayor número de países receptores se esforzara seriamente en luchar contra la pobreza y si los donantes aprovecharan la experiencia adquirida. De acuerdo con las proyecciones del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la Organización de Cooperación y

Desarrollo Económicos, la asistencia podría incrementarse a 108.000 millones de dólares o a 144.000 millones de dólares para el año 2000, si los donantes cuyos índices de asistencia/PIB son actualmente inferiores al 0,5% o al 0,7%, alcanzaran respectivamente, dichos índices y los donantes cuyos índices son superiores a los mencionados los mantuvieran en los niveles actuales. No obstante, la asistencia externa tan sólo podría aumentar a 64.000 millones de dólares en el año 2000 si creciera a una tasa del 2% anual. La asistencia externa propicia un entorno internacional próspero y pacífico. Si se utiliza apropiadamente, es un elemento catalizador del desarrollo.

10. A pesar de la alentadora tendencia que predomina en la corriente internacional de inversiones extranjeras directas, las corrientes de recursos netos, en particular hacia los países de bajos ingresos y hacia los países de ingresos medianos bajos muy endeudados, se han estancado o han disminuido, por lo que es especialmente necesario que la comunidad internacional siga movilizand o recursos financieros suficientes para apoyar los esfuerzos de los países en desarrollo por lograr la viabilidad externa combinada con el crecimiento sostenible. Las iniciativas de la comunidad internacional, reflejadas en el aumento de la asistencia externa y en políticas comerciales abiertas, pueden servir de apoyo y complemento a las medidas que adopten los países receptores, son los gobiernos de éstos los primeros responsables de su propio progreso económico y social.

11. La revitalización del concepto de desarrollo exige una capitalización más amplia, que habrá de obtenerse mediante la aplicación de medidas más eficaces de movilización de los recursos financieros. Ello entraña una labor más intensa, orientada a movilizar un volumen mayor de recursos financieros internos y atraer un número creciente de capitales extranjeros privados.

A. Mayor movilización de los recursos financieros internos

12. Por muy importante que sea el papel del capital extranjero, ha de servir esencialmente de complemento de los recursos financieros internos cuando un país inicia un proceso de desarrollo autosostenible. Así pues, el país se ve obligado a satisfacer cada vez más su necesidad de inversiones fomentando el ahorro de los tres sectores principales de su economía nacional: a) el sector público, cuyo ahorro está representado por el exceso de los ingresos fiscales (incluidos los derechos de aduana) y los recursos no tributarios (es decir, donaciones, ingresos del patrimonio, ingresos procedentes de la venta de bienes públicos, multas y otros ingresos públicos) sobre el gasto público corriente; b) el sector empresarial, ya se trate de empresas constituidas en sociedades de capital o no, cuyo ahorro procede de los beneficios no distribuidos de las empresas; y c) el sector de los hogares, cuyo ahorro procede de los sueldos, salarios y honorarios en el caso de las personas y de los beneficios en el caso de las empresas familiares. El ahorro del sector de los hogares incluye el ahorro de los propietarios o rentistas que no dirigen empresas y el ahorro estrictamente personal de los distintos hogares. En la mayoría de los países, si no en todos, el sector de los hogares representa actualmente la mayor parte del ahorro.

1. Mayor movilización de los ingresos del erario público

13. La prestación de servicios de importancia decisiva para el desarrollo, sobre todo los de educación, salud, agua y alcantarillado, carreteras, transporte público y viviendas básicas, incumbe principalmente a los gobiernos. Algunos elementos del gasto público corriente, sobre todo para fines tales como la educación y la salud, son tan importantes para el desarrollo como los gastos de capital en carreteras y edificios. Además, los gobiernos pueden realizar actividades productivas directamente, si el sector privado no está dispuesto a suplir las deficiencias que puedan existir en la prestación de servicios esenciales, o bien pueden tratar de encauzar los recursos hacia el sector privado para fomentar o expandir las empresas. La capacidad de los gobiernos de proporcionar servicios necesarios depende de la cuantía de los ingresos fiscales que puedan recaudar. Si no se recaudan ingresos fiscales suficientes, tiende a reducirse el volumen de servicios prestados o se crean presiones inflacionarias, las cuales, a su vez, al generar una nueva demanda de importaciones, se extienden al sector externo intensificando la presión sobre la balanza de pagos.

14. La falta de una disciplina fiscal firme constituye un grave obstáculo en el proceso de erradicación de la pobreza, y en un medio económico inestable puede dar lugar a grandes desequilibrios fiscales que se financian mediante la inflación. Muchos países incurren en déficit fiscal para financiar sus gastos porque sus bases imponibles son tan limitadas que no permiten una carga tributaria elevada. Aun cuando se disponga de bases imponibles más amplias, los sistemas tributarios son demasiado ineficaces para recaudar los impuestos legalmente establecidos y la realidad política dificulta a menudo que se pueda aumentar la carga tributaria. Debido a la falta de mercados de capital desarrollados y a la no disponibilidad de créditos del exterior, los déficit fiscales son muchas veces financiados en todo o en parte por los bancos centrales, es decir, mediante la creación de dinero, lo que provoca un aumento general de los precios que a su vez hace que se reduzca el valor real de la unidad monetaria. Mediante una mayor eficiencia en la recaudación de impuestos se puede reducir la financiación del déficit y el proceso inflacionario. Una tasa de inflación elevada tiene consecuencias fundamentales para la asignación y distribución de recursos que obstaculizan el crecimiento, una de las cuales es que fomenta la fuga de capitales.

15. La política fiscal desempeña un importante papel en el fomento y mantenimiento de la estabilización y el crecimiento, dada la estrecha interdependencia que existe entre las políticas fiscal y monetaria y la del sector externo. Los instrumentos fiscales concretos afectan al ahorro, a la fuga de capitales, a la inversión extranjera y demás.

16. La evasión y evitación de impuestos a nivel nacional e internacional tienen graves consecuencias para la política fiscal. Violan el principio de la equidad fiscal y socavan el concepto de observancia voluntaria de las leyes tributarias. Pueden reducir considerablemente el valor de los incentivos codificados y, por lo tanto, afectan a las pautas de asignación de los recursos al frustrar los programas de redistribución, crean desviaciones artificiales en los indicadores macroeconómicos e incrementan la carga tributaria en los casos en que ha de aumentarse la tasa impositiva para compensar la pérdida de ingresos registrada, con lo que se impone una carga injusta a los contribuyentes que no pueden eludir sus responsabilidades fiscales. Cuanto más extendidas están la evasión y la evitación de impuestos, más difícil resulta financiar el gasto público sin inflación o, en otras palabras, aumentar los ingresos fiscales a un nivel

suficiente, con el resultado de que el exceso del gasto sobre los ingresos fiscales tiene una correlación positiva con la carga tributaria. De hecho, el pago de impuestos ha pasado a considerarse injusto, ya que cada vez se considera más que el gasto público no proporciona un beneficio proporcional ni a los contribuyentes personalmente ni a sus comunidades.

17. Las autoridades fiscales han adoptado diversas medidas para reducir las oportunidades de evasión y evitación de impuestos. El alcance de esas medidas varía según sean las características del país de que se trate, incluida su estructura jurídica, su sistema político, sus tradiciones y la psicología de su población. Entre esas medidas cabe citar el recurso a los impuestos indirectos o a las declaraciones y la retención de impuestos por terceros, la puesta en marcha de un sistema eficaz de información y verificación, la comprobación de cuentas y la determinación unilateral del ingreso imponible, la determinación bilateral del ingreso imponible (método del impuesto concertado) y la utilización de dictámenes administrativos y decisiones judiciales con carácter de disposición legislativa, así como la imposición y el cobro de multas. Se puede luchar contra la evasión y la evitación de impuestos a nivel internacional mediante la concertación de acuerdos fiscales bilaterales que prevean la asistencia mutua y el intercambio de información.

18. Para aplicar debidamente las medidas antes mencionadas es preciso contar con sistemas tributarios eficientes y eficaces. Muchas veces, fortaleciendo el sistema tributario se puede reducir o eliminar la necesidad de introducir tasas impositivas más elevadas o nuevos impuestos. Asimismo, los intentos de aumentar los ingresos fiscales elevando las tasas impositivas o creando nuevos impuestos pueden tener resultados decepcionantes si no se realizan esfuerzos decididos y coordinados para aumentar la eficiencia y la eficacia del sistema tributario. Cuanto menos eficaz sea el sistema tributario, menos posibilidades habrá de crear nuevos impuestos y, si las autoridades no tienen medios de recaudarlos, tal vez no tengan gran repercusión sobre el ingreso fiscal. Los esfuerzos por adaptar la estructura fiscal de un país a la capacidad de administrar los ingresos fiscales pueden llevar a que éstos aumenten al reducirse la evasión y la evitación de impuestos. Las limitaciones del sistema tributario tienden a determinar la estructura fiscal real de un país. Los resultados obtenidos con la administración de los ingresos fiscales pueden dar lugar a que se modifiquen las leyes fiscales vigentes o se aprueben nuevas leyes a fin de introducir impuestos sobre la renta e impuestos al consumo de base más amplia, de modo que se reduzca la dependencia de los impuestos sobre el comercio exterior.

19. Las medidas encaminadas a aumentar la eficiencia y la eficacia de los sistemas tributarios se han centrado en factores tales como el marco institucional, la gestión, la evaluación del cumplimiento (incluido el registro), la recaudación, la investigación y la comprobación de cuentas, la contabilidad fiscal, los sistemas de información y la información y la asistencia suministradas al contribuyente. Además, se han tomado medidas para facilitar la administración de impuestos, de forma que se apliquen más eficazmente las leyes fiscales con un uso más económico de los recursos. Un sistema tributario capaz de aplicar las leyes fiscales de manera eficiente y eficaz representa un medio importante de obtener más ingresos públicos sin subir los impuestos o introducir nuevos impuestos, una medida nada popular que muchos gobiernos prefieren evitar. Como observó el emperador romano Tiberio cuando le aconsejaron que subiera los impuestos, "el buen pastor esquila sus ovejas, no

las desuella". En un medio mundial desilusionado con el proteccionismo o la intervención estatales, un sistema tributario de gran calidad impulsará la reestructuración económica mediante el desarrollo empresarial, lo que repercutirá positivamente sobre la pauta y la tasa de crecimiento.

2. Mayor movilización del ahorro privado (empresarial y personal)

20. En el sector comercial, el ahorro es un componente esencial del éxito empresarial. Los beneficios empresariales representan con mucho la fuente de financiación de los gastos de capital más fácilmente disponible, y ello ocurre sobre todo en los países en desarrollo, en los que, por lo general, no hay mercados de capital suficientemente desarrollados que permitan la financiación externa. Las empresas comerciales, constituidas o no en sociedades de capital, tienden a ahorrar y a invertir una proporción importante de sus ahorros, proporción que es invariablemente mucho más alta que la parte correspondiente del ahorro de los ingresos procedentes de sueldos y salarios. Así pues, cuanto más elevada sea la proporción de los beneficios empresariales en los ingresos totales, mayor será el índice de ahorro global.

21. El ahorro personal de los ingresos procedentes de sueldos y salarios representa en gran medida el aplazamiento del consumo, sobre todo desde la edad de trabajar hasta la edad de jubilación. En la medida en que predomina el motivo de la jubilación, las contribuciones netas de esta fuente dependerán del exceso de los ingresos percibidos por la generación actual en edad de trabajar sobre los ingresos percibidos por la generación actualmente jubilada. Por consiguiente, dependerán de la tasa de crecimiento de los ingresos reales y, en especial, de la tasa de aumento del número de los que perciben sueldos y salarios y de los ingresos per cápita.

22. En algunos casos, una gran parte del producto agrícola monetizado se entrega como pago de la renta a los propietarios económicamente pasivos, por ejemplo, los terratenientes absentistas. Es probable que la propensión a ahorrar esa clase de ingresos en el caso de los rentistas sea baja, ya que, por lo general, tienen pocos motivos de ahorro. No tienen un motivo de índole comercial, y puesto que los ingresos derivados de la propiedad de tierras se pueden considerar seguros y permanentes, puede que tampoco tengan muchos motivos de ahorrar para la jubilación.

23. El ahorro personal reviste la forma de efectivo, depósitos a la vista (ya sea en cuentas corrientes o cuentas de ahorro), depósitos a plazo, valores, seguros de vida y aportaciones a sistemas de pensiones. En los países en desarrollo, una parte considerable del ahorro es en efectivo y la razón más evidente para que esto ocurra es que el marco de intermediación financiera es inadecuado. El asesoramiento de efectivo y la preferencia del ahorrador por otros tipos de ahorro muy líquidos se pueden atribuir a varios factores, incluidos el deseo de tener efectivo disponible para usarlo en casos de urgencia o en transacciones especulativas como protección contra la depreciación gradual del valor real del ahorro, la indiferencia o la ignorancia respecto del interés que puede percibirse depositando los ahorros en una institución de ahorro, o incluso la desconfianza hacia los intermediarios financieros. El desarrollo de los servicios bancarios hacia conceptos más avanzados centrados en el cliente,

incluido el pago de sueldos y salarios, pensiones, etc. a través de cuentas bancarias, podría contrarrestar progresivamente ese tipo de comportamiento.

24. A fin de incrementar el volumen global de ahorro personal depositado en instituciones financieras se ha hecho uso de diversos incentivos adaptados a las condiciones sociales y económicas de los países interesados. Cabe clasificar esos incentivos en tres categorías principales:

- a) Incentivos consistentes en la protección del ahorro;
- b) Incentivos consistentes en elevar la tasa de rendimiento del ahorro;
- c) Incentivos consistentes en ofrecer facilidades crediticias al ahorrador.

25. La protección del ahorro puede relacionarse con su valor nominal, su valor real o ambos. La protección del valor nominal del ahorro depende de una serie de factores, a saber: la gestión interna eficiente y prudente de las instituciones de movilización del ahorro complementada con medidas eficaces de supervisión gubernamental; la disponibilidad de recursos suficientes para absorber riesgos complementada con la existencia de prestamistas de última instancia; y la disponibilidad de una garantía oficial de todos o parte de los fondos depositados en instituciones de movilización del ahorro.

26. Con respecto al mantenimiento del valor real del ahorro, es bien sabido que la inflación persistente da lugar a una redistribución de los ingresos reales y la riqueza que beneficia a aquellos cuyos ingresos y riqueza aumentan más rápidamente que los precios y perjudica a aquellos cuyos ingresos y riqueza no se mantienen a la par del aumento de los precios. En esta última categoría se encuentran los grupos de ingresos fijos y los pensionistas, los titulares de depósitos bancarios y los titulares de valores de interés fijo y pólizas de seguros. Las presiones inflacionarias tienden a reducir la propensión al ahorro, por lo que disminuyen el volumen de ahorro voluntario disponible para las inversiones productivas. La constante erosión del poder adquisitivo del dinero socava la capacidad y voluntad de las familias de ahorrar en forma monetaria y las lleva a preferir bienes domésticos no monetarios, como tierras, viviendas, metales preciosos y joyas o bien divisas. Se han utilizado diversas técnicas para contrarrestar los efectos de la inflación, entre las que se cuentan las que no ajustan el valor de las transacciones financieras a la tasa real de inflación y las que sí lo hacen. Las técnicas de la primera categoría consisten en aumentar los tipos de interés del ahorro y el crédito hasta un nivel proporcional a la tasa de inflación prevista. Las técnicas que ajustan las operaciones de ahorro y crediticias para mantener su valor real se conocen por distintos nombres, como técnicas de indización, técnicas de vinculación del valor, técnicas de corrección monetaria y garantías del poder adquisitivo.

27. Entre los incentivos consistentes en elevar las tasas de rendimiento del ahorro se cuentan los tipos de interés atractivos, los privilegios fiscales y las primas y bonos. En lo que respecta a los incentivos consistentes en ofrecer facilidades crediticias al ahorrador el incentivo del préstamo como medio de estimular el ahorro personal se remonta al origen de las cooperativas y sociedades mutuas de crédito, aunque su uso geográfico y sus fines se han extendido desde que terminó la segunda guerra mundial.

B. Mayor movilización de las inversiones extranjeras privadas

28. En 1995, las corrientes de capital privado hacia los países en desarrollo superó la cifra de 170.000 millones de dólares. Sin embargo, del 75% de esas corrientes se beneficiaron sólo 12 países. Unos 50 países - la mayoría de ellos muy pobres - no recibieron prácticamente fondo alguno de fuentes privadas. En un discurso pronunciado ante la Junta de Gobernadores del Grupo del Banco Mundial en octubre de 1996, el Presidente del Banco observó lo siguiente: "El mundo actual, caracterizado por la apertura de los mercados, plantea nuevos desafíos para los países en desarrollo. La inversión se condiciona a la aplicación de políticas económicas acertadas y al buen gobierno, es decir, regímenes comerciales liberales y altas tasas de ahorro, conjugados con sistemas jurídicos y judiciales adecuados. En otras palabras, el capital elige los países que ofrecen las debidas condiciones básicas".

29. La tasa interna de formación de capital en muchos países en desarrollo y países de economía en transición es muy inferior a la necesaria para un desarrollo satisfactorio. Para que pueda alcanzarse esta tasa debe aumentar considerablemente el ritmo al que entra el capital de fuentes externas en esos países. La inversión extranjera privada puede dar un gran impulso al desarrollo económico, ya que proporciona a los países que importan capital, no sólo el capital tan necesario, sino también conocimientos administrativos y tecnológicos especializados. En particular, puede ayudar a diversificar la economía y a fortalecer las exportaciones mediante el uso de una tecnología más avanzada. Para atraer inversiones extranjeras privadas es preciso tener un concepto claro de los derechos y obligaciones de los países que importan capital, los inversores y los gobiernos de los países que exportan capital.

30. Las empresas mixtas presentan teóricamente una opción muy conveniente al poner en contacto al capital privado extranjero con los gobiernos de los países que importan capital y con los empresarios locales. Sin embargo, el grado de participación del capital local en los distintos proyectos depende de factores tales como las normativas públicas, las condiciones locales y la disponibilidad de capital y de capacidad empresarial a nivel nacional. Tal vez sea necesario reformar los sistemas fiscales tanto de los países que exportan capital como de los países que lo importan a fin de estimular las inversiones en estos últimos. Los acuerdos fiscales bilaterales constituyen un medio importante de definir el alcance de la responsabilidad fiscal en ambas categorías de países al eliminar la doble imposición y evitar que queden anulados los incentivos otorgados por los países que importan capital. La doble imposición internacional tiene un efecto perjudicial sobre el movimiento de capital, la tecnología y las personas, así como sobre el intercambio de bienes y servicios. Es sumamente importante que se elimine ese obstáculo para que puedan desarrollarse las relaciones económicas entre los países. En particular, resulta sumamente conveniente clarificar, normalizar y garantizar la situación fiscal de las personas o las empresas que perciben ingresos de otros países o tienen capital en ellos. Los acuerdos fiscales bilaterales constituyen, por su misma existencia, un modelo de fomento de las inversiones extranjeras. Sirven para tranquilizar a los empresarios privados extranjeros a los que los cambios repentinos de política y las decisiones imprevistas provocadas por consideraciones políticas internas les plantean preocupaciones legítimas en materia fiscal. Se considera que ponen en condiciones de reciprocidad en materia de impuestos a países que, aunque poseen

igual soberanía en cuestiones fiscales, son desiguales en cuanto a su situación económica y financiera. Puesto que las circunstancias fiscales, por su propia naturaleza, evolucionan constantemente, es necesario en la coyuntura actual que se revise la Convención Modelo de las Naciones Unidas sobre la doble tributación entre países desarrollados y países en desarrollo, de 1979, para tener en cuenta la creciente globalización y liberalización de la economía mundial, la expansión de las relaciones fiscales internacionales, la aparición de nuevas tecnologías y nuevos métodos de efectuar transacciones transfronterizas y la mayor complejidad de las técnicas de fijación de precios de transferencia y de los métodos de evasión y evitación de impuestos.

31. Las instituciones financieras nacionales han tenido un papel catalizador al atraer capital extranjero y el desarrollo de los mercados de capital a fin de aumentar el ritmo al que se genera el capital privado interno. Instituciones tales como los bancos nacionales de desarrollo, a la vez que cuentan con conocimientos especializados en materia de industria y finanzas, están al tanto de las condiciones y problemas locales. Por consiguiente, están bien situadas para ocuparse de cuestiones como las relaciones con los socios locales, la transferencia de tecnología y el volumen de inversión requerido para determinados proyectos. También pueden ayudar a promover y organizar otros organismos financieros, como los mercados de valores locales, y pueden introducir nuevas formas de inversión.

II. MEJORAMIENTO DE LA GESTIÓN FINANCIERA DEL SECTOR PÚBLICO (GASTO PÚBLICO, PLANIFICACIÓN, PRESUPUESTACIÓN, EVALUACIÓN DE RESULTADOS Y RESPONSABILIDAD)

32. Los países en desarrollo y los países con economías en transición deben tener constantemente presente que la gestión financiera del sector público desempeña una función esencial en la ejecución de las políticas orientadas a fomentar el desarrollo económico y social nacional y otros objetivos de desarrollo. La gestión financiera del sector público comprende todos o parte de los procesos y funciones de planificación y presupuestación de programas, ejecución del presupuesto y auditoría y evaluación de la contabilidad. Tiene por objeto velar por que, hasta donde sea posible en la práctica, los recursos financieros del gobierno se utilicen dentro de un marco de legalidad, en forma eficiente y eficaz y con transparencia y responsabilidad ante la legislatura y la población.

33. La reforma de la gestión financiera consta normalmente de los componentes siguientes:

a) Utilización de la planificación y programación estructuradas como medio de evaluar y seleccionar los medios de alcanzar los objetivos deseados;

b) Adopción de decisiones sobre la asignación de recursos dentro del marco de un presupuesto unificado;

c) Integración de los procesos de presupuestación y contabilidad;

d) Utilización de principios contables que hagan coincidir la prestación de los servicios con los costos de los mismos;

- e) Fomento de la contabilidad financiera;
- f) Medición de los productos así como de los insumos;
- g) Preparación de informes consolidados.

34. Como hizo notar el Grupo de Expertos en materia de administración y finanzas públicas sobre la labor realizada en su 12ª reunión (A/50/525-E/1995/122, párrs. 113 y 114):

"En numerosos países, las capacidades de gestión financiera han sufrido una erosión a causa de la tendencia al populismo financiero, la ineficacia o la distorsión de los mecanismos presupuestarios y el colapso de las instituciones de gestión financiera preexistentes.

Una de las preocupaciones centrales de todos los países radica en armonizar los métodos de gestión y control financieros de las variables financieras agregadas con procesos que permitan el cambio de las prioridades en materia de gastos y la gestión eficaz e innovadora de las instituciones de prestación de servicios."

35. En vista del dinamismo limitado de las movilizaciones de ingresos, los recursos financieros obtenidos, sea que provengan de fuentes nacionales o extranjeras, se deben utilizar racionalmente si se quieren alcanzar los objetivos de desarrollo o los ajustes fiscales planificados. En consecuencia, un número cada vez mayor de países ha estado revisando sus prioridades en materia de gastos con el doble objetivo de reducir sus déficit fiscales y de velar por que los recursos financieros disponibles se utilicen en la forma más eficaz posible. Es preciso mejorar la administración presupuestaria y los procedimientos de vigilancia y control de los gastos. Generalmente la reducción del déficit presupuestario total tiende a conseguirse tomando medidas de control de los gastos en lugar de medidas de aumento de los ingresos. En realidad, las posibilidades de lograr un aumento sustancial de los ingresos en un plazo corto son limitadas. Debe hacerse más hincapié en controlar el aumento de los gastos, puesto que la base de gastos es generalmente mayor que la base de ingresos. Una presupuestación acertada es requisito previo indispensable.

36. Teóricamente el proceso de presupuestación comprende lo siguiente:

- a) La evaluación de diversas actividades del sector público desde el punto de vista de su contribución a los objetivos nacionales;
- b) La proyección de las actividades públicas durante un período de tiempo suficiente;
- c) La determinación de la forma en que se puedan alcanzar esos objetivos con un mínimo de recursos;
- d) La revisión del presupuesto, a la luz de los cambios en las circunstancias y las experiencias.

Todos los presupuestos son planes, pero no todos los planes son presupuestos. En términos generales, un plan tiene por objeto identificar y definir las

políticas que, según se cree, cumplirán mejor los objetivos; proporciona directrices para las políticas mediante la traducción de esas directrices en metas materiales y tareas concretas.

37. Numerosos países han adoptado el sistema de planificación-programación-presupuestación, que especifica los objetivos de los programas en términos cuantitativos, mide los beneficios y evalúa los costos de cada programa a la luz de los resultados previstos y de los resultados efectivamente logrados. En realidad, el alcance de un presupuesto público no debería limitarse a una declaración de los ingresos y los gastos del sector público, sino que debería ser reflejo de los intereses generales del desarrollo. A fin de dar una idea detallada de la estrategia gubernamental, el presupuesto del gobierno central debería abarcar las transacciones consolidadas de los distintos niveles de gobierno y de las entidades públicas. De modo similar, para velar por que la movilización y utilización de los recursos reales sea coherente y equilibrada, el presupuesto principal debe ir acompañado de presupuestos relativos a las divisas, el crédito, los recursos humanos y otros recursos reales y materiales. La presupuestación multianual estimula la formulación y aplicación de políticas coherentes a largo plazo para la movilización de recursos. Pone de relieve los problemas relativos a la gestión de la demanda y la balanza de recursos reales y permite una ejecución coordinada e ininterrumpida de los proyectos a largo plazo.

38. La presupuestación de los programas es un instrumento de gestión eficaz en los países en desarrollo y los países con economías en transición, pues debe tener en cuenta las incertidumbres de origen tanto externo como interno, que tienen probabilidades de aumentar en el futuro próximo. A fin de evitar que se produzcan crisis y retrocesos económicos de consideración, es preciso que esos países establezcan reservas no sólo de divisas, sino también de otros recursos materiales; deben ejercer un control mucho más estricto sobre la distribución de los ingresos y las corrientes internas de fondos. El aumento de la vulnerabilidad externa influye fuertemente en la presupuestación. Para hacer frente a las incertidumbres se requiere aplicar políticas y técnicas presupuestarias considerablemente innovadoras y flexibles. El éxito de la preparación de presupuestos globales, de la formulación de políticas presupuestarias racionales y de la vigilancia de la ejecución del presupuesto depende de que se disponga de los datos y la información necesarios. En consecuencia, es preciso aplicar medidas orientadas a mejorar la reunión y compilación de los datos necesarios.

39. Para vigilar el proceso de desarrollo, los organismos y los funcionarios responsables de los presupuestos y los programas necesitan información constante sobre la estructura de la economía, la movilización y el uso de los recursos y sus correspondientes costos, los productos generados, y la contribución de esos productos al logro de los objetivos y las metas nacionales. Además, se necesitan datos no sólo sobre los aspectos financieros de las transacciones, sino además sobre sus aspectos económicos y materiales, y sus resultados. A fin de que haya coherencia y eficiencia distributiva en la gestión y ejecución de los programas y proyectos, es necesario disponer de esos datos en los planos nacional y sectorial, y a nivel de los programas y proyectos. En muchos países puede resultar difícil generar ese tipo de información debido a las deficiencias del sistema de contabilidad. Entre las reformas que es preciso introducir en esos sistemas se cuentan la reconciliación de las estructuras presupuestarias y

contables, la capacitación de los contadores, la descentralización de las responsabilidades contables, el mantenimiento adecuado de registros y la producción de datos exactos a su debido tiempo.

40. Tal vez sea necesario ampliar el alcance de los sistemas de contabilidad pública a fin de definir e introducir nuevos conceptos contables y establecer estructuras de contabilidad múltiples con objeto de generar los distintos tipos de datos que se necesitan para administrar los asuntos públicos y medir el costo, los resultados y la productividad de los programas y proyectos públicos. El fortalecimiento de la contabilidad a nivel de los proyectos puede mejorar la gestión de éstos y dar además una idea bastante precisa acerca de la eficiencia del uso de los recursos y acerca de cuál es la combinación óptima de recursos.

41. En muchos países, el enlace entre los organismos de planificación, presupuesto, contabilidad y auditoría prácticamente no existe. Para que la contabilidad satisfaga las necesidades generales de la gestión financiera, es preciso velar por que haya coordinación entre todos esos organismos.

42. En lo que respecta a la contabilidad de las empresas públicas, las necesidades de contabilidad administrativa se deben formular desde el punto de vista de las fuentes y el empleo de los fondos, la utilización de los recursos reales, el valor agregado de la producción, los productos generados, la tasa de consumo, el cumplimiento de los objetivos, etc. Como primera medida, es esencial establecer una definición uniforme pero practicable de los conceptos. La claridad de los conceptos es condición indispensable para el desarrollo de una metodología y de un marco coherente para la evaluación. Los métodos prácticos de contabilidad son la contabilidad de corrientes de fondos, la contabilidad de costos, la contabilidad de gestión de caja y la contabilidad de la depreciación. El problema principal que presenta la contabilidad de costos es el del aumento de su utilización y la ampliación de su aplicación a distintas facetas de las operaciones.

43. Con bastante frecuencia, la función de auditoría tradicional, que consiste en verificar la legalidad y la exactitud financiera de las transacciones, no se cumple eficazmente debido a la deficiencia de los sistemas contables que sirven de base a la auditoría, a la falta de auditores calificados, a la insuficiencia de los recursos asignados a la auditoría, a la falta de normas de auditoría claramente definidas y, en algunos casos, a la falta de independencia absoluta de las autoridades encargadas de la auditoría. Varias medidas son esenciales para que los sistemas de auditoría puedan participar con otros organismos pertinentes en la tarea de evaluar la eficiencia y la eficacia de los programas y proyectos públicos. En primer lugar, la presupuestación debe proporcionar una base para la evaluación de los resultados. Es preciso formular claramente las metas de la planificación y la presupuestación y fijar objetivos específicos en materia de eficiencia contra los cuales se puedan medir los resultados. Se debe establecer una metodología de evaluación amplia en que se incorporen las metas, los objetivos en materia de eficiencia y los informes y análisis relacionados con las metas y la eficiencia, a fin de facilitar la evaluación de los resultados y vincularla más estrechamente a la ejecución de los programas y los proyectos. Los organismos que participan en la planificación, presupuestación, contabilidad y auditoría deben colaborar a fin de establecer una definición conjunta de los conceptos subyacentes y las unidades de medición. Deben convenir en las funciones que cumplirán respectivamente en lo que respecta a la

evaluación de los resultados y en los vínculos entre las auditorías internas y externas.

44. Un buen sistema de gestión financiera del sector público debe contar con el apoyo de un sistema de auditoría apropiado que determine en qué forma se han utilizado los recursos públicos, evalúe los resultados obtenidos con esos recursos y verifique el cumplimiento de las disposiciones y los procedimientos legales, contables y administrativos. Un sistema que integre debidamente la gestión financiera y la auditoría del sector público es esencial para el crecimiento económico sostenible y el fortalecimiento de la democracia. Garantiza que el gobierno obtendrá los recursos necesarios, a la vez que satisface las necesidades colectivas de la población mediante el uso eficiente, económico y eficaz de esos recursos. Fortalece la democracia, pues fomenta la responsabilidad de los funcionarios públicos y promueve la credibilidad del gobierno mediante la transparencia.

45. Para facilitar la medición de la eficiencia de las empresas públicas comerciales e industriales, debe haber directrices claras acerca de los objetivos que se han de alcanzar tanto a nivel sectorial como a nivel de las empresas. La eficiencia productiva es condición indispensable de la rentabilidad. Se deben formular directrices precisas a nivel de la empresa, que indiquen claramente los bienes y servicios respecto de los cuales se justifica el otorgamiento de subsidios por razones de bienestar social. Tales directrices deben ser coherentes y aplicarse por igual a las empresas públicas y privadas que producen los mismos bienes y servicios. Las políticas de fijación de precios deben abarcar los costos (gastos de explotación, depreciación, intereses, etc.) y, si es posible, deben tener por objeto incrementar al máximo las utilidades. En lugar de concentrar la propiedad de los activos de las empresas públicas no privatizadas enteramente en manos del gobierno, se puede inducir a los trabajadores, los agricultores, los artesanos, las sociedades cooperativas, etc., a que participen en el capital accionario y el capital en préstamo de esas empresas. Mediante el establecimiento de vinculaciones, la participación de las empresas públicas puede inducir al sector privado a realizar planes e inversiones y producir un crecimiento acelerado de los sectores atrasados.

III. REFORMA DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS Y DESARROLLO DE LAS EMPRESAS PRIVADAS

A. Reforma de las empresas públicas

46. Las empresas públicas han desempeñado un papel importante en muchos países, tanto desarrollados como en desarrollo, a pesar de las diferencias de regímenes políticos e ideología. En muchos casos, fueron establecidas porque los empresarios privados carecían de capital o de incentivos suficientes para realizar inversiones que beneficiaran a la economía en general, o para evitar el establecimiento de un monopolio privado. Su establecimiento obedeció también a factores de distribución y asignación, al deseo de suministrar bienes esenciales de consumo e insumos intermedios a precios bajos, y a la necesidad de generar ingresos públicos en vista de la ineficacia del sistema tributario. Constituidas como corporaciones, compañías, sociedades de cartera, directorios, autoridades reguladoras, cuentas especiales y organismos autónomos, han abarcado

no sólo los servicios de utilidad pública y el transporte público (sectores en los que generalmente se originaron), sino también otros sectores, entre ellos las actividades bancarias y financieras, el comercio, el turismo, la agricultura y los sectores de alto riesgo como el espacio aéreo. Entre sus funciones se ha contado la creación de capital y de bienes de consumo, la minería y las industrias extractivas. En varios países, los sectores estratégicos como la energía, el transporte, las comunicaciones y la producción de hierro, acero y carbón, han estado exclusivamente en manos de empresas de propiedad estatal.

47. En los últimos decenios, sin embargo, la preocupación por los resultados financieros de dichas empresas ha ido en aumento. Su dependencia del gobierno para la obtención de subsidios y otras formas de asistencia ha contribuido a los déficit de los presupuestos públicos y ha agravado las presiones inflacionarias y las dificultades para controlar el gasto total en las economías nacionales. A medida que el aumento de los déficit de explotación de las empresas públicas ineficientes acentuaba la disminución de los ingresos fiscales reales durante la recesión de comienzos del decenio de 1990 en muchos países en desarrollo, la desilusión con los resultados de esas empresas se hizo cada vez más común. El Banco Mundial y varios miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE sugirieron medidas de eficiencia, entre ellas, inversiones de cierre, reducción de funciones y gestión de contratos privados. Los organismos de ayuda occidentales generalmente se abstuvieron de financiar a las empresas estatales industriales, salvo en los casos en que la obtención de grandes economías de escala sólo era posible a través de empresas públicas, como en el caso de ciertos fertilizantes y de las empresas metalúrgicas en los países de ingreso bajo.

48. Una característica notable de fines del decenio de 1980 y comienzos del de 1990 fue la capacidad de algunos países en desarrollo de acelerar el crecimiento o de mantener tasas de crecimiento relativamente altas a pesar de la recesión en los países industriales. Sin embargo, en Europa central y oriental (incluida la ex Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas), las dificultades propias de la introducción de mecanismos estatales y de mercado viables desde el principio para reemplazar el obsoleto sistema de control y dirección infligieron fuertes pérdidas, pues la producción industrial decayó bruscamente, y se produjeron déficit de la producción agrícola, perturbaciones de las corrientes comerciales, dificultades financieras externas y desequilibrios fiscales.

49. En el decenio de 1990 se produjeron graves crisis en el sector público de los países en desarrollo y los países con economías en transición, y con frecuencia ha sido necesario introducir reformas radicales. Las principales opciones de reforma son tres: reestructuración, liquidación y privatización. Ninguna de ellas ha resultado aplicable en todas partes y mucho depende de los resultados que obtenga una empresa pública determinada en comparación con los objetivos establecidos para ella. La privatización de las empresas total o parcialmente o totalmente de propiedad del gobierno y la reestructuración de las principales entidades estratégicas se pueden considerar las opciones más convenientes, especialmente en los casos en que una empresa pública sufre de mala administración debido a que carece de un sistema eficaz de propiedad, control y presupuestación, o debido a las presiones políticas y la corrupción. Generalmente las empresas públicas han perseguido objetivos que guardan poca o ninguna relación con las razones que justificaron inicialmente su establecimiento y se ha permitido a algunas de ellas continuar sus operaciones

aun cuando las razones que justifican su existencia ya no existen. La privatización no se debe equiparar al abandono de toda intervención estatal.

50. En la mayoría de los países en desarrollo la intervención del gobierno mediante el suministro de capacitación, la colaboración en actividades de investigación y, a veces, el apoyo presupuestario provisional para la expansión de las operaciones, no ha sido perjudicial para la iniciativa privada. Los gobiernos deben, por supuesto, asumir su responsabilidad y tomar medidas que fomenten la estabilidad financiera y estimulen el nivel de actividad económica.

51. Una buena dosis de prudencia, escepticismo y pragmatismo públicos es esencial para que la transición del comunismo al capitalismo se lleve a cabo sin tropiezos, sin llegar demasiado lejos ni avanzar demasiado rápido. La reforma de las empresas públicas se debe introducir con cuidado sobre la base de hechos, no de ficciones. Debe tener por objeto: a) mejorar los resultados de las empresas públicas no privatizadas mediante el fortalecimiento de las capacidades administrativas en materia de planificación empresarial, celebración de contratos-plan, contabilidad financiera y sistemas de información; y b) fortalecer la capacidad de las instituciones de supervisión para administrar los sistemas de celebración de contratos-plan, análisis de la contabilidad financiera, e información sobre empresas públicas, y de prestar asistencia al proceso de reforma de las empresas públicas.

B. Desarrollo de las empresas privadas

52. El desarrollo de las empresas privadas puede producir un proceso de desarrollo más dinámico y de base más amplia. En los países en desarrollo y los países con economías en transición existen recursos empresariales efectivos o latentes que se pueden movilizar; hay muchas personas que desean dedicarse a sus propias actividades que les permiten apreciar la relación directa que hay entre sus esfuerzos y los resultados obtenidos, y de las cuales pueden obtener utilidades y una impresión de logro personal. La movilización más amplia del talento empresarial puede desempeñar una importante función en la explotación de materias primas ampliamente dispersas y en el suministro de bienes y servicios orientados a satisfacer las necesidades de los mercados locales, independientemente de los mercados nacionales.

53. En un futuro próximo se debe considerar el desarrollo de las empresas como un proceso mediante el cual se distribuye un pequeño capital entre diversos sectores industriales y comerciales. El capital es muy escaso y generalmente no se puede obtener por los conductos ordinarios. Los bancos se resisten a correr los riesgos que supone la financiación de empresas nacionales y racionan el crédito a los empresarios a pesar del deseo de estos últimos de ampliar con rapidez sus actividades. Los nuevos empresarios tal vez tengan que iniciarse con poco capital y ampliarse únicamente en la medida en que puedan generar utilidades y reinvertirlas. A veces, debido a consideraciones de orden político, los bancos pueden verse obligados a conceder préstamos a personas que tienen poco o ningún capital propio, y que carecen de los conocimientos empresariales y técnicos necesarios para utilizar los préstamos con sensatez. La insuficiencia de los estudios de preinversión y la falta de supervisión posterior a la inversión inhiben el desarrollo de las empresas. El establecimiento de algún tipo de servicio de extensión empresarial y de un

sistema adecuado para garantizar en todo o en parte los préstamos bancarios en los casos en que las instituciones financieras no quieren asumir todo el riesgo, podría fomentar la iniciativa y el desarrollo empresariales. El plan de garantías debería estipular que las reclamaciones se pagarán dentro de un plazo especificado después de haberse certificado debidamente el incumplimiento.

54. El desarrollo de la capacidad empresarial puede ayudar a movilizar ahorros que de otro modo no estarían disponibles para el desarrollo. Al comienzo, las empresas pequeñas casi invariablemente se autofinancian y pueden crecer sólo mediante la reinversión de las utilidades generadas internamente. Debido a la baja relación capital-producto que generalmente caracteriza a las empresas pequeñas y medianas, su desarrollo tiende a producir más empleo en relación con la inversión que en el caso de las empresas más grandes. Las limitaciones prácticas de la capacidad de las instituciones estatales y cooperativas exigen el desarrollo de la iniciativa privada. Mientras más se privatiza, más importante es la función del gobierno en lo que respecta a velar por que el sector privado ensanchado, al perseguir sus propios intereses, satisfaga también las necesidades de la sociedad en general. Aunque el sector privado es el "motor del desarrollo", el gobierno debe colocar y mantener los "carriles", es decir, crear y mantener el entorno jurídico y reglamentario necesario para la propiedad privada y la competencia leal, corregir debidamente las deficiencias del mercado, proteger a los desfavorecidos y mantener la estabilidad económica y el imperio de la ley. Del mismo modo, sólo el gobierno puede llevar la iniciativa en lo que respecta a concebir y planificar, en consulta con la comunidad empresarial, las instituciones de apoyo y la infraestructura esenciales - los recursos físicos y humanos - para que las empresas prosperen en un medio propicio que facilite el crecimiento del sector privado y las inversiones. Entre las instituciones de apoyo se incluyen organismos especializados en esferas como las finanzas, la investigación y el desarrollo, la adquisición de tecnologías, la promoción de las exportaciones, las informaciones sobre el mercado y el desarrollo de los recursos humanos. Todos los sectores de política producen efectos sobre la actividad económica, de manera que sus consecuencias para las empresas se deben estudiar conjuntamente con los representantes pertinentes del sector privado, con espíritu de colaboración. Especialmente importantes son las políticas sobre comercio y liberalización, desreglamentación, privatización, competencia, desarrollo de recursos humanos, promoción de las inversiones laborales, medidas contra la corrupción y el soborno y protección del medio ambiente.

55. En la Cumbre sobre el Microcrédito celebrada en Washington, D.C., el 2 de febrero de 1997 (véase A/52/113-E/1997/18), los Presidentes de las naciones más pobres del mundo, las instituciones bancarias de fomento y los jefes de las corporaciones mundiales prometieron esforzarse por destinar 10.000 millones de dólares en concepto de crédito comercial a los propietarios de pequeñas empresas de todo el mundo que vivían bajo la línea de pobreza. Los partidarios del microcrédito esperan alcanzar su objetivo de fomentar la prosperidad desde la base hacia arriba utilizando para ello aproximadamente 10.000 millones de dólares en "corrientes de capital privado" de bancos comerciales e inversionistas. Una cantidad igual de dinero para ayuda procedería de instituciones de beneficencia y gobiernos en los próximos siete años. Los organizadores de la Conferencia dijeron que para 2005 se proponían destinar unos 21.000 millones de dólares a 100 millones de micropréstamos. Los organizadores de la Cumbre observaron que lo que se necesitaba para que aumentaran los

préstamos de poca monta eran instituciones pequeñas a través de las cuales se pudieran tramitar los créditos y que la creación de esas instituciones constituía el objetivo de los organizadores de la Cumbre. Se observó que, habida cuenta de que los países de Asia sudoriental y América Latina orientados al mercado habían registrado tasas de crecimiento superiores a las de los países desarrollados en los últimos años, la idea de entregar al sector privado las industrias y los servicios anteriormente administrados por el Estado se había hecho popular en los círculos de desarrollo. Como resultado de ello, el espíritu de empresa es la nueva expresión del momento entre los que proporcionan ayuda. El Primer Ministro de Bangladesh, Jeque Hasina, declaró que los préstamos de apenas 100 dólares, con frecuencia llamados micropréstamos o microcrédito, "tienen la posibilidad de asestar un fuerte golpe a la pobreza, en mi país y en los países de todo el mundo".
