

REUNION OFICIOSA SOBRE LA GESTION NACIONAL
DE LOS ASUNTOS PUBLICOS

Las respectivas funciones del sector público y del privado
en la promoción de un desarrollo sostenible

Caracas (Venezuela), 13 a 15 de febrero de 1991

Este resumen ha sido preparado por la secretaría de la UNCTAD como parte de los preparativos para la VIII UNCTAD y se distribuye para facilitar la labor de las delegaciones. No pretende ser una relación completa de las opiniones expresadas por los participantes, y tampoco refleja necesariamente las opiniones de la secretaría.

UNCTAD VIII/1

GE.91-50367/2694f

INTRODUCCION

1. Como parte de los preparativos que está realizando la secretaría de la UNCTAD para la VIII UNCTAD, se celebró en Caracas (Venezuela), del 13 al 15 de febrero de 1991 una reunión oficiosa sobre la gestión nacional de los asuntos públicos y las respectivas funciones del sector público y del privado en la promoción de un desarrollo sostenible, en la que participaron expertos independientes y de los gobiernos (se adjunta la lista de los participantes). La reunión tenía por objeto promover un intercambio de opiniones sobre el concepto de gestión nacional y examinar la forma en que el entorno de política internacional puede ser favorable a las políticas nacionales correspondientes u obstaculizarlas. Fue organizada por la UNCTAD en cooperación con la secretaría del Sistema Económico Latinoamericano (SELA) y fue financiada por el Gobierno de los Países Bajos.

2. La reunión tuvo por telón de fondo los recientes acontecimientos que han hecho que se vuelva a centrar la atención en el papel de la política gubernamental en la esfera económica. Muchos países en desarrollo están intentando diseñar nuevos planteamientos de política que se caracterizan por un uso más extensivo del mercado como medio eficaz de organizar la actividad económica y por la descentralización del proceso de adopción de decisiones. Al mismo tiempo, en los países de Europa oriental el deseo de pasar rápidamente de la planificación centralizada a un sistema de economía de mercado ha puesto de relieve la relación entre la organización política y la económica. En algunos de esos procesos de transición el Estado está abandonando su papel de propietario y proveedor para pasar a desempeñar el papel organizador y promotor. En muchos casos uno de los principales objetivos es lograr que la intervención del Estado sea menos directa pero más eficiente y más selectiva.

3. En la búsqueda de políticas eficientes que propicien el desarrollo los gobiernos se enfrentan con otros dos problemas. El primero consiste en encontrar la forma de integrar sus economías en una economía mundial en rápida evolución que se caracteriza por una interdependencia cada vez mayor, una constante revolución tecnológica, la universalización de los mercados y una creciente movilidad de las personas, el capital y la tecnología, garantizando a la vez una asignación y utilización eficiente de los recursos, la justicia social y una gestión sostenible del medio ambiente. El segundo problema consiste en encontrar la forma de alcanzar ese objetivo frente a las limitaciones de política resultantes del gran endeudamiento externo, la inflación y el deterioro de las condiciones sociales.

Una definición de la gestión

4. En el seminario hubo amplia convergencia de opiniones sobre diversas cuestiones importantes. La noción de buena gestión se definió a grandes rasgos como la formulación de metas y reglas para promover y aplicar políticas públicas económicamente eficientes, socialmente equitativas y ecológicamente idóneas. Los objetivos de esas políticas deberían incluir el buen funcionamiento de los mercados y del sector público. Para esta noción de buena gestión es indispensable que el Estado pueda formular y aplicar políticas eficientemente y que pueda actuar de árbitro y mediador imparcial para resolver los conflictos entre los diferentes participantes económicos, tanto públicos como privados.

5. Las dificultades que plantea la realización de este objetivo se aplican tanto a los países desarrollados como a los países en desarrollo; sin embargo, entre los últimos hay muchos que se enfrentan con una tarea particularmente ardua en vista del grave deterioro en su entramado económico y social que se ha producido en el último decenio.

6. En este contexto, se reconoció ampliamente que las reformas estructurales e institucionales en las esferas económica y política necesarias para una buena gestión deberían aplicarse gradualmente y de manera que se asegure su aceptación social. En todo caso, el ritmo de aplicación dependería de la disponibilidad de recursos financieros y humanos. Esto pone de relieve la importancia de una transición bien planificada, que incluya el establecimiento de un orden de prioridades. También se reconoció que una buena gestión puede revestir formas diferentes según las distintas situaciones económicas, sociales y políticas de cada país.

Gestión nacional e internacional

7. Con respecto a la interacción entre la gestión nacional y la internacional, se convino en que en muchos aspectos es evidente que están relacionadas y que las mejoras en la gestión nacional dependen mucho de las mejoras en la gestión internacional, y viceversa. Por ejemplo, los esfuerzos sostenidos de un país en desarrollo endeudado por lograr el ajuste económico y una reforma de su política pueden verse socavados de golpe por una subida de los tipos de interés internacionales. Análogamente, no debería subestimarse la importancia de un entorno internacional estable y orientado al crecimiento para que la formulación de la política nacional sea coherente y se puedan explotar con éxito las oportunidades del mercado. En el ámbito de la distribución del ingreso para asegurar una repartición adecuada de la carga de la reforma y el ajuste, y de los beneficios que aporte la reactivación del crecimiento, es necesario replantear el problema de la ayuda a los países en desarrollo.

8. Si se quiere obtener el máximo provecho de esas interacciones, los países en desarrollo y los países desarrollados tendrán que emprender las reformas internas necesarias; los países desarrollados tendrán que examinar detenidamente la repercusión de sus políticas en el entorno externo y la comunidad internacional tendrá que cerciorarse de que las disposiciones sistemáticas favorecen una gestión internacional coherente y eficiente.

Relación entre el sector público y el privado

9. La búsqueda de políticas favorables a una buena gestión supone que se reexamine la tradicional dicotomía entre el Estado y el mercado. Los participantes en la reunión convinieron en que esa dicotomía ya no se plantea; el problema que se plantea ahora es cómo obtener una sinergia de los dos elementos que asegure una asignación y utilización óptimas de los escasos recursos.

10. A este respecto es preciso abordar varias cuestiones de importancia decisiva: por ejemplo, ¿qué tipo de sistema sociopolítico?, ¿qué clase de relación entre el sector público y el privado, entre las actividades del

mercado y las que no lo son, dado que se reconoce ampliamente que el mercado es un mecanismo eficaz para la asignación de los recursos?, ¿qué combinación de formas de propiedad pública, privada, cooperativa o basada en la comunidad?, ¿qué políticas, instituciones e instrumentos asegurarían el buen funcionamiento y la administración de la combinación escogida en un entorno caracterizado por la democracia, la transparencia y la responsabilidad? Además, se plantea la cuestión fundamental de determinar la forma de gestionar la transición, es decir, ¿qué reformas se necesitan y con qué rapidez deben introducirse?

11. A juzgar por las deliberaciones sobre estas cuestiones, durante la transición -de un Estado que actúa de empresario y productor a un Estado que ofrece un marco regular y un entorno propicio al funcionamiento eficiente del sector público y del privado, en el caso de varios países en desarrollo, y de una economía de planificación centralizada a una economía de mercado, en el caso de Europa oriental- no cabe limitar de antemano los respectivos papeles del sector público y del privado. En vez de eso, se debería proceder a una evaluación de la ventaja comparativa de cada sector en relación con cualquier actividad específica, por ejemplo la producción de un bien o un servicio, partiendo de un análisis de la relación costo-beneficio. Se sugirió que tal vez, mediante consultas internacionales y basándose en la experiencia, se pudieran determinar criterios pertinentes a tal efecto. Sobre la base de esos criterios se podría asesorar a los gobiernos que lo solicitaran.

12. En cuanto al objetivo a largo plazo, aunque la opinión de que el Estado debía reducir su participación directa en las actividades productivas mereció amplio apoyo, también se expresó la opinión de que en algunos países con pocos recursos empresariales y de capital, el Estado todavía tenía un papel importante que desempeñar como productor de bienes y servicios, sin dejar por ello de promover la aparición de un sector privado como objetivo a largo plazo.

13. Estos puntos sobresalientes indican la diversidad de situaciones en que se encuentran los países, situaciones que requieren respuestas específicas. Por otro lado, los participantes consideraron que había algunos problemas comunes que justificaban un enfoque internacional. Dos de estos casos son el del papel del sector privado y el de la apertura de las economías.

i) El papel del sector privado

14. La imposición de normas para que haya un mercado eficiente y competitivo, así como la construcción de una infraestructura de apoyo institucional, financiera y jurídica, son elementos importantes de una estrategia coherente para hacer realidad todo el potencial del sector privado. En esa estrategia se debería determinar el papel que se pretende que cumpla el sector privado y considerar qué empresas y qué sector económico hay que promover; si se debe dar prioridad a la pequeña y la mediana empresa, y qué papel se podría esperar que desempeñen los inversionistas extranjeros.

15. Una cuestión conexas en la transición a una economía que dependa más de las señales del mercado es la privatización. En el debate se expusieron varias consideraciones importantes respecto de la privatización de las empresas de propiedad estatal. En primer lugar, es necesario establecer el

orden en que deberían privatizarse las diferentes categorías de empresas y después seleccionar las empresas de cada categoría. Otra cuestión importante es el precio a que deben venderse las acciones de las empresas públicas. También se señaló que la celeridad y el alcance de la privatización, dependerán del grado de aceptación social del proceso y de que haya inversionistas y empresarios nacionales. Por lo tanto, es preciso que haya directrices claras y aceptadas sobre las respectivas funciones que se espera que cumplan el capital nacional y el extranjero, cuidando de no subvencionar el sector privado con recursos del sector público.

16. Cuando las dificultades relacionadas con esas consideraciones excluyan el recurso inmediato a la privatización, cabría la posibilidad de cambiar la condición jurídica de las empresas públicas dándoles plena autonomía en el sistema administrativo, es decir, una privatización parcial mediante un contrato de administración. Este enfoque se basa en la premisa de que la necesidad de asegurar la autonomía de los administradores para adoptar decisiones es más importante que la privatización en sí.

17. También se señaló que en algunos países la privatización y la liberalización pueden no conducir necesariamente a una asignación y una utilización más eficientes de los recursos. En todo caso, antes habría que procurar aumentar la eficiencia del sector privado y del público.

ii) La apertura de las economías

18. Otro importante escollo inherente a la transición hacia un sistema de economía de mercado es la necesidad de abrir las economías e integrarlas en la economía mundial. Los problemas que se plantean en este contexto se refieren principalmente a los medios que se han de utilizar y la velocidad del proceso. Se expresó preferencia por una apertura selectiva y gradual, en la que se tuvieran debidamente en cuenta las necesidades de las industrias incipientes. Además, la apertura debería basarse en la "competitividad sistémica" y no en una "competitividad espuria" lograda con salarios bajos y con materias primas a un precio inferior al costo o infravaloradas como resultado de una devaluación excesiva.

19. Se observó que la capacidad científica y tecnológica es requisito previo fundamental para la competitividad sistémica. Se plantea un doble problema de política: cómo facilitar el acceso a la tecnología, cuestión que debe abordarse en el debate sobre la gestión internacional de los asuntos públicos, y cómo promover una capacidad tecnológica endógena (I + D, desarrollo de los recursos humanos), para lo cual hasta ahora, no hay ningún ejemplo de solución sin una fuerte y activa participación del sector público. En este contexto, el éxodo intelectual internacional asume mayor importancia.

20. Otra cuestión de política relacionada con la gestión de los asuntos públicos se deriva de que los mercados de muchos países en desarrollo no son suficientemente grandes para que pueda desarrollarse una tecnología moderna. En esos casos, la promoción de la integración económica regional y el papel del Estado en ese proceso adquieren particular importancia.

El sector público y las "actividades ajenas al mercado"

21. A continuación se habló de la responsabilidad del sector público por las "actividades ajenas al mercado", particularmente en el campo de la política social. Se expresó amplia preocupación por el deterioro de las condiciones sociales en muchos países en desarrollo. Se señaló que con frecuencia se plantea un conflicto entre la búsqueda de la justicia social y la eficiencia económica. Representa un problema considerable encontrar la forma de conseguir simultáneamente la formación de capital interno y una distribución más equitativa del ingreso. A este respecto, la prioridad que asignan los gobiernos al bienestar social y a los gastos militares hacen de éstos dos importantes factores determinantes. Se observó que, en general, los gastos militares no se han visto afectados por la reducción de los gastos públicos realizada como parte de los programas de ajuste estructural.

22. Sin embargo, este conflicto no es inevitable y algunos países han logrado proteger los gastos sociales sin dejar de aplicar programas de ajuste. Además de deberse a razones relacionadas con las mencionadas prioridades sociales y militares, este éxito puede atribuirse a que esos países han utilizado mejor que otros su capacidad de negociación al diseñar esos programas con las instituciones crediticias multilaterales. Se consideró que en muchos casos el éxito también puede atribuirse a la obtención de recursos financieros que vienen a añadirse a los préstamos para ajuste estructural.

23. En la reunión se hicieron diversas sugerencias que tenían por finalidad proteger los objetivos sociales en el marco de los programas de ajuste, y que merecieron amplio apoyo, lo que indica la importancia que se asigna a la justicia social como parte de una buena gestión de los asuntos públicos. Se propuso que la labor del comité interinstitucional que está examinando estudios monográficos sobre los resultados de diez programas de ajuste estructural emprendidos en América Latina se complementase con estudios similares acerca de países de otras regiones que podría efectuar la UNCTAD. También se propuso que se analizara la experiencia de los países que han logrado proteger los gastos sociales al realizar programas de ajuste. Por último, se sugirió que se analizase la interacción entre las políticas económicas y sociales sobre la base de la experiencia de todos los organismos internacionales pertinentes y que las Naciones Unidas prosiguiesen sus esfuerzos por reunir indicadores fidedignos del desarrollo socioeconómico. Sobre la base de esos análisis se podría intentar elaborar directrices modelo para controlar los gastos públicos.

24. Se hicieron otras propuestas, pero no hubo opiniones concluyentes al respecto. La primera consistía en redefinir el marco de política de los programas de ajuste de manera que se diera prioridad a los gastos sociales; actualmente se tiende a considerarlos secundarios. También se sugirió que en los programas de ayuda y en los presupuestos nacionales se fijasen objetivos respecto de los gastos sociales (por ejemplo, la atención primaria de salud). Se señaló que asegurar la eficiencia en la utilización de los recursos es tan importante como asignar cantidades de dinero suficientes. También se hizo hincapié en la relación entre desarme y desarrollo: se observó que los foros internacionales deben seguir tratando de favorecer el desarme. La promoción de la seguridad regional facilitaría este proceso.

25. Al abordar las responsabilidades del sector público, se habló de la protección del medio ambiente, aunque no mucho, dado que este tema se tratará con más detalle en una reunión separada sobre el comercio internacional y el medio ambiente. Un problema importante es el de conseguir internalizar los gastos ambientales que el sector empresarial tiende a externalizar. Se reconoció que el principio de que "quien contamina paga" podía ser un buen método. Por otro lado, su aplicación universal podría tener consecuencias adversas para ciertos segmentos del sector productivo de los países en desarrollo.

26. A continuación se planteó otro aspecto de las responsabilidades del Estado. Se estimó que si se pretende que el sector privado se convierta en un medio eficaz de acumular capital y de conseguir que el Estado, gracias al sistema fiscal, satisfaga las necesidades sociales e infraestructurales básicas, es preciso que el Estado asuma otras funciones. Por ejemplo, el Estado tendría que desempeñar un importante papel en lo que se refiere a fijar normas y proporcionar un entorno económico y jurídico estable y previsible. A ese respecto, se insistió en la importancia de un proceso transparente en el que se establezcan y modifiquen las leyes, normas y reglamentos que rigen la actividad económica. En la práctica, esto significa que hay que sistematizar por completo esos instrumentos e impedir que intervengan en ellos esporádica o arbitrariamente quienes tienen el poder político.

27. Otra condición importante para la eficiente realización de la actividad económica es un proceso de adopción de decisiones descentralizado, de manera que quienes adopten las decisiones sean los actores económicos y sociales más directamente involucrados y afectados por sus resultados. Dado que la descentralización de la adopción de decisiones puede conducir a una proliferación de conflictos sociales y económicos, el Estado debe proporcionar un marco en el que los intereses divergentes se puedan canalizar hacia actividades constructivas. Para esto hacen falta mecanismos justos y transparentes que permitan llegar a un consenso, resolver los conflictos y garantizar la libertad de elección. Se señaló que no basta con que haya leyes: los derechos deben estar al alcance de todos.

Mecanismos institucionales para una reglamentación democrática

28. La descentralización de la adopción de las decisiones económicas también implica un grado apropiado de descentralización política, en vista de la relación entre la participación popular en la adopción de decisiones, la libertad de empresa y el desarrollo. Se observó que aunque no hay una correlación directa entre la democracia y un proceso dinámico de crecimiento, hay pruebas empíricas de que, pasado cierto nivel, el desarrollo deja de ser sostenible si no hay democracia. Varios participantes expresaron asimismo la opinión de que la democracia es un valor por derecho propio y de que se debería aspirar a ella como elemento vital del desarrollo centrado en el ser humano. Además, como que el concepto de desarrollo tiene una dimensión normativa, es preciso que las decisiones se adopten en un entorno que se caracterice por la transparencia y la responsabilidad. Así pues, evitar la ineficiencia administrativa y prácticas como los trámites burocráticos, la

excesiva reglamentación y un exceso de facultades discrecionales, que tienden a propiciar la arbitrariedad en la adopción de decisiones y la corrupción es una de las principales responsabilidades del Estado.

29. Una manera eficaz de reducir al mínimo esas prácticas nocivas consistiría, como sugirió la Comisión Sur en su informe titulado "The Challenge to the South", en reducir los trámites burocráticos y promover la desreglamentación. No obstante, se señaló que la disminución de la presencia del Estado en sí misma no es garantía de que esas prácticas dejen de ser un problema importante. Para ello habría que conseguir que en el sector privado prevalecieran criterios elevados de responsabilidad y transparencia. Además, es probable que los esfuerzos de los países en desarrollo tengan más éxito si el sector empresarial y las autoridades públicas de los países desarrollados aplican en todo momento sus propios criterios internos cuando traten con países en desarrollo y si esos criterios se armonizan en toda la zona de la OCDE.

30. La reunión concluyó que los objetivos para aumentar el papel del sector privado -que incluyen el proceso de privatización, la apertura de las economías, un mejor equilibrio entre las políticas económicas y sociales y una amplia participación de la población en el proceso de desarrollo- se podrían promover mejor con un mecanismo de planificación apropiado. Se sugirió que la planificación indicativa se utilizara principalmente para la adopción de decisiones estratégicas a fin de lograr un proceso programado de desarrollo. Muchos participantes opinaron que con este enfoque la formulación de políticas sería más eficaz, pues se podría integrar la dimensión social en las políticas económicas, se garantizaría una distribución más equitativa de los gastos y, gracias a la participación de una amplia gama de actores económicos y sociales, como las empresas, los sindicatos y los consumidores, se podría fijar un orden de prioridades que mereciese amplio apoyo.

Acción de la comunidad internacional

31. Aunque se reconoció que los temas debatidos eran complejos y que tendrían distintas repercusiones para diferentes países, se consideró que había suficientes temas comunes para que se justificara celebrar un debate en un foro universal con objeto de que los gobiernos comprendieran mejor la cuestión y de promover un intercambio de experiencias entre ellos.

32. Uno de esos temas es el de la interacción entre la gestión de los asuntos públicos a nivel nacional e internacional. Una importante cuestión conexa es la de determinar los instrumentos normativos y los mecanismos institucionales, a nivel interno -tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo- y a nivel mundial, que permitirían hacer de la buena gestión una realidad operacional para alcanzar en forma mutuamente complementaria la eficiencia económica, la justicia social y una gestión ecológica idónea. Esto supone la aplicación de políticas nacionales apropiadas en todos los países. Otros temas de examen podrían ser las cuestiones de política que plantea la transición a una economía de mercado; la privatización; la promoción de la participación de la población en el proceso de adopción de decisiones; y la relación entre este último y el proceso de desarrollo.

33. Otro tema que se podría examinar sería la posibilidad de fijar criterios, normas y directrices nacionales e internacionales en esferas como la de los regímenes de inversión, la competencia, el comportamiento de las empresas, la responsabilidad y las transacciones de tecnología. También sería conveniente procurar que las políticas nacionales de los países desarrollados y los países en desarrollo en esas esferas fueran compatibles y que, de ser necesario, se armonizaran. Ese debate podría conducir al establecimiento de mecanismos apropiados de supervisión y vigilancia.

LIST OF PARTICIPANTS

ABREU, ALEJANDRO, Jefe División Finanzas
Petróleo e Industrias
Ministerio de Relaciones Exteriores
Torre MRE, Piso 15
Caracas, Venezuela

ADAMOVIC, LJUBISA Chairman, Department of International Economics
Ekonomski Fakultet Univerziteta u Beogradu,
Kamenicka 6, 11000 Belgrade, Yugoslavia

AZIZUL, ISLAM United Nations Centre on Transnational Corporations
2 United Nations Plaza
New York, N.Y. 10017
United States of America

BRENT, KNEVETT Third Secretary
Embassy of Australia in Caracas
Av. Luis Roche, Altamira
Apto. 1-A-1, Edif. Avila Cristal
Los Palos Grandes
Caracas, Venezuela

DE SENARCLENS, PIERRE Professor, University of Lausanne
7, chemin des Toiselles,
1294 Genthod, Switzerland

EL SAYED, MUSTAPHA KAMEL Associate Professor of Political Science
22 Abbas El-Aquad St. Madinat Nasr,
Cairo, Egypt

GJOERV, ANNELEISE President of the Odelsting
Norway Parliament
Stortinget, Oslo 1, Norway

HERFKENS, EVELINE Executive Director, World Bank
Washington, D.C. 20433
United States of America

JASINE, EWEGHENY G. Head of Department of the State Commission for
Economic Reform, Moscow, Kremlin, USSR

JEFFERSON, ALFREDO Representante Residente Adjunto
Edif. Parque Cristal, Piso 5 TOP 15-10
Av. Francisco de Miranda, Los Palos Grandes
Caracas, Venezuela

MARTIN SKOL, MICHAEL Ambassador of the United States of America in
Caracas, Av. Principal La Floresta
Caracas, Venezuela

MEDINA, MISAEEL Consultor
UNESCO
Apartado Postal 68394, Caracas, Venezuela

PEREZ CASTILLO, JUAN PABLO Deputy Manager for Regional Co-operation
Inter-American Development Bank
1300 New York Av. N.W.
Washington, D.C. 20577
United States of America

REICHENBAUM, WERNER Ambassador, Ministry of Foreign Affairs
Adenaur Allee no. 99-103, 5300 Bonn 1, Germany

ROJAS, OSCAR R. DE Embajador, Director General Sectorial de Economía
y Cooperación Internacional
Apartado 4198, Caracas 1010-A, Venezuela

SABATO, JORGE CISEA, Goramento 3077, 2A
1428 Buenos Aires, Argentina

SACHS, IGNACY Professor,
Centre de Recherches sur le Brésil Contemporain
EHESS, 54 bd Raspail, 75270 Paris Cedex 06, France

SADOWSKI, ZDZISLAW L. Professor, Polish Economic Society
Nowy Swiat 4900330, Warsaw, Poland

SIGAREV, OLEG Second Secretary
Embassy of the USSR in Caracas
Calle Las Lomas, Las Mercedes, Caracas, Venezuela

SPECHT, STANLEY H. First Secretary, Financial Affairs
United States Embassy in Caracas
Quinta Torre Vieja, Calle Los Tachos,
Urb. Sorocaima, Caracas, Venezuela

TOYE, JOHN Director of the Institute for Development Studies
University of Sussex, Brighton, Sussex, BN1 9RE
United Kingdom

VALLENILLA, VICENTE Director Asuntos Económicos Internacionales
Ministerio de Relaciones Exteriores
Torre MRE, Piso 15, Caracas, Venezuela

ZHONG, SHUKONG Minister Counsellor
Ministry of Foreign Affairs
c/o International Department, Beijing, China

UNCTAD Secretariat

YVES BERTHELOT

Deputy Secretary-General of UNCTAD

HABID OUANE

Assistant to the Secretary-General of UNCTAD

MICHAEL C. BONELLO

Economic Affairs Officer

Secretaria Permanente del SELA

CARLOS PEREZ DEL CASTILLO

Secretario Permanente

NOEL SINCLAIR

Secretario Permanente Adjunto

CARLOS J. MONETA

Asesor Especial
