



## Consejo Económico y Social

Distr. general  
14 de junio de 2000  
Español  
Original: inglés

---

### Período de sesiones sustantivo de 2000

Nueva York, 5 de julio a 1º de agosto de 2000

Tema 13 b) del programa provisional \*

**Cuestiones económicas y ambientales:  
administración y finanzas públicas**

### **Labor del Grupo de Expertos sobre el Programa de las Naciones Unidas en materia de administración y finanzas públicas en su 15ª reunión**

#### **Informe del Secretario General**

#### *Resumen*

En el presente informe figuran las principales conclusiones y recomendaciones del Grupo de Expertos sobre el Programa de las Naciones Unidas en materia de administración y finanzas públicas en su 15ª reunión, celebrada en la Sede de las Naciones Unidas del 8 al 12 de mayo de 2000 y dedicada al tema “La mundialización y el Estado”. El Grupo de Expertos deliberó sobre los efectos de la mundialización en el papel y el funcionamiento del estado y sus respuestas institucionales y de gestión para obtener las máximas ventajas de la mundialización y reducir al mínimo sus consecuencias negativas. Al examinar en mayor detalle los efectos de marginación de la mundialización, el Grupo de Expertos abordó también el proceso que afecta a los sistemas nacionales y mundiales de gestión económica y formuló una serie de recomendaciones.

Conforme a su mandato, el Grupo de Expertos examinó el proyecto de plan de mediano plazo para el período 2002–2005, subprograma 7.8 (Administración pública, finanzas y desarrollo) y formuló observaciones y recomendaciones al respecto. Además, examinó el actual presupuesto por programas para el período 2000–2001 y formuló recomendaciones para el presupuesto por programas del próximo bienio.

---

\* E/2000/100.

Por último, el Grupo de Expertos formuló observaciones y recomendaciones sobre las principales iniciativas de la División de Economía Pública y Administración Pública del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Secretaría de las Naciones Unidas, a saber, la red en línea de instituciones regionales de fomento de la capacidad en materia de administración y finanzas públicas de las Naciones Unidas, un informe titulado “El estado del sector público”, la propuesta de carta para la administración pública en África, y mejoras en las relaciones con otros fondos y programas de las Naciones Unidas, especialmente el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, en el ámbito de la administración pública y el desarrollo.

## Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
أ. Introducción .....	1–3	4
ب. Recomendaciones .....	4–27	5
I. Recomendaciones que requieren la adopción de medidas por el Consejo Económico y Social .....	4–11	5
II. Recomendaciones que se señalan a la atención del Consejo .....	12–27	6
1. Recomendaciones que requieren la adopción de medidas por el sistema de las Naciones Unidas .....	12–19	6
2. Recomendaciones que requieren la adopción de medidas por parte de los gobiernos .....	20–27	7
ت. Labor del Grupo de Expertos en su 15ª reunión .....	28–125	8
I. La mundialización y el Estado: reseña .....	28–40	8
II. Respuesta institucional a la mundialización .....	41–52	10
III. La gestión de los asuntos públicos ante el reto de la mundialización .....	53–74	13
IV. Mundialización y conducción económica .....	75–95	17
V. Resumen del debate sobre los indicadores del sector público .....	76–102	21
VI. Resumen del debate sobre el proyecto de carta de la administración pública en África .....	103–106	22
VII. Red en línea de las Naciones Unidas de instituciones regionales de fomento de la capacidad en materia de administración y finanzas públicas .....	107–110	23
VIII. <span style="float: right;">I</span> onencias presentadas por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el Banco Mundial .....	111–114	23
IX. Examen del programa de las Naciones Unidas en materia de administración y finanzas públicas .....	115–125	24

### Anexo

Texto revisado del proyecto de plan de mediano plazo para el período 2000–2005; programa 7 (Asuntos económicos y sociales) .....	26
--	----

## I. Introducción

1. La 15ª reunión del Grupo de Expertos sobre el Programa de las Naciones Unidas en materia de administración y finanzas públicas se celebró en la Sede de las Naciones Unidas del 8 al 12 de mayo de 2000. El Consejo Económico y Social, en su resolución 1199 (XLII), de 24 de mayo de 1967, decidió que el Programa de las Naciones Unidas en materia de administración y finanzas públicas se examinara de vez en cuando por una reunión de expertos, teniendo en cuenta los aspectos de administración pública de todos los programas del sistema de las Naciones Unidas, y que sus informes se presentaran al Consejo para su examen. De conformidad con esa resolución, el Grupo de Expertos se reúne cada dos años y actúa en calidad de comisión orgánica del Consejo en el ámbito de la administración y las finanzas públicas.

2. A raíz de la continuación del quincuagésimo período de sesiones de la Asamblea General sobre administración pública y desarrollo (15 a 19 de abril de 1996) y tomando como guía la resolución 50/225 de la Asamblea General, de 19 de abril de 1996, las reuniones 13ª y 14ª del Grupo de Expertos se celebraron en Nueva York en 1997 y 1998, respectivamente, para ayudar a aplicar las decisiones adoptadas por la Asamblea General durante la continuación de su quincuagésimo período de sesiones, que figuraban en su resolución 50/225. En su 13ª reunión, el Grupo de Expertos se centró en cuestiones de reestructuración del estado y modernización de las instituciones estatales para hacer frente a los nuevos problemas que estaban surgiendo. En su 14ª reunión, el Grupo de Expertos se ocupó del desarrollo y la aplicación de políticas públicas. El Secretario General presentó un informe (A/53/173-E/1998/87) sobre la aplicación de la resolución 50/225 de la Asamblea General. En su 14ª reunión, el Grupo de Expertos recomendó que el Secretario General efectuara una evaluación de cinco años de los progresos alcanzados en la aplicación de la resolución y que transmitiera sus conclusiones a la Asamblea por conducto del Consejo en el año 2001. La Asamblea General hizo suya esa recomendación en su resolución 53/201. La orientación global del sector económico y social de las Naciones Unidas consiste en fortalecer la cooperación internacional y fomentar el desarrollo en un entorno de rápida mundialización, con una creciente interdependencia entre las naciones. Dada la posición singular de las Naciones Unidas para abordar la

cuestión de la mundialización de la economía, el Grupo de Expertos, en su 15ª reunión, se centró en el tema “La mundialización y el Estado”, y examinó los efectos de la mundialización en el papel y el funcionamiento del Estado y los tipos de respuestas institucionales o de gestión adecuadas para aprovechar al máximo las ventajas de la mundialización y reducir al mínimo sus consecuencias negativas.

3. En ese contexto, y en el marco de la aplicación de la resolución 50/225 de la Asamblea General, el Grupo de Expertos deliberó acerca de las siguientes cuestiones principales relativas a la relación entre la mundialización y el Estado:

a) La mundialización y el Estado: reseña. El Grupo de Expertos debatió ampliamente sobre los elementos y procesos de la mundialización y sus efectos en la sociedad, especialmente el Estado, el sector privado y la sociedad civil, la respuesta de los Estados al proceso de mundialización, la mundialización y las instituciones mundiales, y la preparación de las fuerzas nacionales para la mundialización (véase ST/SG/AC.6/2000/L.5);

b) La respuesta institucional a la mundialización. El debate se centró en las características de las instituciones en las que la gente trabaja y contribuye al desarrollo humano. Además, se deliberó sobre la experiencia de los gobiernos que, conscientes de la dimensión mundial de los problemas, han creado nuevas instituciones o han modificado las instituciones existentes para poder observar la rápida evolución de la situación, para promover la elaboración de nuevas políticas y el diálogo al respecto, para acelerar la adopción de decisiones y para aceptar reverses a corto plazo con el objeto de crear estrategias sostenibles a largo plazo (véase ST/SG/AC.6/2000/L.6);

c) La gestión de los asuntos públicos ante el reto de la mundialización. Los gobiernos de los países en desarrollo deben seguir intentando estabilizar el Estado y al mismo tiempo adaptarse a la mundialización. En el debate plenario se examinó el papel que debían desempeñar los funcionarios públicos para responder a la mundialización, en lo que respecta tanto al fortalecimiento de la capacidad de gestión del Estado para impulsar el crecimiento económico y social como a la creación de un entorno propicio al florecimiento de la sociedad civil (véase ST/SG/AC.6/2000/L.7);

d) La mundialización y la conducción económica. El Grupo de Expertos se ocupó también de los procesos que influían en los sistemas nacionales y mundiales de conducción económica. Señaló que era necesario adaptar los sistemas nacionales de conducción económica para aprovechar las posibilidades de la mundialización económica y evitar sus posibles efectos negativos, y concluyó que ello exigía algunas modificaciones de las políticas, instituciones y sistemas de gestión nacionales (véase ST/SG/AC.6/2000/L.4);

e) Indicadores del sector público. En su 14ª reunión, el Grupo de Expertos había recomendado que el Programa de las Naciones Unidas en materia de administración y finanzas públicas elaborara un marco para la recopilación de datos comparables internacionalmente acerca del sector público. Por consiguiente, en la 15ª reunión del Grupo de Expertos se presentó una monografía sobre los indicadores del sector público en respuesta a esa solicitud (véase ST/SG/AC.6/2000/L.2);

f) Características de los países en materia de administración pública. De conformidad con la resolución 50/225 de la Asamblea General y con las recomendaciones formuladas por el Grupo de Expertos en su 14ª reunión, la División de Economía Pública y Administración Pública del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Secretaría de las Naciones Unidas, en colaboración con el Instituto Internacional de las Ciencias Administrativas, realizó un estudio para recopilar información fundamental a nivel nacional a fin de comprender la situación actual y los antecedentes históricos de la administración pública en los países en desarrollo. En la 15ª reunión del Grupo de Expertos se presentó una muestra para que se examinara y se formularan observaciones al respecto (véase ST/SG/AC.6/2000/CRP.2);

g) Examen del programa de las Naciones Unidas en materia de administración y finanzas públicas. En su 15ª reunión, el Grupo de Expertos examinó el subprograma 7.8 (Administración pública, finanzas y desarrollo) del programa 7 (Asuntos económicos y sociales), del proyecto de plan de mediano plazo para el período 2002–2005 y formuló observaciones y recomendaciones al respecto. Además, examinó el presupuesto por programas revisado del subprograma para el período 2000–2001 y formuló observaciones al respecto, y formuló recomendaciones sobre el presupuesto por programas para el período

2002–2003. Además de esos temas, se hicieron presentaciones sobre un proyecto de carta para la administración pública en África la red en línea de instituciones regionales de fomento de la capacidad en materia de administración y finanzas públicas de las Naciones Unidas, y el fortalecimiento constante de los acuerdos de cooperación entre el programa de las Naciones Unidas en materia de administración y finanzas públicas y otros organismos del sistema de las Naciones Unidas, incluido el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (véase ST/SG/AC.6/2000/L.8).

## II. Recomendaciones

### A. Recomendaciones que requieren la adopción de medidas por el Consejo Económico y Social

#### Recomendación 1

4. El Grupo de Expertos recomienda que se adopte, el proyecto de plan de mediano plazo para el período 2002–2005 del subprograma 8 (Administración pública, finanzas y desarrollo) del programa 7 (Asuntos económicos y sociales), con varias modificaciones que se consignan en el Anexo I *infra*.

#### Recomendación 2

5. El Grupo de Expertos recomienda que su 16ª reunión se celebre en el primer trimestre de 2002 y que se aumente el número de expertos participantes, reduciendo quizá la duración de la reunión, a fin de conseguir una mayor representación geográfica.

#### Recomendación 3

6. El Grupo de Expertos recomienda que las Naciones Unidas proclamen un día de la administración pública para celebrar el valor y la virtud del servicio a la comunidad en los planos local, nacional y mundial, y que el Secretario General otorgue premios a las contribuciones realizadas a la causa de la mejora del papel, el prestigio y la presencia en la sociedad del servicio público.

#### Recomendación 4

7. Dada la importancia decisiva de las cuestiones de desarrollo económico y social relativas al desarrollo

institucional y de gestión, el Grupo de Expertos considera que tendría que reforzar considerablemente sus relaciones e interacciones con algunos órganos principales y organismos intergubernamentales como el Consejo Económico y Social, y que las deliberaciones del Consejo sobre cuestiones relativas al desarrollo económico y social podrían beneficiarse sobremanera de las aportaciones del Grupo de Expertos. Para que esa medida sea más eficaz, recomienda que el Consejo examine el estatuto y los acuerdos de presentación de informes del Grupo de Expertos.

#### **Recomendación 5**

8. El Grupo de Expertos recomienda que las Naciones Unidas establezcan mecanismos adecuados para que los ministros y los funcionarios de alto nivel de los Estados Miembros encargados de la administración pública se reúnan periódicamente para tratar temas de interés común e intercambiar experiencias.

#### **Recomendación 6**

9. El Grupo de Expertos recomienda que el Consejo, por conducto de sus órganos subsidiarios, realice un análisis comparativo de los sistemas nacionales de conducción económica y examine las mejores prácticas a fin de ayudar a las estrategias nacionales para lograr una conducción económica eficaz.

#### **Recomendación 7**

10. El Grupo de Expertos recomienda que el Consejo incluya en su programa un debate sobre cuestiones relativas a la conducción económica, y que ofrezca asesoramiento normativo a los regímenes mundiales de conducción económica establecidos para las diversas esferas funcionales administradas por los organismos especializados.

#### **Recomendación 8**

11. El Grupo de Expertos recomienda que el Consejo estudie seriamente la posibilidad de ampliar la labor realizada por los ministros de administración pública de África, y que considere la posibilidad de redactar una carta modelo de las Naciones Unidas para la administración pública.

## **B. Recomendaciones que se señalan a la atención del Consejo**

### **1. Recomendaciones que requieren la adopción de medidas por el sistema de las Naciones Unidas**

#### **Recomendación 9**

12. El Grupo de Expertos apoya plenamente la propuesta de que el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales prepare una publicación periódica sobre el estado del sector público, en la que figuren datos básicos sobre el sector público, las características de la administración pública por países y un análisis de las cuestiones que surjan en relación con el sector público.

#### **Recomendación 10**

13. El Grupo de Expertos recomienda que las Naciones Unidas reúnan, analicen y publiquen datos sobre el sector público de forma periódica, con un análisis adecuado de los cambios y las tendencias, incluidos datos sobre el empleo en el sector público, los gastos efectuados en todos los niveles del gobierno y los gastos fiscales relacionados.

#### **Recomendación 11**

14. El Grupo de Expertos recomienda que, en la preparación de la evaluación quinquenal de la aplicación de la resolución 50/225 de la Asamblea General, la Secretaría recabe información entre los Estados Miembros sobre los adelantos logrados en los sectores públicos nacionales. Además, recomienda que los Estados Miembros estudien la posibilidad de nombrar funcionarios de alto nivel encargados de la administración pública para que participen en el debate del informe.

#### **Recomendación 12**

15. El Grupo de Expertos apoya las iniciativas tomadas para mejorar la sinergia, la cooperación y la coordinación entre las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas en la esfera de la administración pública. Además, señala el resultado positivo de las consultas celebradas para lograr la cooperación y la coordinación entre el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, el PNUD y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). Asimismo, acoge con satisfacción

las exposiciones del PNUD y el Banco Mundial sobre sus actividades en esa esfera.

### **Recomendación 13**

16. El Grupo de Expertos recomienda que las Naciones Unidas presten apoyo a los gobiernos africanos para la elaboración y aplicación de su carta para la administración pública en el plano nacional, y que busquen medios y arbitrios para apoyar y alentar iniciativas análogas en otras regiones.

### **Recomendación 14**

17. El Grupo de Expertos apoya plenamente el plan de acción del proyecto de dividendo para el desarrollo relativo a la red en línea de instituciones regionales de fomento de la capacidad en materia de administración y finanzas públicas de las Naciones Unidas, por considerarlo un mecanismo de cooperación en que se utiliza la tecnología de la información en ese ámbito. Subraya la necesidad de ampliar el efecto del proyecto mediante el fortalecimiento de la capacidad de los ministerios nacionales y de las escuelas e instituciones nacionales de administración pública en los países en desarrollo y los países en transición para acceder a los datos, la información y las actividades de capacitación mediante la tecnología de la información.

### **Recomendación 15**

18. El Grupo de Expertos recomienda que las Naciones Unidas ayuden a los gobiernos nacionales a lograr la capacidad negociadora necesaria para prepararse para las negociaciones de los regímenes mundiales de conducción económica.

### **Recomendación 16**

19. El Grupo de Expertos insta a las Naciones Unidas a que preste asistencia a los gobiernos nacionales en el ajuste de sus sistemas de conducción económica (políticas e instituciones) en respuesta a la mundialización, inclusive prestando apoyo a la capacidad de formulación y ejecución de políticas de los países en desarrollo y con economía en transición.

## **2. Recomendaciones que requieren la adopción de medidas por parte de los gobiernos**

### **Recomendación 17**

20. El Grupo de Expertos recomienda a todos los países en desarrollo y en transición invertir en el desarrollo del capital humano y social, que representa la principal fuente de riqueza y el factor más importante de desarrollo socioeconómico.

### **Recomendación 18**

21. El Grupo de Expertos recomienda a todos los gobiernos, sobre todo de los países en desarrollo y con economías en transición, que otorguen prioridad al fortalecimiento de las capacidades en materia de formulación de la política oficial y gestión de la administración pública.

### **Recomendación 19**

22. El Grupo de Expertos recomienda que se capacite a los funcionarios públicos con miras a su operatividad en los planos nacional, subnacional e internacional, así como su participación en la capacitación de personal directivo. Los gobiernos deberían elaborar un marco de estructuras, políticas y perspectivas profesionales de la función pública capaz de atraer, retener, formar y motivar a las personas competentes y de encauzar sus energías hacia el bien común.

### **Recomendación 20**

23. El Grupo de Expertos considera que los gobiernos deberían tomar urgentes medidas concertadas para fortalecer la infraestructura ética de sus respectivos países e introducir un conjunto completo de mecanismos, en particular una remuneración por méritos y parámetros de referencia, con objeto de atajar la corrupción y elevar el nivel general de la vida pública, tanto a escala nacional como mundial.

### **Recomendación 21**

24. El Grupo de Expertos insta a los gobiernos nacionales a que adopten un planteamiento estratégico en materia de formulación de la política oficial y creen la capacidad necesaria a tal efecto con el fin de aprovechar las posibilidades que ofrece la mundialización económica.

**Recomendación 22**

25. El Grupo de Expertos recomienda a los gobiernos nacionales que desarrollen una capacidad de reglamentación como medida fundamental para atajar el desequilibrio entre el ámbito económico y político que limita la autonomía y la soberanía nacionales.

**Recomendación 23**

26. El Grupo de Expertos, reconociendo la importancia cada vez mayor del papel que desempeñan las empresas multinacionales como fuerza motriz del proceso de mundialización, recomienda a los gobiernos nacionales establecer adecuados mecanismos institucionales de cooperación entre los gobiernos y las empresas multinacionales.

**Recomendación 24**

27. El Grupo de Expertos recomienda a los gobiernos nacionales que consideren la posibilidad de elaborar una metodología coherente y mejoren la disponibilidad y exhaustividad de los datos relativos al sector público.

### III. Labor del Grupo de Expertos en su 15ª reunión

#### A. La mundialización y el Estado: reseña

28. Los 20 últimos años del siglo XX han sido testigos de una revolución en la gestión de los asuntos públicos y la administración pública cuyos efectos aún perduran. Impulsada por poderosos factores, uno de los más tangibles de los cuales es el progreso tecnológico, la comunicación instantánea, la reducción de los obstáculos al comercio y la liberalización de los mercados mundiales de capitales han conferido un nuevo significado a la mundialización, tendencia que en realidad viene de muy atrás. Durante el decenio de 1980 y principios del de 1990, un consenso normativo que favorecía la privatización, la liberalización, la desburocratización y la descentralización solía ir a la par de una poderosa retórica antiestatal y una campaña en favor de controlar y frenar el crecimiento del complejo gubernamental. En un importante cambio de rumbo paradigmático, el Estado y el gobierno central, que en los decenios de 1950 y 1960 se percibían generalmente como motores necesarios del desarrollo socioeconómico, pasaban a describirse por el contrario en términos básicamente negativos.

29. Durante los últimos años se ha observado un patente alejamiento gradual de posiciones tan extremas. En su resolución 50/225, la Asamblea General hizo un llamamiento a los gobiernos para que fortalecieran su capacidad en materia de administración y finanzas públicas, a la vez que propugnaba una orientación al mercado. En 1997, el Grupo de Expertos señaló en el informe sobre su 130 reunión (E/1997/86) que, lejos de ser dos fuerzas contrapuestas, un mercado fuerte y un Estado fuerte constituirían en realidad condiciones complementarias y necesarias para la prosperidad económica y la justicia social.

30. En su 15ª reunión, el Grupo de Expertos abundó en esa posición, que utilizó como punto de partida de sus deliberaciones, subrayando la función en evolución, aunque perdurable y decisiva, del Estado a la hora de garantizar el desempeño de varias funciones críticas que ni el sector privado ni la sociedad civil organizada podrían asumir debidamente. Las más importantes de esas tareas son el mantenimiento del orden público; la promoción y protección de los derechos humanos y el derecho de propiedad; la creación y el mantenimiento de condiciones equitativas y un entorno propicio para la empresa privada, la creatividad individual y la acción social; el establecimiento y la preservación de redes de seguridad social; la habilitación de los ciudadanos para la gestión pública democrática; la promoción y facilitación de un diálogo social en los planos nacional, subnacional e internacional, y la mediación en controversias, la mitigación de conflictos y la reconciliación de culturas e intereses opuestos en las sociedades contemporáneas caracterizadas por su diversificación cada vez mayor.

31. Por último, aunque no por ello menos importante, un Estado fuerte es necesario para proteger a los niños, los enfermos, los ancianos y otros segmentos vulnerables de la sociedad, para luchar contra la exclusión social de grupos minoritarios y para garantizar una distribución más equitativa de las comodidades y los beneficios de la civilización, que el progreso tecnológico y la mundialización pueden poner a disposición de todo el mundo. La mundialización no es la panacea. Presenta limitaciones a la vez que oportunidades que, como ha demostrado la experiencia, no se han repartido equitativamente a través del mundo. De hecho, tal como concluyó el Grupo de Expertos, la distribución asimétrica de los costos y los beneficios, las ventajas y los inconvenientes que se derivan de la mundialización, tanto a nivel nacional

como internacional, sólo sirve para ilustrar la importancia de un Estado fuerte e inteligente. Se necesita un Estado estratégico inteligente para poner a un país en situación que le permita afrontar con eficacia las contingencias sujetas a rápidos cambios y utilizar en su propio beneficio los aires del cambio.

32. El apresurado repliegue del Estado en varias partes del mundo ha dejado a los países en desarrollo y con economía en transición particularmente indefensos para afrontar las rápidas transformaciones que trae aparejada la mundialización. Durante el último decenio, también ha contribuido a la exacerbación de muchos de los problemas mundiales más acuciantes. A la luz del *Informe sobre Desarrollo Humano* más reciente del PNUD, así como del debate celebrado la 150 reunión del Grupo de Expertos, éstos se pueden resumir en la forma siguiente:

- X Un acentuado crecimiento de la pobreza vinculado al deterioro del capital social;
- X Una disparidad en rápido crecimiento entre ricos y pobres, poderosos y débiles, mano de obra calificada y no calificada, conectados y no conectados a la red;
- X Un alza de la delincuencia organizada y la corrupción;
- X Un empeoramiento del medio ambiente físico mundial.

33. En una época de interdependencia mundial en crecimiento, esas tendencias representan amenazas potenciales a la calidad y vitalidad de la gobernabilidad democrática y también, a largo plazo, a la estabilidad económica y la paz. Durante el debate, varios participantes hicieron alusión al peligro de división de los Estados en dos naciones diferentes: los ricos y los pobres. A juicio del Grupo de Expertos, este peligro podría prevenirse mediante una enérgica actuación estatal y la cooperación mundial. Esto puso a su vez de relieve el papel decisivo del Estado a la hora de hacer intervenir a la comunidad internacional en un esfuerzo concertado para abordar eficazmente esos problemas.

34. El Grupo de Expertos abogó por la sinergia y una mayor complementariedad de los esfuerzos de los gobiernos, por una parte, y de las organizaciones intergubernamentales, por otra. Recababa en las universidades y los medios académicos del mundo nuevas aportaciones innovadoras al debate sobre cuestiones que suscitan actualmente gran inquietud.

Era partidario de planteamientos interdisciplinarios de amplia base en relación con los problemas inscritos en su programa y acogió favorablemente la participación de especialistas en economía en su 150 reunión, que a su juicio habían enriquecido sobremanera el debate.

35. Visión de futuro, apertura al cambio, receptividad a las nuevas ideas y también sensibilidad ante las necesidades humanas acuciantes y conciencia política son, en opinión del Grupo de Expertos, fundamentales para afrontar los retos del siglo XXI. Del último decenio, la humanidad ha heredado una variedad de problemas que aún esperan solución. Existe actualmente la idea cada vez más generalizada de que las políticas adoptadas en el decenio de 1980 y principios del de 1990 no sólo no han contribuido a la resolución de esos problemas, sino que los han empeorado. Según el Banco Mundial, el número de personas que subsisten con menos de 1 dólar diario creció un 3% entre 1996 y 1998 para situarse en la actualidad en 1.300 millones.

36. Ese legado y esa difícil situación ponen de relieve la magnitud y complejidad de los problemas que afrontan los países en desarrollo y con economía en transición. Sirven para demostrar los peligros de soluciones fáciles, de enfoques reduccionistas y de una dependencia excesiva de soluciones de carácter estrictamente tecnocrático. Además, han inducido una creciente aceptación de diversos métodos y estrategias en lugar de las conocidas soluciones unidimensionales universales. Así, en una reciente reunión de alto nivel de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) sobre el gobierno del futuro, altos funcionarios gubernamentales de 27 Estados Miembros y representantes de importantes organizaciones internacionales debatieron cómo las distintas circunstancias culturales y políticas obligaban a planteamientos diferentes.

37. El Grupo de Expertos compartía esa opinión, aunque también advirtió de que los planteamientos particularizados planteaban un importante problema a los gobiernos con respecto a los instrumentos de diagnóstico, la capacidad de formulación de políticas y la creación de instituciones necesarias para llevar a cabo la exploración, la cooperación sobre una amplia base y las consultas con los asociados sociales y empresariales, tanto a escala nacional como internacional. El sistema de organizaciones de las Naciones Unidas podría facilitar ese proceso mediante la asistencia técnica y el intercambio de información.

Sin embargo, la iniciativa ha de partir de los gobiernos, que tiene su fundamento en un compromiso y un liderazgo políticos firmes dentro del país.

38. El debate de este tema puso de relieve la complejidad de la tarea de creación de capacidad, que en la 15ª reunión del Grupo de Expertos se reveló como la máxima prioridad de todos los países en desarrollo y con economía en transición. La creación de capacidad, concepto muy difícil de determinar, podría definirse como la combinación del desarrollo de los recursos humanos y del fortalecimiento de las instituciones. Para los gobiernos, así como para las organizaciones políticas y sociales de los países en desarrollo y en transición, significa desplegar esfuerzos concertados para apuntalar las posibilidades de gestión y resolución de problemas. Requiere un acervo de conocimientos en varios ámbitos diferentes, competencia técnica de alto nivel, integridad, normas éticas superiores, profesionalidad en el gobierno y la administración pública, versatilidad y capacidad de relación interpersonal, que cobran gran importancia en el entorno socioeconómico dinámico, variado y exigente en el que debe trabajar hoy en día la administración pública. Sin embargo, en este contexto se han de tener en cuenta algunas otras dimensiones e incluirse en el marco de actividades programáticas de apoyo a la creación de capacidad en los países en desarrollo y con economía en transición. Una de ellas es la necesidad de que la buena gestión de los asuntos públicos ocupe un lugar más destacado; otra es la importancia del desarrollo del capital social y humano.

39. El Grupo de Expertos consideró que la mejora de la gestión pública y una gestión más eficaz permitirían a los países desechar el sentimiento de inevitabilidad de la mundialización con un papel muy limitado para el Estado y dar una clara respuesta a la cuestión de lo que se necesitaría para soslayar los inconvenientes de la mundialización y sacar provecho de sus ventajas en beneficio de todos. Un Estado fuerte e inteligente es un Estado dinámico y también un Estado que se ocupa de incluir, integrar y colmar la profunda disparidad existente entre ricos y pobres, poderosos y débiles, trabajadores calificados y no calificados.

40. Un Estado fuerte inteligente es un Estado que lleva a la práctica la integridad, la transparencia y la rendición de cuentas. Es un Estado competente capaz de forjar sólidas asociaciones con las empresas, los sindicatos y las organizaciones de la sociedad civil, en los planos nacional e internacional. Potencia la

iniciativa local mediante la delegación de funciones en agentes de inferior nivel y tiene asimismo capacidad para dirigir y regular. Hace hincapié en la conexión tanto con la sociedad civil como con la comunidad mundial. En opinión del Grupo de Expertos, hay quien podría considerar este programa sumamente ambicioso. No obstante, a su juicio, la magnitud y complejidad de los temas y problemas que encara la comunidad internacional en el umbral del siglo XXI así lo justifican. Por el contrario, en palabras de uno de los participantes, requiere una administración con visión de futuro. En este espíritu, el Grupo de Expertos puso de relieve la necesidad de dar mayor realce a la profesión de la administración pública y propugnó la designación de un día de la administración pública para celebrar el valor y la virtud del servicio a la comunidad, en los planos nacional como internacional.

## **B. Respuesta institucional a la mundialización**

41. El Grupo de Expertos, en sus deliberaciones sobre la respuesta institucional a la mundialización, se centró en las siguientes cuestiones: a) cómo está influyendo la mundialización en las instituciones gubernamentales; b) cómo se están reestructurando los gobiernos para responder a la mundialización; c) qué lecciones pueden extraerse de las diferentes respuestas de los gobiernos; d) qué recomendaciones se pueden hacer para fortalecer las instituciones a fin de que respondan eficazmente a las oportunidades y los dilemas que plantea la mundialización; y e) cómo puede lograrse que las instituciones a nivel nacional sean abiertas, se orienten hacia el futuro, respondan a las necesidades, sean disciplinadas, mantengan vínculos con los ciudadanos e incorporen al sector privado y a la sociedad civil.

42. La mundialización actual es una convergencia única de fuerzas tecnológicas, económicas y políticas con un enorme poder e influencia, que tiene efectos muy importantes en todos los aspectos de la vida privada y pública en las esferas económica, social, política y cultural a nivel mundial, nacional y local. A medida que influye sobre los Estados y sus colaboradores, aquellos que tienen la previsión y los recursos para apropiarse de su poder la explotan y conforman, tanto positiva como negativamente. Sin embargo, las múltiples influencias de la mundialización son tan diversas y abrumadoras que ningún grupo o

sector puede controlarla o detenerla. Así, ha respondido a varios agentes en los sectores público, privado y de la sociedad civil, o se ha visto manipulada por ellos, la han instigado intenciones buenas y malas y ha beneficiado a algunos grupos sociales y económicos, pero ha perjudicado a otros que, debido a su influencia, se han vuelto más vulnerables e indefensos. Esta dicotomía puede verse claramente estudiando los efectos muy diferentes de la mundialización en los países desarrollados y los países en desarrollo o en transición, y también, o incluso más, observando las desiguales relaciones de poder que genera en cualquier Estado entre los que tienen acceso a los mercados, los conocimientos y la tecnología mundiales y los que no lo tienen. Los Estados, los sectores y los grupos de interés dentro de los Estados están ensayando diferentes respuestas, cuyo éxito parece estar relacionado principalmente con sus recursos y su grado de preparación, o a la inversa, con su falta de preparación para crear estrategias oportunas y efectivas a fin de obtener una respuesta.

43. El Grupo de Expertos observó que los gobiernos que habían tomado medidas en pro de la mundialización tenían las siguientes características: a) una actitud abierta ante la incertidumbre, la ambigüedad y el cambio; b) rendición de cuentas; c) visión de futuro; d) un enfoque dinámico ante la mundialización; e) fomento de un buen gobierno basado en la confianza; y f) capacidad para hacer frente a las necesidades. Ya no se hace hincapié en gobiernos más fuertes o más débiles, sino en gobiernos inteligentes con instituciones estratégicas que hagan frente a la mundialización, entre muchas otras cosas, y que tengan fronteras permeables y relaciones flexibles entre el sector público y el privado, así como en su gestión en los planos nacional, internacional, local y central.

44. En las deliberaciones se observó que era necesario vincular las reformas políticas, administrativas y económicas a fin de responder con eficacia a la mundialización. No obstante, habida cuenta de las grandes diferencias en el nivel económico, social, político, cultural y tecnológico de los países, es evidente que los gobiernos tendrán que responder a los desafíos que plantea la mundialización de forma muy diferente. Está claro que la necesidad de fortalecer al Estado (y sin embargo, fortalecerlo de diferentes maneras), será mayor en los países en desarrollo y en los países en transición que en los

países desarrollados. En los países desarrollados, la necesidad comparable de hacer reformas ha conducido a una importante evolución del Estado. Sin embargo, cuando el Estado está menos evolucionado, se plantean mayores desafíos y problemas para consolidar las instituciones de manera tal que se garantice su integridad así como para reformarlas o reestructurarlas a fin de que hagan frente a las exigencias de la mundialización. Se han emprendido reformas que han tenido éxito a diferentes niveles en diferentes países (tanto desarrollados como en desarrollo), dependiendo de la capacidad de las instituciones para dirigirlos. Es una paradoja, ya que los países que más reformas necesitan son los que tienen menos capacidad para hacerlas.

45. Una manera de resolver esa paradoja es que el gobierno primero examine y analice cómo está afectando la mundialización al papel y al funcionamiento del Estado, y después haga una evaluación cuidadosa de las necesidades y las prioridades del país. Después cada país debe elaborar su propio tipo de respuestas institucionales y operativas a fin de aprovechar al máximo los beneficios y reducir al mínimo las consecuencias negativas. Claramente, ni las Naciones Unidas ni ninguna otra organización gubernamental pueden dar una solución única para todos los casos o una fórmula mágica; sólo pueden sugerir o proponer posibles estrategias y vías de reforma mediante enfoques e instrumentos metodológicos para determinar cuáles son las funciones esenciales que el Estado debe asumir, a qué nivel y en qué grado. Esas cuestiones sólo podrán responderse adecuadamente, no de manera abstracta o conjunta, teniendo en cuenta al sector privado, la sociedad civil y el entorno nacional e internacional.

46. El Grupo de Expertos tomó nota de algunos de los requisitos previos que son la clave para que los Estados desarrollen capacidades que permitan dar una respuesta efectiva a la mundialización, entre ellos: a) una participación activa en los procesos políticos, con los procesos y maquinaria administrativa, para comprender y responder a la mundialización; b) una orientación real hacia el cambio por parte de los dirigentes y los que ejecuten los programas; c) la capacidad de mantener y promover los derechos económicos y sociales básicos para todos los ciudadanos, lo que dirige el objetivo fundamental de un buen gobierno hacia la disminución de las desigualdades entre los diferentes grupos sociales, económicos, regionales y

étnicos, y también regula la utilización del poder económico y político o su utilización indebida; y d) la capacidad de realizar las funciones básicas del mantenimiento del orden público, la adhesión al imperio del derecho, las prácticas democráticas transparentes y con rendición de cuentas, la creación de un entorno propicio para los negocios y el crecimiento, la reducción de las desigualdades y la atención de las necesidades especiales de los pobres, los marginados y los vulnerables.

47. En este contexto, se sugirió que las preguntas clave que había que plantearse eran las siguientes: ¿qué arreglos institucionales son apropiados para hacer frente a la mundialización? ¿qué recursos son necesarios para mantener las reformas? ¿qué indicadores de funcionamiento deben utilizarse para supervisar y evaluar las reformas? También se dijo que era necesario efectuar una evaluación de los arreglos institucionales apropiados y de su mejoramiento en el contexto de las siguientes directrices: a) promover un buen gobierno democrático fortaleciendo las instituciones encargadas de la administración pública y las normas de receptividad, rendición de cuentas y equidad entre los políticos; b) hacer hincapié en la doctrina del servicio y la vocación entre los funcionarios públicos; c) hacer un análisis de riesgos y beneficios de la mundialización a fin de sopesar los beneficios en función de los costos y determinar el riesgo de la inestabilidad política, los peligros para la economía de un mayor nivel de desempleo, marginación y agravamiento de la pobreza, y los riesgos sociales que representa la disminución del capital social y de la función pública; d) evaluar los diversos componentes de una representación legítima de los pobres y los marginados y de su acceso o influencia; y e) no denigrar a la función pública o a los funcionarios y ser consciente de la manera en que se enfrentan constructivamente a los Estados, ya que los Estados frágiles pueden ser destruidos involuntariamente por ataques demasiado destructivos.

48. Se observó que un enfoque ante el desarrollo institucional demasiado tecnocrático o basado puramente en el crecimiento económico separa la estrategia institucional del entorno socioeconómico y político al que debe servir. Estos enfoques despojan a las instituciones estatales de los elementos contextuales de su relación con cuestiones sociales tan vitales como la degradación humana, la pobreza, y el aumento de las desigualdades sociales y económicas, que afectan en

especial a los países en desarrollo y que los Estados deben abordar simultáneamente. Se reconoció que esas estrategias no resolverán los problemas de la pobreza, y de hecho, pueden aumentar la desigualdad, haciendo más necesario que nunca invertir en la educación, la salud, el fortalecimiento del capital social y el buen gobierno. Se advirtió de los peligros de que la supremacía no cuestionada de la economía de mercado socavaría la autoridad moral y real de los Estados y del peligro aun mayor de las actitudes actuales sobre esa supremacía, que han legitimado la abdicación por el Estado de esferas cruciales de las que no debe apartarse.

49. El Grupo de Expertos deliberó sobre cuestiones relacionadas con la mundialización de expectativas en diversos sectores: político (derechos humanos, medidas democráticas, etc.), medioambiental, económico (reducción de la pobreza, eliminación de desigualdades) y social (confianza, capital social y pérdida de cohesión). El Estado tiene un papel y una responsabilidad única que desempeñar mediando y atendiendo esas expectativas. Los dirigentes deben escuchar y responder cuidadosamente a las expectativas dándoles forma y canalizándolas hacia el logro de objetivos realistas y factibles. Los grupos de interés piden lo que desean, sin tener en cuenta lo que costará a la comunidad en su conjunto. Por consiguiente, el papel del Estado es equilibrar las diversas expectativas y demandas y atenderlas de forma que se satisfagan las necesidades de los grupos de inclusión y participación en los procesos de toma de decisiones y establecimiento de objetivos.

50. El Grupo de Expertos señaló que las estrategias para dar respuestas institucionales deben basarse fundamentalmente en la consolidación de la democracia, el imperio del derecho y un enfoque participatorio a fin de que los ciudadanos del Estado vuelvan a apropiarse del mecanismo conceptual y operacional y se incluya a todos los interesados nacionales y sus componentes.

51. El Grupo de Expertos llegó a la conclusión de que los gobiernos deberían seguir las estrategias antes mencionadas y, a fin de ser conscientes y dinámicos a nivel mundial, quizá encontrarán útil centrar su desarrollo institucional en los siguientes factores: a) crear y fortalecer las instituciones encargadas del cambio; b) apoyar grupos de estudio y unidades de planificación de políticas dedicados a ese tema; c) aprender de las experiencias de los demás; d) crear y

fortalecer instituciones de toma de decisiones que no excluyan a nadie, que fomenten la participación y estén descentralizadas (tanto dentro de la institución como en su relación con el público); e) dar un apoyo decidido a la eficiencia, la oportunidad, la eficacia y la apertura; f) desarrollar y fortalecer instituciones para generar ingresos y crecimiento y crear mercados internos; g) crear y fortalecer estructuras eficientes que proporcionen servicios sociales; h) promover el acceso a la tecnología y la Internet; i) crear y fortalecer centros de coordinación en departamentos a fin de que se relacionen con las instituciones exteriores; j) crear y fortalecer la capacidad de negociación para hacer frente a las controversias y alentar una cultura de diálogo; y k) desarrollar instituciones basadas en el pluralismo político, la inclusión y la profesionalidad.

52. Se convino en que una mundialización sin instituciones democráticas fidedignas, especialmente en los países en desarrollo y en transición, entraña el riesgo de crear o apoyar entornos insostenibles que alienen la inestabilidad política, la inseguridad civil y la corrupción. La credibilidad de las instituciones gubernamentales depende totalmente de que rindan cuentas, sean transparentes y trabajen para el pueblo, lo que es crucial para algo tan importante como el progreso mundial, la paz y el desarrollo económico y social.

### **C. La gestión de los asuntos públicos ante el reto de la mundialización**

53. La gestión de los asuntos públicos ante el reto de la mundialización abarca cuestiones relacionadas con la tecnología, con los procesos y sistemas innovadores de la organización del trabajo y métodos para la prestación de los servicios públicos orientados a los ciudadanos. La tecnología de la información ha revolucionado algunas maneras en que trabaja la administración al ofrecer posibilidades para aumentar drásticamente la eficiencia y eficacia del sector público en general. Sin embargo, el Grupo de Expertos opina que la dimensión fundamental de la gestión de los asuntos públicos ante el reto de la mundialización era la creación de la capacidad en materia de recursos humanos. A tal fin, el perfeccionamiento de los recursos humanos y la creación de instituciones son la clave de la buena gestión de los asuntos públicos ante el reto de la mundialización. Todo lo demás se basa en este requisito previo y fundamental.

54. El Grupo de Expertos observó que los gobiernos desempeñaban un papel fundamental al preparar a su sociedad para que pueda prosperar en una tesitura como la de la mundialización. Las administraciones públicas responden a los retos de la mundialización acometiendo reformas distintas a las llevadas a cabo en el pasado. Se examinó el papel de los funcionarios de la administración tanto desde el punto de vista del fortalecimiento de la capacidad administrativa del Estado para propiciar el progreso social y el crecimiento económico como desde el punto de vista de la creación de un entorno en el que pueda prosperar la sociedad civil.

55. El concepto de administración pública se aplica a distintos niveles de gobierno (supranacional, nacional y local) e incluye tanto a los funcionarios electos como no electos, así como a organizaciones gubernamentales y no gubernamentales. Entre los desafíos fundamentales que la mundialización plantea a las administraciones se cuentan el dar una respuesta frente a una mayor complejidad y ambigüedad, el cambio en los valores y comportamientos profesionales, una mayor competencia por los expertos de conocimientos especializados, una mayor preocupación por el respeto de los derechos humanos, así como las cuestiones relacionadas con la igualdad de oportunidades y la necesidad de ideas y de un liderazgo firmes.

56. Por lo que se refiere a los sistemas de gestión, el Grupo de Expertos se centró en las repercusiones de la revolución tecnológica en los sistemas y las relaciones. El Grupo de Expertos formuló una advertencia contra el frecuente error de considerar que la innovación era solamente una mejora de la tecnología y de no tener en cuenta los procesos y procedimientos, que eran aspectos tan importantes como la propia tecnología. Además, destacó la necesidad de adoptar una cultura innovadora de la gestión, a fin de que en las administraciones de los países desarrollados y en desarrollo se utilizaran instrumentos y prácticas de gestión que fuesen sostenibles.

57. En lo que se refiere a la gestión de los asuntos públicos ante el reto de la mundialización, la administración pública está obligada a que los políticos y los funcionarios tengan una mayor autonomía, pero que a la vez asuman una mayor responsabilidad. Ello no significa que ambos grupos tengan que estar enfrentados. Antes al contrario, la responsabilidad debería ejercerse mediante, por ejemplo el buen

funcionamiento de los parlamentos, procedimientos de auditoría adecuados, contratos de gestión y un control social general; para conseguir estos propósitos y lograr adaptarse eficazmente a la mundialización, cada país debe encontrar su propia vía. Los países no deberían depender en exceso del asesoramiento externo, sino más bien adquirir la experiencia de otros y entablar un proceso de consulta interna mediante la organización de debates nacionales. En última instancia, la responsabilidad recae exclusivamente en cada país.

58. Los países de Europa central y oriental han sufrido una transformación, una consolidación, una modernización y, más recientemente, una adaptación fundamentales. Su caso se utilizó para poner de relieve algunas de las experiencias adquiridas. En particular, se descartó la idea de comenzar de cero por ser contraproducente, así como la adopción de un planteamiento experimental. Se llegó a la conclusión de que la mejor manera era aprender sobre la marcha y adoptar un planteamiento más orientado a la demanda, teniendo en cuenta el entorno y la cultura concretas, y recurriendo a los técnicos nacionales. En Europa oriental, las políticas en materia de personal han sido un verdadero obstáculo para este proceso. Esta situación debe cambiar a medida que se incorporen a la administración pública las generaciones más jóvenes.

59. En lo tocante a la seguridad y la prestación de los servicios, la mundialización presenta posibilidades antes que problemas para luchar contra el analfabetismo y la delincuencia. Con la adopción de las nuevas tecnologías, los Estados pueden acelerar el desarrollo utilizando nuevos métodos de capacitación, accediendo a zonas remotas y a sus poblaciones, así como mejorando su capacidad de análisis de las medidas con el uso de información más pertinente en sus medidas económicas, fiscales, de inversiones e, incluso, sociales. A este respecto, también puede ser muy útil una relación más estrecha con las universidades y el sector privado (en particular, las empresas transnacionales).

60. El análisis del Grupo de Expertos de la gestión de los asuntos públicos ante el reto de la mundialización dio como resultado una amplia variedad de contenidos e ideas. Hubo coincidencia en que la mundialización no está exenta de valor. Antes al contrario, al igual que una fuerza de la naturaleza, ha beneficiado a los países que han tenido la capacidad de aprovecharla para alcanzar una serie de objetivos relacionados con el desarrollo. La mundialización ha resultado perjudicial

para aquellos que no se habían preparado. Asimismo, los participantes señalaron que no existía un único fenómeno de mundialización sino muchos como tampoco existía una única vía para la modernización y el progreso sino varias. Con todo, la mayoría coincidió en que la tónica se había consolidado y que representaba un reto y una responsabilidad que los Estados no podían ni pasar por alto ni rehuir. El problema al que deben hacer frente los Estados es ante todo la necesidad de definir con precisión el reto y sacar las conclusiones correctas a la hora de elaborar las medidas públicas. Se observó un amplio consenso a favor de aprovechar los entornos sociopolíticos, culturales y económicos de cada país, región o subregión como puntos de partida para el análisis de las necesidades y de la formulación de las soluciones para cada caso en particular.

61. Sin embargo, es escasa la capacidad de emprender análisis tan profundos de las necesidades del país y de formular soluciones desde el punto de vista de las estrategias, políticas y programas públicos. Se ha dicho que en África las administraciones adolecen de una importante falta de personal dedicado a la elaboración de medidas y a la gestión; se observa un exceso de personal solamente en la base de la pirámide. Se mencionó, al hablar de las antiguas repúblicas soviéticas, que, por lo general, la desaparición del Estado comunista había dejado un "vacío de capacidad". En gran parte del mundo, no es exagerado hablar de una profunda crisis que afecta no solamente al funcionariado, sino también a la propia administración pública. Según el Grupo de Expertos, esta crisis es un importante reto para los países en transición y para los países en desarrollo, crisis a la que están obligados a hacer frente con carácter urgente. Las recomendaciones del Grupo se fundamentan en esta constatación elemental.

62. Como primera paso para planificar la creación de capacidad general, los participantes sugirieron la constitución de una fuerza estratégica competente capaz de sentar eficazmente las bases del futuro. Se destacó que esa planificación no debería ser considerada una actividad meramente intelectual y tecnocrática. Además de la labor de los técnicos, los dirigentes políticos, el mundo empresarial e incluso los representantes de las organizaciones no gubernamentales deberían desempeñar un papel importante. Hay que destacar que el papel de la sociedad civil es fundamental, aunque complementario,

al de los gobiernos elegidos democráticamente, que son la verdadera representación de la voluntad y del interés general. El Grupo de Expertos recalcó que para el buen funcionamiento de la sociedad civil y en aras del interés público ésta siempre debía actuar de manera transparente y responder de sus acciones.

63. Los participantes confirmaron que el perfeccionamiento de los recursos humanos y la creación de instituciones son aspectos estrechamente vinculados entre sí. El proceso debería iniciarse con una nueva conceptualización del papel del Estado y de los modos en que puede llevar a cabo sus acciones. De hecho, incluso la forma y la estructura del Estado no puede ajustarse a la del pasado. El Estado centrípeto y burocrático fraguado en la Europa del siglo XIX es totalmente inadecuado en una época de democratización y mundialización. Al contrario, visto lo acontecido en los últimos dos decenios, es preciso pensar en un Estado que actúe en tres niveles relacionados entre sí: el Estado nacional o federal (como en el pasado), el Estado provincial o local (en gran parte basándose en el principio de la subsidiariedad) y el Estado internacional impulsado por la proliferación de regímenes internacionales (Organización Mundial del Comercio, etc.), aunque también pueda presentar un carácter supranacional (como el caso de la Unión Europea (UE) y otras entidades regionales).

64. Es preciso capacitar a los funcionarios para que puedan desempeñar su labor en cualquiera de estos tres niveles. A este respecto, lo más importante es la capacitación en tareas de dirección. Otra causa principal de la debilidad de los gobiernos de los países en desarrollo y de los países en transición es la escasez de economistas y especialistas con conocimientos sobre el funcionamiento de los acuerdos, tratados y regímenes internacionales, así como de los conocimientos técnicos. Lo mismo se puede decir, *mutatis mutandis*, de la descentralización, que no siempre ha producido los resultados previstos, en gran parte debido a la falta de personal calificado.

65. En el plano nacional, la reducción de las plantillas una vez más se ha cobrado su precio. En muchos países en desarrollo, se ha acelerado el debilitamiento del Estado, lo que ha acarreado el éxodo del personal más capacitado, no sólo al sector privado y a las administraciones no gubernamentales, sino también a Occidente. Es preciso detener este éxodo del personal más capacitado. Debido a las necesidades

críticas de muchos Estados en desarrollo y de países en transición, una tarea a la que hay que conceder la prioridad es la de elaborar un marco de estructuras, medidas y carreras en la Función Pública capaces de atraer, mantener, perfeccionar y motivar a las personas adecuadas que quieren dedicar sus energías al bien público. En este contexto, las personas adecuadas son las que poseen tanto las necesarias competencias y cualificaciones como los valores, actitudes y comportamientos éticos adecuados. Es preciso recalcar una vez más que no existe un único marco que se adapta a las necesidades de todos los países.

66. En los debates se puso de manifiesto una extraordinaria convergencia en una serie de temas cruciales. En primer lugar, por lo que se refiere a las actitudes, valores y comportamientos éticos, el Grupo de Expertos expresó su preocupación por lo que se había descrito como la extensión de la trama de la corrupción, que se está convirtiendo en un modo de vida en demasiados países, e instaron a los gobiernos a que fortaleciesen las bases éticas de sus respectivos países. En el plano político, la corrupción lleva aparejada la apropiación del ámbito público principalmente para fines privados. Por lo que se refiere a la administración, la corrupción a menudo es causada por el bajo nivel de las remuneraciones y por el frecuente incumplimiento de su pago, lo cual impone a los funcionarios la opción de servir a su país o de atender las necesidades básicas de sus familias. La experiencia de todo el mundo corrobora la frase de que al Estado un funcionario mal pagado puede resultarle muy oneroso.

67. Sin embargo, el Grupo de Expertos advirtió de que el alza de los niveles de sueldo de los funcionarios públicos no arrojará los debidos resultados y puede ser contraproducente si no va acompañada de un aumento proporcional de los niveles de desempeño. En primer lugar, el alza de los niveles de desempeño exige una acción concertada mediante a) una capacitación previa y en el servicio; b) movilidad y rotación; c) fin del sistema de patrocinio; y d) contratación, asignación de puestos y ascensos estrictamente sobre la base de méritos (con prestaciones por medidas de acción afirmativa).

68. En segundo lugar, por lo que se refiere a competencias y conocimientos, la gestión de los recursos humanos y las políticas de desarrollo deben destacar las recompensas por desempeño y méritos tanto en términos monetarios como simbólicos. Al

diseñar sus propios sistemas, los países deberán analizar los méritos relativos de a) los sistemas centralizados en comparación con los descentralizados y b) la estabilidad en el cargo en comparación con las modalidades de contratación de servicios externos que se practican en diferentes países (sobre todo en los países desarrollados). Una cosa es cierta: para que la administración pública recupere su carácter profesional, el Estado debe dejar de ser un empleador de último recurso.

69. En tercer lugar, los nuevos funcionarios públicos deben adquirir nuevos conocimientos especializados interactivos que sus predecesores no necesitaban y tampoco mostraban en la misma medida. Se trata, entre otros, de conocimientos sobre mediación, negociación y relaciones interpersonales, la capacidad de incluir e integrar una diversidad mucho más amplia de participantes en el proceso de adopción de decisiones, aptitudes lingüísticas y conocimientos en la esfera de la tecnología.

70. En cuarto lugar, y como un factor de la mayor importancia en vista de los escasos recursos destinados a la capacitación, los gobiernos deben establecer esferas prioritarias en este sentido, entre las cuales conviene citar la capacidad de formular políticas; la capacidad de administrar recursos (incluidos los financieros y de información); y la capacidad de prestar servicios en la administración pública (en particular en lo referente a educación y servicios de salud). El Grupo de Expertos también señaló que la capacitación no deberá quedar circunscrita a los funcionarios públicos, sino que deberá proporcionarse también a políticos y miembros de la sociedad civil. Cabe esperar que, como parte de este proceso, pueda surgir de nuevo un sentido compartido del valor de la administración pública tras un período en el que esa noción estuvo totalmente subordinada al provecho y al afán de lucro privados.

71. Hubo coincidencia de opiniones entre los participantes sobre las siguientes cuestiones:

- La necesidad de un proceso ininterrumpido de aprendizaje, la adquisición de conocimientos y el intercambio de experiencias a nivel mundial;
- La preocupación por los perdedores en el proceso de mundialización, esto es, por los que no pueden cambiar y que se quedarán al margen;
- El peligro de que la tecnología de la información desemboque en un gobierno virtual cuyo

resultado sea un contacto limitado con la sociedad civil;

- La necesidad de establecer una amplia comunicación externa e interna de modo que el Estado pueda ser un mediador ante las expectativas de los ciudadanos y de los interlocutores expuestos a los medios mundiales de comunicación;
- La dificultad y la necesidad de retener a personas calificadas y de competir a la vez, con el entorno más amplio para atraer conocimientos específicos que resultan escasos.

72. El Grupo de Expertos expresó su firme apoyo a la necesidad de restablecer un equilibrio más satisfactorio entre la vida personal y el trabajo de los funcionarios públicos. Se consideró que el desarrollo de los recursos humanos dependía de que los funcionarios tuvieran tiempo para reflexionar, investigar e interactuar tanto en el plano local como mundial. El Grupo de Expertos manifestó su preocupación por la posibilidad de que, con el advenimiento de la gestión de los asuntos públicos por medios electrónicos, del funcionario virtual y la contratación de servicios externos, el Estado se redujera a tal punto que careciera de la capacidad para prever y regular la revolución en la esfera de la tecnología de la información. El Estado será vulnerable si no está en condiciones de evaluar las tendencias técnicas por falta de conocimientos y de capacidad. Podría tener que depender precisamente de las mismas organizaciones que supuestamente debía regular.

73. El Grupo de Expertos expresó de manera reiterada su escepticismo inquebrantable con respecto a las soluciones “prefabricadas”, y puso de relieve la importancia de enfoques específicos para satisfacer las necesidades de diversa índole de cada país. Las Naciones Unidas pueden aportar su ayuda en lo relativo al diseño de directrices, listas de comprobación, casos monográficos y otros instrumentos de referencia para beneficio de los países en desarrollo y de los países en transición. Del mismo modo, cabe la posibilidad de efectuar “estudios de percepción” para medir la calidad de los servicios prestados o la dimensión de problemas como la corrupción y el patrocinio, desde el punto de vista del sector privado, de los usuarios de los servicios o de los propios funcionarios de la administración pública. Con el objeto de elevar los niveles de desempeño en el sector público en general, el Grupo de

Expertos subrayó la necesidad de una vigilancia y evaluación apropiadas sobre la base de puntos de referencia pertinentes. Pidió que se elaboraran programas de capacitación que fueran parte integrante de las carreras de los funcionarios, sentaran las bases para introducir modificaciones y subrayaran la vinculación con el entorno de los empleados, incluida la sensibilidad ante el papel de los medios de comunicación. El Grupo de Expertos destacó además la función de las políticas en materia de personal que mediante la insistencia en los conceptos de mérito, movilidad y motivación reforzaban la competencia y los valores éticos de la administración pública. Las Naciones Unidas pueden aportar su ayuda en lo relativo al diseño de directrices aplicables a estas políticas con una labor de asesoramiento y de intercambio de información. Las Naciones Unidas también pueden ayudar a los gobiernos a diseñar marcos que respondan y correspondan a sus diversas necesidades, así como a entornos socioeconómicos y culturales divergentes. Por otra parte, pueden apoyar los esfuerzos de los gobiernos nacionales encaminados a reforzar el profesionalismo y contribuir además a la elaboración de una norma mundial para la administración pública.

74. Al concluir sus deliberaciones, el Grupo de Expertos puso de relieve las siguientes preocupaciones fundamentales:

- Los funcionarios están a cargo de la ejecución de la estrategia gubernamental y, al mismo tiempo, son los primeros en sufrir las repercusiones de las reformas. En los funcionarios radica la clave del éxito de esas reformas. ¿Cómo se puede tener la seguridad de que apoyarán los cambios en lugar de socavarlos?
- La capacitación ha demostrado su valor en el pasado y al mismo tiempo ha representado un despilfarro de recursos cuando las personas capacitadas no se han reincorporado a la administración pública ¿Qué se deberá hacer para que la capacitación sea un instrumento útil que permita a la administración adaptarse con eficiencia a la mundialización?
- En los funcionarios públicos radica la clave para que los beneficios de la mundialización se aprovechen con éxito en la administración pública: ¿qué estrategia se deberá adoptar para atraer a los mejores funcionarios y para retenerlos sin dejar por ello de promover oportunidades

equitativas como corresponde a un empleador modelo?

## **D. Mundialización y conducción económica**

### **Características fundamentales**

75. Luego del informe elaborado por el Secretario General, el Grupo de Expertos examinó la relación entre la mundialización y la conducción económica y para ello se centró en métodos y cuestiones referentes a esos dos conceptos; la función de las diferentes instituciones responsables de la conducción económica en la gestión de la economía y los sistemas nacionales y mundiales de conducción económica.

76. La mundialización no es un proceso automático sino que está basado en decisiones de política adoptadas conscientemente por los gobiernos. La mundialización económica, es decir, una mayor integración transfronteriza de los sistemas económicos de base nacional, es producto de decisiones de política en términos de liberalización de los mercados e innovaciones tecnológicas. Las características fundamentales de la mundialización son el aumento de las corrientes comerciales, la inversión extranjera directa y las corrientes de capital en relación con el producto interno bruto (PIB) de las naciones, así como la integración a través de las fronteras nacionales de los mercados de productos y de capital. Cabe considerar que la mundialización es fundamentalmente un fenómeno económico que tiene importantes consecuencias en las esferas política y social. No hay una medida cuantitativa única de la mundialización que sea satisfactoria: aun cuando algunas regiones reciben un porcentaje mínimo de las corrientes mundiales de inversión extranjera directa, ello no significa por fuerza que su apertura hacia los mercados mundiales no sea mayor que hace 20 años.

77. Los expertos determinaron que la mundialización difiere de fases anteriores de integración en varios aspectos. En primer lugar, el ritmo, volumen e intensidad de las transacciones transfronterizas han registrado un drástico incremento (como lo revelan los datos sobre el comercio y otras corrientes internacionales); en segundo lugar, al aumentar el volumen del comercio aumenta también el nivel de penetración del mercado; por consiguiente, aun los productores a nivel popular sufren ahora las

repercusiones de las variaciones en los precios mundiales; en tercer lugar, aun cuando la inversión extranjera directa se concentra en unas cuantas regiones, las carteras de inversiones y otras corrientes a corto plazo producen repercusiones importantes en la autonomía política de administradores y funcionarios públicos de otras regiones del mundo; en cuarto lugar, una característica importante de la mundialización es el surgimiento de lo que se denomina "el mercado mundial" que puede regirse en función de precios mundiales. Con el aumento del nivel de integración de los mercados, los niveles de precios en la mayoría de las categorías fluctúan actualmente dentro de una gama mucho más estrecha en la mayor parte de los países.

78. Como último elemento en orden pero no en importancia, las empresas multinacionales desempeñan una nueva función destacada en el escenario económico mundial. Esas empresas han fragmentado su cadena de valor en los países y, puesto que el volumen del comercio entre empresas (es decir, el comercio entre dos filiales) excede actualmente el comercio realizado en condiciones de plena competencia, las empresas multinacionales tienen una enorme y significativa capacidad de ejercer influencia en la asignación de recursos. Además, la mayor prominencia de las empresas multinacionales significa que no sólo hay una integración transfronteriza de los mercados de productos finales sino también de los mercados de productos intermedios. Es verdad que las corrientes de las empresas multinacionales, es decir, sus corrientes de inversión extranjera directa, se concentran en unas cuantas regiones. Sin embargo, esto no quiere decir que la mundialización no alcance a otras regiones puesto que en realidad compiten para atraer corrientes de inversión extranjera directa en el mercado mundial.

79. La conducción económica se define como la organización de la acción colectiva en lo que respecta a la economía. Comprende el entorno institucional integrado por marcos jurídicos y reglamentarios; las instituciones específicas de gestión de los asuntos públicos, como son las jerarquías y redes de mercados (empresas, Estados, mercados y otras redes); la organización de transacciones económicas; y el alcance y la modalidad de la intervención del gobierno (diferentes políticas públicas).

80. En fecha reciente, las deliberaciones se han centrado en la selección de instituciones adecuadas para la gestión de los asuntos públicos, especialmente

los papeles respectivos del Estado y del mercado en lo referente a la conducción económica y a las funciones económicas básicas del Estado. El Grupo de Expertos observó que se ha manifestado una tendencia hacia el uso de los mercados como instituciones de gestión de los asuntos públicos, la reducción del papel del Estado como institución responsable de la conducción económica y una falta de atención a la importancia relativa del entorno institucional. Estas tendencias están basadas primordialmente en teorías económicas neoclásicas y en criterios centrados en la eficiencia. Basta mencionar la teoría relativa a la elección pública, la teoría sobre agentes principales y la economía institucional centrada en los costos de las transacciones. Se considera que el Estado como institución responsable de la conducción económica está lastrado por las distorsiones del proceso político, como la captación de ingresos y la burocracia.

81. La tendencia hacia el uso del mercado como una institución de gestión de los asuntos públicos ha quedado de manifiesto en los siguientes aspectos: políticas sobre privatización, comercialización y liberación de normas; privatización y contratación de servicios externos para el desempeño de funciones anteriormente a cargo del sector público; un mayor uso de mecanismos y contratos de cuasimercado para organizar las actividades del sector público, y esfuerzos por reducir los niveles de las rentas y los gastos públicos.

82. Se considera que la función económica del Estado y el alcance y la modalidad de la intervención del Gobierno han quedado restringidos a la corrección de las fallas específicas del mercado, como los monopolios, los factores externos, la necesidad de suministrar bienes públicos, una información asimétrica, algunas tareas de redistribución limitadas y el establecimiento de marcos jurídicos y reglamentarios adecuados.

83. Una evaluación equilibrada indica que a) se ha subestimado la función del Estado en lo relativo al establecimiento del marco jurídico y reglamentario; b) se ha pasado por alto la necesidad de corregir los resultados del mercado mediante políticas de distribución y ello ha ocasionado mayores desigualdades; c) se ha subestimado la importancia de los sistemas y redes de seguridad social como funciones básicas del Estado; y d) se ha descuidado el papel del Estado como institución responsable de la conducción económica de modo que, si bien

actualmente se hace mayor hincapié en una intensificación de la función reglamentaria del Estado, no todo se puede organizar por conducto de los mercados. Los resultados prácticos de las reformas en las economías en transición y en los países en desarrollo a tenor de lo expuesto hasta ahora han reafirmado el importante papel del Estado en la conducción económica.

84. En relación con la conducción económica, es necesario tener en cuenta tanto a los Estados como a los mercados como instituciones pertinentes dentro del sistema correspondiente. Los Estados desempeñan la función principal en lo referente al establecimiento de las características de los mercados. Una nueva tendencia en el mecanismo que rige la gestión de los asuntos públicos —que no depende del mercado ni del Estado— es el surgimiento de redes de asociados integradas principalmente por agentes económicos agrupados con carácter voluntario y dotados de capacidad autorreguladora. Estas redes pueden desempeñar una función fundamental en el contexto de la adaptación de los sistemas nacionales de gestión de los asuntos públicos a la mundialización. Pueden ser un factor de corrupción de los mercados y de los Estados y desorganizar la competencia, pero también pueden ser agentes de un desarrollo equitativo. Lo que determina si provocan la corrupción de los mercados o propician el desarrollo depende en gran medida de la capacidad que posean los Estados para reglamentar y regir a esos agentes autorregulados (o, si se quiere, la capacidad de reglamentar la autorregulación). La capacidad institucional del Estado es de importancia fundamental para propiciar un resultado positivo de la interacción entre las instituciones de gestión de los asuntos públicos.

### **Cuestiones fundamentales**

85. Los expertos señalaron que hay dos factores importantes para comprender la etiología de la mundialización. Una categoría en este sentido es la tecnología. Sin embargo, si la atención se centra sólo en la tecnología, se cae en la trampa de un determinismo tecnológico. Si la atención se centra únicamente en la tecnología y se afirma que la política es subsidiaria de la tecnología y la economía, ello equivale a considerar que la política es un fenómeno secundario. Esto es a todas luces erróneo. Por lo tanto, el segundo factor, que tiene importancia para comprender el motivo, la manera y el momento en que

surgió la mundialización, consiste en entender las modificaciones en la esfera de la política económica tanto en el ámbito nacional como en el internacional.

86. La mundialización económica o una integración económica más profunda afecta a los sistemas nacionales de conducción económica al plantearse la necesidad de ajustar las políticas e instituciones nacionales. El Grupo de Expertos señaló que es muy importante subrayar las limitaciones que encaran los Estados nacionales en el contexto de la mundialización, pero que es igualmente importante subrayar las oportunidades que se presentan y los efectos que la mundialización surtirá en los Estados nacionales. La capacidad institucional, que puede ayudar a los Estados a reaccionar frente a la mundialización, es un bien escaso en el mundo en desarrollo y surgen dudas acerca de su existencia a corto plazo. Los Estados débiles que ni siquiera cuentan con una capacidad suficiente en la esfera de la reglamentación interna adolecen también de debilidades en el plano internacional. Los Estados que a menudo están sujetos a intereses económicos distorsionan el reflejo equilibrado de los intereses nacionales divergentes. La potenciación institucional en el plano local también deberá ser objeto de atención suficiente con el fin de contrarrestar el proceso de mundialización.

87. Una cuestión fundamental planteada por el Grupo de Expertos fue la referente a los efectos de la mundialización económica en la soberanía y autonomía nacionales en el proceso de adopción de decisiones en el sector público. Lo habitual había sido que las políticas, instituciones e instrumentos de política nacionales estuvieran orientados primordialmente hacia los mercados territoriales nacionales. Con el surgimiento de los mercados mundiales, las políticas nacionales vigentes surten efectos limitados. Un ejemplo claro en este sentido se da en la esfera social y tributaria. Esto conduce a una cierta restricción de la autonomía nacional en el proceso de adopción de decisiones del sector público. Ahora es frecuente que haya diferencias entre las geografías económica y política, de manera que los gobiernos no ejercen el grado de soberanía sobre sus territorios económicos al que estaban acostumbrados. Surgen ciertas asimetrías entre el espacio político y económico sobre el que los Estados ejercen soberanía.

88. Además, adquieren una prominencia cada vez mayor otras formas de estructuras en las que se

inscribe la gestión de los asuntos públicos. Por consiguiente, en cualquier análisis sobre la manera de hacer frente a la mundialización y sus repercusiones en el buen gobierno, es necesario examinar otras modalidades de gestión de los asuntos públicos. Sin embargo, es importante señalar que los gobiernos no sólo siguen teniendo importancia, sino que ésta es considerable. De ahí que, al poner de relieve otras modalidades de gestión de los asuntos públicos, el Grupo de Expertos no haya querido subestimar la función de los gobiernos. Los gobiernos siguen teniendo importancia de diferentes maneras, como se expone a continuación.

89. Es necesario, aunque no suficiente, hacer ajustes en los sistemas nacionales de gestión de los asuntos económicos a fin de adaptarlos a la mundialización de la economía. Las respuestas internacionales pueden revestir diversas formas, como la fijación de normas y la coordinación y armonización de políticas. La opción teórica de un gobierno mundial no es viable por motivos de legitimidad y eficacia. Los verdaderos acuerdos supranacionales, como la Unión Europea, son aún muy limitados.

90. Por consiguiente, las únicas opciones viables son los acuerdos intergubernamentales por los que se establecen sistemas mundiales de gestión de los asuntos económicos (regímenes económicos internacionales). En virtud de tales regímenes, se establecen principios, normas y reglas de cooperación internacional en esferas funcionales de las relaciones económicas internacionales, aunque también se establecen normas para la formulación de políticas nacionales (dentro de las fronteras). Los regímenes normativos mundiales son administrados por organizaciones internacionales. Entre ellos, el régimen comercial más destacado es el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT)/OMC. Los regímenes relativos a las finanzas, las inversiones y la competencia son aún incompletos. El Grupo de Expertos propuso que se examinara la posibilidad de concertar acuerdos internacionales en materia de tributación que rebasaran los actuales acuerdos bilaterales. Cuando los gobiernos nacionales no están en condiciones de ejercer la soberanía en lo económico, deberían considerar aún más activamente la posibilidad de concertar acuerdos intergubernamentales. Es preciso hallar soluciones en el plano internacional para cuestiones como la fijación de precios de transferencia, que suele escapar al control

de los gobiernos, o los paraísos fiscales. Esto es importante porque si el Estado pierde ingresos, pierde también su capacidad de suministrar bienes públicos y llevar a cabo sus políticas sociales.

91. Entre los elementos activos de la gestión de los asuntos económicos a nivel mundial figuran los gobiernos, los regímenes económicos internacionales (instituciones) y el sector privado, en particular, las empresas multinacionales. Si bien se reconoce el papel impulsor que cumplen las empresas multinacionales en el proceso de mundialización, aún no está claro qué funciones pueden desempeñar tanto los Estados como los regímenes internacionales en la labor de desarrollar un sistema mundial de gestión de los asuntos económicos.

92. Si bien los sistemas mundiales de gestión de los asuntos económicos antes mencionados son opciones viables para solucionar problemas relacionados con la mundialización de la economía, es preciso atender a varias otras cuestiones, entre ellas:

a) La posición de los países suele reflejar desproporcionadamente los intereses de grupos comerciales influyentes, en particular, las empresas multinacionales. Una de las disfunciones que se observan obedece a que los principales interesados no suelen estar formalmente representados en las negociaciones sobre el régimen económico;

b) Los acuerdos en torno a principios, normas y reglas suelen reflejar principalmente los intereses de Estados económicamente dominantes. Con frecuencia se soslayan los intereses de los países en desarrollo en virtud de la asimetría del poder. Los mecanismos de la gestión pública (votaciones, adopción de decisiones) suelen estar orientados hacia los intereses de los países fuertes (un ejemplo de ello es el sistema de votación ponderada del Fondo Monetario Internacional (FMI); incluso los principios de la OMC, por los que cada país tiene un voto y las decisiones se adoptan por consenso, pocas veces garantizan la expresión equilibrada de los intereses nacionales divergentes);

c) Los países en desarrollo tienen graves y crecientes dificultades en lo que respecta a la capacidad de negociación debido a la falta de recursos humanos debidamente calificados;

d) Con frecuencia, el proceso de adopción de decisiones carece de transparencia. Es preciso plantearse la posibilidad de que participen

representantes de la sociedad civil (organizaciones no gubernamentales). Aunque estos sistemas de gestión de los asuntos económicos a nivel mundial no son perfectos, constituyen la única alternativa viable, ya que ofrecen a los Estados, en particular los más débiles, la posibilidad de participar en el proceso de establecimiento de normas a escala internacional.

93. Para concluir, las capacidades del Estado revisten tres dimensiones distintas: a) la dimensión normativa; b) la dimensión de la prestación de servicios; y c) la dimensión de habilitación. El Grupo de Expertos hizo hincapié en la dimensión normativa e institucional del Estado por tratarse de la clave para fomentar la capacidad en el contexto de la mundialización. Uno de los elementos esenciales que debe poseer el Estado es una capacidad normativa sólida. La dimensión de habilitación del Estado desempeña un papel fundamental en la adaptación de los sectores nacionales a los mercados mundializados. Estas capacidades están estrechamente vinculadas a las funciones económicas del Estado, en particular, las funciones normativa y redistributiva. Como lo demuestra la experiencia de los países en desarrollo, no existe una correlación clara entre el grado de apertura de las economías nacionales a los mercados mundiales y la reducción o limitación del Estado del bienestar. Por consiguiente, no hay que considerar la mundialización como un proceso que conduce inevitablemente al desmantelamiento del Estado del bienestar o proveedor de servicios.

94. La mundialización pone de relieve la importante función que cumplen las instituciones, tanto nacionales como internacionales. Las instituciones eficaces han de contribuir a la fijación eficaz de los precios. Lo importante es distinguir las instituciones funcionales de las disfuncionales y saber reformar, modificar o sustituir las instituciones disfuncionales. Hacer frente a la mundialización significa también que al aumentar los mercados se hace más compleja la gestión. Los mercados no funcionan en el vacío. Para funcionar necesitan una estructura, a saber, las instituciones de gestión pública. Además, los precios son un concepto social al estar determinados por los mercados que, a su vez, son conceptos sociales. Así pues, cuando en los análisis de políticas se habla de rectificar los precios, cabe preguntarse también por qué algunos precios se equilibran a determinados niveles y otros no. Esta información es importante, dado que más del 70% al 80% de los mercados mundiales están en situación de oligopolio. De 8 a 10 productores responden del 80% al

90% del mercado. Así pues, en un mundo en el que aumentan los oligopolios, es importante comprender por qué se nos imponen determinados precios.

95. El Grupo de Expertos hizo varias propuestas amplias, una de las cuales era que hubiera mercados “en situación de concurso”. El Grupo de Expertos no empleó la palabra “competencia” debido a su connotación ideológica, sino el término “concurso”, ya que los procesos de liberalización y desreglamentación no son un fin en sí. Cuando se reemplaza un monopolio de Estado por un monopolio privado mediante un proceso de privatización, no aumenta la eficacia, y en ese caso lo que se necesitan son mercados en situación de concurso.

## **E. Resumen del debate sobre los indicadores del sector público**

### **Indicadores del sector público**

96. En la Reunión se examinó el tema mencionado anteriormente sobre la base de un documento titulado “Indicadores del sector público” (ST/SG/AC.6/2000/L.2). En el documento se plantearon cuatro cuestiones:

a) ¿Cómo se puede medir el tamaño del sector público en teoría?

b) ¿Cómo se lo puede medir en la práctica, teniendo en cuenta las limitaciones de los datos existentes?

c) ¿Cómo se explican las variaciones observadas en el tamaño del sector público?

d) ¿Qué tipo de datos pueden dar una imagen razonable del sector privado de un país determinado?

En el documento se hizo hincapié en el último decenio, concretamente en el primer año (1990) y en 1997, último año para el que se disponía de datos sobre una gran variedad de países.

97. En el informe se presentaron varias conclusiones. Medir el efecto total del Estado en la sociedad es una tarea difícil, aunque es posible medir algunos aspectos del tamaño del sector público. Se indicó que el mejor criterio para medir el sector público era el gasto, que precisaba un conocimiento de los impuestos y los desembolsos del Estado. Esta afirmación es válida en teoría, pero en la práctica presenta un sinnúmero de problemas relacionados fundamentalmente con la

disponibilidad, la comparabilidad y la calidad de la información.

98. Pese a la calidad deficiente de la información disponible, las pruebas estadísticas sobre los factores determinantes del tamaño del sector público arrojaron resultados interesantes: cuando se utilizan los criterios del empleo o los gastos de consumo para medir el sector público, hay evidencia suficiente de que se realizan economías de escala en la prestación de servicios, aunque nada indica que el volumen de servicios que presta el Estado se vea afectado por el grado de integración de un país en los mercados mundiales. Cuando se mide el sector público por los gastos del gobierno central, lo que determina su tamaño es su grado de integración en los mercados mundiales (mundialización), sin que haya evidencia de economías de escala. Más aún, la relación que existe entre la mundialización y los gastos del sector público es positiva y persiste al observar los cambios registrados en materia de gastos y de mundialización en los últimos 10 años en lugar de sus niveles a principios o finales de un decenio.

#### **Cuestiones relativas a los indicadores del sector público**

99. Varios expertos encomiaron el informe preparado por la Secretaría sobre los indicadores del sector público. Un experto de América Latina explicó en forma detallada los esfuerzos que se han hecho en esa región para reunir información sobre el empleo en el sector público. La respuesta de los gobiernos de la región ha sido deficiente y los datos estadísticos disponibles no permiten establecer comparaciones entre los distintos países de la región. A modo de ejemplo, algunos países incluyen entre los empleados en el sector público a maestros y médicos remunerados por horas, por semana o por día en lugar de mensual o anualmente, frente a otros países que no tienen en cuenta ese tipo de empleo.

100. Dada la importancia asignada a la cuestión de los indicadores del sector público, los expertos convinieron en que era sumamente importante elaborar una metodología coherente y mejorar la disponibilidad de información sobre el sector público. La calidad de esa información también es de gran importancia a los efectos de la comparabilidad de datos entre los distintos países y de análisis de series cronológicas.

101. Los expertos señalaron la importancia que reviste la reunión de información sobre el empleo en el sector público. Sin embargo, es preciso también examinar los gastos en todos los niveles de ese sector. Pocos países disponen de información sobre el sector público local y en muchos países la educación y la salud no dependen de las más altas autoridades, por lo que los gastos realizados en la esfera social no forman parte de las estadísticas de las oficinas públicas centrales. Convendría también reunir y analizar información sobre los gastos fiscales.

102. Por último, los expertos consideraron que sería útil publicar periódicamente información sobre el sector público junto con un análisis apropiado de los cambios y las tendencias.

### **F. Resumen del debate sobre el proyecto de carta de la administración pública en África**

103. Al presentar el proyecto de carta de la administración pública en África en nombre del Grupo de Trabajo Ministerial Africano, el Sr. El Houssine Aziz, Ministro de Administración Pública y Reforma de la Administración del Reino de Marruecos, observó que con este documento los países africanos deseaban inculcar en la administración pública los valores y comportamientos necesarios para hacer frente a los actuales problemas económicos, sociales y tecnológicos de la nueva era de la mundialización. Aparte del preámbulo, la carta se divide en tres secciones: a) las disposiciones generales para mejorar la eficacia y la legitimidad de la administración pública y sus relaciones con los usuarios; b) un código de conducta de los funcionarios públicos, destinado a aumentar la integridad y el sentido ético de los funcionarios de la administración pública; y c) las disposiciones finales, que tratan sobre los mecanismos de aplicación y seguimiento. Se indicó que el documento se encontraba aún en forma de proyecto que debía ser aprobado más adelante por la Conferencia Panafricana de Ministros de Administración Pública.

104. Durante las deliberaciones, los participantes observaron unánimemente que el proyecto de carta era una excelente iniciativa y felicitaron a los Ministros africanos por la labor realizada. Sin embargo, señalaron a la atención de los Ministros los siguientes puntos: a) la necesidad de incluir en el preámbulo referencias a

las condiciones imperantes en África y las características del continente; b) los riesgos que conllevaba la inclusión en la carta de disposiciones relativas a la declaración de activos y enriquecimiento ilícito; c) la necesidad de ser más precisos y detallados respecto de la remuneración y las condiciones de trabajo de los funcionarios públicos; d) la necesidad de que las disposiciones de la carta fueran aplicables a los funcionarios políticos y públicos; y e) la necesidad de examinar las disposiciones para lograr la neutralidad política que se esperaba de los funcionarios de la administración pública.

105. Después de examinarse los puntos indicados *supra*, el Ministro Aziz y Geraldine Fraser-Moleketi, Ministra de Administración Pública de Sudáfrica, y Ousmane Batoko, Ministro de Administración Pública y Reforma Administrativa de Benin, —ambos miembros del grupo de trabajo ministerial africano— ofrecieron aclaraciones sobre esas observaciones. También recordaron a los participantes que el proyecto de carta era un documento de consenso, elaborado sobre la base de la participación y con carácter progresivo. Por último, informaron al Grupo de Expertos de que presentarían un informe a sus colegas en el Grupo de Trabajo sobre todas sus observaciones y sugerencias.

106. Al concluir las deliberaciones sobre la carta, los participantes formularon las siguientes recomendaciones:

- Las Naciones Unidas deberían apoyar a los gobiernos africanos en la aplicación de la carta y su utilización en el plano nacional, después de que sea aprobada;
- Después de su aprobación, los países deberían dar difusión a la carta a fin de informar ampliamente al público en general;
- Dada su importancia, el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales podría utilizar la carta para que sirviera de referencia a las iniciativas similares que pudieran emprenderse en otras regiones;
- Sobre la base de la documentación disponible y de los datos sobre administración pública de todo el mundo, el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales podría considerar la posibilidad de elaborar una carta internacional de

administración pública, que podría hacer suya el Consejo Económico y Social.

## **G. Red en línea de las Naciones Unidas de instituciones regionales de fomento de la capacidad en materia de administración y finanzas públicas**

107. Es extremadamente difícil valorar ninguna definición popular de la mundialización sin tener en cuenta primeramente su componente más importante: la información. El acceso a la información permite la adquisición de conocimientos y, en última instancia, la realización de los beneficios resultantes de la mundialización. No obstante, si no tienen siquiera el mínimo acceso a la información, muchas naciones en desarrollo se vuelven más vulnerables a una de las consecuencias más adversas de la mundialización, a saber, la separación digital y, a la larga el aumento de las desigualdades entre los que tienen y los que no tienen. A fin de prestar asistencia a los países, en particular los países en desarrollo, para fomentar o mejorar su capacidad para tener acceso, utilizar e intercambiar la información de importancia tan crítica para la eficiencia del sector público y la elaboración eficaz de políticas, se encomendó a la División de Economía Pública y Administración Pública la tarea de crear, poner en marcha y ocuparse de la primera red en línea mundial de instituciones regionales de fomento de la capacidad en materia de administración y finanzas públicas. Esta iniciativa es financiada con fondos de la Cuenta para el Desarrollo del presupuesto por programas de las Naciones Unidas.

108. El programa de la red en línea mundial fue presentado el 12 de mayo de 2000, en la sesión plenaria de la 15ª Reunión del Grupo de Expertos. A juzgar por la respuesta entusiasta y positiva de los participantes, la red recibió un amplio apoyo tanto en lo que respecta a su marco conceptual como a su funcionamiento práctico. La audiencia consideró firmemente que una red de información y conocimientos como la red en línea mundial podía ser un instrumento decisivo para los encargados de adoptar decisiones y los funcionarios públicos. El Grupo de Expertos llegó al consenso de que la red en línea mundial debía comenzar a funcionar plenamente a la brevedad posible.

109. Como quedó demostrado en la 15ª Reunión, el sitio de la red en línea mundial en la Web, de fácil

utilización por los usuarios, servirá como centro de intercambio de información y como puerta de acceso a los numerosos servicios proporcionados por conducto de la red, integrada por numerosas instituciones regionales e internacionales de administración pública. El sitio, que comenzará a funcionar en línea en el futuro inmediato, tendrá elementos regionales característicos e incluirá subsitios separados para la capacitación, el asesoramiento técnico y los servicios de conferencia en línea; una guía de alcance mundial; publicaciones, informes analíticos; estudios de casos; perfiles de países; bases de datos estadísticas; nexos a sitios de información especializada, como por ejemplo las bases de datos sobre legislación nacional; nexos directos con los miembros de la red en línea mundial; un calendario de acontecimientos; y un ámbito de diálogo para facilitar el intercambio de información por los usuarios.

110. También se encomió especialmente el fortalecimiento de las instituciones regionales de administración pública y el intercambio de conocimientos técnicos Sur-Sur. A ese respecto, en la reunión de expertos se expresó la necesidad de ampliar la influencia de la red en línea mundial fortaleciendo, por conducto de los ministerios, las escuelas y las instituciones de administración pública de algunos países en desarrollo y de los países en transición, la capacidad nacional para tener acceso a los datos, la información y la capacitación mediante la tecnología de la información.

## **H. Ponencias presentadas por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el Banco Mundial**

111. El Director de la División de Desarrollo de la Gestión y Buena Administración Pública del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) presentó al Grupo de Expertos un panorama de las actividades del PNUD en la esfera de la administración y las finanzas públicas, donde subrayó que, en el curso de los últimos 10 años, se había cambiado totalmente a la orientación y conceptualización del programa de asistencia del PNUD. En este se abordan tres aspectos de la gestión de los asuntos públicos: el aspecto político, el aspecto económico y el aspecto social. Además, se tienen en cuenta las cuestiones que preocupan y las necesidades de los tres protagonistas

del sector: el Estado, la sociedad civil y el sector privado.

112. El PNUD tiene conciencia de sus ventajas y limitaciones en la ejecución de los programas de gestión de los asuntos públicos y canaliza las actividades que lleva a cabo a ese respecto en un país ofreciendo servicios estratégicos, como la prestación de asistencia para el fomento de la capacidad de gestión de los asuntos públicos en los planos local y nacional y la utilización y coordinación de los recursos.

113. El Director de la Red de Administración del Sector Público del Banco Mundial también presentó al Grupo de Expertos información sobre las actividades en la esfera de la gestión de los asuntos públicos y las instituciones públicas, haciendo especial hincapié en las recientes gestiones del Banco Mundial tendientes a prestar asistencia a los gobiernos locales, en el plano comunitario, y poner en práctica políticas de lucha contra la corrupción.

114. El Director describió las actividades que había realizado el Banco Mundial en diversos países y se refirió a la evaluación de las actividades del sector público sobre la base de encuestas a empleados públicos y consumidores de los servicios estatales, así como a la prestación de asistencia mediante los instrumentos crediticios apropiados, como por ejemplo los préstamos a largo plazo para el perfeccionamiento de la capacidad de gestión de los asuntos públicos.

## **I. Examen del programa de las Naciones Unidas en materia de administración y finanzas públicas**

115. Según se establece en el reglamento y la reglamentación detallada de las Naciones Unidas que rigen la planificación de los programas, los aspectos del presupuesto relativos a los programas, la supervisión de la ejecución y los métodos de evaluación y tal como había recomendado el Comité del Programa y de la Coordinación, el Grupo de Expertos, en su 15ª Reunión, examinó el plan de mediano plazo para el período 2002–2005 del programa de las Naciones Unidas en materia de administración y finanzas públicas, en el contexto del plan de mediano plazo del programa de las Naciones Unidas en materia de asuntos económicos y sociales. El Grupo de Expertos estuvo de acuerdo en que el plan de mediano plazo debía estar más orientado a la obtención

de resultados. También destacó enérgicamente que las cuestiones a las que se hacía referencia en el programa en materia de administración y finanzas públicas deberían suscitar gran interés en los Estados Miembros, y que el Grupo de Expertos debería orientar la labor de los gobiernos en estas esferas de importancia crítica. El Grupo de Expertos también sugirió que se estableciera una jerarquía de prioridades y se definieran estrategias concretas para ofrecer mayor orientación y apoyo a la labor emprendida en el contexto del programa en materia de administración y finanzas públicas. A tales efectos, el Grupo de Expertos indicó que debería prestarse especial atención a dos temas sustantivos fundamentales: a) el fortalecimiento de la capacidad de los países en materia institucional, de gestión y de elaboración de políticas en relación con la mundialización y b) los respectivos papeles del Estado y del mercado en el proceso de desarrollo.

116. A la luz de las deliberaciones, el Grupo de Expertos recomienda que se revise el texto del proyecto de plan de mediano plazo para el subprograma 8 (Administración pública, finanzas y desarrollo) según se detalla en el anexo I *infra*.

117. El Director de la División de Economía Pública y Administración Pública también señaló a la atención del Grupo de Expertos el presupuesto por programas para el período 2000–2001. El Grupo de Expertos consideró que las cuestiones relativas a la administración y las finanzas públicas deberían resaltarse en el contexto de las actividades del sector económico y social. Destacó la importancia decisiva de esas cuestiones en las deliberaciones de los órganos intergubernamentales de las Naciones Unidas, como por ejemplo el Consejo Económico y Social, según ya se había subrayado en la resolución 50/225 de la Asamblea General. En opinión de los expertos, las Naciones Unidas deberían brindar la oportunidad a los ministros o a los funcionarios de los Estados Miembros que ocupan cargos directivos en la administración pública de reunirse periódicamente a fin de examinar cuestiones de interés común, intercambiar experiencias y analizar las innovaciones.

118. El Grupo de Expertos se manifestó decididamente a favor de que se iniciara la publicación periódica titulada “El estado del sector público” y estuvo de acuerdo en que la publicación se estructurara en torno a tres componentes principales, a saber, los datos básicos sobre el sector privado, los perfiles de los países y las cuestiones temáticas. El Grupo de Expertos hizo sumo

hincapié en que dicha publicación representaría una contribución invaluable para todos los países y que subsanaría las carencias existentes en la labor sobre el sector público. El Grupo de Expertos también apoyó decididamente la propuesta de incluir perfiles de países en dicha publicación. A ese respecto, se formularon diversas recomendaciones en lo que respecta al contenido y a la presentación.

119. El Grupo de Expertos sugirió que, a fin de reunir información fidedigna sobre países concretos, se estableciera una red de centros de coordinación regionales. También se recomendó que se destacara la dimensión del análisis comparativo y que los perfiles no se sustentaran por sí mismos. Además, el Grupo de Expertos convino en que debería pedirse a los países que formularan observaciones sobre los perfiles a fin de que la Secretaría pudiera incluir información adicional concreta o de importancia crítica. Se convino también en que debería hacerse una distinción entre los países con experiencia consolidada en la administración pública y los países que recién estaban creando sus instituciones en ese ámbito. El Grupo de Expertos expresó la opinión de que, en la medida de lo posible, los perfiles de los países deberían presentarse organizados y homogéneos a fin de que pudieran hacerse comparaciones.

120. Además, se hicieron recomendaciones en relación con los criterios que deberían adoptarse para decidir el tema que habría de abordarse en los informes futuros. Se sugirieron tres criterios básicos: a) el tema elegido debería responder al interés político de los países; b) debería ser de interés universal; y c) debería estar orientado hacia el futuro, ser dinámico y predecir, en la medida de lo posible, las tendencias futuras en materia de administración pública.

121. En lo que respecta al tema de la publicación, se hicieron algunas sugerencias, entre ellas: a) el gobierno y la tecnología de la información y b) la ética en la administración pública.

#### **Evaluación de la aplicación de la resolución 50/225 de la Asamblea General al cabo de cinco años de su aprobación**

122. El Grupo de Expertos recomendó que se reuniera la información presentada por los Estados Miembros sobre los progresos realizados en los sectores públicos a escala nacional y se incluyera en el informe que se debía presentar a la Asamblea General. Recomendó asimismo que se incluyeran en el informe los logros alcanzados por las Naciones Unidas en esa esfera. El

Grupo de Expertos también expresó la opinión de que se debería alentar a los representantes de alto nivel para que asistieran al examen general de este informe y que la Secretaría debería organizar reuniones técnicas paralelas con ese fin sin que entrañaran gastos extraordinarios para la Organización.

### **Relaciones con organizaciones del sistema de las Naciones Unidas**

123. El Grupo de Expertos expresó su apoyo decidido al fortalecimiento de la relación sinérgica, la cooperación y la coordinación entre el Programa de las Naciones Unidas en materia de administración y finanzas públicas, los fondos y programas de las Naciones Unidas, los organismos especializados y las instituciones de Bretton Woods. Se consideró que esa cooperación era una forma de velar por la optimización de la capacidad sustantiva y técnica de las Naciones Unidas al evitar la duplicación de intervenciones y garantizar una utilización eficiente de los recursos. Los expertos consideraron que la cooperación era un instrumento particularmente importante para hacer frente a los numerosos problemas que planteaba la mundialización y que sentaba mejores bases en la esfera de la reforma de la administración pública. Tomaron nota con reconocimiento de la concertación inminente de una asociación estratégica entre el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales y el PNUD en la amplia esfera del buen gobierno y la gestión pública.

124. Esta asociación está orientada a fortalecer los vínculos entre las políticas elaboradas en los órganos intergubernamentales, a los que presta servicios el Departamento, y los programas para los países, cuya responsabilidad principal recae en el PNUD. Por lo demás, garantizará que las dos entidades se apoyen mutuamente en esta esfera, desempeñen sus funciones de una manera complementaria y no competitiva, fortalezcan sus mandatos y actividades respectivos, y eliminen la duplicación de actividades.

125. El Grupo de Expertos también tomó nota de la próxima concertación de un acuerdo de cooperación entre la División de Economía y Administración del Sector Público y el Programa de Gestión de las Transformaciones Sociales (MOST) de la UNESCO. Este acuerdo de cooperación fortalecería los nexos y el intercambio de información en la esfera de la elaboración de políticas públicas.

## Anexo

### **Texto revisado del proyecto de plan de mediano plazo para el período 2000–2005; programa 7 (Asuntos económicos y sociales)**

#### **Párrafo 7.36**

Insértese el texto siguiente después de la primera oración:

“Se deberá prestar especial atención: a) al fortalecimiento de la elaboración de políticas y de la capacidad institucional y de gestión de los países para hacer frente a la mundialización, y b) a las funciones respectivas del Estado y el mercado en el proceso de desarrollo.”

#### **Párrafo 7.37**

Añádase el apartado siguiente:

“f) Nexos y cooperación con organizaciones del sistema de las Naciones Unidas que se ocupan de esta esfera.”

#### **Párrafo 7.38**

Sustitúyase todo el texto por el texto siguiente:

“Los logros previstos incluirán:

- a) Mejoramiento del diálogo intergubernamental y facilitación del proceso para llegar al consenso y a la adopción de decisiones en relación con los efectos que está produciendo la mundialización en el Estado;
- b) Comprensión y enfoques comunes más amplios acerca de la gestión pública y de la capacidad cambiante de los gobiernos;
- c) Fortalecimiento de los recursos institucionales y humanos para fomentar la capacidad de los gobiernos;
- d) Comprensión más amplia y profunda de los principales efectos de la administración pública y las finanzas públicas sobre la sociedad civil;
- e) Mejoramiento de los nexos y la coordinación entre las deliberaciones intergubernamentales y regionales sobre política y las actividades operacionales del sistema de las Naciones Unidas en la esfera de la administración pública, las finanzas y el desarrollo;
- f) Aumento de la comprensión del fomento de la Internet en las funciones del Estado;
- g) Aumento de la capacidad para evaluar las vulnerabilidades que vayan surgiendo en la capacidad de los gobiernos;
- h) Mejoramiento de la comprensión de las prácticas regulatorias complejas para el establecimiento de nuevas normas mundiales;

- i) Mayor participación de entidades gubernamentales y no gubernamentales en la labor dinámica del Programa de las Naciones Unidas en materia de administración y finanzas públicas.

**Párrafo 7.39**

Añádase el apartado siguiente:

“d) El número y la calidad de los informes analíticos y las publicaciones sobre nuevas cuestiones en la esfera de la administración y las finanzas públicas.”

---