



## **Consejo Económico y Social**

Distr.  
GENERAL

E/1989/43  
19 de abril de 1989  
ESPAÑOL  
ORIGINAL: INGLES

Primer período ordinario de sesiones de 1989  
Tema 5 del programa provisional\*

### **ADMINISTRACION Y FINANZAS PUBLICAS**

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

##### **Resumen**

El informe contiene las principales observaciones y recomendaciones de la Novena Reunión de Expertos sobre el Programa de las Naciones Unidas en materia de administración y finanzas públicas, y algunos comentarios del Secretario General. La Reunión se celebró en la Sede de las Naciones Unidas del 14 al 23 de marzo de 1989, en cumplimiento de la decisión 1989/115 del Consejo Económico y Social, y en ella se examinaron: a) importantes cuestiones actuales de administración y finanzas públicas en los países en desarrollo; b) actividades de las Naciones Unidas en materia de administración y finanzas públicas, incluido el programa ordinario de trabajo, las actividades de cooperación técnica y el plan de mediano plazo propuesto para 1992-1997; y c) el Programa Especial de Acción en materia de Administración y Gestión Públicas en África. La Reunión formuló además recomendaciones apropiadas para la adopción de medidas en los planos nacional e internacional.

La Reunión examinó algunos problemas importantes con que tropiezan hoy en día los sistemas de administración y finanzas públicas en los países en desarrollo, y determinó diversas medidas en materia de políticas y programas para aplicar a nivel nacional y mejorar la eficacia de la gestión del sector público en el proceso nacional de desarrollo. Recomendó también medidas en las esferas del análisis de políticas y elaboración de nuevas políticas; desarrollo de los recursos humanos y perfeccionamiento del personal directivo; administración de los fondos públicos; cuestiones de administración de las finanzas públicas; empresas públicas; y desarrollo y gestión de los sistemas de información gubernamental. La Reunión propuso que el informe se señalara a la atención de los gobiernos de todos los Estados Miembros para que lo examinaran y adoptaran medidas apropiadas.

\* E/1989/30.

La Reunión también recomendó varias actividades concretas para su realización a nivel internacional, especialmente en el marco del programa central en materia de administración y finanzas públicas. El Secretario General sugiere que, dentro de los recursos disponibles, estas recomendaciones se reflejen en el plan de mediano plazo para el período 1992-1997.

La Reunión reconoció la utilidad del programa de trabajo de las Naciones Unidas para los países en desarrollo y tomó nota con satisfacción de la constante expansión de las actividades de cooperación técnica en materia de administración y finanzas públicas. La Reunión hizo varias sugerencias concretas encaminadas a incrementar la utilidad y pertinencia de las actividades de investigaciones y cooperación técnica para mejorar los sistemas de gestión pública en los países en desarrollo. Con respecto al plan de mediano plazo para el período 1992-1997, la Reunión examinó cinco esferas para subprogramas propuestas por el Secretario General y sugirió la adición de otras dos: la ética en la administración pública, y la relación entre el ciudadano y la administración. Sugirió además que el Secretario General concibiera títulos apropiados para subprogramas, que fueran lo suficientemente amplios y flexibles como para reflejar las cuestiones actuales y permitir la inclusión de otras nuevas que pudieran surgir en el decenio de 1990. La Reunión consideró que la nueva estructura propuesta para el plan de mediano plazo representaba una mejora, pero señaló que el programa que combina planificación del desarrollo, administración pública, finanzas y gestión era demasiado amplio. La Reunión observó que sería útil separar los programas sobre planificación del desarrollo y sobre administración y finanzas públicas.

La Reunión destacó la necesidad de que el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo movilizara fondos suficientes para el Programa Especial de Acción en materia de Administración y Gestión Públicas para África. Recomendó también que este programa recibiera el apoyo del Programa de Desarrollo de la Gestión, recientemente establecido en el PNUD.

La Reunión observó que en la declaración mundial sobre la autonomía local se destacaba la importancia de los gobiernos locales en el desarrollo nacional, pero señaló que no era posible proceder a un examen general de la declaración porque que sólo 11 gobiernos habían enviado observaciones sobre ese instrumento al Secretario General. Por tal razón, recomendó al Secretario General que pidiera a los gobiernos que aún no hubieran respondido que enviaran sus respuestas a la mayor brevedad posible.

La Reunión recomendó que la Décima Reunión de Expertos se celebrara en 1991. Además de examinar el Programa de las Naciones Unidas en materia de administración y finanzas públicas, dicha reunión deberá examinar los progresos alcanzados en la aplicación de varias recomendaciones formuladas por la Novena Reunión y analizar, entre otras, las siguientes cuestiones: a) la capacidad de los países en desarrollo de analizar políticas y formular políticas nuevas; b) la contribución de la gestión financiera al mejoramiento de la eficiencia y eficacia de las operaciones gubernamentales y el papel que corresponde a la cooperación técnica

entre países en desarrollo en esta esfera; y c) el Programa Especial de Acción y el Programa de Desarrollo de la Gestión del PNUD. El Secretario General hace suya esta recomendación y pide al Consejo que la apruebe.

Sujeta a la aprobación del Consejo Económico y Social, el Secretario General ha incluido una propuesta para el próximo examen del programa en el proyecto de presupuesto por programas para el bienio 1990-1991.

## INTRODUCCION

1. La Novena Reunión 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 14 al 23 de marzo de 1989, en cumplimiento de la decisión 1988/15 del Consejo Económico y Social. Fueron invitados a asistir a la Reunión 22 expertos de diferentes regiones del mundo que representaban distintos sistemas y experiencias en la administración y las finanzas públicas. Además, participaron en la Reunión representantes de órganos, organismos especializados, instituciones interregionales y regionales de las Naciones Unidas, así como organizaciones no gubernamentales y de otro tipo.

2. La Reunión examinó el programa ordinario de trabajo de las Naciones Unidas en materia de administración y finanzas públicas, que incluye la preparación del plan de mediano plazo para el período 1992-1997, las actividades de cooperación técnica de las Naciones Unidas, en particular, la determinación de nuevas formas de intensificar la cooperación técnica entre los países en desarrollo en materia de administración y finanzas públicas, y los progresos alcanzados por el Programa Especial de Acción en materia de Administración y Gestión Públicas para Africa. Al examinar las cuestiones importantes de administración y finanzas públicas que afectan hoy en día a los países en desarrollo, la Reunión también prestó especial atención al fortalecimiento del papel que desempeña la administración pública de los países en desarrollo en el fomento y la gestión de las opciones de desarrollo con el objeto de facilitar un proceso de desarrollo equilibrado y rápido.

3. La Reunión formuló varias recomendaciones para la adopción de medidas tanto en el plano nacional como en el internacional. El informe de la Reunión se presentará al Consejo como adición al presente informe.

### I. CUESTIONES ACTUALES DE ADMINISTRACION Y FINANZAS PUBLICAS EN LOS PAISES EN DESARROLLO

4. La Reunión examinó los problemas actuales que afectan a la gestión del sector público bajo cinco categorías principales e hizo varias recomendaciones para su mejoramiento. Dichas categorías son: análisis de políticas y elaboración de nuevas políticas; desarrollo de los recursos humanos y perfeccionamiento del personal directivo; administración de los fondos públicos; cuestiones de administración de las finanzas públicas; empresas públicas; y desarrollo y gestión de los sistemas de información gubernamental.

5. La Reunión sostuvo que el mejoramiento de la labor normativa, especialmente la elaboración de otras políticas posibles por las instituciones de orientación central del gobierno, era una cuestión de importancia fundamental para los países en desarrollo, incluso en condiciones normales, pero que, habida cuenta de los enormes obstáculos económicos y sociales que amenazaban el crecimiento y el desarrollo de muchos países, requerían aún mayor atención. La Reunión observó que en algunos casos no se trataba de determinar la forma de progresar, sino más bien la forma de impedir un mayor deterioro. En muchas situaciones, los gobiernos habían perdido la iniciativa en materia de políticas y básicamente reaccionaban ante las exigencias y las presiones internas y externas.

6. La Reunión observó que el mejoramiento de las actividades normativas requería la prestación de apoyo y de servicios institucionales y técnicos adecuados para realizar el análisis de las políticas y formular otras opciones. Sin embargo, las presiones por falta de tiempo y recursos, factores exógenos, obstáculos imprevistos, o consideraciones políticas y de seguridad entorpecían a veces el análisis de las dificultades que surgían en la aplicación de políticas y la capacidad de determinar otras opciones. Sin embargo, la Reunión concluyó que había grandes posibilidades de mejorar la labor normativa si se prestaba un apoyo adecuado a las actividades de análisis.

7. La Reunión examinó varios problemas que perturban la formulación y aplicación de políticas en muchos países, a saber: las dificultades para incorporar consideraciones o valores de orden político en el asesoramiento en materia de políticas; 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 y departamentos gubernamentales y la falta de un marco de objetivos nacionales claramente definidos que pueda servir para dirimir esas diferencias; la inexistencia de vínculos de colaboración adecuados entre los organismos que tienen problemas multisectoriales; y las dificultades que supone lograr que las prioridades establecidas para los resultados sean compatibles con las reglamentaciones que rigen los insumos o procesos. La Reunión también examinó algunas de las reacciones comunes ante este tipo de situación (por ejemplo, negación de los problemas, adopción de medidas formales e ineficaces) y las consideró inadecuadas.

8. La Reunión observó que no existen soluciones que sean válidas para la amplia gama de países y situaciones, pero señaló que en casi todos los casos era importante crear y desarrollar mecanismos que incrementen el número de políticas viables. La Reunión sugirió algunas directrices para mejorar la transparencia y flexibilidad del proceso normativo, fomentar la participación de las instituciones que puedan formular y sugerir otras políticas viables y mejorar la coordinación entre los principales organismos normativos.

9. La Reunión destacó la necesidad de estudiar la cuestión y recomendó que la División de Administración para el Desarrollo del Departamento de Cooperación Técnica para el Desarrollo de la Secretaría patrocine, apoye y dirija estudios comparativos que aclaren la naturaleza del proceso de formulación de políticas, las características de los insumos del análisis de políticas, la función de la administración pública en dichos procesos, y las instituciones, instrumentos y estrategias que se están utilizando. La Reunión consideró que dichos estudios podrían realizarse satisfactoriamente a nivel sectorial y sugirió varios sectores concretos para su estudio y análisis.

10. La Reunión determinó varias cuestiones fundamentales relacionadas con la gestión y el desarrollo de recursos humanos, incluida la necesidad de contar con políticas y programas adecuados. La Reunión reconoció que la calidad y cantidad de los recursos humanos repercutía directamente en el nivel de calidad de las organizaciones del sector público, y que el desarrollo de los recursos humanos era una empresa a largo plazo que podía requerir una estrategia global que abarcara

múltiples medidas. La Reunión también señaló la importancia de seguir formando al personal directivo para mejorar la administración pública y sugirió métodos y directrices apropiados para perfeccionar los sistemas de personal de la administración pública e impartir capacitación eficaz al personal directivo de todos los niveles, especialmente del nivel superior. La Reunión también 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 cuyos objetivos fundamentales sería determinar el número de empleados de la administración pública y las modalidades de distribución entre los diferentes cuadros para definir 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 y ayudar a organizar programas experimentales de capacitación administrativa y a fortalecer la capacidad de las instituciones nacionales de formación de personal directivo.

11. La Reunión observó que la gestión adecuada de los sistemas de información era un factor importante para mejorar la eficacia de la administración pública en el proceso de desarrollo nacional. La Reunión examinó varias cuestiones fundamentales relacionadas con la utilización actual de las tecnologías de información en la administración pública, incluidas las razones por las cuales la tecnología se usa en forma incorrecta o insuficiente y aspectos relativos a la oportunidad y el control de la calidad. La Reunión señaló las directrices sobre políticas y estrategias formuladas por las Naciones Unidas con miras a lograr una gestión eficaz de las tecnologías de información en las organizaciones del sector público. Observó también que el establecimiento de normas y de un marco jurídico adecuado para los sistemas de información gubernamental podía requerir en el futuro una cuidadosa atención.

12. En la esfera de la gestión de las finanzas públicas, la Reunión observó que los grandes problemas existentes, reflejados en los altos déficit fiscales y en el creciente endeudamiento, estaban acarreando una crisis fiscal, tanto en lo que respecta a las políticas como al funcionamiento de los mecanismos fiscales de la mayoría de los países en desarrollo. La Reunión examinó los principales aspectos de la crisis fiscal y los intentos que se hicieron para superarla y sugirió que se adoptaran medidas prioritarias para: a) establecer vínculos más fuertes entre los sistemas de planificación estratégica, presupuestación y planificación de recursos en efectivo y los sistemas de control; b) tomar disposiciones adecuadas para la planificación de los gastos para hacer frente a situaciones económicas imprevistas; c) asegurar un mejor aprovechamiento de los recursos del sector público; y d) mejorar los sistemas contables para proporcionar datos oportunos y contribuir a un fortalecimiento general de la responsabilidad por la gestión realizada.

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

a) Lograr una armonización entre el plan y el presupuesto en materia de formulación, aplicación y evaluación;

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

- i) La movilización de recursos;
- ii) La regulación del crecimiento de los gastos corrientes no incluidos en el plan;
- iii) Los mecanismos de ajuste para situaciones de cambio e incertidumbre;
- c) Promover una relación costo-eficacia adecuada a nivel gubernamental.

d) Mejorar el sistema contable para proporcionar datos oportunos y fiables y contribuir a la aplicación eficaz y al logro de una buena relación costo-eficacia.

14. La Reunión examinó los actuales esfuerzos de reforma en la esfera de las empresas públicas, incluida la privatización y racionalización de todo el sector con miras a reducir su dependencia del presupuesto gubernamental. La Reunión observó que cada vez había mayor acuerdo entre los distintos sistemas políticos respecto de que las empresas que seguían siendo estatales debían exponerse a las leyes del mercado o a situaciones competitivas análogas a fin de mejorar su eficacia.

## II. PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS EN MATERIA DE ADMINISTRACION PUBLICA Y FINANZAS Y PLAN DE MEDIANO PLAZO PARA EL PERIODO 1992-1997

15. Al examinar el programa ordinario de trabajo en materia de administración y finanzas públicas, la Reunión tomó nota de que, además de la labor realizada en virtud del programa central, algunas comisiones regionales y organismos especializados también habían llevado a cabo trabajos relacionados con aspectos sectoriales y regionales de la administración pública y que esas actividades eran esencialmente de naturaleza complementaria y se apoyaban recíprocamente. La Reunión estimó que las actividades concretas efectuadas en virtud del programa central, tal como figuran en los presupuestos bienales por programas, reflejaban cabalmente los objetivos y prioridades del actual plan de mediano plazo y que 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. A juicio de la Reunión, esas actividades subrayaban la importancia de la administración en el desarrollo y eran reflejo de la creciente prioridad otorgada por los gobiernos al mejoramiento de la eficiencia y la eficacia en la gestión del sector público.

16. La Reunión indicó que existían varios temas específicos de importancia e interés para los países en desarrollo, respecto de los cuales se podría en el marco del programa central de las Naciones Unidas, realizar investigaciones y labores analíticas y proporcionar directrices técnicas a los países en desarrollo, entre otras cosas. Esos temas comprendían la relación entre productividad y

descentralización, la naturaleza, el alcance y la eficacia de una administración reglamentaria, los medios para ampliar la responsabilidad en el sector público, y los estudios de evaluación de los efectos de las medidas de reforma administrativa.

17. En cuanto a las actividades de cooperación técnica, la Reunión observó que las cuestiones principales se vinculaban con el mejoramiento de la 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, la importancia del desarrollo institucional, la revitalización de las instituciones y la formación de personal de contrapartida. La Reunión sugirió diversas modalidades (por ejemplo, la preparación de monografías y manuales) que podrían servir para dotar de mayor eficacia a las actividades sustantivas y de cooperación técnica en la esfera de la administración y finanzas públicas. La Reunión recomendó que se acentuara el esfuerzo encaminado a emplear más expertos de las regiones, sensibilizar a los consultores externos respecto de las condiciones y culturas locales y adaptar las técnicas y las políticas a las necesidades locales. La Reunión estimó que existía un vasto ámbito para las actividades de cooperación técnica entre países en desarrollo en la esfera de la 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 y subregional mediante el establecimiento de mecanismos apropiados para mejorar las comunicaciones y la difusión de información.

18. La Reunión sugirió que los objetivos del plan de mediano plazo para el período 1992-1997 se armonizaran asimismo con la Estrategia Internacional del Desarrollo para el Cuarto Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo. La Reunión estimó que, a los fines del debate, era útil la clasificación de las diversas cuestiones en cinco esferas de subprogramas en materia de administración y finanzas públicas: gestión de prioridades y políticas en el sector público, gestión estructural e institucional, movilización de recursos y gestión financiera, desarrollo de los recursos humanos en el campo de la administración pública, y gestión de la información en la administración pública. No obstante, la Reunión recomendó que también se adjudicara una elevada prioridad a las cuestiones atinentes a la ética en la administración pública y a la relación entre el ciudadano y la administración. La Reunión identificó varias cuestiones específicas adicionales que debían incluirse en diversos subprogramas y sugirió que la definición de los objetivos y las modalidades correspondientes a cada esfera se podía mejorar con una elaboración más acabada.

19. 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, a la Secretaría correspondía la organización de esas esferas sobre la base de subprogramas apropiados, teniendo presente la necesidad de asegurar una coherencia interna entre los temas y de proporcionar una orientación efectiva para la adopción de medidas. En ese sentido 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.

20. La Reunión estimó que la nueva estructura del plan de mediano plazo propuesto representaba una mejora. La Reunión subrayó la importancia de la relación entre distintas esferas programáticas principales y la necesidad de establecer una colaboración más estrecha y la realización de actividades conjuntas entre los programas de administración pública y otros programas sectoriales. La Reunión observó que el programa de planificación del desarrollo, administración pública, finanzas y gestión era muy amplio y que podría ser más útil dividir los programas en planificación del desarrollo y en administración y finanzas públicas. La Reunión indicó asimismo que el título del programa debía ser "Administración y finanzas públicas" y no "Administración, finanzas y gestión públicas".

### III. OTROS ASUNTOS

21. La Reunión tomó nota del origen y los objetivos del Programa Especial de Acción en materia de Administración y Gestión Públicas para Africa y examinó los progresos realizados hasta el momento en el marco de ese Programa. La Reunión expresó su apoyo a la finalidad que originó el establecimiento del Programa y señaló la necesidad de que el PNUD movilice los fondos suficientes para satisfacerla. La Reunión recomendó que el programa para Africa se ejecute en estrecha cooperación con el Programa de Desarrollo de la Gestión del PNUD, iniciado recientemente, y se beneficie sustancialmente de los recursos canalizados a través de este último.

22. Tal como pidiera el Consejo Económico y Social en su decisión 1987/135, la Reunión examinó la Declaración sobre autonomía local contenida en el documento E/C.2/1987/3, así como las respuestas recibidas de 11 Estados Miembros (ST/SG/AC.6/1989/L.5) a la nota verbal del Secretario General de fecha 19 de octubre de 1987. La Reunión declaró que no era posible efectuar un examen amplio de la Declaración habida cuenta de que eran pocas las observaciones recibidas. En consecuencia, la Reunión recomendó que el Secretario General pida a los gobiernos que aún no lo hubieren hecho que envíen cuanto antes sus observaciones sobre la Declaración.

### IV. OBSERVACIONES SOBRE LAS RECOMENDACIONES FORMULADAS POR LA NOVENA REUNION DE EXPERTOS

23. Fueron bastante extensos los debates celebrados en la Reunión, y su informe contiene un análisis correcto de las diversas cuestiones.

24. La Reunión formuló varias recomendaciones sobre medidas a adoptar en los planos nacional e internacional. Las actividades en el plano nacional son de incumbencia de los Estados Miembros y el Consejo tal vez quiera señalar las recomendaciones a la atención de los Estados Miembros.

25. El Secretario General ha examinado cuidadosamente las recomendaciones destinadas a las Naciones Unidas. Son fundadas y efectivamente reflejan los intereses y las necesidades acuciantes actuales de los países en desarrollo en materia de administración y finanzas públicas. La aplicación de las recomendaciones

ayudará a incrementar considerablemente la eficiencia y la eficacia de las medidas que los países en desarrollo adopten en la esfera de la administración y las finanzas públicas.

26. Las actividades en el plano internacional han de llevarse a cabo, al menos en el futuro inmediato, en el marco de los recursos asignados al Programa de las Naciones Unidas en materia de administración y finanzas públicas. El Secretario General estima que debe hacerse todo lo posible para incorporar las recomendaciones de la Reunión atinentes a las medidas a adoptar en el plano internacional en un programa de trabajo coherente y a largo plazo en materia de administración y finanzas públicas. Puede procederse a ello de manera óptima en el marco del plan de mediano plazo para el período 1992-1997.

27. En lo que atañe a las observaciones de la Reunión sobre el Programa Especial de Acción en materia de Administración y Gestión Públicas para Africa, el PNUD, en su calidad de organismo coordinador de ese Programa, debería tomar en cuenta las observaciones de la Reunión al aplicar el Programa. En lo que se refiere a la Declaración sobre la autonomía local, el Secretario General pedirá a los Estados Miembros que aún no lo hubieren hecho que envíen sus respuestas a la nota verbal de fecha 19 de octubre de 1987.

28. La Reunión ha recomendado que la décima Reunión de Expertos sea convocada en 1991 para estudiar, entre otras cosas, las cuestiones y los problemas en curso en la esfera de la administración y las finanzas públicas en los países en desarrollo, examinar los progresos realizados en la aplicación de las diversas recomendaciones formuladas por la novena Reunión y examinar el programa ordinario de trabajo de las Naciones Unidas en materia de administración y finanzas públicas.

29. El Secretario General sugiere que las futuras Reuniones de Expertos se consagren principalmente al examen de las situaciones urgentes imperantes en la administración y las finanzas públicas con miras a proporcionar oportunamente a los países en desarrollo orientaciones técnicas y de política.

30. A reserva de la aprobación del Consejo Económico y Social, el Secretario General ha presentado, en relación con el próximo examen del programa que se llevará a cabo en 1991, una propuesta que figura entre las del presupuesto por programas para el bienio 1990-1991.

-----