



Consejo Económico y Social

Distr.
GENERAL

E/1982/52/Add.1
10 mayo 1982
ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLÉS

Segundo período ordinario de sesiones de 1982

CUESTIONES DE ADMINISTRACION Y FINANZAS PUBLICAS

Informe del Secretario General

Adición

Informe de la Sexta Reunión de Expertos sobre el Programa de las
Naciones Unidas en Materia de Administración y Finanzas Públicas

(Ginebra, 10 a 19 de marzo de 1982)

INDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
INTRODUCCION	1 - 7	3
I. RECOMENDACIONES PRINCIPALES	8 - 15	5
II. REFORMA ADMINISTRATIVA	16 - 30	7
III. GESTION: DESARROLLO Y SERVICIOS	31 - 35	12
IV. GESTION DE LOS GRANDES PROGRAMAS DE DESARROLLO	36 - 39	14
V. ADMINISTRACION REGULADORA PARA EL DESARROLLO NACIONAL	40 - 41	16
VI. GESTION DEL PERSONAL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA	42 - 48	17
VII. CRITERIOS DE CAPACITACION	49 - 51	19
VIII. ADMINISTRACION FINANCIERA PUBLICA	52 - 58	20
IX. INSTITUCIONES FINANCIERAS	59 - 61	22
X. EMPRESAS PUBLICAS	62 - 68	23
XI. PAISES MENOS ADELANTADOS	69 - 74	26
XII. COOPERACION TECNICA ENTRE PAISES EN DESARROLLO	75 - 78	28
XIII. LA ADMINISTRACION PUBLICA Y LAS CONSECUENCIAS FINANCIERAS DE LA ESTRATEGIA INTERNACIONAL DEL DESARROLLO PARA EL TERCER DECENIO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO	79 - 82	29
XIV. PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS EN MATERIA DE ADMINISTRACION Y FINANZAS PUBLICAS	83 - 99	31

Anexos

- I. PROGRAMA DE LA REUNION
- II. LISTA DE PARTICIPANTES

INTRODUCCION

1. En cumplimiento de la resolución 1980/12 del Consejo Económico y Social, de 28 de abril de 1980, el Secretario General convocó la Sexta Reunión de Expertos sobre el Programa de las Naciones Unidas en Materia de Administración y Finanzas Públicas del 10 al 19 de marzo de 1982 en la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra. La Reunión tuvo el siguiente mandato:

- a) Examinar las cuestiones y prioridades en materia de administración y finanzas públicas para el desarrollo en los países en desarrollo;
- b) Examinar las medidas necesarias a nivel nacional para fomentar la administración para el desarrollo;
- c) Examinar el programa de trabajo actual y el programa propuesto de las Naciones Unidas en materia de administración y finanzas públicas para el decenio de 1980;
- d) Formular recomendaciones adecuadas para que se adopten medidas en los planos nacional e internacional;
- e) Recomendar nuevas modalidades con respecto a las actividades de cooperación técnica en materia de administración y finanzas públicas.

2. Se invitó a asistir a la Reunión a 21 expertos procedentes de diversas regiones del mundo. Además, asistieron a la Reunión representantes de los organismos especializados, las comisiones regionales y otros órganos de las Naciones Unidas, instituciones regionales de administración del desarrollo y organizaciones no gubernamentales. En el anexo II al presente informe figura una lista completa de los participantes.

3. Antes del comienzo de la Reunión, el Secretario General había convocado una reunión de dos días de un grupo de trabajo oficioso interorganizacional integrado por representantes de las comisiones regionales, los organismos especializados y otras organizaciones de las Naciones Unidas. Sus principales objetivos consistían en determinar los temas de interés más importantes actuales y a largo plazo de los programas de administración y finanzas públicas respectivos y en examinar las medidas y modalidades para reforzar la colaboración mutua. El informe del Grupo de Trabajo oficioso interorganizacional (ST/SG/AC.6/1982/L.4) se presentó a la Reunión de Expertos. Asistieron a la reunión interorganizacional representantes de la Organización Internacional del Trabajo, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, la Organización Mundial de la Salud, el Banco Mundial, la Comisión Económica para África, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial y el Departamento de Cooperación Técnica para el Desarrollo de la Secretaría de las Naciones Unidas.

4. En sus observaciones iniciales, el Secretario General Adjunto de Cooperación Técnica para el Desarrollo se refirió al desfavorable medio ambiente internacional y a los múltiples problemas, en particular el de la disminución de la ayuda multilateral, que afrontan los países en desarrollo en su búsqueda del crecimiento. En esas circunstancias, señaló que los sistemas de administración y finanzas públicas tendrán que adoptar estrategias eficaces en función de los costos que aumenten la eficiencia de las medidas de administración y finanzas públicas nacionales. El orador instó a los participantes en la Reunión a que revisaran de manera fundamental la dinámica de los sistemas de administración y finanzas públicas y a que especificaran las prioridades y los objetivos de los sistemas generales y de sus diversos elementos de modo tal que se pudieran sugerir nuevos sistemas de gestión acordes con las nuevas circunstancias. Pidió también que se examinaran con espíritu crítico las medidas nacionales destinadas a promover la administración para el desarrollo y a que se consideraran otros sistemas de prestación de servicios para el desarrollo que mejorasen la eficacia de la administración de los recursos y, al mismo tiempo, permitiesen lograr eficiencia en función de los costos.

5. La Reunión eligió por unanimidad al Sr. Anton Vratusa (Yugoslavia) como Presidente; a los Sres. Miquel A. Cussianovich (Perú), Pierre Bauchet (Francia) y Masroor H. Khan (Pakistán) como Vicepresidentes; y al Sr. Aaron Kandie (Kenya) como Relator. En el anexo I del presente informe figura el programa aprobado por la Reunión.

6. La Reunión tuvo ante sí dos documentos preparados por la Secretaría: "Problemas y prioridades en materia de administración y finanzas públicas" (ST/SG/AC.6/1982/L.3) y "Programa de las Naciones Unidas en Materia de Administración y Finanzas Públicas" (ST/SG/AC.6/1982/L.2). También tuvo ante sí dos documentos de antecedentes: "Fortalecimiento de la administración pública y de las finanzas para el desarrollo en el decenio de 1980: problemas y enfoques" (ST/ESA/SER.E/13) y el Informe de la Quinta Reunión de Expertos sobre el Programa de las Naciones Unidas en Materia de Administración y Finanzas Públicas (E/1980/20/Add.1). Como se ha mencionado anteriormente en el párrafo 3, se presentó asimismo a la Reunión el informe del Grupo de Trabajo interorganizacional (ST/SG/AC.6/1982/L.4).

7. Se celebraron 13 sesiones plenarias. El informe se aprobó por unanimidad en la sesión final, celebrada el 19 de marzo de 1982.

I. RECOMENDACIONES PRINCIPALES

A. Administración y finanzas públicas en la Estrategia Internacional del Desarrollo para el Tercer Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo

8. La aplicación con éxito de la Estrategia Internacional del Desarrollo para el Tercer Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo implicará, entre otras cosas, una reestructuración y un reforzamiento considerables de los sistemas de administración y finanzas públicas de los países en desarrollo y requerirá la adopción de medidas nacionales e internacionales.

9. En el plano internacional, las medidas más urgentes son las siguientes:

a) Un análisis de los retos y las limitaciones de la administración y las finanzas públicas para el desarrollo de los países en desarrollo en el decenio de 1980, con especial referencia a la función de las empresas públicas, la descentralización y el reforzamiento de los gobiernos locales, el desarrollo rural, el papel de la mujer en el desarrollo y la orientación y necesidades futuras de la administración para el desarrollo;

b) La formulación de políticas específicas, medidas concretas y mecanismos que hagan aumentar la cooperación técnica entre países en desarrollo en materia de administración y finanzas públicas;

c) La identificación de las necesidades administrativas, empresariales e institucionales específicas de los países menos adelantados, tomando en consideración las diferencias entre sus situaciones sociales, políticas, culturales y económicas.

10. En el plano nacional, los gobiernos de los países en desarrollo deben ocuparse, con carácter prioritario, de la planificación, la institucionalización, la formulación de estrategias y políticas, y la aplicación de reformas administrativas y financieras de manera general y coherente.

B. Programa de las Naciones Unidas en Materia de Administración y Finanzas Públicas

11. La Sexta Reunión de Expertos desea insistir en que el Programa de las Naciones Unidas debería cumplir la función de centro de coordinación y, en el marco de su subprograma 1, debería reunir, analizar y difundir información sobre las experiencias comparadas de los Estados Miembros en los diversos aspectos de la administración y las finanzas públicas. A este respecto, se debe considerar la posibilidad de preparar bibliografías pertinentes y establecer bancos de datos. La labor sustantiva con arreglo a los demás subprogramas debería estar centrada en los problemas y adaptada a las necesidades actuales y futuras de los países en desarrollo, teniendo en cuenta las diferencias de sus condiciones políticas, sociales y económicas.

12. El Programa de las Naciones Unidas debería realizar también:

- a) Un estudio exhaustivo de la experiencia en materia de reformas administrativas de una selección de países en desarrollo, que hiciera resaltar los puntos fuertes y débiles de cada una de ellas;
- b) Un análisis de los estudios e informes de las Naciones Unidas sobre reformas administrativas, en relación con las recomendaciones formuladas por los órganos legislativos de las Naciones Unidas y las reuniones de expertos;
- c) Un informe sobre el origen y las causas del éxodo intelectual y sus efectos en la administración pública de los países en desarrollo;
- d) Una labor ulterior dirigida al establecimiento de una red sustantiva de instituciones en la esfera de la administración y las finanzas públicas;
- e) La preparación de orientaciones para la capacitación en materia de gestión financiera.

13. El Programa de las Naciones Unidas debería conceder gran prioridad a la labor acerca de:

- a) La función y la actuación de las empresas públicas de los países en desarrollo;
- b) Las instituciones financieras públicas;
- c) Los servicios de computadorización e información administrativa.

14. Las Naciones Unidas deberían desarrollar sus actividades en la más estrecha colaboración con los organismos especializados pertinentes, las comisiones regionales y los institutos interregionales y regionales dedicados a tareas similares.

C. Próxima Reunión de Expertos

15. Se recomienda que la próxima Reunión de Expertos se celebre en 1984. Se propone que, además de examinar el Programa de las Naciones Unidas en Materia de Administración y Finanzas Públicas y otros asuntos, se concentre en el examen y análisis de cuestiones relativas a aspectos seleccionados, como por ejemplo los retos y las limitaciones de la administración y las finanzas públicas de los países en desarrollo en el decenio de 1980, las necesidades específicas de los países menos adelantados en materia de administración y finanzas públicas, la función y la actuación de las empresas públicas de los países en desarrollo y el papel de las autoridades locales a ese respecto, la creación de una red sustantiva de instituciones en la esfera de la administración y las finanzas públicas, la cooperación técnica entre países en desarrollo en la administración para el desarrollo y los sistemas de computadorización e información administrativa. Las Naciones Unidas deberían presentar en la próxima Reunión de Expertos una lista completa de las recomendaciones sobre diversas cuestiones de administración y finanzas públicas formuladas por todas las anteriores Reuniones de Expertos, con toda la información posible sobre su aplicación.

II. REFORMA ADMINISTRATIVA

16. El concepto de reforma administrativa está relacionado con los esfuerzos sistemáticos e integrados para introducir modificaciones fundamentales en los sistemas de administración pública con el fin de acrecentar la capacidad administrativa pública para alcanzar objetivos de desarrollo nacional. Es necesario distinguir entre las grandes reformas administrativas y las mejoras marginales de los sistemas de administración pública. Estas últimas representan un enfoque caso por caso para hacer frente a los problemas que se presentan, mientras que las primeras constituyen un proceso integral y constante en el que los problemas ya existentes y los nuevos problemas se consideran dentro de un marco y en una perspectiva coherentes.

A. Ambito de la reforma administrativa

17. El concepto tradicional de la reforma administrativa incluye aspectos como la organización de la estructura y las funciones, la administración de personal, la gestión financiera, la elaboración de métodos y procedimientos, y la gestión de los suministros. Debe ampliarse este concepto para incluir otras preocupaciones decisivas de la administración del desarrollo, como el establecimiento de instituciones subnacionales y locales, la ordenación del desarrollo rural y los problemas y retos del futuro. Por ejemplo, la vinculación entre las actividades en pro del desarrollo y el equilibrio ecológico y los temores de perturbaciones futuras de ese equilibrio representan un importante incentivo para ofrecer ideas acerca del curso y la dirección de las reformas administrativas y entrañan la obligación de desarrollar una capacidad administrativa para hacer frente a esos problemas. Por otra parte, los problemas cotidianos, como la administración de la justicia y la prevención del delito, merecen también que se les preste la debida atención.

B. Enfoques de la reforma administrativa

18. Existen diversos enfoques de la reforma administrativa: global (por ejemplo, la reorganización estructural), sectorial (por ejemplo, la industria) y programático (por ejemplo, el incremento de la producción de alimentos). La experiencia ha demostrado las limitaciones de cada uno de estos enfoques, cuando se aplica con exclusión de los demás. En ocasiones es difícil introducir cambios globales en todo el sistema, mientras que las reformas sectoriales y programáticas no siempre comportan modificaciones significativas dada la estrecha interdependencia de diversos aspectos y procesos fundamentales del sistema administrativo. Otro enfoque sugerido es el planteamiento funcional, mediante el cual se identifican grupos importantes de tareas análogas que se deben desempeñar en un sistema de administración del desarrollo y se trata de elaborar programas y estrategias de reforma administrativa para introducir modificaciones en cada uno de esos grupos. En general, pueden identificarse tres amplios grupos de funciones de esta clase, a saber: orden y control, servicios públicos, y producción y desarrollo. El argumento en favor de un enfoque funcional de la reforma administrativa consiste en que la capacidad administrativa para realizar estos amplios grupos de actividades varía considerablemente, ya que es probable que la actitud, la capacidad, la organización y los procedimientos requeridos en cada caso sean diferentes.

19. A causa de las distintas fases de desarrollo y de los diferentes sistemas de administración pública que existen en los países en desarrollo, no es posible recomendar un enfoque determinado de la reforma administrativa. Cada país debe elegir el enfoque en un momento dado, según los problemas y limitaciones perentorias con que se enfrente, y el apoyo institucional, el compromiso político y la capacidad administrativa de que disponga. Tal vez el enfoque que ofrezca mejores perspectivas para un programa fructífero de reforma sea uno pragmático y equilibrado que combine diversos elementos y se base en una evaluación realista de la situación existente y los cambios factibles. Las reformas administrativas no se pueden llevar a cabo en el vacío, sino que deben relacionarse con el genio nacional, las tradiciones culturales y sociales y otros aspectos análogos.

C. Consideraciones en materia de reforma administrativa

20. Pese a su importancia y urgencia, la reforma administrativa no ha logrado los objetivos que se proponía en la mayoría de los países en desarrollo. Las razones principales de esto han sido la falta de apoyo político y del apoyo institucional necesario, la resistencia por parte de intereses creados en la burocracia, la falta de claridad de propósito y contenido, la copia a ciegas de modelos administrativos extranjeros y, en ocasiones, una estimación errónea de la coyuntura. Los testimonios empíricos indican que siempre es aconsejable movilizar en primer lugar el apoyo político y burocrático en favor de las reformas y proceder a una evaluación realista de lo que es viable y posible. No debe considerarse que esta manera de proceder signifique la formulación de un mínimo denominador común; por el contrario, el proceso consultivo debe perseguir la introducción de cambios fundamentales y eficaces.

21. Esta evaluación suministrará directrices y parámetros para determinar el propósito y el contenido apropiados de la reforma, que pueden incluir elementos relativos a cambios en todo el sistema, reformas en esferas sectoriales o funcionales o modificaciones de cualquier objetivo principal del programa. Si bien las consideraciones prácticas exigirán que el contenido de la reforma se plasme en una serie de proyectos/actividades durante un plazo determinado, debe procederse con cuidado para organizar su secuencia y realización de modo que, en definitiva, se alcancen los objetivos deseados de la reforma.

22. Una importante consideración estratégica al organizar cualquier reforma administrativa es la cuestión de la coyuntura, especialmente cuando se trata de cambios fundamentales en la totalidad del sistema o en cualquier sector o categoría funcional. Las pruebas empíricas indican que, en la mayoría de los casos, es posible introducir reformas orientadas hacia el logro del objetivo de mantener el sistema en épocas de crisis menos graves. Pero algunos casos recientes indican que las presiones y los cambios internacionales pueden servir también para iniciar reformas administrativas que de otro modo se consideran no viables o prácticas. En todo caso, las expectativas y el apoyo de los grupos claves revisten importancia para determinar la duración de las grandes reformas administrativas.

23. Los tres tipos de recursos necesarios para planificar y realizar actividades de reforma administrativa son unas instituciones adecuadas; una financiación suficiente y personal capacitado. Varios países han establecido un organismo central encargado de formular y llevar a cabo las reformas administrativas, pero esos organismos no han considerado siempre oportuno el desempeño de funciones de iniciación y formulación, para las cuales suelen utilizarse comisiones o comités con atribuciones especiales. En cualquier caso, el interés por las reformas administrativas debe abarcar al gobierno en su totalidad y no quedar limitado a esos organismos. Una importante deficiencia institucional en la esfera de la reforma administrativa reside en el sector de la evaluación de las actividades relacionadas con esa reforma, donde se carece de un análisis de los resultados logrados por las instituciones recién creadas para llevarla a cabo en el marco de las fases concretas del proceso correspondiente. Nunca se insistirá demasiado en la necesidad de una financiación suficiente y de un personal competente, dado que innumerables iniciativas de reforma administrativa sólo han conseguido resultados limitados o incluso se han extinguido prematuramente por la insuficiencia de fondos, de personal o de ambos factores.

D. Fases de la reforma administrativa

24. La reforma administrativa se suele llevar a cabo en tres fases, a saber: determinación cuidadosa de las necesidades (por medio de investigaciones y estudios de viabilidad); formulación (mediante evaluación de estudios y formulación de objetivos); aplicación, vigilancia y evaluación sistemáticas. En cada fase se requieren instituciones y recursos apropiados para facilitar el logro de los objetivos de la reforma. Las fases son interdependientes e indivisibles. Todas ellas son necesarias para lograr resultados eficaces. Varios países apenas han pasado de la etapa de formulación, a la cual han dedicado mucho tiempo y esfuerzo sin lograr los resultados correspondientes en la forma de aplicación efectiva y evaluación. También hay países donde se han introducido cambios e innovaciones importantes en el sistema de gestión sin contar con un análisis objetivo. Son asimismo abundantes los ejemplos de esfuerzos administrativos promovidos por grupos de intereses partidistas, personales y de otra índole. Además, se ha observado que muchas actividades de reforma administrativa se han malogrado por haberse perdido el impulso y el apoyo de la misma por muchos motivos, entre ellos la falta de suficientes recursos, la ausencia de estudios y propuestas, el excesivo tiempo dedicado a las actividades de preparación y formulación, y razones análogas. Son limitadas las evaluaciones sistemáticas y objetivas de las actividades de reforma administrativa y, en consecuencia, apenas se dispone de datos confiables sobre las operaciones, los resultados y las consecuencias reales de esas actividades. Si se realizaran en forma selectiva, especialmente en los países con considerable experiencia en todo lo relacionado con esa reforma, esos estudios de evaluación permitirían tener una mejor idea de la cuestión y una orientación para realizar actividades viables de reforma en el futuro.

E. Integración de la reforma administrativa en el proceso de planificación nacional

25. Como se convino en la Quinta Reunión de Expertos, la integración de la reforma administrativa en el proceso de planificación nacional ha significado, en general, la adopción de disposiciones para satisfacer las necesidades administrativas,

financieras y de personal para la ejecución de los planes de desarrollo 1/. Ahora se tiene clara idea de que esa integración debe comprender también una indicación explícita de los cambios concretos estructurales y de métodos requeridos en el sistema administrativo, así como cualquier reorganización institucional en los planos subnacional y local que sea necesaria para lograr una mejor ejecución de los planes de desarrollo. También se sugiere que los exámenes periódicos de esas actividades de ejecución incluyan un análisis de las medidas de reforma administrativa a fin de evaluar, también en forma periódica, el grado de eficacia de la administración pública en lo concerniente al desarrollo nacional global.

F. Instituciones subnacionales y locales

26. En los exámenes realizados anteriormente, la Reunión ha subrayado el papel y la importancia de las instituciones regionales y locales en cuanto a la elaboración y ejecución de los planes de desarrollo 2/. Se señaló que la descentralización era necesaria para estimular la participación popular y promover el establecimiento de instituciones locales y regionales viables, así como para lograr que éstas participaran en el proceso de planificación y ejecución de planes. Sin embargo, también se indicó que la centralización y la descentralización no podían considerarse opciones que se excluyeran mutuamente, pues eran complementarias en el proceso global del desarrollo nacional y tenían que reconocerse como tales. Cada país tendrá que lograr un equilibrio entre la centralización y la descentralización que se ajuste a sus condiciones y necesidades.

27. Muchos países en desarrollo han iniciado actividades de descentralización y organizado instituciones regionales y locales (por ejemplo, consejos regionales, órganos de administración local y cooperativas) para tratar de conseguir una participación popular efectiva en el proceso encaminado al logro de las metas de desarrollo. Anteriormente se han formulado recomendaciones para asignar a esas instituciones funciones y responsabilidades claras, así como un mayor volumen de recursos financieros y administrativos, y para establecer los vínculos requeridos entre ellas y los organismos centrales y subnacionales, y otros órganos de la administración local, a fin de que pueden desempeñar eficazmente sus funciones. La experiencia adquirida hasta la fecha indica que las instituciones subnacionales y locales de los países en desarrollo siguen siendo débiles y que la participación popular efectiva es sumamente limitada. Cabe reiterar que los países que han iniciado actividades de descentralización deben adoptar las medidas necesarias y apropiadas para consolidar esas instituciones. También será necesario capacitar en forma adecuada a su personal clave.

1/ "Informe de la Quinta Reunión de Expertos sobre el Programa de las Naciones Unidas en Materia de Administración y Finanzas Públicas" (E/1980/20/Add.1), secc. IX, párr. 5.

2/ Véase el informe de la Cuarta Reunión de Expertos (E/1978/11/Add.1), secc. VI, párr. 48, y el informe de la Quinta Reunión de Expertos (E/1980/20/Add.1), secc. IX, párr. 8.

28. En general es importante hacer participar a la población y a los miembros de determinados grupos beneficiarios en el proceso de adopción de decisiones y de ejecución de los programas y proyectos destinados a mejorar la calidad de su vida. Aunque las actividades anteriores de reforma administrativa se han concentrado en aumentar la capacidad del sistema de prestación de servicios públicos, es preciso examinar los problemas de la comunicación y la interacción positiva entre los funcionarios públicos y la población local. Un ejemplo de esos problemas es la divergencia entre las necesidades burocráticas (por ejemplo, constancias por escrito) y la elevada tasa de analfabetismo entre los sectores pobres de la población que siguen la tradición oral en la mayor parte del proceso de interacción. En los últimos tiempos varios países en desarrollo han tratado de aumentar, mediante el criterio de la organización social, la capacidad de la población en general, y de grupos beneficiarios de determinados servicios públicos en particular, a fin de articular sus necesidades y exigencias y lograr una interacción más positiva con los planificadores y los administradores de programas y proyectos. Se reconoce que si las necesidades y los estilos administrativos pueden adaptarse a las situaciones y necesidades locales, los beneficiarios de las actividades de desarrollo estarán mejor organizados. Habrá también mayores probabilidades de que la prestación de los servicios y la planificación y ejecución de los proyectos de desarrollo sean más eficaces e idóneas.

29. Un problema conexo igualmente importante es el del papel de la mujer en el desarrollo. En muchas sociedades la mujer no ha tenido iguales posibilidades en los sectores de la educación y el empleo, ni tampoco en el proceso político de la adopción de decisiones. El hecho de asignar a la mujer un papel no implica un trato preferencial, pero la sociedad tiene que desplegar esfuerzos para reducir las diferencias existentes entre hombres y mujeres por lo que respecta a la igualdad de oportunidades y de otros derechos sociales, económicos y políticos, incluidos los servicios e instalaciones para el hogar, el cuidado de los niños, etc.

G. Las reformas administrativas en épocas de escasez de recursos

30. Es evidente que siempre será indispensable contar con recursos financieros para iniciar importantes reformas administrativas. Con todo, debe recordarse que los escasos recursos de que disponen los gobiernos, especialmente de los países en desarrollo, deben dedicarse a satisfacer necesidades que compiten entre sí. En vista de ello, la estrategia de la reforma administrativa debe tener como meta economizar recursos y aplicar siempre un criterio de eficiencia en función de los costos cuando se seleccionan los medios de ejecución. En el pasado se ha hecho excesivo hincapié en la expansión institucional, lo cual implicaba una mayor provisión de recursos. Por lo tanto, es necesario sopesar cuidadosamente las necesidades institucionales, comparándolas con otras opciones posibles, para dar lugar a una utilización mejor y más armoniosa de los recursos disponibles.

III. GESTION: DESARROLLO Y SERVICIOS

31. A lo largo de los años, la mayoría de los gobiernos han adoptado el criterio de recurrir a comisiones, comités y grupos de trabajo especiales y a otros órganos de carácter extraordinario para estudiar los problemas que se presentan en los campos del desarrollo y los servicios de gestión y para proponer soluciones adecuadas. Luego de advertir la ineficacia de ese criterio pragmático, muchos gobiernos crearon al comienzo instituciones centralizadas (por ejemplo oficinas de organización y gestión), encargadas en forma exclusiva del perfeccionamiento de la gestión y, en algunos casos, han ampliado últimamente esas instituciones de organización y gestión para convertirlas en departamentos de gestión administrativa. En algunos casos esos departamentos actúan como centros de una red de dependencias sectoriales o institucionales de organización y métodos que siguen las directrices de la dependencia central y participan en su concepción y en la evaluación de las distintas prioridades y programas. Esto es especialmente cierto en los casos en que la reforma administrativa se reconoce como un proceso permanente.

32. La actuación de esas instituciones en lo que respecta al mejoramiento de la organización y gestión de diversos sistemas de administración y finanzas públicas ha sido dispar. Por lo general, las limitaciones en cuanto a su eficacia dimanaban de la falta de una definición clara de sus objetivos y funciones. Otras de sus limitaciones surgen de deficiencias profesionales y técnicas provenientes en gran medida de la escasez de personal calificado, de ambigüedades en relación con los procesos de planificación, presupuesto y personal de la falta de apoyo político concreto unida a problemas de confianza en el nivel superior, así como de resistencia de otros organismos públicos.

33. Los objetivos y la índole de las funciones de desarrollo de la gestión varían de un país a otro y, en algunos casos, en épocas distintas dentro del mismo país, según cual sea la forma en que se conciben los problemas administrativos y sus soluciones. En varios países, las dependencias de organización y gestión comenzaron gozando de funciones limitadas - tales como el análisis de organizaciones, procedimientos y métodos de trabajo -, que se ampliaron con el decurso de los años hasta incluir otras actividades tales como la administración de personal, la capacitación y la reforma administrativa. Los organismos que abordaban esas actividades ampliadas se reconstruyeron, por lo general, como departamentos de gestión administrativa o de reforma administrativa. En algunos casos esos departamentos constituyen, como se ha dicho antes, el centro de una red descentralizada de dependencias de organización y métodos.

34. Si bien parecía continuar esa tendencia a ampliar las funciones así como los organismos de organización y gestión, existía además otra tendencia que aparentemente indicaba que se había trazado una distinción entre el desarrollo de la gestión y los servicios de gestión, distinción que se reflejaba en los programas y la organización. El desarrollo de la gestión tendía a concentrarse en forma más directa en el mejoramiento de la organización, la capacitación, los incentivos para el personal directivo y los cambios vitales, y a veces válidos para todo el sistema, de la estructura y la organización de los sistemas de gestión. En los casos en que los programas de reforma administrativa se han institucionalizado como procesos permanentes, esas funciones pueden estar relacionadas entre sí y mantenidas bajo la misma autoridad central, aunque puedan ser asignadas a distintas dependencias diferentes o autónomas dentro del departamento.

35. Los servicios de gestión no se concentraban tanto en aumentar directamente la capacidad del personal directivo o la estructura administrativa, como en brindar al grupo encargado de la gestión servicios tales como la simplificación de los sistemas, procedimientos y métodos de trabajo; la mejor utilización del espacio y el equipo de oficinas; la mecanización de las labores de oficina; el análisis y la evaluación de puestos; el establecimiento de niveles de rendimiento y la creación de oportunidades para el aprovechamiento máximo de las capacidades individuales y de grupos. La meta global de los servicios de gestión es brindar a los encargados de la gestión en todos los niveles de gobierno un examen independiente, objetivo y constructivo de la eficacia y eficiencia con que se llevan a cabo las tareas de gestión y ofrecer apoyo logístico para ayudar en esa empresa. No obstante, si bien es teóricamente posible establecer una distinción entre desarrollo de la gestión y servicios de gestión, en la práctica es indispensable adoptar un enfoque global y considerar que el desarrollo y los servicios de gestión representan dos dimensiones complementarias de un mismo proceso.

IV. GESTION DE LOS GRANDES PROGRAMAS DE DESARROLLO

36. Una revisión de la experiencia adquirida en la aplicación de los programas de desarrollo en muchos países en desarrollo confirma que, a pesar de los complejos requisitos formales prescritos para la preparación, el análisis y la gestión, los programas siguen apartándose ampliamente de los planes preconcebidos. Por lo general, las demoras, los gastos excesivos, los cambios en los objetivos y otras variaciones se atribuyen a una concepción y un control administrativo inadecuados. Muchos de los problemas de la gestión de los programas de desarrollo son imprevisibles, por muy cabalmente que se hayan planificado esos programas o por amplio que haya sido el análisis técnico efectuado previamente. Es más, un proyecto y unos procedimientos de gestión detallados, rígidos y complejos pueden haber ocasionado muchos de los problemas. De ahí que a menudo se hagan intentos de imponer normas racionales y sistemáticas de proyección que suelen engendrar conflictos y tensiones, sobre todo entre los planificadores del gobierno nacional, los administradores y el personal técnico de los proyectos, así como los diversos grupos y organizaciones afectados.

37. Tales intentos de llevar a cabo análisis y una planificación completos han provocado a menudo el efecto no buscado de restarles eficacia en lugar de aumentársela. Al concentrarse muy intensamente en los objetivos y procedimientos, frecuentemente los planificadores hacen caso omiso de los recursos disponibles para llevar a cabo los programas y proyectos, o los sobreestiman, y subestiman los gastos que entraña la realización de análisis detallados y sistemáticos. Es habitual que no se tengan en cuenta los procesos dinámicos de participación e interacción por conducto de los cuales las distintas opiniones y perspectivas podrían dar una forma diferente a las propuestas. Así, en muchas zonas rurales, el distanciamiento, de larga data y profundamente arraigado, entre las poblaciones rurales y los funcionarios estatales ha impedido la confianza recíproca en el proceso de formulación y ejecución de los principales programas de desarrollo. Los criterios de gestión adoptados refuerzan las actitudes paternalistas de los funcionarios del gobierno central con respecto a los pobres de los sectores rurales y obvian, a juicio de los administradores, la necesidad de incluir a los beneficiarios en la planificación y ejecución de los proyectos. Ello ha producido a menudo graves problemas de gestión como, por ejemplo, la aprobación de proyectos asignados a organizaciones distintas de la que corresponde para su ejecución, o a una organización que no tiene la capacidad técnica suficiente para llevarlos a cabo o a otra tan estrechamente controlada por grupos de intereses particulares que no puede prestar servicios a los beneficiarios previstos. Sería útil establecer mecanismos de participación que incluyesen a los planificadores, los funcionarios encargados de los proyectos y los beneficiarios de los proyectos que se han de ejecutar. Siempre que fuera posible, convendría institucionalizar esos mecanismos de participación.

38. La transferencia de métodos inadecuados de gestión en muchos proyectos de desarrollo es otra indicación de la falta de conocimientos o de preocupación por parte de los planificadores y administradores acerca de las condiciones y necesidades locales, y de su falta de aprovechamiento de los conocimientos de los beneficiarios previstos. Tampoco existen muchas pruebas que puedan apoyar la alegación de que un alto grado de detalle y un control centralizado en los sistemas de gestión facilitan la ejecución de los proyectos. La experiencia demuestra que

en las condiciones imperantes en los países en desarrollo la virtud más valiosa en el ámbito de la gestión es la capacidad de innovar, experimentar, modificar, improvisar y de orientar los talentos que a menudo se frustran o reprimen como consecuencia de procedimientos de gestión controlados en forma centralizada.

39. Otra dificultad que se experimenta habitualmente en la gestión de los grandes programas de desarrollo de los países en desarrollo consiste en que el personal que participa en ellos tiene una capacidad limitada para descubrir cómo y cuándo durante su ejecución los programas se apartan del conducto trazado. La importancia que se asigna al cumplimiento de los plazos y al logro de los objetivos preestablecidos hacen que esas personas sean renuentes a detectar y corregir errores. A menudo, no se planifica la vigilancia y evaluación de los programas y, por ende, resulta difícil advertir cuándo se apartan de los planes o cuáles serán sus efectos finales. En muchos programas, por ejemplo, no se prevé la compilación de datos básicos con anterioridad a su implantación ni la reunión de información destinada a medir los adelantos logrados durante su ejecución. Como consecuencia de ello, el éxito se mide en función de los recursos gastados o los insumos utilizados durante la ejecución y no de la calidad y cantidad de los resultados, de sus efectos en los beneficiarios o de la índole de los cambios atribuibles al éxito del funcionamiento del programa. Se deberán adoptar las medidas correctivas necesarias para subsanar estas deficiencias.

V. ADMINISTRACION REGULADORA PARA EL DESARROLLO NACIONAL

40. Dada la comunidad de elementos de los sectores privado y público en los países en desarrollo con economía mixta, se considera que la administración reguladora constituye un importante instrumento a disposición de los gobiernos para garantizar el cumplimiento de las normas establecidas a nivel nacional en distintas esferas económicas y sociales, y alcanzar los objetivos nacionales de desarrollo. La administración reguladora también ha cobrado nueva importancia ante la determinación de los países en desarrollo de ejercer un control y una soberanía efectivos en el plano económico sobre el medio y los recursos nacionales y de asegurarse de que el uso de dichos recursos por el sector privado concuerde con los objetivos nacionales. La ampliación del alcance de la administración reguladora en los países en desarrollo queda demostrada por el reciente interés de los gobiernos en varias esferas de política, como la concesión de licencias industriales, el control de divisas, la ubicación de industrias, la reglamentación de las inversiones extranjeras privadas, etc.

41. Al organizar los órganos reguladores, se ha de prestar minuciosa atención a aspectos como la legislación apropiada, las reglamentaciones, las prácticas administrativas, la elección del mandato institucional, y la capacidad de gestión necesaria. En los países donde se han establecido órganos reguladores, uno de los principales problemas con que se ha tropezado ha sido el de la contratación y retención de un personal técnico y científico competente para dotar a esos organismos. Otro problema consiste en obtener una financiación adecuada con el fin de adquirir la tecnología necesaria para desempeñar la función reguladora y proporcionar incentivos monetarios a su personal técnico y administrativo. A menudo los grupos de intereses que se han de regular, por ejemplo, las empresas transnacionales, los establecimientos industriales, los inversionistas y los explotadores de recursos naturales, cuentan con medios superiores en dinero, personal competente y tecnología a los que tiene a su disposición el organismo regulador. Debido a esta desigualdad, el organismo regulador está sujeto a presiones y tensiones, y en algunos casos las entidades reguladas por el organismo ejercen una influencia indebida. La reglamentación de las empresas transnacionales en interés nacional ha surgido como una cuestión importante en los países en desarrollo y su eficacia en esta esfera depende en gran medida de la fuerza de la competencia técnica de sus organismos reguladores.

VI. GESTION DEL PERSONAL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

42. Los sistemas y prácticas de gestión del personal de la administración pública varían de un país a otro según su grado de desarrollo y según la capacitación y el marco institucional que poseían al lograr la independencia. Algunos países tienen un marco institucional razonablemente suficiente y una administración pública bien establecida que rebasa ampliamente el nivel del gobierno central, mientras que el personal capacitado de que disponen otros países está concentrado principalmente al nivel del gobierno central. Con el crecimiento del sector público en el proceso de desarrollo económico y social, la demanda de personal capacitado ha aumentado más rápidamente que la oferta en la mayoría de los países en desarrollo. En algunos países, el éxodo intelectual ha aumentado aún más el desnivel entre la oferta y la demanda.

43. Si bien la escasez de personal capacitado para la administración pública es más grave en unos países que en otros, existen algunas dificultades con las que se enfrentan la mayoría de ellos. Esas dificultades están relacionadas con la remuneración insuficiente, la falta de incentivos para mejorar el desempeño de las funciones, los bajos niveles de productividad, la falta de claridad en cuanto al papel de los funcionarios públicos, las actitudes negativas, la baja moral y la corrupción. Estas fuerzas constituyen un círculo vicioso, por lo que a veces es difícil separar la causa y el efecto. Sin embargo, es evidente que una administración pública eficiente y satisfecha es absolutamente indispensable para perseguir con firmeza las metas y los objetivos del desarrollo, para aplicar eficazmente los programas de desarrollo y, sobre todo, para estimular el interés y la participación del público en esos programas.

44. Han fracasado los esfuerzos realizados en el pasado para abordar en cada caso particular, los distintos componentes de la administración de personal (contratación, remuneración, disciplina, estabilidad en el cargo, etc.). En vez de ello, lo que hace falta es un criterio global e integrado que, dentro de un sistema estable y ordenado, considere los diversos parámetros interdependientes desde el punto de vista de la productividad, la diferenciación de los puestos y las oportunidades de ascenso a niveles de mayor responsabilidad.

45. Con respecto a la contratación, la administración pública de algunos países es abierta, mientras que la de otros es casi cerrada. Las dos tienen ventajas y desventajas. La apertura ayuda a obtener servicios de personal muy capacitado del exterior y proporciona una mayor flexibilidad; en cambio, ofrece menos seguridad incluso a quienes la merecen. En algunos países se ha abusado mucho de este sistema, el cual ha servido de instrumento de favoritismo político. El sistema cerrado tiende a garantizar la seguridad - a veces con exceso - pero no permite tanta flexibilidad para contratar a personal con nuevos conocimientos especializados. Cuando estos nuevos conocimientos se necesitan a un ritmo más rápido, hay que efectuar esfuerzos y gastos considerables para readiestrar al personal. Sin embargo, en la práctica, la mayoría de los países tienen una combinación de ambos sistemas. Ese criterio pragmático es útil y aconsejable.

46. La remuneración en la administración pública ha sido siempre una cuestión compleja. Es cierto que en la mayoría de los países - tanto desarrollados como en desarrollo - la remuneración de los funcionarios públicos, con la probable

excepción de los que poseen conocimientos muy especializados, no corresponde a la de sus colegas del sector privado. Evidentemente, existen diferencias entre las funciones y entre las fuentes de financiación de las remuneraciones. Si bien no se aleja que debería haber una paridad, tendría no obstante que ser posible idear un sistema claro y justo de remuneración en el sector público. Las políticas de remuneración deberían tener en cuenta la índole y las funciones de los cargos concretos, las diferencias entre los niveles de responsabilidad, la productividad, y prever ajustes para tener en cuenta la disminución de los ingresos reales causada por la inflación. Esa política también debería prever un sistema de incentivos y disuasiones a fin de asegurar el ascenso a quienes demuestren su capacidad para asumir responsabilidades superiores. Para que esa política sea creíble ha de inspirar confianza en su aplicación imparcial y justa.

47. Es probable que, al hacerse más hincapié en los aspectos positivos y al aumentar la participación y el interés de los funcionarios públicos en la formulación de las políticas relativas al personal de la administración pública se eleve el nivel de la moral del personal. Sin embargo, algunas veces influyen también en la moral y la actitud de la administración pública factores ambientales, como la dirección política y las normas de comportamiento del sector privado.

48. La cuestión del éxodo intelectual de algunos países en desarrollo a los países desarrollados o a otros países en desarrollo más adelantados tiene varios aspectos. El éxodo intelectual del sector público al sector privado nacional o el empleo simultáneo en ambos sectores se debe frecuentemente a los insuficientes niveles de remuneración en el sector público y a la falta de oportunidades de ascenso. Es posible corregir esta situación adoptando medidas adecuadas en el sector público. En algunos países, algunos funcionarios públicos aceptan empleos en las oficinas locales de las empresas multinacionales. En este caso, tienen mucha importancia las diferencias entre los niveles de remuneración. Resulta bastante difícil controlar esta situación. Ese éxodo intelectual de la administración pública no sólo causa perturbaciones transitorias en la labor gubernamental, sino que - lo que es más importante - representa un desperdicio de los recursos gastados en el pasado por los gobiernos en la capacitación de ese personal. Al nivel nacional, el éxodo intelectual es el resultado de diversas fuerzas. En particular, han contribuido a este tipo de éxodo intelectual las políticas económicas y educacionales que se han seguido, las circunstancias políticas, el crecimiento de las oportunidades de empleo, los sistemas estratificados de organización social y económica, y las recompensas sociales por edad y antigüedad. En esta esfera, es probable que las medidas disuasorias especiales no produzcan los resultados máximos. Las estrategias y políticas nacionales de desarrollo han de prestar más atención a este problema.

VII. CRITERIOS DE CAPACITACION

49. Uno de los motivos de que no se hayan logrado suficientes progresos en las reformas administrativas ha sido el no haber proporcionado la capacitación necesaria a los funcionarios públicos. El proceso de reformas administrativas requiere de por sí el readiestramiento del personal. En los países en desarrollo suelen organizarse programas de capacitación para casos particulares y como actividad que sólo se realiza una vez. En general, en los programas de capacitación previa al ingreso se tiene tendencia a suponer que los funcionarios públicos podrán adaptarse a los cambios en los programas y las tareas, y a otros cambios económicos o tecnológicos. Por lo común los criterios de capacitación tienen una orientación a corto plazo y no toman en consideración las necesidades y exigencias a largo plazo. Esos criterios también han impedido el desarrollo en muchos países de instituciones de capacitación, tanto en el sector público como en el privado.

50. Otra deficiencia de los criterios de capacitación ha sido la excesiva importancia que se ha dado a los planes de estudios y el contenido de la formación. Si bien este aspecto es, en realidad, importante, debe darse ante todo prioridad a la formulación en el plano nacional de una política de capacitación coherente y equilibrada. En esa política se deben enunciar los elementos de la estrategia general y prever la diferenciación de los criterios de capacitación en el plano sectorial y al nivel de cada programa concreto. Dicha política debe también tener una óptica a largo plazo para atender las necesidades de capacitación o readiestramiento creadas por los nuevos programas y el cambio tecnológico. Otra importante consideración al formular la política y los criterios de capacitación es tratar de introducir cambios en la orientación de los valores. La distribución de los beneficios del desarrollo en una sociedad trae consigo cambios en el sistema de valores y es indispensable que los funcionarios públicos se ajusten constantemente a tales cambios.

51. La mayoría de los programas de capacitación de los países en desarrollo están destinados a los funcionarios de categoría superior y se concentran en ellos, y no se presta suficiente atención a la formación del personal de los niveles intermedio e inferior. Los funcionarios de categoría superior disponen de poco tiempo para recibir formación, y a veces sienten incluso menos inclinación a recibirla, y en todo caso ese grupo no requiere amplios programas de capacitación. Los programas destinados a ellos deben concentrarse en el perfeccionamiento del personal directivo. Donde los países en desarrollo sienten una necesidad real de capacitación es en los niveles intermedio e inferior, en los cuales se espera que los funcionarios realicen los trabajos operacionales que constituyen el grueso de las actividades del sector público. Es urgentemente necesario disponer de personal competente de supervisión al nivel intermedio. El hincapié en la capacitación a los niveles intermedio e inferior contribuirá también en alto grado a los esfuerzos de descentralización y a la consolidación de las instituciones en los planos subnacional y local.

VIII. ADMINISTRACION FINANCIERA PUBLICA

52. La presupuestación basada en los resultados es indispensable para una mejor gestión de los programas y proyectos oficiales. Los países en desarrollo que aún no la han introducido deberían tratar de reformar cuanto antes sus sistemas presupuestarios. La presupuestación basada en los resultados lleva a mejoras de la contabilidad y exige nuevos métodos de comprobación de cuentas. Por consiguiente, deben adoptarse simultáneamente medidas en estas dos esferas.

53. En varios de los países que han introducido este sistema de presupuestación, los progresos han sido lentos. Ello se debe a varios factores, entre los que figuran la formación insuficiente del personal de gestión de sistemas, el hecho de no haber adaptado las técnicas a los sistemas administrativos de los distintos países, el hecho de no haber designado y facultado a una autoridad central para que controlara y vigilara el desarrollo de los sistemas, y el desarrollo insuficiente de los sistemas de contabilidad, en general, para apoyar la presupuestación basada en los resultados y, en particular, en lo referente a la medición de los resultados.

54. Aunque la presupuestación basada en los resultados constituye un útil instrumento de gestión, también es importante idear un presupuesto que sea un instrumento de planificación anual y de ejecución de planes. En él deben determinarse el orden de prioridad de los planes, programas y proyectos, así como sus insumos y productos; debe proporcionar un mecanismo automático de realimentación de la información sobre la marcha de los planes y facilitar así a los responsables una información para la ulterior planificación y formulación de políticas.

55. En muchos países los procedimientos presupuestarios y financieros están anticuados y son bastante rígidos y restrictivos. La excesiva centralización del control, la multiplicidad de la documentación registrada y las numerosas verificaciones y balances tienden a hacer más lento el proceso de ejecución del presupuesto. Por consiguiente, habría que dar alto grado de prioridad a la simplificación y racionalización de los procedimientos financieros.

56. Los sistemas de contabilidad pública de los países en desarrollo han quedado rezagados respecto de las nuevas necesidades de información sobre finanzas públicas. Debería desarrollarse la contabilidad como instrumento de gestión. La contabilidad basada en los valores de caja o las obligaciones es, por lo general, adecuada y puede ser complementada por sistemas de información sobre gestión. En las reformas de la contabilidad debería insistirse particularmente en la mejora de la gestión de los valores de caja.

57. La comprobación de las cuentas públicas no debe considerarse necesariamente como un proceso de búsqueda de infracciones. En realidad, la comprobación de cuentas puede ser constructiva y desempeñar una útil función de realimentación para los directores de programas y los responsables de la política. Los gobiernos de los países en desarrollo deberían complementar los sistemas tradicionales de comprobación de cuentas y de gestión por sistemas de evaluación de gestión o comprobación de la eficiencia que permiten evaluar la economía, la eficiencia y la eficacia de los programas. En esta esfera, las Naciones Unidas deberían prestar asesoramiento práctico en el ámbito nacional. Para garantizar la buena

comprobación contable de los programas públicos, es indispensable asegurar la independencia de la función de comprobación y apoyarla mediante la legislación y la formación de personal necesarias.

58. La movilización de los recursos internos ha tropezado con muchas dificultades en los países en desarrollo. Las elevadas tasas marginales de impuesto sobre la renta han hecho más lucrativa la evasión fiscal. Esta evasión también existe respecto de los impuestos indirectos. El dinero que de esa manera escapa al erario da lugar a una economía paralela, cuyas actividades a veces han influido adversamente en las modalidades y los precios relativos de los activos - tales como los bienes inmobiliarios - y de ciertos productos y servicios. Aparte del problema de la evasión, también existe el hecho de que la red fiscal no es suficientemente amplia o de que algunos impuestos no se administran adecuadamente. Por ejemplo, en muchos países el impuesto sobre la renta no incluye los ingresos de la agricultura. La administración de los impuestos sobre las tierras y el patrimonio suele ser deficiente, ya que los valores de aforo sólo se actualizan muy de tarde en tarde. A fin de movilizar mayores recursos, es importante proteger la integridad del sistema fiscal e imponer sanciones eficaces a los delincuentes fiscales. Habría que dar alto grado de prioridad a las mejoras de la administración fiscal - procedimientos de evaluación, recaudación, comprobación, etc. - ya que esas mejoras tendrán por resultado una recaudación mayor de ingresos fiscales en los sistemas impositivos existentes y, en esa medida, reducirán la dependencia con respecto a la financiación deficitaria. También es indispensable revisar los sistemas tributarios vigentes para darles elasticidad con respecto a precios e ingresos.

IX. INSTITUCIONES FINANCIERAS

59. Las economías de los países en desarrollo no están completamente monetizadas. La mayoría de ellas tienen un sector no monetizado, aunque su tamaño varía de un país a otro. Cuando los ahorros son escasos, existe la tentación de recurrir a la expansión monetaria para financiar las inversiones. La expansión monetaria incontrolada ha conducido siempre a la inflación. En semejante situación, el establecimiento y la función de las instituciones financieras adquieren una gran importancia, puesto que contribuyen a constituir activos financieros y estimulan la transferencia de corrientes de capital para inversiones. La expansión de los activos financieros también contribuye a reducir la dependencia respecto de la política fiscal.

60. Por consiguiente, el establecimiento y fortalecimiento de las instituciones financieras debería recibir una prioridad nacional y ser objeto de medidas de apoyo internacionales. Los gobiernos deberían hacer que esas instituciones financieras encauzasen sus recursos respetando los objetivos, prioridades y políticas nacionales en materia de desarrollo. Al establecer instituciones financieras sectoriales, debería concederse la prioridad a los sectores de la población - como los pequeños agricultores - que tienen menos acceso a los créditos.

61. Son indispensables las medidas internacionales de apoyo en esta esfera. Esas medidas deberían consistir en asistencia técnica - suministro de expertos y apoyo a los programas de capacitación, por ejemplo - y en asistencia de asesoramiento sobre asuntos jurídicos y técnicos. La experiencia del Fondo Monetario Internacional en la prestación de asistencia técnica en esta esfera indica que los expertos de países en desarrollo han demostrado tener mucho éxito en razón de su experiencia del proceso de desarrollo y su familiaridad con los problemas y la situación de otros países en desarrollo. Por consiguiente, al proporcionar esos servicios, debería utilizarse una combinación de expertos de países en desarrollo y de países desarrollados. Además, también es indispensable aumentar las investigaciones en esta esfera. Esas investigaciones deberían ocuparse de problemas concretos y ajustarse a las necesidades y circunstancias de los países en desarrollo.

X. EMPRESAS PUBLICAS

62. El sector público está desempeñando un papel cada vez más importante en el desenvolvimiento económico y social de los países en desarrollo. Entre otras medidas, los gobiernos han establecido empresas públicas y las han utilizado como un importante instrumento institucional de desarrollo y política. Como consecuencia de ello, el sector de esas empresas ha crecido considerablemente, tanto en tamaño como en composición, y ha llegado a ocupar un lugar destacado en la estructura y las actividades económicas de dichos países. Las actividades de las empresas públicas van desde la prestación de servicios infraestructurales, como transporte, agua, gas y electricidad, hasta la provisión de financiación para el desarrollo a fin de fabricar productos industriales clave como acero, productos químicos pesados y abonos.

63. En vista de las inversiones realizadas en las empresas públicas y de la significación de las actividades que realizan, los gobiernos han subrayado siempre la importancia de su correcta administración y su buen rendimiento. No obstante, en un gran número de países en desarrollo los resultados conseguidos por la mayor parte de las empresas públicas no llegan a ser satisfactorios; de hecho, no pueden siquiera hacer frente a los costos de funcionamiento. Un examen de la forma en que actúan las empresas públicas revela varias deficiencias comunes de que siguen adoleciendo en la mayoría de los países en desarrollo.

64. Si bien es función legítima de gobierno fijar las directrices generales de política y coordinar las actividades de las empresas públicas, en general los gobiernos ejercen un control excesivo, intenso y rígido sobre las actividades de esas empresas. El control se extiende a menudo, entre otras cosas, al nombramiento del alto personal de dirección, la política de precios, la evaluación de proyectos, el volumen de las inversiones y las fuentes de financiación de éstas, la política de sueldos y salarios y las relaciones industriales, incluidos los gastos diarios y la administración de la producción corriente. A veces el alto personal directivo es elegido sin tener en cuenta su competencia, su capacidad ni su espíritu de iniciativa. En muchos países, los cargos de los altos directivos son llenados con funcionarios públicos que no tienen experiencia ni conocimientos especializados en lo tocante a la gestión de una empresa comercial o industrial. Tampoco es insólito que, en el nombramiento de ese personal de dirección, las consideraciones políticas prevalezcan a veces respecto de las consideraciones objetivas. La intervención en la política de precios ha conducido a pérdidas y a la concesión de subvenciones a esas empresas. Los complejos y engorrosos procesos adoptados para la evaluación de proyectos y la financiación han llevado en definitiva a costos excesivos y a demoras en la realización de las actividades empresariales.

65. Además de esos factores, las propias empresas públicas también han sido responsables de los malos resultados obtenidos. Muchas de ellas adolecen de una mala administración interna, y carecen de las normas y medidas necesarias para realzar la motivación de todo su personal. Les falta personal capacitado y calificado en los niveles intermedios y de supervisión, o bien tienen un número insuficiente de empleados de esta categoría, y no se han esforzado mucho por iniciar programas apropiados de capacitación a fin de crear ese personal. Las políticas de empleo y sueldos suelen estar en contradicción con las necesidades y los cambios de productividad. Las demás deficiencias de las empresas están

relacionadas con la mala planificación empresarial y, en consecuencia, con su incapacidad para adaptarse a condiciones de mercado y tecnológicas cambiantes, las malas normas internas de gestión de las finanzas y de presentación de informes financieros, el largo proceso de la adopción de decisiones, y la asignación de insuficientes fondos para las actividades de investigación y desarrollo en sus respectivas esferas de actividad.

66. Aunque esas limitaciones y deficiencias internas deben examinarse detenidamente y resolverse en los planos nacional, local y empresarial con medidas apropiadas, incluida la capacitación de personal, se pueden recomendar los siguientes elementos importantes de un criterio común para mejorar el rendimiento de las empresas públicas:

a) Se debería dar a las empresas públicas una mayor autonomía e independencia financiera en sus funciones cotidianas de operación y gestión. Esa autonomía es indispensable para poder realizar las operaciones en forma sistemática y para estimular la motivación, la productividad, las innovaciones y el sentido de responsabilidad. Una autonomía insuficiente suele llevar a la dependencia y a menudo a la ineficiencia, y afecta ese sentido de responsabilidad. No obstante, al conceder autonomía se deberán evitar las tendencias de particularismo y fragmentación, estableciendo un sistema cohesivo basado en la descentralización.

b) Cabe esperar que las empresas públicas logren un equilibrio presupuestario interno y se deberían aplicar medidas correctivas adecuadas a las que sufran pérdidas, a menos que se pueda demostrar que éstas son consecuencia de causas ajenas a su voluntad. Por equilibrio presupuestario debe entenderse, como mínimo, la evitación de pérdidas, es decir, la posibilidad de hacer frente a los costos de funcionamiento y la depreciación, pero se debe alentar a las empresas públicas, mediante incentivos apropiados, a que logren superávit para financiar las inversiones y el crecimiento futuros.

c) Debería tratarse de concertar acuerdos o contratos de carácter general entre el gobierno y las distintas empresas públicas. En esos contratos se deberían prever, entre otras cosas, acuerdos sobre la política de precios que habría de aplicar, el volumen de las subvenciones por parte del gobierno, así como el volumen de producción y el calendario de ésta. Esos contratos serían especialmente apropiados y útiles en el caso de las empresas públicas que prestan servicios infraestructurales, como transporte, agua y electricidad, o que producen bienes de consumo o intermedios para un amplio sector de la población. Tal vez sea algo limitada la importancia de esos contratos para las empresas comerciales y manufactureras de carácter industrial.

d) Los gobiernos deberían tratar de que las empresas públicas tuvieran que hacer frente a la competencia velando por que la hubiera en cierta medida dentro de cada sector industrial. Cuando se consideren inevitables por razones de economías de escala, los monopolios deberían estar sujetos a la competencia internacional; por ejemplo, mediante el establecimiento de precios de referencia.

e) El personal directivo de las empresas debería ser elegido cuidadosamente y no tomado en forma automática de la administración pública. En todo lo posible, la gestión de la empresa debería ser independiente del gobierno, el cual tendría, no obstante, que formular criterios apropiados para evaluar la actuación del personal de dirección.

La adopción de estas medidas contribuiría en mucho a mejorar el rendimiento de las empresas públicas de los países en desarrollo.

67. El hecho de dar autonomía operacional a las empresas públicas no exime de la necesidad de que los gobiernos coordinen las actividades de esas empresas y vigilen su rendimiento. Esa vigilancia entrañará un sistema pluridimensional y cooperativo de evaluación del rendimiento, en el marco del cual las empresas, el gobierno y los órganos legislativos nacionales desempeñen el respectivo papel que les corresponde. Por consiguiente, es imprescindible que la administración central tome en los planos nacional, local o sectorial disposiciones institucionales apropiadas para coordinar las actividades de las empresas públicas y vigilar su rendimiento. Los órganos legislativos nacionales podrían constituir un comité de empresas públicas para que examinara sus actividades y rendimiento, a fin de poner de relieve su responsabilidad social. La evaluación de los resultados y el rendimiento de las empresas implica, entre otras cosas, normas apropiadas de gestión financiera interna, incluidas la contabilidad y la presentación de informes financieros. Las dependencias centrales de vigilancia deberían prestar asistencia a las empresas a este respecto.

68. Es urgentemente necesario elaborar una metodología para la evaluación del rendimiento. Las Naciones Unidas y el Centro Internacional de Empresas Públicas deberían dar alta prioridad a la preparación de directrices sobre esta materia. Al preparar la metodología puede estudiarse la posibilidad de elaborar directrices por tipos de empresas públicas: las que produzcan ingresos y las que se prevea que, en general, sólo pueden hacer frente a sus costos. Igualmente, debería tratarse de determinar el costo que entrañan los objetivos sociales asignados por los gobiernos a las empresas públicas. También debería prestarse atención a la interacción entre esas empresas y otros organismos oficiales, incluidas las instituciones financieras públicas. Evidentemente, no hay una receta única de aplicación universal. Por consiguiente, en la labor sobre los criterios para juzgar rendimientos y resultados se deben tener en cuenta las diferencias que existen entre las condiciones históricas, socioeconómicas y políticas de los distintos países.

XI. PAISES MENOS ADELANTADOS

69. Los países menos adelantados representan a los más pobres entre los pobres y de ahí que su desarrollo económico y social acelerado deba recibir la más alta prioridad en los planos internacional, regional y subregional. La transformación de esas sociedades exigirá unas inversiones masivas para el desarrollo de los recursos humanos y naturales y entrañará cambios estructurales importantes. Esa transformación no podrá, sin embargo, producirse a menos que las importantes limitaciones actuales que impiden su desarrollo sean eficazmente eliminadas. En la esfera de la administración y las finanzas públicas, en el Nuevo Programa Sustancial de Acción, aprobado por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Países Menos Adelantados, celebrada en París del 1° al 14 de septiembre de 1981 ^{3/}, se enumeran las necesidades críticas de los países menos adelantados y se sugiere un programa de acción encaminado a satisfacerlas eficazmente; asimismo se subraya la importancia fundamental del papel que desempeñan los mecanismos de planificación en los países menos adelantados para la aplicación de las medidas propuestas y se señala que las deficiencias de los mecanismos de planificación, programación y ejecución, la escasez de personal calificado y la inadecuada capacidad administrativa y de gestión han sido las principales limitaciones impuestas al proceso de desarrollo en los países menos adelantados. En efecto, en el Nuevo Programa Sustancial de Acción se asigna suma importancia a la necesidad crítica de establecer y fortalecer la capacidad administrativa, las instituciones y los servicios públicos, a fin de permitir al sector público que lleve a cabo con eficacia los programas y proyectos de desarrollo. En la Convención de Lomé y en el Plan de Acción de Lagos (A/S-11/14, anexo I) se recomendaban medidas análogas. Las recomendaciones formuladas en el Nuevo Programa Sustancial de Acción, la Convención de Lomé y el Plan de Acción de Lagos constituyen un marco válido, pertinente y sumamente útil para la adopción de medidas internacionales de apoyo a los países menos adelantados.

70. En la esfera de la administración y las finanzas públicas, las principales limitaciones con que tropiezan esos países, como ya se ha señalado, son la debilidad de los mecanismos de planificación, la escasez de personal calificado y la insuficiente capacidad administrativa y de gestión para el desarrollo. Los programas destinados a introducir mejoras en estas esferas no se prestarán a una financiación comercial y tendrán, por lo tanto, que sufragarse con subvenciones o con una asistencia semejante.

71. Las nuevas políticas y programas de asistencia, tal como los perciben los gobiernos de los países menos adelantados y la comunidad internacional, deben evitar los errores del pasado. En varios de los países menos adelantados los programas de capacitación realizados en el pasado eran de carácter ad hoc, poco pertinentes y a menudo estaban organizados precipitadamente, por lo que no resultaron muy productivos. Análogamente, los métodos de capacitación introducidos por los expertos extranjeros solían estar copiados de los modelos y basados en la experiencia de sus países de origen y no tenían en cuenta las condiciones sociales, culturales y económicas de los países menos adelantados. Se insistía menos en la

^{3/} Véase el informe de la Conferencia en el documento A/CONF.104/22 y Corr.2 y Add.1.

creación de instituciones y ello ha dado origen a que no se lograra la continuidad y a que no se pudiera fomentar de manera adecuada la capacidad administrativa y de gestión en los planos subnacional y local. La ayuda exterior carecía de coordinación y concentración, motivo por el cual se producían duplicaciones y se utilizaban de manera ineficaz los recursos.

72. El principal objetivo de la asistencia externa debería consistir en promover la autosuficiencia en los países menos adelantados. Para ello será necesario dar más importancia a la capacitación, la asistencia técnica y la constitución de instituciones. Las estrategias deben orientarse hacia la eliminación o rápida minimización de las principales limitaciones anteriormente mencionadas.

73. Con el fin de utilizar la asistencia externa más eficazmente, los gobiernos de los países menos adelantados deben determinar claramente sus necesidades específicas, establecer prioridades en función de su contribución a la autosuficiencia y formular un programa integrado para actividades de cooperación técnica en el plano nacional. Esto contribuiría a facilitar enormemente a los organismos internacionales y países donantes la coordinación de su apoyo a los países menos adelantados. En los programas nacionales de cooperación técnica sería más productivo mejorar la capacidad administrativa y de gestión y promover la constitución de instituciones en los principales sectores críticos de actividad, como la agricultura, el transporte y los programas sociales.

74. Hay que recordar que los países menos adelantados, aunque son los más pobres de los pobres, no constituyen un grupo homogéneo. Algunos de ellos están dotados de ricos recursos naturales, incluso recursos minerales, cuyas posibilidades es necesario y conveniente explotar. Algunos están moderadamente dotados de recursos, mientras que otros deben luchar contra el desierto y las duras condiciones climáticas, que reducen su crecimiento potencial o limitan, por lo menos, las posibilidades de crecimiento a través de la industrialización. Difieren también por sus condiciones culturales, sociales y políticas. Las estrategias nacionales e internacionales deben basarse, por lo tanto, en esa diferenciación. Las Naciones Unidas deben emprender un estudio en que se analicen las condiciones históricas, sociales, culturales y económicas de los países menos adelantados y se señalen sus necesidades concretas en la esfera de la administración y las finanzas públicas.

XII. COOPERACION TECNICA ENTRE PAISES EN DESARROLLO

75. Los países en desarrollo se han comprometido, entre otras cosas, a aumentar la cooperación técnica entre ellos con miras a promover su autosuficiencia colectiva y la cooperación económica mutua. También se ha reconocido que la cooperación técnica entre países en desarrollo (CTPD) es un paso esencial e importante para el logro de las metas y los objetivos de la Estrategia Internacional del Desarrollo para el Tercer Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el nuevo orden económico internacional. La capacidad administrativa es esencial en las primeras etapas del desarrollo y, dada su desigual distribución, en los países en desarrollo existen grandes posibilidades para la cooperación técnica entre ellos en la esfera de la administración y las finanzas públicas. La promoción de la cooperación técnica entre países en desarrollo entraña la cuidadosa planificación de políticas, medidas y mecanismos para aplicar en todos los planos: nacional, subregional, regional e interregional.

76. En el plano nacional es fundamental en primer lugar establecer un fuerte mecanismo administrativo para planificar, aplicar, coordinar y vigilar todas las actividades de cooperación técnica entre países en desarrollo. Ese mecanismo, que debería estar institucionalizado, habría de preparar un plan nacional global de ese tipo de actividades. Los planes nacionales deben ser específicos e indicar claramente, para cada sector o esfera de actividad, las facilidades y los servicios (por ejemplo, expertos, asesoramiento, intercambio de información científica y técnica, capacitación y equipo) que cada país puede proporcionar a los demás, así como los que le gustaría recibir.

77. En los planos interregional y regional los organismos e instituciones deben adoptar medidas de apoyo para la promoción de la cooperación técnica entre países en desarrollo. Deberían colaborar en la adopción de disposiciones para la organización y difusión de información a los países en desarrollo sobre las posibilidades disponibles de cooperación técnica entre ellos. Deberían asimismo proporcionar recursos financieros y reales complementarios y catalizadores para actividades de CTPD. Por último, convendría que efectuaran también un análisis y una evaluación de las principales actividades de este tipo completadas y, a partir de esa base, sugerir medios para mejorar las repercusiones de actividades similares en el futuro y para lograr una mayor eficacia en función de los costos en su aplicación.

78. Se debería procurar movilizar mayores recursos para la financiación de actividades de cooperación técnica entre países en desarrollo. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y otros organismos internacionales de financiación, como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y los bancos regionales de desarrollo, deberían dedicar una mayor proporción de sus recursos totales a las actividades de CTPD. Los gobiernos donantes y las instituciones de administración y finanzas públicas de los países desarrollados deberían incrementar su asistencia para las actividades de CTPD. Los países en desarrollo que están en condiciones de hacerlo deberían también aumentar su asistencia para esas actividades. Otros países en desarrollo pueden y deben contribuir a ese fin asignando una parte de sus cifras indicativas de planificación del PNUD a actividades de CTPD y proporcionando gratuitamente ciertos servicios, por ejemplo capacitación, asesoramiento de corta duración e información técnica.

XIII. LA ADMINISTRACION PUBLICA Y LAS CONSECUENCIAS FINANCIERAS
DE LA ESTRATEGIA INTERNACIONAL DEL DESARROLLO PARA EL
TERCER DECENIO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO

79. La realización de las metas y objetivos de la Estrategia Internacional del Desarrollo para el Tercer Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo no sólo dependerá de las medidas internacionales de apoyo ya previstas, sino que también requerirá medidas de gran alcance a nivel nacional en los países en desarrollo. Los sistemas de administración y finanzas públicas en los países en desarrollo tendrán que aumentar y fortalecer considerablemente su capacidad a fin de facilitar la formulación y ejecución efectivas de las metas y objetivos económicos y sociales nacionales. En realidad, la persistencia de las condiciones económicas internacionales en ciertas esferas, como son la energía, la seguridad alimentaria, la financiación del desarrollo, el comercio y la transferencia de tecnología, ha impuesto una grave presión sobre la capacidad institucional, administrativa y de gestión de los países en desarrollo. Ha obligado a los gobiernos de los países en desarrollo a dirigir primordialmente su atención a las situaciones de emergencia y a la solución de crisis, en lugar de ocuparse de las cuestiones más generales de desarrollo y mejorar sistemáticamente su estructura y sus procesos administrativos en forma planificada. Como resultado de ello, en algunos países la administración básica se ha visto afectada y hay indicios de que va a empeorar más. Así, pues, la tarea de establecer una capacidad administrativa adecuada y pertinente a nivel nacional es compleja y está llena de problemas y limitaciones.

80. Los problemas con que se enfrentan las estructuras y procesos administrativos de los países son numerosos. En primer lugar, deben afianzarse la administración de justicia y la seguridad a fin de instaurar condiciones de paz propicias para un trabajo productivo, para salvaguardar la utilización productiva de los haberes nacionales y para fomentar entre la población la confianza en la administración pública y en los administradores públicos. Es imprescindible mejorar la administración al nivel básico, en especial en el caso de los grupos social y económica desfavorecidos, que se espera que sean los principales beneficiarios de las políticas y programas de los gobiernos. El desarrollo acelerado a nivel nacional requerirá la participación del pueblo y la descentralización de las actividades y entrañará el establecimiento y fortalecimiento de instituciones al nivel local. Lograr una mayor movilización de los recursos internos y mejorar el grado de autosuficiencia constituirán otro de los principales problemas. Por último debe desarrollarse la capacidad administrativa nacional no sólo para realizar las tareas en curso, sino también para responder efectivamente a las cuestiones nuevas y a las que están surgiendo en esferas como la automatización, el desarrollo rural, la urbanización y la exploración y explotación nacionales de las fuentes de energía nuevas y renovables.

81. Las medidas nacionales para hacer frente a esos problemas deben incluir, en primer lugar, una evaluación de la capacidad administrativa existente y de la magnitud y dirección de las condiciones administrativas y de gestión necesarias para la aplicación de la Estrategia Internacional del Desarrollo. Será preciso crear una institución que se encargue de la planificación y aplicación de reformas administrativas. Esa institución debería tener rango elevado y gran autoridad y, preferentemente, debería estar bajo la dirección del jefe ejecutivo del país. La planificación de las reformas administrativas debería ser concreta y en ella se

deberían exponer políticas, programas, fuentes de financiación y modalidades de aplicación. También se tendría que prestar la debida atención a las oportunidades de cooperación técnica entre países en desarrollo. En particular, tales políticas deberían incluir sistemas y procesos administrativos que propicien decisiones y cambios racionales y hagan que se tomen más riesgos y se introduzcan innovaciones. En muchos países, hay un conflicto entre la promoción de las posibilidades de carrera de los administradores generales y de los tecnócratas. Las políticas de reforma deberían garantizar posibilidades de carrera satisfactorias para los tecnócratas, sin que tuvieran que dejar de ser especialistas en su campo. La estrategia global debería tener por objeto afianzar la función de las instituciones de capacitación y desarrollo en el sector público y en el privado.

82. Es fundamental que se adopten medidas internacionales de apoyo bien coordinadas a todos los niveles, pues contribuirán considerablemente a crear la capacidad administrativa necesaria en los países en desarrollo. En especial, esas medidas deberán estar dirigidas a efectuar un análisis de los problemas y limitaciones que se planteen en materia de administración y finanzas públicas en los países en desarrollo en el decenio de 1980 y formular programas internacionales de apoyo para la ejecución de medidas nacionales concretas. En las medidas internacionales también deberá prestarse atención a las políticas que hayan de adoptar las autoridades públicas de los países desarrollados para mejorar la capacidad administrativa de los países en desarrollo y se deberá investigar la posibilidad de adoptar un mecanismo común para que los países en desarrollo informen a los países desarrollados de sus necesidades y requisitos.

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

83. La Sexta Reunión de Expertos se complace en tomar nota de las medidas adoptadas por el Consejo Económico y Social en relación con el informe de la Quinta Reunión de Expertos 4/ y de las medidas adoptadas por el Secretario General siguiendo las recomendaciones formuladas por el Consejo 5/. Los ulteriores acontecimientos de carácter legislativo relacionados con la propuesta de creación de un centro internacional de contabilidad pública y comprobación de cuentas 6/ y el estudio en curso sobre la función del sector público en el fomento del desarrollo económico de los países en desarrollo 7/ son positivos y de un interés considerable, y la Reunión de Expertos espera que se le comunique que se han realizado nuevos progresos a ese respecto.

84. La Reunión también está satisfecha con las actividades emprendidas y los progresos realizados en virtud del Programa de las Naciones Unidas en materia de Administración y Finanzas Públicas durante el bienio de 1980-1981. Las prioridades identificadas y los resultados principales logrados durante ese período están de conformidad con las observaciones y recomendaciones efectuadas en la Quinta Reunión de Expertos.

Programa de trabajo para 1982-1983

85. El programa de trabajo para 1982-1983 está, en general, bien formulado, es ambicioso y está destinado a abordar varias cuestiones críticas en la esfera de la administración y las finanzas públicas. Así pues, la Sexta Reunión lo aprueba por completo. Al aplicar este programa de trabajo, las Naciones Unidas deberían tener en cuenta las siguientes sugerencias sobre prioridades de los análisis, sobre la estructuración de los proyectos y sobre las modalidades de ejecución de las actividades propuestas.

Subprograma 1. Reunión, análisis y difusión de información

86. El estudio sobre la función del sector público debería tener un enfoque amplio y utilizar los trabajos pertinentes que realizan la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial, las comisiones regionales, el Centro Internacional de Empresas Públicas y las instituciones regionales y subregionales de administración y finanzas públicas. Al examinar la función de las empresas públicas en este contexto, debería hacerse hincapié, en particular, en la importancia del desarrollo de los recursos administrativos.

4/ Resolución 1980/12 del Consejo Económico y Social.

5/ Ibid.

6/ Resolución 1981/53 del Consejo Económico y Social.

7/ Resolución 1981/45 del Consejo Económico y Social.

87. La Reunión considera que en el bienio 1982-1983 deberían continuarse los trabajos del proyecto sobre la red de instituciones y organizaciones de administración y finanzas públicas iniciado en 1980-1981. El establecimiento de esa red es sumamente importante puesto que, entre otras cosas, proporcionaría a las Naciones Unidas un mecanismo para colaborar, en la realización de sus actividades, con otros organismos e instituciones que trabajan en la esfera de la administración y las finanzas públicas. Esa colaboración es indispensable para fomentar la ampliación del enfoque y proporcionará oportunidades para realizar esfuerzos conjuntos.

Subprograma 2. Reforma administrativa para el desarrollo

88. En los trabajos de este subprograma se deberían tener en cuenta las diferencias de las circunstancias sociales, económicas y culturales de los países en desarrollo. Debería hacerse hincapié en los problemas básicos, sin limitarse a los procedimientos y estructuras. La dinámica del cambio y los problemas de la dirección del cambio deberían constituir el punto de referencia conceptual. Con respecto al estudio propuesto sobre técnicas administrativas modernas, sería necesario emprender más estudios de casos que los que se prevén actualmente. Esos estudios de casos deberían examinar las técnicas administrativas, especialmente en la agricultura, la industria, los transportes y la educación.

89. La Reunión considera que debería actualizarse el Manual de Administración Pública 8/, en vista de su utilidad en los programas de capacitación. Esto también podría hacerse a nivel regional en colaboración con las instituciones regionales.

Subprograma 3. Capacitación en administración y finanzas públicas

90. El proyecto debería hacer hincapié tanto en la capacitación administrativa del personal científico y técnico como en la administración de las instituciones de investigaciones científicas y técnicas. Debería examinar los medios para interesar al personal directivo y a los trabajadores y examinar también las cuestiones administrativas y de gestión de los proyectos y organizaciones multisectoriales en las esferas científica y técnica. El estudio también debería examinar la interacción más amplia dentro del sector y destacar la importancia del crecimiento de la función directiva.

Subprograma 4. Gestión financiera para el desarrollo

91. El estudio sobre la evaluación del rendimiento de las empresas públicas debería realizarse en colaboración con las dependencias nacionales y las instituciones interregionales y regionales pertinentes. Debería incluir un análisis de la experiencia de los esfuerzos de las instituciones nacionales en materia de evaluación del rendimiento de las empresas públicas.

Proyecto de plan de mediano plazo para el período 1984-1989

92. En el proyecto de plan de mediano plazo para el período 1984-1989 se definen a grandes rasgos las esferas principales de la actividad que se va a realizar y se indican las orientaciones principales de esa labor. El plan será examinado por el Comité del Programa y de la Coordinación en su 22º período de sesiones (19 de abril a 28 de mayo de 1982) y sometido a la aprobación de la Asamblea General en su trigésimo séptimo período de sesiones. Al preparar el presupuesto por programas para el bienio 1984-1985 se establecerá la formulación inicial de cada uno de los proyectos, su estructuración y su forma de ejecución. Por consiguiente, la Reunión desearía ofrecer en la etapa actual observaciones y sugerencias sobre la forma de determinar y formular proyectos, así como de establecer su estructuración y modo de ejecución.

93. El programa de trabajo posterior a 1983 seguirá teniendo muchas de las características del programa actual. El grueso de los recursos se destinará a ejecutar proyecto de cooperación técnica en países en desarrollo. Una parte pequeña, pero de ningún modo insignificante, se destinará a la reunión y difusión de información, la preparación de guías y manuales destinados a los países en desarrollo y la investigación de algunos problemas de administración pública con miras a determinar las principales necesidades de medidas internacionales de apoyo y sugerencias para resolver los problemas más importantes de administración y finanzas públicas. Sin embargo, habrá un cambio notable en la orientación principal de las actividades sustantivas a fin de prestar mucha mayor atención a los problemas de los países menos adelantados y promover la cooperación mutua entre los países en desarrollo.

Subprograma 1. Reunión, análisis y difusión de información

94. La labor de este subprograma también debería orientarse hacia la reunión de información sobre las actividades de cooperación técnica entre países en desarrollo, la capacitación y la comparación de las prácticas y procedimientos en lo relativo a la gestión de fondos.

Subprograma 2. Gestión de la cooperación mutua entre los países en desarrollo

95. En los trabajos que se han de realizar se deberían examinar, entre otras cosas, los obstáculos relativos a la actitud respecto de la cooperación técnica entre países en desarrollo así como la función y las responsabilidades de las autoridades públicas de los países desarrollados en el fortalecimiento de la capacidad de los países en desarrollo en materia de administración y finanzas públicas. Los trabajos deberían incluir la organización de un intercambio de información acerca de la cooperación técnica entre países en desarrollo. También debería tratarse de organizar reuniones regionales a fin de establecer planes para la cooperación en esta esfera.

Subprograma 3. Gestión de programas sectoriales de desarrollo

96. Para los trabajos de este programa, sería útil elegir esferas y sectores específicos como los de planificación y gestión de la energía, seguridad alimentaria, programas sociales, población, y algunas esferas de gran riesgo. En general, deberían seleccionarse los sectores que consumen la mayor parte de los recursos. El análisis debería comprender los problemas multisectoriales y tener en cuenta también el aspecto regional, la descentralización y la participación local.

Subprograma 4. Desarrollo de los recursos humanos para la administración pública

97. Los trabajos deberían hacer más hincapié en la capacitación del personal docente que en la preparación de los planes de estudio. También debería prestarse la debida atención a la importancia de la planificación de los recursos humanos, incluido el papel de la mujer en el desarrollo.

Subprograma 5. Administración financiera pública para el desarrollo

98. La labor de este subprograma debería tener el objetivo principal de promover la autosuficiencia en los países menos adelantados. Los trabajos deberían destacar la importancia de la planificación y la programación, la evaluación de los programas gubernamentales, la capacitación en materia de gestión de las finanzas y el establecimiento de instituciones financieras.

Otras sugerencias

99. Aparte las sugerencias que anteceden, la División de Administración del Desarrollo debería considerar también la posibilidad de emprender, durante el período del plan de mediano plazo, trabajos sobre aspectos administrativos de las dimensiones ambientales del desarrollo y análisis de las medidas adoptadas por diversos países para erradicar o minimizar la corrupción en el sector nacional de gestión y administración.

Anexo I

PROGRAMA DE LA REUNION

1. Cuestiones y prioridades en materia de administración y finanzas públicas
2. Examen de las medidas necesarias a nivel nacional para fomentar la administración para el desarrollo
3. Examen del programa de trabajo actual y el programa propuesto de las Naciones Unidas en materia de administración y finanzas públicas para el decenio de 1980
4. Actividades de cooperación técnica de las Naciones Unidas en materia de administración y finanzas públicas
5. Aprobación del informe de la Reunión de Expertos

Anexo II

LISTA DE PARTICIPANTES

Expertos

Sr. Frank Barsotti
Secretario Permanente
Ministerio de Finanzas
Puerto España
Trinidad y Tabago

Profesor Pierre Bauchet
Universidad de París I
CNRS, 27 rue Paul Bert
94 Ivry, Francia

Sr. Alejandro Carrillo-Castro
Coordinador General de Estudios Administrativos
Presidencia de la República de México
México, D.F., México

Sr. Miguel A. Cussianovich
Contralor General
Carabaya 315
Lima 1, Perú

Sr. Mihail Dumitrescu*
Decano del Centro Internacional de Gestión para el Desarrollo (CEPECA)
Bd. Armata Popurului No. 1-3
Bucarest 77202
Rumania

Sr. Ekobena*
Director de Exámenes
Ministerio de Servicios Públicos
Yaoundé, República Unida del Camerún

Sr. Hassan A. El-Tayeb*
Director General
Academia de Ciencias Administrativas del Sudán
Jartúm, Sudán

Sr. Moustapha Fall
Diputado
Asamblea Nacional
Dakar, Senegal

* No pudo asistir.

Expertos (continuación)

Sr. Michael von Harpe, L.D.
Ministerio de Finanzas
Glaurheindorfer Strasse
53 Bonn, República Federal de Alemania

Sr. Aaron Kandie
Secretario Permanente y Director de Administración de Personal
Oficina del Presidente
Nairobi, Kenya

Sr. Masroor Hassan Khan
Director
Colegio del Personal Administrativo
Lahore, Pakistán

Sr. Lin Zi-xin
Director
Instituto de Información Científica y Tecnológica de China
Comisión Estatal de Ciencia y Tecnología
Beijing, China

Dr. M.I. Piscotin*
Academia de Ciencias de la URSS
Moscú, Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas

Sr. Riziere A. Rabboni
Presidente
Instituto Nacional de la Administración Pública
Diagonal Roque Saenz Peña 501-6° Piso
Buenos Aires, Argentina

Sr. A. Rahim
Director
Colegio del Personal Administrativo
Dacca, Bangladesh

Sr. Sardjono
Director Adjunto
Instituto de la Administración Pública
Yakarta, Indonesia

Profesor Frank Sherwood
Instituto Federal de Administración Superior
1301 Emmek Street
Charlottesville, Virginia 22901
Estados Unidos de América

Expertos (continuación)

Sr. C.G. Somiah
Secretario Adicional
Ministerio de Finanzas
Gobierno de la India
Nueva Delhi, India

Sr. Gordon Spear
Director
División de Hacienda y Fiscalización
Administración Británica de Desarrollo de Ultramar
Eland House, Stag Place
Londres, S.W.1.
Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte

Sr. Anton Vratusa
Presidente del Consejo del Centro Internacional de Empresas Públicas
P.O. Box 92
61109 Ljubljana, Yugoslavia

Sr. Fernando Zumbado
Director
Cooperación Técnica
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
c/o PNUD
Apartado Postal 4540
San José, Costa Rica

Naciones Unidas

Comisión Económica para Africa

W.N. Wamalwa

Conferencia de las Naciones Unidas sobre
Comercio y Desarrollo

D. Kotte

Organización de las Naciones Unidas para
el Desarrollo Industrial

S. Padolecchia

Organismos especializados

Organización Internacional del Trabajo	V. Klotz D. Chew
Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación	S. Akbil
Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura	C.T. Huynh
Organización Mundial de la Salud	R. Anderson
Banco Mundial	N. Raphaeli
Fondo Monetario Internacional	D.R. Khatkhate

Instituciones y organizaciones no gubernamentales y de otra índole, interregionales y regionales

Organización Árabe de Ciencias Administrativas	Sr. Abdelkarim Yacoub
Centro de Desarrollo de Asia y el Pacífico	Sr. Aftab Ahmed Khan
Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo	Sr. Alejandro Carrillo-Castro
Secretaría del Commonwealth	Sr. N. P. Sen
Organización Regional del Oriente para la Administración Pública	Sr. Raúl de Guzmán
Instituto Centroamericano de Administración Pública	Sr. Carlos Cordero d'Aubisson
Instituto Internacional de las Ciencias Administrativas	Sr. Michel Lesage
Instituto Internacional de Administración Pública	Sr. Henri Roson
Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores	Sr. Hubert Weber
Oficina de Contabilidad General de los Estados Unidos	Sr. Fred Layton

Secretaría de la Reunión

Sr. Bi Jilong	Secretario General Adjunto Departamento de Cooperación Técnica para el Desarrollo
Sr. Xu Naijiong	Director División de Administración del Desarrollo Departamento de Cooperación Técnica para el Desarrollo
Sr. Dihambar M. Bhouraskar	Director Adjunto División de Administración del Desarrollo Departamento de Cooperación Técnica para el Desarrollo (Secretario)
Sr. A.T. Rafiqur Rahman	Jefe Sección de Sistemas de Administración Pública División de Administración del Desarrollo Departamento de Cooperación Técnica para el Desarrollo (Cosecretario)
Sr. Jeggan C. Senghor	Oficial de Administración Pública División de Administración del Desarrollo Departamento de Cooperación Técnica para el Desarrollo (Cosecretario)
