



Asamblea General

Distr.
GENERAL

A/49/6 (Prog. 21)
3 de agosto de 1994
ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLÉS

Cuadragésimo noveno período de sesiones

REVISIONES PROPUESTAS DEL PLAN DE MEDIANO PLAZO PARA EL PERÍODO 1992-1997

PROGRAMA PRINCIPAL IV. COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO

Programa 21. Administración y finanzas públicas

1. La preparación, la estructura general y el contenido del plan de mediano plazo y sus revisiones se rigen por el Reglamento y la Reglamentación Detallada para la planificación de los programas, los aspectos de programas del presupuesto, la supervisión de la ejecución y los métodos de evaluación.
2. En la regla 3.11 se dispone, entre otras cosas, que, si procede, se revisará el plan de mediano plazo cada dos años a fin de incorporar los cambios necesarios en los programas, y que las revisiones propuestas deberán contener todos los detalles que se necesiten para incorporar las consecuencias que tendrán para los programas las resoluciones y decisiones aprobadas por los órganos intergubernamentales o las conferencias internacionales desde el momento en que se adopte el plan.
3. El programa 21 revisado, Administración y finanzas públicas, que figura a continuación sustituye a la descripción del programa 21 del plan de mediano plazo para el período 1992-1997 aprobado por la Asamblea General en su resolución 47/214 y publicado en el documento A/47/6/Rev.1 y Corr.1. Las revisiones propuestas recogen los resultados de la reestructuración de los sectores económico y social aprobado por la Asamblea General en su resolución 47/212 B de 6 de mayo de 1993.
4. La descripción revisada se presenta en su totalidad a fin de facilitar su examen.

PROGRAMA 21. ADMINISTRACIÓN Y FINANZAS PÚBLICAS

A. Programa

1. Orientación general

21.1 El mandato general del presente programa dimana del párrafo 5 de la resolución S-13/2 de la Asamblea General, así como de los párrafos 3 y 4 de la resolución 1985/10, el párrafo a) de la decisión 1988/115 y los párrafos 3 y 4 de la decisión 1989/114 del Consejo Económico y Social. En fecha más reciente la Asamblea General confirmó ese mandato en su resolución 47/212 B de 6 de mayo de 1993.

21.2 En los últimos años, y por diversas causas, tales como el decrecimiento económico, el aumento de la deuda externa, un entorno económico internacional desfavorable y el aumento del déficit estatal, se ha reducido el nivel de recursos disponibles para sufragar los gastos públicos. Con frecuencia se ha acusado a los sistemas administrativos de consumir recursos escasos de manera improductiva, sobre todo cuando se trata de empresas públicas deficitarias. También se ha llegado a la conclusión de que, en general, los procedimientos administrativos son ineficaces, antieconómicos y perjudiciales para el desarrollo nacional en muchos casos. De hecho, problemas del sistema como los bajos sueldos, el exceso de personal y los desincentivos en la estructura normativa básica del sector público han constituido una traba al perfeccionamiento de las instituciones que promueven el desarrollo sostenible. Se ha citado también entre las principales causas de la mala gestión económica en muchos países en desarrollo la limitada capacidad institucional de los gobiernos para elaborar y aplicar políticas macroeconómicas apropiadas. Los gobiernos nacionales y los organismos internacionales de desarrollo no han dejado de destacar la necesidad urgente de examinar las cuestiones fundamentales que afectan la gestión del desarrollo y de adoptar criterios y programas para mejorar la gestión del sector público.

21.3 En esas circunstancias se han pedido cambios y mejoras sustanciales de los sistemas de administración y finanzas públicas. Esos cambios han entrañado la reducción y la racionalización de la administración pública (en cuanto a su estructura y su plantilla), la reducción de los recursos que se asignan a las organizaciones públicas, la formación y el perfeccionamiento de los recursos humanos dentro del sistema, el aumento de la eficacia, la rentabilidad y la productividad en la administración del desarrollo y el perfeccionamiento de los procedimientos de evaluación y rendición de cuentas en relación con las actividades del sector público. Las motivaciones predominantes implícitas en esas demandas se relacionan con el aumento de la capacidad institucional y de gestión de las instituciones nacionales, el examen de la función del sector público y su adecuación a un tamaño que permita su funcionamiento eficaz, así como la aplicación, en la medida de lo posible, de métodos de gestión más eficaces en el funcionamiento y el control de las actividades del sector público.

21.4 En el contexto específico de los Estados de reciente independencia, persisten algunos problemas comunes, como los procesos de rendición de cuentas de los gobiernos, la evaluación exacta de las necesidades, la movilización y gestión de los recursos, la mitigación de la pobreza, el empleo, la

productividad de la administración pública y la capacidad de absorción. Además, se está reconociendo la importancia de la función del sector privado, lo que ha creado la necesidad de promover un entorno propicio que facilite las inversiones, la gestión económica, así como sistemas estables de gobierno. En muchos casos se debe insistir en la cuestión de crear esas capacidades administrativas, mientras que en otros, se trata de "reinventar" el gobierno según principios de asociación probados, a fin de lograr la recuperación económica y el desarrollo humano sostenible.

21.5 Habida cuenta de los criterios de creación de capacidades en el sector público adoptados con anterioridad por los organismos internacionales, sigue siendo necesaria la creación de la infraestructura intelectual, tanto humana como institucional, para pasar de la gestión de la crisis hacia un entorno que propicie el establecimiento de vínculos pragmáticos entre el sector público y el sector privado no gubernamental. En estos momentos, tales vínculos son, en su mayor parte, difíciles de manejar y, en el mejor de los casos, ambiguos.

21.6 En la undécima reunión de expertos sobre el programa de las Naciones Unidas en materia de administración y finanzas públicas, celebrada en octubre de 1993, se destacó la función decisiva que el programa debería desempeñar propiciando mejoras estratégicas en los sistemas de gestión del sector público de los países en desarrollo y de países de transición hacia una economía de mercado en el decenio de 1990 y más adelante, y se insistió en que las actividades programáticas estuvieran en concordancia con las prioridades asignadas por los gobiernos. Se llegó a la conclusión de que, para hacer frente a esas difíciles tareas, debían reconocerse y organizarse nuevos métodos de "ejercicio de poder" en lugar de las estructuras de administración pública tradicionales, ya que ello sería vital para el desarrollo nacional. El ejercicio de poder irá evolucionando hacia el concepto de que la administración pública puede manejarse con más eficacia mejorando los vínculos con los que interactúa con la asamblea legislativa, el órgano judicial y el sector privado. De ahí que en la reunión se recomendara que en lo que queda del período del plan se podría prestar atención especial a la reactivación del concepto de "ejercicio de poder", que abarque el fortalecimiento de la administración legislativa, el restablecimiento de la administración pública, procesos electorales, el perfeccionamiento y la democratización de los procedimientos y los vínculos de la administración pública con el sector privado. Por otra parte, sigue siendo necesaria la innovación constante de la gestión financiera y la movilización de los ingresos. Además, se debe hacer hincapié en una reestructuración de las relaciones entre el gobierno y el sector privado, incluso en la necesaria liberalización de los asuntos públicos. También debe seguirse prestando atención a la utilización de tecnologías modernas en el sector público. En la reunión se recomendó además que en lo que quedara del período del plan de mediano plazo se debían seguir utilizando estas orientaciones.

21.7 En el programa se prevé la prestación de servicios de asesoramiento y apoyo técnico a nivel de países mediante la aplicación de un enfoque programático amplio. Como tal, el programa aborda los problemas de estructura y sistemas de gobierno. En lo que se refiere a la estructura administrativa, el objetivo es fortalecer la creación de capacidades en el sector público de manera de aumentar la transparencia y la responsabilidad del gobierno. Mediante la aplicación de sistemas de gestión apropiados, se tratará de aumentar las capacidades de programación y ejecución nacional con miras a lograr una gestión

rentable del desarrollo. En respuesta a las nuevas necesidades que presentan los países en desarrollo para el fortalecimiento de los sistemas administrativo, financiero y de información a los efectos de mejorar la gestión del desarrollo, se podrán fortalecer los vínculos transparentes y eficaces a nivel de país entre los sectores público y privado.

21.8 Conjuntamente con la reforma presupuestaria y el aumento de la movilización de recursos, muchos gobiernos se han llegado a percatar de la necesidad de aplicar normas más exigentes y mejores técnicas de gestión en la prestación de servicios públicos. Estas medidas se relacionan con los intereses de los gobiernos en aumentar la productividad del sector público, mejorar la eficacia y exigir más responsabilidades por las actividades. El interés por la responsabilidad abarca cuestiones como un mayor perfeccionamiento de los sistemas de contabilidad y auditoría para asegurar la eficacia de los gastos destinados a alcanzar objetivos de política, sistema de información, eficacia en función de los costos y responsabilidad en materia de gestión del desarrollo.

2. Estrategia global

21.9 A fin de alcanzar los objetivos del programa, se establecerá un marco operacional que utilizará los elementos del enfoque programático. El programa se centrará en cuatro componentes esenciales de la gestión de la administración pública orientados primordialmente a la estructura y a los sistemas de gestión de este sector: ejercicio de poder y estructura administrativa; finanzas públicas y movilización de recursos; gestión de los programas de desarrollo sobre la base de la ejecución nacional y establecimiento de asociaciones entre el sector público y el sector privado. Concretamente, la Secretaría se encargará de la labor de cooperación técnica de carácter analítico orientado a la realización de actividades, que abarcarán seminarios, cursos prácticos y programas de capacitación. Los estudios experimentales y los servicios de asesoramiento forman parte integrante de este enfoque.

21.10 El programa promoverá también la elaboración por parte de la comunidad de donantes y del sistema de las Naciones Unidas de un criterio y una estrategia comunes y coordinados sobre la asistencia al sector público, a fin de lograr una mayor convergencia entre las necesidades de gestión del sector público a nivel nacional y la asistencia internacional para el desarrollo, con el objeto de crear las condiciones necesarias para que el sector público aproveche con eficacia la asistencia internacional. De conformidad con esa estrategia, se prevén actividades de preparación de monografías de países en las que se analicen y evalúen las condiciones y necesidades del sector público, para proporcionar a la comunidad de donantes y a los gobiernos análisis indicativos acerca de dónde y cómo debe resultar más eficaz la asistencia internacional al sector público.

21.11 Una actividad principal del programa será el establecimiento de mecanismos de cooperación con las instituciones financieras y los bancos de desarrollo pertinentes, además de mantener su colaboración con el PNUD para la captación de fondos extrapresupuestarios. Se mantendrá y fortalecerá la colaboración con las comisiones regionales y los sectores no gubernamentales para promover y ejecutar de manera conjunta proyectos y programas. En el sistema de las Naciones Unidas, se mantendrá la coordinación con la OIT, sobre

todo con su centro de Turín, la ONUDI, la UNCTAD, las instituciones de Bretton Woods y los principales donantes bilaterales. Además, las cuestiones relacionadas con la coordinación se examinarán en las reuniones del grupo de trabajo que se ocupa de consultas entre organismos, que se celebrarán antes de la reunión de expertos sobre el programa de las Naciones Unidas en materia de administración y finanzas públicas.

3. Estructura y prioridades de los subprogramas

21.12 Teniendo presentes las orientaciones generales antes expuestas, los subprogramas son los siguientes:

- Subprograma 1. Observación de las tendencias y los nuevos acontecimientos en materia de ejercicio de poder y gestión del sector público
- Subprograma 2. Reformas efectivas de la estructura y la organización y métodos de ejercicio de poder
- Subprograma 3. Capacitación y perfeccionamiento de los recursos humanos para la gestión del sector público
- Subprograma 4. Regímenes fiscales y movilización de recursos financieros
- Subprograma 5. Gestión financiera del sector público
- Subprograma 6. Promoción de un entorno propicio para el sector privado, incluida la capacidad empresarial
- Subprograma 7. Creación de una capacidad nacional para la gestión de programas y proyectos

21.13 Se asigna la máxima prioridad a los subprogramas 1 y 3.

B. Subprogramas

SUBPROGRAMA 1. OBSERVACIÓN DE LAS TENDENCIAS Y LOS NUEVOS ACONTECIMIENTOS EN MATERIA DE EJERCICIO DE PODER Y GESTIÓN DEL SECTOR PÚBLICO

a) Objetivos

21.14 La base legislativa del subprograma dimana del de las resoluciones de la Asamblea General 41/182 y 47/212 (párr. 2); y de las resoluciones del Consejo Económico y Social 1985/10 (párr. 6; inciso a)); 1987/92 (párr. 2) y 1988/7 (párrs. 2 y 4), así como del párrafo b) de la decisión 1988/115.

21.15 La formulación detallada de las prioridades nacionales, la determinación del papel que corresponde al sector público, la formulación de políticas y programas de desarrollo apropiados y la aplicación eficaz de esas políticas son tareas difíciles para cualquier gobierno. Los recientes cambios políticos y socioeconómicos ocurridos en los países en desarrollo y los países con economía

en transición han planteado serias demandas a los sistemas de gestión pública y creado la necesidad de volver a evaluar las políticas, las estrategias y los arreglos institucionales para el desarrollo sostenible. También han puesto de manifiesto la necesidad urgente que tienen muchos países de establecer sistemas y procedimientos administrativos para mejorar la gestión, incluso prever un proceso de participación con miras a la adopción de decisiones a nivel local, y prestar asistencia técnica y administrativa para el establecimiento de instituciones democráticas. Otros países han tenido necesidad también de restablecer las funciones de la administración pública o de crearlas para apoyar las actividades de mantenimiento de la paz y de reconstrucción y desarrollo. En el contexto internacional se reconoce cada vez más que la política macroeconómica y los resultados económicos que logren los países industrializados afectan a los países en desarrollo de manera impresionante. Para muchos de estos últimos países, las perspectivas de desarrollo no se pueden separar de las de la economía mundial. Es una necesidad urgente formular en detalle con cierta periodicidad las funciones y las prioridades de los sistemas de gestión del sector público y fortalecer la capacidad de los países para realizar mejores análisis de políticas, aplicar con eficacia políticas y programas de desarrollo y ajustar oportunamente las políticas nacionales en el contexto de los cambios y las tendencias mundiales.

21.16 Los objetivos del subprograma 1 son:

a) Aumentar la capacidad de los países en desarrollo y los países con economía en transición para elaborar detalladamente las funciones y las prioridades de la gestión de un sector público y fortalecer sus capacidades para un ejercicio de poder y un desarrollo mejores;

b) Facilitar la difusión de información entre los Estados Miembros acerca de los enfoques, los sistemas y las prácticas más viables en materia de gestión del sector público;

c) Prestar asistencia a los países en la elaboración de enfoques y marcos operacionales para fortalecer aspectos de un ejercicio de poder eficaz.

b) Funciones de la Secretaría

21.17 De conformidad con los objetivos esbozados anteriormente, la Secretaría:

a) Examinará periódicamente la evolución y las tendencias de la gestión del sector público y el ejercicio de poder, incluso la función del sector público en el fomento de un ejercicio de poder democrático y un desarrollo humano sostenido;

b) Organizar el intercambio de información sobre sistemas, métodos y prácticas eficaces en materia de gestión del sector público y preparar monografías de países y directrices de política respecto de cuestiones clave para la gestión del sector público;

c) Establecer estructuras y directrices funcionales para promover un ejercicio de poder y una gestión del sector público eficaces.

SUBPROGRAMA 2. REFORMAS EFECTIVAS DE LA ESTRUCTURA Y LA ORGANIZACIÓN Y MÉTODOS DE EJERCICIO DE PODER

a) Objetivos

21.18 La base legislativa del subprograma dimana de la resolución 47/212 de la Asamblea General y del inciso b) del párrafo 6 de la resolución 1985/10 del Consejo Económico y Social.

21.19 La reforma administrativa es una necesidad permanente de muchos países en desarrollo. La insuficiencia de estructuras administrativas (aun cuando en algunos casos sus dimensiones y su personal sean excesivos) y de arreglos institucionales apunta a la necesidad de que se preste constante atención a su tamaño y a sus resultados económicos. Con frecuencia hay superposición y duplicación de funciones entre distintas organizaciones estatales, las cuales adolecen asimismo de falta de flexibilidad en su estructura y funcionamiento.

21.20 La realización de reformas administrativas importantes y efectivas puede tener por objeto aumentar la responsabilidad por un buen ejercicio de poder. El buen ejercicio de poder puede caracterizarse por los siguientes elementos importantes a) voluntad para alentar a las personas y a las comunidades a que desarrollen todas sus posibilidades; b) fomento de una economía sostenible; c) promoción de la participación del público en los asuntos de gobierno y d) transparencia en el análisis y la presentación de información sobre los logros del gobierno en los niveles central y local. Un buen ejercicio de poder puede también promover el desarrollo económico a los niveles local, regional e internacional y el entendimiento mutuo entre las fuerzas políticas y la rama ejecutiva del gobierno. Las reformas en el ejercicio de poder deben abordar, por consiguiente, no sólo las cuestiones estructurales, sino también la descentralización y las relaciones entre el gobierno central y el local, además de las cuestiones de procedimiento, que abarcan aspectos como la liberalización y los métodos y técnicas administrativos. El ejercicio de poder a nivel municipal en particular ha cobrado importancia debido al constante crecimiento de los centros urbanos.

21.21 La gestión de la información es decisiva para lograr una administración pública eficiente. Han surgido problemas relacionados con la utilización de las tecnologías de información y porque los administradores del sector público subutilizan los sistemas de información y la informática. Esto se puede remediar estableciendo una política nacional adecuada en materia de computadoras y creando centros de coordinación y otros mecanismos, incluso cursos de capacitación, en particular para los dirigentes de más alto nivel quienes podrán promover el uso de la gestión y las tecnologías de la información.

21.22 Los objetivos del subprograma 2 son:

a) Promover la descentralización ordenada y el gobierno autónomo local, así como mejorar el ejercicio de poder a nivel municipal, sobre todo en las principales ciudades de los países en desarrollo y los países en transición hacia una economía de mercado;

b) Aumentar la eficiencia administrativa y destacar la responsabilidad de los sistemas administrativos y de gestión en los países en desarrollo y los países en transición hacia una economía de mercado;

c) Mejorar los métodos y las técnicas de gestión, sobre todo mediante el fomento de la utilización sistemática de tecnologías de la información en la gestión del sector público;

b) Funciones de la Secretaría

21.23 La Secretaría se encargará de las actividades de cooperación técnica, incluida la prestación de servicios de asesoramiento, la ejecución de proyectos de capacitación y proyectos fuera de la sede y el análisis de las medidas que es menester adoptar para mejorar elementos de los métodos de liberalización y descentralización de gobierno. Entre estas medidas figurará la simplificación de los procedimientos de gestión del sector público. Se hará hincapié especial en la investigación y la capacitación en beneficio de los gobiernos municipales y metropolitanos. También se hará hincapié en que se impartan conocimientos sobre el uso de tecnologías de la información en la gestión del sector público, así como en el establecimiento de sistemas integrados de información para el análisis, la ejecución y la supervisión de las políticas.

SUBPROGRAMA 3. CAPACITACIÓN Y PERFECCIONAMIENTO DE LOS RECURSOS HUMANOS PARA LA GESTIÓN DEL SECTOR PÚBLICO

a) Objetivos

21.24 La base legislativa del subprograma dimana de las resoluciones de la Asamblea General 39/219, 40/213 y 44/213; de las resoluciones del Consejo Económico y Social 1986/73, 1987/81, 1989/120, así como del inciso ii) del párrafo b) de la decisión 1989/114 del Consejo.

21.25 La administración del personal no se limita actualmente a la contratación, selección, colocación y utilización, los ascensos, la disciplina y retribución de los funcionarios públicos, sino además de su capacitación, de la promoción de sus perspectivas de carrera y de la movilización de los recursos humanos en su general. Las prácticas y los procedimientos relativos a estos aspectos solían ser defectuosos y, por regla general, no existía una política en relación con el personal. En algunos países, la relativa falta de movilidad interna llegó hasta entorpecer la labor de la administración pública. A pesar de que los niveles de remuneración son relativamente bajos, las dimensiones generales de la administración pública pueden entrañar una carga demasiado onerosa para el organismo encargado de centralizar las cuestiones de personal a nivel nacional, por lo que es urgente que en muchos países en desarrollo se preste atención al alcance de sus funciones, ya que afectan a la fiscalización y a la utilización debidas de la administración pública. De igual modo, tal vez sea necesario fortalecer los principios éticos de conducta para prevenir abusos de poder por parte de los funcionarios públicos.

21.26 Algunos países en desarrollo han tenido que encargarse de cuestiones relacionadas con el número de funcionarios que trabajan en sus administraciones públicas. En el contexto del ajuste estructural de las economías nacionales en particular resulta complejo determinar el personal excedente y la forma más

racional de reducir y descentralizar las funciones en el organismo central encargado del personal para encomendarlas a departamentos subordinados o entidades locales.

21.27 Para que la planificación y la capacitación de los recursos humanos del sector público sean eficaces, es esencial contar con una base adecuada de datos estadísticos sobre el personal de la administración pública. A esos efectos será necesario establecer sistemas computadorizados de información sobre el personal para mejorar la gestión y la planificación de los recursos humanos, así como las actividades de capacitación y gestión.

21.28 Los objetivos del subprograma 3 son:

a) Aumentar la capacidad de los gobiernos para perfeccionar su política en relación con el personal de la administración pública y racionalizar sus sistemas de administración pública;

b) Aumentar la capacidad de las instituciones de capacitación de los países en desarrollo para que modernicen y preparen programas de estudio con el objeto de perfeccionar la gestión, mejorar los métodos de capacitación y preparar programas de capacitación destinados a elevar el nivel de conocimientos del personal directivo en lo que respecta a la formulación de políticas.

b) Funciones de la Secretaría

21.29 La Secretaría se encargará de las siguientes funciones:

a) Preparación de metodologías para analizar la situación de la administración pública y establecer bases de datos con miras a la planificación y el perfeccionamiento de los recursos humanos;

b) Elaboración de directrices técnicas sobre: i) capacitación en materia de perfeccionamiento del personal directivo; ii) principios éticos de la administración pública; iii) planificación de los recursos humanos de la administración pública; iv) sistemas de readiestramiento; y v) formación de instructores;

c) Realización de actividades de cooperación técnica, incluidos servicios de asesoramiento, así como proyectos de capacitación y proyectos fuera de la sede.

SUBPROGRAMA 4. REGÍMENES FISCALES Y MOVILIZACIÓN DE RECURSOS FINANCIEROS

a) Objetivos

21.30 La base legislativa del subprograma dimana de las resoluciones de la Asamblea General 35/66 (anexo, párrs. 96 y 110), 41/182, S-18/3, 45/188 y 46/166; y de las resoluciones del Consejo Económico y Social 1273 (XLIII), 1765 (LIV), 1980/13, 1982/45, 1988/74 y 1990/265.

21.31 En el decenio de 1980, la mayoría de los países en desarrollo afrontaba crecientes desequilibrios financieros internos y externos que dieron por resultado déficit fiscales insostenibles y la reducción de las corrientes

financieras públicas y privadas. Para frenar esos déficit y promover un incremento de las corrientes financieras, muchos países han aplicado políticas encaminadas a perfeccionar la administración de sus ingresos, intensificar su movilización de recursos financieros internos y aumentar la cooperación internacional en materia fiscal. En lo que se refiere a los ingresos, esos países adoptaron medidas encaminadas a ampliar su base de ingresos, aumentando la elasticidad de sus regímenes fiscales y la eficacia y eficiencia de su administración fiscal. En lo que respecta a los gastos, hicieron hincapié en limitar el aumento de los gastos corrientes, ejercer un control y una vigilancia más directos de la administración pública, moderación en los ajustes salariales y de sueldos y racionalizaron las empresas públicas. Respecto de la cooperación internacional en materia fiscal, concertaron acuerdos fiscales y tratados con el objeto de promover la corriente de inversiones, comercio y tecnología de manera de asignar los recursos con más eficacia y promover el crecimiento.

21.32 En la movilización de ingresos para el desarrollo socioeconómico, la mayoría de los países continúa dependiendo de sus regímenes fiscales. El objetivo de estos países es aumentar la eficacia y eficiencia de la administración fiscal a fin de lograr ingresos más elevados, por lo que han introducido reformas fiscales para asegurar la complementariedad entre la política fiscal y su estructura macroeconómica. También con el objeto de aumentar la eficacia y la eficiencia de la administración fiscal, muchos países están ejecutando programas encaminados a una remodelación general y al perfeccionamiento del funcionamiento de las instituciones encargadas de tasar, recaudar y determinar los impuestos. Para que la realidad coincida con las intenciones, están aplicando también medidas encaminadas a simplificar los procedimientos administrativos, mejorar los sistemas de información fiscal, aumentar la capacitación del personal e introducir capacidades de procesamiento de datos.

21.33 En la mayoría de los casos, esas medidas de política requieren el examen conjunto de los gastos y los ingresos, el aumento de los ingresos presupuestarios, la reducción de gastos o una combinación de ambos. Como resultado del análisis conjunto de los ingresos y los gastos, los gastos públicos se están racionalizando, se están reduciendo los déficit presupuestarios y aumenta la movilización de recursos financieros internos. El aumento de la movilización de recursos financieros internos se basa también en políticas y medidas encaminadas a mejorar la administración de los impuestos sobre el consumo y los derechos arancelarios, aumentar la capacidad administrativa de los gobiernos locales para recaudar ingresos, movilizar ahorros de los hogares, reformar las empresas públicas y el sector financiero, así como ampliar el papel del mercado y la participación del sector privado.

21.34 Los objetivos del subprograma 4 son:

a) Aumentar la capacidad de los países en desarrollo para movilizar todos los recursos financieros internos disponibles, así como los recursos financieros del exterior en condiciones que sean compatibles con las prioridades nacionales y la legislación del país;

b) Promover políticas y medidas fiscales y financieras apropiadas para apoyar el desarrollo, incluso medidas para reformar los sistemas fiscales,

luchar contra la evasión de impuestos y ampliar la base impositiva, así como crear opciones para un desarrollo de amplia base.

b) Funciones de la Secretaría

21.35 Estas funciones abarcarán:

a) La realización de investigaciones orientadas a la política y el análisis de la estructura y el funcionamiento del sector financiero de los países en desarrollo y los países en transición hacia una economía de mercado. Se estudiarán cuestiones como las políticas relativas a los tipos de interés, la asignación de créditos, reglamentos previsores, supervisión de instituciones y mercados con miras a movilizar ahorros adicionales. Se llevarán a cabo investigaciones y consultas con el objeto de establecer un convenio multilateral sobre asistencia mutua en la recaudación de impuestos, así como directrices para la cooperación internacional encaminadas a luchar contra la evasión de impuestos y el fraude fiscal. Se prestará cada vez más atención al tratamiento y la formulación de cuestiones relacionadas con las utilidades de las filiales y las sucursales, el arrendamiento internacional de buques, contenedores, equipo comercial y aviones, y la fijación de precios a las transferencias. Se investigarán problemas derivados de la utilización de la Convención Modelo de las Naciones Unidas sobre la doble tributación entre países desarrollados y países en desarrollo;

b) La investigación y el análisis para determinar las reformas fiscales apropiadas que es menester llevar a cabo para ampliar la base imponible y mejorar la tributación de las actividades económicas, entre otras, la agricultura, la manufactura y los servicios, a fin de reducir al mínimo los costos de cumplimiento de la legislación fiscal y promover la eficiencia y el incremento de las asignaciones;

c) La asistencia a los países en desarrollo, en particular a los de África, para poner en práctica las conclusiones y recomendaciones de los seminarios sobre administración de ingresos en los países en desarrollo;

d) La preparación y difusión de estudios y directrices mundiales sobre perfeccionamiento de la administración de ingresos con miras a la asistencia mutua en la recaudación de impuestos; así como de los suplementos de la serie sobre acuerdos fiscales internacionales;

e) El apoyo a los países en desarrollo y a los países con economías en transición en la reforma del sector financiero y el aumento de la contribución de los ahorros domésticos a la movilización de recursos financieros internos.

SUBPROGRAMA 5. GESTIÓN FINANCIERA DEL SECTOR PÚBLICO

a) Objetivos

21.36 La base legislativa del subprograma dimana de las resoluciones del Consejo Económico y Social 1985/10 (párr. 6, inciso d)), 1987/92 y del inciso i) del párrafo b) de la decisión 1989/114 del Consejo Económico y Social.

21.37 La gestión financiera es decisiva para el éxito de la gestión de gobierno debido a que contribuye a una mejor planificación y asignación de recursos, a un control más eficaz y a una mayor responsabilidad en la utilización de los recursos. En consecuencia, los gobiernos que desean aumentar su efectividad y los interesados en perfeccionar el ejercicio de poder con frecuencia procuran realizar reformas de la gestión financiera. Es más, toda política que trate de establecer nuevas prioridades en los gastos públicos, modificar las relaciones financieras con el sector de las empresas públicas, mejorar la gestión de la deuda, aprovechar mejor los recursos líquidos, descentralizar las responsabilidades de gobierno al nivel local y contener las pérdidas de recursos financieros depende de la existencia de una capacidad de gestión financiera adecuada.

21.38 La calidad de la gestión financiera del sector público varía mucho de un país a otro, e incluso dentro de los países, según la institución o el nivel de gobierno de que se trate. En algunos países en desarrollo es insuficiente, lo que refleja factores como medio ambiente, falta de recursos y capacidad institucional limitada. Esos factores pueden cambiar con el tiempo, y esos cambios dependen de la voluntad del gobierno y la disponibilidad de asistencia. En otros países, la gestión financiera es más adecuada, pero se beneficiaría si se aplicara un método más actualizado que contemplara la aplicación de la tecnología moderna.

21.39 El objetivo del subprograma 5 es ayudar a los gobiernos de los países en desarrollo y los países en transición hacia una economía de mercado a los niveles central, regional y local a fortalecer la gestión de su sector de finanzas públicas haciendo hincapié especial en:

a) Los sistemas de presupuestación estatal de manera que los gastos públicos se puedan planificar, autorizar y efectuar con eficacia en relación con estimaciones realistas de los recursos probables;

b) Los controles financieros, para que en la gestión de recursos se tenga debidamente en cuenta la conveniencia y la responsabilidad;

c) Los sistemas contables, para que se disponga de registros, informes e información exactos, pertinentes y oportunos sobre el activo, el pasivo, los ingresos y los gastos de los gobiernos;

d) La gestión financiera de manera de proteger y utilizar intensivamente recursos como los activos líquidos y las inversiones de capital, para alcanzar resultados óptimos; y para que los préstamos se administren teniendo debidamente en cuenta el momento en que se solicitan, el costo, la solvencia, etc;

e) La comprobación de cuentas, de manera de determinar las deficiencias administrativas y de gestión e introducir las medidas correctivas;

f) Las medidas para mejorar los resultados económicos de las empresas públicas.

b) Funciones de la Secretaría

21.40 La Secretaría realizará las siguientes funciones:

a) Empezar actividades de cooperación técnica y prestar servicios de asesoramiento en la gestión de las finanzas públicas, incluida la reforma de las empresas públicas;

b) Analizar y apoyar los adelantos en la esfera de la gestión de las finanzas públicas, en particular respecto del aumento de la transparencia, la responsabilidad y la descentralización;

c) Realizar estudios y encuestas en la esfera de la gestión financiera de gobierno sobre temas como gestión de la ayuda y responsabilidad al respecto; consecuencias para la gestión financiera de los cambios en la tecnología de la información; técnicas modernas de auditoría; presupuestación de programas y resultados, y creación de sistemas integrados de gestión financiera;

d) Difundir los resultados de las encuestas y los estudios en forma adecuada para los gobiernos de los países en desarrollo y los países en transición hacia economías de mercado mediante seminarios, publicaciones y la distribución de materiales de capacitación, así como la preparación de cursos de capacitación;

e) Observar las tendencias en la reforma de las empresas públicas e informar al respecto.

SUBPROGRAMA 6. PROMOCIÓN DE UN ENTORNO PROPICIO PARA EL SECTOR PRIVADO, INCLUIDA LA CAPACIDAD EMPRESARIAL

a) Objetivos

21.41 La base legislativa del subprograma dimana de la resolución 48/180 de la Asamblea General sobre la capacidad empresarial y la privatización como medios de promover el crecimiento económico y el desarrollo sostenible. El mandato dimana también de algunas otras resoluciones de la Asamblea como las resoluciones 48/170 sobre asistencia a los Estados sin litoral del Asia central, 48/171 sobre la aplicación del Programa de Acción en favor de los países menos adelantados para el decenio de 1990, 48/172 sobre cooperación económica y técnica entre los países en desarrollo, 48/179 sobre ciencia y tecnología para el desarrollo y 48/181 sobre la integración de las economías en transición en la economía internacional.

21.42 El desarrollo del sector privado forma parte integrante de los esfuerzos de los países para crear capacidad nacional y aumentar su crecimiento económico. La tarea de promover ese desarrollo requiere esfuerzos y recursos innovadores por parte de los gobiernos y del propio sector privado.

21.43 Con demasiada frecuencia las políticas nacionales de muchos países no se han orientado suficientemente a la creación del entorno propicio necesario para el sector privado. En muchos casos no ha existido el estereotipo necesario de los sistemas legislativo, reglamentario, financiero y fiscal que propicie la creación de un entorno favorable y predecible en el que la capacidad empresarial y el sector privado puedan contribuir al desarrollo económico. En lugar de imponer demasiados reglamentos al sector privado, el gobierno puede formular las políticas necesarias y promulgar una legislación laboral y leyes sobre comercio

e inversiones que apoyen las inversiones privadas y el crecimiento de la capacidad empresarial.

21.44 Los objetivos del subprograma 6 son:

a) Fortalecer la capacidad de los gobiernos de los países en desarrollo y los países en transición hacia una economía de mercado para elaborar y aplicar sus políticas y programas de privatización, así como promover apoyo a éstos, de manera de alcanzar más plenamente sus objetivos de pasar de una economía centralizada y sumamente protectora a sistemas de mercado;

b) Examinar y analizar la función de los gobiernos y las organizaciones no gubernamentales en la creación y el mantenimiento de un entorno propicio para las empresas pequeñas y medianas, incluidas las que ya han dejado de pertenecer al sector público, así como vigilar y presentar informes sobre las tendencias;

c) Promover la capacidad empresarial autóctona.

b) Funciones de la Secretaría

22.45 La Secretaría se encargará de las siguientes funciones:

a) Prestar asistencia a los gobiernos en la formación y el fortalecimiento de organismos estatales y organizaciones conjuntas de los sectores público y privado en la creación de un entorno propicio para las instituciones normativas y de apoyo, la selección y capacitación de empresarios en conocimientos de alta tecnología y la formación de asociaciones de empresarios y redes regionales;

b) Realizar investigaciones orientadas a la política y publicar informes sobre políticas y programas de privatización, incluso sobre mecanismos de reglamentación, políticas fiscales y desarrollo del sector financiero para promover la capacidad empresarial nacional;

c) Llevar a cabo actividades de cooperación técnica, incluidas la prestación de servicios de asesoramiento, la capacitación, proyectos fuera de la sede y apoyo al establecimiento de redes y a la cooperación a los niveles nacional e internacional en la esfera de la capacidad empresarial y la promoción de empresas en determinados países, sobre todo en países en desarrollo y países sin litoral, así como en países en transición hacia una economía de mercado.

SUBPROGRAMA 7. CREACIÓN DE UNA CAPACIDAD NACIONAL PARA LA GESTIÓN DE PROGRAMAS Y PROYECTOS

a) Objetivos

21.46 La base legislativa del subprograma dimana de las resoluciones de la Asamblea General 44/211 y 47/199 y de la decisión 93/30 del Consejo de Administración del PNUD.

21.47 Para hacer frente a los trascendentales cambios ocurridos en los sistemas de distribución y prestación de la cooperación técnica, los países en desarrollo han estado examinando nuevamente sus capacidades estructurales internas y sus

arreglos de organización para asegurar que la ayuda apoye los objetivos de desarrollo. Este proceso ha contado con el respaldo de la Asamblea General que ha reconocido la necesidad de reorientar las actividades operacionales hacia el fortalecimiento de las capacidades nacionales en todas las etapas del ciclo de programación y de ejecución de proyectos. Si bien históricamente las estrategias de planificación y ejecución de programas y proyectos se han basado en la premisa de la responsabilidad compartida entre los gobiernos nacionales y los organismos de financiación y ejecución, con la reestructuración de los mecanismos de prestación de asistencia técnica ya no se utiliza tanto este método tripartito sino que más bien hay una mayor descentralización y se recurre a la ejecución nacional de programas y proyectos. En su resolución 47/199, la Asamblea General destacó que incumbía al gobierno receptor la responsabilidad de, atendiendo a las estrategias y prioridades nacionales, coordinar todos los tipos de asistencia externa.

21.48 Ya ha llegado a generalizarse la idea de que la creación de una capacidad sostenible a nivel local en los países en desarrollo tiene importancia primordial para la ejecución eficaz de programas de cooperación técnica. En el pasado, la cooperación técnica atribuía excesiva importancia a los servicios de expertos expatriados y mucho menos a la capacitación en esferas productivas y a la transferencia de conocimientos. Los países no participaban en la determinación y preparación de los proyectos. Con este nuevo método se trata de rectificar esas deficiencias, prestando asistencia a los países para la preparación del personal local necesario.

21.49 La importancia que ahora se atribuye a la ejecución nacional de los programas y proyectos subraya la necesidad de aumentar las capacidades institucionales y los conocimientos de gestión apropiados a nivel local.

21.50 El objetivo del subprograma 7 es aumentar la capacidad nacional para la gestión eficaz de los programas y proyectos de asistencia para el desarrollo mediante la transferencia de conocimientos y la capacitación con miras a una ejecución nacional efectiva.

b) Funciones de la Secretaría

21.51 Las funciones abarcarán lo siguiente:

a) Apoyo a las entidades nacionales para que asuman sus responsabilidades de ejecución. Se hará hincapié especial en las medidas para facilitar la transferencia de conocimientos mediante diversas modalidades de servicios de asesoramiento y actividades de capacitación, incluida la capacitación en el diseño, la valoración, la evaluación y la contabilidad financiera de los proyectos, así como en los sistemas de presentación de informes y de auditoría;

b) Prestación de servicios a los países en desarrollo con carácter permanente sobre todas las cuestiones y actividades relacionadas con la movilización, la distribución y el perfeccionamiento de los recursos humanos a los fines de la cooperación técnica, administración de becas y otras actividades de capacitación, adquisición de equipo, etc.;

c) Creación de instituciones y organización de la capacitación para aumentar la capacidad de ejecución nacional de los gobiernos, en coordinación con otros organismos y las oficinas exteriores.
