



Consejo Económico y Social

Distr.
GENERALE/1989/43/Add.1
17 de abril de 1989
ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLÉSPrimer período ordinario de sesiones de 1989
Tema 5 del programa provisional*

ADMINISTRACION Y FINANZAS PUBLICAS

Informe del Secretario GeneralAdiciónInforme de la Novena Reunión de Expertos sobre el Programa de las Naciones Unidas en materia de administración y finanzas públicas

(Nueva York, 14 a 23 de marzo de 1989)

INDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
INTRODUCCION	1 - 11	3
I. ANALISIS DE POLITICAS Y ELABORACION DE NUEVAS POLITICAS	12 - 22	5
II. DESARROLLO DE LOS RECURSOS HUMANOS Y PERFECCIONAMIENTO DEL PERSONAL DIRECTIVO	23 - 43	8
III. DESARROLLO Y GESTION DE LOS SISTEMAS DE INFORMACION GUBERNAMENTAL	44 - 55	12
IV. ADMINISTRACION DE LOS FONDOS PUBLICOS: CUESTIONES DE ADMINISTRACION DE LAS FINANZAS PUBLICAS	56 - 63	14
V. EMPRESAS PUBLICAS	64 - 76	17

* E/1989/30.

INTRODUCCION

1. De conformidad con la decisión 1988/115 del Consejo Económico y Social, el Secretario General convocó la Novena Reunión de Expertos sobre el Programa de las Naciones Unidas en materia de administración y finanzas públicas en la Sede de las Naciones Unidas del 14 al 23 de marzo de 1989.

2. La Reunión tenía el siguiente mandato, que procedía de la decisión 1988/115 del Consejo:

a) Examinar importantes cuestiones actuales de administración y finanzas públicas en los países en desarrollo, prestando especial atención al fortalecimiento de la función de la administración pública de los países en desarrollo en el fomento y la gestión de las opciones de desarrollo con objeto de propiciar un proceso de desarrollo equilibrado y rápido;

b) Examinar el programa de trabajo de las Naciones Unidas en la esfera de la administración y las finanzas públicas, incluida la preparación del próximo plan de mediano plazo;

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

d) Examinar el Programa Especial de Acción en materia de Administración y Gestión Públicas en Africa;

e) Formular las recomendaciones apropiadas para la adopción de medidas tanto en el plano nacional como en el internacional.

3. Antes de la iniciación de la Reunión, el 13 de marzo de 1989, las Naciones Unidas habían convocado una sesión de un grupo oficioso de trabajo entre organismos. Sus objetivos fundamentales eran examinar las actividades de los organismos en sus respectivos programas de administración y finanzas públicas y considerar asuntos comunes que el grupo de trabajo entero pudiera recomendar a la Reunión para que se examinaran con carácter prioritario.

4. Asistieron a la reunión de ese grupo de trabajo representantes del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales Internacionales, y el Departamento de Cooperación Técnica para el Desarrollo de la Secretaría de las Naciones Unidas, la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI). Además, presentaron declaraciones escritas representantes del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales Internacionales, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), de la OIT, de la ONUDI y del Fondo Monetario Internacional (FMI).

5. El Secretario General Adjunto de Cooperación Técnica para el Desarrollo declaró abierta la Reunión. Dijo que la Reunión de Expertos examinaría las cuestiones actuales y el programa de trabajo de las Naciones Unidas en materia de administración y finanzas públicas y asesoraría al Consejo acerca de las medidas que era preciso tomar a distintos niveles para fomentar aún más la capacidad administrativa y de gestión de los gobiernos de los países en desarrollo.

6. El Secretario General Adjunto subrayó que la administración del sector público era esencial para apoyar las funciones básicas de los gobiernos y responder a las exigencias del crecimiento y del desarrollo. Observó que el reto que tenía ante sí la administración del sector público no era tan sólo aumentar sustancialmente su productividad sino también demostrar su capacidad de adaptación, innovación y gestión del cambio. Subrayó la importancia de la tarea encomendada por el Consejo Económico y Social a la Reunión de asignar también "especial atención al fortalecimiento de la función de la administración pública en los países en desarrollo en el fomento y la gestión de las opciones de desarrollo, con el objeto de propiciar un proceso de desarrollo equilibrado y rápido".

7. El Secretario General Adjunto explicó cómo al preparar un programa para el examen de los expertos se tuvieron en cuenta las consideraciones anteriores y el mandato dado por el Consejo Económico y Social. Definió brevemente la tarea encomendada a los expertos: determinar los principales aspectos de la administración del sector público que requerían reformas y reajustes y proponer medidas de carácter institucional, normativo y técnico para abordar los problemas actuales y futuros del desarrollo. Por último, destacó la importancia de las recomendaciones de la Reunión y expresó la esperanza de que el informe de la Reunión permitiera al Consejo decidir una amplia gama de medidas que debían adoptarse en los planos internacional, regional y nacional.

8. El Director de la División de Administración del Desarrollo describió sucintamente la historia del Programa de las Naciones Unidas en materia de administración y finanzas públicas, su relación con otras actividades de las Naciones Unidas en la esfera socioeconómica y las prioridades actuales, los principales tipos de actividades y recursos del programa. Hizo asimismo una breve reseña del programa de trabajo y de la documentación de la Reunión. El programa aprobado por la Reunión figura en el anexo I del presente informe.

9. Veintidós expertos de diferentes regiones del mundo fueron invitados a asistir a la Reunión. Los expertos participaron a título personal y no como representantes de sus gobiernos u organizaciones. Además, asistieron a la Reunión representantes de las comisiones regionales y de otros órganos de las Naciones Unidas, organismos especializados, instituciones interregionales y regionales y organizaciones no gubernamentales. En el anexo II del presente informe figura una lista de los participantes.

10. La Reunión eligió Presidente al Sr. N. T. Mizere (Malawi); Vicepresidentes a los Sres. Alfred Dimpker (República Federal de Alemania), Bintoro Tjekroadmidjojo (Indonesia) y Horacio Losoviz (Argentina); y Relator al Sr. G. E. Mills (Jamaica).

11. La Reunión tuvo ante sí los siguientes documentos: "Cuestiones actuales de administración y finanzas públicas en los países en desarrollo" (ST/SG/AC.6/1989/L.2); "Programa ordinario de trabajo de las Naciones Unidas en materia de administración y finanzas públicas y plan de mediano plazo para el período 1992-1997" (ST/SG/AC.6/1989/L.3); "Programa Especial de Acción en materia de Administración y Gestión Públicas en Africa" (ST/SG/AC.6/1989/L.4); "Declaración sobre la autonomía local" (ST/SG/AC.6/1989/L.5); "Informe del grupo oficioso de trabajo entre organismos" (ST/SG/AC.6/1989/L.6); así como documentos de sesión sobre las necesidades de los gobiernos locales en los países en desarrollo y el proyecto

de programa de trabajo para el bienio 1990-1991. Además, se presentaron los siguientes documentos básicos como información de antecedentes para las deliberaciones sobre el plan de mediano plazo para 1992-1997: nota del Secretario General sobre la preparación del próximo plan de mediano plazo (A/43/329) y un documento de sesión sobre la estructura propuesta de los programas del plan de mediano plazo para el período que comienza en 1992. También se presentó una nota del Secretario General relativa a la Declaración mundial sobre la autonomía local (E/C.2/1987/3).

I. ANALISIS DE POLITICAS Y ELABORACION DE NUEVAS POLITICAS

12. El mejoramiento de la labor normativa de las instituciones de orientación central del gobierno es, y continuará siendo, un tema de crítica importancia en los países en desarrollo. Esta proposición es válida independientemente de la función que se asigne al Estado en el desarrollo económico y social. Incluso la introducción de enfoques basados en el mercado podría requerir una cuidadosa labor normativa en sociedades que carecen de la infraestructura básica que se da por descontada en las economías desarrolladas.

13. Este problema ha revestido siempre la máxima importancia en los países en desarrollo, incluso en condiciones normales. Sin embargo, en la actualidad se echan de ver diversos factores que han coadyuvado a realzar la percepción de las necesidades y de los problemas, entre los cuales se destacan primordialmente las intensas penurias económicas y sociales y los formidables obstáculos que tienen ante sí muchos países para continuar su trayectoria de crecimiento y desarrollo. En algunos casos, la cuestión ya no radica en saber cómo seguir adelante, sino en cómo evitar un empeoramiento. En muchas situaciones, los gobiernos han perdido la iniciativa política y sólo pueden reaccionar ante las demandas y presiones que se derivan tanto de la sociedad como del medio exterior.

14. Para mejorar la labor normativa se requiere perfeccionar el apoyo de análisis sustantivo, necesidad que, sin embargo, está sujeta a ciertas precisiones en algunos casos. Puede haber situaciones en las cuales las presiones derivadas del tiempo y de la disponibilidad de recursos sean de tal índole que dificulten el análisis de los problemas normativos. En otras situaciones, por otra parte, los factores exógenos o los obstáculos inesperados pueden crear condiciones a tal punto restrictivas que resulte muy difícil determinar las opciones posibles. Con mucha frecuencia, la complejidad de los problemas impone la ejecución de estudios complicados que podrían requerir capacidades analíticas de las que se carece en los países en desarrollo. Incluso cuando se trate de lograr un alto nivel de racionalidad en el proceso normativo propiamente dicho, bien puede haber factores y elementos que no se presten a una fácil inclusión en modelos racionales, pues las diferencias en las circunstancias, las culturas, los países y otros factores condicionantes hace imposible recurrir a unos instrumentos. Incluso así, puede haber muchas posibilidades de mejorar la labor normativa por conducto del apoyo analítico.

15. La situación que tienen ante sí muchos países es, por cierto, difícil. Sin tratar por ello de formular una lista exhaustiva, cabe mencionar algunos de esos problemas, a saber, las dificultades para incorporar consideraciones o valores de orden político en el análisis sustantivo; las deficiencias de las instituciones

que prestan apoyo a las funciones normativas, tales como la planificación, la presupuestación y la gestión económica y financiera; las diferencias de opinión en materia de políticas entre los distintos organismos gubernamentales y la ausencia de un marco de objetivos nacionales claramente expuestos que pueda servir para dirimir esas diferencias; la inexistencia de vínculos adecuados de colaboración entre los organismos que deben hacer frente a problemas multisectoriales y las dificultades que supone el que las prioridades en cuanto a resultados sean compatibles con la reglamentación relativa a los insumos o procesos. Todos esos problemas dificultan la formulación y ejecución de políticas en la mayoría de los países, tanto en desarrollo como desarrollados. Incluso algunos gobiernos en países que cuentan con una administración pública permanente, tradicionalmente bien dotada y preparada, han advertido la necesidad de recurrir a "asesores especiales", u otros mecanismos extraconstitucionales análogos, a fin de presentar a los órganos políticos un repertorio más amplio de opciones sustantivas, evolución que ha corrido paralela con un declive en la función de la administración pública como órgano asesor en la labor normativa.

16. Con bastante frecuencia, las reacciones inadecuadas ante las crisis y condiciones adversas agravan la situación. Denegar la existencia de esos problemas ha servido para consumir recursos escasos, pues ha prolongado situaciones insostenibles por períodos más o menos prolongados. Asimismo, muchas veces se ha tratado de simplificar y se ha visto que crisis complejas de causación múltiple se han reducido a explicaciones elementales, sustentadas en teologías sustantivas - tanto nuevas como antiguas -, en lugar de someterlas a un análisis adecuado. Otra reacción típica ha sido lo que podría llamarse el "activismo formal", que consiste en la sanción de leyes, la creación de instituciones, etc., sin que las autoridades de más alto nivel participen realmente en la búsqueda de soluciones o de opciones de política. Con frecuencia ello ha significado poner en práctica conjuntos de medidas sustantivas sin acompañarlos de los recursos necesarios. En esas condiciones, los intentos de establecer políticas no han tenido casi ninguna posibilidad de cumplir otro fin que el de causar una impresión favorable durante un breve período. Una segunda modalidad de ese "activismo formal" ha sido, en algunos casos, una constante reasignación de la responsabilidad por la labor normativa, ya sea entre personas o entre instituciones. La combinación de una tradición de cambios progresivos con la inevitable necesidad de recortar el gasto público se ha traducido en la imposición, más o menos irracional, de reducciones generales, en lugar de manifestarse en la adopción de decisiones fundadas acerca de las prioridades programáticas. Una modalidad común de ajuste es evitar las decisiones difíciles respecto de los resultados: la disminución de los servicios básicos rara vez es consecuencia de decisiones específicas. Siempre es posible argüir que no se deben reducir los servicios básicos y concentrar las medidas de economía en los insumos y procesos: la congelación de vacantes; la reducción del gasto de mantenimiento o la intervención de comisiones especiales para autorizar la compra de insumos esenciales. Este enfoque "indirecto" afecta no sólo a los resultados, sino, cosa que es aún peor, promueve la ineficiencia e impone nuevas restricciones a la gestión pública.

17. Aunque no existen soluciones de validez general para una amplia gama de países y situaciones, bien podría argüirse que, en casi todas las situaciones, será importante crear y desarrollar mecanismos que se traduzcan en la formulación de un mayor número de opciones de política. Si bien ese aumento podría obtenerse de diversas maneras, algunas directrices podrían resultar útiles en muchas situaciones.

18. Una medida importante es realzar la transparencia y apertura del proceso normativo. Ello incluiría una mayor disponibilidad de información sustantiva y un aumento del acceso a esa información, la eliminación de regímenes innecesarios de confidencialidad y una mayor difusión de la información sobre las medidas y políticas del gobierno. Aunque ésta bien podría ser una decisión política sumamente difícil, tendrá efectos beneficiosos a largo plazo para el proceso de formulación de políticas.

19. En muchos casos será importante determinar y perfeccionar unos procedimientos sistemáticos para la adecuada reunión y utilización de los conocimientos especializados y las ideas que podrían existir en diversos sectores de la sociedad, a fin de tener acceso a nuevas ideas sobre las opciones sustantivas. Por ejemplo, la descentralización podría proporcionar oportunidades para descubrir nuevas ideas e incrementar el número de personas que podrían formular sugerencias sobre otras medidas posibles. La participación, la democratización y la representación son valores muy difundidos, aunque bien podrían ser de más valor para las políticas de largo plazo que para las de corto plazo, y acaso no resulten en modo alguno aplicables en ciertas circunstancias. En todo caso, su incorporación es difícil y podría ser importante descubrir y difundir mecanismos que hayan resultado satisfactorios en algunas experiencias nacionales, pero que, como es natural, tendrán que adaptarse.

20. Otro requisito importante para aumentar a largo plazo la disponibilidad y adecuación de las opciones sustantivas es ampliar el número de instituciones que pueden formular y sugerir opciones sustantivas. En muchos países esto requiere la participación de las universidades y otras instituciones académicas en esta actividad. Aunque sus sugerencias no se lleven a la práctica, el solo hecho de su participación estimulará una respuesta por parte de los gobiernos que las reciben. En muchos casos podría ser apropiado reforzar la calidad y los métodos de trabajo de las dependencias consultivas cercanas a los jefes de gobierno y los ministros, dotando a esas dependencias de personal bien preparado. Es necesario mejorar los mecanismos de evaluación cualitativa y cuantitativa de las políticas. Sea cuales fueren los mecanismos que se adopten, la elaboración de análisis de políticas debe vincularse firmemente con los encargados de adoptar las políticas y con los responsables de aplicarlas.

21. Las cuestiones estructurales podrían plantear problemas de coordinación y menoscabar la labor normativa, incluso cuando las dependencias participantes tengan dotaciones adecuadas de personal. Un ejemplo característico de este tipo de problemas se suele observar en la coordinación de la labor de las dependencias centrales de orientación, como el ministerio de hacienda, el organismo de planificación o el banco central, en relación con las políticas económicas en el corto plazo. Los problemas que se advierten en el análisis sustantivo bien podrían ser muy diferentes según se ponga el acento en las políticas macroeconómicas o en las políticas sectoriales, y esas diferencias debieran ser objeto de cuidadoso análisis.

22. La División de Administración del Desarrollo del Departamento de Cooperación Técnica para el Desarrollo de la Secretaría debiera auspiciar, apoyar y orientar estudios comparativos a fin de poner de manifiesto la naturaleza del proceso de formulación de políticas, las características de los insumos del análisis

sustantivo, la función de la administración pública en esos procesos y las instituciones, instrumentos y estrategias de uso corriente. Ello podría hacerse con una orientación precisa si se lleva a cabo un examen por sectores, por ejemplo, los servicios sociales; la protección del medio ambiente; las cuestiones sustantivas de la interdependencia entre países en desarrollo y países industrializados; los sectores productivos o de infraestructura; la lucha contra la inflación; los ajustes del sector público; la integración del proceso de ajuste estructural con el crecimiento real de los sectores; y la repercusión de las políticas sobre los pobres y los desfavorecidos.

II. DESARROLLO DE LOS RECURSOS HUMANOS Y PERFECCIONAMIENTO DEL PERSONAL DIRECTIVO

A. Concepto y promoción del desarrollo de los recursos humanos en el sector público

23. El desarrollo de los recursos humanos consiste en desarrollar el potencial humano. Se considera que este concepto es un punto central de referencia en la gestión pública, con políticas y programas apropiados en apoyo de ese objetivo dominante, y también el instrumento para armonizar las funciones con las capacidades. La calidad y cantidad de los recursos humanos tiene una influencia fundamental en el nivel de capacidad de las organizaciones públicas. La administración pública tiene la responsabilidad especial de determinar las consecuencias del desarrollo de los recursos humanos en función de la contratación y conservación de los funcionarios públicos y sus necesidades en materia de educación y conocimientos especializados. Aunque no se cuenta con estimaciones fidedignas de las necesidades de personal calificado no cubiertas de los países en desarrollo, algunos de éstos siguen tropezando con grandes dificultades para llenar puestos que requieren experiencia en diversas esferas especializadas. Hay indicaciones de un exceso de personal a los niveles inferior y no técnico. Tal vez sea necesaria una planificación anticipada del desarrollo de los recursos humanos para evitar el exceso de personal a esos niveles.

24. El desarrollo de los recursos humanos es un compromiso a largo plazo. Una estrategia general requeriría una amplia serie de medidas, entre las que se contarían la creación de un ambiente de trabajo propicio que permita la creatividad y la innovación en la administración pública, la creación de condiciones de trabajo apropiadas para un alto nivel de rendimiento, el establecimiento de incentivos de motivación y el reconocimiento del buen desempeño del trabajo, la creación de oportunidades de perfeccionamiento, la participación del personal en el proceso de gestión y el mantenimiento de la ética y la justicia en la administración pública. Sin embargo, conviene hacer una distinción entre la capacidad de producir bienes y servicios y la capacidad de la administración pública para facilitar y promover la participación real de las personas.

25. La experiencia indica que se necesita tiempo suficiente para preparar al personal en distintas esferas especializadas. Ello exigiría el esfuerzo concertado y coordinado de todas las instituciones interesadas. Es crucial al respecto el papel de las universidades y otras instituciones, ya que varias esferas especializadas se caracterizan por un conjunto de conocimientos generales y técnicos adecuados para la instrucción y el estudio a ese nivel.

B. Sistemas de funcionarios públicos

26. Muchos de los problemas con que se tropieza para contar con sistemas de personal eficaces guardan relación con el número y costo de los empleados del sector público, su distribución en cuadros y funciones y en las sedes y las oficinas exteriores, su actuación profesional individual y colectiva y los conocimientos especializados y aptitudes para las diversas tareas del desarrollo.

27. El concepto de administración pública y sus sistemas y prácticas varían de un país a otro según sean sus antecedentes históricos, su estado de desarrollo y su marco institucional. Algunos países han desarrollado una base institucional adecuada y establecido una administración pública de carrera. Históricamente, un servicio de carrera consiste en un núcleo permanente y no político de funcionarios que constituye la espina dorsal de una administración nacional. Esa clase de servicio se creó sobre la base de lo que se conoce como el principio de los méritos: el empleo al servicio del gobierno es permanente y el ascenso a categorías superiores está abierto a las personas que demuestren que tienen aptitudes. Sin embargo, en muchos países en desarrollo el concepto de servicio de carrera permanente sufre modificaciones en virtud de una serie de exigencias y problemas. En algunos países, los que ocupan puestos administrativos y profesionales de categoría superior dejan esos puestos cuando se produce un cambio de gobierno o cambia la ideología política. En otros casos, es común la práctica del ingreso lateral de personas en diferentes niveles de la administración pública desde los sectores político, militar y privado. Por consiguiente, algunos países utilizan personal especializado externo además de los funcionarios de carrera tradicionales.

28. Muchos países en desarrollo reconocen la importancia de dar un cierto carácter especializado a la administración pública. Esto es contrario a la práctica tradicional de organizar la estructura de la administración pública sobre la base de un cuadro directivo generalizado que ocupa los puestos esenciales relacionados con la formulación de políticas, la adopción de decisiones y la gestión. El problema tiene varias dimensiones y, al parecer, la administración de organizaciones complejas exigiría la modificación de la estructura existente para proporcionar un conjunto de cuadros directivos especializados que hagan frente a las nuevas exigencias y fomenten un rendimiento efectivo del personal.

29. Igualmente importante para la cuestión de la estructura de las administraciones públicas es la necesidad de que las mujeres estén suficientemente representadas en el servicio y se les brinden oportunidades de ascenso.

30. Un marco nacional de gestión del personal debería incluir directrices precisas para determinar el potencial administrativo y la planificación de la sucesión, haciendo hincapié en la promoción de las perspectivas de carrera, con características esenciales que sean pertinentes a los objetivos del país en materia de desarrollo y recursos humanos.

C. Capacitación

31. Los programas de capacitación en administración pública han mostrado una pronunciada tendencia ascendente. Si bien se han ampliado los programas de capacitación, sigue habiendo casos en los que la administración no asigna suficiente importancia a la capacitación.

32. Un aspecto importante del proceso de capacitación es la evaluación de las necesidades de capacitación para reunir información sobre la índole o escala y el ámbito de responsabilidades y las deficiencias que se deben corregir. Algunos países han introducido nuevos métodos, como análisis de la capacidad directiva, estudios descriptivos a nivel ejecutivo y el examen de las descripciones de las funciones y la información disponible en la descripción del puesto. Al determinar las necesidades de capacitación es esencial verificar y compartir la información con los posibles participantes y los organismos clientes antes de decidir el contenido real de la capacitación.

33. Los objetivos de la capacitación están vinculados a menudo a la pedagogía, el contenido de los cursos y los métodos. Sin embargo, para que se puedan aprender los conceptos y las técnicas se deben expresar claramente en los objetivos. En última instancia, los objetivos de capacitación se deben relacionar con las funciones, el desempeño, las perspectivas de carrera y las necesidades de perfeccionamiento del personal directivo.

34. La capacitación debe tener por objeto no sólo aumentar los conocimientos generales y especializados de las personas, sino también cambiar sus valores y actitudes. Hay tres niveles diferentes - nivel de ingreso, medio y superior - en los que se consideran pertinentes la capacitación y el perfeccionamiento del personal directivo. En muchos países en desarrollo la capacitación parece centrarse predominantemente en el puesto, el preingreso y la orientación, pero ni siquiera la orientación o la capacitación a nivel de ingreso han recibido la atención que merecen por su importancia, con excepción de los arreglos relativos a unos cuantos cuadros especializados en un pequeño número de países.

35. La capacitación en el servicio para los funcionarios de nivel medio ha llegado a tener una aceptación general. Casi todos los países cuentan con un instituto de administración pública, un centro de capacitación en el servicio o por lo menos un centro de coordinación para realizar la capacitación. Sin embargo, ha sido difícil evaluar el impacto de la capacitación en el servicio, porque en muchos casos la capacitación tiende a consistir en charlas sobre una serie de temas generales. Sin una orientación clara, los programas tienden a ser difusos en su contenido cualitativo. Es preciso dar más importancia a la elaboración de programas de estudios. Igualmente importante es la necesidad de evaluar la capacitación.

36. Una de las principales tareas con que se enfrentan varios países en desarrollo es la de establecer un núcleo de instructores en materia de gestión con incentivos suficientes para continuar en el servicio, incluso con oportunidades de mejorar las perspectivas de carrera en esa esfera. Los problemas de dotación de personal en las instituciones de capacitación constituyen obstáculos importantes para proporcionar un servicio de capacitación eficaz. Es necesario fomentar la

formación de capacitadores, las posibilidades internas de los organismos importantes para realizar los programas de capacitación necesarios y la elaboración de material de capacitación de base más autóctona mediante investigaciones activas y servicios de consulta.

37. Los países en desarrollo están utilizando técnicas de capacitación tanto convencionales como modernas. Algunos países están utilizando estudios de proyectos y vínculos con unidades de las aldeas para que los conocimientos sean más pertinentes. Entre otras técnicas de capacitación que se están utilizando se cuentan la aplicación de computadoras a la administración, las técnicas basadas en las ciencias del comportamiento, incluso el desarrollo de la organización, haciendo hincapié en las relaciones interpersonales y entre grupos y los estilos de liderazgo.

D. Perfeccionamiento del personal directivo

38. Hay una aceptación gradual de las oportunidades de perfeccionamiento para altos funcionarios públicos. El interés en el perfeccionamiento del personal directivo es resultado de varias dinámicas económicas y sociales, así como de tendencias científicas e intelectuales. Se debe apreciar en su justo valor la creciente popularidad del modelo comercial, siempre que se hagan adaptaciones y modificaciones adecuadas en el contexto de las necesidades de la administración pública. Si bien históricamente los altos funcionarios de la administración pública solían ser personas con conocimientos variados, en la actualidad se intenta atraer a profesionales de una gran variedad de campos. Por consiguiente, ahora parece necesario adquirir información expresa sobre la variedad y tipo de conocimientos especializados, conocimientos generales y tareas que tal vez tengan que aprender.

39. El concepto de perfeccionamiento de los altos funcionarios tal vez se deba considerar desde una perspectiva más amplia para incluir un vasto consenso sobre fuentes de contratación y una política deliberada en materia de promoción de las perspectivas de carrera, rotación y planificación de la sucesión. Es esencial tener una política de perfeccionamiento de los altos funcionarios como parte integrante de la política relativa al personal. Unos pocos países han adoptado directrices según las cuales los altos funcionarios sólo ascienden tras haber realizado cursos de capacitación específicos.

40. Se requieren muchos esfuerzos en la elaboración de módulos y conjuntos de medidas apropiadas de perfeccionamiento del personal directivo para facilitar el proceso de instrucción a ese nivel y utilizar metodologías que fomenten las innovaciones y los cambios en materia de gestión.

41. El contenido de los cursos para el personal de categoría superior exigirá una planificación y preparación cuidadosas. La orientación general del contenido de los programas se deberá considerar en relación con cuestiones estratégicas seleccionadas de análisis de políticas, procesos de gestión, informática, etc.

42. Los institutos de administración pública y las escuelas administrativas superiores ejecutan programas de perfeccionamiento del personal directivo y algunos de ellos organizan programas y seminarios especiales sobre problemas de gestión contemporáneos.

E. Recomendaciones para las Naciones Unidas

43. Se pidió a las Naciones Unidas que ayudaran a los países en desarrollo a:

a) Establecer una base estadística para el personal de la administración pública. Uno de los objetivos fundamentales de esa base de datos de la administración pública sería determinar el número existente de empleados de la administración pública y las modalidades de distribución entre los diferentes cuadros para determinar las necesidades de personal en función del número, la calidad, los niveles y la capacitación;

b) Prestar apoyo financiero para promover el desarrollo de los recursos humanos en la administración pública y ayudar a organizar programas de capacitación administrativa experimentales y de fomento de la capacidad de las instituciones nacionales de perfeccionamiento del personal directivo.

III. DESARROLLO Y GESTION DE LOS SISTEMAS DE INFORMACION GUBERNAMENTAL

44. La gestión idónea de los sistemas de información es un elemento importante para mejorar la eficacia de la gestión pública en el proceso del desarrollo nacional. En los pasados decenios se han introducido nuevas tecnologías de información en la gestión pública, tanto en los países en desarrollo como en los países industrializados, con resultados diversos en cuanto a la productividad de las actividades administrativas y la eficiencia de la administración pública.

45. La utilización actual de las tecnologías de información en la administración pública plantea diversas cuestiones, particularmente las relacionadas con el uso incorrecto de la computadorización o con la información excesiva; la insuficiencia de los regímenes de seguridad o salvaguardia; la ausencia de dispositivos reglamentarios apropiados; la carencia de personal capacitado; el lento proceso de ejecución por falta de interés de los administradores; y la centralización excesiva. Todas esas cuestiones hacen necesaria una gestión idónea de los sistemas de información.

46. La utilización incorrecta o insuficiente de las tecnologías de información en la administración pública obedece a dos razones principales. La primera es que con frecuencia las dependencias de la administración pública han instalado tecnologías de información sin previos estudios de viabilidad, introducido reformas importantes en las estructuras institucionales o cambios en los procedimientos operacionales, evaluado las necesidades de personal e impartido capacitación al personal para dotarlo de los conocimientos necesarios. La segunda es que en muchos países, las tecnologías de información se han introducido, o se están introduciendo, en

distintas dependencias en forma independiente. La Reunión tomó nota de esos impedimentos y sugirió que la introducción de las tecnologías de información fuera acompañada de cambios institucionales apropiados, la dotación de personal debidamente capacitado y un mecanismo de coordinación para fomentar que se comparta la información y se eviten duplicaciones.

47. El uso de las tecnologías de información debe considerarse también desde el punto de vista del mejoramiento de la gestión de la información en las organizaciones. Particularmente en los países en que no se ha institucionalizado el concepto de gestión de la información, es difícil computadorizar las funciones de rutina de las operaciones administrativas. La automatización de oficinas puede introducirse en forma más productiva cuando la administración establece las corrientes y procedimientos manuales de información y el personal está debidamente capacitado. La función de la administración en lo que concierne a crear estas condiciones es crucial para que las corrientes de información puedan satisfacer adecuadamente los objetivos de las organizaciones.

48. Al planificar la gestión de la información, así como para evitar el uso incorrecto, indebido o insuficiente de las tecnologías de información, todo lo relativo a la gestión y computadorización de la información puede muy bien concebirse dentro del marco de la gestión de recursos de información. Como los recursos son generalmente escasos, deben ser administrados eficazmente, ya que asegurar el control de la calidad y la disponibilidad oportuna tienen suma importancia en la gestión del desarrollo y la utilización de los sistemas de información.

49. Cabe mencionar tres aspectos del control de calidad en la esfera de los sistemas de información gubernamental:

- a) El funcionamiento eficiente de los sistemas de información;
- b) La vulnerabilidad de los sistemas de información;
- c) La eficacia en función de los costos de las tecnologías de información en la administración pública.

50. Dentro del concepto de la gestión de los recursos de información, la evaluación de las necesidades debe preceder a la elaboración de sistemas. Deben evaluarse las necesidades en materia de personal y de conocimientos especializados, así como las modificaciones de estructura y procedimientos que puedan ser el resultado previsible del uso de la tecnología en las organizaciones. Puede formularse una estrategia de largo plazo para el desarrollo de las capacidades necesarias en una organización determinada y en el sector público en su conjunto.

51. La utilización eficaz de las nuevas tecnologías de información requiere el apoyo de los niveles superiores de la administración. Se debe atribuir alta prioridad a los programas de orientación para sensibilizar a la plana mayor administrativa, programas que producen mejores frutos cuando se llevan a cabo a nivel interdepartamental, a fin de realzar en el futuro la coordinación, la normalización, la participación en el uso de la información, en todo el ámbito de la administración pública. Los gobiernos tienen que invertir más en programas de perfeccionamiento y capacitación de la gestión de las tecnologías de información.

52. La formulación de políticas y el perfeccionamiento de la gestión de los sistemas de información gubernamental son actividades que guardan entre sí una clara relación. La primera requiere la intervención de los niveles superiores de la administración en el uso de tecnologías de gran alcance. El perfeccionamiento de la gestión requiere la participación de los administradores para la ejecución satisfactoria de las estrategias de sistemas de información. A ese respecto, la Reunión tomó nota de las directrices sobre políticas y estrategias de largo plazo para la gestión de los sistemas de información gubernamental formuladas por el Grupo de Trabajo de Expertos de las Naciones Unidas en materia de gestión de sistemas de información gubernamental (que se publicarán en el documento ST/TCD/SER.E/10).

53. Entre los principales elementos de las políticas y estrategias indispensables para administrar las tecnologías de información en las organizaciones del sector público, debiera atribuirse particular importancia a los mecanismos institucionales, incluidos los programas de perfeccionamiento de la gestión y de capacitación, como los mencionados anteriormente, los regímenes jurídicos y reglamentarios, incluidos los métodos de adquisiciones y contratación, y la normalización.

54. La Reunión tomó nota de que, si bien se estaban realizando esfuerzos, varios países en desarrollo no habían llegado todavía a la etapa de formulación de normas, como normas relativas a la planificación de sistemas de información, normas sobre adquisiciones, normas sobre datos o normas técnicas, aparte de las normas relativas a los elementos físicos de computación que la administración pública por sí sola no puede establecer. La normalización ayuda a promover un desarrollo y mantenimiento de los sistemas de información en un régimen de eficacia en función de los costos. La selección de un conjunto singular y congruente de metodologías respecto del diseño y la instalación de sistemas de información ciertamente garantiza un empleo eficaz y eficiente de las tecnologías de información.

55. En el contexto amplio del desarrollo de los sistema de información, la cuestión relativa a la normativa jurídica de los sistemas de información gubernamental ha ido adquiriendo recientemente una creciente importancia, particularmente en los países desarrollados, y esta tendencia se ha seguido generalmente en muchos países en desarrollo. El tema se debe estudiar con más cuidado y amplitud.

IV. ADMINISTRACION DE LOS FONDOS PUBLICOS: CUESTIONES DE ADMINISTRACION DE LAS FINANZAS PUBLICAS

56. La gestión de las finanzas públicas se ha visto agobiada por grandes dificultades en años recientes. La considerable expansión del gasto, seguida por crecientes insuficiencias en la disponibilidad de recursos, coadyuvó al aumento de los déficit fiscales y a un creciente endeudamiento, tanto interno como externo. Además, los cambios en la composición del gasto público han afectado también la estructura y aplicación de los controles financieros. De ello se ha derivado una crisis fiscal, tanto respecto de las políticas como del funcionamiento de la estructura fiscal de la mayor parte de los países en desarrollo. Las cuestiones relativas a la gestión fiscal, por lo tanto, han girado recientemente en torno a la austeridad y la conservación, así como al mejoramiento de las economías, la eficiencia y la productividad en el plano gubernamental.

57. Aunque de tiempo en tiempo se han tratado de solucionar los problemas de la gestión de las finanzas públicas, mediante la institución de técnicas modernas de presupuestación que van desde la presupuestación por actividades a la presupuestación de base cero, el progreso, en general, ha sido lento. La falta de una voluntad bien definida y la ausencia de medidas complementarias, de un esfuerzo persistente durante un período razonable y de interés en adaptar los sistemas a las necesidades de los países contribuyeron, junto con otros factores, a crear una situación en la cual las ventajas derivadas de la institución de estos sistemas no resultaron muy discernibles ni para los funcionarios ni para el público en general. Por otra parte, los problemas se agravaron y se estimó, cada vez en mayor medida, que se acumulaban e imponían nuevas cargas a sistemas sujetos a exigencias que estaban casi a punto de desbordar sus capacidades.

58. La amplia gama de problemas que ahora se plantean, aunque de diferente incidencia según el país, van desde la planificación del gasto, pasando por la atención insuficiente de la movilización de recursos, la falta de convergencia entre la movilización de las rentas fiscales y las asignaciones de gastos, hasta la contabilidad pública y la presentación de informes fiscales. A pesar de los esfuerzos considerables para ampliar la aplicación de los sistemas de elaboración electrónica de datos a la contabilidad pública, las autoridades normativas con frecuencia han tenido que realizar su gestión en contextos en los cuales era patente la falta de datos completos y oportunos.

59. De resultas de los factores mencionados anteriormente, el régimen de control financiero continuó fuertemente dominado por unos procedimientos centrales de control de orientación en función de procesos, que son repetitivos, duplican esfuerzos e insumen mucho tiempo y ni siquiera son cabalmente propicios a una gestión responsable. Prácticamente no existen controles de eficiencia, y los controles sustantivos tienen carácter ocasional y discontinuo. Con frecuencia no ha habido una comunicación eficaz respecto de las realidades en materia de recursos entre los organismos centrales y los organismos que realizan el gasto. En consecuencia, los controles pasaron a ser determinados por las necesidades circunstanciales y con frecuencia resultaron arbitrarios. Además, la centralización, que presumiblemente tenía por objeto facilitar la gestión de la crisis, persistió, en algunos casos, aun después de que la crisis dejó de existir. Asimismo, parecería que las deficiencias de los sistemas constriñeron la capacidad de los mecanismos de administración de las finanzas públicas para prever las crisis y enfrentarse a ellas.

60. Los imperativos económicos y demográficos son de índole tal que, de no subsanarse estas deficiencias en el futuro inmediato, los procesos se verán aún más debilitados e irán gradualmente perdiendo su eficacia. Las medidas de ajuste estructural deben también ocuparse de los problemas de la gestión del gasto y los recursos. Cabe empeñar un esfuerzo especial, entre otras, en las siguientes esferas:

a) El proceso de mejoramiento debiera tener por objeto el establecimiento de nexos más firmes entre el sistema de planificación estratégica, la presupuestación y la planificación de los recursos en efectivo y los sistemas de control. Como parte integral de ese esfuerzo, hay que prestar más atención a la viabilidad de movilizar nuevas fuentes de recursos fiscales, particularmente las que se apartan

de los métodos tradicionales, teniendo en cuenta las dotaciones de recursos del país y el imperativo de proteger a los grupos de bajos ingresos de la imposición de cargas adicionales excesivas. Simultáneamente, es menester fortalecer en forma considerable los regímenes de administración tributaria para reducir al mínimo las filtraciones que ahora son características de estos regímenes;

b) En la planificación del gasto debieran tenerse en cuenta, entre otras cosas, las incertidumbres económicas y debieran reforzarse los procesos para incorporar el reconocimiento de esos fenómenos en la planificación. Es imperativo establecer mecanismos de planificación para los imprevistos derivados de esas incertidumbres. Habría así un reconocimiento más específico de las compensaciones entre las ventajas a corto plazo y las tendencias a más largo plazo;

c) Por cuanto la necesidad de conservación de los recursos es fundamental, es imperativo obrar con eficiencia en el empleo de los recursos públicos. Por lo tanto, hay que determinar con precisión los vínculos entre insumos y productos y los cometidos que corresponden a las diversas organizaciones. En ese proceso, hay que prestar atención específica a la importancia del elemento tiempo inherente a todo proceso de ajuste y a la gestión del período de transición;

d) En el ámbito técnico es de máxima importancia imprimir una orientación más funcional a los regímenes contables, con el objeto de que se puedan generar datos oportunos y de coadyuvar también al mejoramiento general de la responsabilidad por la gestión realizada.

61. Esos esfuerzos, por su misma naturaleza, requieren largos períodos de gestación. Habida cuenta de la exigüidad de recursos, es evidente que las autoridades nacionales tienen que evaluar sus sistemas con miras a determinar los problemas y a escoger los problemas que se pueden atender con eficacia. Se debe prestar particular atención a determinar las prioridades y a formular las estrategias de ejecución. Paralelamente, los organismos internacionales debieran desempeñar una función catalizadora, por conducto de un apoyo permanente a las actividades de las autoridades nacionales y por conducto de un fortalecimiento de los programas de capacitación.

62. La Reunión recomendó que, en la esfera de la gestión de las finanzas públicas, las Naciones Unidas ayudaran mediante sus actividades sustantivas y de cooperación técnica a los países en desarrollo respecto de:

a) Armonización de los planes presupuestarios en relación con su formulación, ejecución y evaluación;

b) Realización de estudios comparativos de las políticas y procesos presupuestarios en relación con:

i) Movilización de recursos;

ii) Regulación del crecimiento de los gastos corrientes ajenos a los planes presupuestarios;

iii) Mecanismos de ajuste a los cambios y acontecimientos inciertos;

c) Promoción de la eficacia en función de los gastos gubernamentales;

d) Perfeccionamiento de los sistemas de contabilidad para proporcionar datos oportunos y exactos y contribuir a la ejecución eficiente y a la eficacia en función de los gastos.

63. La Reunión también recomendó que las dependencias competentes de la Secretaría de las Naciones Unidas proporcionaran asistencia a los países en desarrollo en las esferas siguientes:

a) Mejoramiento de la gestión financiera externa;

b) Fomento de la integración de los procesos de gestión financiera en el crecimiento sectorial real y promoción sistemática del intercambio de información en esa esfera entre los países en desarrollo.

V. EMPRESAS PUBLICAS

64. La contribución de las empresas públicas al desarrollo está ampliamente reconocida. Hasta el último decenio, los sectores paraestatales crecieron en magnitud y se extendieron a mayor número de ámbitos en un clima generalmente favorable a la intervención directa del Estado en la economía. Las empresas públicas siguen siendo un importante instrumento de la política oficial porque todavía están estratégicamente ubicadas en los principales sectores de la economía de los países en desarrollo.

65. Una variedad de problemas determinó pérdidas financieras y una falta de eficiencia en muchas empresas públicas. Estos problemas, que se han diagnosticado desde hace años, comienzan con la multiplicidad de objetivos a menudo contrapuestos que se les asignan, entre los cuales los de carácter social se usan a veces para justificar la ineficiencia. Entre otros problemas que acosan a las empresas públicas figuran deficiencias administrativas como la falta de autonomía, la planificación inadecuada de la empresa, las fallas de los sistemas de información y, a veces, los conflictos de prioridades entre los distintos organismos gubernamentales que supervisan el sector. Algunas empresas públicas son intrínsecamente no viables, por ejemplo, ciertas empresas respecto de las cuales no se han realizado análisis previos a la inversión.

66. La prolongada crisis económica del presente decenio ha modificado drásticamente las circunstancias de las empresas públicas. En muchos países se considera que esas empresas contribuyen considerablemente a los déficit presupuestarios y a la abrumadora deuda externa. Las actitudes han cambiado y, al cobrar el público mayor conciencia de sus problemas, suele incluso ponerse en duda la necesidad de que exista un sector paraestatal. En muchos casos se manifiesta una tendencia a reducir la amplitud y profundidad de la intervención directa del Estado en la economía y a reafirmar el papel de la empresa privada.

67. Como resultado de la crisis y del consiguiente proceso de cuestionamiento y de revisión de las políticas, se ha aceptado ampliamente la necesidad de reformas y mejoras. Muchos países se encuentran en distintas etapas del proceso de reforma del sector paraestatal. Gobiernos de distintas posiciones ideológicas han adoptado políticas de transferencia de empresas al sector privado y muchos más están considerando la medida en que deberían proceder a una desinversión y privatización ordenadas. En todo caso, hay un interés creciente en utilizar instrumentos políticos en lugar de controles administrativos y en considerar la reforma y la privatización como opciones de política oficial que se deben analizar objetivamente.

68. Parece estar surgiendo un programa de reforma, que incluye propuestas relativas a la amplitud y alcance del sector paraestatal, la instauración de disciplina fiscal y responsabilidad en las empresas y varios cambios institucionales. Como requisito previo para la reforma, los gobiernos han de adoptar decisiones políticas concretas respecto de cuestiones y aspectos fundamentales del sector paraestatal. En particular, es preciso determinar distintos tipos de empresas públicas ya que las reformas concretas variarán según el carácter de las empresas. Las empresas industriales, los servicios públicos, las instituciones financieras y las organizaciones de servicios tienen diferentes objetivos y criterios de evaluación y requieren mejoras diferentes. En algunos casos, la insistencia en los criterios comerciales, por ejemplo, ha desviado la atención de las entidades paraestatales no comerciales que se ocupan de bienestar social.

69. Se suele observar que la racionalización del sector paraestatal es un objetivo de reforma que exige una determinación clara de lo que los gobiernos consideran actividades estratégicas y prioritarias que deben seguir siendo de su dominio y, en general, una definición de los límites de la intervención del Estado en la economía. Se necesitan nuevos estudios para elaborar criterios analíticos en esta esfera.

70. Para aumentar la disciplina fiscal y la responsabilidad del sector paraestatal, los programas de reforma proponen una separación clara entre los objetivos sociales y los económicos, de manera que los primeros se cuantifiquen y se reflejen claramente los presupuestos y de que los administradores sean evaluados según los resultados económicos. Los programas establecidos por contrato pueden ser un instrumento para regular las relaciones entre las empresas públicas y los gobiernos en tanto dejan constancia de los compromisos contraídos por cada parte y eliminan el acceso irrestricto a los recursos financieros.

71. Entre las reformas institucionales tiene especial importancia la creación o el fortalecimiento de "centros de coordinación" que desempeñen funciones de vigilancia, evaluación del rendimiento, supervisión, capacitación y asesoramiento respecto de las empresas públicas. El desarrollo de sistemas más realistas de información y evaluación del rendimiento de las empresas públicas y el mejoramiento de los existentes son una de las características de la mayoría de los programas de reforma.

72. Para que las reformas de la empresa pública tengan éxito, es preciso examinar con realismo los obstáculos que pueden surgir. Los sindicatos, algunos sectores políticos, los ministerios que deben renunciar a controlar las empresas paraestatales y los clientes y abastecedores del sector privado pueden manifestar falta de interés en las reformas u oponerse a ellas. La amplitud y profundidad de la reforma, así como las cuestiones afines de la reglamentación y la desreglamentación, deben decidirse en cada caso según las circunstancias concretas del país de que se trate.

73. La necesidad de fomentar el espíritu empresarial en los directivos de las empresas públicas sigue siendo un importante desafío. Exige nuevos incentivos para la motivación individual y colectiva, independencia de las presiones políticas y, en general, una transición de la cultura burocrática de la administración pública a una cultura de la gestión que responda a las fuerzas de la competencia. La falta de continuidad en los niveles directivos superiores plantea un grave problema porque les impide desarrollar y poner en práctica planes para la empresa. También los hace vulnerables a la influencia de los políticos, los sindicatos y los abastecedores quienes a veces ejercen su poder sin tener que responder de sus acciones.

74. En algunos países el método propuesto para resolver algunos de esos problemas consiste en crear sociedades de cartera que administren las empresas públicas de acuerdo con criterios comerciales, separándose así las decisiones de política, que quedan en manos de los ministerios respectivos, de la administración de la empresa. Esas sociedades de cartera se hacen propietarias de las empresas y negocian objetivos con el gobierno. Por su parte, esas sociedades de cartera deben dar suficiente libertad operacional a las empresas que dependen de ellos. También pueden formar empresas mixtas con capital privado a fin de incorporar más a fondo los criterios de eficiencia y rentabilidad.

75. Aún se están analizando los resultados de las políticas de privatización en los países en desarrollo. Mientras tanto, es preciso tener en cuenta las condiciones que determinan el éxito de las diferentes opciones en materia de privatización y los límites de cada una de ellas:

a) La falta de empresarios privados interesados y la escasez de capital podría ser una restricción, particularmente en los países más pequeños;

b) Hay indicaciones de que, a fin de que tenga un efecto en la eficiencia económica general, la privatización debe promover la competencia y evitar la concentración de la propiedad. En algunos casos, se han transferido bienes del gobierno sin un análisis adecuado por razones ideológicas o para resolver problemas de liquidez a corto plazo;

c) El supuesto de que la administración del sector privado es más eficiente no puede aceptarse de antemano en todos los casos. Debe considerarse la eficiencia en el plano nacional, así como la tecnología y el tipo de inversión de que se trate. Un cambio en la propiedad no conduce necesariamente a una mejora, ya que hay casos en que los gobiernos siguieron subsidiando a las empresas después de la privatización. De hecho, a veces el sector privado exige la misma protección y subsidios que tenían las empresas públicas para hacerse cargo de ellas, con lo que se frustran los objetivos de la privatización;

d) La privatización sin la reglamentación adecuada puede tener efectos secundarios negativos en los sectores de bajos ingresos, particularmente cuando está en juego la prestación de servicios sociales;

e) Debe evitarse la falsa dicotomía entre reforma y privatización. El mejoramiento del rendimiento de las empresas que ha de retener el gobierno y las decisiones sobre la privatización deben considerarse parte de un mismo proceso de reforma. En efecto, los programas de reforma pueden ayudar a integrar el tema en las medidas para introducir mejoras en el sector paraestatal, al proporcionar un marco para el análisis sustantivo de la cartera de inversiones del gobierno.

76. Hay cada vez mayor acuerdo en los distintos sistemas políticos en que las empresas que retenga el Estado deben someterse a la disciplina de los principios del mercado, como medio de mejorar su eficiencia. Sin embargo, como el grado de monopolio y otros factores estructurales pueden ser un obstáculo para esa opción de aceptar los efectos de la competencia, particularmente en el caso de las empresas paraestatales que prestan servicios sociales y de los monopolios naturales, se plantea el problema de cómo estimular y a veces simular la competencia y los mecanismos del mercado. Pueden crearse incentivos para competir mediante la presión de los consumidores, la difusión de información sobre el rendimiento, la división de monopolios en unidades más pequeñas, la subcontratación de algunas operaciones con empresas pequeñas, el fomento de la disciplina financiera que resulta de obligar a las empresas a recurrir al sistema bancario y tomarlo como referencia y, principalmente, mediante la creación, como ya se dijo, de una cultura de la gestión orientada a la eficiencia, en que se estimule el comportamiento empresarial. En algunos países con sistemas de planificación centralizada, se está considerando la posibilidad de descentralizar las empresas públicas a fin de que respondan mejor a las exigencias del mercado.

VI. PROGRAMA DE TRABAJO DE LAS NACIONES UNIDAS EN MATERIA DE ADMINISTRACION Y FINANZAS PUBLICAS Y PLAN DE MEDIANO PLAZO PARA EL PERIODO 1992-1997

77. Al examinar el programa de trabajo de las Naciones Unidas en materia de administración y finanzas públicas, la Reunión tuvo ante sí dos documentos preparados por la Secretaría (ST/SG/AC.6/1989/L.3 y ST/SG/AC.6/1989/L.6). La Reunión tomó nota de que, además de la labor realizada por el programa central en la Sede de las Naciones Unidas, algunas comisiones regionales y organismos especializados también habían realizado trabajos en cuanto a los aspectos regionales y sectoriales de la administración pública en sus respectivas esferas de competencia. La Reunión observó que las actividades realizadas por las distintas entidades eran esencialmente de naturaleza complementaria y se apoyaban recíprocamente.

78. La Reunión tomó nota de la estructura del programa central, así como de la naturaleza y composición de sus productos, que incluían algunos de carácter periódico y otros de carácter no periódico. La Reunión reconoció que el programa de trabajo se había derivado del actual plan de mediano plazo (1984-1989), que se había prorrogado hasta 1991. La Reunión estimó que los productos individuales incluidos en los presupuestos bienales por programas reflejaban cabalmente los objetivos y prioridades del actual plan de mediano plazo y serían útiles para los

países en desarrollo. La Reunión tomó nota con satisfacción de la constante expansión de las actividades de cooperación técnica en materia de administración y finanzas públicas, que ponía de manifiesto la importancia de la administración en el desarrollo y era reflejo de la creciente prioridad atribuida por los gobiernos al mejoramiento de la eficiencia y la eficacia de la gestión del sector público.

79. A juicio de la Reunión existían varios temas de importancia e interés para los países en desarrollo respecto de los cuales el programa central de las Naciones Unidas podría realizar investigaciones y labores analíticas y allegar directrices técnicas a los países en desarrollo. La Reunión estimó que había posibilidades para mejorar la eficacia de las actividades sustantivas y de cooperación técnica, por conducto de ciertas modalidades, y también para promover la cooperación técnica entre países en desarrollo en la esfera de la administración y finanzas públicas.

80. La Reunión sugirió varios temas adicionales que podrían ser objeto de un estudio en profundidad. Esos temas incluían la relación entre productividad y descentralización; la naturaleza, el ámbito y la eficacia de una administración reglamentaria; los medios y arbitrios para realzar la responsabilidad en el sector público; y los estudios de evaluación de los efectos de las medidas de reforma administrativa. Dichos temas se podrían incorporar en el programa de trabajo de la División de Administración del Desarrollo durante el período del próximo plan de mediano plazo.

81. En cuanto a las actividades de cooperación técnica, las cuestiones principales se vinculaban con el mejoramiento de su calidad, eficacia y pertinencia para las necesidades y estrategias nacionales. La Reunión destacó la importancia de la capacitación para el desarrollo de los recursos humanos, la necesidad de motivar al personal en las actividades de reforma y la importancia del fortalecimiento institucional, la revitalización de las instituciones y la formación de personal de contrapartida. Era importante formular una estrategia de cooperación técnica que se conjagara armoniosamente con la estrategia del desarrollo nacional.

82. La Reunión sugirió diversas modalidades que podrían servir para impartir más eficacia a las actividades sustantivas y de cooperación técnica en la esfera de administración y finanzas públicas. En la labor técnica en apoyo de las actividades operacionales serían muy útiles los estudios monográficos que incorporaran tanto la experiencia empírica como el análisis de actividades que hubieran tenido resultados satisfactorios. Análogamente, deberían prepararse manuales sobre temas vinculados con las cuestiones institucionales y de procesos. En materia de cooperación técnica, debería empeñarse un mayor esfuerzo por emplear más expertos de la región, sensibilizar a los consultores externos respecto de las condiciones y culturas locales y adaptar las técnicas y políticas a las necesidades locales. Debía considerarse que la cooperación técnica era un proceso de aprendizaje social en el cual se debía estimular la participación tanto de las organizaciones no gubernamentales locales como de las organizaciones comunitarias. En las actividades sustantivas y en las actividades de cooperación técnica debía establecerse un estrecho vínculo con las instituciones nacionales y regionales.

83. Se consideró que existía un ámbito considerable para las actividades de cooperación técnica entre países en desarrollo en la esfera de administración y finanzas públicas. Lo que importaba era el intercambio de experiencias sobre políticas y estrategias satisfactorias, intercambio que podía llevarse a cabo en forma óptima en los planos regional o subregional, debido a la probabilidad de que hubiera similitudes en los regímenes de administración pública y las culturas locales. Esa cooperación en la actualidad no era de gran entidad, a causa de las dificultades que se planteaban en las comunicaciones y en la difusión de información. Esas dificultades sólo podían superarse si se allegaba la financiación indispensable para establecer mecanismos apropiados a ese fin.

Plan de mediano plazo para el período 1992-1997

84. Al examinar el plan de mediano plazo para el período 1992-1997, la Reunión tuvo ante sí un informe titulado "Programa ordinario de las Naciones Unidas en materia de administración y finanzas públicas y plan de mediano plazo para el período 1992-1997" (ST/SG/AC.6/1989/L.3); una nota del Secretario General sobre la preparación del próximo plan de mediano plazo (A/43/329); y un documento de sesión sobre el proyecto de estructura por programas del plan de mediano plazo para el período que comienza en 1992 (A/C.5/43/CRP.4).

85. Los Expertos examinaron el proyecto de presentación incluido en el documentos de la Secretaría y se manifestaron de acuerdo con las "directrices" suministradas por el Secretario General para la preparación del plan de mediano plazo. Con respecto al texto sobre administración y finanzas públicas, la Reunión observó que la presentación se podría mejorar con una descripción más minuciosa de los "objetivos y modalidades" y una exposición más detallada de los objetivos y modalidades de cada una de las cinco principales esferas programáticas señaladas en el documento de la Secretaría (ST/SG/AC.6/1989/L.3). Los objetivos del plan de mediano plazo también debían armonizarse con la estrategia internacional del desarrollo para el cuarto decenio de las Naciones Unidas para el desarrollo.

86. La Reunión observó que, si bien era útil la clasificación de diversas cuestiones en amplias esferas programáticas, no estaba claro que las categorías señaladas en el documento fueran las adecuadas y que abarcaran todas las prioridades observadas por los países en desarrollo. Por ejemplo, la Reunión creía que las cuestiones de la ética en la administración pública y de la relación entre el ciudadano y la administración eran muy importantes y se les debía otorgar una prioridad alta, pero no encajaban fácilmente en ninguna de las cinco esferas programáticas. La Reunión recomendó que se incluyeran esas dos cuestiones entre los problemas que se iban a examinar durante el período del plan de mediano plazo.

87. La Reunión sugirió también que se incluyeran las siguientes cuestiones adicionales en las cinco esferas programáticas:

- a) Gestión de prioridades y políticas en el sector público:
 - i) Desarrollo de mecanismos y métodos de evaluación eficaces en el sector gubernamental, especialmente para evaluar los efectos de las reformas administrativas;

- ii) Administración y gestión de aspectos de los programas sectoriales, como los de educación, salud y nutrición;
- iii) Capacidad para hacer frente a los cambios e incertidumbres;
- iv) Aumento del acceso del público a la información;
- v) Elaboración de datos sobre administración pública y empresas públicas;
- vi) Las culturas locales y su receptividad frente a la influencia externa (por ejemplo, consultores y expertos);
- b) Mejoras estructurales e institucionales:
 - i) Creación de instituciones y revitalización de las instituciones ya existentes;
 - ii) Descentralización;
 - iii) Creación de capacidad para el cambio;
 - iv) Fomento de la capacidad de las personas para participar eficazmente en actividades del sector público;
 - c) Movilización de recursos y gestión financiera:
 - i) Contribución de la gestión presupuestaria y financiera a la eficiencia y eficacia del gobierno;
 - ii) Conciencia de los costos y movilización de recursos;
 - iii) Aumento de la eficacia del sector estatal y de las empresas públicas;
 - d) Desarrollo de los recursos humanos:
 - i) Importancia de la creación de servicios de capacitación interna en cada organismo gubernamental;
 - ii) Creación de capacidades al nivel inferior;
 - iii) Importancia de los estilos de liderazgo en la capacitación de funcionarios superiores y la capacitación de instructores.

88. La Reunión sugirió que el programa de administración y finanzas públicas del plan de mediano plazo se elaborara de una manera amplia y flexible para recoger las preocupaciones actuales y dar cabida a nuevos problemas que pudieran surgir en el decenio de 1990. En ese contexto se señaló que, aunque la Reunión examinaba distintas esferas programáticas de una manera detallada, debía ser la Secretaría la que organizara esas esferas bajo los títulos de subprogramas apropiados, teniendo presente la necesidad de asegurar una coherencia interna entre los temas y de

proporciona: una orientación eficaz para la adopción de medidas. En ese contexto se señaló que los títulos existentes de los subprogramas de administración y finanzas públicas eran inadecuados y se debían revisar para reflejar los nuevos objetivos y prioridades.

89. La Reunión consideró que la nueva estructura propuesta del plan de mediano plazo representaba una mejora. La Reunión subrayó la importancia de la relación entre distintas esferas programáticas principales y la necesidad de una colaboración más clara entre el programa de administración pública y otros programas sectoriales, así como de que todos esos programas realizaran actividades conjuntas. En cuanto a la combinación de programas de planificación del desarrollo, administración pública, finanzas y gestión, la Reunión observó que ello representaba una categoría muy amplia y que podría ser más útil separar los programas en planificación del desarrollo y en administración y finanzas públicas. La Reunión indicó también que el título del programa debía ser "Administración y finanzas públicas" y no "Administración, finanzas y gestión públicas".

VII. OTROS ASUNTOS

A. Programa Especial de Acción en materia de Administración y Gestión Públicas en Africa

90. Se informó a la Reunión del origen y los objetivos del Programa Especial de Acción en materia de Administración y Gestión Públicas para los países del Africa subsahariana, que fue establecido por las Naciones Unidas en 1986 para ayudar a los países de Africa a mejorar la gestión del sector público. Cuando examinó el informe sobre el Programa que figuraba en el documento ST/SG/AC.6/1989/L.4, la Reunión tomó nota de los progresos realizados hasta el momento en el marco del Programa, incluidas la definición del contenido, la determinación de proyectos por misiones del Programa que visitaron algunos países de Africa y la ejecución de varios proyectos en esos países con el apoyo de la financiación aportada por el Fondo Fiduciario de los Países Bajos y el PNUD. También se tomó nota del carácter especial del Programa como actividad cooperativa en que participaban varias organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y como parte integrante del Programa de Acción de las Naciones Unidas para la recuperación económica y el desarrollo de Africa, 1986-1990, que se había establecido con el fin de ayudar a hacer frente a las necesidades especiales individualizadas en la región africana.

91. La Reunión expresó su apoyo a que se mantuviera el Programa y señaló la necesidad de movilizar fondos adecuados con ese fin. El Programa debía ejecutarse en estrecha cooperación con el recientemente establecido Programa de Desarrollo de la Gestión del PNUD y debía beneficiarse considerablemente de los recursos canalizados a través de éste. Se señaló que el objetivo general del Programa de Desarrollo de la Gestión era ayudar a los países en desarrollo a lograr mejoras sostenibles en el sector público mediante el desarrollo de sus capacidades y posibilidades de gestión. En la ejecución futura del Programa Especial de Acción en materia de Administración y Gestión Públicas en Africa debían tenerse en cuenta las posibilidades de cooperación regional y, en la medida de lo posible, los proyectos del Programa debían incorporar elementos que garantizaran la realización

de esfuerzos para contratar a personal nacional como contraparte del personal internacional de los proyectos. La Reunión sugirió que en el futuro se le presentara información más amplia y de mejor calidad para facilitar un examen amplio del Programa.

B. Declaración sobre la autonomía local

92. La Reunión examinó la Declaración mundial sobre la autonomía local, que figuraba en el documento E/C.2/1987/3, y las respuestas recibidas de los Estados Miembros (ST/SG/AC.6/1989/L.5) a la nota verbal del Secretario General de fecha 19 de octubre de 1987.

93. La Declaración aprobada por la Unión Internacional de Autoridades Locales subrayaba cabalmente la importancia de las autoridades locales en el desarrollo nacional. La Reunión estimó que los gobiernos locales y las autoridades locales podían desempeñar una función importante. Esa función debía considerarse en un contexto dinámico y no debía suponerse que las autoridades locales fueran simplemente una unidad subordinada de las autoridades centrales. Puesto que las tradiciones, estructuras sociales y culturas variaban de un país a otro, las funciones de las autoridades locales debían definirse en el contexto de las prácticas y costumbres locales, así como de los imperativos impuestos por el desarrollo. La Reunión recomendó que el Programa central de las Naciones Unidas en materia de administración y finanzas públicas realizara nuevamente trabajos en esa esfera y prestara asistencia a los países en desarrollo. Observó que en el programa de trabajo para el bienio 1990-1991 se preveía un producto en esa esfera.

94. La Reunión tomó nota de que los gobiernos de 11 países (la República Federal de Alemania, Australia, Austria, Finlandia, Grecia, Israel, Marruecos, el Pakistán, Rwanda, Suecia y Uganda) habían enviado sus observaciones sobre la Declaración aprobada por la Unión Internacional de Autoridades Locales. Si bien la Reunión apreciaba mucho esas respuestas, estimaba que una amplia gama de observaciones de los gobiernos facilitaría más el examen de la Declaración. En consecuencia, la Reunión recomendó que el Secretario General pidiera a los gobiernos que aún no hubieran respondido que enviaran sus respuestas a la brevedad posible.

C. Décima Reunión de Expertos sobre el Programa de las Naciones Unidas en materia de administración y finanzas públicas

95. Los expertos recomendaron que la próxima Reunión de Expertos se convocara en 1991 para examinar las cuestiones y los problemas con que se enfrentaban los sistemas de administración y finanzas públicas de los países en desarrollo, examinar los avances logrados en la ejecución de varias recomendaciones formuladas en la Novena Reunión y examinar el Programa de las Naciones Unidas en materia de administración y finanzas públicas.

Anexo 1

PROGRAMA

1. Cuestiones actuales de administración y finanzas públicas en los países en desarrollo;
2. Programa ordinario de trabajo de las Naciones Unidas en materia de administración y finanzas públicas y plan de mediano plazo para el período 1992-1997;
3. Actividades de cooperación técnica de las Naciones Unidas en materia de administración y finanzas públicas y perspectivas para la cooperación técnica entre países en desarrollo;
4. Programa Especial de Acción en materia de Administración y Gestión Públicas en Africa;
5. Otros asuntos:

Declaración sobre la autonomía local.

Anexo II

LISTA DE PARTICIPANTES

Expertos

Sr. Horacio Losoviz
Presidente del Directorio de Empresas Públicas
Avenida 9 de Julio 1925, 4° piso
1332 Buenos Aires, Argentina

Sr. Sheikh Maqsood Ali
Miembro de la Comisión de Planificación
Gobierno de Bangladesh
Sher-E-Bangla Nagar
Block - 4
Dhaka, Bangladesh

Sr. Festus Mogae
Secretario Permanente
Oficina del Presidente
c/o PNUD
P.O. Box 54
Gaborone, Botswana

Sr. Paulo Roberto Motta
Fundación Getulio Vargas
Rua Visconde de Itauma 177, Apt. 401
Rio de Janeiro 22460, Brasil

Sr. Hu Zhixin
Director del Departamento Regulatorio y
Asesor Jurídico y Economista Superior
del Ministerio de Finanzas
Ministerio de Finanza
Beijing, China

Sr. Henri Roson
Consejero de Estado
Consejo de Estado
Palais Royal
París, Francia

Sr. Alfred Dimpker
Presidente de la Academia Federal
de Administración Pública
Friedrich-Ebert-Str. 1
5300 Bonn 2, República Federal
de Alemania

Sr. Hiten Bhaya
Miembro de la Comisión de Planificación
Gobierno de la India
Yojana Bhawan
Nueva Delhi, India

Sr. Bintoro Tjokroadmidjojo
Presidente, Lembaga Administrasi Negara
10 Jalan Veteran
Jakarta, Indonesia

Sr. G. E. Mills
Departamento de Gobierno
Universidad de las Indias Occidentales
Mona, Kingston 7 (c/o UNDP) Jamaica

Sr. Hiroshi Ishiwada
Director
División de Planificación de Política
Organismo de Gestión y Coordinación
3-1-1 Kasumigaseki
Chiyoda-ku
Tokio 100, Japón

Sr. N. T. Mizere, Secretario
Capacitación y Administración de Personal
Oficina del Presidente y el Gabinete
P.O. Box 30227
Lilongwe 3, Malawi

Sr. Ignacio Pichardo Pagaza
Procurador Federal del Consumidor
Bosque de Framboyanes 349
Bosque de Las Lomas
11700 México D.F., México

Sr. Abdul Rahman Alshakawy
Subdirector General
Instituto de Administración Pública
P.O. Box 205
Riyadh, Arabia Saudita

Sr. Goran Andersson
Director y Jefe del Departamento Internacional
Instituto Nacional de Desarrollo y
Capacitación para la Función Pública
17196 Solna, Suecia

Sr. Gazi Ercel a/
Director General
Asuntos Económicos Internacionales
Oficina del Primer Ministro
Subsecretaría del Tesoro y de
Comercio Exterior
Mithatpasa 19
Ankara, Turquía

Sra. Diana Goldsworthy
Miembro del Proyecto Ejecutivo
Oficina del Gabinete
Horseguards Road
Londres, SW1, Reino Unido

Sr. Howard N. Newman, Dean
Escuela de Posgrado de la
Universidad de Nueva York
4 Washington Square North
Nueva York, N.Y. 10003,
Estados Unidos de América

Sra. Helena A. Bragina
Profesora
Instituto de Economía Mundial
y Relaciones Internacionales
Academia de Ciencias de la URSS
Moscú, URSS

Sr. Carlos Blanco a/
Secretario Ejecutivo
Comisión Presidencial para la Reforma
del Estado (COPRE)
Torre Oeste, piso 38
Parque Central
Caracas, Venezuela

Sr. Anton Vratusa
Miembro del Consejo de la Federación
y Presidente Honorario
Consejo del Centro Internacional
para Empresas Públicas de Países
en Desarrollo (ICPE)
Uzicka 58
Belgrado, Yugoslavia

a/ No pudo asistir.

Sr. Lukoji Mulumba
Universidad de Kinshasa
Boîte Postale 824
Kinshasa 11, Zaire
(o a la atención de la Oficina
del PNUD en Zaire)

Naciones Unidas

Sr. Tahar Hadj-Sadok
Departamento de Asuntos Económicos
y Sociales Internacionales

Sr. Steven Glovinsky
Programa de las Naciones Unidas
para el Desarrollo

Sr. Kees Kingman
Programa de las Naciones Unidas
para el Desarrollo

Organismos especializados

Sr. N. Petrov
Organización Internacional del Trabajo

Sra. Zofia Skowron-Olszowska
Oficina de Enlace en Nueva York
Organización de las Naciones Unidas
para la Educación la Ciencia y la
Cultura (UNESCO)

Sr. Chin Min Lee
Organización Mundial de la Salud (OMS)

Sr. Arigupudi Premchand
Fondo Monetario Internacional (FMI)

Sr. Hassan H. Bahlouli
Oficina de Enlace
Organización de las Naciones Unidas
para el Desarrollo Industrial (ONUDI)

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

Sr. Selwyn Smith
Secretario Ejecutivo
Centro del Caribe de Administración
para el Desarrollo (CARICAD)
Block 27C The Garrison
St. Michael, Barbados

Sr. Carlos Almada
Director General
Intituto Internacional de
Ciencias Administrativas
1 rue Defacqz (Box 11)
1050 Brussels, Bélgica

Sr. G. R. Mutahaba
Secretario General
Asociación Africana de Administración
y Gestión Públicas
P.O. Box 60087
Addis Abeba, Etiopía

Sr. Alain Claisse
Instituto Internacional de
Administración Pública
2, Avenue d l'Observatoire
75272 Paris CEDEX 06, Francia

Sr. David Edelman
Centro Latinoamericano de Administración
para el Desarrollo
Apartado Postal 4181
Caracas 1010-A, Venezuela

Sr. G. Arno Loessner
Vicepresidente a cargo de la Promoción y
Secretario de la Universidad
Unión Internacional de Autoridades Locales
101 Hulliher Hall
Universidad de Delaware
Newark, Delaware 19716,
Estados Unidos de América

Sr. Raúl P. de Guzmán
Secretario General
Organización Regional Oriental
de Administración Pública
P.O. Box 474
Manila, Filipinas

Sra. Carol A. Codori
Consortio Internacional de Gestión
Financiera Gubernamental
Coordinador del Programa de Auditoría
de Gestión
Nueva Escuela de Investigación Social
65 Fifth Avenue
Nueva York, N.Y. 10003,
Estados Unidos de América

Sr. Carlos Cordero d'Aubuisson
Director
ICAP
Apartado 10.025
San José, Costa Rica

Sr. Edison Gnazzo
Secretario Ejecutivo
Centro Interamericano de Administradores
Tributarios
Apartado 2129
Panamá 9A, Panamá

Sr. Bernard Vieux
Inspector General de Finanzas
Ministerio de Economía, Finanzas
y Presupuesto
Gobierno de Francia
41, quai Branly
75700 París, Francia

Secretaría de la Reunión

Sr. Digambar M. Bhouraskar
Director
División de Administración del Desarrollo
Departamento de Cooperación Técnica para
el Desarrollo

Sr. A. T. Rafiqur Rahman (Secretario de la Reunión)
Oficial Encargado
Subdivisión de Gestión de las Finanzas y las
Empresas Públicas
División de Administración del Desarrollo
Departamento de Cooperación Técnica para
el Desarrollo

Sra. Atnafu Almaz
Oficial Asociado de Administración Pública
Subdivisión de Sistemas de Administración Pública
y Capacitación
División de Administración del Desarrollo
Departamento de Cooperación Técnica para
el Desarrollo
