



Secretaría

Distr.  
LIMITADA

ST/SG/AC.6/1997/L.7  
7 de mayo 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

CONDICIONES NECESARIAS PARA EL DESARROLLO DEL SECTOR PRIVADO:  
CARACTERÍSTICAS DEL MARCO NORMATIVO IDEAL

Informe presentado por la Secretaría\*

ÍNDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
PREFACIO . . . . .		3
I. INTRODUCCIÓN . . . . .	1 - 15	4
II. PERSPECTIVA DE LAS REFORMAS EN NUEVA ZELANDIA . .	16 - 29	7
III. LA BÚSQUEDA DEL DESARROLLO SOSTENIBLE: CÓMO LOGRAR QUE SEAN CORRECTOS LOS ELEMENTOS CRÍTICOS DE LAS POLÍTICAS . . . . .	30 - 42	10
A. Función de la política monetaria . . . . .	30 - 36	10
B. Perspectiva internacional de la política monetaria . . . . .	37 - 42	12
IV. CIMENTACIÓN DE UNA POLÍTICA FISCAL RESPONSABLE .	43 - 91	12
A. Formas en que los distintos tipos de países reaccionan ante las presiones fiscales . . . . .	55 - 59	14
B. Transformación del sector público . . . . .	60 - 91	15
V. TENDENCIAS INTERNACIONALES DE REDEFINICIÓN Y MODERNIZACIÓN DEL ESTADO . . . . .	92 - 149	20
A. Rendición de cuentas, previsibilidad y transparencia . . . . .	95 - 102	21
B. Tributación . . . . .	103 - 107	22
C. Reforma del mercado de trabajo . . . . .	108 - 130	23
D. Mercados de capital . . . . .	131 - 140	26
E. Asistencia al sector industrial . . . . .	141 - 145	28
F. Celeridad y secuencia . . . . .	146 - 149	29
VI. CONCLUSIONES . . . . .	150 - 154	30

---

\* En la preparación de este documento, la Secretaría recibió el apoyo de la Sra. Ruth Richardson, ex Ministra de Finanzas de Nueva Zelandia, quien se desempeñó como consultora.

ÍNDICE (continuación)Preparación del terrenoLas Naciones Unidas prestan apoyo a los mercados libres

"Se reconoce ahora universalmente que las fuerzas del mercado son esenciales para el desarrollo sostenible. En la mayor parte del mundo en desarrollo está cambiando el papel del Estado, que ha pasado de tratar de dominar la vida económica a crear condiciones que hagan posible el desarrollo sostenible. Las Naciones Unidas deben cumplir un papel vital en la prestación de apoyo y la preparación del terreno para las inversiones privadas internas y extranjeras."

Secretario General de las Naciones Unidas  
Foro Económico Mundial, 1º de febrero de 1997

¿Qué pasa si el gobierno se equivoca?

"Es absolutamente esencial contar con políticas racionales. Una de las tonterías más grandes que se dicen en la actualidad en relación con la economía internacional es que, como el capital se mueve tan rápida y libremente, las políticas gubernamentales influyen muy poco. En realidad, precisamente debido al gran aumento de la movilidad del capital, la diferencia entre contar o no con políticas gubernamentales adecuadas nunca ha sido mayor ... y de la misma manera en que las buenas políticas se ven mejor recompensadas que antes, las políticas erróneas se castigan más severamente."

Lawrence Summers en relación con México  
The Economist, 23 de diciembre de 1996

Lo que realmente importa

"Lo que realmente importa en materia de competitividad es que las políticas económicas nacionales crean una gran diferencia en lo relativo al crecimiento económico a mediano plazo. Los mercados abiertos, la reducción del gasto público, los bajos tipos de interés, los mercados laborables flexibles, un poder judicial eficaz y un régimen político estable contribuyen al crecimiento económico de manera fiable y sostenida."

Global Competitiveness Report, 1996

## I. INTRODUCCIÓN

1. La calidad de la política económica de un país y la integridad con que se la aplique son factores cruciales para su prosperidad. En comparación con esos factores, normalmente los recursos naturales tienen para el país un valor muy limitado, hecho demostrado por la existencia de muchos países pobres aunque son ricos en recursos y de otros ricos aunque cuentan con pocos recursos. Aunque los factores culturales como la ética capitalista y la confianza cívica son mucho más importantes para la prosperidad que los recursos naturales, un marco normativo erróneo puede impedir incluso que las condiciones culturales más prometedoras hagan posible el mejor resultado económico.

2. Es cierto que a menudo un país rico podrá aplicar un marco normativo erróneo durante un tiempo hasta que sus contradicciones internas se vuelvan muy apremiantes y se las deba encarar, mientras que un país pobre con un marco de políticas inadecuado llega a la crisis con más frecuencia y rapidez. Rico o pobre, un país no puede culpar indefinidamente de su deficiente actuación económica a las condiciones del comercio internacional o a otros factores de esa naturaleza.

3. En definitiva, sean cuales fueren las características de una economía, el bajo crecimiento por un largo plazo, las elevadas tasas de desempleo y de inflación y el endeudamiento son en realidad el resultado de decisiones políticas. Por ejemplo, un país con un gran desempleo dimanado de prácticas inflexibles en el mercado laboral en realidad ha adoptado la decisión política de mantener su nivel de desempleo. Ese país podría, como hizo Nueva Zelandia, encarar a los intereses creados mediante la liberalización de su mercado laboral, pero también podría elegir seguir conspirando contra la creación de empleo.

4. En los últimos dos decenios ha surgido un consenso cada vez mayor sobre lo que constituye una buena elección de políticas. En el plano microeconómico, la economía ortodoxa hace hincapié en el papel de los mercados abiertos y competitivos en la creación de la riqueza. Como dijo el Secretario General en su discurso ante el Foro Económico Mundial: "las fuerzas del mercado son esenciales para el desarrollo sostenible". En el plano macroeconómico se reconoce que las políticas monetaria y fiscal no se deben emplear con sentido activista a fin de impulsar la actividad económica en el corto plazo, sino que se las debe aplicar para crear un marco general estable y predecible que no comprometa los buenos resultados del sector privado en el mediano plazo; o sea, una política monetaria encaminada a la estabilidad de los precios y una política fiscal dedicada a lograr presupuestos aproximadamente equilibrados en el curso del ciclo económico.

5. Las reformas realizadas en Nueva Zelandia se llevaron a cabo durante dos gobiernos, a partir de 1984, y en el curso de 10 años transformaron su actuación económica. Muy pocos países han realizado reformas de tanta coherencia mutua. Según manifestó la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) en su último informe sobre Nueva Zelandia: "Mientras que otros países de la OCDE han aplicado políticas similares, pocos lo han hecho en el contexto de un marco general tan coherente que hace hincapié en la previsibilidad, la transparencia y la rendición de cuentas".

6. Entre los principios cruciales que impulsaron la reforma se pueden mencionar:

a) El abandono del equilibrio de la cuenta corriente como objetivo directo de la política gubernamental;

b) El abandono de la política fiscal como medio de corrección a corto plazo y, en cambio, la adopción de una estrategia fiscal a mediano plazo encaminada a controlar el gasto público y eliminar el déficit;

c) La asignación a la política monetaria de un único objetivo: lograr y luego mantener la estabilidad de los precios;

d) El abandono del uso de los instrumentos de política económica con objetivos de distribución y el reconocimiento de que la mejor manera de abordar los problemas relativos al nivel de los ingresos o su distribución es mediante el régimen de impuestos y prestaciones;

e) Un nuevo hincapié en el valor de los mercados competitivos y el papel del sistema de precios en la asignación eficiente de los recursos;

f) La determinación, en la medida de lo posible, de exponer al comercio de Nueva Zelandia a la competencia internacional, sin subsidios, aranceles u otras barreras artificiales;

g) La creencia de que el sistema tributario debe ser lo más neutral posible respecto de distintos tipos de actividad;

h) En todas las esferas sustantivas, la concentración en las consecuencias a mediano plazo de las políticas, más que en sus efectos a corto plazo.

7. El principal aspecto de las reformas fue el reconocimiento de que en Nueva Zelandia los recursos no se habían empleado correctamente y que sólo exponiendo a la industria a las fuerzas de mercado y a una competencia internacional más intensa se podría transformar la actuación económica del país. En consecuencia, se adoptó una filosofía explícita de liberalismo económico: se consideró que los mercados libres eran el principal motor del crecimiento económico a mediano plazo. También se consideró que la excesiva concentración de las políticas macroeconómicas en el corto plazo había causado grave perjuicio a la economía. Había que controlar a las políticas monetaria y fiscal a fin de sustentar el objetivo de crecimiento.

8. Si bien la doctrina económica "del mercado" ha adquirido curso legal en los últimos tiempos, en realidad hace mucho que en economía se ha hecho hincapié en la importancia de los mercados caracterizados por el respeto de la propiedad privada y el libre intercambio en un régimen contractual. Existen muy buenos motivos para hacer hincapié en esos factores. La economía de mercado, que se basa en la idea de la ventaja recíproca, permite que los agentes económicos se especialicen en lo que hacen mejor e intercambien voluntariamente sus bienes y servicios con otras personas. Si la transacción se realiza voluntariamente es obvio que ambas partes esperan una ventaja, ya que de lo contrario la operación no se realizaría.

9. En consecuencia, la economía de mercado es una institución social, por medio de la cual, mediante la cooperación, se realizan numerosos intercambios que benefician mutuamente a los interesados. En ese proceso los precios desempeñan una función crucial. Los precios resumen una información muy dispersa sobre la escasez de los recursos y las preferencias de los consumidores. Siguiendo a las señales de los precios, los agentes económicos cuentan con un fuerte incentivo para realizar actividades que benefician a la sociedad en conjunto.

10. La superioridad de los mercados competitivos, en donde los precios pueden modificarse libremente en consonancia con las señales del mercado, por oposición a los mercados sumamente regulados o en los que las decisiones de producción corre de cuenta de la burocracia, se debe en gran medida a dos factores fundamentales: la información y los incentivos. En toda economía (de mercado o de otro tipo), la información se encuentra sumamente dispersa, pero el mecanismo de precios de la economía de mercado permite aprovechar mucho mejor esa información que en un sistema de planificación central. Cuanto más competitivo es el mercado, tantos más incentivos existen para que quienes producen y distribuyen los bienes o servicios en cuestión lo hagan de manera eficiente y reduzcan los costos; en los mercados competitivos, los productores tienen un interés directo en satisfacer las necesidades de los consumidores.

11. En un mercado competitivo se genera una variedad mucho mayor de ideas y enfoques que en los mercados sumamente regulados o en los monopolios. En este último caso, sólo se pondrán a prueba los conocimientos o las ideas de un grupo limitado. En cambio, el mercado competitivo posibilita un grado mucho mayor de experimentación. Las malas ideas no duran mucho en los mercados competitivos. En cambio, las buenas ideas se difunden por el hecho de ser percibidas, recompensadas e imitadas. Como los precios de mercado tienden a cambiar a fin de compensar déficit o superávit, los mercados competitivos son el mecanismo más eficiente para velar por que los recursos se aprovechen plenamente.

12. Esencialmente las mismas razones que llevaron a Nueva Zelandia a favorecer los mercados internos competitivos también hicieron que el país apoyara enérgicamente el comercio internacional de bienes y servicios.

13. El argumento intelectual en pro del libre cambio ha sido muy convincente desde que David Ricardo señaló, a comienzos del siglo pasado, que dos países pueden mejorar su situación si se especializan en bienes en que cuentan con una ventaja comparativa y luego intercambian esos bienes entre sí a un precio mutuamente satisfactorio.

14. Naturalmente, una economía basada en la propiedad privada y el intercambio de mercado no significa que el Estado no tenga un papel que cumplir. El Estado desempeña un papel fundamental, pues establece un marco jurídico racional que permita que las transacciones se puedan realizar con certidumbre. Es necesario que las leyes sean claras y coherentes y que se pueda recurrir al poder judicial para exigir su observancia con eficiencia, competencia y un mínimo de corrupción. Es una triste ironía que mientras los gobiernos de todo el mundo asumen funciones que no están en condiciones de realizar, la mayoría de los gobiernos es ineficiente en esta función extremadamente básica. El Estado

cumple también un papel legítimo en diversas esferas de la política social, particularmente en velar por que todos sus ciudadanos tengan a su alcance posibilidades educativas de buena calidad.

15. En los últimos tiempos, el resurgimiento en todo el mundo del liberalismo de mercado y el fracaso evidente de las economías planificadas han hecho que muchos países adopten programas de liberalización económica. No obstante, ni en el mundo desarrollado ni el mundo en desarrollo ha habido un país que haya aplicado un programa de reestructuración tan amplio como el de Nueva Zelanda. De resultas de las reformas realizadas en Nueva Zelanda, son pocos los países ricos que cuentan con mayor libertad económica o un marco económico general más coherente con los principios de la economía tradicional. Por ese motivo, el reciente renacimiento económico de Nueva Zelanda interesa tanto a los países ricos como a los pobres.

## II. PERSPECTIVA DE LAS REFORMAS EN NUEVA ZELANDIA

16. Aunque es un país relativamente rico, hacia 1984 Nueva Zelanda se había reducido a la "condición de país pobre", según los criterios del primer mundo, de resultas de decisiones sustantivas erradas. Una economía interna sumamente regulada e ineficiente, barreras sumamente protectoras y una política monetaria y fiscal incoherente e irresponsable habían hecho que Nueva Zelanda tuviese la peor tasa de crecimiento de la productividad y el peor crecimiento económico per cápita de los países de la OCDE.

17. En 1984 el país se estaba también acercando a un momento de crisis, ya que el rápido crecimiento de la deuda externa y de la deuda del Estado, otro récord para la OCDE, se había vuelto insostenible. A pesar de que las exportaciones de Nueva Zelanda se diversificaban cada vez más, todavía estaban dominadas por los productos agropecuarios a granel sin elaborar, que son esencialmente el elemento básico de las exportaciones de los países del tercer mundo. La pobre actuación económica ya no se podía imputar plausiblemente a influencias externas: el país se había quedado sin excusas económicas y la necesidad de introducir reformas era innegable.

18. Una de las principales características del programa de reformas de Nueva Zelanda fue su preocupación por el concepto de "inoperancia del Estado", según es entendido por los teóricos de la escuela de la elección social o colectiva. En general, cabe esperar que los gobiernos actúen según su interés propio; no hay garantías de que aplicarán políticas que produzcan el máximo bienestar general para su pueblo.

19. Las autoridades de Nueva Zelanda buscaron normas institucionales que obligaran lo más posible al Estado a aplicar políticas macroeconómicas racionales, aun cuando los incentivos a corto plazo del gobierno favorezcan políticas poco eficaces. Sólo en ese contexto se pueden entender medidas como la Ley del Banco de la Reserva de 1989 y la Ley de responsabilidad fiscal de 1994.

20. Las principales iniciativas del decenio de reforma se pueden resumir de la manera siguiente:

- a) La flotación del dólar de Nueva Zelanda;
- b) Una serie de medidas encaminadas a aumentar la especialización, la disciplina y transparencia de los gastos gubernamentales, incluso la Ley del sector público, la Ley de finanzas públicas y la Ley de responsabilidad fiscal;
- c) Reforma de las transferencias sociales con el objetivo de limitar los gastos y concentrar la asistencia gubernamental a las personas necesitadas;
- d) La Ley de reservas bancarias, que convirtió a la estabilidad de los precios en el objetivo principal del Banco Central;
- e) La corporatización, y en muchos casos privatización, de las actividades comerciales del Estado;
- f) La introducción de un impuesto al valor agregado de tasa fija, la disminución de las tasas marginales del impuesto a la renta y una serie de medidas encaminadas a ampliar la base tributaria y a eliminar las anomalías del sistema tributario;
- g) La desregulación del sector financiero, incluso la abolición de los controles de cambio, la eliminación de los controles de los tipos de interés, la abolición de los controles de las reservas de los bancos y la elaboración de un nuevo régimen de supervisión prudente;
- h) La introducción de la libertad de contratar en el mercado laboral a través de la Ley de Contratos de Empleo;
- i) La eliminación de los subsidios más directos a los exportadores de productos europeos industriales, la eliminación gradual de las licencias de importación y la reducción gradual e importante de los aranceles aduaneros a niveles muy bajos o directamente a cero;
- j) Otro tipo de medidas de desregulación, incluso la eliminación de varios controles de precios concretos, la liberalización de los servicios aéreos y de navegación de cabotaje y la introducción de la competencia a los servicios de electricidad y telecomunicaciones.

21. Esas reformas reflejan en gran medida el marco de desarrollo adoptado por el Secretario General cuando habló ante el Foro Económico Mundial:

Las Naciones Unidas han establecido y promueven una plataforma común para las medidas de desarrollo ... Nuestra labor detallada en esa esfera ha incluido la asistencia a la reforma de la administración pública, la reestructuración económica, los programas de privatización y de infraestructura esencial, así como el fortalecimiento de los marcos jurídicos y regulatorios. Las Naciones Unidas establecen las normas y criterios internacionales que hacen posible el progreso.



22. Algunas de esas reformas no son de ninguna manera únicas de Nueva Zelanda. No obstante, en muchas esferas Nueva Zelanda ha sido un pionero. Por ejemplo, la Ley de Reserva Bancaria y la serie de reformas del sector público que culminaron en la Ley de Responsabilidad Fiscal demuestran que Nueva Zelanda es un líder mundial. Nueva Zelanda también ha logrado contar con uno de los mercados laborales más libres de los países de la OCDE, y también cuenta con uno de los sistemas tributarios menos distorsionados.

23. Hubo dos olas principales de reforma. La ola inicial de liberalización rápida pero despereja estuvo a cargo del gobierno laborista elegido en 1984. Una segunda ola de reformas que incluyó la liberalización del mercado laboral y el control de los gastos gubernamentales eliminó finalmente las principales anomalías del marco normativo y preparó el terreno para la recuperación económica. Esta ola final de reformas se realizó durante el primer mandato del gobierno nacional de 1990.

24. Un componente crucial de las reformas de Nueva Zelanda fue el firme compromiso de los principales factores políticos. Los períodos más exitosos de reforma se caracterizaron por una clara estrategia entre los Ministros y una aplicación uniforme de esa estrategia en todo el sector público. El mal rendimiento de la economía y los poderosos intereses creados opuestos al cambio hicieron que fuera importante mantener un sentido de urgencia para no perder el impulso de la reforma. También fue importante que se contara con funcionarios de gran calidad en los cargos decisivos del sector público a fin de velar por que la visión de los reformadores no se frustrase durante la etapa de aplicación debido a una burocracia que resiste el cambio.

25. La comunicación efectiva de los motivos de la reforma fue un elemento crucial. Era necesario que la industria comprendiera la estrategia de la reforma a fin de que estuviera en la mejor situación posible para aprovechar sus beneficios. También era necesario persuadir a un porcentaje suficiente del público a fin de que se diera a la reforma el beneficio de la duda durante el período inicial de experimentación, cuando el costo de los ajustes era superior a los posibles beneficios. Granjearse el apoyo de los principales grupos del sector privado a la causa de la reforma fue un factor importante para lograr que el público aceptase el programa de liberalización.

26. También fue importante la resolución general del Gobierno: a medida que se realizaban las reformas, en general los grupos sectoriales dejaron de exigir que se restablecieran sus privilegios y, en cambio, comenzaron a instar al Gobierno a que se los tratara en pie de igualdad, haciendo que se reformaran los sectores que todavía no se habían liberalizado.

27. Pasado un árduo período inicial, la economía de Nueva Zelanda ha tenido una actuación tan robusta que se ha dicho que las reformas han sido "notablemente exitosas". Desde que comenzó la recuperación económica en 1991, el crecimiento ha alcanzado una tasa media anual que oscila entre el 3% y el 4%; el desempleo se ha reducido al 5,9% (una de las tasas más bajas de los países de la OCDE) y el presupuesto del Estado ha arrojado un superávit, lo que ha permitido reducir los impuestos y, al propio tiempo, pagar toda la deuda externa del Gobierno.

28. Han aumentado las inversiones del sector privado. Ha mejorado la calificación de solvencia crediticia de Nueva Zelanda. Hoy día el sector de las exportaciones está mucho más diversificado y adelantado que antes de la reforma. Estudios como los realizados por el Foro Económico Mundial ubican a Nueva Zelanda entre las principales naciones en materia de competitividad. La organización alemana de lucha contra la corrupción Transparency International ha designado a Nueva Zelanda como el país menos corrupto entre los 41 países estudiados, lo que refleja tanto su cultura como el grado de libertad económica existente en la actualidad en Nueva Zelanda.

29. Después de todos esos resultados favorables, no sorprende que el Financial Times haya manifestado que "Nueva Zelanda ha demostrado que las reformas económicas ortodoxas, ejecutadas con energía, puedan realmente cambiar las perspectivas de la economía. Por ese motivo es una lección importante". Las lecciones más importantes son:

a) El valor de una reforma amplia. Las reformas realizadas en Nueva Zelanda fueron tanto microeconómicas como macroeconómicas. Comprendieron a los mercados de capital y trabajo, los mercados de bienes y el sector gubernamental;

b) La importancia del equilibrio en la reforma. La economía de Nueva Zelanda sólo comenzó su período de crecimiento sostenible después que se encararon seriamente los principales obstáculos al trabajo (a saber, la inflexibilidad del mercado de trabajo y el exceso de gasto público);

c) La importancia de centrar la atención en el mediano plazo. Las principales reformas realizadas en Nueva Zelanda han tenido ese carácter;

d) El valor del compromiso político, una estrategia clara y la alta calidad de la ejecución a cargo de los funcionarios;

e) La importancia de una comunicación efectiva y un sentido de urgencia en la reforma.

### III. LA BÚSQUEDA DEL DESARROLLO SOSTENIBLE: CÓMO LOGRAR QUE SEAN CORRECTOS LOS ELEMENTOS CRÍTICOS DE LAS POLÍTICAS

#### A. Función de la política monetaria

30. Es un concepto empírico bien establecido que en el mediano plazo la política monetaria sólo se puede emplear favorablemente a fin de influir en el nivel de los precios. La distensión de la política monetaria a fin de impulsar el crecimiento del empleo quizás sólo pueda tener éxito durante un plazo muy breve. Por último, los efectos expansionistas se evaporan y la política monetaria más distendida se transforma en inflación, que en sí misma tiene efectos económicos nocivos. Por ello, cada vez se reconoce más en todo el mundo que la política monetaria sólo puede tener por objetivo mantener la estabilidad de los precios y que se deben evitar variaciones erráticas que exacerben el ciclo económico.

31. No obstante, el hecho de que la política monetaria puede tener un efecto favorable en la actividad económica en el corto plazo representa un problema para la elaboración institucional de la política monetaria. Muchos políticos, especialmente los de los países democráticos que afrontan reelecciones periódicas, tienen perspectivas de muy corto plazo. A menudo es tentador para los políticos distender la política monetaria, ya que los efectos negativos de esas medidas sólo se sienten en el futuro.

32. Además, el problema no se reduce a cómo contener las peores proclividades de los políticos. Aun cuando la responsabilidad estuviera a cargo de las autoridades monetarias, éstas todavía tienen que convencer al sector privado de que actuarán de manera responsable, cuando el sector privado sabe que las autoridades tienen un incentivo a corto plazo para favorecer la inflación. La gestión de las expectativas del sector privado es importante, ya que cuanto más confíe el sector privado en que la política monetaria estará encaminada a la estabilidad de los precios tanto menor será el riesgo de que aumenten los tipos de interés.

33. La solución de Nueva Zelanda a ese problema fue dar autonomía operacional al Banco Central, junto con el mandato estatutario de defender la estabilidad de los precios. En la Ley del Banco de la Reserva de 1989 se establece que la función primordial del Banco es defender la estabilidad del nivel general de precios. El Presidente del Banco de la Reserva y el Ministro de Finanzas deben convenir en los "objetivos de políticas". El Banco tiene autonomía para sus operaciones cotidianas.

34. No obstante, dos veces por año debe preparar una declaración detallada de política monetaria, que se presenta al Parlamento y que es examinada por un comité especial del Parlamento. El Gobierno puede ordenar temporalmente al Gobernador del Banco de la Reserva que conduzca la política monetaria de conformidad con un objetivo distinto de la estabilidad de los precios, pero esa medida (que es muy poco probable que se produzca) debe ser transparente: todo tipo de "excepción" de esa naturaleza deberá examinarse en el Parlamento.

35. La naturaleza pública de la excepción, junto con la apertura de los mercados de capital de Nueva Zelanda, hace que sea poco probable que se recurra a ese expediente. La política monetaria acomodaticia sólo puede impulsar la actividad en el corto plazo si "hace creer" a los agentes económicos que ha habido un aumento de la demanda real de sus servicios cuando en realidad ese aumento de la demanda sólo es nominal. Cuando la excepción es pública, este efecto de "sorpresa" se mitiga.

36. En definitiva, el objetivo único, la contratación transparente y el mecanismo explícito de rendición de cuentas de la Ley del Banco de la Reserva de Nueva Zelanda representan un enérgico compromiso institucional en pro de la estabilidad de los precios. Al formular ese compromiso, la Ley aumenta la credibilidad de la política monetaria y disminuye la prima de inflación que se incorpora a los tipos de interés.

#### B. Perspectiva internacional de la política monetaria

37. En el plano internacional, un banco central con autonomía política y operacional es la excepción y no la regla. En muchos casos, los gobiernos consideran que la política monetaria es un instrumento conveniente que se debe emplear cuando la situación fiscal se torna difícil. De manera extremadamente perjudicial, a menudo los gobiernos la han empleado para solucionar sus problemas mediante la inflación.

38. En un intento de enmienda, se han empleado varias estrategias a fin de lograr una mayor credibilidad en la lucha contra la inflación.

39. La Argentina ha aplicado el concepto de convertibilidad; un valor fijo del peso en relación con el dólar de los Estados Unidos. En la práctica, la Argentina encomienda a un tercero, el Banco de Reserva Federal de los Estados Unidos, la conducción de su política monetaria.

40. Si bien la Argentina finalmente deberá aplicar su propia política monetaria, esta etapa de transición de la política de convertibilidad ha ayudado a aumentar la credibilidad. En contraste directo con este ejemplo, es muy difícil crear credibilidad cuando, en un país como El Salvador, el Presidente del Banco Central es también miembro del Gabinete.

41. El logro de la credibilidad en la conducción de la política monetaria no es sólo un problema de los países en desarrollo. En efecto, el Sistema Monetario Europeo es en la práctica la adopción por las naciones participantes de la política monetaria del Banco Federal de Alemania. Como se demostró el "miércoles negro" de 1992, cuando Italia, el Reino Unido y otros países se retiraron del Sistema, la disciplina externa no puede sobrevivir frente a condiciones opuestas de la política interna.

42. Tanto los países ricos como los pobres se ven debilitados por la alta inflación. En particular, sin embargo, la alta inflación defrauda a los pobres y a los que viven con ingresos bajos y fijos. Habida cuenta de que existe un alto grado de correlación entre la independencia del Banco Central y la bajas tasas de inflación, es atinado adoptar el modelo exitoso del Banco de la Reserva de Nueva Zelanda.

#### IV. CIMENTACIÓN DE UNA POLÍTICA FISCAL RESPONSABLE

43. La política fiscal plantea un problema similar, aunque más complicado: el de obligar al Gobierno a que la aplicación de sus políticas se ajuste a objetivos razonables a mediano plazo. Los déficit presupuestarios sucesivos inciden negativamente en el ahorro y la inversión y ponen en peligro el crecimiento de la economía a largo plazo en aras del consumo inmediato. Sin embargo, la ignorancia de la opinión pública, los limitados horizontes de los políticos y el tipo de presiones políticas a que se ven sujetos los gobiernos con frecuencia se conjuran para generar gastos excesivos y déficit presupuestarios.

44. Esa realidad parece indicar que los países necesitan un mecanismo institucional para promover, en la medida de lo posible, un comportamiento fiscal responsable a largo plazo. No obstante, las normas fiscales demasiado simplistas, como el requisito de que el Estado equilibre su presupuesto cada año, adolecen de diversas deficiencias teóricas y no han dado resultados satisfactorios en la práctica.

45. La solución que Nueva Zelanda dio a ese problema fue la Ley de responsabilidad fiscal de 1994. Mediante esa Ley se establece un marco reglamentario para la aplicación responsable de la política fiscal y se trata de contrarrestar la tendencia institucional y política que, con el tiempo, hace aumentar el gasto público y los déficit fiscales financiados mediante préstamos. La Ley tiene por objeto lograr en materia de política fiscal lo que la Ley del Banco de la Reserva logró en el ámbito de la política monetaria.

46. La Ley tiene dos elementos fundamentales. El primero es una serie de principios de responsabilidad fiscal, que incluyen directrices explícitas para la aplicación prudente de la política fiscal. Entre esos principios cabe señalar el de administrar presupuestos equilibrados "en términos generales, durante un período razonable" (es decir, durante el transcurso del ciclo económico), el de reducir la deuda pública a niveles prudentes y el de emprender políticas compatibles con tasas impositivas futuras razonablemente previsibles. Esos principios no impiden al gobierno de turno adoptar diversas decisiones en materia de gastos conforme a sus prioridades sociales.

47. Con arreglo a la Ley, el gobierno conserva su libertad de establecer las prioridades estratégicas amplias por las que se ha de regir al preparar el presupuesto. El gobierno puede - y debe - tratar de satisfacer sus ambiciones en materia de política económica y social. Ahora bien, los principios fiscales garantizan que esos objetivos se persigan de forma responsable desde el punto de vista fiscal.

48. En la Ley de responsabilidad fiscal también se reconoce que, en algunos casos, el gobierno puede verse obligado a apartarse de forma pasajera de los principios de gestión fiscal responsable. No obstante, en ese caso, el gobierno debe justificar su proceder y describir de qué forma se propone volver a aplicar políticas coherentes con los principios de gestión fiscal responsable.

49. Los principios de gestión fiscal responsable son tan importantes como el compromiso de aplicar una política fiscal abierta, segundo elemento fundamental de la Ley. Mediante la Ley se procura garantizar que tanto el pueblo en general como el parlamento comprendan cabalmente los parámetros con que se prepara el presupuesto. Al menos tres meses antes de comenzar el ejercicio económico, el Ministro de Finanzas publica una declaración de política presupuestaria, documento estratégico en que se establecen las prioridades amplias del gobierno en materia de política fiscal.

50. Así, quedan expuestas por ley al escrutinio del parlamento y a la impugnación de los interesados las bases sobre las cuales el gobierno prepara el presupuesto antes de que concluyan esos preparativos. De esa manera, los diversos sectores comparten en mayor medida los problemas presupuestarios que debe encarar el gobierno.

51. La Ley también establece que se prepare, respecto de los tres años subsiguientes, una serie de proyecciones económicas y fiscales que ha de publicarse en época de presupuesto, junto con una evaluación de la política fiscal en el contexto de los principios de la gestión fiscal responsable. Asimismo, se estipula que a mediados del ejercicio económico se publique una segunda serie de proyecciones económicas y fiscales para los tres años subsiguientes.

52. Además, la Ley exige que se publique una serie completa de proyecciones para los tres años subsiguientes poco antes de la celebración de elecciones generales, para que todos los partidos políticos y el público en general puedan debatir los problemas y promover la política contando con la mejor información disponible sobre la situación de los libros contables del país. Cuando hay que revelar la verdadera situación contable del gobierno en vísperas de elecciones, los partidos políticos son mucho menos propensos a hacer envites y contraenvites.

53. Los principios de responsabilidad fiscal consagrados en la Ley, así como el alto nivel de transparencia en materia fiscal que establece, constituyen grandes incentivos para que el gobierno aplique su política fiscal de forma responsable. La Ley ya ha contribuido a modificar la dinámica de la actividad política y el debate normativo más amplio: el gobierno de coalición actual desea que se lo considere "responsable desde el punto de vista fiscal" respecto de la aplicación de la Ley, mientras que el sector privado considera que su acatamiento es un aspecto fundamental de la gestión responsable de la economía.

54. Merced a la Ley de responsabilidad fiscal y a la Ley del Banco de la Reserva, según la publicación The Economist, Nueva Zelandia cuenta con las mejores políticas del mundo en los ámbitos fiscal y monetario.

A. Formas en que los distintos tipos de países reaccionan ante las presiones fiscales

55. La deuda y los déficit son males que afectan a los gobiernos de todo el mundo. En algunos países, el problema radica en que no hay voluntad política para afrontar la disminución de la capacidad de obtener ingresos. Tal es el caso de los países que gastan más de lo que tienen, piden préstamos y esperan aplazar cuanto puedan la hora de la verdad. La deuda es el legado bochornoso para la generación siguiente y, cada vez con más frecuencia una influencia perjudicial para el funcionamiento de la economía en el presente.

56. En otros casos, frecuentes en el mundo occidental desarrollado, la rapidez con que se amplían los derechos especiales supera la capacidad de pago de los países. En un esfuerzo por obligar a esas naciones a cumplir sus obligaciones respecto del déficit, se recurre a disciplinas externas, como las exigencias del Tratado de Maastricht, o a crudas enmiendas constitucionales que obligan a equilibrar el presupuesto.

57. En los países donde la economía está en peor estado, al cabo de decenios de una actuación deplorable, los déficit y los problemas de deuda que se experimentan tienen un orden de magnitud completamente distinto; sin embargo, los imperativos económicos son los mismos.

58. Para el desarrollo sostenible, es indispensable contar con ahorros internos abundantes. Por lo general, el que peor se comporta en materia de ahorros suele ser el gobierno de turno, que, en la mayoría de los casos, durante generaciones ha derrochado. Para inspirar confianza en el ámbito macroeconómico, condición tan indispensable para atraer las corrientes de capital extranjero, además de aplicarse una política monetaria racional, debe adoptarse una política de responsabilidad fiscal.

59. En una economía de mercado abierta, los errores de una u otra política se castigan de forma inmediata y severa.

#### B. Transformación del sector público

60. Como se afirma en un informe de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) de 1995, titulado "Governments in Transition: Public Management Reforms in OECD Countries", la reforma se ha convertido en una cuestión candente a raíz de la combinación de diversos factores. Entre los más importantes cabe señalar:

a) El desarrollo de un mercado mundial, que puso de relieve el efecto de las actividades estatales en la competitividad nacional;

b) La impresión de que la actuación del sector público era más deficiente que la del sector privado;

c) La preocupación de que el sector público estaba desplazando al sector privado;

d) Los límites del crecimiento futuro del sector público, habida cuenta de los déficit presupuestarios y de la abultada cuantía de la deuda pública;

e) La moderación de las expectativas respecto de la capacidad del Estado para resolver problemas económicos y sociales mediante soluciones tradicionales;

f) Los reclamos del público de que se mejorara la sensibilidad, la variedad y la calidad de los servicios;

g) Las exigencias de los funcionarios públicos.

61. En su conjunto, esas presiones han hecho que se reevalúen los motivos de la intervención del Estado y que se vuelvan a examinar la gestión y el funcionamiento del sector público.

62. Muchos países del mundo están comenzando a apreciar las limitaciones del entorno institucional en que han solido funcionar las burocracias estatales. Los objetivos suelen ser confusos o conflictivos; la responsabilidad es escasa, los incentivos para aumentar la eficiencia son mínimos y la gestión se ve inmovilizada por una centralización extrema de la adopción de decisiones y por un exceso de normas burocráticas.

63. En ese entorno, la resistencia al cambio suele volverse endémica, y las burocracias se gestionan tanto en beneficio de los empleados del sector público como en interés de la población en general. Ciertamente, el sector público de Nueva Zelandia evidenciaba esa tendencia egoísta antes de adoptarse las reformas económicas.

64. Las reformas comienzan con una primera reformulación de los principios relativos a la función que ha de cumplir el Estado. Al cabo del tiempo, el Estado acaba abarcando demasiados aspectos: se hace cargo de muchas actividades respecto de las cuales no tiene una función legítima que cumplir y, generalmente, acaba desempeñando sus funciones básicas de forma inadecuada.

65. Las autoridades a cargo de la reforma deben determinar las esferas en que el Estado tiene una función legítima que desempeñar y establecer en cada caso de qué forma puede desempeñar esa función de modo de lograr la mayor eficacia posible. Ello implica, inevitablemente, reducir la intervención del Estado en la economía, así como transformar la forma en que ha de ejercer las funciones que le incumben.

66. Se suelen incluir entre las funciones del Estado la regulación de la actividad del sector privado, la producción de diversos bienes y servicios y la prestación de servicios sociales. En realidad, el Estado en muchos casos es a la vez participante y árbitro del juego, cuando debería limitarse a la función de árbitro o de regulador. El Estado regulador, que desempeña un papel mucho menos prominente, cumple su cometido fundamental de establecer el marco jurídico que hace posible el funcionamiento de mercados abiertos y competitivos. Desde luego, ésa sigue siendo una función fundamental del Estado. Lo ideal es combinar un marco jurídico razonable en líneas generales con un poder judicial incorrupto, independiente y relativamente competente, de modo que el país adquiera la reputación de tener una economía que funciona conforme al derecho.

67. El Estado también debería reducir su participación en las actividades económicas privatizando y convirtiendo a otras en sociedades comerciales. En el ámbito de la prestación de servicios sociales, en cambio, la mayoría de los cambios ha tenido que ver con la forma en que el Estado desempeña su función, en lugar de la reducción de esa función.

68. Al cabo de un decenio de reformas del sector público, Nueva Zelandia ha logrado plasmar un modelo de gestión del sector público elogiado en todo el mundo. El nuevo modelo de sector público comienza a perfilarse en el plano estratégico, en que los ministros del gabinete determinan sus prioridades fundamentales. Como son los únicos participantes con legitimidad democrática, en última instancia sólo a ellos les incumbe establecer los resultados sociales y económicos que se desea obtener de la acción del gobierno.

69. Cada año, se prepara un documento en que el gobierno expone los resultados que desearía lograr en los años subsiguientes. Antes de presentarse el presupuesto, el gobierno publica también una declaración de política presupuestaria, otro documento estratégico en que plasma sus ambiciones en los ámbitos económico y social. En virtud de ese documento, todo el gobierno se obliga a ceñirse a la estrategia publicada.



70. Conforme a la estrategia, cada ministro determina los productos que necesita de sus departamentos y de otras entidades estatales para ayudar al gobierno a alcanzar sus objetivos. El jefe ejecutivo de cada departamento tiene la responsabilidad de proporcionar al ministro competente los productos necesarios. El jefe ejecutivo, que tiene un contrato de plazo fijo, goza de amplia discreción para gestionar los aportes de los departamentos, incluida la mano de obra.

71. Las prácticas laborales son flexibles; la participación en los sindicatos es voluntaria y un gran porcentaje de empleados del sector público tiene contratos individuales (como ocurre también en el sector privado). La remuneración en función de los resultados es una práctica corriente. A menudo, se subcontrata a organizaciones del sector privado para que lleven a cabo las tareas que pueden ejecutar con mayor eficiencia; no se parte de la hipótesis de que el Estado es el contratista favorito.

72. Además de adquirir productos, el Estado tiene un derecho de propiedad sobre su participación en el patrimonio inmovilizado en los organismos públicos. En el sector estatal básico, cada departamento debe calcular un balance general, y se ha introducido un sistema de contabilidad de capital. Esas disciplinas conexas constituyen un gran incentivo para que los jefes ejecutivos de los departamentos gestionen su balance y utilicen su patrimonio de la forma más eficiente posible.

73. Ahora bien, donde más radicalmente se ha reevaluado el derecho de propiedad del Estado es en la esfera de las actividades comerciales estatales. Antes de las reformas, la mayor parte de las actividades comerciales se circunscribían a departamentos estatales, que solían tener escasos incentivos, controles burocráticos y, a menudo, objetivos confusos. Los servicios tenían una pésima reputación y muchas actividades funcionaban permanentemente a pérdida. Las reformas separaron esas actividades, que se distribuyeron entre diferentes organizaciones que, a su vez, se convirtieron en empresas estatales.

74. Las empresas estatales, inscritas en un registro con arreglo a la Ley de sociedades, han de realizar su giro como empresas privadas en la mayoría de los aspectos. Sus fines de lucro son manifiestos y sus directorios, están en gran medida, libres de todo control político. Deben obtener préstamos por cuenta propia y pagar impuestos y dividendos al Estado, que no las protege de la competencia del sector privado. La administración cotidiana de una empresa estatal incumbe a su directorio y a sus administradores. Las acciones de la empresa obran en poder de dos ministros accionistas cuya única función es velar por el patrimonio del contribuyente, a cuyos efectos designa a los miembros del directorio, establecer la política de dividendos y supervisa los aspectos generales del giro de la empresa.

75. Con arreglo a los incentivos mejorados que ofrecía el nuevo régimen, la productividad aumentó enormemente a raíz de la conversión comercial de las empresas estatales. La productividad de New Zeland Telecom, la nueva empresa estatal de comunicaciones, prácticamente se duplicó; la nueva empresa estatal del carbón logró reducir a la mitad el total de su fuerza de trabajo y aumentar la producción en su primer año de giro, mientras que los ferrocarriles redujeron su personal prácticamente a la tercera parte y aumentaron su capacidad de

transporte en un cuatrienio. Esas medidas de aumento de la eficiencia no sólo beneficiaron a las propias empresas, sino que se tradujeron en precios más bajos y, a menudo, mejores servicios para los consumidores:

a) Los precios de la electricidad disminuyeron en un 13%; los de las telecomunicaciones y del carbón en un 20%; los precios de los fletes ferroviarios se redujeron a la mitad; el precio del franqueo ordinario se redujo sustancialmente con el paso del tiempo y las nuevas empresas portuarias también lograron reducir considerablemente sus tarifas;

b) Casi todas las empresas estatales, comparadas con sus predecesoras, adoptaron una orientación más favorable al cliente. Por ejemplo, el plazo para obtener una nueva línea telefónica se redujo de seis semanas a dos días.

76. El contribuyente también salió beneficiado. En poco tiempo, la gran mayoría de las empresas del Estado se volvieron rentables, en algunos casos tras años de funcionar a pérdida. En su conjunto, las utilidades obtenidas por los accionistas de esas empresas aumentaron en un 75% sólo en un año. Además, mediante el pago de impuestos y dividendos, esas empresas se convirtieron en una fuente de ingresos importante para el Estado.

77. Aunque los acontecimientos descritos suscitaron entusiasmo, en el caso de la mayoría de las empresas estatales había importantes motivos económicos para dar el paso siguiente, consistente en traspasarlas al sector privado, porque sólo en el sector privado podría aumentar al máximo la productividad y cada empresa estaría en la mejor posición para recibir las nuevas inversiones.

78. La conversión comercial de los entes estatales había sido un paso intermedio y, aunque habían mejorado mucho, los incentivos de rendimiento y los mecanismos de supervisión en esas empresas estatales seguían sin poder compararse con los que existían en el sector privado, donde las acciones se negociaban libremente y la propiedad de las empresas podía traspasarse.

79. Además, las empresas estatales corren un verdadero peligro de recaer tarde o temprano en políticas erradas. Las tendencias políticas pueden variar y las consideraciones comerciales bien pueden supeditarse cada vez más a las consideraciones políticas como ocurría antes, habida cuenta de los limitados horizontes que suele tener el proceso político. La infiltración lenta de las consideraciones políticas en las normas de las empresas estatales puede manifestarse en proyecciones de rentabilidad menos ambiciosas, en interferencias en decisiones sobre cuestiones fundamentales como determinación de precios o en nombramientos excesivamente políticos para el directorio. Por todos esos motivos, Nueva Zelandia emprendió un importante programa de privatización.

80. Para que un programa de privatización dé resultado debe tener objetivos claros y un proceso de compraventa transparente. En Nueva Zelandia, el objetivo fue elevar al máximo el valor para el contribuyente de cada venta de activos. En cambio, no se atribuyó igual importancia a otros objetivos, como el deseo de difundir el capitalismo popular o de redistribuir los ingresos de un grupo a otro.

81. Así pues, el enfoque que se adoptó en Nueva Zelandia fue económicamente puro. Al tratar de obtener el precio más alto posible para cada elemento del activo, no sólo se sirvieron directamente los intereses del contribuyente, sino también el interés más amplio de la eficiencia económica, pues los compradores dispuestos a pagar el precio más alto suelen ser quienes están en condiciones de utilizar los activos de la forma más eficaz.

82. En Nueva Zelandia, se consideró importante que, en toda venta de activos, el marco reglamentario de la industria pertinente estuviera claramente definido antes de concretarse la transacción, para brindar la mayor seguridad posible a todos los interesados. Además, se evitó el error de vender monopolios estatales de modo que acabaran convirtiéndose en monopolios privados.

83. En el marco de las reformas económicas de Nueva Zelandia, la liberalización y los mercados de acceso irrestricto se fueron convirtiendo en aspectos corrientes de la economía. Cuando una industria presentaba algunas características propias de un monopolio natural, se seguía prefiriendo (en la medida de lo posible) el enfoque de los mercados de acceso irrestricto, combinado con una medida limitada de reglamentación.

84. Al igual que en el entorno reglamentario, se necesita autorización legislativa para que se ponga en marcha el proceso oficial de venta de activos. Si el Estado pretende obtener el precio más alto posible, debería evitar que las leyes impongan condiciones arbitrarias que, respondiendo a motivaciones políticas, acaben desvirtuando el proceso de venta. Si es grande el número de activos que se está privatizando, conviene que las leyes sean genéricas. En el caso de Nueva Zelandia, todas las empresas estatales se habían establecido en virtud de la Ley de empresas estatales de 1986. Como en virtud de esa Ley el Estado tenía la propiedad de las acciones de esas empresas, no se necesitaban nuevas leyes para traspasarlas al sector privado.

85. Una vez puesto en marcha el proceso de venta, su transparencia e integridad son importantes para mantener la confianza. El proceso debería desarrollarse, en la mayor medida posible, con criterios comerciales. Debería suministrarse la mayor cantidad posible de información a los licitadores. Además, la transacción no debería supeditarse a plazos relacionados con el ejercicio económico en curso. "Mejorar" las cifras correspondientes a un ejercicio económico es una motivación errónea para vender un elemento del activo.

86. Cuando se procede con esa motivación, se corre el riesgo de efectuar una venta apresurada, cometer errores en el proceso o hacer concesiones en el precio. Por ese motivo, el Ministro de Finanzas excluyó expresamente de todos los pronósticos fiscales las utilidades proyectadas de la venta de activos, utilidades que se destinaron a la reducción de la deuda.

87. En el programa de privatización de Nueva Zelandia, se vendieron activos por un total aproximado de 14.000 millones de dólares. La mayor parte de las ventas se efectuaron en licitación pública y muchos activos se traspasaron a intereses extranjeros.

88. La separación en bloque de las funciones comerciales de otras funciones de los departamentos gubernamentales de Nueva Zelandia ha sido un aspecto de un programa general de reestructuración del sector público destinado a definir con

más precisión los objetivos y las obligaciones en materia de rendición de cuentas. Así pues, se ha separado la prestación de asesoramiento normativo de las funciones operacionales de los departamentos, en parte para suprimir todo conflicto de interés entre los participantes.

89. Por motivos similares, se ha separado la ejecución de las actividades de su financiación. Las funciones regulatorias también se han asignado a organismos independientes. En todas las esferas de política, probablemente exista un pequeño ministerio encargado de impartir asesoramiento normativo y otros organismos encargados de obtener o proveer productos. Prácticamente todo el sector público se ha reestructurado de esa manera.

90. Si el Estado se toma en serio su función de adquirir productos y poseer activos, establecerá sistemas racionales para medir el rendimiento. También a ese respecto, el modelo de sector público de Nueva Zelandia está a la vanguardia. Los requisitos de información son sustanciales en todo el sector público. De acuerdo con el nuevo acento que se ha puesto en los resultados, todos los informes y estados financieros de los departamentos se expresan en términos de productos o resultados.

91. En el plano general, el Gobierno de Nueva Zelandia ha empezado a calcular estados de operación anuales en valores devengados, así como un balance general consolidado de todo el sector estatal; es el único país en el mundo que procede de esa manera. Las proyecciones fiscales también son abiertas y transparentes. Conforme a la ley, el Gobierno debe preparar y publicar proyecciones económicas y fiscales semestrales, así como una serie de pronósticos previos a la celebración de elecciones generales.

#### V. TENDENCIAS INTERNACIONALES DE REDEFINICIÓN Y MODERNIZACIÓN DEL ESTADO

92. El afán por modernizar el Estado se ha difundido en todo el mundo. Todas las naciones, ricas o pobres, quieren un Estado que "funcione mejor y cueste menos". Los métodos de reforma son radicales (Nueva Zelandia), innovadores ("Los próximos pasos" del Reino Unido) o graduales (gran parte de Europa, América Latina y Asia).

93. El aspecto característico del método de Nueva Zelandia es su amplitud: la reforma abarca a todo el Estado, incluido el sector estatal básico. En cambio, con arreglo a sus reformas, el Reino Unido estableció varios organismos a partir de los sectores de los departamentos tradicionales que prestaban servicios a terceros. El núcleo básico del Gobierno del Reino Unido apenas ha comenzado la reforma de los recursos humanos y de la gestión financiera.

94. Malasia ha emprendido su programa de reforma de la gestión del sector público de forma más gradual, tratando de poner el acento en los resultados. Se ha introducido el concepto de una carta de derechos de los clientes, en virtud de la cual se promueve la gestión orientada a la calidad total y la consulta con el público acerca del nivel de los servicios que se prestan.

A. Rendición de cuentas, previsibilidad y transparencia

95. Las reformas del sector público de Nueva Zelanda hacen hincapié en tres principios importantes de la buena gestión pública: la rendición de cuentas, la transparencia y la previsibilidad. La rendición de cuentas se ha intensificado en Nueva Zelanda en todos los niveles. Los directores de los departamentos son ahora directamente responsables de los resultados de éstos, e incluso los simples trabajadores están sujetos a mayor responsabilidad que en el antiguo sector estatal dominado por los sindicatos.

96. En la actualidad se especifican claramente los resultados de cada departamento. Tanto los ministros como el público en general pueden comprobar qué es lo que se compra, cuánto cuesta y quiénes son responsables. Ahora las empresas estatales privatizadas se sujetan a la disciplina del mercado competitivo. Las que por razones diversas aún no han sido privatizadas pueden esperar una rendición de cuentas mucho mayor: los ministros accionistas tratan de obtener una tasa de rentabilidad económica sobre el patrimonio del contribuyente y están facultados para no renovar en sus cargos a los directores una vez expirados sus nombramientos.

97. Hay otras formas de incrementar la rendición de cuentas en el sector público. Los mercados financieros libres y abiertos son un gran aliado de la buena gestión pública, pues juzgan diariamente la política económica de un país y muestran al gobierno, con claridad y rapidez, las consecuencias a mediano plazo de una política equivocada.

98. La desalineación de los precios de los activos suele ser consecuencia de desequilibrios en la política económica. Esa desalineación obligada a las autoridades a corregir esos desequilibrios. En Nueva Zelanda, la liberalización de los controles de cambio y los controles de los tipos de interés a mediados del decenio de 1980, junto con la flotación limpia del dólar neozelandés, estimuló en gran medida a los gobiernos a adoptar políticas prudentes, sobre todo en los ámbitos fiscal y monetario.

99. El modelo neozelandés se caracteriza, también, en particular, por la transparencia. La claridad de las reglas del juego y la libre circulación de la información ayudan a la adopción de decisiones económicas, reducen la incertidumbre y aumentan la confianza en la legitimidad de los gobiernos (democráticos o no). En Nueva Zelanda hay una Ley de información oficial cuya aplicación fiscaliza un ombudsman independiente. En esa ley se establece el principio general de que debe divulgarse la información salvo cuando haya razones de peso que lo hagan desaconsejable. Las entidades públicas informan periódicamente al Parlamento, y la rendición fiscal de cuentas en Nueva Zelanda es una de las más intensas en el mundo. La estrategia fiscal general del gobierno debe divulgarse de conformidad con los requisitos de la Ley de responsabilidad fiscal.

100. Hay otros instrumentos importantes de la política económica que también están sujetos normalmente a unas normas de transparencia considerables. Cabe observar, por ejemplo, que la Ley del Banco de la Reserva somete la dirección de la política monetaria a una gran transparencia.

101. Cuando las medidas son transparentes y hay que rendir cuenta de ellas es también posible predecir sus consecuencias. Eso es lo que sucede en Nueva Zelandia. La política monetaria es un buen ejemplo: la autonomía operativa del Banco de la Reserva, su objetivo único y expreso y las relaciones transparentes entre el Gobierno y el Banco hacen que la política sea sumamente previsible.

102. Asimismo, la transparencia y la perspectiva de mediano plazo del modelo de gestión del sector público neozelandés proporcionan una mayor previsibilidad a la política fiscal. La exigencia de la Ley de responsabilidad fiscal de tener un presupuesto equilibrado durante el ciclo económico, así como el alto grado de publicidad de la información que esa ley requiere, es un claro mecanismo para consolidar unos buenos resultados fiscales.

#### B. Tributación

103. Los impuestos acarrear unos costos indirectos considerables a la comunidad, además del costo directo que representan. Esos costos indirectos consisten principalmente en la desincentivación del trabajo, el ahorro y la inversión. El tema fundamental de la planificación tributaria es cómo reducir al máximo esos costos. Un buen sistema tributario se caracteriza por aplicar tipos impositivos bajos a grandes bases impositivas y salvo que los costos de incumplimiento lo hagan inviable, evita en general aplicar tipos diferentes a actividades económicas diferentes.

104. Un régimen tributario selectivo fomenta la inversión basada en razones fiscales, lo cual es contrario al bienestar de la comunidad en general, pues pueden decidirse algunas inversiones no por su rendimiento económico sino sólo por sus ventajas fiscales, mientras que otras oportunidades de inversión resultan penalizadas arbitrariamente. Un buen régimen tributario evita también unos tipos marginales altos, que originan grandes pérdidas desde el punto de vista de la actividad económica sacrificada.

105. Además de contar con unas leyes tributarias que establezcan los impuestos adecuados, el fisco debe exigir el cumplimiento apropiado y regular de esas leyes o, de lo contrario, las consecuencias económicas serán tan graves como las ocasionadas por unas leyes tributarias deficientes. La aplicación de esas leyes será más fácil en los países donde hay una tradición de respeto a la ley. Los estímulos para la corrupción y la evasión de impuestos serán mayores con tipos impositivos también mayores, lo cual indica una vez más que una buena estrategia fiscal consiste en aplicar tipos impositivos bajos a grandes bases impositivas.

106. Antes de las reformas económicas la estructura impositiva de Nueva Zelandia era deficiente según las pautas de otros países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). Se apoyaba mucho en los impuestos directos y no en los indirectos, presentaba numerosas lagunas y, como era de esperar, daba origen a unos tipos marginales de imposición directa muy altos. El régimen tributario desincentivaba el trabajo y distorsionaba gravemente las decisiones de inversión. Con las reformas económicas, el centro de gravedad del

régimen tributario se desplazó hacia la imposición indirecta, se eliminaron progresivamente las lagunas legales y se redujeron considerablemente los tipos marginales en el impuesto sobre la renta.

107. El núcleo de la reforma tributaria fue un impuesto sobre el valor añadido de tasa fija, aplicable a casi todos los bienes y servicios. El impuesto sobre bienes y servicios reemplazó al antiguo impuesto sobre las ventas de tipo variable y permitió reducir considerablemente los tipos marginales en el impuesto sobre la renta. El impuesto sobre bienes y servicios, difícil de evadir, fácil de liquidar y de efectos uniformes, pasó a ser un paradigma de reforma tributaria. Se hicieron otras reformas para extender la base impositiva y eliminar lagunas en los impuestos de las personas físicas y las sociedades. Ya en 1989, la OCDE describía al régimen tributario de Nueva Zelanda como "tal vez el menos distorsionado de la OCDE".

### C. Reforma del mercado de trabajo

108. La actuación deficiente del mercado laboral, que se manifiesta especialmente en el desempleo, es uno de los problemas más graves a que se enfrentan muchos gobiernos. Sin embargo, el desempleo no es un problema insoluble: la teoría económica ortodoxa enseña la manera de combatirlo y los errores que deben evitarse. Uno muy frecuente es considerar que el mercado de trabajo es esencialmente diferente de otros mercados.

109. El mercado de trabajo presenta sin duda características propias, pero las semejanzas con otros tipos de mercados son mucho más importantes que las diferencias. Las mismas razones que hacen que la ortodoxia económica defienda los mercados abiertos y competitivos abogan decididamente por unos mercados de trabajo flexibles y regulados al mínimo.

110. Como en cualquier otro mercado, en el de trabajo hay un interés común entre comprador y vendedor. El comprador de trabajo es el empleador y el vendedor es el trabajador. Como mejor se satisface su interés común es aumentando al máximo las posibilidades de cooperación voluntaria entre ellos. Las dos partes tienen la información y los estímulos necesarios para aumentar al máximo los beneficios de esa cooperación.

111. Al propio tiempo, como mejor se satisface el interés de la sociedad en general es asegurando la competencia entre los empleadores para contratar a los trabajadores y entre éstos para ser contratados, lo cual aumenta al máximo las posibilidades de dedicar los recursos de mano de obra a los usos más productivos.

112. Por lo tanto, el principio fundamental es el de la máxima libertad para contratar en el mercado de trabajo. El trabajador puede optar por contratarse directamente con el empleador o delegar la negociación en un sindicato. La decisión corresponde a los interesados. Lo que el Estado no debe hacer es limitar arbitrariamente los tipos de contratos que pueden celebrar los trabajadores y los empleadores individualmente considerados.

113. Un mercado laboral con un alto grado de libertad contractual funcionará mejor desde el punto de vista de la productividad, la armonía laboral y la satisfacción de los trabajadores con sus puestos de trabajo, pero la ventaja fundamental de la liberalización del mercado de trabajo radica en su repercusión en el desempleo. En un mercado de trabajo liberalizado el desempleo involuntario será mínimo.

114. Siempre habrá cierto grado de desempleo friccional, representado por los trabajadores que han perdido o dejado un puesto de trabajo y están buscando otro, pero siempre que haya una movilidad laboral suficiente y una verdadera libertad contractual los trabajadores no tardarán en encontrar empleadores que los contraten.

115. Hay bastantes datos que indican que los mercados laborales flexibles producen más crecimiento económico y menos desempleo que los mercados laborales muy reglamentados. Las economías de Asia oriental tienen los mercados de trabajo más flexibles del mundo y presentan unas tasas de desempleo bajas, junto con un crecimiento económico espectacular y una rápida mejora del nivel de vida.

116. Es bien sabido que la flexibilidad de los mercados laborales de los Estados Unidos y del Reino Unido, es mayor que la de la mayoría de los mercados laborales de la Europa continental, la causa principal de que en esos dos países las tasas de desempleo sean menores.

117. Pese a esos ejemplos, los mercados de trabajo siguen estando excesivamente reglamentados en muchos países. Es habitual que leyes aparentemente destinadas a "ayudar al trabajador" obstaculicen la creación de puestos de trabajo. Algunas de esas leyes, como las de salario mínimo, excluyen de la fuerza de trabajo a los trabajadores marginales.

118. Otras leyes pueden dar un poder injustificado a determinados grupos, que pueden utilizarlo para marginar a los miembros más vulnerables de la fuerza de trabajo. La persistencia y el alcance de esas leyes explican en gran medida que el desempleo sea casi un fenómeno mundial.

119. Hasta hace poco la neozelandesa era un buen ejemplo de legislación laboral errónea. En Nueva Zelanda se aplicaba a todo trabajador un convenio nacional que establecía el salario y las condiciones de trabajo a que tenía derecho. El convenio se negociaba anualmente entre el sindicato del trabajador y los representantes de los principales empleadores, y una vez aprobado era vinculante tanto para el empleador como para el trabajador. La afiliación sindical era obligatoria, y a todo trabajador le correspondía un único sindicato al que afiliarse.

120. Era fácil apreciar los inconvenientes del sistema. Pese a que cada centro de trabajo tenía sus características propias, el mismo convenio se aplicaba en los centros más dispares. En lugar de permitir que tomaran las decisiones los más idóneos para acordar los salarios y las condiciones de trabajo, es decir, los trabajadores y los empleadores a nivel de cada empresa, las decisiones las tomaban terceros alejados de las situaciones concretas. Ese proceso restaba latitud a numerosas oportunidades de mejorar la productividad. Los buenos



empleadores se sentían frustrados porque no podían pactar la renuncia al ejercicio de la huelga, intensificar la utilización de la fábrica o establecer estructuras salariales más flexibles.

121. Los sindicatos tenían el monopolio de la representación de los trabajadores, lo que les restaba estímulos para actuar en el mejor interés de sus afiliados. El sistema de convenios nacionales era un cártel de fijación de salarios tanto para los empleadores como para los trabajadores. En cuanto a los desempleados, sus intereses no estaban representados en el sistema en absoluto: la ley les impedía contratarse en el mercado de trabajo con las condiciones que quisieran.

122. El sistema de relaciones laborales de Nueva Zelanda se caracterizaba, por lo tanto, por la conducta monopolística de quienes estaban dentro del sistema a expensas de quienes estaban fuera. La manera en que hacía que se enfrentaran empleadores y sindicatos en la negociación del convenio dio origen a una firme "cultura del enfrentamiento" entre ambas partes. Se olvidaba con frecuencia el interés común fundamental que había entre el empleador y el trabajador.

123. En 1991, al cumplirse seis años del inicio del programa general de reforma económica, la urgencia de ocuparse del mercado de trabajo se había agudizado. El instrumento de la reforma fue la Ley de contratos de trabajo de 1991, ley que suponía una ruptura radical con el pasado. Con algunas excepciones, inauguró un nuevo período de libertad contractual.

124. En la Ley de contratos de trabajo apenas se regulan los tipos de contratos que empleadores y trabajadores pueden celebrar. Los trabajadores pueden negociar contratos colectivos o individuales y los empleadores pueden vincularse con sus trabajadores mediante contratos colectivos e individuales. La afiliación sindical ya no es obligatoria. Para sus relaciones con el empleador, el trabajador puede elegir su propio negociador.

125. La ley considera las huelgas como incumplimiento contractual y sólo las permite cuando se refieran a la negociación de un contrato colectivo para los trabajadores interesados. Todas las demás huelgas, incluidas las de solidaridad, son ilegales. Además de permitir tanto los contratos colectivos como los individuales, la ley no privilegia un tipo de contrato respecto del otro. Su esencia es la libertad de elección. La decisión de celebrar un contrato colectivo o individual es en sí misma materia de negociación entre el empleador y el trabajador.

126. Hay que reconocer que en algunos aspectos la ley no ha liberalizado suficientemente la contratación. Uno de ellos es el salario mínimo legal, que no ha sido suprimido. Además, la ley mantiene las instituciones legales especiales para cuestiones de trabajo. Pese a esas limitaciones importantes, la actuación de la economía de Nueva Zelanda desde la entrada en vigor de la ley han superado incluso las expectativas de sus más firmes defensores.

127. La mejora económica comenzó ya al cabo del primer trimestre, y el país ha conocido un crecimiento ininterrumpido desde entonces. Aunque pueden discutirse sus efectos concretos en la mejora económica, es indudable que la ley fue el factor principal para que esa mejora se tradujera decididamente en la creación de puestos de trabajo. Cuando entró en vigor, el desempleo se aproximaba

al 11%; cinco años después, era del 5,9%. Por consiguiente, en un período en que el desempleo aumentó en la mayoría de los países de la OCDE, se redujo notablemente en Nueva Zelanda, y el número de puestos de trabajo creció en más de 230.000, es decir, casi un 16%.

128. Ninguno de los temores expresados en relación con la Ley resultó fundado. El nuevo régimen no intensificó los conflictos laborales: se redujo notablemente el número de días de trabajo perdidos por causa de huelgas. Tampoco provocó descensos salariales. Hay muchos datos que indican que la ley ha originado un cambio positivo en la cultura laboral de los centros de trabajo neozelandeses. En 1993, en un estudio del Instituto de Investigaciones Económicas de Nueva Zelanda se dijo que el 47% de los empresarios opinaba que la ley había mejorado la productividad laboral en sus empresas; el 63% consideraba que había impartido mayor flexibilidad a sus operaciones; un 29% opinaba que había mejorado la capacitación del personal y un 37% consideraba que había mejorado la calidad de la gestión. Otros estudios han producido resultados análogos.

129. En cuanto a los trabajadores, un estudio realizado el pasado año indicó que más del 75% estaban satisfechos con sus condiciones de trabajo, sus empleadores y sus empleos. En este período los contratos individuales han sustituido en gran medida a los colectivos. La afiliación sindical ha disminuido notablemente, aunque los sindicatos no han desaparecido de la escena laboral. Lo único que sucede es que tienen que ganarse a sus afiliados ofreciéndoles un servicio, igual que cualquier otra organización voluntaria.

130. En suma, la incidencia de la Ley de contratos de trabajo en la economía ha confirmado la teoría económica ortodoxa y ha demostrado que una buena reforma del mercado laboral no sólo es posible, sino que además puede ser políticamente duradera.

#### D. Mercados de capital

131. Los mercados de capital libres y con reglamentación mínima facilitan el desarrollo económico, pues permiten que el capital se encauce hacia sus usos más eficientes. La celeridad del ritmo con que se liberalizaron los mercados financieros a principios del programa de reforma fue un atributo particular de las reformas instituidas en Nueva Zelanda. Casi inmediatamente se abolieron todos los controles sobre los tipos de interés y se eliminaron todos los controles cambiarios. También se abandonó el sistema de coeficientes de encaje aplicado a las instituciones financieras.

132. A partir de entonces la política monetaria se hizo efectiva, no por conducto de controles directos aplicados a bancos individuales, sino mediante el control de la liquidez básica de todo el sistema financiero. Se eliminaron todas las distinciones legales entre entidades bancarias y no bancarias. Aunque sus depósitos no están garantizados por el Estado, los bancos están sujetos a la supervisión prudencial del Banco de la Reserva y a una reglamentación mínima.

133. En marzo de 1985 se autorizó la flotación del dólar de Nueva Zelanda. Desde entonces, el Banco de la Reserva ha administrado una flotación "pura", pues no ha habido operaciones de compraventa en el mercado cambiario con la

intención de influir directamente en el valor del dólar de Nueva Zelanda. Aunque el Banco de la Reserva no es indiferente al nivel del tipo de cambio, pues constituye uno de los mecanismos importantes por conducto de los cuales se hace efectiva la política monetaria, no existe un tipo de cambio preferido. El Banco de la Reserva analiza diversos indicadores para determinar la política monetaria y el tipo de cambio es uno de esos indicadores.

134. Se procedió a la flotación de la moneda por dos razones principales. Facilitaba la política monetaria, pues permitía que las autoridades controlaran la base monetaria en mejores condiciones que en un régimen de tipos de cambio fijos. Además, como ocurre con los demás precios de la economía, había fundadas razones teóricas para desear que el tipo de cambio oscilara libremente en consonancia con los cambios subyacentes en la oferta y la demanda.

135. Al igual que los demás precios, el tipo de cambio es un mecanismo por conducto del cual se transmiten señales importantes a los agentes de la economía. Por lo menos en un marco de políticas equilibrado, el tipo de cambio flotante desempeña una función discreta en la asignación eficiente de los recursos.

136. La flotación del tipo de cambio ciertamente fue útil para dar autonomía a la política monetaria de Nueva Zelanda. En los primeros años de la reforma, sin embargo, era al menos discutible que la flotación del tipo de cambio hubiera facilitado la asignación general de los recursos, debido a los desequilibrios en otros componentes del programa de reforma, en particular el abultado déficit fiscal que persistió por algunos años. Esos déficits a menudo hicieron presiones alcistas sobre el tipo de cambio real, en detrimento del sector exportador.

137. Durante la mayor parte de su historia, Nueva Zelanda ha tenido un régimen relativamente liberal en materia de radicación de inversiones directas. Sin embargo, gracias a sus reformas económicas, Nueva Zelanda se ha convertido ahora en un destino mucho más atractivo para la inversión extranjera. Entre 1989 y 1994 la masa de inversión directa extranjera se ha triplicado sobradamente, hasta llegar a alrededor de una cuarta parte del PIB. Un porcentaje elevado de las grandes empresas de Nueva Zelanda son ahora de propiedad extranjera.

138. El Gobierno, que estimula la inversión directa extranjera, considera que ésta es un medio importante para que Nueva Zelanda adquiriera nuevas tecnologías, pericias y mercados. El país ya recibía inversiones mucho antes del repunte económico de 1991, una clara indicación de que esas inversiones se sentían atraídas por el nuevo régimen que se estaba instituyendo. Los inversores extranjeros se han convertido también en una presencia muy considerable en el mercado de las obligaciones de Nueva Zelanda, como lo indica el hecho de que el porcentaje de títulos de la deuda del Estado en manos de no residentes se haya elevado de 8% en diciembre de 1988 a 62% en diciembre de 1996.

139. La lección que otros países interesados en atraer inversiones de capital pueden aprender de Nueva Zelanda es que los extranjeros hacen inversiones en un país cuando éste tiene un sano marco de políticas. En el caso de los países en desarrollo, sólo el 10% del capital que atraen proviene de organizaciones

donantes y la mayor parte del capital procede de inversiones privadas. El mercado mundial de capitales es una realidad y la calidad de las políticas de un país es un factor crucial para atraer esas inversiones.

140. Los países en desarrollo pueden ayudarse a sí mismos si aceptan la necesidad de una mayor apertura. La transparencia es un atributo esencial en un mercado de capital que funciona de manera satisfactoria. Lawrence Summers expuso de manera muy persuasiva los argumentos en favor de la transparencia al examinar las lecciones que podían derivarse de la crisis financiera de México:

La transparencia total atrae capital, pues da seguridades a los inversores. Además, es propicia a la disciplina del mercado, pues permite que los analistas privados y las instituciones públicas reaccionen con más celeridad cuando se vislumbran problemas en el horizonte. En particular, la disciplina de la transparencia contrarresta la tentación de las autoridades de creer de que de alguna forma pueden zafarse de los problemas si presentan con astucia sus informes financieros.

The Economist, 23 de diciembre de 1996

#### E. Asistencia al sector industrial

141. Los gobiernos, aunque no pueden crear riqueza, pueden sí instituir un entorno conducente a la creación de riqueza en el sector privado. En el presente documento se han descrito muchos de los elementos de un entorno propicio al empresario: una normativa jurídica bien fundada, la estabilidad de precios, la política fiscal que no causa perjuicio a la inversión del sector privado, un sector estatal que no impone costos excesivos al sector privado, un mercado de trabajo flexible, unos mercados de capital abiertos y una economía competitiva y desregulada.

142. Las demás tentativas por "ayudar" más directamente a los empresarios son, por lo común, contraproducentes. La asistencia a la industria en la forma de subvenciones o desgravaciones en favor de ciertos sectores casi siempre está mal concebida. Esa asistencia alienta inversiones que de otro modo no se habrían hecho, pero el costo fiscal de esas medidas se exterioriza en un aumento de los tipos de interés o de los impuestos, con el resultado de que no se hacen otras inversiones que son más favorables.

143. Este tipo de asistencia sólo será positivo para una economía si el Estado siempre obra con más tino que el sector privado en la selección de las empresas a las que conviene prestar asistencia. Sin embargo, no hay razón alguna para creer que el Estado dispone de mejor información que el sector privado y toda razón para creer que dispone de peor información. Además, los incentivos que pueden acicatear al Estado son a todas luces inferiores a los incentivos que pueden mover al sector privado.

144. Mucho menos puede justificarse la asistencia a la industria en la forma de aranceles u otros controles de importación. Esas políticas desperdician algunas de las ventajas que el país puede obtener gracias al comercio internacional. La protección del mercado interno contra las importaciones alienta el desarrollo de industrias ineficientes para competir con las importaciones, al tiempo que

traslada esos costos al sector exportador. Esas políticas atraen recursos hacia actividades en las cuales el país carece de ventaja comparativa, a expensas de actividades en que sí la tiene. El resultado evidente de esas medidas es una reducción del bienestar económico general.

145. En consonancia con estas ideas, en Nueva Zelandia en los últimos años se han reducido grandemente tanto la asistencia directa a la industria como la protección del mercado interno contra las importaciones. Con todo, hay posibilidades todavía de reducirlos aún más.

#### F. Celeridad y secuencia

146. La celeridad es un elemento importante cuando se emprende un programa de reforma estructural, y no hay indicios de que una desaceleración del proceso de reforma sea beneficiosa. Por ejemplo, en Europa oriental, los países que han hecho reformas con rapidez han salido apreciablemente mejor parados colectivamente que los países en los cuales la reforma se ha hecho con más vacilación.

147. Sin embargo, por razones políticas y de otra índole, la mayor parte de los programas de reforma se realizan por etapas, y a todas luces hay mejores y peores secuencias de ejecución de la reforma. En Nueva Zelandia, la secuencia distó de ser perfecta. El consenso general respecto de qué constituye una secuencia óptima de reformas podría sintetizarse como sigue:

a) Dentro de lo posible, la estabilización macroeconómica debiera hacerse realidad desde un principio. El Estado debe actuar con rapidez para controlar el déficit fiscal. De lo contrario, las deficiencias de la política macroeconómica comprometerán las ventajas que se obtengan gracias a las reformas microeconómicas;

b) Es menester desregular, en cuanto sea posible, los mercados internos de bienes y de trabajo, a más tardar junto con la reducción de la protección contra las importaciones. De esta manera, la industria que compite con las importaciones tendrá un entorno sumamente conducente a la competitividad, antes de que se la exponga a la competencia internacional;

c) Los mercados financieros no debieran ser desregulados antes de que se haya hecho un progreso considerable en la liberalización de los mercados de bienes y de trabajo y antes de que se haya reducido considerablemente el déficit fiscal. Esta reserva se aplica, en particular, al mercado cambiario, pues una apertura prematura del mercado cambiario hace correr el riesgo de que el tipo de cambio real quede sujeto a una presión alcista excesiva;

d) Cuanto más amplio el ámbito del programa de reforma y cuanto mayor sea la claridad con que se lo comunique, tanto más pronto comenzarán a apreciarse los beneficios.

148. En Nueva Zelanda la secuencia de reformas fue aproximadamente como sigue:

- a) La liberalización del mercado financiero fue inmediata;
- b) La liberalización de los mercados de bienes procedió por etapas y básicamente se hizo después de proceder a la liberalización del mercado financiero;
- c) La reforma del sector estatal procedió por etapas, aunque los desequilibrios fiscales no se corrigieron definitivamente hasta bien avanzado el programa de reforma;
- d) La liberalización del mercado de trabajo se hizo en último término.

En consecuencia, hubo dos errores importantes en la secuencia de las medidas de reforma:

- a) El Estado tardó mucho en controlar el déficit fiscal, después de la desregulación del mercado financiero (y, en particular del mercado cambiario), y ello impuso una presión excesiva en los sectores expuestos de la economía;
- b) El mercado de trabajo no se liberalizó en etapa temprana del programa de reforma y ello comprometió el programa encaminado a darle competitividad internacional y produjo un desempleo excesivamente elevado en el proceso de transición. Un tercer error fue el ritmo desigual de reforma del mercado de bienes, en el cual la asistencia a los exportadores se redujo con más rapidez que la disminución de la protección contra las importaciones. Por algún tiempo esta situación aumentó las presiones sobre el sector exportador.

149. Estos errores en la secuencia de las medidas de reforma acrecentaron indudablemente los costos de ajuste de las reformas neozelandesas. Probablemente el principal error haya sido la demora en dar efecto a la reforma del mercado de trabajo, error que tuvo un fuerte costo en términos de empleo.

## VI. CONCLUSIONES

150. El Secretario General ha hablado de la necesidad de que haya una nueva asociación entre el Estado y el sector privado. Cabría resumir ahora la forma en que, de acuerdo con los argumentos que se han expuesto en el presente documento, esa asociación debería funcionar. Por un lado, el Estado debe establecer un marco de políticas congruente, transparente, previsible y creíble. En lugar de asumir funciones que corresponden al sector privado, debiera tratar de crear un entorno propicio a la prosperidad de los mercados.

151. Los agentes del sector privado, por su parte, deben estar dispuestos a tomar la iniciativa de las decisiones de inversión y sustentarse en sus propias pericias y recursos cuando se trata de mejorar la productividad, en lugar de quedar a la espera de que el Estado los socorra con privilegios conferidos a expensas del encarecimiento de los costos para terceros. Los agentes del sector privado deben atenerse a las normas legítimas de los mercados competitivos y obrar conforme a derecho.

152. Para que un régimen de políticas sea favorable a esta asociación entre los sectores público y privado, con un nivel considerable de eficacia, es indispensable que conste de los siguientes elementos:

a) La política monetaria debe estar encaminada a lograr la estabilidad de precios y debe haber un mecanismo institucional - como la Ley del Banco de la Reserva de Nueva Zelandia - que de manera efectiva incorpore el elemento de estabilidad de precios en el marco económico;

b) La política fiscal, no debe tratar de ser activamente anticíclica, pero ha de buscar de ejecutar presupuestos equilibrados durante el ciclo económico, preferiblemente con el concurso de un mecanismo institucional como la Ley de responsabilidad fiscal de Nueva Zelandia, que sirva para cimentar un buen comportamiento fiscal;

c) El sector estatal sólo asumirá las funciones que el sector privado no pueda desempeñar con más eficiencia y ejecutará esas funciones de la manera más transparente posible, con un amplio régimen de rendición de cuentas. Las empresas comerciales se deben dejar en manos del sector privado;

d) El régimen tributario debe imponer tipos tributarios bajos sobre bases tributarias amplias;

e) Los mercados deben ser abiertos y competitivos, sin que por ley se concedan regímenes de control de precios o facultades monopólicas;

f) No debe haber barreras al comercio. Si se considera necesario proteger al mercado interno contra las importaciones, en general es preferible que se recurra a los aranceles y no a los controles cuantitativos. Las tasas de los aranceles debieran ser lo más uniforme posibles para reducir al mínimo la distorsión;

g) Debe haber mercados de capital abiertos y competitivos, con un mínimo de reglamentación, que incluyan un régimen de radicación de inversiones que acoja con beneplácito al capital externo;

h) En el mercado de trabajo debe haber una completa libertad de contratación entre empleadores y empleados (así como libertad para constituir asociaciones voluntariamente);

i) Lo más importante es que haya una legislación clara y congruente y que los agentes de la economía tengan la certeza de que esas leyes contarán con el respaldo de la justicia. Dos elementos vitales de la estructura imprescindible para sustentar la economía de mercado son la defensa de los derechos de propiedad y la existencia de una administración de justicia independiente e incorrupta.

153. Aunque no existe ninguna receta fácil para lograr el éxito económico, las lecciones mundiales que se pueden extraer de la extraordinaria expansión de las economías de Asia oriental o de la reforma radical de Nueva Zelandia son las mismas. Lo más importante son los parámetros económicos fundamentales, a saber, la estabilidad del entorno macroeconómico, la inversión en recursos humanos, la apertura de los mercados y la libertad de los precios para reflejar la escasez económica.

154. Para hacer realidad ese marco de políticas, en la mayoría de los países habrá que modificar considerablemente la forma en que el Estado percibe su propia función, a fin de pasar del Estado de control a un Estado que crea el entorno dentro del cual operan los mercados; sin embargo, la lección que se dimana de las experiencias de Nueva Zelandia y de otros países es que esa transición es posible y que sus beneficios económicos y sociales resarcen con creces los costos que pueda entrañar. Todo lo que se necesita es voluntad política.

-----