



Consejo Económico y Social

Distr.
GENERAL

E/1987/38
28 abril 1987
ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLÉS

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

CUESTIONES DE ADMINISTRACION Y FINANZAS PUBLICAS

Informe del Secretario General

Resumen

En este informe se presentan las observaciones del Secretario General sobre las deliberaciones y principales recomendaciones de la octava Reunión de Expertos sobre el Programa de las Naciones Unidas en materia de administración y finanzas públicas, celebrada en la Sede de las Naciones Unidas del 11 al 20 de marzo de 1987, de conformidad con lo dispuesto en la resolución 1985/10 del Consejo Económico y Social. La Reunión fue convocada para que, entre otras cosas, se ocupara de: a) examinar y estudiar las cuestiones y problemas de la administración y las finanzas públicas en los países en desarrollo, b) examinar las medidas necesarias en el plano nacional para promover la administración para el desarrollo, c) examinar el programa de trabajo de las Naciones Unidas en materia de administración y finanzas públicas, y d) formular las recomendaciones apropiadas para la adopción de medidas tanto en el plano nacional como internacional.

La Reunión observó que los problemas a que hacían frente los sistemas de administración y finanzas públicas tenían su origen en las diversas situaciones nacionales, y que era necesario que los países en desarrollo adoptaran un enfoque pragmático y diferenciado al elaborar estrategias y programas destinados a mejorar sus sistemas de administración para el desarrollo. Dado que los problemas y las limitaciones variaban constantemente, la Reunión recomendó que el papel de la administración pública se examinara periódicamente a la luz de la evolución de las condiciones internas y externas del desarrollo. Ello era indispensable para establecer la combinación de conocimientos administrativos y de gestión necesaria en un momento dado, e ir la modificando a medida que cambiaran las circunstancias.

* E/1987/30.

Resumen (continuación)

La Reunión hizo suyos los criterios con que se definen las prioridades actuales en materia de administración pública y finanzas. La prioridad que englobaba a todas las demás era la de la productividad en su sentido más amplio. La Reunión recomendó diversas medidas de política y programáticas en la esfera de la estructura gubernamental destinadas a elevar al máximo la productividad y la eficacia de las políticas y programas nacionales. Las esferas fundamentales enumeradas fueron: estructuras y redes administrativas; descentralización y gobierno local; desarrollo de recursos humanos y gestión de la administración pública; generación y administración de recursos; gestión de sistemas de información, y la administración y los ciudadanos.

Respecto del Programa de acción en materia de administración pública para el Africa al sur del Sáhara, 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. En cuanto a medidas complementarias, la Reunión propuso, y el Secretario General expresa su acuerdo, que el informe de la octava Reunión se recomendara a la atención de los gobiernos de todos los Estados Miembros para que lo estudiaran y adoptaran las medidas adecuadas.

En lo tocante al Programa de las Naciones Unidas en materia de administración y finanzas públicas, la Reunión recomendó cuatro temas para las medidas que se adopten en el futuro: a) aumento de la productividad y el rendimiento del sector público; b) capacitación, asesoramiento y desarrollo de recursos humanos en el sector público; c) gestión de la información en la administración pública; y d) participación del público.

Respecto de la Declaración sobre Autogobierno Local aprobada por la Unión Internacional de Administraciones Locales (IULA), organización no gubernamental reconocida como entidad consultiva con la categoría I por el Consejo, 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 al respecto. La Declaración, junto con las observaciones de los Estados Miembros, sería examinada en la novena Reunión si así lo decidía el Consejo Económico y Social.

Se recomendó que la próxima Reunión se convocara en 1989. En ella se examinarían las tres cuestiones siguientes como temas principales del programa: 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; y c) la viabilidad de que la Reunión propusiera un plan estratégico de mejoramiento de la administración pública. En el proyecto de presupuesto por programas para el bienio 1988-1989, el Secretario General ha incluido una propuesta para el próximo examen del programa, sujeta a la aprobación del Consejo.

INTRODUCCION

1. La octava Reunión de Expertos sobre el Programa de las Naciones Unidas en materia de administración y finanzas públicas se celebró en la Sede de las Naciones Unidas del 11 al 20 de marzo de 1987, de conformidad con lo dispuesto en la resolución 1985/10 del Consejo Económico y Social. Fueron invitados a participar en esa Reunión 28 expertos procedentes de distintas partes del mundo que representaban sistemas y experiencias diferentes en materia de administración y finanzas públicas, y asistieron 24. 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 y de otra índole.

2. El mandato de la octava Reunión de Expertos era el siguiente:

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. El Secretario General desea hacer observaciones sobre los debates y las principales recomendaciones de la octava Reunión de Expertos. El informe de la Reunión (E/1987/38/Add.1) se presenta también al Consejo.

4. Las principales recomendaciones de la octava Reunión se refieren a los problemas y las prioridades de la administración pública en los países en desarrollo; el Programa de las Naciones Unidas en materia de administración y finanzas públicas; y el calendario y los objetivos del próximo examen del programa.

I. LA ADMINISTRACION PUBLICA EN LOS PAISES EN DESARROLLO: PROBLEMAS, PRIORIDADES Y RECOMENDACIONES

5. Fue opinión de la Reunión que los principales problemas que se planteaban a los sistemas de administración y finanzas públicas eran poner a punto medios para mejorar la eficacia y la eficiencia en la tarea de hacer frente a la crisis económica del decenio de 1980, reflejada en el aumento de los déficit en los

presupuestos nacionales, las transformaciones en los mercados internacionales financieros y de productos básicos y las demandas cada vez mayores de servicios sociales. En algunos países, esas condiciones habían hecho que se produjera una evolución de la concepción del papel del gobierno y la administración pública, habían llevado a cuestionar la eficacia de los sistemas y procesos administrativos y habían ejercido presión para que se llevaran a cabo reformas, incluida la privatización de actividades selectivas realizadas hasta entonces por organizaciones públicas, en particular en los países con economía mixta.

6. La Reunión observó que estos problemas brindaban a los Estados Miembros una excelente oportunidad para reconsiderar el papel de la administración pública. Recomendó que la redefinición de dicho papel se realizara con la perspectiva adecuada y con un enfoque pragmático y diferenciado. Tomó nota de que el Estado y su administración pública habían desempeñado, y continuarían desempeñando, un papel de vital importancia en materia de desarrollo al desempeñar, en distinto grado según el caso, funciones fundamentales que van desde la planificación a la coordinación, desde el establecimiento de infraestructura 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, surgirían nuevos problemas y necesidades, pero la administración pública seguía cumpliendo un papel de importancia crítica en la solución de dichos problemas y la atención de esas necesidades. Cada país debería 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.

7. La Reunión también tomó nota de que había importantes diferencias entre los países en lo referente a su evolución nacional, los recursos a su disposición, los problemas de desarrollo planteados y la posibilidad de modificar las instituciones y las prácticas de la administración pública. Las diferencias eran 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, era 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.

8. Frente a esa perspectiva y esa diversidad, la Reunión recomendó que el papel de la administración pública fuera examinado periódicamente a la luz de la evolución de las condiciones internas y externas del desarrollo. Ello era indispensable para establecer la combinación de conocimientos administrativos y de gestión necesaria en un momento dado, e ir modificando a medida que cambiaran las circunstancias.

9. La Reunión tomó nota de que en la actualidad la administración pública de los países en desarrollo debía centrar la atención, con carácter prioritario, en incrementar su productividad, entendida ésta en un sentido amplio, de manera que incorporara objetivos de los gobiernos tales como aumentar el rendimiento, obtener

máximos beneficios de los recursos disponibles, promover el ahorro, la eficiencia y la eficacia, y lograr que los funcionarios asuman mayor responsabilidad de sus decisiones. La Reunión indicó obstáculos que se oponen a la consecución de esos objetivos a distintos niveles.

10. A nivel gubernamental amplio, los principales obstáculos eran las deficiencias de los sistemas presupuestarios y de planificación y la mala integración entre ellos, las lagunas en la planificación y la ejecución de proyectos, las graves limitaciones que pesaban sobre la capacidad de las organizaciones públicas y los limitados programas de capacitación y perfeccionamiento de personal. A nivel de la gestión, parecía haber importantes lagunas en la comprensión de los problemas vinculados al rendimiento del personal directivo (por ejemplo, los problemas derivados del medio propio de una administración pública), las causas fundamentales de dichos problemas y la forma de superarlos en las organizaciones de la administración pública. A nivel de programas, una cuestión de importancia crítica era la comprensión por el gobierno de los aspectos fundamentales del rendimiento, la productividad y la rendición de cuentas (por ejemplo, en las dimensiones política, administrativa y técnica). Por lo tanto, al planear soluciones, era indispensable adoptar un enfoque integrado, ya que, en la práctica, las tres dimensiones no podían considerarse separadamente.

11. No obstante los problemas señalados, había subrayar que la iniciación de programas apropiados de mejoramiento y medición de la productividad del sector público constituía una tarea importante que los gobiernos no debían rehuir pese a las dificultades que planteaban. La Reunión consideró necesario recomendar la adopción de un enfoque de la productividad fundado en el sentido común y reiterar que el objetivo de la evaluación de la productividad era determinar la eficacia de la labor realizada. A tal efecto, se requerirían elementos de juicio que permitieran evaluar el rendimiento desde un punto de vista cuantitativo y cualitativo. La productividad podía considerarse una relación entre resultados deseables y gasto de recursos; así pues, deberían especificarse rigurosamente los resultados y los recursos a fin de evitar el conflicto entre la medición económica y la social.

12. La Reunión observó además que las dificultades metodológicas no debían desalentar a los gobiernos en sus esfuerzos. Lo que sí tenía importancia crítica era que los gobiernos midieran lo que era medible y evitaran medir lo que no lo era. Lo importante era observar que no podía aplicarse una norma o un criterio únicos a todas las actividades y que deberían elaborarse métodos y enfoques adecuados para distintos grupos de actividades.

13. Además de ocuparse preferentemente de la productividad en la administración pública, la Reunión recomendó que los programas nacionales se ocuparan también de otras esferas prioritarias, tomando en consideración la diversidad de situaciones, tradiciones nacionales, valores socioculturales y prioridades nacionales. Esas esferas incluían la orientación central, la descentralización, los recursos humanos, los sistemas de información, la movilización y gestión de recursos y la participación de los ciudadanos. En muchos países en desarrollo revestía importancia la tarea de fortalecer o reformar las instituciones de orientación central, especialmente las encargadas de realizar el análisis y formular las

opciones de políticas y también la de establecer los vínculos necesarios para fomentar la colaboración y la cooperación entre ellas en términos de políticas y procesos. Al hacer esto, era importante conseguir un equilibrio adecuado entre estructuras de reforma permanentes y ad hoc, a fin de asegurar que la transformación se producía de la manera más efectiva. En lo referente a la descentralización, la Reunión tomó nota de que, pese a lo poco que generalmente se había progresado hasta ese momento en el logro de sistemas eficaces de descentralización, muchos países seguían 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 estaba vinculada también a la cuestión de la descentralización, ya que, si las dependencias del gobierno local funcionaban eficazmente, podían constituir un medio de reducir la carga administrativa y financiera de la administración central.

14. Respecto de los recursos humanos, la Reunión indicó varias cuestiones fundamentales, incluida la necesidad de contar con políticas y programas adecuados y de impartir capacitación técnica y administrativa a todos los niveles. Se expresó inquietud ante la posibilidad de que algunas instituciones de capacitación administrativa no estuvieran siendo utilizadas plenamente debido a la insuficiencia de profesorado, el carácter tradicional del enfoque adoptado en materia de capacitación y la falta de otros recursos. La Reunión recomendó que los países en desarrollo hicieran pleno uso de las instituciones existentes antes de crear otras nuevas.

15. Se señaló que la gestión adecuada de los sistemas de información era un elemento importante para mejorar la eficacia de los sistemas de administración y finanzas públicas en el proceso de desarrollo nacional. Aunque la combinación adecuada de procesos manuales y mecánicos en la gestión de sistemas de información dependería de las elecciones que el país realizara en un momento determinado, la Reunión indicó los beneficios, las limitaciones, la reglamentación y las necesidades en materia de capacitación que planteaba la introducción de la computadorización.

16. En la esfera de la movilización y administración de recursos, se debía hacer hincapié en el mejoramiento de la administración de los impuestos, la aplicación de los principios de mercado al funcionamiento de las empresas públicas, el mejoramiento de los vínculos entre planificación, presupuestación y contabilidad, la modernización de la contabilidad pública, una mejor administración de la deuda pública y el fortalecimiento de los sistemas de comprobación de cuentas.

17. La Reunión también hizo hincapié en la necesidad de que los sistemas de administración pública protegieran debidamente los derechos de los ciudadanos, proporcionando a éstos una participación adecuada en la adopción de decisiones de carácter administrativo, igualdad de acceso a los servicios, oferta apropiada de capacitación y educación, protección adecuada frente a los comportamientos burocráticos arbitrarios y participación en la gestión del desarrollo.

18. La Reunión opinó que la responsabilidad principal respecto de la formulación de medidas y políticas adecuadas para organizar las actividades en esas esferas prioritarias correspondía a los países en desarrollo. Recomendó además que las Naciones Unidas adoptasen medidas adecuadas en el plano internacional para facilitar la formulación y aplicación de medidas apropiadas en el plano nacional.

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

19. Al examinar el programa en materia de administración y finanzas públicas, la Reunión trató los siguientes temas: a) el informe del Grupo oficioso de trabajo entre organismos, en el que algunos organismos especializados y otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas habían descrito brevemente sus actividades en la materia (ST/SG/AC.7/1987/L.4); b) el Programa de acción en materia de administración pública para el Africa al sur del Sáhara; c) el informe sobre el programa central de las Naciones Unidas en materia de administración y finanzas públicas (ST/SG/AC.7/1987/L.3); d) el informe del Secretario General acerca de la ejecución de los programas de las Naciones Unidas en el bienio 1984-1985 (A/41/318 y Add.1 y Add.1/Corr.1); y f) la Declaración sobre Autogobierno Local.

20. A juicio de la Reunión, el informe del grupo de trabajo entre organismos incluía básicamente descripciones y no consignaba estrategias. Además, el informe daba la impresión de que había un considerable grado de duplicación y superposición en las actividades de los diversos organismos, y se sugirió que este problema se resolviese en los planos nacional e internacional. La Reunión recomendó que, en el futuro, el Grupo de trabajo fuese convocado bastante antes que ella y que sus deliberaciones se centrasen en cuestiones de estrategia. Además, debía indicar los problemas concernientes a la superposición y a la coordinación de actividades y formular recomendaciones concretas para resolverlos.

21. La Reunión debatió el Programa de acción en materia de administración pública para el Africa al sur del Sáhara y las medidas complementarias que estaban siendo adoptadas por el Departamento de Cooperación Técnica para el Desarrollo, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y la Comisión Económica para Africa. A su juicio, 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.

22. La Reunión examinó el 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 del desarrollo de la gestión. 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.

23. La Reunión sugirió algunas orientaciones de carácter general e indicó varios temas y objetivos de políticas a fin de ayudar a la Secretaría en la preparación del plan de mediano plazo para el período 1990-1995. Los cuatro temas que deberían formar la base del plan eran: a) el aumento de la productividad y el rendimiento del sector público, b) la capacitación, asesoramiento y desarrollo de recursos humanos en el sector público, c) la gestión de la información en la administración pública y d) la participación del público.

24. Al examinar el informe del Secretario General sobre la ejecución de los programas de las Naciones Unidas en el bienio 1984 y 1985, la Reunión expresó preocupación por el gran número de actividades aplazadas en ese período. Con todo, se señaló que los cuadros cuantitativos incluidos en el informe 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 de los programas y de los resultados alcanzados.

25. En su 27º Congreso Mundial, celebrado en septiembre de 1985, la Unión Internacional de Administraciones Locales (IULA), organización no gubernamental reconocida como entidad consultiva con la categoría I por el Consejo, aprobó la Declaración sobre Autogobierno Local, en la que destacó el papel de los gobiernos locales como parte integrante de la estructura nacional de adopción de decisiones. La Declaración se remitió a la Reunión de Expertos para que opinara sobre ella. La Reunión tomó nota de los esfuerzos por 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, dada la índole sumamente compleja 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. La Declaración, junto con las observaciones de los Estados Miembros, sería examinada en la novena Reunión si así lo decidía el Consejo Económico y Social.

III. EXAMEN DEL PROGRAMA EN LA NOVENA REUNION

26. 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 especialmente por las siguientes razones:

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 de Expertos ayudaba a que los participantes individuales adquirieran un mejor entendimiento de los cambios y las tendencias en la administración del desarrollo y elaboraran opciones políticas pertinentes en el plano nacional.

27. En vista de estas razones, y reconociendo que, en definitiva, la utilidad de una Reunión de Expertos concreta dependía de su programa y del destino que los Estados Miembros dieron a sus deliberaciones, la Reunión recomendó unánimemente que la novena Reunión de Expertos se convocara en 1989 y que las tres cuestiones siguientes fueran los temas principales de su programa:

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 viabilidad de que la Reunión proponga un plan estratégico para el mejoramiento de la administración pública. La Reunión pidió a la Secretaría que preparara en fecha oportuna la documentación pertinente y que la distribuyera a los participantes con antelación suficiente a la novena Reunión.