



## Consejo Económico y Social

Distr. general  
26 de abril de 2017  
Español  
Original: inglés

---

### Período de sesiones de 2017

28 de julio de 2016 a 27 de julio de 2017

Tema 15 del programa

**Cooperación regional**

### **Resumen del *Estudio económico y social de Asia y el Pacífico 2017***

#### **Nota del Secretario General**

El Secretario General tiene el honor de transmitir adjunto un resumen del *Estudio económico y social de Asia y el Pacífico 2017*.



## Resumen del *Estudio económico y social de Asia y el Pacífico 2017*

[Original: chino, francés, inglés y ruso]

### Resumen

Aunque la reciente expansión económica de los países de Asia y el Pacífico ha sido constante, es modesta vista su tendencia histórica reciente en medio de la debilidad prolongada de la demanda externa, el creciente proteccionismo comercial y el aumento de la incertidumbre mundial. Al mismo tiempo, los decenios de rápido crecimiento económico, facilitado por la globalización y la tecnología, fueron posibles a costa de las desigualdades crecientes y la degradación ambiental. Abordar estos retos económicos, sociales y ambientales de una manera coherente y decisiva será fundamental para el futuro de la región.

En vista de esos desafíos y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, el *Estudio económico y social de Asia y el Pacífico 2017* se redactó haciendo hincapié en la importancia de lograr una mejor gobernanza y una gestión fiscal eficaz. En particular, la calidad de la gobernanza afecta a los resultados en materia de desarrollo al repercutir en la composición y la eficiencia del gasto público. Al mismo tiempo, la debilidad de la gobernanza explica en parte los bajos niveles de ingresos tributarios en varios países de la región. La gobernanza influye en el aumento de la renta pública al incidir en la moral tributaria, ya que la voluntad de pagar impuestos se ve afectada por las percepciones sobre la idoneidad del uso de los ingresos tributarios.

En el *Estudio 2017* se sostiene que la transparencia y la rendición de cuentas en la administración pública pueden mejorarse y fortalecerse asegurando la producción de datos e información clave y el acceso a estos, y desarrollando las capacidades de la administración pública para supervisar, evaluar y auditar las políticas y acciones. Las instituciones inclusivas, en las que los beneficiarios de los servicios públicos pueden intercambiar opiniones con el Gobierno, también podrían ser importantes para aumentar los ingresos tributarios y hacer más eficientes los gastos. También se destacan las funciones que el gobierno electrónico, la tecnología de la información y las comunicaciones y la descentralización desempeñan a la hora de mejorar la gobernanza en el contexto de la gestión fiscal.

Los posibles beneficios de una mejor gobernanza, como se destaca en el *Estudio 2017*, son amplios y variados, e incluyen mejores resultados en materia de salud en el Pacífico, la diversificación económica en Asia Septentrional y Central, empleos decentes en Asia Meridional y Sudoccidental, las innovaciones ecológicas en Asia Oriental y Nororiental, y la reducción de las brechas de desarrollo en Asia Sudoriental.

Se invita a la Comisión a examinar las cuestiones analizadas en el presente documento y proporcionar orientación normativa y recomendaciones para fortalecer la gobernanza y la gestión fiscal con el fin de mejorar las perspectivas económicas a largo plazo y abordar las preocupaciones sociales y ambientales.

## I. Introducción

1. El crecimiento económico en los países de Asia y el Pacífico, aunque constante, es modesto en comparación con su reciente tendencia histórica en medio de la prolongada debilidad de la demanda externa y el aumento del proteccionismo comercial. Si bien el crecimiento económico sólido no es una condición suficiente para lograr los objetivos de desarrollo más amplios, su ausencia podría socavar la reducción de la pobreza y la expansión de los empleos decentes. Al mismo tiempo, los decenios de rápido crecimiento económico, facilitado por la globalización y la tecnología, fueron posibles a costa de las desigualdades crecientes y la degradación ambiental. Abordar estos retos económicos, sociales y ambientales de una manera coherente y decisiva será fundamental para el futuro de la región.

2. En un contexto en el que aumenta la incertidumbre mundial y se estrecha el margen de maniobra de la política monetaria, en el *Estudio económico y social de Asia y el Pacífico 2017* se aboga por el papel dinámico de la política fiscal para hacer frente a esos desafíos mediante inversiones productivas en esferas como la infraestructura, la protección social y la eficiencia en el uso de los recursos. Por otra parte, se argumenta que para ello hace falta una gobernanza eficaz y mejor, que afecta a la eficiencia del gasto público y de la moral tributaria.

3. La mejora de la gobernanza y la gestión fiscal eficaz en la región de Asia y el Pacífico no solo pueden mejorar las perspectivas económicas a largo plazo, sino también facilitar la lucha contra los problemas sociales y ambientales. De hecho, el progreso equilibrado en los tres frentes es la esencia de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Diferentes organizaciones e instituciones han definido en diversos grados el abstracto concepto de calidad de la gobernanza. En el *Estudio 2017* no se tratan las dimensiones políticas, como por ejemplo la rendición de cuentas democrática, sino que la gobernanza se contextualiza atendiendo a la manera en que se ejerce el poder, en vez del modo en que se adquiere. Este enfoque respeta la diversidad de culturas, experiencias históricas y niveles de desarrollo que comparten los países de la región de Asia y el Pacífico.

4. Gracias a una definición más funcional de gobernanza, el *Estudio 2017* puede centrarse en el mecanismo de transmisión a través del cual la gobernanza afecta a diversos aspectos del desarrollo sostenible. Concretamente, el *Estudio 2017* contiene un análisis del papel que la gobernanza desempeña en la movilización y asignación de recursos fiscales para fomentar el desarrollo. Con este fin, la gobernanza se mide analizando los datos sobre la eficacia del gobierno, la calidad del marco regulatorio, el estado de derecho y el control de la corrupción, 4 de los 6 Indicadores mundiales de gobernabilidad. Si bien la gobernanza se incluye en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (concretamente en el Objetivo 16) al exhortar a los países a construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas, en el *Estudio 2017* se argumenta que el logro de este objetivo también puede contribuir a la realización de otros objetivos de desarrollo mediante una mejor gestión fiscal.

5. Los retos relacionados con el desarrollo y la estructura económica que afrontan varias economías y subregiones de Asia y el Pacífico difieren notablemente. A fin de reflejar esa diversidad, en el *Estudio 2017* se ofrece un análisis macroeconómico desglosado para cada una de las cinco subregiones. También se seleccionan y presentan cinco cuestiones de desarrollo subregional que podrían considerarse como estudios monográficos sobre la forma en que la gestión eficaz de la política fiscal y la buena gobernanza económica pueden propiciar mejores resultados en materia de desarrollo. Estos temas se basan en el argumento presentado en el *Estudio 2017* de que la política fiscal debería desempeñar un papel más activo a la hora de abordar los problemas sociales y ambientales, y de que se

necesita una gobernanza eficaz para fortalecer la calidad de la gestión de la política fiscal y acometer reformas estructurales nacionales de gran calado.

6. Estas son las cinco cuestiones seleccionadas: aprendizaje a partir de las experiencias en materia de políticas para promover la energía limpia en Asia Oriental y Nororiental; diversificación de las fuentes de crecimiento económico en Asia Septentrional y Central; utilización de la política fiscal para mejorar los resultados en materia de salud en el Pacífico; reducción de la informalidad económica y creación de empleos productivos en Asia Meridional y Sudoccidental; y tratamiento de las cuestiones de gobernanza de carácter vinculante para reducir las brechas de desarrollo en Asia Sudoriental.

## **II. Desempeño económico reciente y perspectivas**

### **A. Dinámica del crecimiento económico**

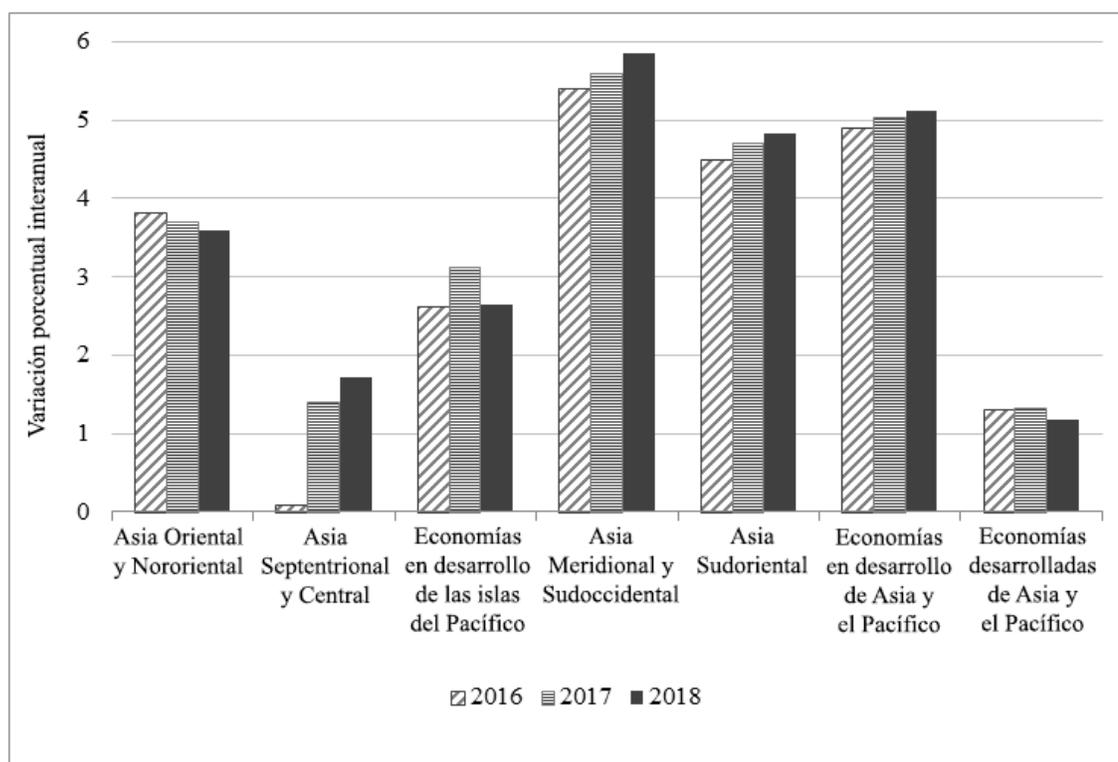
7. El crecimiento económico en la región de Asia y el Pacífico se ha basado más en la demanda interna en los últimos años, pero el impulso de la baja inflación y las posiciones políticas acomodaticias ha sido menor de lo previsto. Entre las posibles razones se incluyen el crecimiento relativamente débil de los salarios reales y los ingresos agrícolas por la parte del consumo, y la incertidumbre y el exceso de capacidad por la parte de la inversión. En algunos países, el sobreendeudamiento del sector privado también ha sido un factor importante. En particular, la inversión privada ha escaseado en muchos países, lo que ha socavado el aumento de los empleos decentes. Es verdad que indicadores principales como el Índice de Gestor de Compras en el ámbito de la fabricación y los últimos datos sobre exportaciones e importaciones apuntan a una leve recuperación económica en 2017 y 2018. Sin embargo, es poco probable que se trate de una recuperación firme, dado que los factores que han retenido la demanda interna siguen en gran medida sin resolverse aun cuando el aumento del proteccionismo comercial contrarresta en la práctica las posibilidades de recuperación de la demanda externa.

8. El crecimiento económico medio en las economías en desarrollo de Asia y el Pacífico se prevé que aumentará al 5% en 2017 y al 5,1% en 2018, frente a la cifra estimada del 4,9% en 2016 (véase la figura I). En 2016 el desempeño económico más sólido de lo previsto en China y la Federación de Rusia se vio compensado por una considerable ralentización de la India y Turquía. Las perspectivas económicas para 2017 y 2018, modestas pero constantes, se sustentan en la mayor economía de la región, China, donde los sectores de mayor valor añadido van sustituyendo gradualmente a los sectores con exceso de capacidad como impulsores de la producción, el empleo y el crecimiento de las exportaciones. Las perspectivas de crecimiento económico ligeramente mejores para el resto de la región vienen propiciadas por una recuperación de los exportadores netos de productos básicos y la inversión pública en algunos de los importadores netos de productos básicos.

9. En Asia Oriental y Nororiental, el crecimiento económico se mantuvo estable en el 3,8% en 2016, aunque fue inferior al crecimiento medio del 4,6% registrado durante el período 2011-2013. La razón principal de esta desaceleración es la moderación del crecimiento económico de China en los últimos años en medio de las reformas estructurales orientadas al consumo de los hogares y los servicios. No obstante, las condiciones económicas en China son estables en general. El crecimiento subregional constante en 2016 se sustenta en una ligera recuperación económica en el Japón y la República de Corea, donde la demanda interna (en particular en proyectos de infraestructura y construcción de viviendas) ha sido el principal impulsor del crecimiento económico.

10. Las perspectivas económicas a corto plazo son estables, con una previsión de crecimiento de la producción de entre el 3,6% y el 3,7% en 2017 y 2018. Es probable que se mantenga una tendencia descendente gradual del crecimiento en China, la cual principalmente refleja los esfuerzos en curso para frenar el rápido crecimiento del crédito. Un repunte económico de otras grandes economías subregionales debería sostener la expansión económica general. En la medida en que se trata de una subregión impulsada por las exportaciones, un importante riesgo de regresión es la incertidumbre sobre la solidez del comercio mundial. Un reto inmediato en materia de políticas es abordar el aumento de la carga de la deuda al tiempo que se mantiene un impulso constante del crecimiento económico.

Figura I

**Crecimiento económico en la región de Asia y el Pacífico**

*Fuente:* Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico (CESPAP), datos basados en fuentes nacionales; *World Economic Situation and Prospects 2017* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: E.17.II.C.2); Fondo Monetario Internacional, bases de datos de las Estadísticas Financieras Internacionales, disponibles en <http://elibrary-data.imf.org> (consultadas el 1 de febrero de 2017); Banco Asiático de Desarrollo, *Asian Development Outlook 2016: Asia's Potential Growth* y actualizaciones (Manila, 2016); y [www.ceicdata.com](http://www.ceicdata.com).

**Nota:** Los datos de 2016 son estimaciones y los de 2017 y 2018 son previsiones. Las economías desarrolladas de Asia y el Pacífico están integradas por Australia, el Japón y Nueva Zelandia.

11. En Asia Septentrional y Central, la producción en 2016 aumentó en solo el 0,1%, aunque esta cifra fue mucho más positiva que la contracción del 2,7% en 2015. A pesar de la recuperación, la disminución de los precios de la energía a escala mundial seguirá ejerciendo presión sobre esta subregión dependiente de los productos básicos. En la Federación de Rusia, que representa alrededor del 80% de la producción de la subregión, la recesión también se vio impulsada por las sanciones internacionales y los impedimentos estructurales internos. Del mismo

modo, Azerbaiyán y Kazajstán registraron unas condiciones económicas mucho más débiles, en la medida en que las agudas depreciaciones monetarias a finales de 2015 elevaron la inflación, incrementaron la carga de la deuda de las empresas y desencadenaron la consolidación fiscal. Se prevé que la subregión experimente una moderada expansión económica de entre el 1,4% y el 1,7% aproximadamente en 2017 y 2018. El panorama es muy incierto y depende de que se produzcan un repunte adicional de los precios de la energía a escala mundial, una demanda constante de importaciones de productos básicos en China y unas condiciones geopolíticas estables en la subregión.

12. Las economías en desarrollo de las islas del Pacífico experimentaron una fuerte desaceleración económica en 2016, con un crecimiento económico que descendió al 2,6% en 2016, frente a la cifra de entre el 6,2% y el 7,1% de los dos años anteriores. La economía de Papua Nueva Guinea, que representa el 60% de la producción del grupo, se desaceleró notablemente en un contexto de disminución de los precios de los minerales. A pesar del sombrío panorama general, el crecimiento de la producción aumentó en aproximadamente la mitad de las economías subregionales. Se espera que las perspectivas económicas mejoren ligeramente, con una previsión de crecimiento económico del 2,6% al 3,1% en 2017 y 2018, facilitada por un repunte de los precios de los productos básicos a escala mundial, el crecimiento económico sostenido en asociados comerciales clave como Australia y Nueva Zelanda, y la continuación de las mejoras de la infraestructura. Un factor clave de regresión es la persistencia del riesgo de desastres naturales. El margen para dar respuestas normativas a posibles perturbaciones a menudo es limitado, ya que los niveles de deuda pública ya están próximos a los umbrales establecidos para la estabilidad fiscal en varias economías.

13. Asia Meridional y Sudoccidental, a pesar de registrar una ligera reducción del crecimiento económico al 5,4% en 2016, fue la subregión que creció más rápido en Asia y el Pacífico. En la India, que representa al menos la mitad de la producción de la subregión, el crecimiento económico se ralentizó en un contexto de debilidad de la actividad manufacturera y la inversión en capital fijo. El desempeño económico de la India también se vio afectado negativamente por una desmonetización inesperada de la divisa. El crecimiento económico también se redujo en Turquía como resultado del aumento de la incertidumbre política. En cambio, Bangladesh, Maldivas y la República Islámica del Irán registraron un crecimiento más fuerte. En general, el gasto de consumo impulsó la actividad económica, circunstancia facilitada por varios años de baja inflación y por unas condiciones de empleo favorables.

14. Según se prevé, el crecimiento de la producción seguirá aumentando a una cifra de entre el 5,6% y el 5,9% en 2017 y 2018. El consumo privado, así como la inversión pública en algunos países, constituirán el principal motor de crecimiento. En la India es probable que los efectos perturbadores de la desmonetización sean temporales y, según se prevé, el crecimiento económico irá recuperando impulso gradualmente. Un importante riesgo de regresión es que la inflación sea superior a la prevista, lo que podría dar lugar a una política monetaria más estricta y reducir el gasto de consumo. Pese a las perspectivas positivas a corto plazo, el desarrollo económico de la subregión se ve limitado por una infraestructura y una energía insuficientes. Subsanan esas lagunas requiere un elevado gasto fiscal, que exige reformas tributarias normativas para reestructurar las empresas estatales, ampliar la base tributaria y mejorar la administración fiscal.

15. En Asia Sudoriental, el crecimiento económico del 4,5% en 2016 se mantuvo en el mismo nivel que en 2014 y 2015. Indonesia, Tailandia y Filipinas registraron un mayor crecimiento económico en 2016, impulsado por el gasto de consumo y la inversión pública en infraestructuras. En cambio, Malasia y Singapur atravesaron

varios años de baja expansión económica con un comercio mundial reducido. Como en años anteriores, la expansión económica en las economías menos desarrolladas de la subregión (Camboya, Myanmar, República Democrática Popular Lao y Viet Nam) fue más rápida que en las economías emergentes de la subregión en un contexto de sólidas exportaciones de productos manufacturados y aumento de las corrientes de inversión extranjera directa.

16. Se prevé que las perspectivas de crecimiento económico mejoren ligeramente hasta alcanzar un nivel de entre el 4,7% y el 4,8% en 2017 y 2018. Es probable que las políticas macroeconómicas de apoyo y la baja inflación respalden el consumo de los hogares, aunque la magnitud del impacto puede verse contenida por las elevadas deudas de los hogares en algunas economías subregionales. Se espera que la inversión privada siga siendo lenta en un contexto marcado por el gran exceso de capacidad de producción y la cautela por parte de los inversores. Los principales riesgos de regresión son las posibles demoras en los proyectos de inversión pública y la ralentización de la demanda de importaciones en China.

## **B. Riesgos para las perspectivas económicas de la región**

17. A pesar del modesto repunte previsto en la mayoría de las subregiones, los riesgos generales para las perspectivas de crecimiento económico de la región marcan una tendencia a la baja. Esto refleja un aumento significativo de la incertidumbre en materia de políticas a escala mundial en los últimos meses. El riesgo más importante es el proteccionismo comercial. Ya se ha producido un aumento notable del número de medidas restrictivas del comercio adoptadas tanto a escala mundial como regional, como se destaca en la publicación *Asia-Pacific Trade and Investment Report 2016: Recent Trends and Developments*.

18. Los cambios recientes de la política llevada a cabo por los Estados Unidos de América en cuanto al comercio, la moneda, la inmigración y otras esferas también podrían tener efectos negativos adicionales en la región, en particular para las exportaciones de productos de China y las exportaciones de servicios de la India. Los posibles cambios en la política de los Estados Unidos de América, junto con el *bretxit* y las próximas elecciones en algunas economías europeas, también han provocado el aumento de la incertidumbre mundial, que socava la inversión en la región. Cualquier oportunidad de comercio e inversión no materializada podría a su vez perjudicar las perspectivas de empleo y lastrar el crecimiento de la productividad en los próximos años. En un análisis de la Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico (CESPAP) se indica que el crecimiento económico en 2017 podría ser hasta un 1,2% más lento de lo que pronostican las proyecciones de referencia si se produce un aumento del proteccionismo comercial y de la incertidumbre económica mundial más pronunciado de lo previsto.

19. Esto ocurre en un momento de posible endurecimiento de las condiciones financieras mundiales, en las que influye el aumento gradual de los tipos de interés oficiales en los Estados Unidos de América ante la mejora de los datos económicos. De hecho, esto podría poner fin al ciclo de flexibilización monetaria de la región. Las presiones de la salida de capitales, que aumentaron tras las elecciones celebradas en los Estados Unidos de América en noviembre de 2016 antes de amainar recientemente, es probable que vuelvan a cobrar fuerza con el anuncio de estímulos fiscales por parte de dicho país y ocasionen una mayor depreciación de las monedas regionales. Los países de la región con grandes déficits por cuenta corriente o con una alta deuda externa de corto plazo, como la India, Indonesia, Malasia y Turquía, son especialmente vulnerables. Como nota positiva, puede que las exportaciones regionales se vean beneficiadas por una demanda externa relativamente más sólida y una mayor competitividad ligada a la moneda, pero es

probable que cualquier impulso se vea limitado por el elevado número de medidas comerciales proteccionistas.

20. Aunque los precios mundiales de los productos básicos se han estabilizado en gran medida en los dos últimos años, siguen siendo una fuente de riesgo al alza o a la baja en función de si un país es exportador o importador neto de productos básicos. Por ejemplo, si los precios mundiales del petróleo sobrepasaran las proyecciones de referencia de entre 52 y 55 dólares por barril, los importadores netos de la región tendrían que hacer frente a un aumento de la inflación mientras que los exportadores netos experimentarían una recuperación económica más rápida.

21. Dentro de la región, el papel de China como iniciador y transmisor de crisis ha aumentado en los últimos años. La inestabilidad económica real o percibida en China podría dar lugar a brotes de inestabilidad financiera en la región, como ocurrió a principios de 2016. Dado que varias economías regionales están compitiendo con China en las cadenas de valor mundiales, la depreciación del yuan ejerce presión sobre otras monedas regionales para que también se deprecien. Lo bueno es que, si el desempeño económico en China es más fuerte que el previsto en 2016, puede haber efectos indirectos positivos para el comercio.

22. A mediano plazo, el fortalecimiento de la demanda interna y regional será fundamental para hacer frente a un difícil entorno externo. El reequilibrio y la apertura de China es un buen augurio para la región en este sentido. La Iniciativa de la Franja y la Ruta de China, junto con otras similares, puede proporcionar un impulso renovado a la conectividad regional y el comercio intrarregional, al tiempo que la liberalización de la cuenta de capital en China podría incrementar drásticamente la reserva de fondos de financiación a largo plazo disponibles para realizar inversiones en la región. El futuro de la demanda regional también depende en gran medida de si Asia Meridional desarrolla todo su potencial, para lo cual la cooperación y la integración económicas regionales podrían complementar los esfuerzos nacionales de manera vital.

### **III. Consideraciones de política económica**

#### **A. Margen limitado para la política monetaria**

23. Las posturas en materia de política monetaria en la región han pasado recientemente de ser acomodaticias a mantenerse neutrales mientras los riesgos al alza para la inflación aumentaban de forma leve. En los dos primeros meses de 2017, los tipos de interés oficiales se encontraban en suspenso en Filipinas, la India e Indonesia mientras que los tipos de interés a corto plazo se incrementaron en China. Esta tendencia contrasta con los dos años anteriores, cuando los tipos de interés oficiales se redujeron de modo consecutivo o se mantuvieron en niveles históricamente bajos en esas economías y otras como el Pakistán, la República de Corea y Tailandia. Está previsto que la tasa media de inflación en las economías en desarrollo de Asia y el Pacífico aumente del 3,6% en 2016 al 3,8% en 2017 y 2018. El repunte es más evidente si se excluye del promedio a Asia Septentrional y Central, donde la inflación ha venido descendiendo después de que varias depreciaciones monetarias de gran envergadura provocaran una alta inflación en los dos años anteriores.

24. Los bajos tipos de interés oficiales han tenido un impacto relativamente limitado en la demanda interna y por ende en la inflación, lo que pone de manifiesto el margen limitado con que cuenta la política monetaria. El reciente repunte de la inflación, aunque se deba fundamentalmente a factores ajenos a la demanda interna

tales como los precios del petróleo y las depreciaciones de los tipos de cambio, también exige cautela. Las probables depreciaciones monetarias podrían limitar aún más el margen para la política monetaria, sobre todo debido a su efecto inflacionario. No obstante, también sería difícil aumentar los tipos de interés oficiales. Por ejemplo, los hogares y empresas endeudados podrían encontrarse con un aumento de los costos del servicio de la deuda y complicaciones en la refinanciación, lo que incrementaría los riesgos para la estabilidad financiera. Por tanto, se aconseja a las economías que mantengan el statu quo en lo que respecta a los tipos de interés oficiales. Al mismo tiempo, deberían considerar la posibilidad de fortalecer la gestión de las corrientes de capital y las medidas macroprudenciales para mitigar los efectos adversos de las depreciaciones de los tipos de cambio y asegurar la estabilidad financiera.

## **B. La necesidad de una política fiscal dinámica**

25. La política fiscal puede desempeñar un papel activo a la hora de impulsar la demanda interna y apoyar las prioridades de desarrollo, como por ejemplo la reducción de la pobreza, la mitigación de las desigualdades y el respaldo a las medidas de protección social. Sin embargo, su eficacia depende de manera crítica de que haya una gobernanza eficaz y mejor. Las posiciones en materia de política fiscal en la región han sido ampliamente anticíclicas y expansivas en los últimos años. China ha ejecutado grandes proyectos de infraestructura y aplicado desgravaciones fiscales, la India ha ajustado su senda de consolidación fiscal a mediano plazo para adaptarse a unos mayores gastos corrientes, y la República de Corea y Tailandia han emprendido diversas medidas de estímulo. Sin embargo, los exportadores netos de productos básicos han adoptado un enfoque más prudente, habida cuenta de las pérdidas en la relación de intercambio que han afectado a las finanzas públicas.

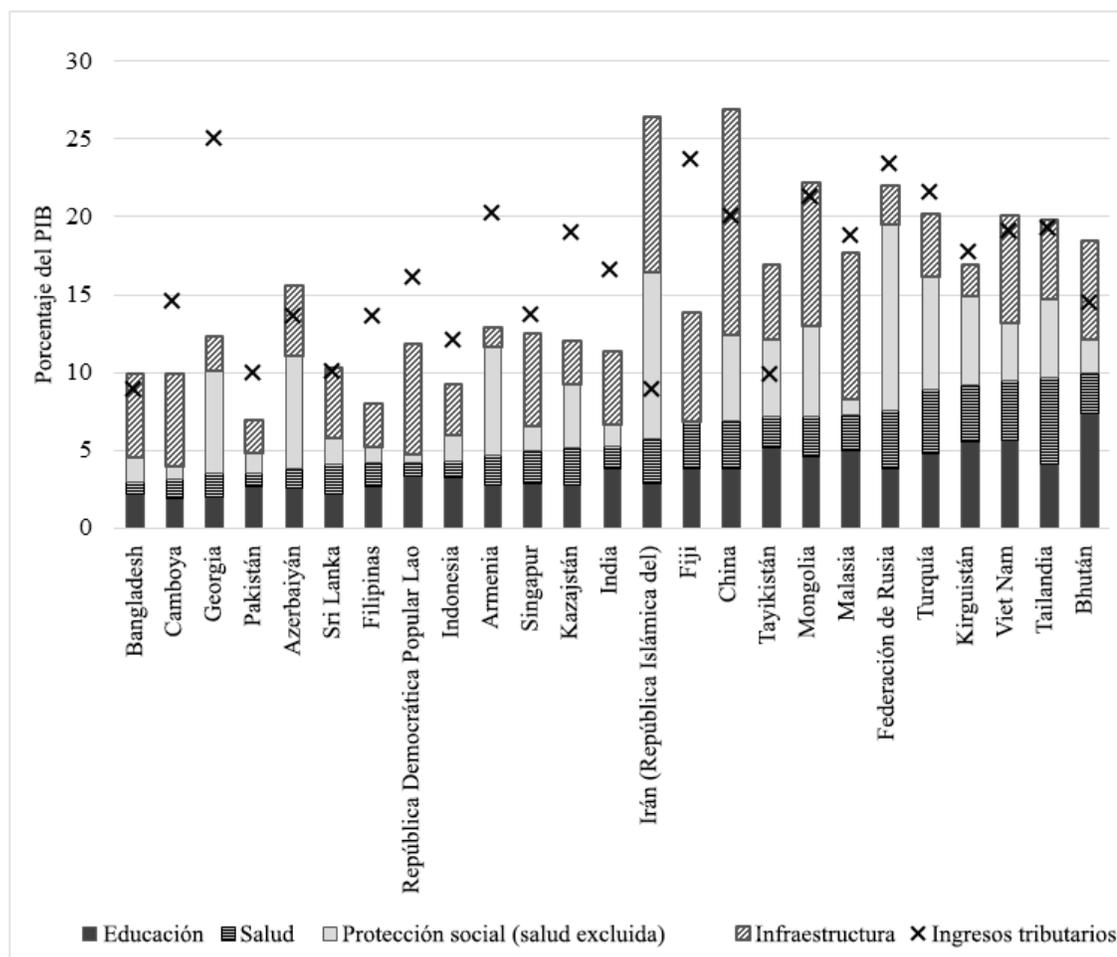
26. Más allá de las consideraciones de estabilización, también se han dedicado esfuerzos a mejorar la composición y la calidad del gasto público en apoyo de las prioridades de desarrollo. El gasto social en educación, salud y protección social ha ido en aumento en líneas generales, aunque de forma gradual y partiendo de una base baja, al tiempo que varios países tienen ambiciosos planes de infraestructuras (véase la figura II). Además de dar financiación, los países deben emprender reformas más amplias de la gobernanza del sector público para asegurar que el gasto se traduzca en mejores resultados en materia de desarrollo.

27. Garantizar la sostenibilidad fiscal requeriría reformas fiscales y la gestión eficaz de la deuda. La recaudación de impuestos sigue siendo relativamente baja en la región de Asia y el Pacífico, y el margen para incrementar los ingresos mediante un mejor respeto de las disposiciones en vigor y mediante la ampliación de la base tributaria es particularmente amplio. En los países donde la demanda interna está estancada, algunas desgravaciones fiscales podrían verse contrarrestadas por la financiación mediante deuda, aprovechando los rendimientos relativamente bajos de los bonos del Estado en los últimos años, aunque puede que las oportunidades en este sentido se estén reduciendo.

28. A la hora de evaluar la sostenibilidad fiscal, los países deberían estudiar los posibles efectos indirectos positivos a largo plazo que las inversiones sociales y en infraestructura pueden tener en la economía. Si los efectos indirectos son lo suficientemente amplios, por ejemplo debido a la atracción de inversión privada, la relación entre la deuda pública y el producto interno bruto (PIB) podría ser estable a largo plazo. Esta es una esfera en la que se requieren más investigaciones dado que los datos empíricos disponibles resultan contradictorios. Al mismo tiempo, los esfuerzos en aras de la eficiencia del gasto y la mejora de los ingresos –aspectos en los que incide una mejor gobernanza– podrían ayudar a contener el saldo primario y

hacer que la dinámica de la deuda fuera menos sensible al diferencial entre el tipo de interés y el crecimiento del PIB nominal.

Figura II  
Gastos e ingresos públicos generales



Fuente: Fondo Monetario Internacional (FMI), *Fiscal Monitor Database* (disponible en [www.imf.org/external/pubs/ft/fm/2011/02/app/FiscalMonitoring.html](http://www.imf.org/external/pubs/ft/fm/2011/02/app/FiscalMonitoring.html); consultada el 1 de febrero de 2017); FMI, *World Economic Outlook Database* (disponible en [www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2016/02/weodata/index.aspx](http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2016/02/weodata/index.aspx); consultada el 1 de febrero de 2017); FMI, *Investment and Capital Stock Dataset* (disponible en [www.imf.org/external/np/fad/publicinvestment/data/data.xlsx](http://www.imf.org/external/np/fad/publicinvestment/data/data.xlsx); consultada el 1 de febrero de 2017); Instituto de Estadística de la UNESCO, base de datos (disponible en <http://uis.unesco.org/>; consultada el 1 de febrero de 2017); Banco Mundial, base de datos *World Development Indicators* (disponible en <http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators>; consultada el 1 de febrero de 2017).

29. El importante papel que la gestión de la política fiscal desempeña en la promoción del desarrollo social es evidente en las economías en desarrollo de las islas del Pacífico. Los datos indican que el gasto actual de salud relativamente elevado en la subregión del Pacífico podría ser más eficaz si se dedicaran más recursos a la atención preventiva y el tratamiento precoz por parte de los servicios de salud especializados. En cuanto a la política de ingresos, se han introducido impuestos y aranceles aduaneros para desalentar el consumo de productos insalubres, aunque parece haber margen para el aumento de los tipos impositivos. Otra opción posible son políticas como los servicios de salud en los que el usuario

paga y las alianzas público-privadas, pero requieren una aplicación cuidadosa y una gobernanza eficaz para garantizar el acceso a los servicios.

### **C. Importancia de las reformas estructurales**

30. Las reformas estructurales podrían complementar las políticas monetarias y fiscales y contribuir a elevar la productividad y el crecimiento potencial, pero hay que prestar suficiente atención a sus efectos distributivos. El interés por las reformas estructurales ha aumentado en los últimos debates sobre políticas, aunque no se ha acordado ninguna definición. Tales reformas suelen hacer referencia a cambios normativos, legislativos y reglamentarios que incrementan la eficiencia de los mercados de factores (tierra, trabajo y capital) y los mercados de productos. Entre los ejemplos recientes de la región se incluyen la liberalización de los tipos de interés en China y la nueva legislación nacional de quiebras en la India, que se espera apoyen la inversión privada. Se necesita una evaluación cuidadosa de los efectos distributivos y ambientales de esas reformas que propician el crecimiento, de manera que se puedan introducir medidas compensatorias adecuadas. Esas reformas también podrían ir más allá de la medida del PIB como punto de referencia para incorporar consideraciones sociales y ambientales que afectan al bienestar social.

31. En muchos casos, la fuerza motriz para aplicar reformas estructurales nacionales son las nuevas oportunidades planteadas por los acontecimientos externos. Por ejemplo, en Asia Septentrional y Central, la Unión Económica de Eurasia aspira a ser un mercado único con libre comercio entre sus miembros, mientras que la Iniciativa de la Franja y la Ruta de China tiene por objeto mejorar el comercio y la conectividad de las infraestructuras entre China y Europa a través de la masa terrestre de Eurasia. Para aprovechar los beneficios potenciales de la Unión Económica de Eurasia y la Iniciativa de la Franja y la Ruta, las economías subregionales deben reducir la carga reglamentaria nacional y permitir así que las empresas disfruten de menores costos asociados al comercio transfronterizo. A medida que aumenta la capacidad productiva, una participación más activa en las cadenas mundiales de suministro puede ayudar a ampliar la base económica de la subregión.

## **IV. Mejora de la calidad del crecimiento económico**

32. Además de garantizar un crecimiento económico sólido y sostenido, los encargados de la formulación de políticas tendrán que hacer frente a algunos de los principales problemas sociales y ambientales con el fin de mejorar la calidad de ese crecimiento. En el *Estudio 2017*, después de un análisis de los acontecimientos recientes en la región con respecto al mercado de trabajo, la pobreza y la desigualdad, a continuación se presenta un examen de las tendencias recientes en la protección social y la eficiencia en el uso de los recursos en la región de Asia y el Pacífico como temas seleccionados.

### **A. Creación de empleos decentes para la reducción de la pobreza y el crecimiento equitativo**

33. El aumento de los empleos decentes sigue siendo un desafío. En 2016, el crecimiento medio del empleo en la región de Asia y el Pacífico fue modesto pero se mantuvo estable en el 1,1%, mientras que la proporción de empleo vulnerable siguió siendo persistentemente alta: en torno al 50%. Sobre la base de las estadísticas

laborales oficiales del pasado año, algunos países parecen haber avanzado tanto en cantidad como en calidad (por ejemplo, Filipinas), mientras que otros solo han tenido éxito en la cantidad (Indonesia) o en la calidad (Tailandia, Viet Nam) y también los hay que no han progresado en ninguno de los dos aspectos (Sri Lanka).

34. En China, el mercado de trabajo sigue adaptándose al reequilibrio estructural de la economía. En la India, la desmonetización ha creado incertidumbre a corto plazo en los mercados de trabajo, pero podría ayudar a abordar la informalidad a más largo plazo. En toda la región se han logrado algunas mejoras en la reducción del desempleo, aunque los jóvenes siguen sufriendo desventajas. En 2015 (datos más recientes), el crecimiento real de los salarios fue relativamente robusto en Asia Meridional, posiblemente debido a la deflación, y en China, donde la proporción del trabajo en los ingresos nacionales ha venido recuperándose.

35. Los pobres han percibido los beneficios de la expansión económica en un grado relativamente menor, como pone de manifiesto el aumento de la desigualdad de los ingresos. La reducción sostenida de la pobreza en el contexto de un crecimiento económico más lento tendría que basarse más en mejorar la distribución de los ingresos y en abordar factores ajenos a los ingresos como la exclusión social. Sin embargo, la desigualdad de los ingresos ha aumentado o sigue siendo alta en muchos países, con una concentración significativa de la riqueza en la cúspide. La enorme desigualdad de los ingresos también socava la cohesión social y perjudica el crecimiento económico a largo plazo al reforzar la desigualdad de oportunidades.

36. Es preciso adoptar medidas integrales para hacer frente a la desigualdad, que incluyan políticas laborales como el salario mínimo y la formación de trabajadores poco cualificados, y medidas fiscales como la tributación progresiva y la asistencia social. Por ejemplo, para hacer frente al aumento de la desigualdad y a la pobreza elevada en Asia Meridional y Sudoccidental, la disponibilidad de puestos de trabajo decentes y de alta productividad será un factor crucial, ya que la mayoría de los hogares dependen totalmente de la renta del trabajo para vivir. También es necesario reducir la prevalencia de los empleos informales, que suelen tener una remuneración baja y escasa protección social. A este respecto, es necesario desplegar mayores esfuerzos para crear nuevos sectores de alta productividad, así como para aumentar el valor añadido de las actividades económicas existentes, incluido el sector agrícola.

37. El proceso de formalización económica vendría respaldado por la simplificación de los trámites necesarios y la vinculación de los planes de incentivos, como el apoyo financiero, al registro de las empresas y el cumplimiento básico de la normativa laboral. Los Gobiernos también podrían ofrecer más apoyo a los trabajadores del sector informal, en particular desvinculando las prestaciones de la seguridad social de las contribuciones de los empleados. Todos esos esfuerzos exigirían centrar la atención en la mejora de diversos elementos de la gobernanza.

## **B. Ampliación de la cobertura y la financiación de la protección social**

38. Un sistema sólido de protección social puede garantizar que nadie se quede atrás y contribuir al fortalecimiento de la demanda interna de una forma más equitativa y duradera. Entre los aspectos fundamentales de un nivel mínimo de protección social se incluyen el acceso universal a una asistencia sanitaria asequible, la enseñanza primaria y secundaria gratuita, las prestaciones de desempleo para los asalariados y las medidas de apoyo a los ingresos para las personas necesitadas, las pensiones contributivas y sociales, y el pleno acceso a las prestaciones sociales para las personas con discapacidad.

39. Además de hacer efectivos los derechos de las personas, una mayor protección social puede ayudar a fortalecer la demanda interna al reducir la necesidad de ahorrar por precaución, de modo que las personas pobres pueden consumir adecuadamente y también invertir en estrategias de subsistencia que les reporten mayores beneficios. La protección social también puede mejorar el funcionamiento de los mercados de trabajo al facilitar el desarrollo de aptitudes y el empleo, lo cual tiene especial importancia en las economías que están experimentando rápidos cambios estructurales.

40. La región de Asia y el Pacífico actualmente se está quedando a la zaga del resto del mundo en lo que atañe a la cobertura y la financiación de la protección social, aunque hay algunos ejemplos positivos en la región. El promedio total de gastos, incluidos los destinados a seguro social, asistencia social y programas del mercado de trabajo, se sitúa en el 5,3% del PIB en la región, en comparación con el promedio mundial del 8,6%. La cobertura efectiva de la protección social es limitada; en el caso de las prestaciones de desempleo (contributivas y no contributivas), por ejemplo, se limita al 7% de la fuerza de trabajo en la región, en comparación con la media mundial del 12%. En particular, la ampliación de la cobertura al gran sector informal sigue siendo un reto, aunque países como China y Tailandia han logrado establecer la asistencia sanitaria universal y planes de pensiones mediante una combinación de planes contributivos y no contributivos. También ha habido enfoques innovadores para ampliar la cobertura, como el seguro de accidentes de trabajo en Bangladesh y Malasia y la garantía del empleo rural en la India.

41. El desarrollo de niveles mínimos de protección social es un proceso de múltiples etapas que incluye un diálogo social nacional, una estrategia de financiación y mecanismos de ejecución. Al igual que ocurre con los bienes públicos en general, la protección social es una cuestión de elección política que exige un diálogo nacional adecuado. Tal es el caso especialmente para el establecimiento de niveles mínimos nacionales y planes universales, algo que cada vez más países se están planteando. Las experiencias nacionales satisfactorias, así como los ejercicios de simulación, muestran que los planes universales pueden ser asequibles.

42. Entre las opciones para financiar los planes de protección social se incluyen la reasignación del presupuesto, como la eliminación gradual de los subsidios sin objetivo concretado y la contención de los gastos en sueldos; la eficiencia del gasto, como la transferencia directa de prestaciones; las reformas del sistema de salud y de pensiones, como el aumento de los incentivos para utilizar los servicios de salud comunitarios; y la mejora de los ingresos. La cobertura podría ampliarse progresivamente, como se hizo en China para la población rural y después para la parte no asegurada de la población urbana. Se deberían buscar sinergias, por ejemplo, fortaleciendo la infraestructura de salud pública mediante programas de empleo público. Los programas del mercado de trabajo, aunque menos utilizados en la región, podrían mejorar los efectos de la protección social en el crecimiento económico.

### **C. Incorporación de los costos de la degradación ambiental**

43. Aunque no se recogen en la medida del PIB, la degradación ambiental y las emisiones de carbono reducen el bienestar social y socavan la sostenibilidad de las economías. La contaminación atmosférica es ya el cuarto riesgo sanitario más letal en el mundo, que causó 1 de cada 10 muertes en 2013; en un estudio reciente, la pérdida de bienestar asociada se estima en unos 5 billones de dólares. A pesar de las constantes ganancias en eficiencia, se prevé que las emisiones mundiales de carbono

aumentarán en un 13% de aquí a 2035 en el caso básico de referencia, lo cual excede con creces la reducción del 30% necesaria para alcanzar los objetivos establecidos en el Acuerdo de París. El crecimiento urbano no planificado y la conversión de la agricultura, los bosques, los humedales y otros ecosistemas también han incrementado la vulnerabilidad ante los desastres naturales y los efectos del cambio climático. A escala mundial, el cambio climático actualmente supone una grave amenaza para la humanidad.

44. El rápido crecimiento económico de la región en los últimos decenios se ha logrado, en parte, a costa de la degradación ambiental con las consiguientes repercusiones en la salud y de un uso intensivo e ineficiente de los recursos y la riqueza natural. La región es muy vulnerable ante el cambio climático, cuyos efectos adversos pueden socavar sustancialmente los avances en desarrollo económico en la región y podrían sumir en la pobreza extrema a más de 100 millones de personas de la región de aquí a 2030. El aire puro, el agua potable, la alimentación suficiente y la vivienda segura –factores determinantes para la salud– también se ven afectados negativamente.

45. A pesar de las mejoras graduales, la región está a la zaga del resto del mundo en cuanto a los niveles de intensidad energética y carbónica. En promedio, las economías en desarrollo de Asia y el Pacífico utilizan el doble de recursos por dólar del PIB que el resto del mundo. Pese a las reducciones constantes logradas desde la década de 1990, los niveles regionales de intensidad energética y carbónica asociados a la producción siguen siendo relativamente altos. El peso cada vez mayor de la región en la economía mundial ha conllevado que la participación regional en el consumo mundial de energía y en las emisiones de gases de efecto invernadero también haya aumentado a pesar de las mejoras registradas por dólar del PIB. Si bien partían de una base baja, los niveles de emisiones y consumo per cápita han aumentado de modo constante y en la actualidad son equiparables a los del resto del mundo.

46. Para abordar los desequilibrios ambientales puede utilizarse una combinación de instrumentos normativos reglamentarios, basados en el mercado, voluntarios y fundamentados en la información. En comparación con los reglamentos, los instrumentos económicos cuyo funcionamiento depende de los precios o de los mercados hacen un uso menos intensivo de la información y tienen una mayor eficiencia en la asignación de recursos, pero pueden ejercer menos control sobre los resultados ambientales reales. Entre ellos cabe mencionar los impuestos, las subvenciones y los sistemas de comercio de derechos de emisión. Las medidas voluntarias y basadas en la información, como las etiquetas ambientales y la presentación de informes sobre sostenibilidad empresarial, tienen unos costos de ejecución relativamente bajos pero podrían tener una cobertura sectorial limitada.

47. Un claro ejemplo de esfuerzo de política para lograr un crecimiento económico más favorable al medio ambiente se halla en Asia Oriental y Nororiental. Tras años de industrialización pesada que condujo al deterioro de las condiciones ambientales, la subregión se centra ahora en el crecimiento ecológico y el desarrollo de tecnologías renovables y de alto rendimiento energético. Juntos, China y el Japón representan casi la mitad de las inversiones comerciales mundiales en tecnología limpia, al tiempo que China es responsable de la mayoría de las solicitudes mundiales de patentes en el ámbito de las tecnologías de mitigación del cambio climático.

48. Las experiencias de la subregión ponen de relieve tres aspectos deseables de las políticas públicas para promover la energía limpia, todos ellos ilustrativos del papel destacado que cumple la gobernanza eficaz. La primera dimensión es una estructura de gobernanza bien diseñada y caracterizada por un enfoque

pangubernamental, mecanismos eficaces de supervisión y evaluación, y alianzas de múltiples interesados, que abarque desde el desarrollo de la tecnología hasta la difusión de esta. El segundo aspecto es un marco normativo equilibrado en el que los Gobiernos estudien la posibilidad de utilizar una combinación de incentivos, como la fijación de precios favorables de la energía renovable, y reglamentos, como el establecimiento de normas mínimas de eficiencia energética. La tercera dimensión es un sistema de financiación propicio, en particular instrumentos de financiación ecológica no tradicionales como el comercio de derechos de emisión de carbono y los bonos verdes.

## **V. Gobernanza, gestión fiscal y resultados en materia de desarrollo**

### **A. Gobernanza y resultados en materia de desarrollo**

49. Según los Indicadores mundiales de gobernabilidad, se ha observado una mejora marginal de la calidad institucional en promedio en la región de Asia y el Pacífico durante los dos últimos decenios. Esta tendencia refleja ante todo las mejoras logradas en Asia Oriental y Nororiental y en los países en desarrollo sin litoral, en particular en Asia Septentrional y Central. Esas mejoras pueden explicarse por el aumento general de los niveles de ingresos, así como la demanda de mejores instituciones que resulta del crecimiento de la clase media y una población con un mejor nivel educativo. Además, las enmiendas a las leyes y reglamentos así como su aplicación han desempeñado un papel fundamental a la hora de cambiar la percepción de la calidad de la gobernanza.

50. Como se indica en el *Estudio 2017*, la mejora de la gobernanza y las instituciones eficaces afectan a los tres aspectos del desarrollo sostenible. Por ejemplo, en lo que atañe a los resultados económicos, la gobernanza incide en la capacidad de una economía para tener acceso a una fuerza de trabajo cualificada, mejorar las perspectivas de inversión y mantener la innovación. Todos estos factores a su vez ayudan a mejorar el nivel y el ritmo de la productividad y, por ende, las perspectivas económicas a largo plazo de una economía.

51. Cuando las instituciones son débiles, las desigualdades tienden a aumentar y disminuye el ritmo de reducción de la pobreza. Las principales cuestiones tratadas en el *Estudio 2017* son la mala asignación de recursos y las ineficiencias del mercado; un sistema tributario menos progresivo que favorece a las personas que tienen buenos contactos y a los hogares de ingresos altos; y las dificultades mayores que tienen los hogares de ingresos bajos para obtener préstamos debido a la escasa aplicación de las normas. La debilidad de las instituciones también explica en parte la desigualdad en el acceso a los servicios sociales, en particular para las mujeres y para los segmentos más pobres y más vulnerables de la sociedad.

52. La calidad de la gobernanza también es importante para los resultados en materia de medio ambiente, como se refleja por ejemplo en las diferentes capacidades para formular y aplicar normas y salvaguardias ambientales. Al mismo tiempo, la buena gobernanza puede fomentar la innovación ecológica y la transferencia de tecnología que contribuyen de manera positiva a reducir la degradación ambiental, como se ha visto en el ejemplo anterior de Asia Oriental y Nororiental.

53. La gobernanza eficaz también puede ayudar a cerrar las brechas de desarrollo entre los países al contribuir al éxito de las reformas que permiten a los países más pobres sacar mayor provecho a la integración económica regional. En Asia

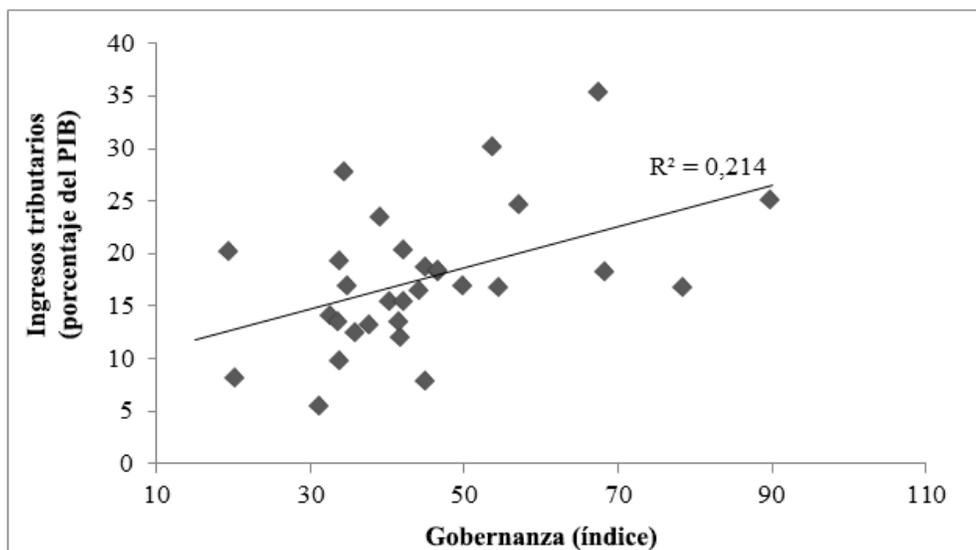
Sudoriental, el promedio de ingresos per cápita en las economías emergentes es más de diez veces superior al de Camboya, Myanmar, la República Democrática Popular Lao y Viet Nam. También son notables las brechas de desarrollo en cuanto a los resultados obtenidos en el ámbito de la educación y la salud. Estrechar esas brechas es importante porque ayudaría mejor a Camboya, Myanmar, la República Democrática Popular Lao y Viet Nam a aprovechar plenamente los beneficios que puede reportarles la Comunidad Económica de la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental. Entre otras esferas, las reformas estructurales destinadas a mejorar la infraestructura pública, las competencias laborales y la protección social en Camboya, Myanmar, la República Democrática Popular Lao y Viet Nam son fundamentales para cerrar la brecha de desarrollo.

54. Las condiciones necesarias para la aplicación satisfactoria de estas reformas son una gobernanza económica eficaz y una sólida calidad institucional. En Camboya, Myanmar, la República Democrática Popular Lao y Viet Nam hay diversas cuestiones de gobernanza que podrían reforzarse, como por ejemplo el cumplimiento de la ley, la garantía de los derechos a la propiedad y la independencia judicial. Del mismo modo, la promoción del uso del sistema de justicia penal en la lucha contra la corrupción, la mejora de la coordinación interministerial para evitar la duplicación del trabajo y la introducción de un marco regulatorio empresarial más transparente pueden contribuir en gran medida a mejorar los resultados en materia de desarrollo en Camboya, Myanmar, la República Democrática Popular Lao y Viet Nam.

## **B. Una mejor gobernanza para incrementar los ingresos tributarios y perfeccionar la gestión del gasto público**

55. La debilidad de la gobernanza explica en parte el bajo nivel de ingresos tributarios en varios países de la región (véase la figura III). Este efecto puede ser resultado de los altos niveles de corrupción, que tiende a reducir la recaudación de impuestos en relación con el PIB y a promover mayores niveles de evasión de impuestos. Otros factores que contribuyen a la corrupción fiscal o que la alientan son las complicadas leyes tributarias; la excesiva facultad discrecional conferida a los administradores fiscales y la necesidad de interacciones frecuentes entre los contribuyentes y los funcionarios fiscales; la debilidad de los sistemas jurídico y judicial; la falta de rendición de cuentas y transparencia en la administración tributaria; y los bajos sueldos en el sector público.

Figura III  
**Gobernanza e ingresos tributarios en los países de Asia y el Pacifico**

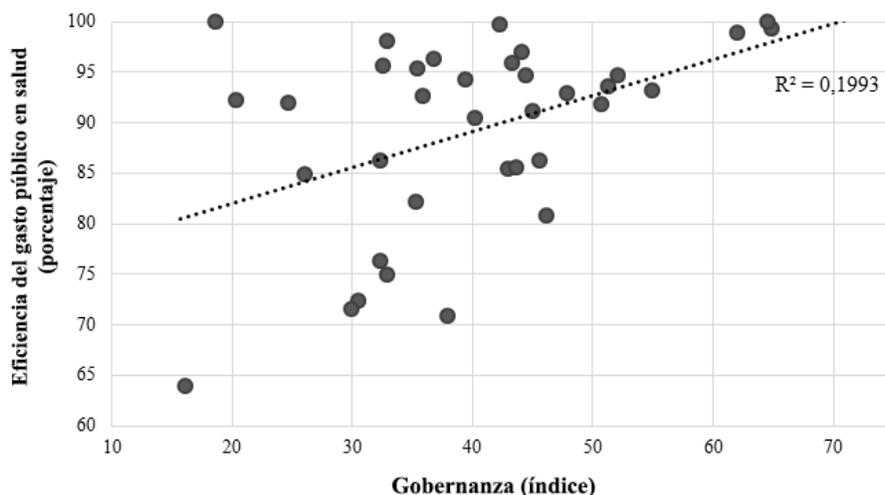


Fuente: CESPAP, a partir de datos del Banco Mundial, base de datos *World Development Indicators* (consultada el 15 de noviembre de 2016); y Banco Mundial, *Worldwide Governance Indicators* (disponible en <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home>; consultada el 15 de noviembre de 2016).

56. La gobernanza también repercute en la forma en que se incrementa la renta pública al incidir en la moral tributaria, ya que la voluntad de pagar impuestos se ve afectada por las percepciones sobre la idoneidad de la manera en que se utilizan los ingresos tributarios. Así pues, aunque los contribuyentes suelen estar dispuestos a pagar impuestos si perciben que el nivel de servicios públicos que se ofrece es acorde con sus aportaciones tributarias, eludirán sus responsabilidades fiscales si observan un desequilibrio entre las obligaciones tributarias y los servicios recibidos. La baja moral tributaria también puede estar vinculada a la percepción de que la evasión de impuestos es generalizada, especialmente entre las personas con ingresos más altos. El *Estudio 2017* contiene una estimación según la cual el descenso de las puntuaciones de los indicadores de gobernanza explica hasta el 8% y el 21% de la disminución de los ingresos tributarios en el Pakistán y Bhután respectivamente de 2005 a 2014.

57. La calidad de la gobernanza también afecta al logro de los objetivos de desarrollo a través de sus repercusiones en la composición y la eficiencia del gasto público. Por ejemplo, se ha demostrado que la corrupción distorsiona la estructura del gasto público al reducir la parte del gasto social que se destina a la educación, la salud y la protección social. En cambio, se ha observado que una mejor gobernanza incrementa la repercusión del gasto en salud pública sobre las tasas de mortalidad en la niñez (véase la figura IV), además de hacer más eficaz el gasto público en educación primaria y propiciar un mayor rendimiento en la enseñanza primaria.

Figura IV  
**Gobernanza y eficiencia del gasto público en el sector de la salud en los países de Asia y el Pacífico**



*Fuente:* CESPAP, a partir del análisis envolvente de datos de las variables extraídas de la base de datos *World Development Indicators* (consultada el 15 de noviembre de 2016).

*Nota:* Las puntuaciones de eficiencia se basan en la comparación entre el insumo real (gasto público) y el insumo teórico que debería utilizarse para obtener el mismo nivel de producto (resultado en materia de salud).

58. Además, la reducción del gasto social también suele ir de la mano de un incremento del gasto en partidas como el orden público, las subvenciones a los combustibles y la energía, y la defensa. El Estudio 2017 incluye una estimación según la cual entre 2005 y 2014 la repercusión de la mejora de la gobernanza y la aplicación eficaz de las políticas sobre la eficiencia del sector público osciló entre el 0,34% en la Federación de Rusia y el 57% en Georgia en el sector de la salud, y entre el 0,15% en Timor-Leste y el 32% en Indonesia en el sector de la educación.

### C. Políticas orientadas a mejorar la gobernanza para perfeccionar la gestión fiscal

59. Mejorar la transparencia y la rendición de cuentas en la administración pública es la clave para perfeccionar la gestión fiscal. Como se indica en el Estudio 2017, la transparencia y la rendición de cuentas pueden mejorarse y fortalecerse garantizando la producción de datos e información clave y el acceso a estos; desarrollando mecanismos gubernamentales relacionados con la supervisión, evaluación y auditoría de las políticas y acciones; y creando instituciones inclusivas en las que los beneficiarios de los servicios públicos puedan intercambiar opiniones con el Gobierno. Utilizar instrumentos de gobierno electrónico, promover la descentralización y reformar las políticas fiscal y de gasto también puede contribuir a la ejecución de esas actividades como forma de mejorar la transparencia y la rendición de cuentas.

60. Una evaluación regional indica que varios países de Asia y el Pacífico exigen a los funcionarios públicos de diferentes niveles que declaren sus activos financieros para que su integridad sea mayor y gocen de más confianza pública. Esta medida ha

mejorado la eficiencia de los gastos públicos y la calidad general de la gobernanza, aunque se necesitan nuevas mejoras en materia de acceso público a la información pertinente y cobertura de esta, así como en el seguimiento y la supervisión de la aplicación de esas políticas.

61. Garantizar el acceso a la información fiscal significativa contribuye a una mayor transparencia. No obstante, la información sobre la disponibilidad de los recursos recibidos por las diversas dependencias gubernamentales responsables de la prestación de servicios públicos y el acceso público a la información fiscal clave siguen siendo difíciles en varios países de la región, a pesar de que esas políticas han dado resultados positivos en los casos de Georgia, la República de Corea, Samoa y Singapur. Además, cuando la información se publica, la calidad y la utilidad de los datos financieros gubernamentales publicados parecen ser escasas, en particular en Asia Septentrional y Central. Además de generar y divulgar información, los funcionarios públicos también tendrán que gestionar mejor los riesgos operacionales asociados a la ejecución del presupuesto, ya sea en relación con los ingresos tributarios o con el gasto, mediante controles internos y auditorías internas y externas.

62. Una evaluación de la gestión de las finanzas públicas en una selección de países de Asia y el Pacífico demuestra que existe un margen considerable para reforzar los controles internos y las funciones de auditoría interna y externa. Por ejemplo, las evaluaciones del gasto público y de la rendición de cuentas financiera muestran que en varios países hay problemas relacionados con la exhaustividad, la pertinencia y la comprensión de las normas y procedimientos de control interno. Del mismo modo, el grado de cumplimiento de las normas de tramitación y registro de transacciones resulta deficiente. Con respecto a la auditoría interna, los países de Asia y el Pacífico se enfrentan a problemas relacionados con la frecuencia y distribución de los informes y con la medida en que la administración sigue las recomendaciones de las auditorías internas. Por último, en cuanto a las auditorías externas, los principales problemas son el alcance de este tipo de auditorías, la adhesión a las normas internacionales y la puntualidad de la presentación de informes.

63. Además de las funciones de auditoría y control en la administración pública, es importante la integración de las opiniones y preocupaciones de los ciudadanos, ya que permite comprobar la eficacia de una política y elevar la moral y los ingresos tributarios. Para mejorar la transparencia y reforzar la rendición de cuentas es necesario establecer sistemas eficaces de comunicación de resultados, a través de los cuales los usuarios estén informados de la existencia de esos instrumentos y puedan denunciar infracciones por parte de funcionarios o evaluar la calidad de los servicios públicos.

64. La aplicación de las políticas mencionadas anteriormente puede optimizarse mediante la tecnología de la información y las comunicaciones y mediante un uso más amplio de los productos financieros por parte de los beneficiarios de los servicios públicos y los contribuyentes. Los ingresos tributarios pueden aumentar considerablemente mediante el despliegue de un sistema electrónico de declaración de ingresos y de impuestos. La eficiencia del gasto público también puede aumentar gracias a los sistemas electrónicos porque los programas gubernamentales pueden coordinarse mejor, como en Malasia con el sistema eKasih, o porque se puede seguir la pista a los fondos hasta el beneficiario final, como en la India con el pago de las prestaciones sociales o los salarios a través de cuentas bancarias. Si bien los sistemas gobierno electrónico presentan oportunidades para la gestión de las finanzas públicas y se han logrado progresos durante el último decenio, los países de Asia y el Pacífico podrían aprovechar mejor esas oportunidades. En general, los países con necesidades especiales (los países menos adelantados y los países en desarrollo sin litoral), que se enfrentan a problemas de gobernanza, no suelen

utilizar plataformas de gobierno electrónico, a pesar de que su uso podría reportarles grandes beneficios.

65. Es necesario dedicar esfuerzos a mejorar las corrientes de información entre los departamentos gubernamentales pertinentes. Por ejemplo, la instancia encargada de hacer cumplir las obligaciones tributarias depende de una base de datos central y el flujo de información de distintas fuentes, en particular en el caso de los impuestos sobre el valor añadido y los impuestos sobre la renta. Sin embargo, un enfoque típico en la organización de las administraciones fiscales de los países en desarrollo ha consistido en establecer departamentos fiscales separados que supervisan diferentes bases tributarias. Esto se traduce en un escaso intercambio de información entre los departamentos y en dificultades para conciliar los datos y la información sobre los contribuyentes. Algunos países, como Maldivas y Filipinas, se han ocupado de este problema reorganizando la administración fiscal conforme a criterios de funcionalidad.

66. Al propiciar un mayor sentido de propiedad respecto de los ingresos locales, la descentralización fiscal puede fortalecer la rendición de cuentas y mejorar la eficiencia del gasto público. Sin embargo, a nivel subnacional, en varias economías de Asia y el Pacífico se prefieren las transferencias para colmar lagunas y los ingresos compartidos en lugar de los ingresos propios. Medidas como el control sobre las estructuras de tasas a nivel local podrían ser más eficaces a la hora de propiciar la rendición de cuentas, incluso en el caso de que la totalidad o algunos de los elementos de la administración fiscal se gestionen a un nivel diferente. Habida cuenta de sus capacidades más limitadas, las administraciones subnacionales también podrían plantearse adoptar un modelo combinado de tributación, en virtud del cual los ingresos tributarios se recaudan utilizando la base tributaria que determina el Gobierno central y al tipo impositivo en cuestión se le añade un recargo. También podría mejorarse la rendición de cuentas utilizando un sistema de impuesto sobre el patrimonio que tenga en cuenta el tamaño y la ubicación de los bienes y el costo de los servicios públicos prestados.

## VI. Observaciones finales

67. La manera en que las sociedades invierten, innovan y garantizan que nadie se quede atrás depende en gran medida de la calidad de la gobernanza, o del grado de confianza que las personas tienen en sus instituciones. En la medida en que los países de Asia y el Pacífico continúen embarcados en una amplia transformación estructural, como se refleja en el reequilibrio en curso en China y las reformas que se están acometiendo en la India, el papel de la gobernanza no hará sino crecer en relevancia. En el *Estudio 2017*, la cuestión de la gobernanza se examina en el contexto específico de la gestión fiscal, habida cuenta de las crecientes demandas para que la política fiscal apoye la economía y haga frente a los diversos problemas sociales y ambientales.

68. Todos los ejemplos de países de la región que han logrado incrementar el gasto en infraestructura, ampliar la cobertura de la protección social y mejorar la eficiencia en el uso de los recursos ponen de relieve la importancia de la buena gobernanza y la gestión fiscal eficaz. Los retos a mediano plazo a los que se enfrentan las diferentes subregiones, como la diversificación económica en Asia Septentrional y Central, también exigen una mejor gobernanza. Además, aunque no se haya tratado en el presente documento, otra dimensión de la gobernanza —a saber, la confianza entre los países de Asia y el Pacífico— será fundamental para promover la cooperación y la integración económicas regionales y mantener el dinamismo de la región frente a un difícil entorno externo.