

IV. REORGANIZACION Y FOMENTO DE LA ADMINISTRACION DE LA HACIENDA PUBLICA	47
Elaboración del presupuesto gubernamental	47
Tributación	49
Instituciones financieras	52
Gestión financiera	56
Empresas públicas	61

IV. REORGANIZACION Y FOMENTO DE LA ADMINISTRACION DE LA HACIENDA PUBLICA

Elaboración del presupuesto gubernamental

La planificación implica la formulación de objetivos y prioridades nacionales y la existencia de una estrategia de desarrollo, y exige, entre otras cosas, la creación de nueva capacidad productiva y un mayor aprovechamiento de la capacidad existente. Para alcanzar esos objetivos, la elaboración del presupuesto del gobierno ha de ser un proceso paralelo a la planificación. El vínculo entre los procesos presupuestario y de planificación es, sin embargo, débil en muchos países en desarrollo y necesita fortalecerse.

Cuando la planificación y la elaboración del presupuesto se hallan a cargo de distintos órganos, debe procurarse la coordinación entre ellos mediante el establecimiento de mecanismos eficaces de organización y consulta. En el desarrollo planificado, el presupuesto gubernamental no debe limitarse a una declaración de los ingresos y gastos del gobierno, sino ampliarse hasta reflejar los intereses generales del desarrollo. Para dar una visión general de la estrategia gubernamental, el presupuesto central del gobierno debe incluir las transacciones consolidadas de los otros niveles administrativos y de las entidades independientes del sector público. Del mismo modo, para lograr la armonía y el equilibrio debidos en la movilización y utilización de los recursos reales, el presupuesto principal debe ir acompañado

de presupuestos de divisas, crédito, personal y otros recursos reales y materiales.

La planificación anual y la elaboración de presupuestos para varios años son instrumentos útiles para superar la disparidad existente entre los marcos temporales de la planificación y del proceso presupuestario. El presupuesto para varios años facilita una correspondencia más estrecha entre el plan y sus estrategias operacionales, estimula la formulación y aplicación de políticas armónicas a largo plazo de movilización de los recursos, aclara la visión de los problemas de la gestión de la demanda y del equilibrio de los recursos reales y hace posible la ejecución coordinada e ininterrumpida de los proyectos a largo plazo. Los planes anuales facilitan la reiteración progresiva de los planes de desarrollo a mediano plazo y suministran partes integrantes del presupuesto anual.

En el plano operacional, la elaboración del presupuesto por programas proporciona un medio eficaz de vincular los objetivos del plan con los presupuestos. Es asimismo un instrumento eficaz de gestión. En consecuencia, es urgente que los países en desarrollo estudien el uso del presupuesto por programas y de sus modalidades más apropiadas para perfeccionar los procesos presupuestarios para el desarrollo. La satisfactoria elaboración del presupuesto por programas requiere la realización de reformas considerables en los sistemas predominantes de contabilidad, la capacitación de los funcionarios en las nuevas técnicas y el apoyo decidido de la dirección política y administrativa. Los países en desarrollo deben conceder prioridad a estas medidas.

La planificación y la elaboración del presupuesto se enfrentan en los países en desarrollo con incertidumbres de origen externo e interno. Es probable que esas incertidumbres aumenten en el decenio de 1980. A fin de evitar grandes colapsos o reveses económicos, los países en desarrollo deben crear reservas no sólo de divisas, sino también de otros recursos materiales. La gestión de las reservas va a convertirse en una tarea importante. La financiación y administración de

reservas es un campo nuevo que requiere investigaciones sistemáticas encaminadas a orientar a los países en desarrollo.

Se prevé que las dificultades de financiación, y, en particular, de la financiación a largo plazo, aumentarán precisamente cuando su necesidad está creciendo en los países en desarrollo. Para elevar el nivel de inversión en sus programas de desarrollo, los países en desarrollo tendrán que aumentar el volumen y la importancia relativa del presupuesto gubernamental respecto del producto nacional bruto. Ello sólo será posible con un control mucho mayor de la distribución de los ingresos y de la corriente nacional de fondos.

La creciente vulnerabilidad externa tiene también una influencia considerable sobre la elaboración del presupuesto. Los acuerdos internacionales de créditos contingentes deben contar con el apoyo de fondos nacionales de estabilización relacionados con el presupuesto y arrastrados de un año a otro. Estos fondos pueden contribuir a evitar el impacto de las influencias externas desfavorables y superar la adaptación de la economía nacional a los cambios. Para hacer frente a las incertidumbres hará falta, en general, una capacidad considerable de innovación y flexibilidad en las políticas y técnicas presupuestarias.

La buena preparación de presupuestos generales, la formulación de políticas presupuestarias correctas y el control de la ejecución presupuestaria dependen de la información y los datos necesarios. La necesidad de tales materiales, de una vastedad considerable, no puede en la actualidad satisfacerse plenamente en los países en desarrollo. Deben, pues, adoptarse medidas para mejorar la recolección y la compilación de los datos necesarios.

Tributación

La tributación es un instrumento importante de la política del gobierno y debe funcionar dentro del marco general de las prioridades, objetivos y parámetros del plan. Aunque las

proporciones tributarias y los cambios en la estructura fiscal son, generalmente, reflejo del funcionamiento total del sistema, debe prestarse mayor atención a los efectos de los distintos impuestos y a su contribución a los objetivos nacionales y económicos. Una mayor observancia de las leyes tributarias y un mayor uso de la tributación dependen de la posición de la opinión pública respecto de la eficiencia del gobierno en la utilización de los recursos y de la fidelidad con que los programas gubernamentales reflejen las necesidades y aspiraciones de las masas.

La planificación fiscal relacionada con el desarrollo nacional es un campo que en general se ha abandonado en los países en desarrollo. Se asigna al sistema tributario un cierto número de objetivos de desarrollo, pero rara vez se adopta alguna medida para planificar estructuras fiscales apropiadas a mediano plazo. La planificación continua y a largo plazo requiere, para tener éxito, un marco, una metodología y arreglos institucionales. Los rasgos esenciales de un programa bien dirigido de planificación fiscal han de concebirse en términos de cuatro procesos amplios e interrelacionados: *a)* evaluación de lo logrado por las políticas y medidas fiscales anteriores; *b)* fijación de metas para la reforma fiscal; *c)* determinación de políticas y medidas fiscales concretas, y *d)* introducción de los cambios administrativos necesarios para lograr esas metas. Debe asignarse gran prioridad a la institucionalización de esa planificación fiscal y a la elaboración de metodologías de análisis y evaluación, ya que tales medidas realzarán la armonía y la cohesión de la política y administración fiscales y facilitarán, también, la tarea de racionalizar los sistemas fiscales.

Dado el desarrollo histórico de los distintos sistemas fiscales, su racionalización es un proceso que llevará tiempo y una tarea difícil pero no por ello menos urgente e importante. Se deben concentrar los esfuerzos internacionales en las situaciones concretas de cada país en desarrollo y se debe examinar la compatibilidad de los distintos sistemas fiscales

con las estructuras y organizaciones socioeconómicas dominantes, los objetivos nacionales de desarrollo y la capacidad administrativa disponible.

La racionalización implica, asimismo, la mejora de la administración fiscal, para la cual hay mucho lugar en los países en desarrollo. Las dificultades más frecuentes se refieren, en este campo, a la organización de la administración fiscal, la coordinación, codificación y clasificación de los impuestos, la existencia de personal capacitado, y el estatuto y las facultades de los funcionarios fiscales.

Las formas de organización no siempre han garantizado la necesaria coordinación entre la función y la administración de los distintos impuestos. Debe coordinarse la administración de los distintos impuestos, pues la información y la experiencia lograda en la administración de un impuesto es a menudo útil para la administración de otros. Las Naciones Unidas deben elaborar modelos viables de organización y sistemas de información sobre las bases de los contribuyentes y sobre los factores que afectan a esas bases. La información relativa a los efectos económicos y sociales de la tributación, su contribución a los objetivos nacionales de desarrollo y su interrelación con las políticas monetaria, de crédito y reguladora es muy escasa en la mayoría de los países en desarrollo. Los arreglos institucionales encaminados a facilitar la coordinación son en la actualidad insuficientes y deben orientarse al servicio de esos objetivos.

Dada la creciente complejidad de los sistemas fiscales de los países en desarrollo es a menudo difícil lograr una visión clara y completa de toda su extensión. La medida más importante que se requiere para rectificar esa situación es la codificación de la legislación fiscal. Las Naciones Unidas deben proporcionar orientación sobre la estructura y las técnicas de codificación.

El problema más grave de los países menos desarrollados es la gran escasez de personal capacitado, que reduce la eficiencia de la administración fiscal y genera una tendencia a

hacer evaluaciones sumarias, con lo cual aumenta el número de las apelaciones a instancias superiores. La primera y más importante necesidad de estos países es el aumento del personal capacitado en todos los planos y ello, a su vez, requiere la elaboración de estrategias, planes de estudios y programas de capacitación apropiados.

Instituciones financieras

Una estructura de instituciones financieras de base amplia es fundamental para la movilización y asignación de los recursos en el desarrollo planificado. Los bancos comerciales son la institución dominante de la estructura financiera de la mayoría de los países en desarrollo. Muchos países han establecido también instituciones financieras públicas a fin de prestar asistencia financiera para el desarrollo a sectores concretos. Sin embargo, a juzgar por las declaraciones de las instituciones financieras del sector privado y por su contribución relativa a la financiación del proceso de formación de capital, el nivel medio de la financiación llevada a cabo por instituciones intermedias en los países en desarrollo sigue siendo más bien bajo.

Una cuestión importante relacionada con las instituciones financieras privadas es lograr el debido ajuste de sus actividades con las prioridades y objetivos del plan nacional. Los gobiernos han adoptado distintas medidas para controlar y regular las actividades de los bancos comerciales y otras instituciones financieras privadas. Se cuentan entre ellas los instrumentos monetarios y fiscales, los controles selectivos del crédito, las medidas directas de reglamentación y, en algunos casos, la nacionalización de tales instituciones. Pero a pesar de tales instrumentos y modalidades de acción adoptadas para influir en la conducta de los bancos y en el otorgamiento de créditos, persiste aún una dicotomía entre las prioridades y exigencias del desarrollo nacional y la conducta de las instituciones financieras privadas. Una fuente de esa dificultad

es que los planes de desarrollo y las políticas anuales monetaria y de crédito no determinan de modo explícito ni el origen de los fondos, ni el carácter ni la amplitud de la mediación financiera, ni la función de las instituciones financieras. Es fundamental lograr mayor coordinación en el plano de la planificación a plazo medio. La creación de los mecanismos institucionales apropiados facilitará esa tarea y permitirá la formulación de un criterio general que tenga en cuenta las medidas regulatorias necesarias y las políticas e instrumentos financieros adecuados a los gustos y preferencias de los ahorrantes.

Las cuestiones planteadas en relación con los bancos de fomento se pueden dividir en dos categorías generales. La primera categoría se refiere al carácter y a la amplitud de sus operaciones. La segunda categoría plantea dudas acerca de si las instituciones públicas financieras de fomento, con su estructura actual, se hallan preparadas para funcionar eficazmente como instrumento de ejecución de todos los sectores del plan y para recibir y utilizar apropiadamente los recursos procedentes del extranjero.

En cuanto al primer conjunto de problemas, una laguna importante en la ejecución de los planes de desarrollo ha estado constituida por la falta de instrumentos adecuados para la asignación microeconómica de las inversiones, la formulación de proyectos concretos a nivel empresarial y la elección entre distintos proyectos dentro de un sector determinado con arreglo a algún criterio de aprovechamiento óptimo. Este defecto puede remediarse en parte si los bancos de fomento desempeñan esta función eficazmente elaborando criterios para la formulación, identificación y selección de los proyectos. Estos criterios tienen que corresponder a los parámetros básicos de la planificación general, y estos parámetros de planificación han de reflejarse también en el cálculo del coeficiente social de rendimiento o coeficiente costo-beneficio de los proyectos. Otra consideración importante es que las funciones empresarial y de gestión de los bancos de fomento tienden a ser limitadas y deben fortalecerse. En algunos casos

puede resultar necesario que los bancos administren algunos de los proyectos, al menos de modo parcial y durante algún tiempo, hasta que puedan transferirse a personas competentes de la industria correspondiente. Debe velarse por que tales proyectos tengan una base sólida y por que los bancos de fomento no se comprometan a gestionar los proyectos de modo permanente. En caso necesario, los bancos de fomento deberán prestar asistencia a sus clientes en la preparación de los estudios de viabilidad de los proyectos y en el control de su ejecución.

Las operaciones de las fuentes de financiación tienen que integrarse estrechamente con las políticas monetaria y fiscal de la autoridad planificadora. Debe pues analizarse la política relativa a los tipos de interés de los bancos de desarrollo no sólo en cuanto a su eficacia para mantener la viabilidad comercial de un banco de fomento determinado o de un proyecto concreto de desarrollo, sino también en cuanto a la ejecución de las asignaciones planificadas de inversión y al control de las corrientes de fondos existentes en la economía mediante el uso de diversos instrumentos monetarios.

En cuanto al segundo conjunto de problemas, muchos países en desarrollo carecen de los mecanismos institucionales adecuados para financiar los proyectos de los distintos sectores y niveles de la actividad económica. El aumento de los recursos y de la amplitud de las operaciones de los bancos de fomento existentes puede no constituir una solución apropiada para superar esa deficiencia. Determinados proyectos y grupos presentan exigencias típicas de crédito que pueden justificar el establecimiento de instituciones especializadas, si bien con cautela para evitar su proliferación, no deseada. Al establecer nuevas instituciones deben tenerse en cuenta factores como los objetivos y prioridades nacionales de desarrollo, la dimensión del país, su etapa de desarrollo y las estructuras e instrumentos financieros existentes. Las responsabilidades operacionales de las nuevas instituciones financie-

ras deben también definirse claramente. Sobre la base de una evaluación crítica de las prácticas y experiencias existentes hay que elaborar modelos institucionales adecuados a grupos de países de características semejantes

En muchos casos se espera también de los bancos de fomento que desempeñen una función fundamental en la recepción y en el uso eficaz de los recursos financieros provenientes del extranjero. En la práctica, sin embargo, aparte de recibir ayuda para proyectos o programas de las instituciones financieras regionales e internacionales, los bancos de fomento no han desempeñado una función importante en atraer recursos financieros.

En este sentido, debe prestarse también atención a la necesidad que tienen los países en desarrollo de financiación internacional a largo plazo. Aunque se conoce bien y se reconoce la necesidad que tienen los países en desarrollo de financiación internacional a largo plazo, el acceso de esos países a los mercados externos de capital sigue siendo limitado.

Por otra parte, no hay duda de que el potencial del mercado internacional de capital es muy considerable como fuente de financiación a largo plazo para las zonas en desarrollo si se adoptan las medidas apropiadas a los planos nacional e internacional para superar las actitudes conservadoras y cautelosas de los prestamistas internacionales. En años recientes, la cuestión de facilitar el acceso de los países en desarrollo a los mercados internacionales de capital ha despertado mucho interés en el plano internacional. Se han presentado varias propuestas tendientes a mejorar la situación, en particular propuestas para liberalizar la estructura de la organización y las operaciones del mercado internacional de obligaciones, y propuestas encaminadas a fortalecer los procedimientos existentes de garantía y de inversión. Las Naciones Unidas deben examinar la viabilidad de esas propuestas y definir el carácter y la amplitud del apoyo general que las instituciones financieras nacionales pueden prestar a tales mecanismos institucionales internacionales.

A fin de garantizar el debido funcionamiento de los bancos de fomento dentro de los parámetros de los planes y programas de desarrollo, hacen falta medidas para coordinar sus políticas con las de los órganos nacionales de planificación, los bancos centrales, las autoridades fiscales y otros órganos públicos competentes en los planos de las finanzas y la planificación. La acción internacional puede fomentar con provecho el intercambio de experiencia en esta esfera entre los países en desarrollo y ayudarlos a elaborar y establecer mecanismos apropiados de coordinación.

Gestión financiera

En general, la contabilidad y comprobación de cuentas de las empresas gubernamentales públicas son importantes instrumentos de gestión financiera que deben ser orientados y fortalecidos para hacer frente a las cambiantes necesidades del desarrollo.

Contabilidad Gubernamental

En la gestión del proceso del desarrollo, los organismos y funcionarios responsables de planes, presupuestos y programas necesitan recibir información continua sobre la estructura de la economía, la movilización y empleo de los recursos y sus costos, el producto generado y la contribución de éste a la consecución de los objetivos y metas nacionales. Además, se requieren datos no sólo sobre los aspectos financieros de las transacciones, sino también sobre sus aspectos físicos y económicos y su rendimiento. Con el fin de que la gestión y ejecución de los programas de desarrollo sean coherentes y para distribuir los recursos con eficiencia, es necesario tener esos datos en los niveles nacional, sectorial, de programa y de proyecto.

En la actualidad esta información no puede obtenerse en muchos países en desarrollo debido a la deficiencia de los

sistemas de contabilidad que utilizan. Entre las reformas que es necesario introducir en esos sistemas de contabilidad pueden mencionarse la conciliación entre presupuestos y estructuras contables, la capacitación de contadores, la descentralización de las responsabilidades contables, el mantenimiento adecuado de registros y la producción oportuna de datos exactos.

Durante el decenio de 1980 será necesario ampliar el alcance de los sistemas de contabilidad pública para definir e introducir nuevos conceptos contables y establecer múltiples estructuras contables que generen los distintos tipos de datos requeridos para la planificación y gestión de las actividades públicas.

También hay creciente interés en la medición del costo, los resultados y la productividad de los programas gubernamentales. La contabilidad de costos, particularmente relacionada con esos conceptos, produce sus máximos beneficios en el caso de proyectos concretos de desarrollo, y es necesario fomentarla.

Los costos y los beneficios de proyectos determinados tienen importancia crítica, pues es en este nivel donde las estrategias para el desarrollo encuentran expresión concreta. En consecuencia, el fortalecimiento de la contabilidad a nivel de proyectos puede hacer que mejore su gestión y, además, proporcionar considerable información sobre el aprovechamiento eficiente de los recursos y sobre cuál es la mezcla óptima de éstos. Esta información y esta experiencia pueden también facilitar la preparación de estudios de viabilidad de proyectos e indicar políticas para hacer frente tanto a los problemas como a las variaciones que presenten.

La práctica usual en muchos países en desarrollo es tener una oficina central de contabilidad encargada de todas las funciones contables. En algunos países las funciones de contabilidad y de gestión de proyectos están separadas. También es débil el enlace entre los organismos de planificación, presupuestación, contabilidad y comprobación de cuentas con respecto a las funciones contables y la preparación de

indicadores. Para que la contabilidad pueda satisfacer las necesidades globales de la gestión del desarrollo es indispensable asegurar la coordinación entre todos esos organismos, incluso entre los encargados de la ejecución de los proyectos y las empresas públicas. Para lograr esta coordinación deben idearse y ponerse en práctica arreglos institucionales. Entre las tareas urgentes en esta esfera figura la de desarrollar diversos modelos institucionales de coordinación y la de definir el alcance y la esencia de la coordinación.

Contabilidad en las empresas públicas

Otro importante sector de interés es el de la contabilidad de las empresas públicas. Las necesidades en materia de contabilidad administrativa de las empresas públicas deben formularse en función del origen de los fondos y de su utilización, del uso de recursos reales, del valor agregado en la producción, del producto generado, de la tasa de consumo de capital, de la consecución de los objetivos, etc.

No existe un sistema único de contabilidad que pueda utilizarse para producir toda la información que se necesita para la gestión. Hay que emplear una combinación uniforme de varios enfoques. Como primera medida es indispensable establecer definiciones uniformes y practicables de los conceptos. La claridad de los conceptos es un requisito previo para el desarrollo de una metodología y de un marco coherente de evaluación.

Enfoques prácticos en cuestiones de contabilidad son la contabilidad del flujo de fondos, la contabilidad de los costos, la contabilidad de la administración del dinero en efectivo y la contabilidad de la depreciación. Para la contabilidad de flujo de fondos debe desarrollarse un marco sencillo. El problema principal de la contabilidad de costos radica en el modo de fomentar su empleo y extender su aplicación a diversas facetas de las operaciones de las empresas públicas. En el caso de la contabilidad de depreciación, el problema importante es

determinar las tasas de depreciación de los diversos tipos de activo. Sería provechoso formular algunas directrices viables a este respecto. Otra cuestión que debe tenerse en cuenta es la de la determinación del costo del activo a los efectos de la depreciación. Por lo general se consideran tanto el valor histórico como el valor actual, pero no se han estudiado las consecuencias de estos enfoques según el tipo de industria y de activo y sus repercusiones sobre las finanzas de las empresas. La realización de un estudio amplio de estos aspectos facilitará la formulación de las estructuras apropiadas y las políticas de precios.

Comprobación de las cuentas gubernamentales

La función de una auditoría tradicional es verificar la legalidad y la exactitud financiera de las transacciones. Pero incluso esta función no se cumple eficazmente en muchos países en desarrollo debido a la deficiencia de los sistemas de contabilidad que proporcionan la base para la verificación, a la falta de auditores capacitados, a la insuficiencia de los recursos asignados a la función de comprobación de cuentas y, en algunos casos, al hecho de que las autoridades de auditoría no gozan de una independencia total. Como primera medida, hay que fortalecer las funciones tradicionales y la capacidad de las instituciones de auditoría.

También es necesario añadir una nueva dimensión a las funciones de auditoría. Las instituciones de auditoría deben participar gradualmente, en colaboración con los organismos de planificación y programación, en la tarea de evaluar la eficiencia y la eficacia de los programas y proyectos gubernamentales.

Es imprescindible tomar varias medidas para que los sistemas de auditoría puedan avanzar en ese sentido. En primer lugar, la presupuestación debe proporcionar una base para poder hacer la verificación del cumplimiento. La planificación y la presupuestación han de formular claros

objetivos y metas concretas de eficiencia en relación con los cuales puedan medirse los resultados. Es necesario desarrollar una metodología completa de evaluación que incluya los objetivos generales, las metas en materia de eficiencia, y métodos de información y de análisis proyectados en función de la eficiencia para facilitar la verificación del cumplimiento y para aplicarla más a la planificación y la ejecución de los planes. Los organismos que participan en la planificación, la presupuestación, la contabilidad y la comprobación de cuentas deben colaborar para definir conjuntamente los conceptos fundamentales y las unidades de medición. Deben ponerse de acuerdo sobre sus papeles respectivos en la verificación del cumplimiento y sobre los vínculos entre la comprobación interna y externa de las cuentas.

Dentro de este marco más amplio es sumamente necesario desarrollar arreglos institucionales para hacer las comprobaciones internas o administrativas de cuentas que sea preciso establecer y fortalecer en los diversos niveles del gobierno y a los niveles de programa y de proyecto. Un requisito previo importante para la eficacia de la verificación de cuentas es la armonía entre las verificaciones por auditores internos y externos, tanto en el plano conceptual como el funcional.

Una cuestión importante en los países en desarrollo es la comprobación de las cuentas de las empresas públicas. El papel de las autoridades supremas de auditoría varía de país en país según las disposiciones constitucionales y tradicionales. Pero en los países en desarrollo existe una creciente tendencia a confiar el trabajo de verificar las cuentas de las empresas públicas a las autoridades nacionales de auditoría. La falta de experiencia de las instituciones nacionales de auditoría hace difícil la realización de ese trabajo. La tarea más importante que pueden hacer las Naciones Unidas es desarrollar tanto normas y técnicas adecuadas de comprobación de cuentas como criterios de evaluación para los diversos tipos de empresas públicas que puedan usur las autoridades nacionales de auditoría.

Empresas públicas

En lo que atañe a las empresas comerciales e industriales públicas, la tarea prioritaria es aumentar su eficiencia productiva y su rentabilidad. Para mejorar su contribución a un proceso acelerado de capitalización. Estas empresas deberán también utilizarse como instrumentos de una estrategia destinada a lograr la justa distribución de los ingresos y las riquezas y fomentar el desarrollo regional.

A fin de facilitar la medición de la eficiencia de las empresas públicas, los planes nacionales de desarrollo deben proporcionar claras directrices sobre los objetivos que deben lograrse a nivel tanto sectorial como de fábrica. Cuando los objetivos a lograr sean múltiples, los planes deberán especificar su importancia relativa.

La eficiencia productiva depende de diversos factores endógenos y exógenos. El estado de la administración del personal y de las finanzas, la disponibilidad de personal capacitado, la organización del trabajo y el grado de dedicación son algunos de los factores endógenos. Ajenos a las empresas son factores tales como las políticas en materia fiscal, monetaria y crediticia de los gobiernos, las necesidades de divisas y la disponibilidad de tecnología y el acceso a la misma.

El mejoramiento de la eficiencia productiva requerirá mayores innovaciones. Al respecto podrían considerarse la posibilidad de introducir la participación de los trabajadores y la "autogestión". La participación efectiva de los trabajadores en la gestión y la descentralización de las responsabilidades para transferirlas a los trabajadores asegurará su cooperación y creará en ellos una saludable conciencia de las consecuencias económicas y sociales de sus acciones sobre la empresa de que son parte, en particular, y sobre la economía nacional, en general.

La eficiencia de la producción es un requisito previo de la

rentabilidad, aunque la rentabilidad de las empresas públicas dependerá también de las políticas de precios que se establezcan. También en este caso los gobiernos deben dar directrices concretas a nivel de fábrica e indicar claramente los bienes y servicios respecto de los cuales se justifica el otorgamiento de subsidios por consideraciones de bienestar social. Tales directrices deben ser congruentes y aplicarse por igual a las empresas públicas y privadas que produzcan iguales bienes y servicios. En las políticas de precios se debe tener en cuenta la necesidad de cubrir el costo (gastos de funcionamiento, depreciación, intereses, etc.) y, cuando sea posible, se debe tratar de maximizar las utilidades. Cuando, por motivos de bienestar social, se justifique la concesión de subsidios, éstos deberán cargarse explícitamente al presupuesto gubernamental y no ser sufragados por la empresa pública involucrada. Es preferible que esos costos sean compartidos por los contribuyentes en general a que los pague la empresa o el sector de que se trate.

Las empresas públicas también ofrecen los medios para hacer una significativa aportación a la distribución de los ingresos y la riqueza. En lugar de concentrar totalmente la propiedad del activo en manos del gobierno, a veces puede inducirse a trabajadores, agricultores, artesanos, cooperativas, etc., a que adquieran acciones y bonos de las empresas. La diversificación de la propiedad del activo público permitirá a esos adquirentes participar en los aumentos de los ingresos.

Las empresas públicas pueden desempeñar un papel similar en el desarrollo regional. Las regiones atrasadas o empobrecidas no suelen atraer las inversiones del sector privado. Las empresas públicas son un instrumento ideal para el desarrollo de esas regiones. En efecto, la participación de las empresas públicas puede estimular, a través de sus vínculos, la iniciativa y las inversiones del sector privado y acelerar el crecimiento de las regiones atrasadas.