



NACIONES UNIDAS
CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL



Distr.
GENERAL

E/1980/20/Add.1
19 febrero 1980
ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLÉS

Primer período ordinario de sesiones de 1980
Tema 11 del programa provisional

ADMINISTRACION PUBLICA

ADMINISTRACION Y FINANZAS PUBLICAS PARA EL DESARROLLO EN
EL DECENIO DE 1980

Informe del Secretario General

Adición

Informe de la Quinta Reunión de Expertos sobre el Programa de las
Naciones Unidas en Materia de Administración y Finanzas Públicas

(Nueva York, 17 a 25 de enero de 1980)

INDICE

	<u>Página</u>
Prólogo	3
I. Recomendaciones principales	5
II. Función del sector público	8
III. Desarrollo institucional	10
IV. Empresas públicas	15
V. Gestión pública	18
VI. Presupuestación pública y gestión financiera	21
VII. Organización y promoción del personal de la administración pública	23
VIII. Investigación y análisis	27
IX. Estrategias encaminadas al mejoramiento de la administración y gestión	30
X. Medidas de apoyo internacional	32
XI. El Programa de las Naciones Unidas en materia de Administración Pública y Finanzas para el Desarrollo	34

Anexos

- I. Programa de la Reunión
- II. Lista de participantes

Prólogo

1. La Quinta Reunión de Expertos sobre el Programa de las Naciones Unidas en Materia de Administración y Finanzas Públicas se celebró en la Sede de las Naciones Unidas del 17 al 25 de enero de 1980.

2. La Reunión fue convocada por el Secretario General de conformidad con la resolución E/1978/75 del Consejo Económico y Social. El mandato de la Reunión era el siguiente:

a) Identificar los cambios y las tendencias en la administración y las finanzas públicas para el desarrollo, especialmente como parte de los preparativos para una nueva estrategia internacional del desarrollo para el decenio de 1980;

b) Examinar el papel del sector público en el desarrollo económico de los países en desarrollo, según lo dispuesto en la resolución 32/179 de la Asamblea General;

c) Recomendar prioridades sustantivas para el Programa para el decenio de 1980 con miras a asistir en la formulación de futuros proyectos y programas a mediano plazo; y

d) Examinar los modos de aplicación del Programa a la luz de las circunstancias cambiantes.

3. Fueron invitados a asistir a la Reunión 22 expertos de las distintas regiones del mundo. Asistieron asimismo a ella representantes de los organismos especializados, las comisiones regionales, las instituciones regionales de administración para el desarrollo y las organizaciones no gubernamentales. En el anexo II al presente informe se incluye una lista completa de los participantes en la Reunión.

4. Antes de que comenzara la Reunión, el Secretario General había organizado una reunión de tres días de un Grupo de Trabajo entre organismos integrado por representantes de las comisiones regionales y de los organismos especializados, con miras a examinar sus respectivos programas y las modalidades de su colaboración. El informe del Grupo de Trabajo entre organismos fue presentado a la Reunión de Expertos. Asistieron a la reunión del Grupo de Trabajo representantes de tres comisiones regionales: la CEPA, la CEPAL y la CESPAP, y representantes de la OIT, el FMI, la ONUDI, la UNESCO, la FAO y la OMS.

5. En las observaciones de apertura, el Secretario General Adjunto del Departamento de Cooperación Técnica para el Desarrollo señaló que cada vez más se reconocía la importancia de una infraestructura eficaz de administración y finanzas públicas para poder responder a los desafíos del decenio de 1980. Expresó la esperanza de que la Reunión pudiera identificar las necesidades y exigencias estratégicas de los países en desarrollo en la esfera de la administración y las finanzas públicas y las medidas internacionales de apoyo necesarias para ayudar a dichos países a satisfacer esas necesidades. A este respecto subrayó que la Reunión

debía concentrarse en problemas estratégicos importantes y en enfoques viables para solucionarlos. Pidió asimismo a la Reunión que revisara las modalidades vigentes de cooperación técnica en la administración y las finanzas públicas y que recomendara los cambios que considerara oportunos para responder a las nacientes preocupaciones de los países en desarrollo.

6. Fueron elegidos Presidente de la Reunión el Sr. W.N. Wamalwa (Kenya), Vicepresidentes los Sres. Alan K. Campbell (EE.UU.) y A. Martínez Zuleta (Colombia), y Relator el Sr. Arjun Sengupta (India). El programa aprobado por la Reunión figura en el anexo I.

7. La Reunión tuvo ante sí el informe del Secretario General titulado "Administración y finanzas públicas para el desarrollo: un programa de acción para el decenio de 1980" (ST/SG/AC.6/L.18). Tuvo asimismo ante sí la publicación titulada "Strengthening Public Administration and Finance for Development in the 1980s: Issues and Approaches" ^{1/}, en que figuraba el informe de la Cuarta Reunión de Expertos sobre el Programa de las Naciones Unidas en Materia de Administración y Finanzas Públicas y el informe del Secretario General sobre la función del sector público en el fomento del desarrollo de los países en desarrollo (E/1979/66). Además, se presentaron a la Reunión varios documentos de trabajo, entre los que figuraban un informe del Grupo de Trabajo entre organismos mencionado anteriormente e información detallada sobre los programas de administración y finanzas públicas de las Naciones Unidas, los organismos especializados y las comisiones regionales.

8. La Reunión celebró 12 sesiones plenarias. La Reunión aprobó el informe por unanimidad en su última sesión, celebrada el 25 de enero de 1980.

9. La Reunión insistió en que los temas y los planteamientos analizados en el informe de la Cuarta Reunión de Expertos (E/1978/11/Add.1), en el informe presentado por el Secretario General a la Quinta Reunión de Expertos (E/1980/20) y en el informe sobre la función del sector público (E/1979/66) seguían siendo válidos y debían ser difundidos ampliamente y examinados con atención por las autoridades nacionales y las organizaciones internacionales. En consecuencia, decidieron concentrar sus propios informes en problemas seleccionados de administración y finanzas para el desarrollo, que en su opinión merecían especial atención en el decenio de 1980.

^{1/} Publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: E.78.11.H.6.

I. RECOMENDACIONES PRINCIPALES

La Quinta Reunión de Expertos sobre el Programa de las Naciones Unidas en Materia de Administración y Finanzas Públicas,

Teniendo presente la resolución 1978/75 del Consejo Económico y Social sobre la convocación y las atribuciones de la Quinta Reunión de Expertos sobre el Programa de las Naciones Unidas en Materia de Administración y Finanzas Públicas para el desarrollo,

Habiendo examinado las resoluciones 32/179 y 33/144 de la Asamblea General sobre la función del sector público en el fomento del desarrollo económico de los países en desarrollo,

Recordando las resoluciones 1978/6 sobre administración y hacienda públicas para el desarrollo en el decenio de 1980, y 1978/60 y 1979/48 sobre la función del sector público en el fomento del desarrollo económico y social de los países en desarrollo, del Consejo,

Habiendo examinado detenidamente el informe del Secretario General titulado "Administración y finanzas públicas para el desarrollo: un programa de acción para el decenio de 1980" 1/ y los cambios y las tendencias en la administración y finanzas públicas,

Recomienda lo siguiente:

A. Administración y finanzas públicas en la nueva estrategia internacional del desarrollo

1. En la estrategia internacional del desarrollo para el tercer decenio de las Naciones Unidas para el desarrollo debería señalarse a la atención de los países en desarrollo la urgente necesidad que tienen de mejorar su capacidad institucional y de gestión a fin de responder a los desafíos de desarrollo en el decenio de 1980 y con posterioridad a dicho período. Es necesario que los países en desarrollo aclaren la función que ha de desempeñar el sector público y la administración pública en su desarrollo nacional y, a la luz de ello, que aprueben medidas y objetivos concretos a fin de mejorar la administración del desarrollo. Entre las medidas más importantes se incluyen las siguientes:

a) Fortalecer las instituciones para la formulación y ejecución de planes de desarrollo, la participación en relaciones económicas internacionales y la ejecución eficaz de acuerdos internacionales, incluida la consolidación de la soberanía sobre los recursos naturales;

1/ ST/SG/AC.6/L.18.

- b) Promover la enseñanza y la capacitación de personal técnico y administrativo para los servicios públicos;
- c) Mejorar la productividad y eficiencia de las empresas del sector público;
- d) Lograr un mayor equilibrio entre las funciones centralizadas y las descentralizadas para poder desplegar esfuerzos máximos en pro del desarrollo;
- e) Mejorar la gestión financiera, incluido el sistema de contabilidad, a fin de reforzar la movilización de recursos e incrementar la responsabilidad;
- f) Establecer nuevas dimensiones en la esfera de la administración y las finanzas públicas para responder a las crecientes exigencias de desarrollo.

B. Medidas internacionales de apoyo

2. Las medidas internacionales de apoyo, aunque sumamente importantes, han sido insuficientes en relación con la magnitud de la labor involucrada en el fortalecimiento de la capacidad institucional y administrativa de los países en desarrollo. Ha llegado el momento de imprimir considerable impulso a los esfuerzos necesarios para dar eficacia a la asistencia que se presta a los países en desarrollo a fin de mejorar sus administraciones para el desarrollo. Por lo tanto, es necesario que en el decenio de 1980 se incrementen considerablemente los recursos asignados a la cooperación internacional en la administración del desarrollo, así como la asistencia a los países en desarrollo.

3. Una vez que se haya aprobado la estrategia internacional general del desarrollo, deberían adoptarse medidas a fin de convocar una reunión intergubernamental de alto nivel para examinar las necesidades institucionales y administrativas de la estrategia a nivel nacional e internacional. Posteriormente, los programas internacionales deberían movilizar los recursos necesarios para que los países en desarrollo pudieran satisfacer dichas necesidades así como nuevas exigencias. Al respecto, el PNUD debe desempeñar un papel especial, por lo que se insta a este organismo a prestar mayor atención y asignar mayores recursos a esta esfera.

4. Es necesario promover la cooperación y coordinación en los programas internacionales destinados a ayudar a los países en desarrollo a fin de mejorar su administración del desarrollo. Con tal fin, las Naciones Unidas deberían ayudar a los países en desarrollo a fortalecer el mecanismo de coordinación a nivel nacional. Al mismo tiempo, las Naciones Unidas deberían promover la coordinación entre los programas internacionales mediante la adopción de medidas tales como la reunión y supervisión de información sobre fuentes de asistencia y actividades en marcha relacionadas con la administración del desarrollo.

C. Programa de las Naciones Unidas en Materia de Administración y Finanzas Públicas

5. Debería fortalecerse el Programa de las Naciones Unidas en Materia de Administración y Finanzas Públicas a fin de prestar una mayor cooperación técnica a los países en desarrollo.

6. El Programa debería cumplir la función de centro de coordinación en relación con las actividades de cooperación técnica de la administración del desarrollo.

7. El Programa debería elaborar nuevas modalidades de cooperación técnica, en particular a fin de promover la cooperación técnica entre los países en desarrollo. Ello, entre otras cosas, requiere mayores recursos y flexibilidad en su utilización, a fin de permitir la experimentación.

8. En sus actividades de investigación en apoyo de la cooperación técnica, el Programa debería guiarse por las prioridades sustantivas indicadas en el presente informe.

9. El Programa debería prestar especial atención a los sistemas en desarrollo de mejora del rendimiento de las empresas públicas, a la institucionalización de la planificación a distintos niveles, a las cuestiones de centralización y descentralización, a la capacitación y el desarrollo de los servicios públicos, a la gestión financiera, incluida la contabilidad y la comprobación de cuentas para el desarrollo y a la capacitación de instructores y analistas de investigación.

10. El Programa debería preparar un informe sobre las necesidades institucionales y administrativas de la nueva estrategia internacional del desarrollo a que se ha hecho referencia anteriormente, para su examen por la reunión intergubernamental propuesta.

11. El Programa debería estudiar la posibilidad de establecer una institución internacional de contabilidad y comprobación de cuentas para el desarrollo y adoptar las medidas necesarias para ello; asimismo debería promover la capacitación en esta esfera mediante las instituciones nacionales y regionales existentes.

Próxima reunión de Expertos

12. Se propone que la próxima Reunión de Expertos, que ha de examinar los cambios y las tendencias en la administración pública para el desarrollo y formular las recomendaciones apropiadas para el futuro, se lleve a cabo en 1982.

II. FUNCION DEL SECTOR PÚBLICO

Alcance e importancia

1. La función del sector público, a los efectos del presente informe, y de conformidad con las resoluciones de la Asamblea General, se identificó con la función amplia del Estado. Abarcaba las funciones de reglamentación y asignación, así como las funciones productivas y de servicios del Estado relacionadas con el desarrollo nacional. Por comodidad analítica, a veces puede ser conveniente centrar la atención en aspectos seleccionados de la función del sector público, tales como las actividades productivas y comerciales del Estado y la prestación de servicios de administración pública y sociales conexos. Pero, en general, se ha prestado atención a la función del sector público en su sentido más amplio.

2. La importancia del sector público ha aumentado debido a la creciente función del Estado en los esfuerzos nacionales por lograr el desarrollo social y económico, y tendrá que aumentar en el decenio de 1980, aunque las modalidades podrán variar en los distintos países, según sean el medio sociopolítico respectivo. Por lo tanto, la creación de una capacidad suficiente de administración y gestión en el sector público es, si cabe, aún más importante que antes.

Resultados obtenidos por el sector público

3. Entre los factores negativos que han afectado a los resultados obtenidos por el sector público en general y por la administración pública en particular durante los decenios de 1960 y 1970 figuran los siguientes:

a) La influencia de la inestabilidad política sobre los sistemas de administración pública, que se subestimó al evaluarse la capacidad de los mismos;

b) El deterioro del medio interno y externo de desarrollo económico - ritmo de crecimiento económico más lento en la mayoría de los países, inflación y desempleo, que crearon dificultades para sus sistemas de administración y finanzas;

c) El hecho de que numerosos países hayan perseguido objetivos de desarrollo múltiples y con frecuencia contradictorios;

d) La falta de información fidedigna, en términos cualitativos y cuantitativos, que dificultó la formulación y aplicación de políticas realistas;

e) El aumento de la incertidumbre, particularmente en el sector externo, que requirió medidas especiales de ajuste a corto plazo que desviaron la atención de los esfuerzos de planificación y elaboración de políticas a largo plazo;

f) La falta de instituciones adecuadas para asegurar la participación popular y la comunicación efectiva entre distintos niveles de adopción de decisiones, que eran necesarias para aplicar las políticas nacionales.

4. Muchos de estos problemas podrían agravarse en el decenio de 1980 y surgirán otros problemas nuevos. Por lo tanto, sería preciso elaborar ideas y conceptos nuevos e innovadores para abordar estos problemas y asegurar una utilización mucho más eficaz del sector público y de los servicios de administración pública.

Fortalecimiento del sector público

5. Entre las medidas necesarias para fortalecer el sector público merecen especial atención las siguientes:

a) Los países en desarrollo necesitan realizar una evaluación realista de las necesidades con respecto a las cuales el sector público debe tomar iniciativas. En los instrumentos utilizados por el sector público deberían tenerse en cuenta los factores que limitan la capacidad administrativa y de gestión existente, así como los compromisos nacionales relacionados con objetivos sociales.

b) La evaluación de los resultados logrados por el sector público debería correlacionarse con los objetivos nacionales del país y los criterios de evaluación deberían establecerse a distintos niveles de aplicación de las políticas, tanto si se trata de la aplicación de objetivos generales del nuevo orden económico internacional como si se trata de asegurar la satisfacción de necesidades básicas más concretas.

c) Los objetivos sociales de las medidas del sector público, deberían calcularse en su totalidad para poder llevar una contabilidad adecuada. Un defecto frecuente del sector público fue la aplicación de políticas de fijación de precios antieconómicas en relación con los bienes y servicios proporcionados por dicho sector.

d) El crecimiento futuro del sector público también debería tener en cuenta las necesidades de consolidación de las inversiones y las actividades iniciadas en los decenios de 1960 y 1970, así como la escasez de conocimientos especializados de gestión, la carencia de información y las deficiencias de la contabilidad pública. Es necesario reducir al mínimo la tendencia que existe en algunos países a crear nuevos organismos en el sector público sin ponderar adecuadamente su aplicabilidad a las necesidades de la situación.

III. DESARROLLO INSTITUCIONAL

Planificación y políticas

1. Aunque en la mayoría de los países en desarrollo se ha establecido la planificación oficial, aún se observan algunas deficiencias en la planificación económica de los países menos adelantados que tienen problemas especiales. Los resultados efectivos de la planificación y las políticas de muchos de ellos todavía tienen una orientación ocasional y cuantitativa. Hasta cierto punto, esto es inevitable, especialmente en los países menos adelantados que tienen escasos recursos y menor capacidad de permanecer en los mercados. Los países con una considerable dependencia del comercio exterior, con ingresos de exportación altamente vulnerables e inestables, y un sector externo dominante controlado en gran parte por empresas multinacionales cuyas decisiones se adoptan en el extranjero, no están en situación de llevar a cabo una planificación eficaz, ya que muchas de las variables instrumentales no se pueden someter al control nacional.
2. La existencia de un sector privado amplio que, funcionando con independencia del sector público, afirma derechos análogos sobre los recursos del país da lugar a un alto grado de imprevisibilidad en cuanto al resultado de las políticas gubernamentales. Hay economías mixtas en las que existe la planificación nacional, pero poco se hace para que en ella participe el sector privado. Sería conveniente establecer mecanismos para coordinar las actividades de los sectores público y privado, además de los medios que ya existen vinculados a las políticas fiscales y monetarias. Un mecanismo de esta índole sería el establecimiento de actividades cooperativas o de administración conjunta en los sectores agrícola e industrial. Para las economías con amplios sectores de comercio exterior, podría resultar útil establecer actividades conjuntas u otros arreglos semejantes con las empresas multinacionales.
3. Aunque se ha adquirido mucha experiencia en la formulación de planes, esta experiencia es mucho menor en lo que se refiere a la ejecución de dichos planes, especialmente en los sectores de mayor importancia, tales como la planificación de la mano de obra y la utilización de los recursos. Estas deficiencias con frecuencia se deben a que los países no reconocen cabalmente a) la necesidad de dar a la planificación un carácter más operacional, fortaleciendo los vínculos entre las diversas agencias y estableciendo los mecanismos necesarios para mejorar la calidad de las políticas y su ejecución; y b) la necesidad de utilizar continuamente tanto criterios de mercado como controles centralizados. El sistema de administración pública debe estar en condiciones de responder a las variables que influyen en la ejecución de los planes y debe tener la flexibilidad suficiente para combinar diversas estrategias, según lo exijan las circunstancias.
4. Uno de los principales problemas para el desarrollo institucional ha sido la falta de un clima de convenciones políticas estables. Las instituciones suelen apartarse de sus fines originales para cumplir objetivos de carácter inmediato, lo cual impide el crecimiento de nuevas instituciones eficaces e incluso da lugar al desmoronamiento de las ya existentes. Los rápidos cambios que se producen entre los dirigentes políticos superiores, el predominio de los criterios políticos

partidistas sobre los criterios racionales y técnicos para la evaluación de las políticas, y las deficiencias administrativas también tienden a afectar en forma negativa el desarrollo de las instituciones de planificación y la aplicación de las políticas a largo plazo.

5. El conflicto entre la conveniencia política y los criterios técnicos para la evaluación de las políticas es en cierta medida parte de un problema más amplio relativo al equilibrio entre los fines políticos y el funcionamiento objetivo de las diversas instituciones de una sociedad. Para que los encargados de formular las políticas puedan lograr resultados realistas y viables, es preciso que sus decisiones se basen en un análisis racional y técnico. La eficacia de este enfoque, no obstante, dependerá de la disponibilidad de personal calificado y motivado y de la posibilidad de establecer vínculos entre organizaciones conexas. También merecen especial atención los siguientes aspectos del desarrollo institucional: a) la importancia de establecer instituciones de supervisión y control; b) los problemas de administración de las grandes ciudades, c) los problemas de las instituciones de administración internacional, el fortalecimiento de las instituciones que se ocupan de las relaciones internacionales, especialmente en lo relativo a su capacidad de negociación, y los problemas de las instituciones supranacionales, en especial las relaciones entre éstas y las instituciones nacionales y los límites comunes entre ambas.

6. En algunos países en desarrollo, debido a la falta o insuficiencia de órganos legislativos, los procesos de planificación y política por lo general han correspondido a los departamentos ejecutivos. En ocasiones se ha intentado corregir esta situación aumentando la interacción entre las instituciones públicas y los representantes de los diversos grupos de la población para examinar propuestas y políticas concretas de desarrollo. Pero estos esfuerzos rara vez han logrado superar las deficiencias administrativas que afectan la calidad de la planificación y las políticas debido a la insuficiencia de las instituciones rectoras centrales, las deficiencias de la base de información y la falta de un consenso entre las diversas instituciones respecto de los objetivos y prioridades del desarrollo. En el plano operacional, han surgido algunas veces graves problemas de administración en las relaciones entre los organismos de planificación, por una parte y, por la otra, los organismos funcionales y sectoriales. Para que la planificación sea más eficaz, es necesario fortalecer los vínculos entre los diversos organismos y establecer otros mecanismos para lograr un consenso respecto de las políticas operacionales y su aplicación.

7. La creación de instituciones es una tarea prolongada. Las instituciones necesitan tiempo para desarrollarse y madurar sin que se intervenga constantemente en su funcionamiento. Debe fijarse un orden de prioridades de los objetivos institucionales, basado en la realidad social y económica imperante. Si tales prioridades son revolucionarias e idealistas, será imposible lograrlas si los métodos de ejecución son tradicionales, poco innovativos y anacrónicos.

8. La existencia de un sistema integrado de información es esencial para la formulación de políticas. El proceso de planificación debe estar respaldado por proyecciones, tanto de los diversos sectores como de la economía en general.

También ha aumentado la importancia de las proyecciones internacionales y, en la formulación de los planes, los planificadores dependen cada vez más de ellas. No obstante, en la mayoría de los países en desarrollo la información que sirve de base a la planificación y a las proyecciones es sumamente deficiente. Aunque se han implantado métodos avanzados de elaboración de información, la base de recopilación de datos todavía es deficiente. Si las estadísticas no se basan en censos, se basan en muestras. Mientras mayor sea el subdesarrollo del país, más difícil será elaborar procedimientos de muestreo adecuados. Por otra parte, en tales economías que presentan amplios sectores no monetarios y deformaciones del mercado, los mecanismos institucionales tienen una tendencia intrínseca a infra-valorar o sobrestimar las estadísticas.

9. No se trata sólo de una falta de estadísticas fidedignas, sino de información fidedigna en general. Los países en desarrollo deben concentrarse en establecer mecanismos para la adquisición de información. A este respecto, pueden formularse dos sugerencias pertinentes. En primer lugar, las estadísticas compiladas a intervalos no se ajustan debidamente a la realidad. Es preferible contar con estadísticas que, no siendo muy precisas, hayan sido compiladas en períodos breves. En segundo lugar, en vez de aspirar a la perfección, se debe buscar lo práctico y, con este fin, debe fomentarse tal vez la utilización de métodos menos sistemáticos pero más exactos para la recopilación de datos. No es necesario esperar a que se establezcan sistemas complejos y perfeccionados de recopilación de datos antes de iniciar el proceso de planificación, ya que ello puede ocasionar demoras costosas.

Organización

10. La mayoría de los países han establecido organizaciones para la planificación, la reunión de información y otras funciones estatales, al menos a nivel máximo. Entre los problemas que se han presentado, figuran las relaciones entre las diversas organizaciones del gobierno y la introducción de reformas administrativas. También se ha observado una expansión de las organizaciones gubernamentales para atender a sus funciones más recientes, especialmente en la esfera de las empresas públicas y las autoridades especiales.

11. Los diseños organizacionales han resultado ineficaces en muchos países en desarrollo por diversos motivos. Primero, la mayoría de los sistemas de administración pública que se han actualizado en forma burocrática funcionan como un sistema cerrado y no cuentan con el grado de apertura que se necesita para lograr la eficacia organizacional. En segundo lugar, los sistemas organizacionales de planificación están sujetos a cambios demasiado frecuentes y poco sistemáticos; se superimponen nuevas organizaciones a las antiguas, a menudo sin apoyo legislativo alguno. Tercero, existe la tendencia a copiar experiencias de otros países que tal vez no sean aplicables a las realidades nacionales imperantes.

12. La planificación organizacional no debe considerarse como un proceso técnico, sino debe analizarse en forma rigurosa y continua, en particular en cuanto se refiere a las relaciones entre organizaciones. Las organizaciones

de planificación suelen ser elitistas y mantienen poco contacto con otras dependencias administrativas o demuestran poca sensibilidad respecto de sus problemas. Los vínculos con las instituciones locales que se ocupan directamente de los problemas prácticos también tienden a ser débiles.

Organización y descentralización

13. La centralización y descentralización son procesos que, utilizados debidamente, pueden influir en todas las esferas de actividad de la administración pública. Hay argumentos y fuerzas poderosas que obran en favor de cada uno de ellos. Las actividades de construcción nacional y la planificación expresamente para producir un cambio social dirigido tienden a favorecer la centralización. Las demandas de participación en el proceso de adopción de decisiones y la labor de vincular a la sociedad en general en las actividades nacionales de desarrollo se inclinan por la descentralización. Ciertas funciones se cumplen más eficazmente si están centralizadas; por ejemplo, la administración de los recursos naturales, y las relaciones económicas internacionales de comercio e intercambio. Para otras actividades se debe encontrar el grado óptimo de centralización o descentralización a partir de un análisis concreto del clima socioeconómico. Entre dichas actividades, figuran los servicios que producen beneficios sociales directos, tales como los de salud, la educación y el transporte, la redistribución del ingreso, la inversión para el desarrollo, la contratación de personal, y los suministros y compras gubernamentales. La cuestión de la centralización o descentralización no se refiere únicamente al gobierno central y local, sino también a la administración sectorial.

14. Uno de los motivos que justifican la descentralización es el afán de promover la participación pública. La insistencia en la participación popular, especialmente en la planificación, no ha respondido únicamente a fines democráticos, sino también al deseo de asegurar la eficacia de una política o un programa y su ejecución. En ocasiones se aduce que las autoridades locales no están en condiciones de prestar los servicios o que sus conceptos son tradicionales y por ello no se puede esperar que desempeñen un papel importante para implantar nuevas tendencias en el desarrollo nacional. Si se considera que la participación pública es esencial, entonces se deben impartir directrices para crear mecanismos operacionales que permitan institucionalizar la participación. El proceso de participación debe ser a la vez eficaz y útil. En esto, el marco político y el tipo de liderazgo son factores importantes.

Administración sectorial

15. Es necesario que la planificación sectorial se integre en el plan general. Ciertos planes sectoriales pueden atraer fácilmente el interés de los donantes internacionales, pero no se debe permitir que tales consideraciones alteren el orden de prioridades de la planificación general. Con frecuencia, la agricultura es el sector más importante en la planificación y es necesario que se ajuste de manera conveniente al plan total y que se suministren servicios adecuados para su administración, así como para los otros sectores. A pesar de los intentos

que se han hecho para implantar reformas administrativas, en muchos casos la administración ha seguido siendo deficiente. Esto se ha debido en parte a las dificultades que se presentan al tratar de implantar reformas en todo el sistema o de incorporarlas a las organizaciones sectoriales. En consecuencia, algunos observadores han propuesto que la administración sectorial constituya el punto fundamental de la reforma, aunque inscrita en un marco general de apoyo mutuo.

Desarrollo regional

16. Varios países han regionalizado sus planes nacionales de desarrollo, lo cual significa, en cierto sentido, que los planes macroeconómicos se han subdividido en planes regionales, teniendo en cuenta las necesidades y posibilidades propias de cada región. En algunos países se ha tendido también a la creación de niveles de administración regionales, ya sea únicamente para fines de planificación o para ejecutar los planes regionales. En muchos países se ha propuesto también el enfoque regional con el propósito de lograr un desarrollo más equitativo en las diversas zonas de un país y atender a los problemas especiales de las zonas desfavorecidas o que adolecen de otras deficiencias.

Desarrollo rural integrado

17. Otro enfoque para promover la reorientación del desarrollo ha sido el de establecer programas integrados de desarrollo rural en los cuales se hace mayor hincapié en la satisfacción de las necesidades básicas de las zonas rurales. El bienestar de la población rural es un microcosmos de los problemas nacionales de desarrollo y exige que se adopten medidas en sectores tan diversos como la agricultura, la salud, el transporte y el crédito. Como estas actividades se siguen organizando por sectores y se siguen confiando a diversos departamentos, la coordinación entre ellas, especialmente lo que se cumple mediante procedimientos administrativos, suele ser ineficaz. La solución puede radicar en una mayor dedicación de todos los departamentos a la nueva estrategia y en la modificación de las estructuras de autoridad y de los sistemas de incentivos de las instituciones existentes, más que en el establecimiento de nuevos estratos de administración dedicados a la coordinación.

Relaciones intergubernamentales

18. En los gobiernos federales especialmente, e incluso en algunos gobiernos unitarios con trayectorias de autonomía regional y de gobierno local, las relaciones intergubernamentales constituyen una variable importante para la eficacia de la planificación. Los mecanismos que se han utilizado con mayor frecuencia para fines de coordinación han sido los consejos intergubernamentales y las subvenciones. Pero cuando los dirigentes políticos en los diversos niveles del gobierno tienen distintas prioridades o pertenecen a diferentes partidos, los mecanismos administrativos de coordinación tienden a perder parte de su eficacia. La ejecución de los planes de desarrollo puede depender entonces de la situación de quienes tienen el poder de decisión respecto a las actividades de desarrollo, tales como la asignación de recursos.

IV. EMPRESAS PUBLICAS

1. Los motivos a que responde la continua expansión de empresas públicas en la mayoría de los países en desarrollo con economías mixtas son en general de carácter pragmático. En algunos países, la razón principal para crear empresas públicas ha sido establecer un control sobre los sectores clave de la economía a fin de utilizarlos para regular el desarrollo económico y social de la sociedad. En otros países, la expansión de las empresas públicas ha sido resultado de la ausencia o debilidad del sector privado para emprender las diversas tareas del desarrollo.
2. No existe una pauta regular de organización para las empresas públicas. La organización de tales empresas abarca una gama que va desde los departamentos gubernamentales ordinarios hasta las entidades constituidas de conformidad con las leyes nacionales que rigen a las empresas privadas, e incluso pueden estar constituidas en virtud de las leyes que rigen la organización de las sociedades educativas y culturales. También hay amplia diversidad en la índole de las actividades que realizan las empresas, las que se ocupan en actividades fundamentalmente educativas y culturales, u otras funciones de servicio social, hasta la producción de bienes y servicios o funciones de utilidad pública.
3. Entre los problemas que siguen dominando el funcionamiento de las empresas públicas, hay tres que merecen mención especial: el desempeño y la responsabilidad de la empresa, las relaciones de la administración de la empresa con los niveles ministeriales de gobierno y el cuadro directivo de la empresa.

Desempeño y responsabilidad

4. Hay empresas públicas que han gozado de éxito y han aportado notables contribuciones a la realización de los objetivos nacionales, a la acumulación de capital y a la prestación de servicios en los países en desarrollo. Sin embargo, en muchos casos el desempeño de las empresas públicas se ha juzgado insatisfactorio. Entre las causas de sus deficiencias, pueden mencionarse la falta de claridad o compatibilidad de los objetivos, las características de los bienes y servicios que se esperan de las empresas públicas, la capitalización deficiente, la ineficacia administrativa y el predominio de los criterios políticos sobre los técnicos y económicos.
5. Dada la variedad de sus objetivos y funciones, no es posible establecer criterios uniformes para evaluar el desempeño de todas las empresas públicas. Debido a esto, se suele clasificar las empresas públicas en grandes categorías, tales como instituciones de servicios sin fines de lucro, empresas de servicios públicos, instituciones financieras y empresas comerciales e industriales. Tal clasificación proporciona una base para aclarar los objetivos de los diferentes tipos de empresas y asegurar su responsabilidad en función de esos objetivos. En el caso de las empresas industriales, por ejemplo, es especialmente importante determinar los criterios para la generación de excedentes o beneficios por las empresas, para la concesión de subsidios, a fin de reducir al mínimo los costos de capital y operaciones y acrecentar al máximo su contribución a las finanzas nacionales.

6. Además, se debe hacer hincapié en la responsabilidad social de las empresas públicas y, en especial, en su responsabilidad ante la población, no simplemente ante los ministros. Aunque quizás haya que mantener el control político en todos los casos, se podrán dejar las actividades administrativas detalladas de las empresas industriales a su cuadro directivo. Debe fijarse en forma detallada el mecanismo de esa responsabilidad social, y mejorarse los métodos de supervisión y evaluación de las empresas públicas. A este respecto, la asistencia técnica de las Naciones Unidas y otros organismos sería muy útil; sin embargo, debido a la gran diversidad de condiciones objetivas, se debe alentar a los países en desarrollo a elaborar sus propios métodos de fiscalización y a formar personal nacional especializado conforme lo requieran sus propios objetivos. Estas medidas deberán incluir la fijación de patrones y objetivos de productividad, los cuales deben ser rigurosamente aplicados y públicamente examinados.

Relaciones con los ministerios gubernamentales

7. Una cuestión vinculada con la del desempeño de las empresas públicas es la de sus relaciones con el gobierno. Aunque se reconoce la necesidad de una supervisión y fiscalización gubernamental general, las relaciones exactas entre los ministerios gubernamentales y las empresas pueden variar según las circunstancias. En algunos casos, los gobiernos han otorgado autonomía a las empresas, particularmente en cuestiones relacionadas con la administración operacional. En otros casos, se ha tratado de aplicar reglamentaciones y criterios detallados a las operaciones de las empresas públicas bajo la fiscalización general de los gobiernos. Algunos países se han orientado hacia la sectorización de las empresas públicas, en virtud de la cual todas las empresas de un sector dado quedan bajo la jurisdicción general del Ministerio que se ocupa de dicho sector. En unos pocos casos, los gobiernos también han creado oficinas centrales para las empresas públicas a fin de establecer y hacer cumplir políticas y directrices generales para sus operaciones. Los consejos de administración de las empresas suelen incluir una representación de los ministerios de finanzas y demás ministerios sectoriales interesados. Esto ha motivado a veces la introducción de puntos de vista burocráticos y administrativos en el funcionamiento de las empresas. Algunos países en desarrollo han establecido cuadros directivos especiales para directores de empresas y pueden elegir a sus miembros tanto en el sector público como en el privado.

8. Una importante cuestión con respecto a las empresas organizadas fuera de los departamentos gubernamentales es la relativa al equilibrio entre la autonomía y la responsabilidad ante los controles externos; estos últimos no deben ser de naturaleza tal que anule el propósito mismo a que ha respondido el que la empresa se organizara fuera del gobierno. Pero, en general, no obstante su autonomía de operaciones, las empresas públicas deben estar sujetas a normas definidas de fiscalización social y no política. Desde el punto de vista de las operaciones, el carácter exacto de esa fiscalización se reduce a menudo a una cuestión de composición de las juntas directivas de las empresas, al tipo de informes que deben presentar las juntas directivas de las empresas a las autoridades nacionales, al establecimiento de los objetivos, al destino que haya que dar a los excedentes, a los costos de los insumos gubernamentales incluyendo el capital, y precios de la producción o servicios de las empresas.

Cuadros directivos

9. No existe una práctica general en cuanto a la composición e integración de los cuadros directivos de las empresas públicas. En algunos casos, se considera que forman parte de la administración pública; en otros, son empleados de la empresa de que se trate. En muchos casos, los puestos de mayor responsabilidad se llenan con funcionarios procedentes de la administración pública, en tanto que el personal subalterno se contrata expresamente para trabajar en las empresas. Se han planteado también controversias sobre las distintas remuneraciones que se conceden en muchos países al personal que trabaja en la administración pública, en las empresas públicas y en el sector privado. Se ha subrayado la necesidad de relacionar la remuneración con los incentivos para acrecentar la productividad y los beneficios.

10. La formación de directores de empresas públicas es uno de los sectores prioritarios en el que el Departamento de Cooperación Técnica puede ofrecer asistencia. Se requiere una planificación especial de los recursos humanos para las empresas públicas, distinta de la planificación general aplicada en el caso de los funcionarios públicos, pues la orientación de los directores de empresas públicas es de un tipo particular.

Empresas mixtas

11. Otro asunto que merece especial atención es el de las empresas mixtas, cuyo número ha experimentado un aumento considerable. Tales empresas pueden basarse en la colaboración entre instituciones públicas y privadas dentro de un país o entre una empresa pública nacional y una empresa privada o pública extranjera. El funcionamiento de las empresas mixtas plantea muchos problemas, incluso el de la composición de su dirección, los papeles respectivos de las instituciones que cooperan, la transferencia de tecnología y conocimientos técnicos, y la determinación de las utilidades y su empleo. Será necesario formular reglas y normas apropiadas para el establecimiento de tales empresas mixtas con el fin de promover actividades de interés nacional, más bien que de naturaleza puramente comercial.

12. La participación de empresas públicas en empresas mixtas puede contribuir a absorber y administrar la transferencia de tecnología, mediante el respaldo que les presta la autoridad del gobierno en las negociaciones. Tales empresas mixtas pueden además estimular la cooperación regional entre los países en desarrollo. Los problemas que se refieren a estas cuestiones merecen alta prioridad en los estudios y programas de asistencia técnica del decenio de 1980.

V. GESTION PUBLICA

1. Gestión pública viene siendo el término preferido para designar las actividades de desarrollo de las instituciones públicas, lo que acaso refleja, consciente o inconscientemente, la falta de satisfacción con las dimensiones políticas y legales de la administración pública y un deseo de cambiar hacia la administración al estilo de los negocios. Pero el esfuerzo por lograr eficiencia y productividad administrativas en las organizaciones públicas debe darse dentro del contexto de la estructura jurídica del país y de sus objetivos políticos y sociales.

2. Uno de los grandes problemas de la gestión pública ha sido el que plantean las relaciones entre los funcionarios públicos y los dirigentes políticos elegidos. El concepto tradicional de la neutralidad de la administración pública no refleja cabalmente la realidad ni conviene al medio moderno en que se desenvuelven los gobiernos para dirigir y lograr objetivos considerados socialmente deseables. Muchos países en desarrollo todavía están en el proceso de establecer o de cambiar sus leyes y constituciones que definen la función de las principales instituciones dentro de sus respectivas sociedades. Es más bien corto el tiempo de que disponen para permitir una evolución de normas tradicionales. Por consiguiente, la forma de actuar de la administración pública tiende a caracterizarse por la poca uniformidad de sus procedimientos y por sus determinaciones circunstanciales. El advenimiento de un sistema de partido único en muchos países en desarrollo, especialmente en los países de Africa, ha dado además nuevas dimensiones al problema. En algunos de ellos, se espera que los funcionarios públicos superiores sean miembros del partido y que se apliquen a promover la posición del partido respecto al desarrollo sociopolítico.

3. Puede resultar útil hacer una división clara de la administración pública entre categorías de funcionarios de carrera y de funcionarios políticos, de forma a lograr un mejor equilibrio entre las consideraciones políticas y los insumos técnicos racionales, tanto en la formulación como en la ejecución de las políticas nacionales. Sin embargo, pueden producirse ocasionalmente intercambios entre funcionarios políticos de categoría superior y funcionarios administrativos de carrera en el más alto nivel de la gestión pública. Además, debe adiestrarse a administradores para que se hagan más conscientes de los sentimientos políticos y acrecienten su habilidad como negociadores.

La gestión pública y el pueblo

4. En la mayoría de los países, la población espera cada vez más de los servicios públicos. Al propio tiempo, la capacidad de los recursos administrativos siguen siendo limitados para satisfacer esas expectativas. El problema está agravado por factores tales como el idioma oficial, el concepto elitista de la administración, diferencias de actitud que tienden a disminuir la corriente de comunicación e interacción entre el pueblo y los funcionarios públicos, lo que da lugar a desacuerdos y quejas. La insistencia administrativa en un enfoque técnico-racional de la planificación para el desarrollo, los procedimientos para el nombramiento de funcionarios públicos, que en muchos casos están basados en calificaciones propias

de la educación de tipo occidental, y el estilo de la gestión que deriva de influencias externas, antes que en la idiosincracia de la población nativa, han fomentado las tendencias elitistas en los servicios públicos.

5. Las relaciones entre los servicios públicos y el pueblo se han hecho también difíciles cuando los servicios que se han de suministrar interesan a grandes poblaciones y a regiones extensas. Los programas agrícolas y de salud son ejemplos resaltantes de esto: es frecuente que no exista la capacidad administrativa para prestar los servicios en el momento oportuno y con el menor inconveniente posible para la población.

6. Los países en desarrollo han venido tomando diversas medidas para resolver estos problemas. Por ejemplo, se ha puesto más énfasis en la indigenización de los estilos administrativos, dejando accesible los servicios a la población educada en los usos vernáculos; cambiando el idioma de trabajo, por lo menos en aquellos organismos que deben prestar servicios a una gran cantidad de personas; estableciendo los diversos tipos de comités mixtos integrados por representantes del pueblo y funcionarios públicos; y la organización de servicios de extensión especialmente habilitados. Sin embargo, en muchos países persisten serios problemas en este respecto, los cuales deben ser efectivamente resueltos para acrecentar la capacidad del sistema administrativo y mejorar su imagen ante la población.

Coordinación

7. A medida que han proliferado los organismos que se ocupan en problemas de desarrollo y de otros tipos, la coordinación se ha convertido en una cuestión importante. Los mecanismos para promover la coordinación importan por lo general el empleo de funciones de administración central tales como las referentes a personal, presupuesto y adquisiciones. En algunos casos, existe asimismo la tendencia a agregar nuevas capas a la superestructura administrativa para la coordinación. La experiencia de muchos países ha sido que los enfoques administrativos de la coordinación tienden a inhibir la iniciativa y a crear una centralización mayor. Otras modalidades de coordinación que merecen considerarse son un mayor compromiso con objetivos comunes, dejando a los organismos de ejecución la libertad de realizarlos, sujetos a un control central de regulación, a una fiscalización y evaluación; establecimiento de normas centrales, pero dejando la aplicación de las mismas a los organismos ejecutivos, con asistencia de las instituciones centrales de ser necesario; y promover un enfoque sistemático de las cuestiones estratégicas.

Técnicas modernas de administración

8. El empleo de técnicas modernas de administración en la gestión pública puede dividirse en dos partes. Una es la utilización de técnicas cuantitativas de administración, acompañadas frecuentemente de la aplicación de computadoras. La eficiencia de estas técnicas depende del uso apropiado de las computadoras, de la aplicación de políticas uniformes para adquisición de los equipos, y del adiestramiento del personal requerido para la utilización de computadora, así como de la disponibilidad de datos. El segundo grupo de técnicas se deriva de las ciencias del comportamiento y ha ejercido una mayor influencia en la administración de los programas de desarrollo que en el desarrollo de políticas. Es inevitable la utilización de las técnicas modernas de administración para acrecentar la capacidad administrativa para el desarrollo. En este respecto, los países en desarrollo necesitan tomar en consideración las técnicas de que disponen y promover la utilización racional de las mismas para la consecución de los objetivos nacionales.

VI. PRESUPUESTACION PUBLICA Y GESTION FINANCIERA

1. Muchos gobiernos hacen uso de la presupuestación pública como instrumento importante de política para acelerar el desarrollo económico y social. Más abajo se examinan algunas de las cuestiones de la presupuestación y la gestión financiera a las que se ha venido prestando atención en los últimos tiempos.

Reformas presupuestarias

2. Un elemento de reforma en los sistemas presupuestarios tradicionales ha sido la introducción de la presupuestación por programas. La experiencia de algunos países que trataron de introducir la presupuestación por programas no fue muy afortunada, en parte debido a la falta de datos básicos, de infraestructura jurídica y de organización, de mano de obra capacitada y de voluntad política. La presupuestación por programas debe relacionarse con la planificación del desarrollo y exige un sistema amplio de contabilidad e información y la reestructuración de los sistemas de autoridad vigentes.

3. Existe también un movimiento creciente hacia los presupuestos múltiples. Por ejemplo, muchos países encuentran que, además de los presupuestos fiscales, necesitan presupuestos de la mano de obra, presupuestos de los recursos y presupuestos de las divisas que sean mutuamente consecuentes para poder ejecutar de una manera eficaz sus planes de desarrollo. Pero, sea cual fuere el carácter de los sistemas presupuestarios, un rasgo esencial que debe subrayarse es el control eficaz de los gastos, una reducción de los gastos no productivos a fin de liberar recursos para los gastos que sirven para producir un mayor desarrollo.

Administración fiscal

4. La función del sistema fiscal no se limita a proporcionar ingresos al presupuesto; se utiliza también como instrumento de asignación, distribución y estabilización. Sin embargo, es posible que sea necesario que las funciones redistributivas del sistema fiscal de las Naciones Unidas se complementen con otras políticas estructurales.

5. Pueden utilizarse incentivos fiscales para estimular el desarrollo sectorial o regional de acuerdo con las prioridades sociales. Deben corresponder a las necesidades del inversionista, no deben resultar demasiado costosos al tesoro y su efecto debe ser lo más inmediato posible. Los incentivos fiscales a las fuentes externas de capital y tecnología, sobre todo las empresas transnacionales, deben garantizar que los inversionistas respeten la estrategia y prioridades para el desarrollo del país receptor.

6. Se debe evaluar cuidadosamente la medida en que el aumento general en la recaudación de ingresos gubernamentales se debe a una mejor administración fiscal. Parte de este aumento es nominal y se debe a la inflación; pero si los ingresos fiscales han aumentado en términos reales, puede deberse a una mejor administración

fiscal, así como a la ampliación de la base impositiva como consecuencia del desarrollo y de la elasticidad del sistema fiscal. La necesidad de una mejora mayor de la administración fiscal, utilizándose unos procedimientos simplificados y unos formularios y una recaudación e investigación racionalizados, es especialmente importante para las compañías extranjeras que están bien preparadas para evitar los impuestos, por ejemplo a través de los precios de transferencia y los nacionales que trabajan por cuenta propia, cuya carga fiscal es por lo general sustancialmente inferior a la de los asalariados y rentistas que deben hacer frente a un aumento de los impuestos marginales, fomentando la evasión fiscal.

Contabilidad y auditoría

7. Los sistemas de contabilidad y auditoría que son consecuentes con la planificación y la presupuestación para el desarrollo permiten la evaluación de los planes ejecutados y son esenciales para una utilización eficaz de los escasos recursos para el desarrollo. Sin embargo, en muchos países los sistemas de contabilidad pública no pudieron mantenerse al nivel de las necesidades de desarrollo. La contabilidad es la fuente de la información básica para tomar decisiones sobre cuestiones relativas al desarrollo nacional, evaluar la ejecución e imponer responsabilidades. Por lo tanto, los países en desarrollo están tratando de mejorar sus sistemas de contabilidad pública y sus organizaciones. Entre las dificultades con que se han tropezado a este respecto, están la escasez de mano de obra capacitada, las ambigüedades existentes en los conceptos contables, en especial los que se han de aplicar a las empresas públicas, y la falta de normas locales de contabilidad en algunos casos.

8. En la auditoría pública se ha desplazado el centro de las auditorías puramente fiscales, que estaban a menudo orientadas hacia la transacción, a las auditorías de ejecución, auditorías de gestión y auditorías de organización más generales, que emplean las prácticas de auditoría más modernas. Deberían evitarse las prácticas de contabilidad y de auditoría anticuadas que imponen controles innecesarios y excesivos que podrían restar eficacia a los procedimientos.

9. En la mayoría de los países la función de la auditoría pública es una rama de los órganos legislativos y en algunos países un órgano constitucional y orientado primordialmente hacia fines fiscales. Las instituciones de auditoría más eficaces son independientes de los órganos ejecutivos y se ocupan de la eficacia de la gestión y de los programas, así como de la economía y eficacia de las operaciones.

10. En la reunión se tomó nota de la resolución 1979/47 del Consejo Económico y Social en la que se pidió al Secretario General que organizase un curso práctico sobre contabilidad y comprobación de cuentas del sector público para examinar los principios de contabilidad aceptados generalmente y las técnicas modernas de comprobación de cuentas que resultasen particularmente adecuadas a las necesidades de los países en desarrollo y que, a la luz de lo mencionado anteriormente, organizase actividades de capacitación con objeto de apoyar los esfuerzos nacionales tendientes a mejorar los sistemas de contabilidad y de comprobación de cuentas en esos países. En la resolución el Consejo pidió también al PNUD y a otras organizaciones competentes que presentasen la debida atención a la cooperación

técnica en estas esferas. Se recomienda enérgicamente la aplicación eficaz y rápida de la resolución así como la ejecución de las medidas conexas a fin de mejorar la contabilidad en los países en desarrollo.

11. La mayor parte de los países en desarrollo iniciaron sus esfuerzos encaminados al desarrollo con una débil infraestructura institucional para las finanzas. Por consiguiente, la creación y fortalecimiento de instituciones financieras ha constituido una gran preocupación a este respecto. Entre los esfuerzos que se han realizado al respecto, están la creación de instituciones bancarias centrales, la organización de instituciones bancarias comerciales dentro o fuera del sector público y el establecimiento de instituciones financieras especiales para el desarrollo. La organización de la formación de capital y de la entrada de capital del extranjero y el fortalecimiento de los arreglos financieros para la participación en el comercio internacional son formas diferentes en las que las instituciones financieras pueden contribuir al desarrollo nacional. Todo desarrollo fragmentado y sin coordinar de las instituciones especiales es con frecuencia ineficaz y debe evitarse. Dichas instituciones deben asegurar la conformidad con prácticas y principios financieros apropiados, así como la adecuación del sector privado a los planes gubernamentales. Las instituciones financieras para el desarrollo deben convertirse también en una fuente de asistencia administrativa y técnica a las empresas que ayudan a crear. Existe un peligro potencial en los países con una ética laxa en materia de reembolsos cuando las instituciones financieras pueden ser, en efecto, distribuidoras de liberalidad política. Sería necesario idear normas apropiadas de funcionamiento que se administren sin concesión a ninguna situación.

VII. ORGANIZACION Y PROMOCIÓN DEL PERSONAL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

Escasez de personal capacitado

1. La escasez de personal capacitado sigue afectando a muchos países en desarrollo. Los países más ricos de entre ellos tienden a usar grupos de extranjeros para atender sus necesidades, mientras que los más pobres tropiezan con dificultades para dotar de personal a todos sus servicios públicos. En la mayoría de los casos ello refleja una deficiente planificación de los recursos humanos, de resultados de la cual, mientras en algunos sectores hay una aguda escasez de personas capacitadas, en otros no hay empleo para éstas.

2. En consecuencia, una importante tarea del desarrollo nacional debe consistir en la promoción de los recursos humanos mediante programas adecuados de planificación del personal. La falta de personal técnico e industrial se hará mas aguda cuando los países en desarrollo traten de aplicar la ciencia y la tecnología para el desarrollo. Además aumentará la falta de personal para la administración pública a medida que se amplíe el papel del sector público. Esos problemas deben resolverse sobre la base de la oferta y la demanda proyectadas, mediante la planificación a largo plazo de los recursos humanos. A este respecto deberá aumentar la cooperación internacional. Los países en desarrollo con excedentes de recursos humanos en una esfera podrán contribuir a atender las necesidades de otros países en la misma esfera.

Organización

3. Un importante problema relacionado con la organización de los servicios públicos ha sido la imposibilidad de contratar y conservar personal especializado en las esferas necesarias. Ha resultado difícil contratar para la administración pública personal científico y técnico en lugar de generalistas y ofrecerle perspectivas adecuadas de carrera. Algunos países han creado cuadros científicos y técnicos especiales y otros han tratado de cambiar la organización general de su administración pública a fin de que esté más orientada hacia la función. También se plantea la cuestión de si este personal debe considerarse o no parte de la administración pública o los trabajadores industriales, lo que tiene consecuencias no sólo para su carrera sino también para sus derechos en cuestiones tales como la negociación colectiva.

4. Las organizaciones encargadas del personal no deben limitarse a sus actividades ordinarias, sino que deben también actuar como centros y catalizadores para la introducción de cambios que abarquen todo el sistema de la administración pública. Deben preocuparse de la calidad de los sistemas de enseñanza en la nación, ya que éstos constituyen la base para la promoción de los recursos humanos futuros.

Motivación

5. La motivación en los servicios públicos puede estar relacionada con los niveles de remuneración y el ambiente de trabajo. La remuneración que se paga al empleado público suele ser baja, particularmente cuando la inflación es cada vez mayor. Los sueldos más elevados que se pagan en puestos comparables en otras esferas pueden resultar también ser un desincentivo para los funcionarios públicos. Aunque no sea factible que los niveles de remuneración sean comparables a los del mercado mundial, al menos deberían guardar proporción con el grado de responsabilidad del funcionario público y constituir un incentivo suficiente para promover un rendimiento destacado, para lo cual se podrán establecer primas de productividad o una remuneración especial en el caso de un desempeño especialmente bueno.

6. El otro factor que afecta a la motivación es el ambiente de trabajo. De la falta de comodidades en los lugares de trabajo, o del conflicto entre las formas jerárquicas de organización y la iniciativa personal pueden dimanar ambientes de trabajo inadecuados.

7. El reconocimiento de los derechos sindicales en la administración pública puede contribuir también a mejorar el ambiente de trabajo. Además, la politización de los empleados de la administración pública puede fortalecer el compromiso de los funcionarios públicos con los objetivos políticos y sociales del gobierno. Sin embargo, una politización generalizada puede socavar la objetividad y el espíritu de los funcionarios públicos.

Desarrollo administrativo

8. Prácticamente todos los países en desarrollo han establecido diversos programas e instituciones encargados del desarrollo de la administración pública. Estas instituciones han desempeñado un importante papel en la capacitación de recursos humanos nacionales a fin de reemplazar a los extranjeros, especialmente en esferas

no técnicas. A medida que los países adoptan el sistema de desarrollo planificado, los institutos de desarrollo administrativo, incluidas las instituciones de Administración Pública, tendrán que ampliar sus actividades de los aspectos generales a los funcionales, especializados, sectoriales y capacitación en administración de proyectos.

Institutos de capacitación

9. Muchas instituciones de capacitación de los países en desarrollo se originaron en planes de asistencia técnica. Una vez terminado un plan de asistencia técnica, muchas veces los recursos internos de un instituto comenzaban a decaer por falta de una base nacional adecuada. También se veían afectados por un intenso éxodo intelectual.

10. El establecimiento de una red de instituciones de capacitación en los países en desarrollo podría constituir un útil medio de fortalecer y dar carácter más profesional a los sistemas de capacitación. Las instituciones de capacitación podrían intensificar los intercambios de programas de estudio y de las experiencias y los aciertos, en cuanto a la elaboración de materiales y métodos pertinentes al país. También podría sugerirse la creación de una institución internacional para la preparación de personal de capacitación.

11. Algunos grupos prioritarios a los efectos de la capacitación y el desarrollo administrativo son los funcionarios de categoría superior, la nueva generación de científicos y tecnólogos que asumirán cada vez mayores responsabilidades respecto de las decisiones en materia de desarrollo y el propio personal encargado de la capacitación. Hay que tratar de elaborar programas que puedan no sólo atraer a los funcionarios de categoría superior sino también contribuir a su desarrollo profesional. Se requiere una clara decisión política para que la capacitación sea objeto de una atención generalizada y para que tenga la repercusión necesaria en el desarrollo.

12. Debe hacerse hincapié en la preparación de personal de capacitación. Este se necesita no sólo para fortalecer las posibilidades de los centros de capacitación sino también para fortalecer y ampliar el alcance de los programas de capacitación en el empleo en beneficio del desarrollo nacional.

Evaluación del desempeño y promoción de las perspectivas de carrera

13. Los juicios personales suelen influir en la evaluación del desempeño a pesar de que en algunos casos se ha procurado seriamente introducir criterios objetivos y científicos. Es necesario elaborar nuevos criterios y sistemas de evaluación del desempeño que sirvan para conciliar en la forma más objetiva posible la evaluación del desempeño y de la productividad con el principio de la antigüedad en el cargo. Puede ser conveniente delegar en los departamentos y organismos un máximo de responsabilidad en cuanto a la determinación del nivel de rendimiento logrado, e introducir remuneraciones especiales por mérito o primas especiales relacionados con la evaluación del rendimiento, con el objetivo primordial de fomentar la competencia entre las dependencias y no entre los funcionarios. La razón más evidente de la ineficacia en la evaluación del desempeño de los funcionarios públicos ha sido la falta de un sistema adecuado de descripción de funciones, que debería constituir una de las bases para la selección y evaluación de los funcionarios de la administración pública. La consecuencia de la falta de un sistema adecuado de descripción de las funciones ha sido la contratación excesiva de personal, que también socava la eficaz evaluación del desempeño.

14. Algunas tendencias recientes en la evaluación del desempeño y la promoción de las perspectivas de carrera hacen hincapié en nuevas técnicas de aumento de la participación en la administración del personal y democratización de ésta. Por ejemplo, existe la práctica de hacer participar a los distintos funcionarios en la planificación de sus propias perspectivas de carrera. Para ello se pueden recabar las opiniones y la iniciativa del funcionario respecto de las posibilidades de hacer el puesto más estimulante, traslados, cambios de funciones, remuneración, etc. y sumarlas a las de la organización a fin de sentar una base para el estudio y la planificación.

Organización del personal

15. Las diversas deficiencias de la organización del personal pueden resumirse en la forma siguiente: mala administración de la fuerza de trabajo; sistemas administrativos demasiado centralizados, demasiado orientados a la fiscalización y demasiado reglamentados; una fuerza de trabajo altamente sindicalizada sin que el sector "patronal" tenga una organización comparable, y falta de incentivos para un desempeño eficaz.

16. Como ya se indicó, entre las medidas necesarias para resolver estos problemas de organización, motivación y evaluación se incluyen cambios estructurales, reorganizaciones, nueva legislación y cambios en los sistemas de remuneración y de evaluación del desempeño. La experiencia de Hungría, tal como la de Filipinas, ciertos países africanos de habla francesa y de los Estados Unidos de América, que fueron descritas por varios expertos, son una prueba de que se pueden introducir cambios para resolver eficazmente estos problemas.

17. Para pasar de un sistema de personal demasiado centralizado a uno más descentralizado se requiere introducir un mayor profesionalismo al nivel de las atribuciones delegadas. Sin embargo, la descentralización de funciones en materia de personal requiere una orientación centralizada para todo el sistema en determinadas esferas como, por ejemplo, los principios básicos de administración y personal; el papel de la mujer y los jóvenes en el desarrollo; la conveniencia de la movilidad del personal profesional entre las funciones, los organismos y los departamentos y la gestión de esa movilidad.

Corrupción

18. Si bien la corrupción no es una característica exclusiva de la administración pública ni de los países en desarrollo, constituye un importante problema de la administración pública para el desarrollo y un reflejo de lo que ocurre en la sociedad en general. La importancia de la corrupción está vinculada con la autoridad que habitualmente se confía a los funcionarios públicos para la adopción de decisiones en materia de desarrollo y con el efecto que puede tener en la utilización y aplicación de esas facultades.

19. Entre las medidas que pueden adoptarse para combatir la corrupción se incluye una mayor descentralización, con la cual se pueden repartir más las atribuciones y responsabilidades y limitar el alcance de las decisiones que esté facultada para

adoptar una sola persona. Habrá que examinar asimismo los sistemas de remuneración con miras a luchar contra la corrupción. También fomenta la corrupción el bajo nivel de las remuneraciones de la mayoría de los funcionarios del sector público, que no sólo no alcanza a compensar la tasa de inflación sino que muy a menudo está por debajo del nivel del costo de la vida. Para limitar la difusión de la corrupción, deben enunciarse claramente las normas y comunicar a la opinión pública los resultados de las decisiones adoptadas.

VIII. INVESTIGACION Y ANALISIS

1. La suma de recursos dedicados a la investigación y el análisis por el conjunto de los países en desarrollo es muy pequeña en relación con sus necesidades y su PNB, y la mayor parte de esa suma se ha concentrado en cinco o seis de tales países. Incluso en esos países, la capacidad administrativa, los recursos humanos y las instituciones que se dedican a tal finalidad son escasos.
2. Existe también en esos países cierta tendencia a que cada organización gubernamental establezca su propia dependencia de investigación. El resultado de ello es una proliferación de investigaciones no coordinadas, con la consecuencia de una duplicación de actividades, un desperdicio de recursos y un tratamiento excesivamente simplificado y particularista de problemas y cuestiones que en realidad están estrechamente interrelacionados. Hay a menudo un desfase temporal entre la inversión en investigación y la aplicación de los resultados, y se concede una atención injustificada a la investigación teórica en perjuicio de la investigación aplicada, concentrándose en cuestiones que tienen poca o ninguna importancia en relación con los problemas empíricos planteados a las sociedades.
3. A falta de investigación y de capacidad analítica locales, conceptos, modelos, instituciones y tecnologías siguen tomándose en préstamo del extranjero, pese a que se empieza a poner en duda la aplicabilidad de tales instituciones y prácticas importadas a las circunstancias locales.
4. En consecuencia, las estrategias del decenio de 1980 deben consistir en reforzar las instituciones existentes, capacitar al personal y consolidar los esfuerzos a fin de asegurar una máxima utilización de la pericia y los recursos humanos locales, y en establecer un vínculo entre la investigación y la capacitación y los problemas concretos planteados a los países en desarrollo. Hay que esforzarse por fomentar instituciones interdisciplinarias y orientadas hacia la realización de proyectos, con servicios de apoyo para la investigación, el análisis y la difusión de la información, en vez de instituciones sectoriales. El proceso analítico de capacitación e investigación debe vincularse al proceso de gestión como un medio de modernizar la administración pública, convirtiendo al administrador en su propio analista en las fases del diseño, aplicación y evaluación, y asegurando que proponga soluciones alternativas. Deben establecerse relaciones de cooperación en materia de investigación y análisis en los niveles local, nacional y regional y entre los países en desarrollo debe fomentarse el análisis comparativo de las experiencias obtenidas en los diversos niveles.

5. El problema de la migración intrarregional e internacional de investigadores altamente capacitados es consecuencia de un desarrollo rápido pero diferencial. Sin embargo, el exceso de oferta de mano de obra capacitada de un sector o una región determinados puede redistribuirse de un modo más organizado a nivel intrarregional mediante estímulos e incentivos y con una proyección adecuada de las demandas y las ofertas. Tales incentivos podrían adoptar la forma de una mejora de los medios nacionales de investigación, recompensas a la investigación y acuerdos sobre visitas de investigadores autóctonos por períodos breves y para programas concretos.

Ciencia y tecnología

6. Los países en desarrollo tienen gran interés en tener acceso a la ciencia y tecnología que sirva mejor a sus objetivos nacionales. Por consiguiente, necesitan de la cooperación internacional para ampliar sus reservas científicas y tecnológicas. Sin embargo, se dan cuenta de que su capacidad de ejercer opciones tecnológicas para el desarrollo y de aprovechar las tecnologías dominantes dependerá en gran medida de su propia capacidad de investigación y analítica. En consecuencia, están desarrollando su infraestructura científica y tecnológica. Algunos países han establecido un sistema de academias de ciencia para concentrarse en la investigación y están aumentando la enseñanza de materias científicas y técnicas en las universidades y en las escuelas politécnicas y profesionales especialmente establecidas. Algunos países han establecido también consejos de investigación científica e industrial para concentrarse en el desarrollo de tecnologías localmente pertinentes, sobre todo aquéllas que atañen a la explotación de los recursos y materiales locales. Se debe compeler a los Consejos Nacionales de Investigación a que incluyan la investigación en materia de Administración pública en sus programas de trabajo

7. Sin embargo, aún le queda mucho camino que recorrer a la mayoría de los países en desarrollo en la creación de su infraestructura científica y tecnológica. Los países pobres y pequeños en especial se encuentran en inferioridad de condiciones a este respecto y reconocen que la opción mejor de la que disponen puede ser sumarse a arreglos cooperativos regionales y subregionales y organizar una cooperación técnica entre ellos como el medio más eficaz de acelerar su capacidad científica y tecnológica.

Administración pública y desarrollo

8. La situación es todavía más difícil en zonas de acción social que son más etnocéntricas, y la escasez de los recursos dedicados a la investigación y los problemas de adaptar los insumos importados a las condiciones locales, como se mencionó anteriormente, son particularmente graves en las esferas de la administración pública. Por consiguiente, muchos países en desarrollo han estado experimentando con instituciones políticas para adaptarlas mejor a su dinámica sociocultural. Algunos países en desarrollo han establecido instituciones de análisis económico y estadístico con miras a integrar la investigación y el análisis en el proceso de planificación. Se precisan mayores esfuerzos para vincular la investigación con la planificación económica.

9. La investigación de la administración pública sigue siendo un sector débil en los países en desarrollo, sobre todo a causa de la preocupación de los institutos de administración pública con la capacitación, la actitud desalentadora de los funcionarios gubernamentales, la no integración del proceso de adopción de decisiones con la investigación y el análisis y la falta de adaptación local. La investigación está separada de los objetivos del gobierno y los problemas vigentes de la administración. En algunos países existe una obsesión con la confidencialidad y una resistencia a suministrar información libremente para la investigación, impidiendo el desarrollo de material de investigación localmente pertinente que merece una gran prioridad.

10. Por consiguiente, se debería hacer hincapié en la necesidad de desarrollar la capacidad local de investigación y análisis para reunir datos vinculados con la investigación sobre indicadores económicos y sociales y establecer departamentos de investigación y oficinas nacionales de estadísticas para el análisis del censo económico, social y de la población, y también en organizaciones públicas que forman parte del "grupo central de orientación".

11. Debería institucionalizarse y hacerse interdisciplinaria la participación de los sectores de investigación y análisis en el trabajo diario de la administración pública. Los departamentos de investigación deberían ser capaces de traducir sus conclusiones a un lenguaje que se pueda utilizar en la administración. La investigación debería orientarse hacia la resolución de problemas prácticos y debería apoyarse en una mayor participación de las universidades e instituciones especializadas en el estudio y análisis de los asuntos públicos. Es posible que la inversión en investigación y análisis no produzca dividendos inmediatos, pero con el transcurso del tiempo tiene que ser más productiva que otro empleo de recursos.

12. En el proceso de indigenización de la administración pública, no se deberían descartar las instituciones de investigación y análisis heredadas, sino modificarse de acuerdo con las necesidades del desarrollo nacional. Se debe procurar reducir la mala utilización de los recursos en la investigación. Debería haber criterios estrictos para juzgar la eficacia de los gastos en investigación y análisis. Igualmente importante es el hecho de que se debe conceder una posición más destacada a las actividades de investigación y se deben hacer atractivas para las personas muy competentes que normalmente consideran que las carreras administrativas ofrecen mayor jerarquía.

IX. ESTRATEGIAS ENCAMINADAS AL MEJORAMIENTO DE LA ADMINISTRACION Y GESTION

1. Es importante distinguir entre las principales reformas administrativas y las mejoras marginales en el sistema de administración pública de los países en desarrollo. Las primeras se iniciarían normalmente en respuesta a importantes cambios sociopolíticos o funcionales. El segundo enfoque surgiría como un proceso natural y continuo de evolución en respuesta a necesidades cambiantes.

Principales reformas administrativas

2. En algunas oportunidades, se designa una comisión o comité especial para examinar la totalidad del sistema de administración pública o gran parte de él, como por ejemplo la administración pública, la gestión presupuestaria o la organización estructural o territorial, con el fin de adecuarla mejor a los objetivos de desarrollo nacional. Antes de introducir reformas importantes, se examinan detalladamente las razones del fracaso del sistema existente. El establecimiento de un comité o centro de coordinación facilita la clarificación de los objetivos, planes y programas y resulta también útil para vigilar y ejecutar las decisiones políticas que están a favor de la reforma. Asegura un enfoque integrado de la reforma, ensamblando las necesidades sectoriales con un enfoque de sistemas generales.

3. El efecto de los principales programas de reforma administrativa continúa siendo limitado en la mayoría de los países. Incluso las reformas intraadministrativas tienen dimensiones políticas, abarcando a diferentes grupos de intereses administrativos, que reaccionan de manera diferente a las reformas concretas que los afectan. Aunque deben hacerse esfuerzos para que las organizaciones existentes afectadas por los cambios participen en el proceso de reforma mismo, es difícil formular y aplicar soluciones administrativas a los problemas, cuando no se cuenta con un consenso político. La escasez de recursos financieros y de personal también hace difícil ejecutar incluso reformas ampliamente aceptables pero fundamentales.

4. El resultado final de la reforma administrativa en el decenio de 1980 no es sólo el aumento de la productividad, sino también la distribución equitativa de bienes y servicios y un mecanismo autónomo para el cumplimiento de las obligaciones y responsabilidades.

La reforma administrativa como parte de la planificación nacional

5. La integración de la reforma administrativa en el proceso de planificación nacional ha significado generalmente la adopción de disposiciones para satisfacer las necesidades administrativas, financieras y de personal de la ejecución de los planes de desarrollo. A menudo esto se realiza satisfactoriamente en relación con los programas y proyectos, pero su eficacia respecto del desarrollo nacional general ha sido bastante limitada. La capacitación del personal necesario para aplicar los planes demanda mucho tiempo. Para capacitar al personal requerido por el desarrollo nacional, crear la necesaria red de organizaciones y establecer los procesos consiguientes es imprescindible la formulación detallada de las necesidades administrativas de los planes nacionales.

Reformas sectoriales y funcionales

6. La dificultad para aplicar las principales reformas administrativas y otras consideraciones ha inducido a algunos gobiernos a concentrarse en las reformas sectoriales y funcionales. Pero las reformas sectoriales y generales han de ejecutarse concurrentemente, ya que ningún sector ni programa puede realmente aislarse del medio total. Por otra parte, las reformas generales pueden ser demasiado abstractas para satisfacer las necesidades propias de los diferentes sectores y programas. Por consiguiente, es necesario mantener una constante interacción entre las reformas sectoriales y las generales.

Otras estrategias de reforma

7. Las estrategias de desarrollo de instituciones se han orientado al mejoramiento de organizaciones y proyectos concretos. Además de esta reforma general, hay estrategias que los funcionarios principales consideran especialmente adecuadas para revitalizar sus organizaciones o crear otras nuevas para que desempeñen nuevas funciones.

8. Algunos países han puesto en práctica estrategias sociopolíticas que incluían la creación de organizaciones sociales y políticas (por ejemplo, un sistema de administración local, organizaciones rurales sociopolíticas y organizaciones de la comunidad) asignándoles funciones de desarrollo seleccionadas. En razón de la falta de recursos financieros adecuados y, a veces, como resultado de la renuencia administrativa a desprenderse de autoridad, esos experimentos han tropezado con obstáculos y tendido a convertirse en una prolongación del mecanismo administrativo. El impulso para la formulación de estrategias sociopolíticas ha provenido generalmente de los líderes políticos máximos del poder ejecutivo y, a veces, también de los funcionarios administrativos de mayor jerarquía. La participación de los órganos legislativos y partidos políticos en general ha sido mínima.

9. Como resultado del efecto de las ciencias del comportamiento, las estrategias del desarrollo organizacional han logrado aceptación también en algunos países en desarrollo. Esas estrategias subrayan la importancia de un enfoque de participación para la identificación y solución de los problemas de organización. Aunque pueden ser herramientas útiles de la gestión, es discutible su eficacia como instrumentos de una reforma significativa en la administración pública. Análogamente, las estrategias para la formación de administradores se organizan alrededor de la formación de los cuadros administrativos y de administradores principales capacitados de acuerdo con las técnicas y los conceptos modernos de la gestión.

10. Las estrategias del desarrollo administrativo y organizacional fueron la razón de ser de los institutos nacionales de administración o gestión pública. Muchos de los departamentos de la reforma administrativa creados para introducir mejoras importantes experimentaron también con esas estrategias. La experiencia obtenida de gran número de países en desarrollo indica que esas estrategias funcionan eficazmente en conjunción con la adhesión nacional al desarrollo y las reformas generales. Ante la ausencia de esas fuerzas más importantes, su efecto ha sido insignificante.

11. Sin embargo, es importante reiterar que ninguna estrategia por sí sola es suficiente para la reforma administrativa. Será necesario combinar muchas estrategias en un proceso dinámico y resuelto para institucionalizar y aumentar la eficacia del mecanismo gubernamental.

X. MEDIDAS DE APOYO INTERNACIONAL

1. Al considerar las medidas de apoyo internacional, debe prestarse especial atención a: a) los sistemas administrativos para la aplicación de la reforma agraria y el suministro de todos los elementos esenciales necesarios para la transformación de la sociedad agraria; b) el aumento de tecnologías de alto coeficiente de mano de obra, según corresponda y, por consiguiente, mayores posibilidades de empleo; y c) formación de administradores locales para que desempeñen eficazmente actividades tales como servicios de salud, educación, transporte y otros servicios básicos a nivel local, juntamente con el aumento de los recursos para cubrir los costos de funcionamiento.

2. Aunque podrían determinarse algunas esferas definidas para la reforma administrativa respecto de la estrategia del desarrollo para el decenio de 1980, habrán de examinarse medidas más amplias para alcanzar los objetivos de desarrollo una vez que la estrategia esté totalmente planeada. La División de Administración y Finanzas para el Desarrollo del Departamento de Cooperación Técnica para el Desarrollo debe recopilar bibliografía sobre las experiencias obtenidas en las dos esferas y establece la coordinación con instituciones bilaterales y nacionales para la publicación de un boletín informativo destinado a informar acerca de las actividades más recientes de todos los organismos en esa esfera.

3. Los expertos consideraron que merecían ser incluidas en la Estrategia Internacional del Desarrollo para el decenio de 1980 las siguientes cuestiones:

Mejoramiento de la administración pública, especialmente en las esferas interesadas directamente en la planificación de la mano de obra y la utilización de los recursos humanos y solución de los problemas que plantea el éxodo intelectual;

Mejoramiento del rendimiento y aumento de la eficacia y contribución de las empresas del sector público a los esfuerzos nacionales para el desarrollo;

Mejor movilización y canalización de las fuentes nacionales mediante la financiación del desarrollo;

Mejores normas para la gestión financiera, la contabilidad y la comprobación de cuentas;

Fortalecimiento de las estructuras administrativas de las ramas del gobierno que se ocupan de las relaciones económicas internacionales y la ejecución de programas en relación con el Nuevo Orden Económico Internacional;

/...

Estudio de las consecuencias administrativas del regionalismo, prestando especial atención a los problemas administrativos de los Estados más pequeños;

Desarrollo administrativo para lograr una sociedad más equitativa y un sistema de administración local más fuerte gracias a la participación popular en los procesos de la gestión pública.

Cooperación técnica

4. Con respecto al aprovechamiento de la capacidad administrativa, las Naciones Unidas, por intermedio de los programas de cooperación técnica, continuarían asesorando a los países en desarrollo para la institucionalización de su reforma administrativa y otras medidas que mejorarían sus sistemas administrativos. A este respecto, se consideró necesario contar con criterios comunes que permitieran a los gobiernos coordinar y aprovechar mejor la multiplicidad de los programas de asistencia técnica a su disposición. Los gobiernos de los países en desarrollo publicarían, en cooperación con las Naciones Unidas, un boletín de programas que presentarían las actividades de asistencia técnica de todas las organizaciones participantes. Ello permitiría a los países aprovechar al máximo los servicios a su disposición, según conviniera a sus necesidades reales. A nivel nacional se crearía un centro focal en los lugares donde no existieran, para coordinar todas las actividades de asistencia técnica.

5. A nivel regional podría establecerse un sistema análogo que difundiera las actividades de cada institución regional y coordinara esas actividades. Las Naciones Unidas podrían ayudar a desarrollar una red para suministrar información sobre las actividades de todas las organizaciones regionales interesadas. El sistema de las Naciones Unidas y las organizaciones internacionales también podrían ayudar a fomentar la cooperación técnica entre países en desarrollo y la autosuficiencia colectiva de esos países.

XI. EL PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS EN MATERIA DE ADMINISTRACION PUBLICA Y FINANZAS PARA EL DESARROLLO

1. El Programa de las Naciones Unidas en Materia de Administración Pública y Finanzas para el Desarrollo fue analizado por el Consejo Económico y Social y por el Comité del Programa y de la Coordinación (CPC) en 1978 y 1979. Este análisis se llevó a cabo a la luz de las recomendaciones formuladas por la Cuarta Reunión de Expertos, celebrada en 1977. Igualmente la Dependencia Común de Inspección realizó una evaluación del Programa en 1977 y presentó el informe correspondiente (E/1978/42) al CPC y a la Asamblea General.

2. Como parte de la reestructuración de los sectores económico y social del sistema de las Naciones Unidas, se incorporó el Programa en Materia de Administración Pública y Finanzas al nuevo Departamento de Cooperación Técnica para el Desarrollo, con el propósito entre otras cosas de acentuar la orientación del Programa hacia la cooperación técnica.

3. De aquí en adelante el Programa se concentrará en ayudar directamente a los países en desarrollo a mejorar sus capacidades en materia de administración pública y finanzas. Los métodos generales para cumplir este objetivo continuarán siendo el suministro de asistencia técnica a los países en desarrollo, a solicitud de éstos, la capacitación de funcionarios nacionales en el extranjero en virtud del programa de becas; y la preparación de materiales de capacitación e investigación como forma de apoyo a los programas de cooperación técnica, así como la elaboración de propuestas para los organismos legislativos.

Prioridades substantivas

4. Las solicitudes de los países en desarrollo determinan las prioridades substantivas en materia de proyectos sobre el terreno. El programa de investigación en la Sede de las Naciones Unidas se formula también teniendo en cuenta las necesidades cambiantes de los países en desarrollo. No obstante, dichas necesidades son extremadamente variadas y amplias, y los recursos limitados de que se dispone en el programa de la Sede no son adecuados para solucionar todos los problemas sustantivos. Por lo tanto, se hace necesario establecer las prioridades sobre las cuales debe concentrarse en el futuro el programa de las Naciones Unidas.

5. Al examinar estas prioridades deben tomarse en cuenta los pronunciamientos de las Naciones Unidas relativos al Nuevo Orden Económico Internacional, a la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados, las decisiones sobre las estrategias internacionales del desarrollo para el tercer decenio para el desarrollo, y las decisiones y recomendaciones de importantes conferencias mundiales sobre alimentos, población, desarrollo rural y reforma agraria, derechos humanos, etc., así como las necesidades del desarrollo administrativo dentro del marco de los programas de desarrollo nacional.

6. En los programas de desarrollo administrativo, puede ser conveniente concentrarse en los siguientes sectores: a) Sector público/empresas públicas: suministro de crecimiento acelerado; problemas de atención de personal en comparación con las condiciones predominantes en la administración pública nacional;

supervisión y evaluación, y ejecución financiera, b) Administración pública y desarrollo institucional: nuevos modelos en materia de administración local y de relaciones intergubernamentales para el desarrollo; problemas de descentralización en actividades concretas y en esferas sectoriales; institucionalización de la participación popular en el gobierno; coordinación de las políticas y la administración en los programas amplios para el desarrollo, combinación apropiada de estrategias para el mejoramiento de la administración y de la gestión, y desarrollo institucional; arreglos regionales y sub-regionales en materia de cooperación entre Estados pequeños para la administración de funciones comunes; c) Personal y capacitación en el sector público: capacitación y desarrollo de nuevos tipos de administradores públicos y efecto de sus actividades sobre el sistema de administración pública, relaciones entre la participación popular, la responsabilidad y el profesionalismo en la administración pública; políticas y estrategias de promoción de las perspectivas de carrera; estrategias y técnicas de capacitación adecuadas para los países en desarrollo; incentivos y compensaciones para el personal; d) Presupuestación pública y administración financiera: normas de contabilidad y comprobación de cuentas y reformas que incluyan medidas para mantener la independencia de las oficinas de comprobación de cuentas, reformas presupuestarias y funciones de tesorería; e) Investigación y análisis: vigilancia y evaluación dentro de la administración para el desarrollo; intercambio de información a través de instituciones y establecimientos de información nacionales, regionales e interregionales; estrategias de investigación y evaluación adecuadas para los países en desarrollo.

7. Un sector importante de tareas que el Programa de las Naciones Unidas en Materia de Administración Pública y Finanzas puede adoptar en forma prioritaria es el de analizar mediante programas de investigación en la Sede de las Naciones Unidas, las consecuencias que los programas internacionales vinculados al Nuevo Orden Económico Internacional y a la estrategia internacional del desarrollo tienen para la administración pública en el plano nacional y en relación con la capacidad colectiva para valerse de medios propios que posean los países en desarrollo. Puesto que el alcance de tales programas, relacionado con su administración financiera o con el mecanismo administrativo, se extiende sobre una serie de países, es mejor que el análisis de sus problemas sea llevado a cabo por un organismo internacional como la División de Administración para el Desarrollo. Este organismo debería también encontrarse en condiciones de suministrar la asistencia técnica necesaria a diversos países, cuando sea preciso, para que adapten sus mecanismos administrativos con este objetivo, en coordinación con las instituciones regionales.

8. La División de Administración para el Desarrollo debería examinar también las deliberaciones y recomendaciones de las diversas conferencias mundiales estratégicas llevadas a cabo durante el decenio de 1970 con los auspicios de las Naciones Unidas y sus organismos especializados, con miras a seleccionar disposiciones en las que se ordene la adopción de medidas en la esfera de la administración y de las finanzas para el desarrollo.

Modalidades de cooperación técnica

9. El Programa de las Naciones Unidas utiliza modalidades de cooperación técnica entre las que se cuentan el suministro de expertos, los servicios de asesoramiento interregional, las becas y la preparación de material de capacitación. En todas estas actividades, los esfuerzos se han encaminado a la creación de instituciones en el plano nacional, subregional y regional con el fin de maximizar la contribución de la cooperación técnica. Actualmente existen instituciones para el mejoramiento de la administración pública en casi todos los países del mundo. En forma similar, han surgido instituciones regionales y subregionales de administración para el desarrollo en África, Asia y América Latina. La Quinta Reunión hizo suyo el proyecto sobre el desarrollo de una red que es parte del programa de trabajo de la División para 1980-1981. Su propósito es fortalecer las relaciones recíprocas entre las instituciones nacionales e internacionales y celebrar acuerdos sobre las modalidades de acción conjunta para mejorar la administración pública y las finanzas para el desarrollo.

10. Hay otras dos decisiones de las Naciones Unidas que son también pertinentes para las futuras modalidades del Programa de Administración Pública. Una de ellas es el creciente interés en la cooperación técnica entre los países en desarrollo. La otra es la decisión de la Asamblea General de convertir a las comisiones regionales en centros importantes de desarrollo para sus respectivas regiones, y, con ese propósito, descentralizar los proyectos regionales y subregionales de cooperación técnica localizándolos en dichos centros. A la luz de las necesidades cambiantes de los países en desarrollo, por una parte, y de las tendencias de la red internacional de instituciones, por otra, resulta obvio que debe otorgarse importancia a las nuevas modalidades de cooperación técnica. La propuesta activación de la red es solamente una de dichas vías de acción para el futuro. Otras vías pueden incluir la asistencia por parte de las organizaciones internacionales para ayudar a los países en desarrollo a identificar e iniciar proyectos de cooperación técnica entre sí. La Quinta Reunión suscribió las nuevas modalidades señaladas y recomendó que se brindaran recursos suplementarios o se modificara la estructura de utilización actual de los recursos según fuera necesario.

11. Al aplicar su programa de apoyo a los programas de cooperación técnica por países, la División debería concentrar sus esfuerzos en la resolución de problemas y en la aplicación directa de los servicios de los expertos a los problemas administrativos reales del país de que se trate.

12. La División de Administración para el Desarrollo podría prestar asistencia en el examen y evaluación de dichos esfuerzos en favor de la cooperación. A continuación se indican las modalidades adicionales que se han identificado en materia de cooperación técnica tanto en el plano nacional como regional:

Las instituciones regionales deberían aumentar su capacidad de a) ayudar a los gobiernos nacionales en el diseño de solicitudes de proyectos y b) intercambiar información sobre la asistencia para el desarrollo que se brinda a la región;

En el plano internacional, el Departamento de Cooperación Técnica para el Desarrollo debería cumplir funciones de información en relación con las actividades de asistencia al desarrollo en la esfera de la administración pública;

Las Naciones Unidas deberían recopilar la experiencia comparada de los países en desarrollo con respecto a las actuales modalidades de coordinación de la asistencia técnica y convocar una reunión de expertos y representación de organizaciones internacionales con el fin de formular recomendaciones para establecer estructuras organizacionales viables de coordinación de la cooperación técnica;

Las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales deberían brindar oportunidades a los posibles ejecutivos de los gobiernos nacionales para que ocupen pasantías de naturaleza sustantiva a largo plazo dentro de sus respectivas organizaciones;

- L Las Naciones Unidas deberían suministrar liderazgo y orientación en materia de promoción de la cooperación técnica entre los países en desarrollo, en la esfera de la administración pública y las finanzas;

Las Naciones Unidas deberían convocar una reunión de líderes políticos sobre las cuestiones y los problemas de la administración pública y las finanzas para el desarrollo.

Anexo I

PROGRAMA DE LA REUNION

1. Examen de los sectores de prioridad considerable en materia de administración y finanzas públicas
2. Estrategias para el mejoramiento de la administración y la gestión
3. Administración y finanzas públicas en la estrategia internacional del desarrollo para el decenio de 1980
4. Medidas internacionales de apoyo
5. El programa de las Naciones Unidas en la administración y finanzas públicas para el desarrollo.
6. Aprobación del informe

W.N. Wamalwa
Director Ejecutivo de Chemelil Sugar Co.
Nairobi, Kenya

Philip Ward
Director de Servicios de Ultramar
Royal Institute of Public Administration
Londres, Reino Unido

Beatriz Wahrlich
Profesora
Escuela de Administración Pública del Brasil
Río de Janeiro, Brasil

Secretaría de las Naciones Unidas

Comisión Económica para Africa: Sr. Alfred Bossou

Comisión Económica para Asia y el Pacífico: Sr. A.M. Banerjee

Comisión Económica para Asia Occidental: Sr. S. Kazemi

Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo: Sr. M. Tobin

Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial:
Sr. James S. Crooke

Organismos especializados

Organización Internacional del Trabajo: Srta. Marianne Nussbaumer

Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la
Alimentación: Sr. T.N. Saraf

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia
y la Cultura: Sr. C.T. Huynh, Sr. M. Arsov

Organización Mundial de la Salud: Sr. M. Segovia

Banco Mundial: Sr. Nimrod Raphaeli, Sr. Peter Wright

Fondo Monetario Internacional: Sr. R.O. Khalid, Sr. D.R. Khatkhate