



**Consejo Económico y
Social**

Distr.
GENERAL

E/1997/86
27 de junio de 1997
ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLÉS

Período de sesiones sustantivo de 1997
Ginebra, 30 de junio a 25 de julio de 1997
Temas 7 a) y b) del programa provisional*

INFORMES, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DE LOS ÓRGANOS
SUBSIDIARIOS: CUESTIONES ECONÓMICAS Y AMBIENTALES

La administración pública y el desarrollo

La 13ª Reunión de Expertos sobre el Programa de las Naciones
Unidas en materia de administración y finanzas públicas

Informe del Secretario General

Resumen

En el presente informe figuran las principales conclusiones y recomendaciones de la 13ª Reunión de Expertos sobre el Programa de las Naciones Unidas en materia de administración y finanzas públicas, celebrado en la Sede de las Naciones Unidas del 27 de mayo al 4 de junio de 1997, así como los comentarios y las observaciones del Secretario General acerca de esas conclusiones y recomendaciones. En la Reunión se pasó revista a cuestiones de actualidad en los ámbitos de la gestión de los asuntos públicos, la administración pública y las finanzas y al programa de trabajo de las Naciones Unidas en esos ámbitos a la luz de la resolución 50/225, aprobada por la Asamblea General el 19 de abril de 1996, en la continuación de su quincuagésimo período de sesiones. En la Reunión se formularon recomendaciones para la adopción de medidas, en los planos nacional e internacional, de conformidad con esa resolución.

* E/1997/100.

En el contexto de esa resolución de importancia fundamental y en vista de que el entorno de la administración pública cambiaba rápidamente en todo el mundo, el tema general de la Reunión fue "reestructurar el Estado para el desarrollo y el cambio socioeconómico". Dentro de ese tema general, se distinguían cinco cuestiones concretas de especial pertinencia: la promoción de un entorno propicio en la buena gestión de los asuntos públicos; el fomento de la profesionalidad, los valores éticos y la imagen de la administración pública; la reestructuración del Estado con miras al desarrollo social; la creación de un entorno propicio para el desarrollo del sector privado, y el aumento de la capacidad de los gobiernos para movilizar y administrar recursos financieros y rendir cuentas respecto de éstos.

En los debates quedó de manifiesto que la reestructuración del Estado administrativo constituía un problema y una necesidad mundial de importancia central. La Reunión coincidió en que, lejos de ser dos fuerzas contrapuestas, un mercado fuerte y un Estado fuerte constituían en realidad condiciones complementarias y necesarias para la prosperidad económica y la justicia social. Las importantes tendencias que se registraban en todo el mundo redefinían la función del Estado y del sector público y cambiaban la índole de la gestión de los asuntos públicos. Una clara tendencia de ese tipo consistía en la mundialización, que estaba cobrando impulso y cambiaba rápidamente la forma en que funcionaban la economía y los mercados. Otra se refería al avance de la ciencia y la tecnología, que transformaba continuamente los métodos de producción, la prestación de servicios, el transporte, las comunicaciones y la gestión de la información. Otra tendencia importante que observó la Reunión fue la aparición de una sociedad civil vibrante como socio dinámico en la gestión de los asuntos públicos y la actividad económica en los planos nacional e internacional. Los gobiernos, que hasta hace relativamente poco tiempo se consideraban los agentes más importantes en la producción directa de bienes y servicios, han replanteado en gran medida su función y la enfocan ahora desde el punto de vista de crear y mantener un entorno propicio para el desarrollo del sector privado. Buscan activamente asociaciones con las empresas, las organizaciones no gubernamentales y otros agentes de la sociedad civil en la consecución del crecimiento económico y de objetivos de utilidad social. La desburocratización, la descentralización y la delegación de atribuciones a un nivel jerárquico inferior y a la sociedad civil han cobrado renovada importancia en los programas de reforma administrativa. La experiencia ha demostrado, sin embargo, que una amplia dispersión del poder no deja de plantear problemas. Si bien promueve la eficiencia y la participación popular, ha habido casos en que propicia las prácticas corruptas, las tendencias a favorecer a una clientela política y las elites locales. La descentralización y la desregulación, para arrojar resultados provechosos, deben ser combinadas con medidas que salvaguarden la transparencia y la rendición de cuentas y sólo en ese caso cabe esperar que promuevan la realización de un desarrollo social centrado en el ser humano e impulsado por él.

A lo que antecede se suma la necesidad de tener e invertir una tendencia peligrosísima que en el decenio pasado hizo crecer notablemente la disparidad entre los ricos y los pobres, los que saben y los que no saben, los poderosos

y los débiles. A juicio de la Reunión, únicamente un Estado fuerte y activo podía promover la justicia social, dar acceso universal a servicios de calidad y salvaguardar el imperio de la ley y el respeto de los derechos humanos como se decía en la resolución 50/225. Se necesita un Estado fuerte para representar al pobre y para preservar el futuro, ninguno de los cuales tiene voz. Un Estado estratégicamente fuerte no significa un gran aparato estatal. El concepto era plenamente compatible con la adopción de medidas que fomenten la conciencia del costo, la responsabilidad financiera y una gestión financiera racional. En todo caso, lo que se necesitaban eran sistemas de administración pública bien organizados y debidamente equipados que comprendieran estructuras y normas que pudieran atraer, mantener, perfeccionar y motivar un personal de alta calidad. Una administración pública más pequeña debía quedar considerablemente reforzada desde el punto de vista tanto de su integridad como de su base de conocimientos. El nivel profesional, el mérito y un código deontológico que se pueda hacer cumplir constituían los elementos esenciales de una estrategia muy necesaria para restablecer y realzar la imagen de la administración pública. Esa estrategia a su vez hacía necesario realizar actividades de fomento de la capacidad, una combinación juiciosa de desarrollo institucional y desarrollo de los recursos humanos. La Asamblea General había reconocido claramente en la resolución 50/225 (párr. 7) la necesidad de actividades de esa índole, que constituían un elemento central en las conclusiones de la 13ª Reunión. La Reunión recomendó que, en su calidad de componente central del sector económico y social de las Naciones Unidas, el Programa en materia de administración pública y finanzas centrara su atención en la promoción y supervisión de la aplicación de la resolución 50/225, en el fomento de estrategias mundiales y planteamientos propios de cada país que contribuyeran a una buena gestión de los asuntos públicos, la consolidación institucional y el desarrollo de la gestión y sirvieran para mejorar los principios éticos y el nivel de profesionalidad en la administración pública. Para esos efectos, el Programa debería proporcionar no sólo servicios de asesoramiento y apoyo técnico a los gobiernos sino que debería también servir de centro y foro para el intercambio mundial de información sobre normas, mejores prácticas y métodos entre gobiernos, instituciones gubernamentales e instituciones no gubernamentales, así como para proporcionar servicios de asesoramiento a los gobiernos interesados en ellos.

ÍNDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
INTRODUCCIÓN	1 - 6	5
I. PROMOCIÓN DE UN ENTORNO PROPICIO PARA LA BUENA GESTIÓN PÚBLICA	7 - 16	7
II. MEJORAMIENTO DEL NIVEL PROFESIONAL, LOS VALORES ÉTICOS Y LA IMAGEN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA .	17 - 26	10
III. REFORMA DEL ESTADO EN PRO DEL DESARROLLO SOCIAL .	27 - 39	13
IV. CREACIÓN DE UN ENTORNO PROPICIO PARA EL DESARROLLO DEL SECTOR PRIVADO	40 - 51	16
V. AUMENTO DE LA CAPACIDAD DE LOS GOBIERNOS PARA MOVILIZAR RECURSOS FINANCIEROS Y RENDIR CUENTAS RESPECTO DE ÉSTOS	52 - 59	19
VI. LOS NUEVOS PROBLEMAS Y LAS NUEVAS NECESIDADES MUNDIALES DE IMPORTANCIA CENTRAL	60 - 67	22
VII. EXAMEN DEL PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS EN MATERIA DE ADMINISTRACIÓN Y FINANZAS PÚBLICAS . .	68 - 72	25
VIII. OBSERVACIONES ACERCA DE LAS RECOMENDACIONES FORMULADAS POR LOS EXPERTOS EN LA 13ª REUNIÓN . .	73 - 75	28

INTRODUCCIÓN

1. La 13ª Reunión de Expertos sobre el Programa de las Naciones Unidas en materia de Administración y Finanzas Públicas se celebró en la Sede de la Organización, en Nueva York, del 27 de mayo al 4 de junio de 1997, de conformidad con la decisión 1996/215 del Consejo Económico y Social. De los 44 expertos invitados a la Reunión, tomaron parte en sus deliberaciones 39 expertos procedentes de todas las regiones. Asistieron a la Reunión, además, representantes de las comisiones regionales, otros órganos y organismos especializados de las Naciones Unidas y varios institutos regionales e interregionales de capacitación e investigación en administración y finanzas públicas.

2. La Reunión fue organizada en virtud de la resolución 1199 (XLII), aprobada por el Consejo Económico y Social el 26 de mayo de 1967. Se trataba de la primera reunión de expertos celebrada después de la continuación del quincuagésimo período de sesiones de la Asamblea General, que se convocó del 15 al 19 de abril de 1996 con la finalidad expresa de analizar las relaciones entre la administración pública y el desarrollo y las funciones de las Naciones Unidas a este respecto.

3. En su resolución 50/225, de 19 de abril de 1996, la Asamblea General confirmó la importancia decisiva del fortalecimiento de la administración pública para el desarrollo y subrayó la necesidad de que los departamentos y organismos de las Naciones Unidas cooperaran para fomentar la capacidad de los países en desarrollo o con economías en transición en el ámbito de la gestión de los asuntos públicos y la administración y las finanzas públicas en general; puso de relieve también la necesidad de reestructurar el Estado para hacer frente a las dificultades de la mundialización de la economía y el cambio tecnológico; subrayó además la importancia decisiva de la democracia y la administración transparente y responsable para el logro de un desarrollo de carácter social centrado en la población; y reconoció expresamente la función que cumpliría desempeñar a las Naciones Unidas para ayudar a los gobiernos que lo solicitasen a lograr sus objetivos en los temas concretos determinados por la 13ª Reunión. Como conclusión (párr. 20), la Asamblea General pidió al Secretario General que le presentara en su quincuagésimo tercer período de sesiones y por conducto del Consejo Económico y Social un informe sobre administración pública y desarrollo que contuviera información sobre la aplicación de la resolución 50/225.

4. En ese contexto, el tema general de la Reunión se describió como la "reestructuración del Estado para el desarrollo y el cambio socioeconómico". Dentro de ese tema general, se distinguían cinco cuestiones concretas que eran determinantes en ese proceso de reestructuración del Estado:

a) La promoción de un entorno propicio para la buena gestión de los asuntos públicos;

b) El fomento de la profesionalidad, los valores éticos y la imagen de la administración pública;

c) La reestructuración del Estado con miras al desarrollo social;

d) La creación de un entorno propicio para el desarrollo del sector privado;

e) El aumento de la capacidad de los gobiernos para movilizar y administrar recursos financieros y rendir cuentas respecto de éstos.

Se debatieron también los temas siguientes: examen del programa de trabajo de las Naciones Unidas en administración y finanzas públicas; puesta en práctica del centro de intercambio de información; coordinación con otros órganos de las Naciones Unidas y con los organismos especializados; presentación por el Banco Mundial y el PNUD de sus respectivos programas en materia de gestión de los asuntos públicos, administración pública y finanzas; aprobación del informe de la 13ª Reunión por el Grupo de Expertos.

5. El Secretario General Adjunto del Departamento de Apoyo al Desarrollo y de Servicios de Gestión, Sr. Jin Yongjian, declaró abierta la 13ª Reunión y subrayó que era urgente reestructurar la administración pública y que, lejos de ser dos fuerzas contrapuestas, un mercado fuerte y un Estado fuerte constituían condiciones complementarias y necesarias para el progreso y la prosperidad. Señaló además que, sin las estructuras adecuadas y sin una política que tuviera en cuenta los aspectos sociales, los mercados podían convertirse en factores de marginación social, corrupción y explotación. Destacó la importancia de las leyes, los reglamentos y las directrices para fomentar un entorno propicio al desarrollo del sector privado, dar poder a la sociedad civil y activar las estructuras de la cooperación internacional. Instó a que se fortaleciera la función pública mediante el fomento de los más altos niveles de competencia, profesionalidad e integridad y concluyó afirmando la necesidad de la cooperación y la sinergia para enfrentarse a los problemas mundiales, cuya solución correspondía en gran medida a la administración pública.

6. El Grupo de Expertos eligió por unanimidad al Sr. Imre Verebelyi (Hungría) Presidente; a los Sres. Robert Doodoo (Ghana), Rais Abdul Karim (Malasia) y Gérard Timsit (Francia) Vicepresidentes; y al Sr. Clyde Applewhite (Trinidad y Tabago) Relator. La Reunión se celebró en sesiones plenarias y de grupos de trabajo. Para que le sirvieran de ayuda en sus debates, el Grupo de Expertos examinó los documentos siguientes preparados por la Secretaría: Informe de la 12ª Reunión del Grupo de Expertos en Administración y Finanzas Públicas (A/50/525-E/1995/122); "Administración pública y desarrollo" (A/50/847-E/1996/7); "Creación y mantenimiento de un medio apropiado en la gestión de los asuntos públicos" (ST/SG/AC.6/1997/L.2); "Ética, profesionalismo e imagen de la administración pública" (ST/SG/AC.6/1997/L.3); "La realidad política, social y económica en los países en desarrollo y los países de economía en transición" (ST/SG/AC.6/1997/L.4); "Aumento de la capacidad de los gobiernos para la movilización y gestión de los recursos financieros y para la rendición de cuentas" (ST/SG/AC.6/1997/L.5); "Asociaciones entre los sectores público y privado: entorno propicio para el desarrollo" (ST/SG/AC.6/1997/L.6); "Condiciones necesarias para el desarrollo del sector privado: características del marco normativo ideal" (ST/SG/AC.6/1997/L.7); "Repensando el Estado para el desarrollo social más allá de convencionalismos y dogmas" (ST/SG/AC.6/1997/L.8); "Establecimiento de un centro de intercambio de información para el programa de las Naciones Unidas en materia de administración y finanzas públicas" (ST/SG/AC.6/1997/L.10); "Administrative decentralization" (ST/SG/AC.6/1997/CRP.1); "Strategies de renforcement de l'administration

publique dans les pays en développement" (ST/SG/AC.6/1997/CRP.2); "Aspects methodologiques de la reforme des fonctions publiques africaines" (ST/SG/AC.6/1997/CRP.3); "Review of the United Nations Programme in Public Administration and Finance" (ST/SG/AC.6/1997/CRP.4). Para la preparación de algunos de los documentos mencionados la Secretaría contó con la asistencia de consultores externos, que presentaron esos informes y participaron en los debates subsiguientes. Las conclusiones y recomendaciones de la Reunión de Expertos y sus grupos de trabajo fueron examinadas y aprobadas en sesión plenaria.

I. PROMOCIÓN DE UN ENTORNO PROPICIO PARA LA BUENA GESTIÓN PÚBLICA

7. El concepto de gestión pública va asociado al ejercicio legítimo de la autoridad para gestionar los asuntos de un país en interés de la población. Los sistemas de gestión pública si bien exigen que exista cierto grado de estabilidad en la sociedad, éstos han de ponerse en práctica en sociedades en proceso de transformación causada por las fuerzas de la mundialización y la fragmentación social. Para que pueda atender a las necesidades cambiantes de la sociedad y promover el desarrollo y el bienestar, el proceso de gestión pública debe ser sometido a evaluación y ajuste constantes para adaptarlo al cambio de condiciones. La buena gestión pública exige un proceso continuado, flexible y adaptable que absorba su propia experiencia y la de otros países. Todo sistema de buena gestión pública de ser sensible a las necesidades e intereses de la población, tener capacidad para establecer prioridades entre esas necesidades e intereses, contar con financiación suficiente para atender a esas prioridades y estar guiado por el principio de la equidad. Para que un sistema de gestión pública esté bien cimentado y sea sostenible, debe dar la imagen de que se propone aliviar la desigualdad económica y reducir la exclusión de algunos sectores de la población del proceso normativo público.

8. De conformidad con la resolución 50/225 de la Asamblea General, muchos gobiernos participan en una gran variedad de actividades de fortalecimiento de la gestión pública, que promueven la solidez de instituciones en los sectores público y privado y en la sociedad civil. En general, esas actividades tienen por objeto aumentar la participación, fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas y abrir vías de comunicación entre la población, las instituciones y las organizaciones.

9. La buena gestión pública requiere un liderazgo político sólido dotado de una firme capacidad para establecer prioridades, ejecutar de forma eficaz y coordinar plenamente. Los dirigentes políticos han de elaborar y expresar una visión coherente del gobierno para movilizar un apoyo amplio de la sociedad al sistema de gestión pública. La adhesión a un sistema de gestión pública y la reforma de ésta es una actividad independiente de las plataformas o los partidos políticos; el apoyo de los dirigentes políticos a las reformas de la gestión pública debe persistir pese a las transiciones políticas.

10. Los dirigentes políticos deben fijar metas y objetivos claros y coherentes para la administración pública. Es preciso que los funcionarios públicos conozcan su misión para que puedan desempeñarla con eficacia. La ejecución eficaz de la política pública exige que tanto políticos como administradores tengan funciones y competencia adecuadas. Los políticos deben ofrecer liderazgo

político, y los administradores públicos necesitan autoridad para ejercer facultades discrecionales. Una vez establecidas esas funciones, el sistema de gestión pública estará preparado para alentar la participación amplia en la adopción de decisiones necesaria para una ejecución eficaz. El liderazgo político es una cuestión interna de cada país. La comunidad internacional puede dar asistencia técnica para establecer y reformar un sistema de gestión pública, pero la voluntad política de mantener esa reforma ha de proceder de la propia sociedad.

11. El régimen de derecho es la base de la buena gestión pública, ya que ofrece el entorno necesario para que se dé un sistema democrático de gobierno (que promueva y requiera la participación de los ciudadanos), la protección de los derechos humanos y el crecimiento económico y el desarrollo. Por medio de un sistema jurídico eficaz e independiente, el gobierno puede mantener el orden público, establecer la disciplina necesaria para las interacciones sociales y económicas y, en general, garantizar a todos los ciudadanos el respeto de las garantías procesales. Y lo que es más importante, en un régimen de derecho, el propio gobierno está obligado a actuar de conformidad con la ley, regulando el comportamiento de los ciudadanos y de las empresas y prestando servicios rápida y equitativamente. La piedra angular de todo sistema jurídico eficaz es un poder judicial independiente que trabaje en un ambiente en el que el personal judicial esté bien capacitado y la población tenga buenos conocimientos sobre las leyes y los procesos judiciales. Un sistema jurídico propicio a la buena gestión de gobierno permite la creación y el funcionamiento de organizaciones civiles.

12. La comunidad internacional puede promover el desarrollo del régimen de derecho como base de la buena gestión pública en los países en desarrollo brindando asistencia para el desarrollo y el mantenimiento de un sistema jurídico eficaz. Tanto los donantes como los receptores reconocen que ese proceso es largo y costoso. No obstante, la inversión impulsará al desarrollo económico justo y la cohesión social estable. La administración pública es un ingrediente esencial de la buena gestión pública y un instrumento necesario para la reforma del Estado. La administración pública es la columna vertebral de un buen sistema de gestión de gobierno. Una administración pública competente, neutral y dedicada puede ejecutar la política pública de manera eficaz y eficiente. Los funcionarios públicos dedicados, cuando estén remunerados adecuadamente, destacarán en su labor el interés general y podrán dirigir toda su atención al logro de las metas. Los dirigentes políticos deben proporcionar a la administración pública una misión uniforme y coherente que pueda cumplirse de forma realista. Además, la administración pública para que sea eficaz, debe contar con la autoridad suficiente para ejercer facultades discrecionales en el desempeño de sus funciones. Esa discrecionalidad no debe tener restricciones, pero podrá controlarse por medio del examen del poder ejecutivo y de la utilización de procedimientos de auditoría. La comunidad internacional puede ayudar a los Estados dándoles asesoramiento técnico sobre la organización, la capacitación y las normas éticas necesarias para un sistema de administración pública competente.

13. Para que haya una buena gestión pública el gobierno debe reconocer que no es más que uno de los numerosos agentes que actúan en un entorno en evolución. El proceso de gestión pública ha pasado a ser una asociación de organismos gubernamentales, organizaciones de la sociedad civil y el sector privado. En la

actualidad, los gobiernos de los países desarrollados y los de los países en desarrollo ocupan posiciones diversas en la escala de la interacción con la sociedad civil. Si bien el sistema de la colaboración tiene sus inconvenientes, una gestión sostenible exige que los gobiernos avancen en esa dirección. Dentro de esas asociaciones de colaboración, el gobierno desempeñaría tres funciones esenciales. En primer lugar, el gobierno, por medio del establecimiento del régimen de derecho descrito anteriormente, puede crear el entorno necesario para que se formen y funcionen eficazmente organizaciones de la sociedad civil y el sector comercial privado. En segundo lugar, por medio de un proceso de consulta con sus asociados, el gobierno puede contribuir a alcanzar el consenso respecto de las necesidades que ha de satisfacer el sistema de gestión pública y de la función de cada uno de los agentes con miras a satisfacer esas necesidades. En tercer lugar, por medio de su red de asociaciones de colaboración, el gobierno puede avanzar hacia la descentralización del sistema de gestión pública y el aumento de la participación local en la mayor medida posible.

14. Es preciso mencionar especialmente la importante función que cabe a la sociedad civil y a los medios de difusión. Una prensa libre y abierta es uno de los protagonistas indispensables de todo buen sistema de gestión pública. La prensa contribuye a la rendición de cuentas y la transparencia necesarias para que la población confíe en el funcionamiento de su gobierno. Esa confianza es crucial para que cualquier sistema de gestión pública sea sostenible y eficaz. Las organizaciones internacionales, y las Naciones Unidas en particular, pueden ayudar a los países en desarrollo a establecer asociaciones de colaboración con la sociedad civil sirviendo de centro de información sobre las diversas actividades de los países. Además, la comunidad internacional debe brindar a los países en desarrollo la asistencia técnica necesaria para tener y mantener una prensa libre.

15. Los países que se hallan en una etapa posterior a un conflicto o en transición enfrentan una cantidad tremenda de problemas aparentemente insuperables que exigen soluciones simultáneas. Esos países experimentan reconstrucciones sistémicas de sus instituciones políticas y económicas están pasando por períodos de transición, mientras procuran el mismo tiempo el desarrollo económico y social. En un entorno tan complejo, establecer un sistema de buena gestión pública puede ser difícil en el mejor de los casos. Como primer paso para establecer un sistema de buena gestión pública, esos países deben estabilizar su gobierno central. Contar con instituciones gubernamentales y con un mecanismo administrativo estable es indispensable para que esos países puedan empezar a hacer frente a los problemas sistémicos que enfrentan sus sociedades. Para lograr la estabilización suele ser necesario alcanzar la reconciliación de diversos sectores de la sociedad, y para lograr esa reconciliación, los miembros de una sociedad que se halle en una etapa posterior a un conflicto deben alcanzar un grado de consenso sobre la cuestión de la justicia de transición y es necesario equilibrar la necesidad de justicia con la necesidad de tolerancia.

16. Los países que atraviesan una etapa de transición o que acaban de salir de un conflicto, si bien encaran numerosos problemas, también disfrutan de oportunidades únicas de establecer un buen sistema de gestión pública. Un elemento clave para la creación de un sistema de gestión pública estable es la reconstrucción o reestructuración del sistema jurídico para lograr que el gobierno y los dirigentes políticos actúen de conformidad con la ley y sean

responsables de sus acciones. De ese modo pueden restablecerse la confianza y la fe del público en el sistema de gestión de gobierno. En una situación de transición o posterior a un conflicto, los gobiernos tienen la oportunidad renovada y la obligación de establecer vínculos y asociaciones de colaboración con la sociedad civil. El gobierno puede individualizar soluciones locales eficaces dirigidas por organizaciones civiles y actuar como coordinador. No hay necesidad de volver a centralizar si esas iniciativas de gestión público local son eficaces: lo único que hay que hacer es coordinar estas iniciativas en un todo coherente. La reconstrucción y la transición ofrecen también una oportunidad de aprender de la experiencia de otros. La reforma y reconstrucción de la gestión pública pueden avanzar aprovechando las mejores prácticas de otros y aplicándolas a las condiciones locales. En reconocimiento de los elevados costos y del largo tiempo necesarios para llevar a cabo la reconstrucción y reforma. Los donantes, como las Naciones Unidas, deben trabajar directamente con los gobiernos de esos países para determinar cuáles son las necesidades prioritarias y actuar con rapidez para atenderlas.

II. MEJORAMIENTO DEL NIVEL PROFESIONAL, LOS VALORES ÉTICOS Y LA IMAGEN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

17. La administración pública es una de las funciones más antiguas y más apreciadas en los anales del mundo. No obstante, debido a la mundialización, a los avances tecnológicos y a la democratización de los procesos de gobierno, la administración pública, como institución, está en un momento difícil en que sufre un formidable proceso de transformación. Los funcionarios deben trabajar en un entorno internacional que evoluciona rápidamente y en el que las condiciones reinantes en los distintos países son muy diferentes. Los cambios experimentados por los valores sociales, incluidos, entre otros, el aumento de la participación de la mujer en las fuerzas de trabajo y la modificación de los modelos, al pasarse de la organización burocrática tradicional a otra basada en criterios de gestión, repercuten enormemente en la índole y el funcionamiento de la administración pública. Tomadas en conjunto, estas nuevas circunstancias plantean cuestiones decisivas que atañen a la conducta y a los valores profesionales de la administración pública. Por ello es preciso mejorar el nivel profesional, los valores éticos y la imagen de esa administración. Se plantea el problema de conciliar los valores administrativos tradicionales (como la rendición de cuentas, la equidad y la integridad) con los nuevos valores de la ciudadanía (como la transparencia, la sensibilidad a los problemas y el sentido de responsabilidad) y con los de la gestión (rendimiento, eficacia y logro de resultados).

18. Al examinar estas cuestiones, es preciso reconocer que las Naciones Unidas y que los Estados Miembros han adoptado ya diversas medidas al respecto. En la resolución 51/59 titulada "Medidas contra la corrupción", de la Asamblea General, ha expuesto su postura contra la corrupción y aprobado el Código Internacional de Conducta para los titulares de cargos públicos, en el que se recomiendan a los Estados Miembros determinados principios generales como elementos de referencia en su lucha contra la corrupción. Por otra parte, las Naciones Unidas revisan en la actualidad su informe sobre las normas de conducta en la administración pública internacional destinadas a su propio personal. Los Estados Miembros tienen diferentes tipos de leyes, organismos de supervisión y programas de capacitación con los que afrontan en la actualidad las cuestiones

relativas a la conducta profesional y ética de los funcionarios. No obstante, en vista de la pérdida de confianza en las instituciones públicas ocurrida en muchos países, las Naciones Unidas y los distintos Estados Miembros tendrán que estudiar nuevas medidas para evitar los costos económicos y sociales de la corrupción, y otras pautas de conducta carentes de ética en la administración pública e instaurar, en cambio, la confianza. Las cuestiones surgidas en los debates se han diferenciado en función de sus aspectos normativos, institucionales y sociales.

19. No hay una forma sencilla de definir el nivel profesional y la conducta ética o de determinar si se trata de conceptos universales o específicos de cada cultura. En una organización internacional como las Naciones Unidas es difícil promover estos conceptos, pues se trata de un entorno multicultural en el que no rige un solo sistema jurídico. En las administraciones públicas nacionales hay que tomar en consideración una serie de factores históricos que hicieron que los funcionarios públicos asumieran y abandonaran, según el caso, diversas funciones políticas. No obstante, es posible establecer directrices generales en el plano internacional y adaptarlas luego a la situación específica de cada país. Esta opinión descansa en el hecho evidente de que la mundialización es un factor revolucionario de presión que se hace sentir en todos los países.

20. A pesar de la gran diversidad de la administración pública, y de los estándares aplicables es incontestable el deber de propugnar el imperio del derecho. Hay quienes sostienen la necesidad de inculcar valores a los funcionarios públicos y de impartirles formación étnica. Existe también un punto de vista según el cual en toda ética profesional deben preverse sanciones que hagan patente el imperio del derecho y su aplicación. Se necesitan mecanismos jurídicos, como la codificación de la conducta, para que la ley pueda interpretarse mejor. En la reunión se adoptó la postura de que había que apoyar tanto la capacitación, que daba una orientación interna a los funcionarios subalternos y superiores, como los mecanismos legales, que servían a los efectos de la rendición de cuentas.

21. El marco institucional en el que desempeñan su cometido los funcionarios difiere de un país a otro, sobre todo entre los países desarrollados y los países en desarrollo. En los primeros se observa una pérdida de control a medida que las organizaciones del sector público se transforman de burocracias Weberianas en modelos participativos y de gestión. La zona gris existente entre el sector público y el privado es cada vez más extensa y a menudo se va conformando una relación "promiscua" entre los dos sectores. Hay nuevos sectores vulnerables, como la contratación externa y la privatización, que exigen la observancia de principios éticos en las tres ramas de la administración. Además, las instituciones de control, tales como el defensor del pueblo o el interventor general deben llevar a cabo exámenes periódicos y adoptar mecanismos para resolver dilemas específicos.

22. Habida cuenta del papel dominante del sector público en la economía, las cuestiones institucionales más acuciantes giran sobre todo en torno de la estructura de incentivos. En muchos países en desarrollo, a los funcionarios les resulta difícil subsistir debido a lo insuficiente de sus sueldos. Hay empresarios inescrupulosos que se aprovechan de la situación y tratan de sobornarlos. De la misma manera, puede suceder que algunos funcionarios, contra

su propia voluntad, se vean arrastrados a participar en prácticas corruptas si creen que serán despedidos si no lo hacen. Una modificación de la estructura de incentivos y el buen ejemplo de los niveles directivos son factores decisivos para rectificar la situación.

23. Además de las medidas destinadas a corregir los fallos de la administración pública desde dentro, debe fortalecerse el papel de la sociedad civil en la introducción de los cambios. Incumbe a las asociaciones profesionales y a las organizaciones no gubernamentales un papel importante a estos efectos. En particular, hay que apoyar a estas últimas en sus programas de educación cívica, especialmente los destinados a los jóvenes. La capacitación y la educación para promover una conducta ética deben formar parte de los programas de estudios oficiales de administración pública y de la formación en el empleo.

24. El papel de la prensa libre ha puesto de relieve la necesidad de lograr un equilibrio entre una supervisión cuidadosa y el riesgo que suponen unos medios de información que actúen con exceso de celo. Los medios de información no sólo deben sacar a la luz los desafueros sino también difundir valores sociales que promuevan la buena conducta y una escasa tolerancia de la corrupción. No obstante, las denuncias de la prensa incluso antes de que se inicie una investigación y la existencia de un ambiente excesivamente inquisitorial pueden desalentar a profesionales competentes a la hora de postular a cargos públicos y dar pábulo a la desconfianza de las instituciones públicas. Una comunicación constante con la ciudadanía, además de impedir esas distorsiones, ayuda a mejorar la imagen de la administración pública.

25. La función de las Naciones Unidas es de asesoramiento y ejecución. A fin de apoyar a los Estados Miembros, las Naciones Unidas deben establecer un centro de intercambio de información e incrementar su labor en el campo de la lucha contra la corrupción. Asimismo, deben llevar a cabo un estudio periódico independiente del estado de las leyes y prácticas pertinentes a la promoción del nivel profesional y la ética en la administración pública. A este respecto tal vez deseen celebrar consultas y coordinar su labor con otras organizaciones internacionales que desarrollen actividades análogas. Están además en una situación ideal para sugerir directrices encaminadas a mejorar el nivel profesional, los valores éticos y la imagen de la administración pública. También sería útil que publicaran información sobre la relación, ya demostrada, entre el mejoramiento del nivel profesional y la conducta ética en la administración pública, por una parte, y el desarrollo nacional sostenible, por la otra. Por último, se sugirió que las Naciones Unidas continuaran y ampliaran su apoyo a los programas de fomento de la capacidad en todos los niveles. Esos programas deberían apuntar no sólo a mejorar la actuación institucional y profesional sino también a devolver vitalidad y prestigio a la profesión de funcionario público.

26. La Secretaría debería colaborar con los Estados Miembros que deseen evaluar las leyes, los códigos y los reglamentos vigentes, de forma que definan, promuevan y hagan cumplir debidamente las normas de conducta profesional y ética exigibles de los funcionarios públicos. Deberían examinar las estructuras de incentivos de los funcionarios para cerciorarse de que estén actualizados y de que la capacitación ponga de relieve los valores y las normas. El nivel profesional de los funcionarios públicos depende no sólo de los valores sino también de muchos factores relacionados entre sí, entre ellos las estructuras

jurídicas, de recursos humanos y de conocimientos. Estas estructuras no pueden mantenerse o desarrollarse aisladas las unas de las otras, sino que deben formar un todo coherente y coordinado. La imagen de la administración pública también influye en su rendimiento, si bien es más constructivo considerar el rendimiento como consecuencia. A su vez, el mejoramiento real del nivel profesional y la conducta ética de la administración pública sin duda hará que ésta adquiera una mejor imagen.

III. REFORMA DEL ESTADO EN PRO DEL DESARROLLO SOCIAL

27. Para reforzar la capacidad del Estado de promover el desarrollo social, hay que reglamentarse al papel que cumple frente al mercado en la asignación de bienes y servicios. También es necesario reformar las modalidades de formulación y aplicación de la política pública. Hay datos recientes respecto de los países en desarrollo que demuestran que desde 1980 no ha cambiado la situación en relación con la pobreza, el empleo, la salud y la solidez de la estructura social y que, en realidad, en muchos países se ha deteriorado. Se advierten tendencias similares en algunos países desarrollados. Se informa de que la desigualdad va en aumento y que aparentemente existe un núcleo de pobreza irreducible. Si bien entre los especialistas en políticas no existe un acuerdo firme que permita resolver esos problemas, ha surgido un cierto consenso en que los planes económicos que se han fomentado en los países en relación con el ajuste estructural no han sido efectivos, o, peor aún, han sido contraproducentes para el desarrollo social. También han hecho que el Estado abandone algunas de sus funciones esenciales de protección social. Desde principios del decenio de 1980, la escuela de pensamiento económico que promueve la aplicación de esas reformas ha monopolizado el debate sobre el desarrollo y, de manera consciente o por inadvertencia, ha aportado fundamento intelectual a la posición de los ricos y poderosos de perseguir sus intereses a expensas de la colectividad. No obstante, la pura racionalidad económica sugiere que se debe invertir en los aspectos sociales. En algunos casos la rentabilidad de la inversión en recursos humanos es mayor que la correspondiente a los activos físicos y los países en que la distribución del ingreso y el activo es más equilibrada han crecido más rápidamente que los países en que esa distribución es desigual. Una población bien educada y sana es un ingrediente esencial de las políticas de crecimiento económico.

28. A fin de afrontar los problemas planteados por la pobreza y la desigualdad hay que reformar al Estado. Los especialistas coinciden en algunos de los aspectos de esa reforma. La prestación de los servicios sociales debe ser más eficiente y para ello se debe consolidar la capacidad de gestión social y dar más flexibilidad al empleo público. Asimismo, el Estado debe mejorar su capacidad de formular prioridades y normas, de supervisión y de evaluación. Sin embargo, un aspecto esencial de esas reformas consiste en dar mayor capacidad al Estado para atender las necesidades y demandas de la población. Únicamente cuando la política pública se formule con la participación ciudadana podrá el Estado promover de manera efectiva el desarrollo social. El debate sobre la reforma acaba de comenzar. A fin de proseguirlo, hay que comprender por qué se debe reformar al Estado, cuáles de sus funciones se verán afectadas, de qué manera se actuará y quién tendrá a su cargo esa responsabilidad.

29. Si bien cada país deberá determinar qué función ha de cumplir el Estado en el logro del desarrollo social, en particular frente a los sectores privado-mercantil y de actividades voluntarias, cabe siempre al Estado la responsabilidad final de velar por la protección social. La estructura institucional de la prestación de los servicios sociales debe analizarse caso por caso. Quizás en ocasiones el Estado sólo deberá financiar y regular la prestación de los servicios, pero no prestarlos directamente. En ese contexto, la aplicación de la política social deberá estar, en la medida de lo posible, en manos de los beneficiarios, y se deben cambiar las reglas del juego a fin de que las personas y las comunidades formulen la política y ejecuten los programas. No obstante, en otros casos, y en particular en los países en desarrollo en donde la población no cuenta todavía con servicios sociales básicos, el Estado debe asumir la plena responsabilidad de la prestación de los servicios básicos; educación básica, atención primaria de salud, agua y saneamiento. En todos los casos, el Estado debe determinar las condiciones en que se prestarán los servicios sociales; esos servicios deben ser un derecho de los ciudadanos y no el resultado de una relación contractual privada entre los particulares y empresas.

30. El Estado debe recuperar el papel principal en la formulación de la política pública, papel del que ha abdicado en favor del sector privado y de las instituciones financieras internacionales. El principio de la subsidiariedad no se debe referir únicamente, o principalmente, al hecho de que el Estado intervendrá en campos que el sector privado evita. La eficacia de la acción del Estado encaminada a promover el bienestar social dependerá de la medida en que represente la opinión de la mayoría de la población. Las sociedades de beneficencia tienden a promover la indiferencia y se convierten en una democracia de espectadores. Para promover el desarrollo social, es necesario revivir la vida política y acercarla al pueblo, respetando lo que el pueblo decida acerca de sus propias necesidades.

31. Entre las funciones esenciales del Estado se pueden mencionar las siguientes: el establecimiento de prioridades entre las distintas esferas de política y la correspondiente asignación de recursos; la reducción de las desigualdades sociales flagrantes; la eliminación de la discriminación basada en el género, la raza, la religión u otros motivos; la promoción de la solidaridad y la consolidación del capital social y la coordinación de los actores sociales, en particular los sectores privado y voluntario.

32. En muchos países, el desarrollo social no es el elemento prioritario del programa de desarrollo. Es esencial que la comunidad internacional aliente a los gobiernos a que asignen al desarrollo social la prioridad que merece. Es necesario que el marco normativo sea equilibrado, conjugando las necesidades sociales y las económicas. Se debe crear un entorno propicio para el crecimiento económico. Aunque el equilibrio macroeconómico es esencial para el crecimiento económico, los mercados nunca, o muy pocas veces, son perfectos. En consecuencia, las recomendaciones sobre desarrollo social que se basan en la presunción de la perfección del mercado no siempre son efectivas. A menudo los mercados tampoco responden a las necesidades sociales, porque pocas veces las necesidades sociales se concretan en una demanda efectiva. Los pobres no son agentes efectivos en la economía. En realidad, en alguna medida la pobreza es el resultado de la exclusión del mercado y la mitigación de la pobreza exige que se abra el mercado a los pobres, se formalicen las relaciones de trabajo y se

promuevan actividades económicas en pequeña escala que sean productivas y rentables.

33. La política debe estar abierta a un debate democrático. En el pasado los gobiernos adoptaban decisiones que afectaban al bienestar social sin consultar a la sociedad civil. En los regímenes democráticos modernos, el proceso de consultas debe ser periódico y sostenido. La sociedad civil debe participar en la formulación y la puesta en práctica de la política social y ésta debe evolucionar con el correr del tiempo a fin de atender las nuevas necesidades y revivir a las instituciones que han perdido su capacidad de innovación. Además, se debe fundamentar en pruebas empíricas. Por ejemplo, la descentralización de la que comúnmente se dice que realza la democracia local, fortalece la participación popular y acrecienta la eficiencia, a menudo ha promovido el clientelismo y ha consolidado el poder de las elites locales.

34. Es necesario fortalecer al capital social frente a las tendencias actuales en pro del consumismo y se debe mejorar la calidad de los recursos humanos a fin de acelerar la igualdad y promover el desarrollo sostenible. Las actividades culturales pueden ser uno de los instrumentos empleados para fortalecer y sustentar los valores y las normas tradicionales. La promoción de la ética es otro, que puede reducir la corrupción y el derroche de recursos. También es necesario tener en cuenta los aspectos financieros de la reforma del Estado en lo que toca, por ejemplo, a la política fiscal o a la búsqueda de rentas. La transparencia es esencial. Los mecanismos internacionales de fiscalización y prevención del uso indebido de los préstamos y las subvenciones internacionales o bien no existen o carecen de rigor suficiente para impedir la corrupción.

35. Los gobiernos y la administración pública deben ser los actores principales de la aplicación de reformas encaminadas a mejorar la prestación de los servicios sociales. Se debe examinar el marco legislativo y normativo a fin de racionalizar y simplificar los procedimientos. Es necesario reestructurar las funciones y tareas del Estado y la naturaleza de esas tareas, pero también hay que reestructurar la función que corresponde a la gestión de la cosa pública. Para la aplicación de los programas sociales se debe movilizar a las comunidades que se benefician de ellos.

36. A fin de formular programas de desarrollo social se debe aprovechar la experiencia de otros países de nivel de desarrollo similar, poniendo cuidado, no obstante, de que esas mejores prácticas se adapten a las condiciones concretas de cada país. A fin de que el Estado pueda cumplir su función de coordinación de los distintos actores institucionales que intervienen en el desarrollo social, es esencial capacitar a los funcionarios a cargo de los programas sociales en métodos y técnicas de gestión social. Para estos efectos también es esencial revisar y reformar los programas de la administración pública: estructuras, recursos humanos, capacitación y desarrollo, reducción de las plantillas y reorganización del trabajo.

37. Se debe evaluar periódicamente la eficacia de los programas sociales. Esas evaluaciones deben estar a cargo del Estado, con la participación de todos los interesados directos, y los resultados de la evaluación se deben poner a disposición del público a fin de que los beneficiarios puedan insistir en que se realicen cambios en los mecanismos de ejecución cuando no se estén logrando los resultados esperados. La información, la educación y la capacitación son

esenciales para el desarrollo y la mitigación de la pobreza. Es una responsabilidad fundamental del Estado prestar esos servicios. No se debe confundir el desarrollo social con la beneficencia. En el desarrollo social se trata más bien de que el Estado actúe para que los pobres puedan ayudarse a sí mismos.

38. Se debe prestar mayor atención al fortalecimiento del papel de las Naciones Unidas en la prestación de asistencia a los países en la reforma del Estado y de la administración pública en pro del desarrollo social en el contexto del Plan de Acción y la Declaración de la Cumbre Mundial de Desarrollo Social, celebrada en Copenhague en 1995, y de la resolución 50/225 de la Asamblea General. Las Naciones Unidas también deberían prestar apoyo con ese fin y establecer una base de datos sobre las mejores prácticas a la que los Estados Miembros puedan tener fácil acceso. De esa manera se promoverá la mundialización de las tecnologías en pro del logro del desarrollo social.

39. Las Naciones Unidas deberían identificar y ejecutar proyectos experimentales dedicados a servicios específicos a fin de poner a prueba distintas opciones de políticas y programas sociales. Deberían prestar asistencia a los Estados Miembros para crear centros modelo de capacitación, elaborar material de capacitación y dar a los Estados Miembros acceso a un grupo de expertos que presten servicios de asesoramiento. Se debe continuar el debate sobre la reforma del Estado y la reestructuración de la gestión de la cosa pública a fin de lograr los objetivos de eliminación de la pobreza y el desempleo, la igualdad entre los sexos, la conservación del medio ambiente, el desarrollo de los recursos humanos y una utilización más prudente de los recursos, incluso los financieros.

IV. CREACIÓN DE UN ENTORNO PROPICIO PARA EL DESARROLLO DEL SECTOR PRIVADO

40. El Grupo hizo suya la opinión, ahora generalizada, de que las fuerzas del mercado eran fundamentales para el desarrollo del sector privado y el desarrollo sostenible, y de que la función del Estado estaba pasando en todo el mundo de la participación en las actividades productivas y de intercambio a la creación de condiciones que permitan el crecimiento sostenible. También se acepta ampliamente que una buena gestión de la cosa pública y una política apropiada son más importantes para impulsar el crecimiento que la dotación de recursos.

41. Aun cuando la experiencia de los países es muy diversa existe amplio consenso en cuanto a la importancia de: instituciones democráticas estables; paz; estabilidad económica y confianza nueva; un entorno abierto y competitivo; estabilidad de los precios y responsabilidad fiscal; un sistema tributario justo, eficiente y efectivo; mercados de capital, financieros y de trabajo desarrollados y competitivos; un desarrollo humano sostenible; un Estado con suficiente capacidad de dirección, regulación y coacción; junto con la privatización y la contratación de servicios con proveedores privados; colaboración entre el sector público y el privado en la promoción de la actividad empresarial, prestando especial atención a la microindustria y a la pequeña y mediana empresa; acceso a la información; promoción del desarrollo tecnológico y de la infraestructura e instituciones judiciales y jurídicas sólidas y fiables.

42. La política monetaria y fiscal debe aplicarse de manera de establecer un entorno estable y previsible para las inversiones. El objetivo de la política monetaria debe ser la estabilidad de los precios, en tanto que el de la política fiscal debería ser el equilibrio entre los ingresos y los gastos del gobierno. En algunos países se debería tratar de aumentar la credibilidad aislando la política relativa a los tipos de interés de las presiones políticas a corto plazo mediante la concesión de autonomía operacional para la gestión de la política monetaria al banco central, que podría ser entonces contractualmente responsable del uso de la política relativa a los tipos de interés para mantener la inflación dentro de un límite establecido.

43. El mejor entorno para el fomento del uso eficaz de los recursos es una economía abierta y liberalizada en que el mercado premie a quienes procedan en forma eficaz y castigue a quienes no lo hagan. En consecuencia, los gobiernos deberían abrir la economía a la competencia mundial e interna, liberalizar los mercados y los precios en todos los casos posibles, incluso permitiendo la competencia en el caso de los servicios cuyo suministro ha sido tradicionalmente monopolizado por los gobiernos. Debería aumentarse la flexibilidad de los mercados de trabajo cuando eso sea socialmente aceptable y quepa esperar que haya de aumentar el empleo.

44. Se puede mejorar la gestión de las empresas públicas permitiendo una competencia efectiva (o mediante la regulación cuando no pueda haber competencia) en los mercados en que funcionen y luego aplicando el proceso de licitación pública con la participación de empresas privadas para la venta de la participación mayoritaria o para los contratos de gestión. La mayor parte de los problemas de la privatización han sido consecuencia de las ventas apresuradas o prematuras producto de crisis fiscales y no de la necesidad de eficiencia, a menudo sin transparencia, y con objetivos no declarados o confusos. La privatización sólo producirá mejoras sociales sostenibles si los objetivos se indican claramente y se comunican a todos. Mientras se procede a la privatización, las empresas públicas deberían convertirse en sociedades anónimas con juntas de gestión independientes formadas por expertos y contratos de funcionamiento explícitos examinados en la legislatura, y deberían eliminarse progresivamente sus privilegios, con sujeción a la obligación de los servicios públicos de dar acceso universal a ellos. En los casos de mal funcionamiento del mercado, el gobierno debería mantener un entorno competitivo mediante la legislación antimonopólica y sobre prácticas comerciales leales. La reglamentación debería estar separada de la formulación de la política sectorial. En muchos casos sería adecuado aislar la reglamentación de las presiones políticas a corto plazo confiando las decisiones sobre reglamentación a organismos independientes establecidos para ello y dotados de facultades para hacer cumplir esas decisiones. Se debería proporcionar a los reguladores principios y normas claras, no sólo para regular a las empresas existentes sino también para promover nuevos competidores. Es preciso que la desregulación vaya acompañada de reglamentos adecuados sobre seguridad, salud, etc., para proteger a los trabajadores, los consumidores y el medio ambiente. También se requiere regular los mercados financieros y de capital. Las instituciones financieras que reciben depósitos deben estar sujetas a normas de disciplina y control.

45. La mundialización del comercio y las inversiones y la privatización de las actividades del sector público están forzando el ritmo de la reestructuración empresarial más allá de las tasas normales de eliminación natural de personal.

Es preciso que los gobiernos establezcan redes de seguridad para facilitar la transición y hacer que las reformas sean más aceptables para los trabajadores y los grupos vulnerables afectados, como las personas de edad y los minusválidos. Las redes de seguridad incluyen no sólo apoyo financiero para el desempleo estructural sino también asesoramiento sobre empleo, vínculos con oficinas de empleo, readiestramiento para puestos nuevos y fomento de la pequeña y mediana empresa. Los gobiernos deberían ser conscientes de que el desarrollo social es una condición indispensable del desarrollo sostenible del sector privado.

46. Los impuestos deberían estar distribuidos equitativamente con un mínimo de exenciones y casos especiales. Su efecto debería ser neutral, es decir, las decisiones deberían basarse en buenas razones comerciales y no en razones impositivas. Para alentar la inversión, la estructura impositiva debería ser simple, estable y previsible y debería ser tal que se redujeran al mínimo el costo administrativo de fijar y cobrar los impuestos y el costo que entraña para el sector privado el cumplimiento de la legislación tributaria.

47. La función del gobierno respecto de las empresas debería ser de impulso y apoyo, es decir, de promoción sin inversión, y también de supervisión y regulación. Los gobiernos deberían simplificar los procedimientos y las normas para el registro y la autorización de empresas. Se requiere además, un mecanismo permanente de consulta con los representantes de los intereses del sector privado y la sociedad civil sobre la formulación de la política, las normas y los reglamentos pertinentes y la vigilancia de sus efectos. Se recomienda a los gobiernos la colaboración en forma que garantice que las coaliciones de los gobiernos con las grandes empresas no descuiden los intereses de los consumidores y las pequeñas empresas.

48. La experiencia indica que las instituciones del sector privado, tales como las asociaciones de empresarios y las cámaras de comercio, pueden lograr mejores resultados que los organismos gubernamentales en el suministro de apoyo técnico y administrativo a la pequeña y mediana empresa. Los gobiernos deben alentar los vínculos con el sector privado, tanto nacional como extranjero, para apoyar la incubación y el desarrollo de la pequeña y mediana empresa, a las que se debe alentar a formar redes por razones de estrategia empresarial. Se debe alentar a las grandes empresas a ser sensibles a los intereses de todas las partes interesadas, especialmente la comunidad local y la pequeña empresa. Las industrias militares requieren en especial iniciativas conjuntas del sector público y el privado para que su activo humano y físico pase a dedicarse a fines civiles comercialmente viables. En general, los gobiernos no deberían tratar de decidir quienes obtendrán mejores resultados, sino de apoyar a quienes efectivamente los tienen. Tampoco deberían desvirtuar la asignación de recursos reservando ciertos productos o actividades para la pequeña y mediana empresa o proporcionándoles algún otro tipo de protección, sino que deberían permitir que los mecanismos del mercado determinen el éxito de unas o el fracaso de otras. El acceso al crédito es un problema para la pequeña y mediana empresa. Si bien crea más empleo con menos capital que las empresas grandes y también proporcionan beneficios sociales en otras formas, los costos de transacción de su crédito son mayores, a menudo pagan tipos de interés más altas que las grandes empresas y compiten en condiciones desventajosas.

49. Corresponde a los gobiernos velar por que haya trabajadores suficientes, educados, sanos y capaces de recibir capacitación, y por que se cuente con

caminos adecuados, puertos, energía y telecomunicaciones. Una característica común de las economías de gran crecimiento ha sido la elevada inversión en capacitación e infraestructura, que proceden cada vez más del sector privado (instituciones con fines de lucro y sin fines de lucro), con financiación gubernamental cuando haya efectos externos importantes. Así como el establecimiento del imperio de la ley es el fundamento mismo del buen gobierno, la existencia de un conjunto adecuado de leyes comerciales y procedimientos para su aplicación es fundamental para atraer y conservar la inversión. El imperio de la ley debería basarse en una función judicial honesta, independiente y competente. Puesto que la justicia debe además ser oportuna, muchos países necesitan una reforma legal y judicial para agilizar el funcionamiento de los tribunales y permitir el arreglo oportuno de las controversias.

50. El sistema de las Naciones Unidas debería contribuir, en virtud de su acceso a fuentes de pericia y reconocida competencia y por conducto de seminarios, talleres, asistencia técnica, sistemas de información y cursos de capacitación, al diseño, la difusión y el conocimiento compartido de la información, las técnicas y las prácticas que sean necesarias según la política adoptada por los países miembros.

51. El Programa debería seguir formulando marcos y creando mecanismos para ayudar a decidir cuál era la mejor manera de utilizar y mejorar los recursos del sector privado. Además, las Naciones Unidas tienen una función de fomento y evaluación del uso creativo de la financiación del capital de riesgo y otros instrumentos como mecanismos de formación de capital para el desarrollo. Deberían centrar más su asistencia en los países menos adelantados, que no están todavía en condiciones de atraer inversiones extranjeras, y los países con economía en transición, y posiblemente adoptar un enfoque sectorial. Se requiere una nueva asociación entre los gobiernos, el sector privado y la comunidad internacional, de modo que se cree un entorno que fomente la inversión internacional y nacional. Las empresas privadas pueden colaborar en programas de asistencia técnica porque ellas mismas se beneficiarían mediante la creación de nuevos mercados internos, la reducción del costo de la actividad empresarial al aumentar la seguridad comercial, la reducción de la inestabilidad y la promoción del apoyo de la comunidad.

V. AUMENTO DE LA CAPACIDAD DE LOS GOBIERNOS PARA MOVILIZAR RECURSOS FINANCIEROS Y RENDIR CUENTAS RESPECTO DE ÉSTOS

52. La gestión de los asuntos públicos y la administración están experimentando grandes reformas y transformaciones en los países desarrollados y en desarrollo. La necesidad de reformar los sistemas de gestión financiera en los países en desarrollo y en transición parece más evidente que nunca. Los métodos tradicionales aplicados en los últimos decenios no han proporcionado un sistema de movilización de recursos, preparación de presupuestos y gestión financiera que se caracterice por la solidez, la eficiencia y la eficacia. Durante decenios muchos gobiernos han aplicado una planificación y una asignación de recursos centralizada que expresaba la voluntad nacional y orientaba el desarrollo y el crecimiento nacionales. La preparación de presupuestos se subordinaba a la planificación, lo que ocasionaba lagunas en la planificación de la política de desarrollo y en las decisiones sobre la asignación de recursos. Consecuentemente, la adopción nacional de la política perdía su base en la

realidad, problema que se agravaba por la escasa capacidad administrativa de muchos gobiernos para recaudar ingresos. Las nuevas políticas, que evolucionan de un mayor estatismo a una mayor restricción de las funciones del Estado, exigen que los países en desarrollo y los que evolucionan desde economías dirigidas dispongan de los sistemas públicos de gestión financiera adecuados. Esos cambios requieren el fortalecimiento de la capacidad en tres ámbitos: la dirección de la economía mediante la adopción centralizada de políticas fiscales; la gestión y el control del gasto público, y la movilización de recursos.

53. Las instituciones encargadas de la adopción centralizada de la política fiscal deben asumir funciones a mediano y largo plazo y tomar la iniciativa en la planificación de la inversión, la preparación de presupuestos y la gestión financiera de la economía. La gestión macroeconómica debe reemplazar a la gestión de corto plazo o crisis, sobre todo en lo que respecta a los límites máximos de la deuda pública y a la gestión del déficit. Los gobiernos deben desplegar una función de control de todo el sistema de gestión financiera más eficaz, aplicando los principios de la gestión de resultados y medidas legislativas y de otra índole apoyadas por una supervisión periódica y la auditoría efectiva de todos los programas del gobierno. La separación tradicional de los presupuestos corriente y de desarrollo ha causado duplicación y confusión. La planificación y la presupuestación tienen que estar integradas. De hecho, todos los elementos del sistema de gestión financiera deben incorporarse a una corriente continua de información, decisiones, asignación de fondos y auditoría y evaluación. Cada elemento del sistema debe cooperar con los demás, y la adopción de políticas centralizada debe complementarse con una buena planificación de organismos, preparación de presupuestos, gestión del efectivo y de la deuda, contabilidad, presentación de informes, auditoría y evaluación. La gestión de activos, las adquisiciones, y el personal son también elementos de ese sistema integrado. La necesidad de realizar cambios y transformaciones y al mismo tiempo reducir la fuerza de trabajo ocasiona problemas importantes como la inestabilidad del mercado de trabajo y la posible conflictividad social. Es posible que las reformas requieran grandes componentes de capacitación y readiestramiento en nuevas técnicas, sobre todo cuando se trata de utilizar nuevas tecnologías.

54. Muchos países en desarrollo y en transición dependen sobremedida de fuentes exteriores, como los fondos donados y los préstamos procedentes de organizaciones internacionales, programas bilaterales y organizaciones sin fines de lucro, respecto de los cuales debe haber una clara política de gobierno. El gran endeudamiento de muchos países demuestra claramente la importancia de disponer de una corriente de ingresos internos regular, estable y suficiente. Los préstamos y las donaciones exteriores están sujetos a muchas condiciones cuya finalidad es modificar el modelo económico y la política fiscal de los países receptores, que pierden libertad e independencia en cuanto a las opciones fiscales. Los países en transición y en desarrollo han visto la necesidad de reorientar sus sistemas tributarios y fortalecer su capacidad de gestión a fin de mejorar su capacidad de estimación de ingresos y de recaudación y gestión de impuestos. Una buena estructura impositiva debe basarse en los principios de eficiencia y equidad, que deben equilibrarse para evitar consecuencias contraproducentes, como la pérdida de inversiones y los desplazamientos sociales. Un sistema tributario que tenga una base amplia es eficiente y justo.

55. Muchos países carecen de un sistema eficaz de administración de los impuestos e ingresos. Dentro de un sistema de gestión financiera integrado, la gestión eficaz de los impuestos y los ingresos debe basarse en la simplificación tributaria, la reforma estratégica de la determinación de las fuentes de los ingresos, la adhesión de los principales poderes públicos a la reforma, las estrategias para mejorar la opinión pública respecto de la carga impositiva, y la competencia técnica. Algunos gobiernos han sido muy permisivos con la evasión de impuestos, lo que les ha hecho perder ingresos y credibilidad. La comunicación es necesaria en todos los niveles de gobierno y es esencial para la credibilidad. La intervención externa en la preparación de los presupuestos públicos hace que disminuya la confianza ciudadana en la asignación de los recursos. Los gobiernos deben utilizar las tecnologías de la información adecuadas para mejorar las comunicaciones, modernizar los procesos financieros, fomentar la capacidad de gestión, fomentar la confianza de los ciudadanos y recibir sus opiniones para mejorar la administración. Con estos fines pueden emplearse los sistemas de la Internet, los servicios telefónicos permanentes y de asistencia y otros sistemas de información.

56. El sector no estructurado debe ser incorporado a los marcos legal, regulador y fiscal sin anular sus facetas empresarial y de creación de empleo. Si bien cabe a este sector una función importante en el empleo y la generación de ingresos, es preciso alentar el desplazamiento de empresarios de este sector al de la pequeña empresa como medio de afianzar el imperio del derecho y ampliar la base para la movilización de recursos y el desarrollo, como se ha hecho en diversos países. Parece haber aumentado el escepticismo en relación con el nivel de transparencia y rendición de cuentas que presentan los gobiernos, sobre todo si se tiene en cuenta la opinión general de que el alcance y la capacidad de los organismos externos de comprobación de cuentas son limitados. Los gobiernos deben estudiar dos medidas: una es reforzar la comprobación de cuentas por el poder legislativo en el marco del control de la administración a efectos democráticos, y la otra es mejorar la comprobación administrativa de cuentas interna y externa. El refuerzo de esta última capacidad y el control del cumplimiento permite a los gobiernos promover la transparencia, la rendición de cuentas y los valores democráticos de receptividad y responsabilidad.

57. Pueden ponerse a disposición de los gobiernos programas que les permitan comunicarse con eficacia con sus ciudadanos en relación con la difusión, la obtención y el tratamiento de información y la rendición de cuentas. De esta manera se ayudaría a los gobiernos a lograr los objetivos antes mencionados. Los proveedores de tecnología de la información no siempre venden lo que se necesita. Es necesario conocer mejor las aplicaciones de programas informáticos disponibles y la mejor forma de utilizarlos. Es posible proporcionar a los gobiernos asistencia técnica para modernizar la tecnología de la información de que disponen en la esfera de la administración y la gestión de las finanzas públicas a fin de mejorar, en particular, tanto su capacidad de gestión como su responsabilidad y su transparencia. El establecimiento de una "línea de ayuda" a nivel internacional para responder a las preguntas que formulen los Estados Miembros en relación con la tecnología de la información en materia de gestión de las finanzas públicas sería muy útil para tratar cuestiones relativas a prioridades y posibles aplicaciones y soluciones de problemas.

58. Deberían facilitarse los servicios de expertos para que presten asistencia a los gobiernos en la evaluación del nivel y el tipo de aplicaciones de los

programas y el equipo informático necesarios. El espacio en la Web de Internet, las publicaciones técnicas y los envíos periódicos de circulares por correo, incluidas notas de aviso enviadas por correo electrónico podrían dar detalles de los recursos disponibles y las experiencias de otros países. Siempre que fuera posible deberían destacarse ejemplos de las mejores prácticas a fin de tener un análisis más exhaustivo y considerar su posible aplicación en otros países. Igualmente, pueden proporcionarse programas de capacitación dirigidos a desarrollar la competencia técnica necesaria de legisladores y encargados de formular la política a fin de perfeccionar sus aptitudes técnicas en el proceso presupuestario, especialmente en su relación con la burocracia ejecutiva.

59. Las Naciones Unidas deberían promover el intercambio de información entre autoridades locales y regionales por medio de talleres y seminarios para altos funcionarios de gobiernos regionales, mediante la participación de directores de finanzas en el proceso de elaboración del presupuesto y en programas de capacitación y simulación. Los ejemplos de programas que tuviesen buenos resultados y en virtud de los cuales se alentase a los empresarios no registrados a desplazarse al sector de la pequeña empresa, deberían ser compartidos por conducto de las Naciones Unidas con otros países en desarrollo. Asimismo, los Estados Miembros deberían compartir los sistemas eficaces de control parlamentario, incluida en particular la supervisión de las finanzas de la administración por parte del poder legislativo. De igual forma, las Naciones Unidas pueden ayudar a los Estados Miembros a elaborar sistemas internos y externos de supervisión de la administración. También puede prestarse asistencia a todos los Estados Miembros acerca de la manera de informar a sus ciudadanos de las decisiones que adopten en materia presupuestaria y de los resultados y las consecuencias de su aplicación. Puede recurrirse a encuestas para obtener información de los ciudadanos sobre la gestión de los gobiernos y sobre la forma en que ésta puede mejorar. También pueden utilizarse como ejemplos las experiencias que hayan tenido éxito.

VI. LOS NUEVOS PROBLEMAS Y LAS NUEVAS NECESIDADES MUNDIALES DE IMPORTANCIA CENTRAL

60. En los debates del Grupo de Expertos se repitieron con gran frecuencia algunos temas comunes, que ponen de manifiesto la existencia de problemas importantes para todos y la necesidad urgente de solucionarlos. Uno de esos temas es la necesidad de modificar la administración pública, en parte para evitar los excesos de la pasividad, por un lado, o el intervencionismo absoluto, por el otro, y en parte para responder a las nuevas tendencias dominantes. Una de esas tendencias es la mundialización, que está modificando rápidamente la forma en que funcionan la economía y los mercados. Otra es el avance de la ciencia y la tecnología, que está transformando continuamente los métodos de producción, la prestación de servicios, los transportes, las comunicaciones y la gestión de la información. Una tercera tendencia destacada es la aparición de una sociedad civil activa, que hay que tener cada vez más en cuenta en la gestión de los asuntos públicos nacionales e internacionales. Habida cuenta de esas poderosas tendencias, las antiguas estructuras burocráticas de control y dominación ya no parecen funcionar eficazmente. En diversos lugares del mundo, a la "desburocratización" se suma el declive de los modelos administrativos caracterizados por cerrarse al entorno exterior. Se anuncian nuevos modelos administrativos basados en la apertura, la iniciativa, la diversidad y los

contactos frecuentes con las múltiples partes interesadas, tanto del sector privado como grupos voluntarios y sin fines de lucro de la sociedad civil.

61. Los gobiernos, que hasta hace muy poco no sólo encabezaban la producción directa de bienes y servicios, sino que a menudo la monopolizaban, están cediendo lentamente el protagonismo a los que se limitan a dirigir y coordinar, dando paso a la iniciativa privada y a las fuerzas del mercado, manteniendo sus facultades de dirección y regulación. Buscan activamente la colaboración de las empresas y las organizaciones no gubernamentales en la consecución de objetivos y desarrollo económico y social. La desconcentración y descentralización de funciones es una reacción ante la exigencia universal de los ciudadanos, los consumidores, y los particulares de hacerse cargo de su propia vida y tomar sus propias decisiones de forma que se revitalice la democracia y la actividad económica. Sin embargo, la experiencia indica que la descentralización también plantea problemas; así ocurre en particular cuando no hay un marco legislativo bien estructurado e interpretado y debidamente aplicado, pero también en situaciones de grave escasez de recursos. La descentralización y el traspaso de funciones debe combinarse además con medidas que garanticen la transparencia y la rendición de cuentas en la gestión pública. La importancia decisiva de los principios de la democracia, la transparencia y la rendición de cuentas en todas las instituciones públicas y privadas, nacionales e internacionales, fue mencionada frecuentemente en los debates del Grupo de Expertos, que, a este respecto, coincidía con la preocupación análoga expresada en la resolución 50/225 de la Asamblea General (párrs. 5 y 6), aprobada en abril de 1996 en la continuación del período ordinario de sesiones. Según esa resolución, la democracia, la transparencia y la responsabilidad "constituyen las bases indispensables para el logro de un desarrollo sostenible de carácter social y centrado en la población".

62. En íntima relación con esa cuestión estaba la necesidad, expresada en los debates, de frenar e invertir la peligrosísima tendencia del pasado decenio al aumento notable de la distancia entre pobres y ricos en los planos nacional e internacional. No sólo parecen aumentar las desigualdades, sino también el desempleo y la pobreza extrema, y, consecuentemente, la marginación, la exclusión social y la alienación de amplios sectores desfavorecidos de la población. Frente a la doctrina predominante en el decenio de 1980, está cobrando fuerza la tesis que pone de relieve las ventajas de fomentar el capital social, y que ha demostrado que la inversión en recursos humanos es a menudo mucho más rentable que la inversión en capital de equipo, y que un pueblo sano, educado y democrático es el factor más importante del desarrollo económico. Es cada vez más evidente que, para solucionar problemas sociales complejos, fomentar la participación en la vida pública y salvaguardar el imperio de la ley, las garantías procesales y los derechos humanos, es necesario que el Estado "promueva la justicia social, garantice el acceso universal a servicios de calidad y a los bienes productivos y genere un entorno propicio para el desarrollo sostenible centrado en el ser humano", según se dice en la resolución 50/225. El Estado no puede ser pasivo o limitarse a unas funciones mínimas. Por el contrario, se trata de la voz de los pobres y para el futuro de que ambos carecen. Debe ser fuerte e intervenir estratégicamente creando las condiciones necesarias para una labor constructiva, en pro del crecimiento impulsado por el individuo. Lejos de tratar de sustituir o reprimir la iniciativa privada, el Estado proporciona los incentivos adecuados e interviene para impedir y corregir

las prácticas anómalas, ilícitas o injustas a que puedan recurrir algunos grupos en perjuicio de otros y de la sociedad en general.

63. La necesidad de modificar el Estado para hacerlo fuerte y estratégico no supone crear un gran aparato estatal ni, como se indicó en la Reunión, es contraria a las reformas que se están introduciendo en diversas partes del mundo para limitar la intervención del Estado y reducir la administración pública y el gasto público. Por otra parte, no hay que perder de vista que, en muchos países, el proceso de "construcción" del Estado no está acabado. Es muy necesario adoptar medidas que aumenten la conciencia del costo, y mejoren la eficacia y productividad en la administración pública, pero hay que hacerlo de manera de fomentar la capacidad en términos cualitativos. Las cualidades necesarias en que se basa la nueva concepción de un Estado fuerte son el conocimiento, los valores, el liderazgo, la iniciativa, la competencia para formar redes y las aptitudes. Una administración pública reducida puede y debe ser más fuerte desde el punto de vista de la integridad y de la competencia. Para ayudar a los gobernantes a desempeñar sus funciones estratégicas y contribuir a solucionar los problemas a que se enfrentan las sociedades contemporáneas, la administración pública requiere analistas de política del más alto nivel, administradores eficientes, expertos, especialistas y un personal dedicado. Estas necesidades subrayan a su vez la importancia de adoptar medidas para atraer, mantener, perfeccionar y motivar a ese personal en número suficiente. La Asamblea General lo expresó correctamente en su resolución 50/225 (párr. 7).

64. El fortalecimiento de la capacidad que requieren los países en desarrollo y que la Asamblea General encarece, puede considerarse el coeficiente de dos actividades complementarias: el fomento de las instituciones, es decir, el establecimiento, la mejora y el mantenimiento de las estructuras y sistemas adecuados y el fomento de los recursos humanos, que comprende la educación y la capacitación en el servicio, sin las cuales ninguna sociedad u organización puede competir con éxito en el mercado mundial. En los debates del Grupo de Expertos se dijo muchas veces que la educación y capacitación, apoyadas en el marco normativo adecuado, podían utilizarse también para mejorar la integridad y motivación en la administración pública. Los debates demostraron que en la administración pública están presentes una serie de valores humanos que no se encuentran con esa combinación en ningún otro grupo de instituciones sociales. Se trata de la imparcialidad, la justicia, la objetividad, la tutela, la rendición de cuentas, la honradez, la bondad, la sensibilidad, la receptividad, la compasión y la entrega desinteresada al deber. La función pública así entendida es ejemplo de un valor supremo universal. La corrupción no es sólo una conducta contraria a los valores éticos reconocidos y un abuso de la confianza pública, sino que además vicia la naturaleza y los propósitos de la gestión pública en general, contribuye a la pérdida de recursos financieros que son escasos y redundante en grave desmedro de la credibilidad, legitimidad y efectividad de los gobiernos democráticos.

65. En el contexto de la gestión financiera, el entorno inestable se suma a las dificultades que de por sí entraña la reforma. Las autoridades y los administradores de países en desarrollo y países con economías en transición trabajan en un entorno de cambio político que entraña sus propias incertidumbres. La comunicación efectiva de la política del gobierno constituye un problema fundamental en esas sociedades y hay que resolverlo mediante un

debate de los programas y los sistemas de gestión de las finanzas públicas en que haya amplia participación. La sociedad civil debe participar activamente tanto en la formulación como en la ejecución de la política y hay que darle mayor confianza tanto en las normas como en los mecanismos existentes haciéndolos cumplir en forma verosímil y visible, para lo cual hay que afianzar las funciones de auditoría, que sirven para asegurar a todos que existen los niveles necesarios de transparencia y rendición de cuentas.

66. La ampliación del sector privado ha abierto más oportunidades para quienes tienen aptitudes que no se encuentran fácilmente y ha hecho difícil para el sector público contratar personal de alto nivel. Igualmente, la computarización ha eliminado buena parte del trabajo rutinario y ha privilegiado la capacidad analítica, técnica y en materia de gestión de información y diseño de sistemas. Ha surgido así la necesidad apremiante de establecer programas en gran escala de información y enseñanza para los funcionarios públicos de todos los niveles, incluidos los que ocupan cargos de elección. Para que el proceso de adopción de decisiones en un entorno que cambia sea eficaz, es preciso que todos los gobiernos inviertan más en capital intelectual y así ocurre en particular cuando en los procesos de preparación del presupuesto hay que decidir cómo se han de asignar prudentemente recursos que son escasos. Igualmente necesaria es una política de movilización de recursos que sea equitativa y de base amplia y sustente el desarrollo económico y social a largo plazo con ahorros y recursos internos.

67. Uno de los temas que más se mencionó en la 13ª Reunión fue la consolidación de las bases del gobierno democrático, una mejor calidad de los asuntos públicos y un mayor ámbito para la participación de los ciudadanos en esa gestión. En consonancia con las recomendaciones formuladas por la Asamblea General en la continuación de su período de sesiones, esas cuestiones constituyen parte cada vez más importante de las actividades normativas de la División de Gestión, Administración y Finanzas Públicas de la Secretaría de las Naciones Unidas. El Programa en materia de administración pública y finanzas de las Naciones Unidas, que apunta a atender necesidades de países en desarrollo o con economías en transición, comprende actualmente actividades de fomento de la capacidad que son útiles tanto para la administración pública como para la sociedad civil (el sector privado y las organizaciones no gubernamentales). Desde el punto de vista del ámbito de los servicios y las necesidades a que se destinan, el Programa nunca había sido tan diverso. A juicio de la Reunión, habría que afianzar el Programa y acentuar su función estratégica de asistencia a los países en desarrollo mediante el asesoramiento y la capacidad para la gestión, la información y la capacitación. Los servicios consultivos pueden prestarse utilizando cada vez más la tecnología de la información existente y ofrecerse "en línea", lo cual abre nuevas posibilidades para la División.

VII. EXAMEN DEL PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS EN MATERIA DE ADMINISTRACIÓN Y FINANZAS PÚBLICAS

68. La Reunión tuvo a la vista el documento ST/SG/AC.6/1997/CRP.4, de 27 de mayo de 1997, relativo al examen del Programa de las Naciones Unidas en materia de administración y finanzas públicas, y sus anexos, relativos al subprograma 8.1, Administración pública y gestión del desarrollo, del plan de mediano plazo para el período 1998-2001, y el proyecto de programa de trabajo

que figura en la sección 10 del proyecto de presupuesto por programas para el bienio 1998-1999. La Reunión examinó la ejecución de los programas desde la última reunión del Grupo de Expertos. El programa de trabajo fue examinado en el marco de los diversos mandatos legislativos del Consejo Económico y Social y de la Asamblea General, en especial de la resolución 50/225 de la Asamblea General, relativa a la administración pública y el desarrollo. La Reunión tomó nota también de la reciente decisión del Secretario General de fusionar en un solo departamento las actividades de índole económica y social de la Sede, así como la decisión del Comité Administrativo de Coordinación (CAC) de considerar la continuación del quincuagésimo período de sesiones de la Asamblea General como una conferencia mundial que será objeto de un seguimiento coordinado por parte del sistema de las Naciones Unidas. Por último, la Reunión examinó el plan de mediano plazo para el período 1998-2001 y el proyecto de presupuesto por programas para el bienio 1998-1999 teniendo en cuenta los debates y deliberaciones del actual período de sesiones sobre el tema general "Replanteo del Estado para el desarrollo y los cambios socioeconómicos".

69. La Reunión destacó la importancia del Programa en materia de administración y finanzas públicas en el contexto del sector económico y social de las Naciones Unidas. Reiteró que las cuestiones relativas a la gestión de los asuntos públicos, la función del Estado, la mejora del sector público, el aumento de la capacidad de gestión financiera y el fortalecimiento de la función del Estado como promotor del sector privado y de la sociedad civil se contaban entre los objetivos principales en materia de desarrollo de la mayor parte de los países del mundo. Por lo tanto, la Reunión consideró que las Naciones Unidas, por medio de su labor de promoción, deberían cumplir una importante función en la prestación de asistencia a los gobiernos para formular una política adecuada en este ámbito. La Reunión convino en que el Programa en materia de administración y finanzas públicas debería centrarse en los siguientes aspectos:

a) Apoyar los procesos políticos permanentes y los procesos especiales para formular una política integrada en atención a las nuevas cuestiones que se plantean en esta materia;

b) Ofrecer servicios sustantivos de secretaría y de apoyo a los órganos intergubernamentales que se ocupan de cuestiones relativas al buen gobierno y a la gestión de los asuntos públicos, la gestión y las finanzas públicas;

c) Promover y supervisar la ejecución y coordinación del seguimiento de los mandatos establecidos en virtud de la resolución 50/225 de la Asamblea General;

d) Velar por que el buen gobierno y la buena gestión pública se incorporen en las actividades mundiales, regionales y nacionales de la Organización encaminadas a promover y preservar la paz y la seguridad internacionales y en las actividades de reconstrucción después de las crisis;

e) Analizar las nuevas tendencias y cuestiones en la administración y las finanzas públicas;

f) Promover planteamientos mundiales y colectivos, así como estrategias en cada país, para las cuestiones de buen gobierno y de desarrollo institucional

y perfeccionamiento de la función de gestión en apoyo del desarrollo económico y social;

g) Actuar como foro de intercambio de información y de experiencias entre gobiernos e instituciones intergubernamentales y no gubernamentales;

h) Ofrecer servicios de asesoramiento y asistencia y apoyo técnicos a los países en desarrollo en los ámbitos del buen gobierno y la administración y las finanzas públicas;

i) Facilitar la concreción en cada país de la política, las estrategias y los programas mundiales y tener en cuenta, en el proceso mundial de formulación de la política, la experiencia adquirida en el plano nacional;

j) Apoyar las iniciativas de los Estados Miembros, en particular de los países en desarrollo y de los países con economías en transición, encaminadas a fortalecer su capacidad humana e institucional y a formular, administrar y ejecutar procesos y políticas de desarrollo;

k) Apoyar al Secretario General en la labor de aumentar la coherencia y la coordinación en este ámbito, tanto dentro de las Naciones Unidas como entre las organizaciones del sistema;

l) Establecer vínculos entre las Naciones Unidas y la sociedad civil en las actividades anteriormente mencionadas; y

m) Hacer que se tome más conciencia de la labor de la Organización en esta materia y darla a conocer mejor, especialmente facilitando el acceso a la información electrónica de las Naciones Unidas.

70. Se pidió a la Secretaría que extrajera las conclusiones y recomendaciones de las actas de la Reunión y las tuviera en cuenta en el contexto de la revisión del plan de mediano plazo para el período 1998-2001, la revisión de la descripción del proyecto de presupuesto por programas para el bienio 1998-1999, y la preparación de los documentos de la 14ª Reunión del Grupo de Expertos. La Reunión tomó nota también de la ejecución del programa y expresó su satisfacción por el elevado número y la calidad de los productos de la labor de la Secretaría, que superaban con creces las previsiones originales. Expresó su especial reconocimiento por el gran número de actividades llevadas a cabo en los preparativos de la continuación del quincuagésimo período de sesiones. Insistió además en la necesidad de una sinergia adecuada con las iniciativas regionales a fin de que los programas mundiales y regionales se afianzaran unos a otros.

71. La Reunión tuvo también a la vista para su examen el documento ST/SG/AC.6/1997/L.10, titulado "Establecimiento de un centro de intercambio de información para el Programa de las Naciones Unidas en materia de administración y finanzas públicas". El centro de intercambio de información facilitaría la difusión de conocimientos especializados, investigaciones y las novedades, las tendencias y los conceptos más recientes en el ámbito de la administración y las finanzas públicas a los Estados Miembros y entre ellos. El centro, que será administrado por la División, aprovechando la actual tecnología de la información y recursos tales como la Internet y la World Wide Web, facilitaría el acceso a la documentación del Programa de las Naciones Unidas en materia de

administración y finanzas públicas; proporcionaría fácil acceso a la información de fuentes externas, por ejemplo, bases de datos y resultados de investigaciones sobre cuestiones de actualidad y mejores prácticas; establecería vínculos con las comisiones regionales, con otras organizaciones y con entidades del sector público de los Estados Miembros; celebraría periódicamente conferencias "en línea" y facilitaría la prestación de servicios de asesoramiento y apoyo técnico. El Grupo de Expertos expresó su apoyo al establecimiento del centro de intercambio de información, dentro del marco de las actividades existentes financiadas con cargo al presupuesto ordinario, si bien señalaron que había que estudiar las posibilidades de financiación extrapresupuestaria. La Reunión recomendó que el Centro prestara especial atención a los ámbitos en que hubiera iniciativas en marcha, como la descentralización y la buena gestión local. La Reunión recomendó también que las Naciones Unidas tuvieran en cuenta la necesidad de una gestión inteligente de la información y velaran por que la información que el centro facilitara e intercambiara fuera pertinente, oportuna y útil para el usuario de manera de evitar una sobrecarga de información y que se perdiera su eficacia.

72. La Reunión tomó nota de las propuestas del Secretario General respecto de la reforma de los sectores económico y social de las Naciones Unidas y de su intención de introducir una clara división del trabajo, eliminar duplicaciones, dar mayor cohesión y fomentar la colaboración en los sectores económico y social, incluido el ámbito de la administración y las finanzas públicas. Tomó nota también de los útiles arreglos de cooperación existentes con las demás organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, en particular con la Comisión Económica para África, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y las instituciones de Bretton Woods. Recomendó que se mantuvieran esa cooperación y una división clara del trabajo y que en el marco del Programa de las Naciones Unidas en materia de administración y finanzas públicas se tratara especialmente de que las iniciativas, reuniones y conferencias relativas a los temas comprendidos en la resolución 50/225 se integraran en el mecanismo de formulación de políticas de la Asamblea General. La Reunión tomó nota asimismo de la intención del Secretario General de destinar a actividades de desarrollo los recursos obtenidos gracias a la reducción de los gastos administrativos de la Organización. Dada la importancia de las cuestiones a que se hacía referencia en la resolución 50/225 de la Asamblea General, recomendó encarecidamente que el Programa de las Naciones Unidas en materia de administración y finanzas públicas se considerara verdaderamente uno de los beneficiarios de estas transferencias con miras a fortalecer su capacidad para aplicar la resolución 50/225, en especial el párrafo 13.

VIII. OBSERVACIONES ACERCA DE LAS RECOMENDACIONES FORMULADAS POR LOS EXPERTOS EN LA 13ª REUNIÓN

73. Los debates de la Reunión fueron extensos y en el informe se encontrará un buen análisis de las diversas cuestiones planteadas. La Reunión formuló diversas recomendaciones de acción en los planos nacional e internacional. La adopción de medidas a nivel nacional incumbe a los Estados Miembros y tal vez el Consejo desee señalar esas recomendaciones a la atención de ellos.

74. La Reunión destacó la necesidad de que prosiguieran en las Naciones Unidas los debates en el plano de la formulación de política sobre cuestiones relativas

a la gestión de los asuntos públicos, el papel del Estado, el mejoramiento del sector privado, la gestión de las finanzas públicas, el fortalecimiento del papel que cabe al Estado en el sentido de facilitar las cosas al sector privado y la sociedad civil, ya que se trataba de cuestiones fundamentales para el desarrollo de la mayoría de los países del mundo. En la mayoría de las recomendaciones se insistía en la necesidad de que la Secretaría de las Naciones Unidas promoviera activamente el intercambio de información y experiencia sobre las cuestiones mencionadas, prestando especial atención a la cooperación Sur-Sur. La Reunión destacó asimismo la necesidad de promover un criterio mundial y colectivo respecto de esos temas y, en particular, de la función que debían desempeñar las Naciones Unidas en la tarea de concretar esos criterios en programas para cada país. La Reunión aprobó resueltamente la propuesta de que la Secretaría estableciera un centro de intercambio de información que estuviera destinado a proporcionar por medios electrónicos a los países en desarrollo y con economía en transición información, asesoramiento y buenas prácticas. La Reunión pidió además a la Secretaría que acelerase la labor de llevar a la práctica la resolución 50/225, especialmente el párrafo 13.

75. Los expertos recomendaron que la 14ª Reunión se celebrara en mayo de 1998 a fin de pasar revista a los progresos realizados en la aplicación de la resolución antes mencionada y de hacer aportaciones a los efectos de la preparación del informe del Secretario General sobre administración pública y desarrollo que había de presentarse a la Asamblea General en su quincuagésimo tercer período de sesiones. Por lo tanto, y con sujeción a la aprobación del Consejo Económico y Social, el Secretario General ha tomado disposiciones para que la 14ª Reunión de Expertos se celebre en mayo de 1998. En el proyecto de presupuesto por programas para el bienio 1998-1999 preparado por el Secretario General se estaban haciendo las consignaciones financieras necesarias para la Reunión.
