



Consejo Económico y Social

Distr.
GENERAL

E/1987/38/Add.1
28 abril 1987
ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLES

UN LIBRARY

APR 12 1987

UNIVERSITY OF TORONTO LIBRARY

Primer período ordinario de sesiones de 1987
Tema 10 del programa provisional*

ADMINISTRACION Y FINANZAS PUBLICAS

Informe del Secretario General

Adición

Informe de la Octava Reunión de Expertos sobre el Programa de las Naciones Unidas en materia de administración y finanzas públicas

(Nueva York, 11 a 20 de marzo de 1987)

* E/1987/30.

INDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
INTRODUCCION	1 - 10	3
I. PROBLEMAS Y LIMITACIONES	11 - 19	5
II. PRODUCTIVIDAD DE LA ADMINISTRACION PUBLICA	20 - 28	7
III. ESTRUCTURAS Y REDES ADMINISTRATIVAS	29 - 55	11
IV. DESCENTRALIZACION Y GOBIERNO LOCAL	56 - 70	16
V. DESARROLLO DE RECURSOS HUMANOS Y GESTION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA	71 - 93	19
VI. GENERACION Y ADMINISTRACION DE RECURSOS	94 - 122	25
VII. GESTION DE LOS SISTEMAS DE INFORMACION	123 - 137	31
VIII. LA ADMINISTRACION Y LOS CIUDADANOS	138 - 141	35
IX. PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS EN MATERIA DE ADMINISTRACION Y FINANZAS PUBLICAS	142 - 151	35
X. OTROS ASUNTOS	152 - 155	38

ANEXOS

I. Programa	41
II. Lista de participantes	42

INTRODUCCION

1. De conformidad con la resolución 1985/10 del Consejo Económico y Social, el Secretario General convocó la Octava Reunión de Expertos sobre el Programa de las Naciones Unidas en materia de administración y finanzas públicas en la Sede de las Naciones Unidas del 11 al 20 de marzo de 1987.
2. La Reunión tenía el siguiente mandato, que procedía de la resolución 1985/10 del Consejo:
 - a) Examinar cuestiones y prioridades en materia de administración y finanzas públicas para el desarrollo en los países en desarrollo;
 - b) Examinar las medidas necesarias en el plano nacional para promover la administración para el desarrollo;
 - c) Examinar los programas de trabajo que ejecutan actualmente y proyectan ejecutar las Naciones Unidas en materia de administración y finanzas públicas para fines del decenio de 1980;
 - d) Formular las recomendaciones apropiadas para la adopción de medidas tanto en el plano nacional como internacional;
 - e) Recomendar nuevas modalidades de cooperación técnica que aumenten la eficacia de las actividades de cooperación técnica de las Naciones Unidas en materia de administración y finanzas públicas.
3. Antes de la iniciación de la Reunión, las Naciones Unidas habían convocado una reunión de un grupo oficioso de trabajo entre organismos de carácter consultivo integrado por representantes de las comisiones regionales, y otros órganos de las Naciones Unidas y los organismos especializados. El Grupo de Trabajo se reunió los días 9 y 10 de marzo de 1987. Sus objetivos fundamentales eran determinar las principales cuestiones de interés en el momento actual y a largo plazo en los respectivos programas de administración y finanzas públicas y considerar asuntos comunes que el grupo de trabajo entero pudiera recomendar a la Reunión para que se examinaran con carácter prioritario.
4. Asistieron a las reuniones de ese Grupo de Trabajo representantes del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales Internacionales, el Departamento de Cooperación Técnica para el Desarrollo de la Secretaría de las Naciones Unidas, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Comisión Económica para África (CEPA), la Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico (CESPA), la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI).
5. El Secretario General Adjunto del Departamento de Cooperación Técnica para el Desarrollo declaró abierta la Reunión. El Secretario General Adjunto exhortó a la Reunión a que examinara las cuestiones de importancia crítica relativas al papel y

el ámbito de acción de la administración pública a que hacían frente muchos países en desarrollo y sugiriera medidas apropiadas para aumentar la productividad, eficiencia y eficacia de la administración para el desarrollo. En tal sentido, pidió a los expertos que no se limitaran a examinar cuestiones generales sino que incluyeran en un debate más concreto los problemas y las limitaciones que afectaban la administración para el desarrollo de determinados países o grupos de países. Sólo si se adoptaban enfoques diferentes según grupos de países podrían los expertos particularizar las soluciones y posibilidades generales para mejorar los sistemas de administración para el desarrollo de modo de poderlos aplicar a países concretos.

6. El Secretario General Adjunto también destacó la interdependencia cada vez mayor de las economías nacionales y la necesidad de fortalecer las dimensiones internacionales de los sistemas de administración pública en los países en desarrollo. Por último, subrayó la importancia de las recomendaciones de la Reunión y sugirió que dichas recomendaciones se centraran principalmente en las medidas que se han de adoptar en el plano nacional, e incluyeran también medidas de apoyo en el plano internacional.

7. Al introducir el proyecto de programa, el Director de la División de Administración del Desarrollo señaló los temas adicionales propuestos a examen:

a) Papel de la autonomía local en el desarrollo: una declaración mundial sobre autonomía local, tema propuesto por el Comité de Organizaciones no Gubernamentales, para su examen por el Consejo Económico y Social en su primer período ordinario de sesiones de 1987, en relación con el tema titulado "Administración y finanzas públicas";

b) Plan de mediano plazo para el período 1990-1995;

c) Informe del Secretario General sobre la ejecución del programa de las Naciones Unidas para el bienio 1984-1985 y las conclusiones y recomendaciones correspondientes del Comité del Programa y de la Coordinación.

El programa aprobado por la Reunión figura en el anexo I del presente informe. El Director destacó que las deliberaciones debían referirse primordialmente a las propuestas de medidas en el plano nacional y sólo en segundo lugar a las propuestas de medidas de apoyo en el plano internacional.

8. De 28 expertos invitados procedentes de diferentes regiones del mundo, 24 asistieron a la Reunión. Los expertos participaron a título personal y no como representantes de sus gobiernos u organizaciones. Además, asistieron a la Reunión representantes de las comisiones regionales y otros órganos de las Naciones Unidas, organismos especializados, instituciones interregionales y regionales y organizaciones no gubernamentales. En el anexo II del presente informe figura una lista de los participantes.

9. La Reunión eligió Presidente al Sr. Guy Braibant (Francia); Vicepresidentes a los Sres. Jaime Johnson (Perú) y Ukeye Eloagu (Nigeria); y Relator al Sr. M. I. K. Khalil (Pakistán).

10. La Reunión tuvo ante sí dos documentos preparados por la Secretaría titulados "La administración para el desarrollo y los problemas del decenio de 1990" (ST/SG/AC.7/1987/L.2) y "Programa de las Naciones Unidas en materia de administración y finanzas públicas" (ST/SG/AC.7/1987/L.3), así como el informe del Grupo oficioso de trabajo entre organismos (ST/SG/AC.7/1987/L.4). También tuvo ante sí el informe de la Séptima Reunión de Expertos sobre el Programa de las Naciones Unidas en materia de administración y finanzas públicas (E/1985/39/Add.1).

I. PROBLEMAS Y LIMITACIONES

A. Evolución de la situación de la administración pública

11. La administración pública se enfrenta con serios problemas en el decenio de 1980. Fundamentalmente, como resultado de las dimensiones nacionales e internacionales de los problemas en materia de dinero, finanzas, comercio y endeudamiento, en muchos países se ha registrado una apreciable disminución de los fondos disponibles para gastos públicos. Ello ha hecho aumentar la proporción del consumo público corriente en relación con las inversiones, lo cual, a su vez, ha generado presiones para que se recorte el consumo y se hagan economías. La escasez de recursos y la evolución de la concepción del papel del gobierno y los procesos administrativos en esos países han llevado a cuestionar el lugar que debe ocupar la administración pública y su eficacia como instrumento de desarrollo. En muchos países se está debatiendo el papel que corresponde a la administración pública respecto de otras instituciones de la sociedad y las relaciones entre dichas instituciones. Asimismo se ha cuestionado la eficacia de los procesos y sistemas administrativos. Tal cuestionamiento también ha sido favorecido por las instituciones financieras internacionales, que frecuentemente han propugnado la reducción del consumo público, el recorte de los servicios públicos y un papel más activo para el sector privado. Internamente también se han producido cambios considerables en las condiciones de la administración pública, por ejemplo la reducción de los programas sociales, la escasez de alimentos, los desastres naturales y la inestabilidad política.

12. En algunos países, particularmente los de economía mixta, se ha ejercido presión para que se privaticen algunas actividades realizadas hasta ahora por organizaciones públicas. En otros casos, particularmente en algunos países con economía de planificación centralizada, se ha prestado atención a la aplicación, a las administraciones públicas, del principio "económico" o "de mercado". Sobre todo, se espera que las empresas públicas funcionen de manera rentable. Con frecuencia se ha señalado que la gestión administrativa de dichas empresas es factor negativo y se han presentado propuestas para mejorar su gestión y, en algunos países, traspasar su propiedad.

13. Los problemas y las limitaciones en esta esfera están vinculados y brindan a los Estados Miembros una excelente oportunidad para reconsiderar el papel de la administración pública. Es indispensable que, en la redefinición de dicho papel se tengan en cuenta primordialmente consideraciones de tipo pragmático.

B. Redefinición de la función de la administración pública (gestión pública)

14. El papel del Estado y de su administración pública debe examinarse desde una perspectiva adecuada. El Estado y su administración pública han desempeñado, y continuarán desempeñando, un papel de vital importancia en materia de desarrollo al realizar, en distinto grado según el caso, funciones fundamentales que van desde la planificación a la coordinación, desde el establecimiento de infraestructuras a la regulación de la economía y desde el suministro de bienes sociales, como los servicios de salud pública y educación, a la creación de las condiciones necesarias para el crecimiento de la economía nacional. Al ir evolucionando el proceso de desarrollo y los resultados que se obtienen, surgirán nuevos problemas y necesidades, pero la administración pública seguirá cumpliendo un papel de importancia crítica en la solución de dichos problemas y la atención de esas necesidades. Cada país deberá adoptar un enfoque positivo y pragmático para resolver los problemas cruciales que plantea el nuevo medio, tales como la mejor forma de atender a sus necesidades con menores recursos, identificar sectores vitales de la economía y proyectos de máxima prioridad, hacer rendir al máximo los recursos existentes, regular el comportamiento económico de las empresas del sector privado y coordinar las actividades de los sectores público y privado para el logro de los objetivos nacionales.

15. Hay importantes diferencias entre los países en lo que respecta a su evolución nacional, los recursos de que disponen, los problemas de desarrollo con que se enfrentan y la posibilidad de modificar sus instituciones y las prácticas de la administración pública. Dichas diferencias son el resultado no sólo de sistemas diferentes de organización económica, sino también de otros factores sociales, políticos y económicos propios de esos países. Por lo tanto, es preciso adoptar un enfoque diferenciado para abordar los problemas y las cuestiones de la administración para el desarrollo en cada país o en distintos grupos de países. En este contexto, cabe preguntarse si el conjunto de directrices y enfoques uniformes prescritos por algunas instituciones financieras internacionales para resolver los actuales problemas económicos de los países en desarrollo resulta aconsejable, y, en particular, cómo repercuten en la administración pública dichos enfoques, que no siempre tienen en cuenta las circunstancias específicas de los países interesados.

16. Dada esta diversidad de circunstancias, no es posible generalizar acerca de la privatización como política ni la adopción de un modelo en detrimento de otro. La privatización puede no ser una política adecuada en algunos países, pero podrá fomentarse en otros, donde se dan las condiciones apropiadas. Tal el caso de países con a) empresas públicas que realizan actividades en sectores que no son de importancia vital para la soberanía nacional; b) una estructura industrial diversificada; c) un sector privado capaz de absorber a las empresas estatales, y d) empresas públicas viables que resultan apropiadas para su transferencia al sector privado; así como de países para los cuales la privatización es políticamente atractiva. Sin embargo, aun en circunstancias propicias deberá procederse con cautela porque la privatización plantea problemas de regulación (en particular cuando las entidades por privatizar son de índole monopolística), puede ser causa del éxodo de personal capacitado del sector público al sector privado, y puede dejar al gobierno sin un control adecuado sobre sectores fundamentales para la economía.

17. En algunos medios en que las empresas públicas han tenido un desempeño deficiente, pero en que la privatización no resulta aceptable, la comercialización de las empresas públicas puede constituir una solución más apropiada. Una posibilidad es aplicar el principio de mercado, principalmente el criterio de rentabilidad, a diversas empresas públicas, y, si cabe, fomentar el espíritu de competencia. Ello significa, que la administración de las empresas deberá obtener capital de inversión en los mercados financieros y adoptar sus propias decisiones en materia de asignación de recursos, así como de precios y gastos, según las condiciones del mercado, en lugar de fijar las asignaciones y las políticas de precios por decisión administrativa.

18. Por último, cabe observar que en los países con economía mixta el desarrollo siempre se ha logrado mediante la cooperación del sector público con el privado. No se trata de intereses en pugna, sino de la interacción adecuada de los dos sectores en un momento determinado, en un país concreto, así como de la clase de instrumentos de política y de arreglos administrativos que deberían utilizarse para tener en cuenta la necesidad de interacción a fin de promover el desarrollo. Como se observó anteriormente, para el sector público en su conjunto, se recomienda decididamente la adopción de un enfoque pragmático y diferenciado. Puede considerarse que el futuro de la administración pública depende de que se logre aumentar el profesionalismo y la productividad, promover la capacitación y la motivación, mejorar la percepción de los problemas ambientales y sociales, así como acrecentar la claridad de las leyes y las normas, la transparencia de las decisiones públicas y la obligación de los funcionarios de asumir la responsabilidad de dichas decisiones. También es necesario que los funcionarios públicos demuestren mayor dedicación al trabajo en pro del interés público y apliquen principios éticos más elevados. Uno de los factores importantes que rigen el estado de la administración pública es la estabilidad o inestabilidad política, que no sólo afecta el medio en que aquélla funciona, sino también la continuidad de las políticas, los programas y el personal superior de la administración pública.

19. Habida cuenta de estas dinámicas, es preciso hacer hincapié en que el papel de la administración pública debería ser examinado periódicamente a la luz de la evolución de las condiciones internas y externas de desarrollo. Esto es indispensable para crear y mantener la combinación cambiante de capacidades administrativas y de gestión necesarias en un momento determinado.

II. PRODUCTIVIDAD DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

20. Frente a los problemas y las limitaciones examinados en la sección precedente, ahora la administración pública de los países en desarrollo debe centrar la atención, con carácter prioritario, en incrementar su productividad, entendida ésta en un sentido amplio. Los objetivos actuales de los gobiernos de aumentar el rendimiento, obtener máximos beneficios de los recursos disponibles, promover el ahorro, la eficiencia y la eficacia, lograr que los funcionarios asuman mayor responsabilidad de sus decisiones y otros objetivos similares pueden considerarse variaciones sobre un mismo tema: el aumento de la productividad de la administración para el desarrollo. Hay obstáculos que se oponen a la consecución de estos objetivos a distintos niveles.

21. A nivel gubernamental amplio, los principales obstáculos son las deficiencias de los sistemas presupuestarios y de planificación, y la manera insuficiente en que se integran uno en otro, las lagunas en la planificación y la ejecución de proyectos, las graves limitaciones que pesan sobre la capacidad de las organizaciones públicas y los limitados programas de capacitación y perfeccionamiento de personal. A nivel de la gestión, parece haber importantes lagunas en la comprensión de los problemas vinculados al rendimiento del personal directivo, las causas fundamentales de dichos problemas y la forma de superarlos en las organizaciones de la administración pública. Uno de los principales problemas parece ser el medio propio de una administración pública, el cual se caracteriza por tres principales factores limitativos, a saber, las prioridades políticas en el proceso de gestión (por ejemplo, unidad nacional y desarrollo regional); la existencia de numerosas limitaciones administrativas y de procedimiento, y la existencia de factores que desalientan el logro de una gestión productiva. A nivel de programas, una cuestión de importancia crítica es la comprensión por el gobierno de los aspectos fundamentales del rendimiento, la productividad y la rendición de cuentas. Como mínimo, cada uno de esos conceptos presenta tres dimensiones fundamentales: la política (por ejemplo, prioridades de desarrollo, apoyo e intereses políticos); la administrativa (por ejemplo, instituciones y mecanismos apropiados y personal capacitado), y la técnica (por ejemplo, normas y criterios adecuados). Por lo tanto, al proponerse soluciones, es indispensable adoptar un enfoque integrado, ya que, en la práctica, las tres dimensiones no pueden considerarse separadamente.

22. No obstante los problemas señalados, cabe subrayar que la iniciación de programas apropiados de mejoramiento y medición de la productividad del sector público constituye una tarea importante que los gobiernos no deben rehuir pese a las dificultades que plantea. En realidad, varios países han hecho esfuerzos deliberados por mejorar y medir la productividad del sector público y han obtenido resultados satisfactorios. Aunque la experiencia adquirida por dichos gobiernos puede no ser fácilmente transmisible en razón del carácter singular del medio administrativo correspondiente, así como de otros factores socioculturales, los países en desarrollo pueden adoptar medidas sencillas fundadas en el sentido común para incrementar la productividad, e introducir los ajustes necesarios a medida que van adquiriendo experiencia. Los países en desarrollo deben incrementar la productividad de su administración para el desarrollo a fin de resolver eficazmente los problemas a que hace frente actualmente el sector público.

A. Normas y criterios apropiados para el sector público

23. Las normas y los criterios aceptados para evaluar el rendimiento y la productividad del sector privado no pueden aplicarse en el sector público debido a dificultades conceptuales y prácticas. Uno de los problemas con que se ha tropezado en la elaboración de normas y criterios apropiados ha sido que la mayoría de los productos finales de la actividad estatal (por ejemplo, la salud pública, la educación, el desarrollo y la seguridad) suelen caracterizarse por su complejidad, heterogeneidad y la falta de definición. Distintos grupos de personas suelen asignar distintos significados a los mismos acontecimientos y actividades. Ello da lugar a considerable desacuerdo en cuanto a los objetivos de los distintos programas y organismos estatales, los criterios que han de utilizarse para medir su rendimiento y el significado de la información disponible.

24. La evaluación del rendimiento en el sector público puede referirse a funcionarios individuales, a categorías de funcionarios, a un organismo de suministro de equipo, a todo un departamento, a una política, a un programa e, incluso, al gobierno en su totalidad. Salvo en el caso de la evaluación de la actuación de funcionarios individuales, la evaluación de otros elementos del sector público ha sido lenta debido a que se ha tropezado con distintas dificultades que pueden superarse si se presta debida atención a cuestiones como los objetivos que se desea alcanzar en materia de rendimiento; los criterios de eficacia y eficiencia; la medición de la producción y otros indicadores que puedan elaborarse, aplicarse y evaluarse. En la aplicación de sistemas de evaluación puede tropezarse con dificultades. El riesgo que se corre cuando se aplica un sistema complejo y engorroso es que éste puede provocar demoras, generar oposición y terminar por carecer de utilidad. Asimismo, los sistemas pueden requerir información que no es de fácil acceso.

25. Las dificultades mencionadas en relación con la elaboración de normas y criterios apropiados para medir la productividad del sector público no deben desalentar los esfuerzos gubernamentales en esta esfera. Es necesario adoptar un enfoque de la productividad fundado en el sentido común y tener presente que el objetivo de la evaluación de la productividad es determinar la eficacia de la labor realizada. A tal efecto, se requerirán elementos de juicio que permitan evaluar el rendimiento desde un punto de vista cuantitativo y cualitativo. La productividad puede considerarse una relación entre resultados deseables y gasto de recursos; así pues, deberán especificarse rigurosamente los resultados y los recursos a fin de evitar el conflicto entre la medición económica y la social.

26. A los efectos de una medición eficaz de la productividad, debe lograrse un equilibrio entre el enfoque cuantitativo y el cualitativo; con tal fin, la comprensión de las tendencias es tan importante como el análisis de los porcentajes. Las dificultades metodológicas no deben desalentar a los gobiernos en sus esfuerzos. Por el contrario, deben servir de estímulo para la adopción de enfoques prácticos y su mejoramiento mediante el método de ensayo y error. Lo que sí tiene importancia crítica es que los gobiernos midan lo que es medible y eviten medir lo que no lo es. Algunas actividades no pueden ser medidas; tal el caso del desempeño de los máximos órganos normativos. Las actividades medibles pueden dividirse en tres grupos: actividades de interés social (por ejemplo, la policía), actividades sociales (por ejemplo, la salud pública) y actividades económicas (por ejemplo, los servicios públicos). Para medir la productividad de esas categorías de actividades deberán aplicarse criterios cualitativos y cuantitativos en diferentes proporciones, según el caso. Aunque los criterios cualitativos se aplicarán mayormente a las actividades de interés social y los criterios cuantitativos, a las actividades económicas, en el caso de las actividades sociales las dos clases de criterios serán igualmente necesarios. Lo importante es que no puede aplicarse una norma o un criterio únicos a todas las actividades y que deberán elaborarse métodos y enfoques adecuados para distintos grupos de actividades.

B. Condiciones y estrategias en relación con la medición de la productividad del sector público

27. Hay varias condiciones indispensables para la iniciación de un programa de medición de la productividad. En primer lugar, debe contarse con el apoyo político decidido de la máxima autoridad. Sin el firme respaldo político del gobierno o del partido, será difícil que un programa encaminado a incrementar la productividad tenga éxito. En segundo lugar, debe haber un estrecho vínculo entre productividad, motivación e incentivos. Para que los trabajadores adquieran conciencia de la importancia de obtener mejores resultados, deberá aplicarse un sistema, con arreglo al cual, individual o colectivamente, sean premiados financieramente cuando aumente la productividad. En tercer lugar, los instrumentos de medición o los criterios para determinar la productividad no deben ser impuestos desde afuera sino que deberán elaborarse a nivel interno. Habrá que estudiar a cada organismo por separado a fin de elaborar criterios apropiados para evaluar sus actividades. Por último, deberá mejorarse la labor de reunión de datos e incrementarse su precisión a fin de fortalecer el sistema de presentación de informes que constituirá la base de mediciones comparativas a nivel espacial y temporal.

28. Si se pasa revista a la experiencia adquirida por algunos países que han aplicado con éxito medidas relacionadas con la productividad, podrán aprenderse importantes enseñanzas en materia de estrategias. Como se observó anteriormente, cabe subrayar que, a pesar de su éxito, los modelos de dichos países no pueden duplicarse en otros países. En primer lugar, la participación, mediante la negociación, de funcionarios de los organismos y de dirigentes gubernamentales en la adopción de decisiones sobre programas de productividad y la medición de la productividad proporciona una base satisfactoria para el éxito de dichos programas. En las deliberaciones deberán tratarse, por lo menos, los siguientes temas: objetivos del organismo, recursos con los que contará para lograrlos y parámetros que se utilizarán para evaluar los resultados que obtenga. Así, el organismo correspondiente estará enterado de lo que se espera de él, de los fondos de que dispone para llevar a cabo las tareas que se le han asignado y de los parámetros que se utilizarán para evaluar los resultados finales. En segundo lugar, la dificultad de la tarea de medir la productividad aumenta notablemente a medida que aumentan el tamaño y la complejidad de la unidad de análisis, ya que resulta cada vez más difícil aislar determinados gastos y vincularlos a servicios individuales. En consecuencia, cuanto menor sea la unidad de análisis, tanto más viable resultará el esfuerzo y tanto mejores serán los resultados de la medición de la productividad. En tercer lugar, no puede aplicarse un criterio único a todos los organismos estatales. Cada organismo deberá ser estudiado individualmente a fin de elaborar criterios apropiados para evaluar sus actividades. En cuarto lugar, como se observó anteriormente, la elaboración de indicadores cuantitativos, por útil que resulte para medir la productividad, no será sino un mero ejercicio estadístico si no se ve complementada con indicadores cualitativos. El concepto de aumento o disminución de la productividad carece de sentido si no se examina al mismo tiempo la calidad de los servicios prestados. Por último, en las situaciones en que no pueden aplicarse criterios complejos, puede ser importante adoptar un criterio fundado en el sentido común para medir la productividad.

III. ESTRUCTURAS Y REDES ADMINISTRATIVAS

29. En la mayoría de los países en desarrollo hay mecanismos administrativos establecidos para realizar las funciones estatales. Sin embargo, la capacidad de esas estructuras varía grandemente entre países y entre diferentes organizaciones de un mismo país. La necesidad de fortalecer las instituciones a fin de administrar el orden público en su sentido más amplio, así como las funciones de desarrollo del Estado, cuenta con clara aceptación. Algunos gobiernos realizan exámenes periódicos a fin de racionalizar y simplificar sus estructuras administrativas o para fortalecer las instituciones encargadas de funciones determinadas.

30. En este panorama general han surgido algunas cuestiones que requieren atención. Entre ellas figuran la adecuación de las estructuras administrativas a las nuevas funciones de la administración pública, la capacidad de las redes de orientación central, la administración sobre el terreno, los organismos centrales de reforma administrativa y la cooperación entre los países en materia de reforma administrativa.

A. Estructuras administrativas para las nuevas circunstancias

31. Las nuevas condiciones de la administración pública con frecuencia aumentan la discrepancia entre los objetivos estatales y las declaraciones de política, por una parte, y las estructuras administrativas por la otra. Por ejemplo, el nuevo papel del Estado en las funciones de asignación de recursos, reglamentación, gestión y empresariales no siempre ha ido acompañado de los cambios correspondientes en las instituciones y los procesos administrativos. Asimismo, la reducción de la administración pública rara vez ha ido acompañada de decisiones fundamentales acerca de las prioridades de los programas y las instituciones administrativas para ejecutarlas. Las medidas para hacer economías se han aplicado en forma rutinaria y general. Con frecuencia han incluido una proscripción completa de la creación de instituciones nuevas.

32. ~~Un resultado grave de ese criterio ha sido la reducción de la capacidad de entidades fundamentales a la vez que se mantienen organizaciones periféricas o marginales y se descuidan las necesidades y capacidades futuras.~~ En otro plano, la aplicación del principio del mercado o la privatización de las actividades gubernamentales no ha provocado cambios de las organizaciones y procedimientos públicos a fin de hacer frente a las nuevas situaciones. En muchos casos, a medida que los problemas del desarrollo se han agudizado en las condiciones económicas dominantes y con las necesidades tecnológicas del momento, la capacidad de las estructuras administrativas se ha debilitado todavía más.

33. Por lo tanto, muchos países enfrentan la importante tarea de revisar sus estructuras y procesos administrativos con miras a ajustarlos a la nueva realidad. Incluso en los casos en que no es posible introducir reformas amplias, esas revisiones deben dar al menos el marco y los parámetros de cambios administrativos. En general hay una tendencia a que los imperativos organizacionales den el impulso del sentido y el alcance de las reformas

administrativas. En los sistemas democráticos es importante que el beneficio de la población en general y de los grupos a los cuales están destinadas esas medidas se tomen como puntos de referencia de la reforma administrativa y las prácticas de gestión.

B. Redes de orientación central

34. Otra esfera en la que hay debilidades en algunos países en desarrollo, en particular en los menos adelantados, es la de la capacidad institucional para formular opciones políticas basadas en las condiciones nacionales. El problema se ha visto agravado por la crisis económica, y muchos países han comenzado a sufrir la presión de fuentes externas a fin de adoptar políticas y programas determinados. Los propios países no siempre cuentan con la capacidad institucional para formular opciones políticas que puedan luego pasar a ser la base de negociaciones internas y externas.

35. En la función de análisis y orientación de políticas participan varias instituciones. Las instituciones políticas tienen suma importancia. Entre las instituciones de apoyo tienen funciones fundamentales las que se ocupan de la planificación, la administración económica y fiscal, la presupuestación y los recursos humanos. Si bien la mayoría de los países cuenta en la actualidad con ese tipo de instituciones, suelen adolecer de algunas limitaciones, como incapacidad para ponerse al día con los cambios de las circunstancias, la escasez de recursos humanos calificados y la debilidad de los vínculos entre las instituciones fundamentales.

36. En la administración actual la mayoría de las funciones no pueden ser realizadas por organizaciones individuales y requieren la colaboración de diversas instituciones centrales. Ese tipo de colaboración con frecuencia es débil, ya sea porque faltan eslabones entre ellas, la competencia entre ellas o la diferencia de la posición política que proyecta cada una de ellas a falta de objetivos nacionales claramente articulados. Asimismo, los vínculos entre organizaciones y procesos que se ocupan del insumo de las organizaciones públicas están separados de los vínculos entre las organizaciones encargadas del producto.

37. En consecuencia, en muchos países en desarrollo reviste importancia la tarea de fortalecer las instituciones de orientación central y establecer los vínculos necesarios para fomentar la colaboración y la cooperación entre ellas en términos de políticas y procesos. Existe la necesidad de medidas institucionalizadas y eficaces de cooperación en diversos planos a fin de resolver cuestiones técnicas, de asegurar la cohesión operacional y, en el plano superior, de adoptar decisiones coordinadas de política. Esa cooperación debe tener lugar no sólo entre el conjunto de instituciones de orientación central, sino además entre la administración central y la periférica.

38. En algunos países se está estudiando la posibilidad de crear instituciones de orientación central más reducidas que den más importancia a la formulación y coordinación de políticas a la vez que se deleguen más funciones operacionales a otros órganos. En todo caso, debe procurarse flexibilidad a fin de permitir el

establecimiento de diferentes tipos de estructuras, en la medida en que sea necesario a fin de tener en cuenta las características regionales específicas de la administración en un país determinado.

39. Una cuestión concomitante del fortalecimiento del papel de las instituciones centrales de orientación es la necesidad de mejorar la capacidad de su personal dándole oportunidades de capacitación. En todos los casos se debe tener sumo cuidado a fin de velar por que las instituciones centrales de orientación no se transformen en una fuerza en pro de la centralización y de un nuevo plano operacional por encima de los departamentos establecidos. Esto puede generar también tendencias al desarrollo e imposición de sistemas generales de gestión y pueden no ser adecuados a los problemas sectoriales específicos o a la eficacia organizacional.

C. Administración sobre el terreno

40. Muchos países tienen al menos una infraestructura administrativa mínima en las capitales y para los ministerios centrales. Sin embargo, el cuadro es distinto cuando se trata de la administración sobre el terreno o de las organizaciones periféricas independientemente de su importancia en el desarrollo económico y social. De hecho, algunos de los sistemas heredados han sufrido deterioro debido al éxodo de la fuerza de trabajo capacitada y a la reducción de los recursos y las responsabilidades que se asignan a esa fuerza de trabajo.

41. El establecimiento de la estructura sobre el terreno basada en principios claros es indispensable para reducir el fenómeno que se ha llegado a conocer como brecha de la ejecución. El problema se ha complicado en cierta medida por factores políticos y de recursos. En muchos países en desarrollo ha habido una tendencia a la centralización, con lo cual se han creado mayores obstáculos y dificultades en la ejecución de los programas y proyectos de desarrollo.

D. Estructura de la reforma administrativa

42. Una parte importante de la red de orientación central es la que se ocupa de los organismos dedicados a la reforma administrativa. Ya en el decenio de 1970 prácticamente todos los países habían creado una organización de reforma administrativa, denominada organismo de organización y métodos, oficina de mejoramiento de la gestión, ministerio de la administración pública o algún otro nombre semejante.

43. En otros casos estaba previsto que los institutos de administración pública incluyeran tales funciones en sus mandatos. Esos organismos debían examinar y proponer cambios administrativos para que los sistemas de administración pública fueran eficaces y se mantuvieran actualizados. Algunos de esos organismos desempeñaban un papel fundamental en la simplificación y racionalización de las estructuras gubernamentales y la simplificación de los procedimientos gubernamentales. Sin embargo, con el correr del tiempo, al parecer han quedado al margen de los procedimientos de reforma administrativa o pasado a ocuparse de cuestiones menos importantes.

44. El impulso de reforma ha venido cada vez más desde el exterior de la administración pública, especialmente de los planos políticos y de las comisiones, comités y asesores externos designados en razón de consideraciones de orden político. En la mayoría de los países en desarrollo, cualquiera que haya sido hasta ahora la configuración particular de las medidas de reforma, queda mucho por hacer para que las administraciones nacionales puedan responder apropiadamente a las necesidades administrativas en el decenio de 1990.

45. La creciente escasez de recursos, por un lado, y la introducción de nuevas tecnologías, especialmente la tecnología de la información, por el otro, requieren un nuevo enfoque de todo el proceso de racionalización administrativa. Se reconoce cada vez más que la racionalización y la reforma administrativa pueden llevarse a cabo de la manera más eficaz con una combinación de la capacidad interna de reforma y de conocimientos especializados con arreglo a los dictados de circunstancias particulares. En esos casos es importante distinguir el papel que han de jugar los organismos de reforma administrativa central del papel que corresponde a los órganos especiales de reforma administrativa.

46. Por una parte, se reconoce ampliamente la necesidad de órganos centrales de reforma administrativa. Esos organismos prestan apoyo institucionalizado a los dirigentes políticos en la supervisión, coordinación y control de las funciones administrativas. Pueden prestar al gobierno importantes servicios de asesoramiento y en materia de gestión. Pueden servir de mecanismo permanente de revisión de las diversas propuestas de reforma, e incluso pueden prestar apoyo y los vínculos necesarios entre las instituciones gubernamentales y los conocimientos de reforma externos cuando se considere necesario. Ayudan a asegurar la continuidad de la mejora administrativa en forma permanente. A fin de cumplir esas funciones de manera más eficaz es en general necesario que esos organismos estén en los niveles más elevados de gobierno y que se reconozca y salvaguarde el profesionalismo de su personal.

47. Por otra parte, a ciertos intervalos en el desarrollo de un país tal vez resulte más eficaz depender de estructuras especiales de reforma como comisiones especiales o grupos de estudio, que puedan aportar perspectivas nuevas a los intentos de reformas administrativas importantes. Esos órganos han de tener un marco de tiempo limitado en el cual han de realizar sus objetivos y pueden ser especialmente útiles cuando se requieran propuestas de reformas de todo el sistema, que impliquen grandes cantidades de recursos y muchos grupos de intereses.

48. La experiencia ha enseñado que los intentos de reforma administrativa radical suelen no tener buen resultado. Ello se debe en parte a que rara vez se formulan los planes y objetivos concretos en el micronivel y a que se carece de la acción complementaria para asegurar la ejecución de las propuestas de reformas. Se trata de actividades en que corresponde un papel importante a los organismos centrales de reformas administrativas.

49. En definitiva, es importante hallar un equilibrio adecuado entre las estructuras permanente y especial de reforma a fin de asegurar que los cambios se hagan de la manera más efectiva. Hay diversos otros factores que influyen en la eficacia de la reforma, y son fundamentales la voluntad y el empeño políticos de quienes han de realizar las reformas.

E. Cooperación entre los países en materia de reforma administrativa

50. Los sistemas de reforma administrativa son atributos exclusivos de cada gobierno nacional, que es el único que puede determinar las estructuras administrativas y la reorganización que mejor se adaptan a sus necesidades. A veces, los gobiernos nacionales pueden promover reformas encaminadas a aumentar la eficiencia compartiendo entre ellos experiencias comunes de reforma administrativa. Hay casos en que ciertos gobiernos nacionales han identificado problemas comunes en materia de administración pública cuya solución puede facilitarse compartiendo ventajas y experiencias comunes (por ejemplo, la antigua Comunidad del Africa Oriental, que incluye Kenya, la República Unida de Tanzania y Uganda, la Comunidad del Caribe (CARICOM), los países de América Latina y el Caribe, etc.).
51. El acuerdo entre gobiernos nacionales de compartir ventajas comunes para lograr un aumento de la eficiencia administrativa y mayores economías constituye un reconocimiento de que ninguna nación está totalmente aislada y de que las naciones son interdependientes.
52. En el marco de la administración pública tradicional, varios gobiernos nacionales han tratado de promover la cooperación entre ellos en diversos sectores funcionales: la administración de aduanas resultante de las uniones aduaneras; las organizaciones tarifarias resultantes del establecimiento de tarifas comunes o zonas de libre comercio; la coordinación entre países de los mecanismos de presupuestación nacional; los sistemas de capacitación y el desarrollo de la gestión.
53. Por diversas razones, algunos gobiernos no disponen de mecanismos adecuados para una cooperación internacional permanente en materia de reforma administrativa y desarrollo. Esas razones tal vez incluyan debilidades institucionales dentro de las administraciones nacionales. Eso puede deberse a la ausencia total de las instituciones o mecanismos administrativos necesarios para la cooperación.
54. Está suficientemente reconocido el papel de las organizaciones internacionales en la promoción de la cooperación técnica entre los países en materia de administración pública. Es importante que, al ejercer esa función, los organismos externos eviten posiciones que los gobiernos nacionales puedan interpretar como injerencia exterior en sus obligaciones inherentes de desarrollar su propio sistema de reforma administrativa.
55. Al reconocer la importancia de la cooperación internacional en materia de desarrollo administrativo, los gobiernos nacionales pueden reforzar o volver a examinar sus planes para proporcionar estructuras adecuadas para esa finalidad. Esos planes pueden incluir la asistencia en materia de cooperación técnica de los organismos internacionales de ayuda.

IV. DESCENTRALIZACION Y GOBIERNO LOCAL

56. El gobierno local y la descentralización siguen constituyendo importantes problemas políticos. Varios gobiernos latinoamericanos se han ocupado de la cuestión de la descentralización de la planificación y el desarrollo. La cuestión del gobierno local también se debate en muchas otras partes del mundo como parte de los programas de reducción de la burocratización y de promoción de la participación popular en los asuntos públicos. El rápido crecimiento de la población urbana de los países en desarrollo y la necesidad de tratar los problemas de las zonas rurales inciden en los debates sobre el gobierno local y la descentralización. Numerosos países han incorporado el concepto de descentralización a los planes de desarrollo y las políticas oficiales, los documentos relativos a los programas de desarrollo y otros instrumentos jurídicos.

57. La medida en que se han realizado reformas efectivas siguiendo las orientaciones proclamadas ha variado mucho de unos países a otros. Por una parte, muchos países han estado tan preocupados por cuestiones globales de administración económica que les ha quedado poco tiempo o recursos para los problemas del gobierno local. Por otra parte, la intervención de factores políticos y administrativos ha dificultado la puesta en práctica de programas importantes de descentralización. En general, la situación de los gobiernos locales en los países en desarrollo se mantiene más o menos estática y los mismos temas predominan en los debates. En algunos casos, se ha deteriorado aún más la capacidad de los gobiernos locales de desempeñar incluso sus funciones tradicionales.

58. Pese a lo poco que generalmente se ha progresado hasta ahora en el logro de sistemas eficaces de descentralización, muchos países siguen promoviendo los conceptos del gobierno local y la descentralización como medio de fomentar la democratización, prestar servicios a nivel local y asegurar la participación popular en el proceso de adopción de decisiones. La actual preocupación por aumentar la productividad en el sector público está vinculada también a la cuestión de la descentralización, ya que, si las dependencias del gobierno local funcionan eficazmente, pueden constituir un medio de reducir la carga administrativa y financiera de la administración central.

59. Los gobiernos locales proporcionan también un importante mecanismo de autoayuda y de aumento de la participación de los individuos en el desarrollo nacional. Las dependencias de los gobiernos locales tienen también una clara ventaja en materia de capacitación y desarrollo de los talentos del personal local para realizar actividades de desarrollo dentro de las comunidades locales, así como para preparar a dirigentes para los asuntos nacionales.

A. Funciones de los gobiernos locales

60. Sin embargo, la mera invocación del principio de descentralización no basta para asegurar que se aprovechen sus ventajas potenciales. La delimitación de funciones entre los gobiernos nacionales y los locales ha tendido de hecho a hacerse más difícil. A medida que los problemas asumen nuevas dimensiones y mayor urgencia, los gobiernos nacionales procuran abordarlos directamente o mediante la creación de entidades especializadas. Cabe señalar, como ejemplos, los programas

nacionales para resolver problemas urbanos de abastecimiento de agua, transporte, educación y vivienda, por mencionar sólo unas cuantas preocupaciones del gobierno local, así como los programas nacionales de desarrollo rural.

61. La característica distintiva de esos programas es la dirección central y la gestión administrativa directa. Si el desarrollo ha de efectuarse de un modo equilibrado y donde resulta más conveniente, la autoridad real debe colocarse en manos de la población local. Por consiguiente, las políticas destinadas a desconcentrar la autoridad administrativa central hacia el nivel local deben armonizarse con las tendencias a la devolución efectiva de autoridad a los organismos constituidos localmente.

62. Aunque es difícil delimitar claramente las funciones de los distintos niveles de gobierno, es importante tratar de comprender con claridad sus papeles respectivos, para que los gobiernos locales puedan cumplir realmente su cometido y para poder delimitar responsabilidades. Las funciones pueden cambiar con el curso del tiempo, y tal vez sea necesario establecer formas de asociación entre los distintos niveles de gobierno para prestar eficazmente los servicios públicos. La tendencia a suspender la actuación de los gobiernos locales o a prescindir de ellos difícilmente conduce a la participación popular o a reforzar los órganos locales. La cooperación entre las autoridades locales es muy conveniente también porque les permite ejercer funciones fuera del ámbito o competencia de las distintas dependencias.

B. Finanzas de los gobiernos locales

63. Ninguna reforma de los gobiernos locales puede tener éxito sin la correspondiente reforma financiera. Si bien los gobiernos locales pueden recurrir a un programa de autoayuda de las comunidades locales y quizá explotar mejor sus posibilidades financieras, el problema básico de la igualdad de financiación no puede resolverse sin un consenso nacional. Los gobiernos nacionales suelen apropiarse las fuentes de recursos más remuneradoras. De esta manera, los gobiernos locales quedan sin recursos para desempeñar incluso las funciones más elementales. Además, la magnitud de los problemas, especialmente en las zonas urbanas, rebasa las posibilidades financieras de los gobiernos locales. En la mayoría de los casos, éstos deben recurrir a subvenciones de las autoridades centrales u otros arreglos con ellas para compartir recursos, sistemas que han tendido a ser menos eficaces como consecuencia de la crisis financiera.

64. En algunos casos, la legislación ha dado a los gobiernos locales un margen considerable de acción en los asuntos locales. Sin embargo, esa legislación no siempre ha ido acompañada de la asignación de los recursos necesarios, por lo que las posibilidades de los gobiernos locales han seguido siendo una cuestión puramente académica. Por consiguiente, hay que buscar sistemas más eficaces para proporcionar financiación adecuada a las autoridades locales. Entre ellos pueden incluirse una división más equitativa de las fuentes de ingresos entre los distintos niveles de gobierno, la intervención de las instituciones nacionales de crédito para financiar a los gobiernos locales, la concesión de facultades financieras a las autoridades locales y las medidas para movilizar programas de autoayuda.

65. El problema de los gobiernos locales adquiere especiales dimensiones en los sistemas federales. En algunos de esos Estados, las unidades constitutivas de la federación se convierten en un estrangulamiento o un freno de la corriente de recursos desde las autoridades nacionales a las unidades locales. El establecimiento de comisiones financieras de los gobiernos locales puede ayudar a resolver esos problemas y otros similares.

C. El personal de los gobiernos locales

66. Las posibilidades de los gobiernos locales seguirán siendo limitadas a menos que puedan atraer y retener personal capacitado. Se ha mantenido firme la tendencia general al éxodo de las zonas rurales a las zonas urbanas y las ciudades metropolitanas. Estos factores demográficos han desequilibrado la disponibilidad de recursos humanos capacitados en los distintos sectores y niveles del gobierno. El prestigio y el poder asociado con los funcionarios nacionales priva también a los gobiernos locales de una parte del personal competente necesario. Además, la falta de comodidades y servicios que se observa en muchos países fuera de las zonas metropolitanas disuade a la gente de salir de las capitales.

67. Una ventaja particular de los planes de los gobiernos locales es que pueden proporcionar oportunidades de capacitar localmente a personal seleccionado e incrementar el grado de pericia administrativa y autoconfianza para el propio desarrollo. Esos representantes seleccionados localmente pueden ser elegidos por el pueblo o escogidos por consenso o por otros medios tradicionales, según convenga más en las circunstancias particulares de cada comunidad local.

68. Algunos gobiernos han establecido centros nacionales de capacitación para funcionarios de los gobiernos locales, pero su efecto ha sido bastante escaso debido a la existencia de problemas más fundamentales. Como alternativa, puede mejorarse la capacitación a nivel local mediante la cooperación entre diferentes dependencias del gobierno local. Esa cooperación entre las administraciones locales puede ser útil no sólo en la esfera de la capacitación, sino también para proporcionar otros servicios comunes a un sector más amplio. Reviste importancia crítica idear estrategias y programas para asegurar la distribución óptima de las funciones y los recursos entre los distintos niveles del gobierno y para asignar en consecuencia los recursos humanos capacitados.

D. Requisitos para la descentralización

69. En todo caso, será difícil reforzar la descentralización para el desarrollo a menos que exista un apoyo genuino y permanente por parte de las autoridades legislativas y de la burocracia dentro de una sociedad determinada. Por último, la descentralización no puede considerarse como una panacea universal para los males del subdesarrollo. De hecho, en algunos de los países en desarrollo más pequeños, existe una tendencia hacia la eliminación de los dos niveles de autoridad administrativa, ya que se considera que la población es suficientemente reducida para que pueda asegurarse su acceso directo al sistema de adopción de decisiones. Además, al examinar las medidas de descentralización, deben considerarse también las diferencias de necesidades entre los gobiernos metropolitanos y los rurales.

70. Por consiguiente, al decidir el papel de la descentralización en el proceso de desarrollo, es importante mantener un enfoque abierto y flexible. En vista del retraso existente entre las políticas de descentralización y su ejecución, se recomienda que los gobiernos nacionales y el sistema internacional consideren nuevamente el papel y el potencial de las administraciones locales en el proceso de desarrollo.

V. DESARROLLO DE RECURSOS HUMANOS Y GESTION DE LA
ADMINISTRACION PUBLICA

71. La calidad de la administración pública depende principalmente del nivel de desarrollo de un país y de la calidad de la enseñanza y la capacitación impartidas. Cabe introducir mejoras en el contexto amplio de la formación de recursos humanos en la gestión de la administración pública y en la adaptación de políticas y prácticas adecuadas en ésta.

A. Políticas y criterios para la formación de los
recursos humanos

72. Se considera que la formación de los recursos humanos es un punto de referencia de todo el desarrollo, con políticas y programas adecuados en apoyo de este objetivo principal. La calidad de los recursos humanos es un factor crítico de la capacidad de las organizaciones públicas, como lo ha demostrado la experiencia de varios países en desarrollo. Se ha señalado que el establecimiento de organizaciones oficiales sin personal calificado y capacitado no ayuda a alcanzar los objetivos de un programa. El sector público ha de cumplir una función especial en la aplicación del concepto de formación de los recursos humanos. Es necesario articular las metas y las consecuencias del desarrollo de los recursos humanos con referencia concreta a la educación y los conocimientos técnicos. Se requieren políticas eficientes atendida la reducción de los recursos para hacer frente a demandas múltiples y variadas. Una política adecuada de recursos humanos es importante para fijar la norma de la práctica nacional en general. Los países en desarrollo, en particular los países menos adelantados, requerirán medidas innovadoras para aprovechar sus escasos recursos humanos y materiales y acelerar el proceso de educación y los programas de capacitación en apoyo del desarrollo nacional.

B. Principales cuestiones de la gestión del personal

73. La cuestión del tamaño, la composición y el costo de la administración pública sigue ocupando la atención de algunos países. Entre las cuestiones que se están debatiendo a fin de dar solución al problema, figuran cuáles han de ser la razón y la proporción más convenientes entre administración pública y población; el costo total de la administración pública en comparación con el producto nacional bruto; cómo lograr un mejor valor por el dinero y los métodos para definir el uso óptimo de la administración pública. Se han introducido algunas prácticas para reducir el tamaño de la administración, como la congelación de la contratación, la

redistribución, la reducción, la atrición y el readiestramiento para dar otro empleo. En términos económicos puede resultar posible reducir el tamaño de la burocracia pública. Al mismo tiempo los gobiernos han de tener presente el problema permanente del desempleo. La administración pública de los países en desarrollo abarca múltiples propósitos sociales con el desarrollo, y las nuevas reducciones resultarían muy difíciles. Sin embargo, hay un acuerdo general en que el desempleo debe resolverse por otros medios que no sean el empleo superfluo en la administración pública.

74. En algunos casos ha habido un exceso de personal en los niveles inferiores a la vez que hay escasez de personal de gestión, técnico y científico. El exceso de personal en los niveles superiores no parece ser un problema. Igual importancia tiene la colocación adecuada del personal. Es necesario evitar la ubicación de funcionarios que no estén plenamente calificados y capacitados a fin de economizar recursos de personal. Si bien la escasez de personal capacitado para la administración pública es un problema en algunos de los países menos adelantados, hay problemas de administración de personal que es necesario enfrentar en otros, como por ejemplo la cuestión de los sistemas abierto y cerrado de administración pública. Un sistema abierto de entrada lateral ha dado mayor flexibilidad a algunos países en desarrollo que un sistema cerrado, que no ofrece las mismas ventajas. Hay diferentes ventajas y desventajas que es necesario ponderar con respecto a situaciones concretas en cada país. Se ha usado con éxito en varios países la planificación de personal indicando categorías generales de personal de gestión, técnico y científico.

75. Una organización central de personal es un instrumento importante para mejorar el sistema de gestión de la administración pública. Es fundamental dar autonomía a la comisión de administración pública de manera que se refuerce su papel en la gestión de la administración pública. La organización central de personal podría servir también para preservar y propiciar la carrera sobre la base del mérito en la contratación, los ascensos y las perspectivas de carrera. A fin de evitar la tendencia a la pluralidad de las organizaciones de personal la comisión de administración pública debería servir como organismo de fijación de normas con respecto a las cuestiones principales de la administración de personal.

76. Ha de considerarse la cuestión de las relaciones entre los ejecutivos políticos y los funcionarios de carrera en el marco de la mejor contribución de cada uno al desarrollo nacional. Los funcionarios de carrera deben responder a la dirección política. La responsabilidad del ejecutivo político consiste en dar orientación en materia de políticas. Los funcionarios de carrera son ejecutores de políticas y deben obediencia al Estado y al orden político que representan. Una vez aprobadas las políticas ha de evitarse la interferencia política en la ejecución de las políticas y programas.

77. Un sistema de promoción de las perspectivas de carrera, para ser eficaz, debe incluir la movilidad y la transferencia de los empleos, el intercambio entre puestos locales y de la sede y los ascensos. Esas medidas deben planificarse y ejecutarse pausadamente. Varios países en desarrollo han utilizado con ventaja el proceso de promoción de las perspectivas de carrera en la identificación de conocimientos de gestión y en la elaboración de programas de capacitación con arreglo a requisitos específicos.

78. Una cuestión en la que se ha centrado la atención es la de la política de sueldos y remuneración adecuados de la administración pública. No obstante, en varios países en desarrollo se está exigiendo la reducción de la planilla de sueldos. Al mismo tiempo es importante compensar de manera adecuada al personal administrativo y técnico superior, de la manera más aproximada posible a lo que predomine en el mercado. La política de sueldos debe permitir un ajuste adecuado de toda erosión del ingreso real por la inflación. También puede experimentarse con un sistema de remuneración basada en el rendimiento de manera de poder alentar los incentivos financieros, orientados al desarrollo de la administración pública.

79. Los funcionarios públicos deben conocer sus derechos y responsabilidades. La tendencia a la sindicalización se ha extendido en algunos casos a los niveles directivos. Ello ha desembocado en la participación y adopción de decisiones en cuestiones relativas a los derechos de los funcionarios, incluido el derecho a planes de promoción de las perspectivas de carrera y a la capacitación de personal directivo.

80. Hay un renovado interés en los problemas del éxodo intelectual de los países en desarrollo a los países desarrollados. Varios países en desarrollo han sufrido una emigración de personal científico, técnico y médico que ha afectado negativamente a la sociedad en su conjunto, incluida la administración pública. Entre las causas del éxodo intelectual figuran una estructura inadecuada de sueldos y remuneraciones y condiciones de servicio, medios de trabajo y apreciación inferior de los conocimientos especializados en algunas esferas y el grado de satisfacción en el empleo. Existen asimismo causas externas, como una mejor remuneración material, un nivel de vida más elevado, mayor satisfacción en el empleo e incentivos de trabajo. A fin de examinar la situación resultaría útil un diálogo entre países desarrollados y en desarrollo con miras a formular directrices apropiadas para que los países interesados apliquen las medidas correspondientes.

81. El papel de la mujer en la administración pública y su contribución al desarrollo nacional han surgido como cuestiones importantes que afectan a la sociedad en su conjunto en materia económica, social y educacional. Los problemas concretos de la administración pública han de ser enfrentados de manera más concertada. Es necesario formular una declaración de principios y directrices para asegurar que todas las funcionarias tengan igual oportunidad en materia de remuneración, ascenso, promoción de perspectivas de carrera y capacitación en las esferas de gestión, ciencia y tecnología. Tal vez resulte necesario revisar los reglamentos y procedimientos de la administración pública para asegurar que se mantenga la paridad entre funcionarios y funcionarias en esas materias. El programa y las políticas de desarrollo deberán formularse de manera tal que permitan la participación cabal de la mujer en los beneficios del desarrollo.

C. Capacitación del personal

82. Se reconoce ampliamente el concepto de la educación complementaria para funcionarios públicos. Dicha educación debe comprender el perfeccionamiento del personal directivo y la elevación de los conocimientos y calificaciones técnicos. Además, en las esferas orgánicas, la tasa de cambio es lo suficientemente regular como para que se justifique el que los funcionarios interesados sigan cursos de

educación complementaria a intervalos frecuentes. Estos principios se aplican a los funcionarios públicos en todos los niveles. Dada la índole del presente documento, sólo se incluyen las cuestiones relacionadas con la capacitación de personal directivo.

83. Se estima que la capacitación en el servicio es fundamental para el perfeccionamiento del personal de la administración pública. Aparte de establecer instituciones, algunos países han creado una "institución cumbre" para los niveles superiores de la administración pública. Aunque se reconoce el beneficio de la capacitación, el efecto de ésta en el rendimiento de los funcionarios públicos continúa siendo una cuestión crucial del programa de la administración pública de los países en desarrollo. Algunos países en desarrollo están tratando de definir de nuevo la totalidad del sistema de capacitación en lo tocante al nivel, las necesidades y las prioridades de desarrollo. Otra cuestión que continúa interesando a los países en desarrollo es el carácter de los programas de capacitación posterior al ingreso y de capacitación en supervisión y en el servicio. Conviene intensificar la capacitación al nivel del ingreso, debiendo los cursos impartidos a ese nivel hacer referencia detenidamente a todos los temas relacionados con los deberes de los funcionarios. La capacitación debe considerarse como un esfuerzo continuo, mantenido en las distintas etapas de la carrera en la administración pública. A fin de evitar un desarrollo irregular del personal, varios países han formulado políticas de capacitación a nivel nacional. Tales políticas contienen elementos de la estrategia general y definen la función diferenciada de las instituciones de capacitación. Sin embargo, es importante que las políticas de capacitación adopten una perspectiva de largo plazo respecto de las necesidades de gestión de la administración pública, respetando el vínculo entre éstas y la política global en materia de personal. La función de supervisión y satisfacción de las necesidades de capacitación debe encomendarse a un organismo central.

D. Capacitación para el personal directivo intermedio

84. El personal directivo intermedio tiene a su cargo la ejecución de programas concretos en la administración pública de todos los países en desarrollo. Es importante evaluar claramente las necesidades, objetivos y políticas a fin de hacer que la capacitación corresponda mejor a las responsabilidades de los administradores intermedios. Varios países en desarrollo han hecho esfuerzos importantes para mejorar los planes de estudio para la capacitación en la gestión. Esto se ha logrado con respecto a los conocimientos funcionales necesarios para la gestión financiera, el análisis y supervisión de proyectos, los sistemas de información sobre la gestión y otras técnicas cuantitativas. Algunos países en desarrollo otorgan prioridad a la creación de un cuadro de consultores en administración mediante la capacitación interna en el perfeccionamiento y el análisis de la gestión. En tal sentido, es clara la necesidad de organizar programas prácticos de capacitación en ética de la administración pública, reglamentación administrativa y conocimientos necesarios para la negociación relacionada con la gestión económica.

E. Capacitación para administradores superiores

85. Todos los países en desarrollo otorgan gran importancia a la capacitación planificada y sistemática de los administradores superiores, a fin de aumentar los conocimientos relacionados con el análisis de políticas, el proceso de desarrollo y la gestión. Algunos países han establecido escuelas para funcionarios e instituciones superiores, y otros dependen todavía de arreglos de capacitación especial en institutos nacionales y programas ejecutados en países extranjeros. Es difícil elaborar fórmulas de aplicación general para la capacitación administrativa a niveles superiores. Sin embargo, hay principios que pueden aplicarse a la formulación de programas con miras a lograr que el personal directivo sea consciente de la importancia de la productividad y del costo y movilice los recursos para aumentar al máximo la producción.

86. La adquisición de experiencia en capacitación administrativa superior es un proceso continuo. Los esfuerzos deben hacerse con sumo cuidado para no ejercer una influencia negativa en los motivos que inducen al personal directivo superior a participar en esos programas. Las cuestiones relacionadas con las etapas en que deben organizarse las actividades de capacitación administrativa, los enfoques para esos programas y el contenido de los mismos son objeto de debate considerable en distintos niveles. Hay varios experimentos en curso, pero su orientación es diferente debido al carácter exclusivo de las realidades nacionales, las divergencias existentes entre los enfoques intelectuales y la amplitud de los conocimientos necesarios a nivel superior.

F. Revitalización del papel de las instituciones de capacitación

87. La capacitación administrativa es esencialmente una función nacional. Los centros nacionales de perfeccionamiento del personal directivo organizan la capacitación de funcionarios en todos los niveles atendiendo a las necesidades de cada país. Inquieta la posibilidad de que algunas de esas instituciones no se utilicen plenamente debido a la insuficiencia de profesorado, el carácter tradicional del enfoque adoptado en materia de capacitación y la falta de otros recursos. Los países en desarrollo deben hacer pleno uso de las instituciones existentes antes de crear otras nuevas. Hay que modernizar y diversificar los programas de capacitación en las instituciones existentes, indicando claramente los grupos a los que los programas se dirigen. Es clara la necesidad de supervisar las redes de capacitación a fin de evaluar su eficiencia y de mantener su vinculación a la totalidad de las necesidades existentes en materia de desarrollo de la gestión. A fin de enriquecer los programas en curso, se puede recurrir al desarrollo de la colaboración y la cooperación entre las instituciones existentes y al intercambio de personal docente y materiales de capacitación, con inclusión de estudios monográficos. Puede haber necesidad de lograr que las facultades universitarias presten asistencia, dentro de sus esferas respectivas de especialización, en la planificación y ejecución de los programas de capacitación de los centros de desarrollo de la gestión y escuelas para funcionarios. Para que los programas beneficien al elevado número de funcionarios directivos a distintos niveles, los institutos deben establecer programas intensivos de capacitación para capacitadores.

88. Las instituciones de capacitación deben prestar mayor atención a la elaboración de materiales de capacitación de inspiración autóctona. Para ello hay que llevar a cabo estudios de evaluación de los programas de capacitación. Algunas instituciones de capacitación de países en desarrollo han introducido innovaciones en los planes de capacitación del personal directivo superior e intermedio, especialmente en relación con los temas, materias y métodos aplicables en los distintos niveles de la administración pública. Una importante cuestión que las instituciones han de considerar se refiere a la identificación de nuevas esferas de capacitación que requieran un esfuerzo especial.

89. Aunque la capacitación administrativa es ampliamente aceptada en todos los niveles, la mayoría de las instituciones no cuentan con el nivel de recursos financieros necesario para el cumplimiento de sus funciones. Los gobiernos nacionales deben, pues, estudiar atentamente la cuestión de la asignación de recursos suficientes a la función de capacitación.

G. Cooperación internacional en materia de capacitación

90. El desarrollo de los recursos humanos por vía de la capacitación es un terreno fértil para la cooperación internacional. Distintos organismos bilaterales y multilaterales promueven las oportunidades de capacitación a nivel nacional, regional e internacional. Sin embargo, como la capacitación se requiere en forma constante a todos los niveles, es preciso hacer esfuerzos importantes a nivel nacional. No se trata de crear instituciones nuevas, sino de utilizar los servicios existentes. El apoyo a los centros nacionales con miras a aumentar sus esfuerzos diversificados no sigue siempre al retiro de la asistencia internacional. Las instituciones regionales de capacitación deben mantener el equilibrio entre los cursos comunes y los cursos particularizados sobre gestión del desarrollo y políticas de desarrollo. A nivel nacional, la mayoría de las instituciones que han recibido asistencia internacional han quedado plenamente integradas e institucionalizadas en su ambiente administrativo. Sin embargo, los institutos de administración pública no siempre atraen a un profesorado selecto en los distintos campos de especialización y en algunos el profesorado es insuficiente. Se debaten las ventajas de los cursos de largo plazo y de corto plazo y el problema de cómo dar a los cursos un carácter rutinario. Hay una demanda constante para que se fortalezca la sustancia de los cursos. No se ha integrado la capacitación administrativa con la práctica. Se habla mucho de la substitución de los materiales de enseñanza de los países desarrollados, pero se han hecho pocos esfuerzos para crear materiales de capacitación y estudios monográficos de carácter autóctono.

91. La experiencia sugiere la conveniencia de que se aumente el apoyo político ofrecido a las instituciones existentes a nivel nacional, dándoles los fondos necesarios para atraer y conservar a un profesorado capacitado. Aparte de la asistencia bilateral tradicional, hay que hacer esfuerzos destinados a lograr la cooperación Sur-Sur entre las instituciones nacionales de capacitación.

92. Las instituciones regionales deben responder en forma más directa a las necesidades de perfeccionamiento del personal directivo de los países de la región. Los gobiernos deben fortalecer las instituciones regionales.

93. La cooperación internacional para la capacitación debe organizarse en forma que facilite particularmente la participación de los funcionarios de nivel intermedio a través de cursos especializados sobre conocimientos administrativos. Hace falta asistencia técnica para aumentar los recursos de los institutos. También se debe prestar atención prioritaria a la capacitación de consultores en administración. La selección de los alumnos de esos cursos debe efectuarse atendiendo a sus calificaciones y experiencia a fin de utilizar plenamente las oportunidades de capacitación. Hay necesidad de lograr una coordinación y armonización más eficaces a fin de evitar la duplicación y pérdida de esfuerzos. Se debe explorar la posibilidad de organizar un centro de coordinación e información sobre capacitación e investigación.

VI. GENERACION Y ADMINISTRACION DE RECURSOS

94. En muchos países en desarrollo, el desarrollo debe financiarse mediante una combinación de recursos procedentes de fuentes internas y externas. En los últimos años, como resultado de la reducción de las corrientes netas de capital hacia los países en desarrollo, ha aumentado la necesidad de lograr una mayor autosuficiencia y elevar el nivel del ahorro interno destinado a la inversión. Aunque se han hecho considerables esfuerzos para movilizar los recursos internos, los resultados logrados hasta la fecha han sido desiguales y suelen estar muy por debajo de las expectativas. En consecuencia, en muchos países ha comenzado a ejercerse presión a fin de reducir el gasto público.

95. La contracción de la base imponible como resultado de la recesión interna, la disminución de los ingresos arancelarios debido a la contracción de las importaciones, la caída de las exportaciones y la reducción de los ingresos resultante de la baja de los precios de los productos básicos son algunos de los factores que han contribuido a limitar la capacidad de los gobiernos. Deben adoptarse políticas nacionales acertadas a fin de generar recursos internos adicionales, pero dichas políticas, por sí solas, no resultan suficientes; en efecto, deben ir acompañadas de cambios en la forma en que se utilizan y administran los recursos, así como de cambios en el medio externo. En tal sentido, muchos países en desarrollo siguen enfrentando el problema de fortalecer las políticas y los esfuerzos encaminados a garantizar la eficaz movilización para el desarrollo de los recursos internos, y su utilización de manera que reporten máximos beneficios, lo cual requiere la adopción de medidas en distintos frentes, incluidos los siguientes: movilización de recursos, gestión financiera, rendimiento de las empresas públicas y gestión de la deuda.

A. Movilización de recursos

96. Mediante el fortalecimiento de la administración de los impuestos pueden obtenerse importantes recursos financieros internos para el sector público. También pueden obtenerse ingresos adicionales mejorando los métodos de evaluación y recaudación de impuestos de pequeñas empresas y profesionales que trabajan por cuenta propia; adoptando sanciones eficaces para penar la evasión de impuestos; mejorando las relaciones con los contribuyentes mediante la educación y la difusión de información; fortaleciendo la inspección fiscal, y simplificando y racionalizando los procedimientos, incluidos los formularios de impuestos.

97. En muchos países se necesita urgentemente mejorar la administración de los impuestos a fin de generar ingresos adicionales para el crecimiento y la inversión. Además, el mejoramiento de la administración de los impuestos puede resultar muy eficaz para incrementar los ingresos fiscales en países en que los impuestos recaudados constituyen sólo una parte de lo que podría recaudarse si no interviniera la evasión. Ello permitirá evitar la incertidumbre y la desaprobación general resultantes de la modificación de la estructura impositiva, a la par que promoverá la confianza en el gobierno. Sin embargo, hay que hacer algunas advertencias a los países que están considerando la posibilidad de aumentar sus ingresos fiscales. En primer lugar, si la economía nacional ya está deprimida, un aumento considerable de los impuestos puede exacerbar esa situación. En segundo lugar, deberá tenerse en cuenta el principio de la capacidad de pago a fin de que los sectores muy pobres no tengan que pagar impuestos excesivamente elevados y los sectores más acomodados paguen una proporción equitativa. En tercer lugar, deberá elaborarse una política fiscal encaminada a estimular o, por lo menos, a no imponer una carga excesivamente pesada sobre las nuevas industrias y las actividades de importancia para el futuro desarrollo de la economía. Por último, cuando pueda mobilizarse el ahorro interno por medios voluntarios, deberán promoverse las medidas encaminadas a lograr ese resultado.

98. El ahorro interno constituye uno de los dos medios principales de movilizar eficazmente recursos para el desarrollo. El ahorro a nivel de los hogares puede contribuir considerablemente al ahorro interno cuando existen los mecanismos institucionales necesarios y se adoptan políticas apropiadas de incentivos del ahorro. Las instituciones financieras, incluidos los bancos comerciales, las cajas de ahorro postal, los organismos de financiación del desarrollo, y los bancos cooperativos y rurales, entre otras, con el banco central a la cabeza, proporcionan la base institucional necesaria para la movilización y el aprovechamiento de los recursos internos procedentes de esta fuente.

99. En los últimos decenios, la mayoría de los países en desarrollo han establecido esa clase de instituciones financieras para que los ayuden en sus esfuerzos de desarrollo. Es indispensable seguir fortaleciendo y consolidando las actividades de mediación de las instituciones financieras a fin de reforzar su contribución al desarrollo. En vista de la reciente tendencia a la reducción de la medida en que las empresas públicas dependen de fondos estatales, así como a la privatización o a una mayor comercialización de las operaciones de dichas empresas y a la creación de empresas mixtas, es necesario establecer instrumentos y mecanismos institucionales que faciliten el proceso. La creación de mercados de valores, bancos de inversiones, fondos de inversión y otras clases de estructuras de los mercados de capitales podría proporcionar una base sólida no sólo para el ahorro interno sino también para ampliar la propiedad de los recursos productivos y promover la participación en el proceso de desarrollo de sectores numerosos de la población, incluidos los habitantes de zonas rurales. La ampliación y el fortalecimiento de las instituciones deben ser respaldados mediante la adopción de políticas realistas en materia de tasas de interés e impuestos, así como de medidas encaminadas a incrementar la eficiencia y la capacidad de reacción del sector financiero y los sectores conexos.

100. Otra posibilidad es fomentar las contribuciones voluntarias mediante los esfuerzos cooperativos a nivel de la comunidad. En este caso, la comunidad mancomuna sus recursos, consistentes en fondos, mano de obra, o ambos, para lograr los objetivos deseados. Este enfoque incluye la autogestión y es adecuado para la ejecución de diversos proyectos locales, desde proyectos de infraestructura (por ejemplo, electrificación de las zonas rurales y abastecimiento de agua a dichas zonas) hasta servicios sociales (por ejemplo, escuelas, guarderías, clínicas y viviendas). En algunos países, también podrá alentarse a los empleados de las empresas públicas a facilitar sus economías como fuente de financiación de dichas empresas.

101. En muchos países en desarrollo, en los últimos decenios el gasto público ha aumentado a un ritmo más rápido que los ingresos nacionales. Ello puede atribuirse al aumento de las funciones administrativas y económicas, a una mayor urbanización y al incremento de los gastos culturales y de bienestar social vinculados al proceso de industrialización. Se considera que la demanda de estos servicios es elástica con respecto al ingreso, es decir, que la tasa de aumento de la demanda es superior a la tasa de aumento de los ingresos.

102. El control del aumento del gasto público, en particular los gastos corrientes, también constituye una fuente de posibles economías para la mayoría de los países en desarrollo. Para lograrlo, habría que establecer mecanismos adecuados de vigilancia y evaluación del gasto público, y deberían elaborarse sistemas de información para evaluar y examinar las actividades estatales. En suma, lo que se requiere es un sistema plenamente integrado de administración financiera en que se tengan en cuenta los procesos de planificación, presupuestación, adopción de decisiones financieras, revisión y adopción de medidas correctivas.

B. Gestión financiera

103. Un arbitrio muy efectivo para lograr una gestión financiera más eficaz es integrar los procesos de gestión y adopción de decisiones en la esfera financiera y establecer vínculos entre ellos. En algunos países se prefiere un enfoque cabalmente integrado que comprende los procesos de planificación, programación, presupuestación, contabilidad, comprobación de cuentas y evaluación de programas. En otros países se ha visto la necesidad de una integración más estrecha entre planes y presupuestos. Ello puede lograrse en el plano institucional por conducto de una fusión de las instituciones pertinentes o mediante la creación y el fortalecimiento de comités coordinadores. También puede lograrse en el plano técnico por medio de unos planes de clasificación de proyectos con definiciones congruentes, tanto para la planificación como para la presupuestación, y mediante la elaboración de una base común de precios para los planes y presupuestos. Asimismo, existe la percepción común de que mucho queda por hacer en la vigilancia de la ejecución de los proyectos planificados. Un régimen que diera advertencias oportunas de las demoras, las variaciones de carácter adverso y los problemas permitiría adoptar también medidas correctivas oportunas y apropiadas. En la actualidad, muchos son los casos en que la evaluación se emprende sólo después de concluido el proyecto. Para entonces, las comprobaciones derivadas de la evaluación pueden aplicarse únicamente a proyectos futuros, y las tasas actuales de ejecución siguen siendo insatisfactorias.

104. Muchos países en desarrollo han tratado de integrar más estrechamente la presupuestación, la contabilidad y la adopción de decisiones por conducto de la presupuestación de programas y resultados. Al propio tiempo, algunos países han establecido unos regímenes de comprobación de cuentas basados en la comparación de los resultados con los costos, que establece un nexo más estrecho entre la comprobación de cuentas, la revisión y la planificación. Ha habido, además, cierta insatisfacción a causa de los regímenes de contabilidad gubernamental basados en los valores de caja o las obligaciones y, en consecuencia, se está experimentando con la contabilidad en valores devengados.

105. A pesar de esa evolución, la aplicación de la gestión financiera integrada ha avanzado con lentitud. Las ventajas de la integración (entre presupuestos y planes, entre costos y productos, entre diversos regímenes contables de las entidades del sector público y entre la gestión financiera y otros aspectos de la gestión) son, en principio, muy definidas. En la práctica hay restricciones que impiden su cabal aplicación.

106. En los países en desarrollo esas restricciones se ven agravadas por una carencia de recursos. En la esfera de la gestión financiera, la falta de recursos significa típicamente que se carece de personal capacitado en contabilidad, gestión financiera, tecnología y gestión de la información, que hay dificultades para formar, contratar y remunerar debidamente a ese personal, que se aplican unos procedimientos engorrosos de registro y elaboración de la información, que los procedimientos y reglamentos financieros son anticuados y que es imposible escapar a esa situación mediante la cuantiosa inversión de recursos que requieren los sistemas de gestión financiera integrada.

107. Por último, en los regímenes gubernamentales de gestión financiera se echa de ver claramente una necesidad sumamente básica de control. Si bien unos controles excesivos pueden resultar engorrosos, duplicar labores y conspirar contra el desarrollo equilibrado del trabajo, obviamente se necesita un cierto grado de control. Los sistemas de control interno, debidamente formulados y sujetos a exámenes periódicos, dan muchas de las seguridades que la administración necesita respecto de la ejecución eficiente del quehacer público.

C. La gestión de la empresa pública

108. Las empresas públicas continuarán desempeñando un papel importante en el desarrollo de muchos países en desarrollo. Con todo, habida cuenta de las pérdidas que muchas de ellas han sufrido y la consiguiente carga que hacen gravitar sobre el erario, los gobiernos acaso tengan que reconsiderar sus políticas respecto de este sector. Quizás sea menester adoptar medidas especiales para permitir su viabilidad. De otra manera habría que tomar decisiones difíciles en cuanto al nivel y el ámbito de intervención.

109. Diferentes países informan de distintos problemas respecto de las empresas públicas. Algunos dicen que hay una confusión de funciones, pues las empresas públicas están agobiadas por pesadas responsabilidades sociales y por la consiguiente tensión entre los objetivos de la empresa y los objetivos sociales. Otros países mencionan la cuestión de la injerencia política y de la preferencia

indebida por el nombramiento de funcionarios públicos para los cargos superiores de la administración, con lo cual se impide el nombramiento de los administradores más apropiados. En algunos países se observa que las reglamentaciones administrativas y financieras aplicadas en la administración pública se hacen extensivas también a la empresa pública, con los resultados que cabe esperar en cuanto a una gestión eficiente de la empresa. En otros países se hace referencia a los elevados costos de la mano de obra, la baja productividad y las bajas tasas de utilización de la capacidad. En muchos casos los resultados financieros han sido desalentadores.

110. Las relaciones entre el Estado y sus empresas públicas revisten particular importancia. Cuando en esas relaciones no se determinan con claridad los derechos, las obligaciones y los objetivos de las empresas públicas y cuando se concede a éstas una autonomía de administración muy exigua, puede haber confusión en cuanto a las funciones respectivas. La función primordial de la empresa pública en el momento actual es una función empresarial, por ejemplo, producir bienes o servicios a un costo razonable, y no social. Evidentemente a las empresas públicas se les pueden asignar objetivos sociales ajenos a su función empresarial. En esos casos, los objetivos sociales no debieran dominar las actividades de la empresa y se debieran estipular explícitamente las "reglas del juego". Ello puede hacerse mediante estipulaciones contractuales que especifiquen con certidumbre las actividades de naturaleza social por realizar, sus costos y la forma en que se le reembolsarán esos costos a la empresa. Por ese medio se busca de evitar la práctica muy frecuente de conceder subvenciones a las empresas públicas para solventar pérdidas en las que han incurrido, cuando no existe otro fundamento racional para el pago de subvenciones como no sea la necesidad de mantener la empresa.

111. Sea cual fuere la decisión de los gobiernos, el mejoramiento de la gestión de las empresas públicas seguirá siendo una cuestión importante. Entre las medidas que los gobiernos tendrían que adoptar para lograr ese objetivo se cuentan una mejor motivación, una mayor transparencia de la financiación operacional y una identificación más clara de las funciones.

112. La contratación del personal administrativo superior debiera regirse por principios de profesionalismo, más que de lealtad a un régimen político, como es ahora la práctica en muchos países. Los principales factores en el nombramiento del cuadro de administración debieran ser la capacidad e idoneidad de las personas.

113. Debe hacerse mayor hincapié en la motivación, los incentivos y el rendimiento. Debiera alentarse a los administradores a generar utilidades y a retener parte de ellas para financiar la expansión interna y para pagar gratificaciones al personal, a fin de incitar a un mejor rendimiento.

114. Los gobiernos también deberían propiciar la completa divulgación de los datos relativos a las operaciones de las empresas públicas, salvo los que se excluyan por razones de seguridad nacional. Esa divulgación, además de tener informado al público de la gestión, satisfactoria o insatisfactoria, de las empresas, introduciría también un elemento de responsabilidad o "rendición de cuentas" por parte de los administradores. La necesidad de crear incentivos para premiar a los administradores cuando obtienen resultados satisfactorios guarda relación con los aspectos de divulgación completa de información y responsabilidad.

115. Con excesiva frecuencia se espera que las empresas públicas desempeñen funciones económicas, sociales y políticas y, muchas veces, las autoridades del Estado no perciben con claridad cuáles de esas funciones han de primar en el giro de las empresas estatales. Aunque en muchos casos la diferenciación entre esas funciones bien puede ser difícil, debiera ponerse empeño en hacerla, en aras de una mayor eficiencia.

116. La aplicación de los principios del mercado al giro de las empresas públicas podría coadyuvar también a mejorar su eficiencia. Ello requeriría que la asignación de recursos por parte de las empresas públicas y sus políticas de fijación de precios se guiaran por las fuerzas del mercado y no por la acción administrativa. Igual criterio debiera aplicarse a la cuantía de la cuenta de sueldos y salarios y a su distribución.

D. La gestión de la deuda externa

117. Varias de las cuestiones más importantes en esta esfera están estrechamente vinculadas con las condiciones económicas y los mercados financieros en el plano internacional y sólo pueden resolverse en los foros internacionales pertinentes. La Reunión reconoció que escapaba a su mandato examinar esas cuestiones. Sin embargo, señaló a la atención el hecho de que el creciente endeudamiento de los países en desarrollo tenía efectos graves sobre la capacidad y los recursos de las administraciones del desarrollo para desempeñar eficazmente las responsabilidades que les incumben.

118. Una de las formas de encarar el problema de la gestión de la deuda es un enfoque de largo plazo relacionado con la planificación. Ese enfoque comienza con un examen de los gastos previstos en relación con los recursos que podrían obtenerse de la tributación y los empréstitos. La decisión de incurrir en deuda externa, por lo tanto, forma parte de una política bien meditada. Los niveles aceptables de endeudamiento externo se determinan por anticipado.

119. Otro enfoque se impone a los países que o bien no han adoptado políticas de largo plazo sobre los niveles aceptables de endeudamiento o han sufrido cambios repentinos e imprevistos en las disponibilidades de divisas. En ese caso, para atender la situación, debe ponerse el acento en políticas macroeconómicas apropiadas a corto plazo. Estas políticas se reflejan en programas de ajuste estructural que hacen hincapié en elementos como la promoción de las exportaciones y la movilización de los recursos internos.

120. Aparentemente un problema común en los países en desarrollo es la falta de información apropiada y fiable sobre el endeudamiento público externo. Los sistemas de contabilidad y comprobación de cuentas no han podido registrar debidamente y divulgar la situación de las operaciones de empréstitos. Es esencial contar con mejores sistemas de planificación, presupuestación y contabilidad a fin de suministrar una información completa, exacta y oportuna sobre la deuda, los perfiles de las fuentes y los vencimientos y la corriente de pagos por concepto de interés en el curso del tiempo. Esas reformas sistemáticas, además de mejorar la gestión de la deuda, proveerán información útil para la renegociación y la reprogramación de la deuda cuando sea necesario.

121. Los países en desarrollo han hecho algunos esfuerzos por mejorar la gestión de la deuda externa, si bien muchos de esos esfuerzos han sido fragmentarios. En algunos casos se ha establecido un sencillo sistema de registro de las obligaciones externas, si bien ese registro se limita a divulgar en qué medida han aumentado las cuantías de las obligaciones de un año al otro. En verdad, no se realiza un análisis de los pagos efectuados, los pagos en mora, los intereses adeudados, las obligaciones por sectores, y además no se dispone de información respecto de la forma en que se utilizaron los recursos ni de las mejoras o actividades de desarrollo realizadas como consecuencia de la utilización de esos recursos.

122. En otros casos es muy común observar que la información sobre la deuda externa difiere considerablemente según el organismo de que se trate. Los datos no son congruentes y, por no existir un fundamento fiable para reconciliar las cifras o compararlas, no se adoptan medidas para determinar la situación específica de la deuda externa. Los gobiernos podrían ver la utilidad de contar con un organismo central al cual se le encomienden todos los aspectos del registro y la gestión de la deuda externa y el uso de una tecnología apropiada de información. A este último respecto cabe señalar que la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) ha elaborado un sistema de vigilancia de la deuda y análisis financiero, que comprende un sistema computadorizado completo de registro de datos y presentación de informes sobre la deuda externa.

VII. GESTION DE LOS SISTEMAS DE INFORMACION

A. Políticas, organizaciones y metodologías para el establecimiento de sistemas de información

123. La gestión adecuada de los sistemas de información es un elemento importante para mejorar la eficacia de los sistemas de administración y finanzas públicas en el proceso de desarrollo nacional. En esta esfera, los países en desarrollo han utilizado la computadorización en diversos grados. Si bien la combinación adecuada de procesos manuales y mecánicos que se utilice en la gestión de los sistemas de información dependerá de las decisiones adoptadas por un país en un momento dado, es evidente que las ventajas que ofrece la utilización de sistemas de información computadorizados en la administración pública en los países en desarrollo ya han quedado debidamente demostradas. Esos sistemas se han utilizado en forma generalizada en muchas operaciones gubernamentales, incluidas las funciones de personal, finanzas y otras funciones administrativas de la gestión del sector público, en los países desarrollados y los países en desarrollo. Mediante la computadorización se ha mejorado notablemente la comunicación entre los elementos horizontales y verticales de la administración pública. También ha aumentado considerablemente la productividad en materia de documentación y tramitación, particularmente en las funciones científicas y técnicas de las operaciones gubernamentales. Las funciones repetitivas de administración se pueden computadorizar para lograr una mayor eficiencia. Asimismo, un sistema de información computadorizado y eficaz ofrece una infraestructura sólida para el desarrollo económico y social.

124. La utilización de computadoras en los países en desarrollo es particularmente importante no sólo para mejorar la productividad y el desempeño de la administración pública, sino también para reducir la "brecha de información" entre los países desarrollados y los países en desarrollo. Más concretamente, los gobiernos de los países en desarrollo, como receptores de tecnología de la información no deben vacilar en recurrir a la computadorización en un momento en que dichos países están haciendo progresos considerables en la esfera de la comunicación.

125. Si bien las ventajas del uso de computadoras son muy conocidas, debe ejercerse cierta cautela en relación con diversos aspectos de la computadorización, en particular, la mala gestión de los sistemas de información computadorizados, que no permite obtener todos los resultados posibles de la computadorización. Entre esas desventajas figura el uso indebido o inadecuado de los sistemas de información, la falta de salvaguardias de seguridad (defraudaciones), las fallas de funcionamiento de las computadoras, los sistemas de apoyo costosos, los problemas de mantenimiento de los sistemas y el equipo y la proliferación de sistemas de información sin la debida planificación.

126. En los últimos tiempos se ha producido una revolución en la esfera de las minicomputadoras y microcomputadoras. Con ellas se abre la posibilidad de sistemas de información descentralizados. Sin embargo, es probable que esto no ocurra automáticamente o tal vez no siempre sea útil en lo que respecta al producto de sistema diferentes y las necesidades de los escalafones administrativos superiores. Así pues, la integración de las microcomputadoras y minicomputadoras en la tecnología de la información constituye una oportunidad a la vez que un reto para aprovechar al máximo la información en la administración.

127. La experiencia de los países desarrollados ha revelado problemas que han tenido algunos efectos negativos en la administración pública. En algunos casos, la computadorización ha creado más trámites y demasiada información innecesaria para el proceso de adopción de decisiones; también ha producido una centralización excesiva de las operaciones administrativas, si bien la introducción de microcomputadoras ha aliviado en algunos casos ese problema de centralización. Sin embargo, la proliferación reciente de los sistemas de microcomputación para usuarios múltiples ha suscitado también un riesgo de centralización en la administración.

128. En vista de estas experiencias, es preciso hacer hincapié en la gestión de los sistemas de información. Para utilizar de modo óptimo las tecnologías de la información, es fundamental que los administradores públicos, incluidos los encargados de elaborar políticas y los directores, administren la utilización de los sistemas de información computadorizados como recursos escasos de organización en la administración pública. No se puede insistir demasiado en la importancia de la gestión de los recursos de información en vista de los costos que suponen los sistemas de información y los efectos considerables que tiene su utilización en la administración pública.

129. En este contexto, los gobiernos quizás deseen considerar la posibilidad de elaborar una estrategia a largo plazo para el establecimiento de sistemas de información, que comprenda, entre otras cosas, una metodología sistemática de

computadorización, la planificación de la información, la fijación de prioridades y la creación de mecanismos apropiados de organización y coordinación. En esa estrategia también se debe tener en cuenta la orientación general, la manera de evitar el desperdicio de los recursos, la forma de compartir los recursos, la determinación y selección de la tecnología que se ha de utilizar.

130. En la planificación de sistemas de información para todas las dependencias del gobierno, no sólo es sumamente importante la coordinación lateral entre los organismos administrativos, sino también la coordinación vertical, es decir, entre las autoridades centrales y locales. Se debe acentuar la importancia de la coordinación entre las autoridades locales y centrales en vista de los efectos que puede tener la utilización de las tecnologías de la información en sus relaciones. Se deben considerar seriamente las políticas de adquisición de tecnología de la información, ya que la compra de esas tecnologías plantea cuestiones más importantes, tiene un costo más elevado y depende de los vendedores en mayor medida que otras compras.

131. La planificación de los sistemas de información debe incluir también el desarrollo de los recursos humanos. Es preciso contar con reglamentaciones y leyes apropiadas y adecuadas que rijan los aspectos fundamentales de la gestión de los sistemas de información.

B. Aspectos reglamentarios de los sistemas de información

132. Si bien es indispensable que haya una reglamentación apropiada para la utilización óptima de la tecnología de la información, que proteja los derechos individuales y la seguridad de los datos, prevenga las defraudaciones y garantice el acceso a los registros gubernamentales, se debe evitar la reglamentación excesiva en bien del uso eficaz de las tecnologías. También es importante reconocer que las leyes y reglamentaciones relativas a los sistemas de información gubernamentales tienen efectos significativos en los sistemas de información establecidos en el sector privado debido a los contactos que hay entre los sistemas de información gubernamentales y del sector privado. Ciertas reglamentaciones sobre normalización requieren arreglos internacionales y se convierten en cuestiones internacionales que un solo gobierno no puede controlar. Por ejemplo, los gobiernos nacionales no pueden reglamentar en forma aislada la normalización en lo que respecta al equipo, los programas, los discos de láser o las telecomunicaciones.

133. La normalización plantea problemas de eficiencia respecto del diseño de los sistemas de información. La normalización de la estructura de datos suele hacer más lento el proceso de creación de sistemas de información. Las leyes sobre información pública (por ejemplo, sobre el acceso de los ciudadanos a los registros del gobierno) y las leyes sobre seguridad de las bases de datos a veces se contradicen mutuamente. Al reglamentar los sistemas de información, se debe determinar un orden de prioridades entre la productividad, los derechos, la seguridad y el control.

134. La experiencia indica que es indispensable disponer de reglamentaciones, directrices y procedimientos apropiados de adquisición de computadoras para la gestión de los sistemas de información. Debido a la magnitud de los costos que supone la adquisición de tecnología, incluidas las compras en el mercado internacional, la falta de conocimientos de los administradores en materia de reglamentaciones y procedimientos de adquisición podría crear serias dificultades en la gestión o hacer que se malgastaran cantidades enormes de dinero. Además de los conocimientos técnicos, los administradores que utilizarán la tecnología deben tener conocimientos sobre todas las etapas del proceso de adquisición y contratación a las que se puedan aplicar determinadas leyes, reglamentaciones y condiciones locales. En muchos casos, las consideraciones de orden político y estratégico pueden ser elementos importantes en el proceso de compra de tecnologías.

C. Capacitación de los usuarios de las tecnologías de información

135. Para movilizar eficazmente los recursos de información en la administración pública es preciso hacer hincapié en la capacitación de los diversos sectores que participan en el establecimiento y la utilización de los sistemas de información. Los programas de capacitación deberán incluir a los profesionales de la computación, los usuarios y los encargados de la capacitación. Una capacitación eficaz requiere la existencia de programas de capacitación sistemáticos y permanentes y la participación de los altos funcionarios gubernamentales en la formulación de una política realista de capacitación para el uso de las tecnologías de la información en la administración pública. Para que la participación de estos altos funcionarios sea útil, tal vez convenga organizar con anterioridad un programa encaminado a interesarlos en el establecimiento de sistemas de información del gobierno.

136. En cuanto a la capacitación de profesionales en computación, debería hacerse hincapié en la formación de un grupo básico de analistas de sistemas, programadores, operadores y encargados de introducción de datos y especialistas técnicos. La capacitación de profesionales en computación debería incluir también instrucción sobre administración y comunicación para mejorar la interacción y el diálogo entre los usuarios y el personal técnico. También es importante que la capacitación profesional se repita periódicamente para actualizar los conocimientos, ya que la tecnología de la información evoluciona con rapidez.

137. En muchos países en desarrollo la capacitación para los usuarios de las tecnologías de la información es relativamente nueva. Aunque cada vez se percibe más la necesidad de esa capacitación, en muchos casos no existen instituciones especiales para capacitar a los usuarios. En algunos países en desarrollo, el centro nacional de computación desempeña un papel fundamental y se contratan especialistas en computación procedentes de instituciones profesionales y centros académicos y de capacitación. En cuanto a la capacitación de los usuarios, además del programa para interesar a los altos funcionarios, que es un requisito previo, los funcionarios directivos de nivel intermedio también deben recibir capacitación para poder utilizar la tecnología de manera de crear en las organizaciones un clima propicio al desarrollo de los sistemas de información. Esta capacitación tendría

que incluir conocimientos básicos sobre computación y adquisición, y sobre las leyes y reglamentaciones relativas a los sistemas de información. Preferentemente debería integrarse en la capacitación general en materia de administración.

VIII. LA ADMINISTRACION Y LOS CIUDADANOS

138. En última instancia, toda la actividad de la administración debe tener por objeto y resultado el servicio público. Por ello, en el fortalecimiento y perfeccionamiento del sistema administrativo hay que atribuir gran importancia al sector social y cultural, en particular los servicios de asistencia a los sectores más desfavorecidos, el empleo, la higiene y la seguridad en el trabajo, la salud y la educación. La calidad de estos servicios es la que en mejor forma permite que los ciudadanos se den cuenta de lo que se ha hecho para mejorar la administración en general y lo aprovechen directamente. La aplicación de una política de restricción de créditos o reducción de personal no debe redundar en modo alguno en detrimento de esos servicios.

139. El problema de la participación de los ciudadanos en el desarrollo tiene una dimensión administrativa. Los ciudadanos deben tener la posibilidad de participar en el ejercicio de las funciones y en la adopción de las decisiones, sea directamente o por intermedio de sus representantes; revisten particular importancia a este respecto la descentralización administrativa y la mayor participación en la gestión de las empresas públicas. La "transparencia" de la administración constituye también en nuestros días un factor esencial de participación y control; entraña la posibilidad de acceso a los archivos y documentos administrativos y a sus servicios de información, la adopción de decisiones administrativas fundadas, la consulta pública antes de la aprobación de grandes proyectos y la celebración de debates públicos en los organismos representativos. El grado en que los sistemas administrativos sean diseñados desde la perspectiva del ciudadano, constituye también la piedra de toque de un gobierno democrático.

140. Igual importancia reviste la "humanización" de los servicios públicos. Los ciudadanos deben ser tratados en forma correcta y cortés; debe haber servicios de recepción y documentos de fácil consulta para facilitar sus trámites.

141. También es necesario asegurar eficazmente la protección de los ciudadanos contra la arbitrariedad y los abusos administrativos y velar por que los encargados de la administración respeten permanentemente los derechos del ciudadano. A estos efectos, hay que fortalecer las instituciones de supervisión y control de la administración, así como las posibilidades de recurso ante la propia administración y ante los tribunales.

IX. PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS EN MATERIA DE ADMINISTRACION Y FINANZAS PUBLICAS

142. La Reunión, al pasar revista al programa central de las Naciones Unidas en materia de administración y finanzas públicas, tuvo a la vista un documento preparado por la Secretaría (ST/SG/AC.7/1987/L.3) y el informe del Grupo oficioso de trabajo entre organismos (ST/SG/AC.7/1987/L.4), en el que algunos organismos

/...

especializados y otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas habían descrito brevemente sus actividades en la materia. El Grupo de Trabajo proponía también cinco cuestiones para que la Reunión las examinara en particular: el perfeccionamiento del personal directivo, la capacitación de los recursos humanos, el análisis y la formulación de políticas, los efectos de la cooperación técnica y la atención especial a Africa.

A. Informe del Grupo oficioso de trabajo entre organismos

143. Las opiniones acerca del informe del Grupo de Trabajo estuvieron divididas. Se señaló que básicamente incluía descripciones de las actividades en curso y no consignaba estrategias. A juicio de la Reunión, el informe daba la impresión de que había un considerable grado de duplicación y superposición en las actividades de los diversos organismos especializados. La Reunión, al tiempo de reconocer que algunos problemas de coordinación podían ser más aparentes que reales, insistió en la necesidad de aumentar la coordinación en los planos nacional e internacional y reconoció además que ésta debía partir en el plano nacional. En consecuencia, recomendó que los Estados Miembros instituyeran medidas para consolidar sus mecanismos de coordinación de la asistencia de modo que toda la asistencia externa encuadrara en el marco de sus prioridades y programas nacionales. También podrían adaptar así los programas y métodos de los organismos que tendían a adolecer de un criterio demasiado uniforme y rígido en relación con las necesidades y prioridades concretas de cada país en desarrollo.

144. Se dijo que los temas propuestos por el Grupo de Trabajo eran en general pertinentes a la administración pública pero que su alcance era demasiado amplio. Se observó que habría sido más útil para la Reunión el que los problemas prioritarios se hubieran concretado en forma más rigurosa y detallada.

145. Se insistió en la necesidad de que, en el futuro, el Grupo de Trabajo se reuniese antes de la Reunión de Expertos, y que sus deliberaciones se centrasen en cuestiones de estrategia. Además, debía indicar los problemas de superposición y coordinación de las actividades y formular recomendaciones concretas para resolverlos.

B. Programa de acción en materia de administración pública para Africa al sur del Sáhara

146. La Reunión tomó nota del Programa de acción en materia de administración pública para el Africa al sur del Sáhara y de las medidas complementarias que en ese contexto estaban adoptando el Departamento de Cooperación Técnica para el Desarrollo, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y la Comisión Económica para Africa. Estimaba que el Programa de acción recomendado por la Séptima Reunión de Expertos mantenía su validez y señaló que había sido preparado tras una serie de misiones sobre el terreno enviadas por los organismos competentes. La Reunión recomendó encarecidamente que, habiendo terminado la etapa de diagnóstico, se procediese a intensificar y mejorar las actividades operacionales en cada país a fin de resolver los problemas que se habían

encontrado. Además, los proyectos por país debían tener particularmente en cuenta el grado de desarrollo y la evolución histórica de los sistemas administrativos cuando se procediera a diseñar y llevar a la práctica proyectos de cooperación técnica.

C. Programa de las Naciones Unidas en materia de administración y finanzas públicas

147. La Reunión tomó nota del programa central de las Naciones Unidas en materia de administración y finanzas públicas y señaló que la mayor parte de sus actividades tenían carácter operacional e incluían proyectos sobre el terreno en los países en desarrollo a fin de ayudarles a aumentar su capacidad administrativa por conducto del establecimiento de instituciones y el perfeccionamiento del personal directivo.

148. El otro aspecto del programa central consistía en actividades de investigación y capacitación adaptadas a las necesidades concretas de los países o grupos de países en desarrollo. Esas actividades eran generalmente de carácter experimental. La Reunión expresó su acuerdo con el objetivo, el contenido y los temas del programa central. Además, decidió formular directrices para las actividades del programa en el futuro.

D. Examen de la estructura y las funciones de la Reunión y programa de la Novena Reunión de Expertos

149. La Reunión examinó el fundamento, la utilidad, la frecuencia y la duración de sus actividades a la luz del actual estudio en profundidad de la estructura y las funciones intergubernamentales de las Naciones Unidas en las esferas económica y social. Los expertos estimaron que la Reunión era esencial en principio por las siguientes razones principales:

a) Era el único foro del sistema de las Naciones Unidas para examinar la administración del desarrollo;

b) El foro daba oportunidad de intercambiar pareceres a los expertos de países con diferentes sistemas económicos y sociales, así como también de países donantes y receptores;

c) La Reunión ayudaba individualmente a los participantes a adquirir un mejor entendimiento de los cambios y las tendencias en la administración del desarrollo, y de distintas políticas pertinentes a nivel nacional.

150. Los expertos opinaron que, en la práctica, la utilidad de una reunión determinada dependía de su programa y del destino que dieran a sus deliberaciones los Estados Miembros. En consecuencia, los expertos recomendaron que la próxima Reunión se convocara en 1989 como era habitual y que considerara sus actividades en el futuro a la luz de las siguientes cuestiones:

- a) Los efectos de las deliberaciones de la Reunión y las decisiones pertinentes del Consejo Económico y Social sobre administración pública en los planos nacional e internacional;
- b) La utilidad práctica de la Reunión como foro para coordinar las actividades de administración y finanzas públicas en el plano internacional;
- c) La capacidad de la Reunión para examinar y proponer una estrategia de mejoramiento de la administración pública en lo futuro.

151. La Reunión hizo suyas unánimemente las propuestas y decidió que esos tres puntos constituyeran los temas principales del programa y de la Novena Reunión. Se pidió a la Secretaría que preparara la documentación pertinente y que la distribuyera con antelación suficiente a los participantes.

X. OTROS ASUNTOS

A. Declaración sobre autonomía local

152. En su 27° Congreso Mundial, celebrado en septiembre de 1985, la Unión Internacional de Administraciones Locales (UIAL), organización no gubernamental reconocida como entidad consultiva por el Consejo Económico y Social, en la categoría I, aprobó una declaración sobre autonomía local en la que destacó el papel de los gobiernos locales como parte integrante de la estructura nacional de adopción de decisiones. Se remitió la Declaración a la Reunión de Expertos para que opinara sobre ella. La Reunión tomó nota de los esfuerzos para reforzar a los gobiernos locales como instrumentos de desarrollo económico y social, y reconoció la conveniencia de formular una declaración sobre el tema. Sin embargo, dado el carácter sumamente complejo de la cuestión, la Reunión recomendó que el proyecto de declaración propuesto se remitiera a los Estados Miembros para que éstos expresaran sus opiniones antes de que las Naciones Unidas tomaran ninguna decisión. El documento, junto con las observaciones de los Estados Miembros, sería examinado por la Novena Reunión si así lo decidía el Consejo Económico y Social.

B. Plan de mediano plazo para el período 1990-1995

153. La Reunión sugirió ciertas directrices generales para la preparación del plan. Aunque reconocía la importancia de movilizar recursos nacionales en el proceso de desarrollo, consideró que el tema podía tratarse más apropiadamente en otros órganos internacionales con responsabilidades en esta esfera. La Reunión reconoció la importancia de las empresas públicas en las economías de los países en desarrollo y consideró que el Departamento de Cooperación Técnica para el Desarrollo debería seguir prestando apoyo al respecto a esos países. Sin embargo, era discutible que el Departamento se ocupase de las cuestiones relativas a la gestión de las empresas públicas que operan en todo sentido como empresas comerciales.

154. Se sugirió que los temas centrales para el plan de mediano plazo del decenio de 1990 fuesen los siguientes:

i) Aumento de la productividad y el rendimiento del sector público

Objetivos de política

1. Aumentar el rendimiento del sector público vinculando el producto a los objetivos relacionados con los sistemas integrados de planificación, presupuestación, contabilidad y comprobación de cuentas. Tales sistemas han de abarcar medidas e indicadores de la productividad y la eficacia.
2. Mejorar los sistemas de administración para aumentar la productividad y mejorar el rendimiento.
3. Adoptar medidas de simplificación a fin de aumentar la productividad y el rendimiento.

ii) Capacitación, asesoramiento y desarrollo de recursos humanos en el sector público

Objetivos de política

1. Ayudar a los gobiernos de los países en desarrollo en la coordinación de las actividades de cooperación técnica para la capacitación y la formación de recursos humanos.
2. Reestructurar los sistemas de la administración pública para que haya una mejor vinculación entre el rendimiento, la motivación y los incentivos, lo que incluiría, entre otras cosas, programas de promoción de las perspectivas de carrera.
3. Mejorar el desempeño de los administradores y directivos de categoría superior mediante la promoción de las perspectivas de carrera combinada con una capacitación sistemática.
4. Proporcionar capacitación profesional para el personal directivo de categoría intermedia.
5. Aumentar la cooperación entre las instituciones de capacitación a nivel nacional, regional e internacional.

iii) Gestión de la información en la administración pública

Objetivos de política

1. Establecer y formular estrategias para la gestión de la información en la administración pública, en que se tenga debidamente en cuenta su relación con otros sectores de la economía.

2. Aumentar la eficiencia en la aplicación de las estrategias en materia de tecnología de la información mediante medidas relativas a la normalización y las adquisiciones.
3. Elaborar directrices relativas a todos los aspectos de la instalación y el mantenimiento de sistemas de información en la administración pública.
4. Proporcionar programas de capacitación para personal administrativo de categoría superior, profesionales de computación y usuarios.

iv) Participación del público

Objetivos de política

1. Aumentar la participación de los ciudadanos en la administración pública y la "transparencia" de esta última.
2. Incrementar el papel de las administraciones locales y la descentralización de la administración.
3. Proteger los derechos de los ciudadanos en caso de mala administración y concertar arreglos institucionales en materia de supervisión y revisión.

C. Informe del Secretario General acerca de la ejecución del programa en el bienio 1984-1985

155. La Reunión examinó el informe del Secretario General acerca de la ejecución del programa en el bienio 1984-1985 (A/41/318 y Add.1 y Add.1/Corr.1), junto con las conclusiones y recomendaciones pertinentes del Comité del Programa y de la Coordinación. Expresó cierta preocupación por el gran número de actividades aplazadas en ese período. Sin embargo, era evidente que los cuadros cuantitativos del informe del Secretario General dejaban de manifiesto ciertas distorsiones en la información y no problemas en la ejecución del programa. La Reunión recomendó que se estableciera un sistema más apropiado de presentación de la información a fin de dar una imagen más realista de la ejecución del programa y de los resultados alcanzados.

Anexo I

PROGRAMA

1. **Desafíos y limitaciones que enfrentan la administración y finanzas públicas en los países en desarrollo, incluidos los problemas especiales de los países menos adelantados, los sistemas computadorizados de información administrativa y el rendimiento de las empresas públicas.**
2. **Apoyo y asistencia prestados por el sistema de las Naciones Unidas en la esfera de la cooperación técnica entre países en desarrollo al fomento de la administración y finanzas públicas.**
3. **Examen del programa de las Naciones Unidas en materia de administración y finanzas públicas, incluidos los preparativos para la formulación del próximo plan de mediano plazo en esta esfera.**
4. **Examen de las actividades de cooperación técnica de las Naciones Unidas en la esfera de la administración y finanzas públicas.**
5. **Otros asuntos:**
 - a) **Papel de la autonomía local en el desarrollo: una declaración mundial sobre autonomía local;**
 - b) **Plan de mediano plazo para el período 1990-1995;**
 - c) **Informe del Secretario General acerca de la ejecución del programa de las Naciones Unidas en el bienio 1984-1985 y las conclusiones y recomendaciones pertinentes del Comité del Programa y de la Coordinación.**

Anexo II

LISTA DE PARTICIPANTES

Expertos

Brigadier D. S. Yusuf Hyder
Additional Secretary
Ministry of Post and Telecommunications
Dhaka, Bangladesh
Tel: 404014 o 404000

Mr. Antoninho Marmo Trevisan
Secretary
Secretariat of Control of State Enterprises (SEST)
Presidency of the Republic
Brasília, Brasil

Mr. De Montigny Marchand
Senior Adviser
Privy Council Office
Ottawa, Canadá
Tel: 613-957-5490

Mr. Lü Changchun*
Total System Designer of Establishment Bureau
Ministry of Labour and Personnel
Beijing, República Popular de China

Sr. Carlos Cordero d'Aubuisson
Director
Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP)
San José, Costa Rica
Tel: 22-3133 o 22-3261

Monsieur Guy Braibant
Conseiller d'Etat
Conseil d'Etat
Paris, Francia
Tel: 426-5229

Monsieur Mamouna Bangoura
Commissaire Général à la Reforme Administrative
Présidence de la République
B.P. 222
Conakry, Guinea
Tel: B. 44-16-09

* No pudo asistir.

Mrs. P. P. Trivedi
Secretary
Ministry of Personnel, Public Grievances and Pensions
Nueva Delhi, India 110001
Tel: 301 4848

Mr. George Briggs
Director
Administrative Staff College
9 Norbrook Road
P.O. Box 16
Kingston 8, Jamaica
Tel: 809-925-4955 o 925-5651

Mr. Toshiyuki Masujima
Deputy Director-General
Administrative Management Bureau
Management and Co-ordination Agency
Prime Minister's Office
Tokio, Japón
Tel: 03-581-6361

Mr. N. T. Mizere
Secretary for Personnel Management and Training
Office of the President and Cabinet
Department of Personnel Management and Training
P.O. Box 30227
Lilongwe, Malawi
Tel: 265-731766

Mr. Ukeje Eloagu
Principal Secretary
Ministry of Finance
P.O. Box 60087, Ikoyi
Lagos, Nigeria

Mr. M. I. K. Khalil
Chairman
Federal Bank for Co-operatives
Islamabad, Pakistán
Tel: 051-822242

Mr. John Volupindi*
Secretary for Finance and Planning
Port Moresby, Papua Nueva Guinea

* No pudo asistir.

Sr. Jaime Johnson
Asistente del Ministro de Planificación
Roma 370 San Isidro
Lima, Perú
Tel: 40 9888 o 40 3909

Monsieur Pathé Ndiaye
Le Directeur du Bureau Organisation et Methodes
Secrétariat Général
Présidence de la République du Senegal
Dakar, Senegal
Tel: 213816

Mr. Peter Kuyembeh*
Financial Secretary
Ministry of Finance
Freetown, Sierra Leona

Mr. Claes Oertendahl
Director General
The Swedish Agency for Administrative Development (SAFAD)
Box 34107
S-100 26 Estocolmo, Suecia
Tel: 8-738-4000

Mr. Sorat Sucharatikul*
Secretary-General
Civil Service Commission
Bangkok, Tailandia

Monsieur Ridha Ben Youssef
Directeur Général
Ecole Nationale d'Administration
24, Rue Docteur Calmette
Túnez 1060, Túnez
Tel: 288-300

Mr. Geoffrey Morgan
Under-Secretary
Management Personnel Office
Cabinet Office
Londres, Reino Unido
Tel: 01-270-6220

* No pudo asistir.

Mr. Dwight Ink
Assistant Administrator for Latin America and the Caribbean
Agency for International Development
Washington, D.C., Estados Unidos de América
Tel: 202-647-8247

Mr. John Cherbini
General Accounting Office
441 G Street NW
Washington, D.C., Estados Unidos de América

Mr. Jerry K. Skelly
Group Director
Accounting and Financial Management Division
441 G Street NW
Washington, D.C., Estados Unidos de América

Mrs. Oxana D. Ulrich
Professor
Institute of World Economy and International
Relations
USSR Academy of Sciences
Moscu, URSS
Tel: 128-0881

Ms. Helena Fokina
Ministry of Foreign Affairs
Moscu, URSS

Mr. Anton Vratusa
Member, Council of the Federation
and Honorary President,
Council of the International Center for Public
Enterprises in Developing Countries (ICPE)
Uzicka 58
Belgrado, Yugoslavia
Tel: 667 339

Mr. Malcom Thompson
Chairman
Public Service Commission
Harare, Zimbabwe
Tel: 724050

Naciones Unidas

Sr. G. Uswatte-Aratchi
Departamento de Asuntos Económicos y
Sociales Internacionales

Sr. Georges Chapelier
Programa de las Naciones Unidas para el
Desarrollo

Sr. S. M. Naseem
Comisión Económica y Social para Asia y
el Pacífico
Rajdamern Avenue
Bangkok 10200, Tailandia
Tel: 282-9702

Sr. Jide Balogun
Comisión Económica para Africa
PANGD
Box 3055
Addis Abeba, Etiopía
Tel: 44-72-00
(después del 25 de mayo de 1987)

Sr. C. Rakotodrainibi
Conferencia de las Naciones Unidas sobre
Comercio y Desarrollo (UNCTAD)

Organismos especializados

Sr. Unni Nayar
Oficina Internacional del Trabajo (OIT)
300 East 44th St., 18th floor
Nueva York, NY 10017
Tel: 212-697-0150

Sr. F. H. Weibgen
Sr. Toshihiko Murata
Organización de las Naciones Unidas para
la Agricultura y la Alimentación (FAO)

Sr. Avril Slade
Organización Mundial de la Salud (OMS)

Sr. Samuel Paul
Banco Mundial

Sr. A. Premchand
Fondo Monetario Internacional (FMI)

Sr. James S. Crooke
Sr. Hassan H. Bahlouli
Organización de las Naciones Unidas para
el Desarrollo Industrial (ONUOI)

**Instituciones interregionales y regionales, organizaciones no
gubernamentales y otras organizaciones**

Sr. Azzam T. Azzam
Arab Organization of Administrative Sciences
Ammán, Jordania.

Sr. Selwyn Smith
Centro del Caribe de Administración para el
Desarrollo (CARICAD)
Block 27C, The Garrison
St. Michael, Barbados
Tel: 809-427-8536

Sr. Mostafa Rhomari
Directeur Général, P.I.
CAFRAD
19, Rue d'Alger
Rabat, Marruecos
Tel: 302-31

Monsieur Gérard Winter
Directeur Adjoint
Institut International d'Administration
Publique (IIAP)
2 avenue de l'Observatoire
75006 París, Francia
Tel: 43-26-4900

Sr. J. L. de Brouwer
Director General
Instituto Internacional de las Ciencias
Administrativas (IICA)
1 rue Defacqz (Box 11)
1050 Bruselas, Bélgica
Tel: 02-538-9800

Sr. Helmut Fehrer
Head of Section I, Court of Audit
Organización Internacional de Entidades
Fiscalizadoras Superiores (OIEFS)
Dampfschiffstrasse 2
7030 Viena, Austria
Tel: 0222-66-3646

Sr. Arno Loessner
Unión Internacional de Administraciones
Locales (UIAL)

Sr. Hidehiko Sazanami
Centro de las Naciones Unidas para el
Desarrollo Regional

Secretaría de la Reunión

Sr. Faquir Muhammad
Director
División de Administración para el Desarrollo
Departamento de Cooperación Técnica para
el Desarrollo

Sr. A. T. R. Rahman
Oficial Superior de Asuntos Económicos
División de Administración para el Desarrollo
Departamento de Cooperación Técnica para
el Desarrollo
Secretario Técnico de la Reunión

Sr. O. Aberdeen
Oficial de Asuntos Económicos
División de Administración para el Desarrollo
Departamento de Cooperación Técnica para
el Desarrollo
