



Consejo Económico y Social

Distr.
GENERAL

E/1992/13
13 de abril de 1992
ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLES

Período sustantivo de sesiones de 1992
29 de junio a 30 de julio de 1992
Tema ___ del programa provisional

ADMINISTRACION Y FINANZAS PUBLICAS

Informe del Secretario General

Resumen

El presente informe contiene las principales observaciones y recomendaciones de la Décima 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 4 al 11 de septiembre de 1991, y algunos comentarios del Secretario General. La reunión examinó a) ciertas cuestiones actuales de administración y finanzas públicas en los países en desarrollo; b) el programa de trabajo de las Naciones Unidas en materia de administración y finanzas públicas y el plan de mediano plazo para el período comprendido entre 1992 y 1997, y c) las actividades de cooperación técnica de las Naciones Unidas en materia de administración y finanzas públicas y las perspectivas de la cooperación técnica entre países en desarrollo. La Reunión formuló además recomendaciones apropiadas para la adopción de medidas en los planos nacional e internacional.

La Reunión observó que el decenio de 1990 prometía retos extraordinarios y difíciles para los sistemas de administración y finanzas públicas de todo el mundo, porque los gobiernos nacionales se enfrentaban a un sinnúmero de fuerzas internas y externas que creaban un medio complejo para la toma de decisiones. Si bien estos retos provenían de diversas situaciones nacionales que exigían la aplicación de un criterio pragmático y diferenciado para hallarles solución, seguía habiendo diversos aspectos comunes, tales como la gestión gubernamental, una mejor administración económica, la mitigación de la pobreza, el medio ambiente, la producción, la ampliación de los servicios sociales y el creciente papel que cumplen el mercado y el sector privado. Los países a los que se plantean estas cuestiones, incluso los países socialistas en el proceso de transición, están buscando asignar nuevos papeles y funciones al gobierno para que los conduzca a la recuperación económica y a nuevos niveles en el ámbito

social. Si bien había muchas propuestas recientes para la reducción de las funciones gubernamentales, y presiones para disminuir la proporción de los recursos nacionales que consume el servicio público, existía una persistente necesidad de fortalecer la capacidad gubernamental para la gestión de estos retos.

La Reunión examinó estos desafíos e hizo hincapié en que la gestión pública y sus principales elementos continuarán cumpliendo un papel esencial en el desarrollo nacional. La Reunión recomendó una serie de medidas en materia de políticas y programas concebidos para fortalecer los criterios, las técnicas y los procedimientos administrativos en las esferas pertinentes de la gestión pública. Estas esferas son: la reforma administrativa; la gestión de los recursos humanos; la movilización de los recursos y el control de los gastos; la gestión financiera, las empresas públicas, la gestión del medio ambiente; las tecnologías de información en la administración pública; y la dedicación y transparencia en la administración pública. El Secretario General sugirió que, dentro del marco de los recursos disponibles, estas recomendaciones se verían reflejadas en los programas de trabajo para el bienio.

La Reunión estimó que las actividades del programa de administración y finanzas públicas eran acordes con las prioridades que le habían asignado los gobiernos y que los elementos narrativos y programáticos del propuesto plan de mediano plazo para el período 1992-1997 reflejaban las preocupaciones en materia de administración pública de los países en desarrollo.

La Reunión observó que la administración y finanzas públicas en el decenio de 1990 y más allá estaría esencialmente vinculadas a los principales temas que surgieron en el sistema mundial durante 1991. Estos temas son la gestión pública, la transformación, la capacidad de respuesta y la administración de los recursos. Las principales esferas de actividad del programa de las Naciones Unidas podrían formular importantes contribuciones para los temas mundiales.

La Reunión examinó los obstáculos que se anteponian para que los sistemas de administración y finanzas públicas fueran pertinentes y eficaces en el decenio de 1990 y más adelante, y formuló las siguientes observaciones: la administración pública se había convertido ahora en una cuestión de importancia fundamental para tratar las cuestiones básicas de las gestiones económica y de gobierno en los países en desarrollo; varios donantes bilaterales y organismos internacionales y nacionales de desarrollo estaban elaborando programas de asistencia para mejorar la administración pública en los países en desarrollo; se observó una urgente necesidad de reiterar el papel del programa de las Naciones Unidas en materia de administración y finanzas públicas y se instó a una mayor colaboración con otros programas recientes para mejorar y restablecer la administración pública en los países en desarrollo, haciendo hincapié en el África al sur del Sáhara y los países menos adelantados. El Secretario General convino con la necesidad de establecer una colaboración más estrecha entre el programa de trabajo de las Naciones Unidas en materia de administración y finanzas y los nuevos programas de administración pública iniciados por otros organismos de las Naciones Unidas.

Se recomendó que se convocara para 1993 la Undécima Reunión de Expertos y que ésta examinara los siguientes tres temas: a) las cuestiones y problemas que se planteaba a la administración pública y los sistemas de finanzas en los países en desarrollo; b) el progreso alcanzado en la aplicación de diversas recomendaciones formuladas en la Décima Reunión; y c) examen del programa de las Naciones Unidas en materia de administración y finanzas públicas. El Secretario General remitió esta recomendación al Consejo para su aprobación.

Sujeta a la aprobación del Consejo Económico y Social, el Secretario General ha incluido una propuesta para el próximo examen del programa en el proyecto de presupuesto por programas para el bienio 1992-1993.

INDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
INTRODUCCION	1 - 4	5
I. ADMINISTRACION PUBLICA EN LOS PAISES EN DESARROLLO: DESAFIOS Y RECOMENDACIONES	5 - 28	5
A. Reforma administrativa	7 - 9	6
B. Administración de los recursos humanos	10 - 12	7
C. Movilización de los recursos y control de los gastos	13 - 15	8
D. Administración financiera del gobierno	16	8
E. Empresas públicas	17 - 20	9
F. Consecuencias de los programas de recuperación económica para la administración pública	21	10
G. Administración del medio ambiente	22 - 24	11
H. Dedicación, transparencia y responsabilidad ...	25 - 26	11
I. Tecnologías de la información en la administración pública	27 - 28	12
II. PROGRAMA DE TRABAJO DE LAS NACIONES UNIDAS EN MATERIA DE ADMINISTRACION Y FINANZAS PUBLICAS	29 - 32	13
III. CUESTIONES DE ADMINISTRACION Y FINANZAS PUBLICAS EN EL DECENIO DE 1990 Y MAS ADELANTE	33 - 40	14
IV. OBSERVACIONES SOBRE LAS RECOMENDACIONES FORMULADAS POR LA DECIMA REUNION DE EXPERTOS	41 - 46	17

INTRODUCCION

1. La Décima 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 4 al 11 de septiembre de 1991, de conformidad con la resolución 1989/114 del Consejo Económico y Social. De los 28 expertos de distintas regiones del mundo que fueron invitados, y que representaban diferentes sistemas y experiencias en materia de administración y finanzas públicas, 23 participaron en la Reunión. Además participaron en la Reunión representantes de las comisiones regionales y otros órganos de las Naciones Unidas, organismos especializados, organizaciones regionales e interregionales, así como organizaciones no gubernamentales y de otro tipo.

2. La Décima Reunión de Expertos había recibido el siguiente mandato:

a) Examinar las principales cuestiones actuales en materia de administración y finanzas públicas en los países en desarrollo, prestando especial atención a la asistencia a los gobiernos en el fortalecimiento de la formulación de procesos de política mediante la mejora de los sistemas de presupuestación y contabilidad gubernamental y mejorando los programas de capacitación para el fomento del desarrollo de los recursos humanos;

b) Examinar el programa de trabajo de las Naciones Unidas en materia de administración y finanzas públicas;

c) Examinar las actividades de cooperación técnica de las Naciones Unidas en materia de administración y finanzas públicas, con particular referencia a las perspectivas de la cooperación técnica entre países en desarrollo;

d) Formular las recomendaciones pertinentes para la adopción de medidas a los niveles nacional e internacional.

3. El Secretario General formuló observaciones sobre los debates y las principales recomendaciones de la Décima Reunión.

4. Las principales recomendaciones de la Décima Reunión se refieren a los retos y prioridades para la administración pública en los países en desarrollo; el programa de las Naciones Unidas de administración y finanzas públicas; y las cuestiones de administración y finanzas públicas en el decenio de 1990 y más adelante y una resolución recomendada por los expertos; y el calendario y los objetivos del próximo examen del programa.

I. ADMINISTRACION PUBLICA EN LOS PAISES EN DESARROLLO: DESAFIOS Y RECOMENDACIONES

5. La Reunión fue de la opinión de que el decenio de 1990 prometía presentar retos extraordinarios y difíciles para la administración pública y los sistemas de finanzas en todo el mundo. Si bien el imperativo del desarrollo fue considerado en algún momento como un objetivo claro y posible de lograr, en la actualidad los gobiernos se encontraban en este aspecto frente a una

gama de fuerzas internas y externas que creaban un medio complejo que afectaba la toma de decisiones por parte de los gobiernos. En el contexto de estas circunstancias, la Reunión hizo hincapié en que la gestión pública y sus principales componentes continuaban cumpliendo un papel preponderante en el desarrollo nacional y que asumían una urgencia especial. Los países que experimentaban transformaciones radicales estaban buscando nuevas funciones para el gobierno, conducentes a nuevos niveles sociales y económicos. Todo esto se estaba produciendo a pesar de las recientes propuestas tendientes a la reducción de las funciones gubernamentales y en forma paralela con las presiones para reducir la proporción de los recursos nacionales que consumían los servicios públicos. La administración pública aún continuará cumpliendo una amplia gama de funciones distintas y otras nuevas, relacionadas con el sector privado.

6. La Reunión tomó nota de que estos nuevos papeles más dinámicos requerían criterios y técnicas de administración y finanzas más modernos para realizar los programas de mejora. Mientras que muchos de estos programas podrían ser de una índole evolutiva, con cambios conducentes a un incremento, también habría sociedades en que la administración pública requerirá una transformación más rápida para responder a las necesidades de un cambio socioeconómico radical. En ambos casos, la Reunión tomó nota de que la administración pública era importante debido a que la calidad del desarrollo nacional en gran medida dependía de ella. Si las estructuras eran malas, los servicios esenciales tardarían más tiempo en llegar a los clientes. Si el personal era incompetente, corrupto o descortés, se perdería la confianza en el gobierno, se adjudicarían mal los escasos recursos, y se serviría a menos gente.

A. Reforma administrativa

7. La Reunión examinó las tendencias actuales de la reforma administrativa y observó que los servicios administrativos se encontraban con importantes retos, habida cuenta de los cambios que se producían en muchos países, incluso la demanda por programas de transformación socioeconómica o ajuste estructural. Estos desafíos, incluso la exigencia de contar con un servicio público "orientado hacia los resultados", estaban creando innovaciones en los servicios administrativos y de la administración pública vinculadas generalmente a la mejora en el desempeño, a menudo conducente a una reestructuración administrativa, descentralización, reforma de la administración pública y capacitación de ejecutivos. La Reunión también examinó las diversas estrategias, programas y procesos de descentralización que muchos gobiernos están explorando actualmente y recomendó que el programa realizara un estudio comparativo sobre el tema para ayudar a los gobiernos nacionales y locales a formular planes apropiados para la reestructuración administrativa y los programas de capacitación que fueran necesarios.

8. La Reunión tomó nota de la asistencia que brindaba el programa en materia de administración electoral, particularmente para la creación y el mantenimiento de los registros electorales, resolviendo los problemas de identificación de los votantes organizando las complejas actividades logísticas de la misma elección y el recuento de los votos. La Reunión recomendó que el programa continuara proporcionando asistencia técnica en administración electoral.

9. La Reunión también tomó nota de que los gobiernos estaban examinando y reformando su marco jurídico a diversos niveles: de contralor jurídico estatutario, reglamentario y constitucional. Desde el punto de vista de la administración pública habría posibilidades de vincular los programas en esta esfera, particularmente en cuanto a la simplificación, racionalización y más fácil interpretación de diversas leyes y disposiciones. La Reunión recomendó que el programa respondiera a las solicitudes de asistencia técnica en estos aspectos.

B. Administración de los recursos humanos

10. La Reunión tomó nota de que el desarrollo de los recursos humanos debía considerarse como un marco de referencia para el desarrollo en general, con políticas y programas apropiados para apoyar este objetivo fundamental. Los sistemas de administración pública tenían particular responsabilidad de ocuparse de cuestiones relativas a la política pública, y de poner en práctica políticas y programas públicos con la mejor tecnología y talento disponibles, incluso mediante una administración pública bien capacitada y bien administrada. En el decenio de 1990 se plantearán grandes desafíos en materia de recursos humanos. Los gobiernos se están ocupando de tareas que requieren conocimientos nuevos y diferentes, tanto administrativos como técnicos y tratan de incluir, en el interés de una mayor ecuanimidad, un número cada vez mayor de poblaciones distintas dentro de su sistema de administración pública. También tratan de realizar mucho más trabajo con menos empleados y menos recursos. La Reunión sugirió que el programa debía fomentar la conciencia acerca de la población subutilizada, incrementar la capacidad de ejecutar políticas de desarrollo, y expandir la capacitación para que sea pertinente a las nuevas tareas. Observó que era necesario prestar especial atención a las partidas y servicios para la capacitación de ejecutivos. La Reunión observó además la necesidad de mejorar y actualizar las instituciones para la capacitación e investigación y para efectuar consultorías a los niveles nacional, regional e internacional.

11. La Reunión examinó las consecuencias de la presencia de la mujer en la administración, particularmente en el contexto de la renovación del personal civil, el desarrollo de los recursos humanos, y la reforma administrativa. Observó que el progreso de la mujer en la administración, en términos del fomento de los conocimientos técnicos y el aumento de las oportunidades dependía del acceso a la capacitación, las políticas en materia de personal y el contexto sociocultural. La Reunión además observó que las cuestiones de la mujer en la administración podrían evaluarse mejor no sólo dentro del contexto de la mujer en el desarrollo sino también dentro del contexto de la administración pública.

12. La Reunión tomó nota de la importancia de contar con planes nacionales básicos para el desarrollo de los recursos humanos que incluyeran todos los aspectos de la administración de los recursos humanos, la capacitación, la gestión del personal y del servicio público. La Reunión recomendó que el programa hiciera hincapié en un marco coordinado e integrado de desarrollo de los recursos humanos dentro del marco de la administración pública.

C. Mobilización de los recursos y control de los gastos

13. En el contexto de ciertos déficit presupuestarios insuperables y de la gradual erosión del aporte de finanzas del exterior, muchos países en desarrollo aprobaron políticas que requieren la adopción de medidas de fortalecimiento de la movilización de los recursos internos, disminución de los gastos gubernamentales y una mejor administración de las finanzas públicas. La Reunión examinó estas políticas y su aplicación y observó que existían considerables alcances para la mejora del diseño y del contenido de las políticas y para robustecer su ejecución.

14. La Reunión hizo suya la alta prioridad que se asignaba a la mejora y el fortalecimiento de la administración impositiva como una manera de fomentar la movilización de los recursos internos para el desarrollo. Acogió con beneplácito la iniciativa tomada por el programa para examinar estas cuestiones en reuniones interregionales y establecer, mediante un proceso de consultas con las instituciones pertinentes y los organismos donantes, un Centro de Administración de las Naciones Unidas para los Ingresos Impositivos en el Africa, concebido para apoyar las medidas nacionales de formación institucional y desarrollo de los recursos humanos. La Reunión tomó nota con satisfacción de que se estaba examinando actualmente un proyecto de estatuto para el Centro, e instó a los donantes y a los organismos y programas de desarrollo, particularmente a la Fundación de desarrollo de la capacidad de Africa a que brindara seria consideración y apoyo a este Centro.

15. El último decenio se caracterizó por el rápido aumento de los gastos públicos. La Reunión tomó nota de que la mayoría de los gobiernos había reconocido la necesidad de efectuar un control riguroso de los gastos públicos debido a factores tales como el exceso en gastos gubernamentales, la ineficiencia en la gestión de las empresas públicas y una creciente necesidad de expandir los servicios en relación con los recursos disponibles. La Reunión recomendó que los gobiernos adoptaran las medidas pertinentes para limitar los gastos públicos a una forma apropiada para controlar su tasa de crecimiento de manera acorde con las necesidades de la economía y la disponibilidad de recursos.

D. Administración financiera del gobierno

16. La Reunión observó que una gestión financiera sabia era de importancia fundamental para el uso eficaz de los recursos, especialmente en el contexto de la escasa disponibilidad de recursos frente a las demandas cada vez mayores de la administración pública. Una administración financiera sabia requería la planificación apropiada de las finanzas, sistemas presupuestarios adecuados con el apoyo de prácticas correctas de contabilidad y auditoría y la presentación oportuna de los informes financieros. La Reunión recomendó la aplicación de diversos criterios y medidas, que comprendían la integración de los presupuestos periódicos y de desarrollo, la simplificación y actualización de los reglamentos financieros y la ampliación de los servicios nacionales de capacitación para los funcionarios de las finanzas públicas, a fin de modernizar y mejorar los componentes de los sistemas de administración financiera. En cuanto a las economías socialistas en transición, la Reunión

observó que se estaban planteando problemas de características únicas en el proceso de transición y recomendó que se convocara a la reunión un grupo de expertos encargado de examinar las cuestiones de la administración de sus finanzas públicas. La Reunión también acogió con beneplácito la iniciativa del programa para organizar un grupo de trabajo sobre la armonización de la responsabilidad en la rendición de cuentas e hizo plenamente suya la urgente necesidad de simplificar y armonizar las condiciones para la rendición de cuentas a los donantes. La Reunión tomó nota con apreciación de la asistencia que brindaban varios donantes para el cumplimiento de esta iniciativa y pidió que se proporcionara una asistencia similar para mejorar la capacidad de administración financiera y la capacidad de los países huéspedes para responder a las necesidades en materia de responsabilidad en la rendición de las cuentas.

E. Empresas públicas

17. La Reunión observó que una combinación de factores internos y externos, entre ellos los déficit presupuestarios nacionales y las necesidades de ajuste estructural habían intensificado las presiones para la racionalización del sector de las empresas públicas. En respuesta a estas presiones, se siguieron dos amplios criterios, la privatización y la reforma, en diversas combinaciones. La privatización, que comprende una amplia gama de políticas que van desde la venta directa de una empresa a la introducción de capitales privados, se sigue actualmente en muchos países en desarrollo. Algunos países han vuelto a reprivatizar empresas que habían sido nacionalizadas por gobiernos anteriores. En otros países, la privatización ha sido más original y selectiva. Entre las empresas que se han privatizado se cuentan los servicios públicos, bancos y ciertas empresas de manufactura. La experiencia con los programas de privatización fue de índole variada, y no indica una fórmula precisa para el éxito. Cada privatización parece tener su historia y dinámica propia, lo cual sugiere la necesidad de seguir un criterio distinto en cada caso y no un modelo general simplificado.

18. Las reformas de las empresas privadas tendían a fomentar el rendimiento de las operaciones mediante la mejora de las políticas y los controles. Se trató de aplicar distintos criterios para las reformas a fin de aclarar los objetivos de las empresas públicas y las estructuras de control; proporcionar una flexibilidad y autonomía administrativas apropiadas para la toma de decisiones económicas, financieras y en materia de personal; instituir un sistema de vigilancia para mejorar la transparencia entre la financiación de las empresas públicas y los presupuestos nacionales; y proporcionar una evaluación realista del rendimiento financiero y económico de las empresas públicas, a menudo mediante un sistema de evaluación de rendimiento por contrata.

19. La Reunión observó que la reforma de la empresa pública continuaba siendo una alternativa preferida para racionalizar el sector de las empresas públicas en muchos países en desarrollo. Debía señalarse que las personas encargadas de formular políticas en muchos países adoptaban programas de reforma porque no consideraban aceptables las limitaciones y consecuencias de la alternativa de la privatización (por ejemplo ciertos trastornos económicos o un desempleo

repentino). La Reunión observó que algunas de estas personas tendían a creer que un sector de empresas públicas reformado podía ser un instrumento más viable que la privatización para alcanzar los objetivos y las políticas del desarrollo (por ejemplo, la justicia social y la eliminación de la pobreza).

20. La Reunión observó que el problema de la reforma de la empresa pública en las economías de control centralizado de Europa oriental, que estaban atravesando cambios estructurales profundos, era mucho más complejo y de una magnitud distinta. Los conocimientos técnicos y las experiencias de las empresas privadas y la gestión del sector privado se habían suprimido en forma sistemática; las estructuras de capital de las empresas no estaban determinadas por consideraciones comerciales y en cambio sufrían influencia de otras consideraciones gubernamentales; la auditoría y los procedimientos de contabilidad eran ineficaces por aplicarse un criterio estrecho sobre el empleo y las cuestiones salariales e impositivas. La reforma de las empresas públicas en estas economías requerirán una larga serie de cambios, tales como su reorientación hacia la operación comercial, la reducción de la intervención gubernamental en las actividades empresariales, las reformas de los procedimientos de contabilidad y auditoría gubernamental en forma consecuente con el sistema económico reestructurado, etc.

F. Consecuencias de los programas de recuperación económica para la administración pública

21. La Reunión observó que, frente a una variedad de condiciones económicas difíciles, muchos gobiernos se estaban centrando en programas de recuperación económica y desarrollo que adoptaban formas distintas en los diferentes países. Algunos países experimentaban dificultades en la elaboración de sistemas económicos a partir de monoeconomías; otros estaban luchando con la carga de una deuda enorme; algunos países socialistas en transición estaban transformando agresivamente sus sistemas económicos, sociales y políticos en respuesta a las circunstancias internas y externas. En cada caso, era necesario brindar atención a la amplia gama de alternativas para las políticas gubernamentales. En vista de que muchos gobiernos continuaban reformando sus políticas económicas para responder a la demanda de la recuperación económica y el desarrollo, los administradores públicos habían expresado la necesidad de reformar una serie de procesos administrativos pertinentes, por ejemplo, la reunión de información y los mecanismos de fijación de prioridades, los análisis de las tendencias económicas y sociales y los mecanismos de coordinación. La Reunión tomó nota de los esfuerzos cumplidos por el programa de las Naciones Unidas para brindar asistencia a estos países e instó al programa a intensificar su apoyo a los esfuerzos en el África al sur del Sáhara y a otros países menos adelantados para fortalecer su capacidad en materia de administración pública para el desarrollo.

G. Administración del medio ambiente

22. La Reunión observó que le correspondía a la administración pública cumplir una función esencial de protección, mejora y administración eficaces del medio ambiente. Las cuestiones relativas al medio ambiente eran complejas y a veces de índole mundial, y comprendían dimensiones técnicas, jurídicas, administrativas y de coordinación en los planos nacional, regional y mundial. La Reunión tomó nota de la próxima Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, que se celebrará en el Brasil en junio de 1992, y de la creación de un Fondo Mundial del Medio Ambiente, que proporcionará subsidios y préstamos de bajos intereses a los países en desarrollo para ayudarles a realizar programas de mitigación de las presiones sobre las economías del mundo.

23. La Reunión observó que para que los gobiernos pudieran encarar adecuadamente sus responsabilidades en este sentido, tenían que comprender mejor las causas de las tensiones ambientales y aumentar su capacidad de vigilar los riesgos ambientales y controlar la contaminación y el deterioro de los recursos. Asimismo, tenían que elaborar nuevos enfoques y perspectivas para la gestión de los recursos del medio ambiente, empleando métodos complejos de supervisión y pronóstico y utilizando técnicas de planificación, administración y control destinadas a conformar las medidas para fomentar las condiciones ambientales deseadas.

24. La Reunión hizo además hincapié en la necesidad de que los gobiernos elaboraran una política ambiental completa en que se consideraran los problemas ambientales y el desarrollo sostenible como partes de un conjunto integrado. Esas políticas deberían complementarse con sistemas adecuados de información y vigilancia de la administración del medio ambiente y programas apropiados de capacitación para funcionarios públicos. La Reunión señaló que en el decenio de 1990, los administradores públicos podrían asumir un papel activo y positivo en la protección de la calidad del medio ambiente y el apoyo a un desarrollo sostenible mediante la aplicación de políticas apropiadas de precios e impuestos, la expansión de la utilización de técnicas de rendición de cuentas en cuanto al uso de los recursos naturales, y la incorporación de plazos apropiados sobre las consecuencias ambientales y consideraciones de equiparación entre las generaciones para la evaluación de los proyectos.

H. Dedicación, transparencia y responsabilidad

25. La Reunión observó que para tener buen gobierno y administración pública se necesitan dedicación, transparencia y responsabilidad del sistema y del personal que ejecuta sus funciones. Los sistemas deben elaborarse con reglas, procedimientos y valores de apoyo apropiados y el personal debe capacitarse en los valores, conocimientos técnicos y calidades de liderazgo pertinentes. Para emplazar y mantener los valores y la dedicación a los objetivos del interés público las instituciones deberán fortalecerse con funciones de capacitación, supervisión y control. La Reunión observó que los gobiernos cumplieran un papel esencial en la formación de instituciones con una mayor responsabilidad y transparencia. Como mínimo, los gobiernos podrían establecer una administración predecible y honesta con disposiciones

reglamentarias como marco de referencia, para asegurar que exista el orden y la ley, fomentar los sistemas judiciales estables, objetivos y transparentes y proporcionar una infraestructura fiable y eficiente junto con buenos servicios sociales y de información. La historia más reciente pone de manifiesto que sólo unos pocos países han brindado la atención debida en la formación institucional en cuanto a la responsabilidad. En muchos países los gobiernos no han reconocido que las instituciones eran entidades frágiles, precariamente elaboradas, demasiado vulnerables y que, por consiguiente, requerían una constante vigilancia y un apoyo financiero sostenido.

26. Al observar la importancia de la responsabilidad, la Reunión destacó el hecho de que si bien la responsabilidad financiera en la rendición de cuentas mediante la auditoría y la administración de las finanzas constituían la base para determinar la transparencia de los procesos públicos, era igualmente importante destacar los sistemas de registro del rendimiento y resultados de los programas y los mecanismos no financieros en cuanto a la responsabilidad, que comprendían códigos de conducta, reglas para el conflicto de intereses, instituciones de recurso en caso de controversias e inspecciones.

I. Tecnologías de la información en la administración pública

27. La Reunión observó que era importante contar con tecnologías de información adecuadas que ayudaran a los gobiernos a organizar, normalizar y elaborar la información sobre la administración pública. La mayoría de los gobiernos han introducido la computadorización en por lo menos parte de las operaciones administrativas, para aumentar la productividad en el gobierno. La nueva preocupación era desarrollar una red de computadoras con las actualmente distribuidas entre diversas organizaciones, a todos los niveles del gobierno y asignarles una gran variedad de tareas concretas, en un sistema interconectado en que los datos se pudieran compartir y coordinar. Los sistemas de información computadorizada eran un mecanismo valioso que podía satisfacer las necesidades más amplias y complejas de los gobiernos. La Reunión reconoció cinco tipos principales de actividades para el desarrollo de sistemas o subsistemas de información:

a) La elaboración de las transacciones (nómina de pagos, registros de datos personales de los funcionarios, etc.);

b) El control de las operaciones (informes de excepción, informes sobre actividades del personal);

c) El control de la administración (informes de controles presupuestarios, informes sobre un inventario de conocimientos técnicos);

d) El control de custodia (inventarios, instalaciones, etc.);

e) La planificación estratégica (sistemas de predicción con modelos de diferentes situaciones hipotéticas en función de los gastos proyectados, estadísticas sobre esquemas cambiantes de empleo).

La Reunión advirtió que los sistemas de información deberían elaborarse en forma evolutiva, guiados por la demanda de los usuarios gubernamentales, que también deberían participar en el diseño del sistema, la elaboración de los manuales, el diseño de los programas de capacitación y los procedimientos de organización basados en los nuevos programas de computación.

28. La Reunión tomó nota del significado especial que tenían los sistemas de información financiera, habida cuenta de que la administración de las finanzas públicas era crítica para una administración y desarrollo económicos sostenibles. Por ejemplo, los sistemas de información financiera podrían contribuir a la interrelación de los cuatro procesos principales, que contenían cantidades masivas de datos en un típico ciclo de administración gubernamental:

- a) Planificación y programación;
- b) Formulación y presentación del presupuesto;
- c) Ejecución y contabilidad presupuestaria, incluso las operaciones y la ejecución de los programas;
- d) Comprobación de cuentas y evaluación.

La Reunión observó que era posible elaborar un programa de computación mayormente preestablecido, que se podría adaptar a la contabilidad computadorizada del gobierno en los países en desarrollo con algunas actividades especiales del usuario, logrando con ello enormes ahorros en términos de costos, tiempo y frustraciones. La Reunión alentó al programa a que continuara la labor sobre la computadorización de la administración financiera y solicitó apoyo a los donantes y organismos encargados de la financiación.

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

29. Al examinar el programa de trabajo de las Naciones Unidas en materia de administración y finanzas públicas, la Reunión tuvo ante sí el documento preparado por el Secretario General sobre actividades de cooperación técnica de las Naciones Unidas en materia de administración y finanzas públicas (ST/SG/AC.6/1991/L.4). La Reunión observó que, además de la labor realizada por el programa central en la Sede de las Naciones Unidas, algunas comisiones regionales y algunos organismos especializados también realizaban tareas sobre los aspectos regionales y sectoriales de la administración pública en el marco de sus respectivas esferas de competencia.

30. La Reunión tomó nota con satisfacción de que las preocupaciones históricas del programa de las Naciones Unidas se encontraban a la vanguardia de las cuestiones que se planteaban a los gobiernos de los países en desarrollo. El programa destacó la cooperación técnica y las investigaciones prácticas en las esferas de la reforma administrativa, el desarrollo de los recursos humanos, la administración de la información, la movilización de los

ingresos, administración financiera y el mejor rendimiento de las empresas públicas. Se había tratado de brindar asistencia a los gobiernos mediante proyectos aplicados con becas, viajes de estudios, capacitación interna en el país e intercambios periódicos de experiencias e ideas durante seminarios y cursos prácticos. Por más de 40 años, el programa había posibilitado la participación en métodos administrativos y perspectivas actualizados. Cada vez en mayor medida durante el último decenio otras instituciones internacionales habían demostrado más interés por la importancia de la administración para el fomento del desarrollo. La Reunión tomó nota del creciente interés en su labor y encontró satisfactorio que existiera cooperación entre el programa y otras instituciones en las actividades tendientes a fortalecer la administración pública.

31. La Reunión observó la estructura del programa central y determinó que la índole y la composición de sus productos eran útiles y pertinentes a los países en desarrollo. La Reunión consideró que el plan de mediano plazo proyectado para 1992-1997 reflejaba las preocupaciones de los países en desarrollo en materia de administración pública. La Reunión tomó nota con satisfacción del continuo crecimiento de las actividades de cooperación técnica en materia de administración y finanzas públicas, que ponía de manifiesto la importancia de la administración en el desarrollo y reflejaba la creciente prioridad asignada por los gobiernos a la mejora de la eficacia y efectividad de la administración en el sector público.

32. En materia de actividades de cooperación técnica, las principales cuestiones consistían en la mejora de la calidad, eficacia y pertinencia a las necesidades y estrategias nacionales. La Reunión hizo hincapié en la importancia de capacitar en el desarrollo de recursos humanos, la necesidad de motivar al personal en los esfuerzos tendientes a la reforma, la importancia de la formación institucional y la revitalización de las instituciones y la formación de personal de contraparte. La Reunión observó que había mayores posibilidades de fomentar la cooperación técnica entre países en desarrollo en la administración y finanzas públicas, y que un modo eficaz para ello era el intercambio de experiencias en las políticas y estrategias con éxito. Esto se podría realizar en la mejor manera a nivel regional y subregional debido a la posibilidad de hallar semejanzas en los sistemas de administración pública y la cultura local. La Reunión recomendó que se realizaran actividades de elaboración de los mecanismos apropiados para este fin.

III. CUESTIONES DE ADMINISTRACION Y FINANZAS PUBLICAS EN EL DECENIO DE 1990 Y MAS ADELANTE

33. La Reunión observó que el papel tradicional del gobierno se estaba intensificando rápidamente con nuevas series de prioridades nacionales y de tendencias a nivel mundial. En el pasado, la función gubernamental había sido la de la recaudación de impuestos, las oportunidades de empleo, la ley y el orden generales y el desarrollo básico. Las tendencias del decenio de 1990 y más adelante requerían procesos mejorados de la función de gobierno que pudieran reconocer las necesidades y establecer estrategias para la plena participación del pueblo en el desarrollo. La función de gobierno también entrañaba la elaboración y actualización del sistema jurídico, la atención a

la igualdad, honestidad y mejora de la justicia distributiva, una mayor productividad y orientación hacia los resultados y un papel más firme del gobierno en las políticas y el lugar de las operaciones para el desarrollo económico. Estos conceptos que se estaban perfilando servían como señales del reciente torbellino de cambios que se habían producido en muchas partes del sistema mundial.

34. Los principales temas que surgen en el sistema mundial en 1991 son la función de gobierno, la transformación, la respuesta, y la gestión de los recursos. La actividad gubernamental, la capacidad de respuesta y las cuestiones de transformación han surgido en los debates sobre la eficacia de las políticas y operaciones del gobierno para el desarrollo nacional. El debate acerca de la movilización de los recursos y su gestión proviene del reconocimiento de que los recursos son limitados y de que la eficacia es necesaria como un objetivo para la administración pública.

35. La Reunión observó que las esferas cruciales de actividad del programa de las Naciones Unidas en materia de administración pública y finanzas, es decir, la reforma administrativa, el desarrollo de los recursos humanos, la administración en la información, el desarrollo de políticas, la gestión de los recursos financieros y la administración de las empresas públicas, podrían formular grandes contribuciones para la mejora de las cuestiones de la función gubernamental, la transformación, la capacidad de respuesta y la administración de los recursos.

36. En el tema de la función de gobierno intervenían los elementos esenciales del programa de las Naciones Unidas. Las cuestiones pertinentes a la reforma administrativa comprendían el papel, los alcances y las estructuras apropiadas del gobierno, la coordinación y la descentralización, cuestiones jurídicas y de transparencia y la cuestión, que se perfila cada vez más, de la administración electoral. Las consecuencias en materia de recursos humanos de la función de gobierno comprendían la evaluación de las necesidades de capacitación, la capacitación en ética social, la estructura de la administración civil y la reforma de los reglamentos y fortalecimiento del papel de las instituciones de capacitación y de las agencias centrales de personal. La administración de la información cumplían un papel esencial al facilitar el proceso de elaborar estructuras administrativas y procesos nuevos y eficientes. En términos del desarrollo de las macro y micropolíticas el programa continuará fortaleciendo la capacidad institucional, brindando atención al papel del Estado, la ley y el orden, la programación para la mejora del rendimiento, cambiando el centro de interés de las cuestiones operacionales a las cuestiones de reglamento, y subrayando las dimensiones estratégicas. Las cuestiones financieras y empresariales vinculadas a la función de gobierno comprendían los procesos presupuestarios y de planificación, el papel de los organismos centrales de financiación, la institucionalización de la contabilidad y las normas de comprobación de cuentas, y el papel estratégico de las empresas públicas. De esta manera, el programa de las Naciones Unidas podría continuar con su contribución a la respuesta frente a los retos que planteaban las cuestiones de la función de gobierno.

37. Igualmente, las cuestiones conexas de la transformación contenían intervenciones cada vez mayores del programa de las Naciones Unidas. Si bien buena parte del actual debate sobre la transformación provenía de los cambios recientes en Europa central y oriental, la política de puertas abiertas en China y los programas de ajuste estructural en África, Asia y América Latina, el proceso de transformación ha sido siempre un factor de gran importancia en el proceso de desarrollo y un recordatorio de que el desarrollo es un proceso profundo y de transformación. Las cuestiones que atañen la eficacia podrían fortalecerse mediante un estudio adicional acerca del tamaño y el costo de la administración pública y el gobierno, y las investigaciones y programas y proyectos acerca de la descentralización, aspectos jurídicos y nuevas formas estructurales. La dimensión de los recursos humanos en la transformación exigía reconocer la importancia de los nuevos conocimientos y perspectivas técnicas, evaluar las necesidades de capacitación, las preocupaciones en materia de productividad, las cuestiones de la mujer en la administración y la necesidad de contar con una política nacional de capacitación. Las cuestiones de transformación también implican un papel esencial de integración para la administración de la información. A nivel de la elaboración de políticas, la transformación implica la evaluación de las consecuencias estratégicas del papel del Estado, de las preocupaciones ambientales y las tendencias demográficas. La transformación también comprende la movilización de recursos financieros y cuestiones administrativas, con un énfasis inherente en ciertos cambios estratégicos de política macroeconómica, tales como la privatización.

38. En cuanto a la responsabilidad, la Reunión observó que si bien el sentido de la responsabilidad y de la forma de lograrla diferían de una sociedad a otra, existía una preocupación general y creciente con la identificación de las necesidades de las personas y la elaboración de mejores mecanismos para responder a esas necesidades. En su forma concreta, esta preocupación representaba la descentralización, el gobierno local, la transparencia y participación, y las estructuras y procesos para facilitar estas tendencias. La dimensión conexas de los recursos humanos requería ecuanimidad en el empleo, una capacitación en la justicia e igualdad, la formación de la sensibilidad frente a las cuestiones de interés para la mujer y cuestiones multiculturales, el fomento de las posibilidades de carrera y la atención a los administradores especializados y los gobiernos locales. La responsabilidad también requería una dimensión de desarrollo de la política estratégica en que se fortalecían los mecanismos para dar mayor cabida a las cuestiones de responsabilidad. Asimismo había dimensiones financieras de la transparencia y responsabilidad que podían permitir una mejor comprensión de los programas, proyectos y operaciones gubernamentales.

39. En todo el debate, la Reunión volvió al concepto de la escasez de recursos y sus consecuencias para la reforma administrativa, el desarrollo de los recursos humanos, la gestión de la información, el desarrollo de políticas, y la administración de las empresas financieras y públicas. En todo caso, cabía evaluar los costos y beneficios comparándolos con parámetros razonables de la disponibilidad de recursos financieros en el plano nacional e internacional. Para la reforma administrativa, las consecuencias señalan a la consideración la descentralización, la reforma del servicio público, la evaluación, la productividad, las reformas de la administración a nivel de operaciones, una renovada dedicación a la orientación de los resultados. Para

los recursos humanos existían cuestiones de reducción en fuerzas, planes básicos de desarrollo y recursos humanos, sistemas de remuneración y de evaluación. Para la administración de la información se trataba de cuestiones de costo y beneficio en el equipo, la capacitación y la aplicación óptima. El reconocimiento de la limitación de los recursos entrañaba una consideración estratégica como marco de referencia de la elaboración de las políticas, métodos y conocimientos técnicos apropiados para el desarrollo de políticas creativas y novedosas en momentos de escasez financiera. En cuanto a cuestiones concretas de financiación, cabía considerar las leyes y sistemas impositivos, la administración de los impuestos, la rendición de cuentas sobre la asistencia, la evaluación y simplificación con un emplazamiento óptimo de las empresas económicas.

40. La Reunión examinó las cuestiones y las limitaciones que se anteponían a los sistemas de administración y finanzas públicas en el decenio de 1990 y más adelante y recomendó una colaboración más estrecha entre el programa central de las Naciones Unidas y las nuevas actividades iniciadas por otros organismos de las Naciones Unidas en materia de administración pública.

IV. OBSERVACIONES SOBRE LAS RECOMENDACIONES FORMULADAS POR LA DECIMA REUNION DE EXPERTOS

41. Los debates celebrados en la Reunión fueron bastante extensos y el informe contiene un análisis correcto de las diversas cuestiones. La Reunión formuló varias recomendaciones sobre medidas a adoptar en los planos nacional e internacional. Las actividades en el plano nacional son de incumbencia de los Estados Miembros, y el Consejo tal vez quiera señalar las recomendaciones a la atención de los Estados Miembros.

42. El Secretario General ha examinado cuidadosamente las recomendaciones destinadas a las Naciones Unidas. Son fundadas y efectivamente reflejan los intereses y las acuciantes necesidades actuales de los países en desarrollo en materia de administración y finanzas públicas. La aplicación de las recomendaciones ayudará a incrementar considerablemente la eficiencia y eficacia de las medidas que los países en desarrollo adopten en la esfera de la administración y las finanzas públicas.

43. Las actividades en el plano internacional han de llevarse a cabo, al menos en el futuro inmediato, en el marco de los recursos asignados al programa de las Naciones Unidas en materia de administración y finanzas públicas. El Secretario General estima que debe hacerse todo lo posible para incorporar las recomendaciones de la Reunión atinentes a las medidas a adoptar en el plano internacional en un programa de trabajo coherente del plan de mediano plazo para el período 1992-1997.

44. La Reunión ha recomendado que la Undécima Reunión de Expertos sea convocada en 1993 para estudiar, entre otras cosas, las cuestiones y los problemas en curso en la esfera de la administración y las finanzas públicas en los países en desarrollo, examinar los progresos realizados en la aplicación de las diversas recomendaciones formuladas por la Décima Reunión y examinar el programa ordinario de trabajo de las Naciones Unidas en materia de administración y finanzas públicas.

45. El Secretario General sugirió que las futuras reuniones de expertos se consagraran principalmente al examen de las situaciones urgentes imperantes en la administración y las finanzas públicas, especialmente en el contexto de preocupaciones de índole mundial tales como la función de gobierno, la transformación, la respuesta y la administración de recursos con miras a proporcionar oportunamente a los países en desarrollo orientaciones técnicas y de política.

46. A reserva de la aprobación del Consejo Económico y Social, el Secretario General ha presentado, en relación con el próximo examen del programa que se llevará a cabo en 1993, una propuesta que figura entre las del presupuesto por programas para el bienio 1992-1993.
