

M

UCHOS DE LOS países de OMNA tienen hoy que lidiar con la fallida herencia de la planificación central, que incluye empresas estatales inviables, una burocracia sobredimensionada, una base impositiva limitada y costosas subvenciones. La reforma del sector público es una de las claves para revitalizar estas economías estancadas, que no han podido aprovechar los beneficios de la globalización y la integración económica mundial.

Al igual que otros países del mundo, muchos de los países de la región experimentaron con la planificación central y las nacionalizaciones en los años sesenta y setenta, para intentar fomentar el crecimiento económico y el desarrollo. Pero por razones que ahora conocemos bien, el sueño no llegó a materializarse. Las empresas estatales tendían a ser menos eficientes que sus homólogas privadas. Al carecer de incentivos de mercado, eran menos productivas e innovadoras y, por consiguiente, obtenían pocos beneficios o incurrían en pérdidas. A menudo pertenecían a sectores en los que el país no disponía de ninguna ventaja comparativa y por lo tanto las empresas debían recibir subvenciones explícitas o implícitas. La presión sobre las arcas públicas, como consecuencia de las pérdidas o de las subvenciones, trajo consigo una desinversión; las inversiones que se llevaban a cabo estaban con frecuencia mal asignadas y motivadas fundamentalmente por criterios no económicos. Estos factores tendían a reducir, más que a aumentar, el potencial de crecimiento en los países con un sector público grande.

La mayoría de los países de OMNA reconoce en la actualidad que deben reformar sus sectores públicos; en los últimos 10 años, muchos de ellos han progresado notablemente en el control de este sector, mejorando la eficiencia y la calidad de los servicios públicos y modernizando las finanzas públicas. Pero en algunos países (sobre todo, en Libia y Siria) el sector estatal sigue siendo muy grande. La participación media del gobierno en las economías de la región es una de las más altas del mundo, y sobrepasa incluso a la de

la antigua Unión Soviética y los países de Europa oriental. Desde una perspectiva internacional, el tamaño del gobierno central es también grande. Utilizando como indicador la proporción del gasto (incluidos los préstamos netos) con respecto al PIB, la participación del gobierno central fue, en promedio, de alrededor del 30% en 2001, frente a un 27%, aproximadamente, en la mayoría de los países en desarrollo (gráfico 1).

### Reestructuración y privatización

Cuando se dieron cuenta de que la planificación central y la propiedad pública eran en muchos sentidos contraproducentes para el desarrollo económico, muchos países de la región de OMNA decidieron poner en marcha programas de privatización y desinversión que ya habían sido adoptados en otras partes del mundo en la década de los ochenta. El éxito de dichos programas, sin embargo, ha sido desigual. Aunque algunos países han realizado notables progresos (véanse ejemplos en el recuadro, pág. 24), en otros los avances han sido lentos y, en algunos casos, inexistentes. E incluso en los países que estaban progresando, el esfuerzo ha perdido impulso en los dos últimos años, en parte como consecuencia del aumento de las tensiones en la región y del deterioro generalizado de las condiciones en los mercados internacionales de capital, y en parte debido a que el número de empresas fáciles de vender (desde el punto de vista político o financiero) es menor.

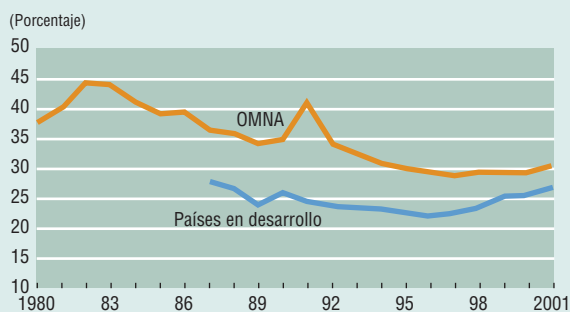
La tasa de crecimiento relativamente baja que registra la región, junto con la rápida expansión de su fuerza laboral, ha hecho que los niveles de desempleo sean persistentemente elevados. Las altas tasas de desempleo han limitado el respaldo público al proceso de privatizaciones, ya que existe la creencia común de que la privatización, al menos en sus etapas iniciales, suele provocar un incremento del desempleo, debido a que las empresas recién privatizadas comienzan a despedir trabajadores. El respaldo público al proceso de privatización ha sido especialmente difícil de movilizar en los países con un sector público de gran tamaño, incluso en los casos en que el gobierno tenía la voluntad política de emprender dicho proceso. Esto se explica por los intereses creados, tanto de los trabajadores como de la gerencia de las empresas, que desean mantener el statu quo y están mejor organizados y disponen de más poder que el conjunto, más heterogéneo, de posibles beneficiarios (consumidores y contribuyentes) de un sistema más eficiente. Algunos gobiernos han tenido la tentación de esquivar esta resistencia a las privatizaciones reestructurando las empresas estatales y poniéndolas en manos de nuevos gestores, en lugar de venderlas. Esta vía suele resultar costosa y rara vez ha tenido éxito. Pero muchos otros países, como Djibouti, Egipto, Jordania, Líbano, Marruecos,



Gráfico 1

### El sector público es grande

Aunque la diferencia se va acortando, el gasto y los préstamos netos del gobierno central, en porcentaje del PIB, en los países de OMNA sigue siendo mucho más alto que la media de los países en desarrollo.



Fuente: FMI, *Perspectivas de la economía mundial*, septiembre de 2002 (Washington).



# Una carga pesada

## Los fantasmas de la planificación central

*Adam Bennett*

Mauritania, Pakistán, Sudán y Túnez, han vencido esa resistencia y han avanzado en materia de privatización.

En general, los programas de privatizaciones han comenzado con la constitución como sociedades y la venta de las empresas estatales del sector industrial, a las que ha seguido un proceso más complejo de desinversión de los activos de las empresas de servicios públicos y de las instituciones financieras. Inevitablemente, son las empresas más rentables las que se venden en primer lugar, porque resultan más atractivas para los compradores y porque la probabilidad de que despidan personal a gran escala es menor. El ritmo de las privatizacio-

nes se torna más lento cuando pasan a ocupar los primeros puestos de la lista las empresas más problemáticas. Las empresas de servicios públicos suelen tardar más en venderse que las del sector industrial, porque los intereses en juego incluyen tanto a los productores (empleados) como a los consumidores (que normalmente son beneficiarios de una subvención), y porque las empresas privatizadas (a menudo un monopolio natural o de hecho) exigen que se fije previamente el marco regulatorio apropiado. Las instituciones financieras —solventes— más pequeñas suelen ser más fáciles de vender, pero las más grandes, como los grandes bancos comerciales, son más difíciles de llevar al mercado. Ello es consecuencia de su elevado perfil político, del apoyo que prestan al resto del sector público, de su numerosa fuerza de trabajo y del costo probable de su recapitalización. Esto explica que la mayoría de los sistemas financieros de los países de la región (incluidos algunos que, en general, han logrado notables progresos en el campo de la privatización) sigan estando dominados por la banca estatal (Argelia, Egipto, Irán, Libia, Marruecos, Pakistán, Siria, Sudán, Túnez y Yemen).

### Modificar el papel del Estado

Aunque no todos los países de OMNA han adoptado una economía de mercado, casi todos han procurado, en mayor o menor medida, reducir los costos fiscales y aumentar la eficiencia enfrentándose a toda una serie de cuestiones complejas y políticamente delicadas, incluida la necesidad de:

- Ampliar la base impositiva y re-

ducir los déficit presupuestarios.

- Hacer frente al problema del gasto en subvenciones, empleo público, pensiones y salud.
- Fomentar una mayor transparencia en el marco de la reforma de la gestión de gobierno.

Como consecuencia de la pesada carga que representaban el gasto del sector público y el gasto estatal, la limitación de la base impositiva y la lentitud del proceso de reforma, muchos gobiernos de la región fueron desahorradores durante toda la década de los ochenta y en los primeros años de los noventa. El déficit presupuestario del gobierno central se

## Avances en el proceso de privatización en Egipto y Jordania

Iniciado en 1994, el programa de privatizaciones de Egipto fue uno de los primeros de la región de OMNA. A partir de 1992/93, se excluyeron del presupuesto todas las empresas públicas, eliminándose así la posibilidad de transferencias o subvenciones. En el sector no financiero, 314 empresas que en un principio concentraban el 7% del empleo total se organizaron como *holdings* sectoriales a los que se facultó para privatizar las empresas componentes, bajo supervisión oficial. En junio de 2001, dichos *holdings* se redujeron a 179 empresas y el empleo se redujo también prácticamente a la mitad. Las privatizaciones se realizaron de diversas maneras: ventas a inversionistas estratégicos, emisiones en el mercado bursátil local, ventas a empleados y ventas de los activos individualmente. Los ingresos resultantes ascendieron a US\$4.900 millones, es decir, el 6% del PIB en 1994–2001.

En el caso de Jordania, al programa le benefició la existencia de un entorno institucional claro, respaldado por reformas legislativas y reglamentarias. En 1996 se crearon el Comité Ministerial Superior para las Privatizaciones, encargado de orientar el proceso, y la Unidad Ejecutiva de Privatización, como organismo responsable de la implementación. El programa se formalizó en el año 2000 con la aprobación de la Ley de Privatización, por la que se creó el Consejo de Privatización, presidido por el Primer Ministro, se transformó la Unidad Ejecutiva de Privatización en Comisión Ejecutiva de Privatización y se estableció el Fondo de Ingresos de Privatización. Entre la legislación complementaria cabe señalar la Ley de Sociedades (1997), la Ley de Bolsa (1997) y la Ley Temporal de Electricidad (2002), así como varias leyes sobre derechos de propiedad intelectual. Las ventas de activos se iniciaron en 1998; el producto de las privatizaciones asciende hasta la fecha a un total de US\$800 millones, equivalentes a un 8,5% del PIB, aproximadamente, de 2002.

situó, en promedio, en torno a un 7,6% del PIB, a diferencia del 4,4% registrado en el conjunto de los países en desarrollo. Durante la segunda mitad de la década de los noventa, cuando se reiniciaron las reformas y los gobiernos empezaron a mostrar una mayor responsabilidad fiscal, se produjeron importantes ajustes en los desequilibrios fiscales de la región. En 2001 los déficit presupuestarios habían disminuido hasta situarse, en promedio, en solo un 1,1% del PIB (gráfico 2), aunque algunos países, como Líbano y Marruecos, seguían registrando elevados déficit fiscales. En general, la mejora de la situación fiscal se ha visto acompañada por tasas de inflación más bajas, menores déficit de balanza de pagos, más recursos para la inversión privada y tasas de crecimiento económico más altas.

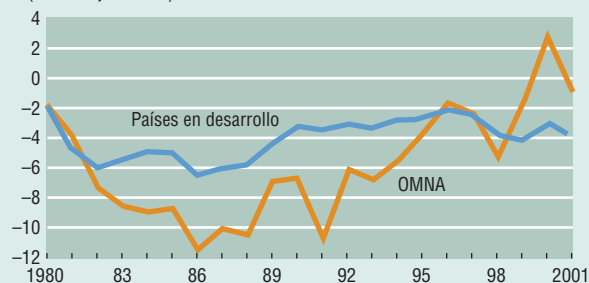
Para los países productores de petróleo, y especialmente para los de la zona del Golfo (incluida Arabia Saudita), el alza de los precios del petróleo en los últimos años ha contribuido sin duda a convertir los déficit fiscales en superávit. Dado que la dependencia de los precios del crudo para equilibrar la contabilidad constituye una estrategia arriesgada, muchos países productores de petróleo adoptan ahora una

Gráfico 2

### Más cerca del equilibrio

Los déficit presupuestarios en OMNA se han reducido.

(Porcentaje del PIB)



Fuente: FMI, *Perspectivas de la economía mundial*, abril de 2002 (Washington).

perspectiva de más largo plazo respecto al “ingreso permanente” del país y están utilizando los “fondos de estabilización del petróleo” (o sus equivalentes) para institucionalizar el ahorro procedente del superávit de los ingresos petroleros en los períodos de bonanza.

Al reducir el déficit, los países deben incrementar sus ingresos fiscales de modo de reducir al mínimo las distorsiones en la economía y en montos suficientes para limitar el endeudamiento. Para alcanzar estos objetivos, se han emprendido en la región iniciativas encaminadas a introducir impuestos sobre el valor agregado (IVA). Casi todos los nuevos planes de IVA se caracterizan por una estructura simple de tipos impositivos, pocas exenciones y una eficiente gestión. Sin embargo, en algunos países no se aplican ni el IVA ni impuestos similares. Es lo que ocurre en los países del Golfo (donde no existen impuestos), así como en Libia, Siria y Yemen. La historia de la reforma del impuesto sobre la renta ha sido bastante diferente. La mayoría de los países de la región cuentan todavía con sistemas de imposición sobre la renta complejos y opacos y con una administración de los mismos excesiva e ineficiente, lo que a menudo conlleva una recaudación tributaria escasa y costosa y la práctica de abusos. Los problemas son similares en lo que se refiere a la regulación aduanera, dado que, en la mayoría de los países, los aranceles son elevados y diversos y los procesos administrativos engorrosos y largos. Esto ha dado lugar a importantes problemas en el comercio exterior, que han deprimido la actividad empresarial y el crecimiento en general.

### Recortar las subvenciones

La era de la planificación central dejó tras de sí en muchos países una amplia variedad de subvenciones, algunas explícitas en los presupuestos y la mayoría de ellas implícitas, en forma de controles de precios en los servicios públicos (lo que suponía la remesa de menores beneficios al presupuesto) o de apoyo bancario a las entidades públicas (lo que requería que el gobierno realizase periódicamente operaciones de rescate de los bancos). Pocas de estas subvenciones se basaban en un argumento económico sólido o eran eficientes. En su mayoría eran costosas y producían distorsiones y,

cuando se otorgaban implícitamente a través de tasas de interés bajas o préstamos bancarios incobrables, corrían el riesgo de socavar el sistema financiero y destruir la confianza en el mismo. Muchos países han reconocido la importancia de estos problemas y se han esforzado por reducir las subvenciones y los controles de precios, haciéndolos explícitos o mejorando la asignación de las subvenciones existentes. No obstante, algunos países, como Irán, Libia o Siria, mantienen todavía fuertes subvenciones generalizadas en todos los sectores de la economía.

Otro problema es el tamaño de la burocracia. En muchos países de la región el número de empleados del sector público es muy elevado, lo que constituye, en parte, una característica heredada de la época de la planificación central. Ello supone un uso ineficiente del factor trabajo (a menudo muy calificado), que podría emplearse de manera más productiva en el sector privado (suponiendo que existieran condiciones favorables para su crecimiento), y representa también una sangría financiera para el presupuesto. El gasto medio en salarios del gobierno central en el conjunto de la región ascendió a cerca del 11% del PIB durante la segunda mitad de la década de los noventa, aproximadamente el doble del correspondiente a la mayoría de los países en desarrollo. A pesar de estos inconvenientes, se ha avanzado muy poco en la reforma de la función pública, en parte porque ésta se considera un mecanismo cómodo para absorber el creciente número de desempleados. Muchos países de la región registran también un elevado gasto militar, que representa en el presupuesto un porcentaje cercano al doble de la media de los países en desarrollo, aunque esta partida refleja, con frecuencia, la tensión existente en la zona. Cuando esta tensión disminuya (si lo hace), será importante que los países se esfuercen en reducir el gasto militar.

Los servicios públicos, incluidos los planes de pensiones, la atención de la salud y la educación, enfrentan también distintos problemas. Como consecuencia del rápido crecimiento demográfico que experimentaron la mayoría de los países durante la década de los sesenta, la edad media de las poblaciones de la región es baja. Esto explica que muchos de los planes de pensiones registren en la actualidad un superávit, ya que hay más individuos jóvenes contribuyendo al sistema que individuos mayores beneficiándose de él. Sin embargo, este hecho oculta la necesidad de primer orden que existe en muchos casos de revisar estos sistemas (en su mayoría "de reparto"), que por lo general no resultan viables desde el punto de vista actuarial (como se pondrá claramente de manifiesto cuando la generación actual de trabajadores envejezca y se jubile). Será necesario prestar una esmerada atención para lograr una mayor correspondencia entre las prestaciones y la cobertura, por un lado, y las aportaciones, por el otro, a la vez que se protege el presupuesto y a los futuros contribuyentes de asumir una proporción demasiado alta de la carga. Unos pocos países han logrado sortear este difícil equilibrio estableciendo sistemas de capitalización. Entre ellos están los países productores de petróleo de la zona del Golfo, que han invertido su excedente de ingresos petroleros para que las pensiones futuras puedan financiarse

a través del ahorro y no mediante las aportaciones de las generaciones futuras.

En la mayoría de los países de la región queda todavía mucho por hacer para mejorar la provisión y cobertura de los servicios de atención de la salud, aunque en varios de ellos la asistencia es buena y está bastante extendida, como en los países del Golfo, Jordania, Líbano, Libia, Siria, Sudán y Túnez. En algunos países los servicios han mejorado en las zonas urbanas, pero deben progresar aún para extender estas prestaciones al ámbito rural (Egipto y Yemen). Los resultados de la región son mejores en el campo de la educación: en la mayoría de los países la educación alcanza hasta la escuela secundaria, y muchos estudiantes realizan estudios universitarios. Al igual que ocurre en el terreno de la salud, en algunos países existe un desequilibrio en la prestación de servicios educativos entre las zonas urbanas y las rurales y, en ciertos países como Egipto e Irán, es posible que se preste una atención excesiva a la educación terciaria, lo que resulta en un exceso de oferta de graduados universitarios.

El concepto de transparencia se ha convertido en un mantra del pensamiento económico de nuestros días, especialmente tras la crisis de Asia de finales de los años noventa, y en la actualidad se considera un concepto esencial para la buena marcha de la economía mundial. La eficiencia y la equidad de las finanzas públicas de un país, así como otros elementos de su economía, dependen del grado de transparencia.

Tradicionalmente, OMNA ha sufrido un retraso con respecto a otros países en desarrollo en lo que se refiere al fomento de la transparencia, pero en los últimos años se ha avanzado considerablemente para reducir la opacidad de las finanzas públicas. Muchos países, como Djibouti, Egipto, Jordania, Líbano, Mauritania, Pakistán, Sudán y Túnez, han logrado mejorar considerablemente la divulgación de datos fiscales, y algunos de ellos han mejorado también la transparencia del proceso presupuestario. Recientemente, algunos países han presentado al FMI sus datos sobre finanzas públicas para que la institución revise sus normas y códigos. Hasta la fecha se han publicado los informes correspondientes a Mauritania, Pakistán y Túnez, y otros están en preparación.

## Conclusiones

En los 10 últimos años se ha logrado avanzar mucho en la reforma del sector público en la región de Oriente Medio y Norte de África, pero todavía falta mucho por hacer, tanto en este terreno como en otras áreas, para que la región pueda explotar todo su potencial de crecimiento e integrarse en los mercados internacionales de capital. Como lo demuestra la experiencia de otras regiones (y, en particular, la de la antigua Unión Soviética), es posible escapar de la herencia dejada por la planificación centralizada, siempre y cuando exista voluntad política para ello y sea posible transmitir con éxito a la ciudadanía una visión convincente de los frutos de la reforma (en términos de perspectivas de crecimiento económico y de empleo) para obtener su apoyo. ■

*Adam Bennett es Asesor en el Departamento del Oriente Medio del FMI.*