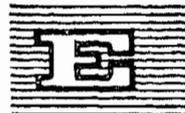


NACIONES UNIDAS
CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL

UN LIBRARY

APR 16 1975



UN/SA COLLECTION

Distr.
GENERAL

E/5640
7 abril 1975
ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLES

58º período de sesiones
Tema 10 del programa

EXAMEN Y EVALUACION DE MITAD DE PERIODO DE LA ESTRATEGIA INTERNACIONAL
DEL DESARROLLO PARA EL SEGUNDO DECENIO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL
DESARROLLO Y EJECUCION DE LA DECLARACION Y DEL PROGRAMA DE ACCION SOBRE
EL ESTABLECIMIENTO DE UN NUEVO ORDEN ECONOMICO INTERNACIONAL

Tercera Reunión de Expertos sobre el Programa de las Naciones Unidas
en materia de Administración Pública

Informe del Secretario General

INDICE

	<u>Párrafos</u>
INTRODUCCION	1 - 10
I. PROPOSITO Y ALCANCE	11 - 17
Parte I: CAMBIOS Y TENDENCIAS RECIENTES EN MATERIA DE ADMINISTRACION Y HACIENDA PUBLICAS PARA EL DESARROLLO	
II. ADMINISTRACION Y HACIENDA PUBLICAS PARA EL DESARROLLO NACIONAL	18 - 23
III. ESTRATEGIAS Y METODOS PARA MEJORAR LA ADMINISTRACION Y LA HACIENDA PUBLICAS	
Importantes programas de reforma administrativa . .	24 - 28
Planificación administrativa: reforzamiento y movilización de la administración y la hacienda públicas para la ejecución de planes	29 - 34
Establecimiento de instituciones para mejorar la administración y la hacienda públicas	35 - 38
IV. SECTORES CRITICOS QUE HAN DE MEJORARSE: ADMINISTRACION PUBLICA	
Administración de personal	39 - 44
Formación para la administración pública y desarrollo de la gestión	45 - 47
Planificación de personal para la administración pública	48
Técnicas de gestión	49 - 53
Administración de los principales sectores, programas y proyectos de desarrollo	54 - 55
V. SECTORES CRITICOS QUE HAN DE MEJORARSE: HACIENDA PUBLICA	
Observaciones generales	56 - 59
Presupuestación pública	60 - 70
Administración fiscal	71 - 75
Instituciones financieras	76 - 79
Observaciones finales	80

INDICE (continuación)

	<u>Párrafos</u>
VI. SECTORES CRITICOS QUE HAN DE MEJORARSE: EMPRESAS PUBLICAS	81 - 85
VII. INVESTIGACION EN MATERIA DE ADMINISTRACION Y HACIENDA PUBLICAS	86 - 92
VIII. PROGRAMA DE ACCION PROPUESTO CON ARREGLO A LA ESTRATEGIA INTERNACIONAL DEL DESARROLLO	93 - 98
Parte II: PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS EN MATERIA DE ADMINISTRACION Y HACIENDA PUBLICAS	
IX. PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS	
Organización del programa	99 - 102
Cooperación técnica	103 - 114
Programa de investigaciones y desarrollo de la División de Administración y Hacienda Públicas . .	115 - 118
Plan de mediano plazo para 1976-1979	119 - 123
Próximo examen del Programa de la División de Administración y Hacienda Públicas	124
X. OBSERVACIONES FINALES	125

INTRODUCCION

1. En su resolución 1567 (L), de 6 de mayo de 1971, el Consejo Económico y Social invitó al Secretario General a iniciar los preparativos para la Tercera Reunión de Expertos que se celebraría en 1975 para examinar el programa de las Naciones Unidas en materia de administración pública, y contribuir al examen que se hiciera, a mitad del decenio, del progreso en la ejecución de las disposiciones pertinentes de la Estrategia Internacional del Desarrollo para el Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo. De conformidad con esto, la Tercera Reunión se celebró en la Sede de las Naciones Unidas del 10 al 18 de marzo de 1975. Como resultado de la reorganización del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales en 1973-1974, tres componentes de hacienda pública (presupuesto gubernamental y gestión financiera, administración fiscal y desarrollo de instituciones financieras), que hasta entonces habían correspondido a la División de Hacienda Pública e Instituciones Financieras, y el programa de administración pública, se agruparon juntos en una división, la División de Administración y Hacienda Públicas. En consecuencia, se amplió el alcance sustantivo de la Reunión para que abarcara la totalidad del programa de trabajo de la División reconstituida.

2. Asistieron a la Reunión 18 expertos de alto nivel, de igual número de países de Africa, Asia, América Latina, Europa oriental y occidental, América del Norte y Asia occidental. El decimonoveno experto, de Argelia, no pudo asistir. De los 18, seis fueron invitados a participar en la Reunión principalmente como expertos en hacienda pública.

3. El Secretario General transmite adjunto al Consejo el informe de la Reunión (E/5640). El informe se refiere a tres temas del programa de trabajo para el 58.º período de sesiones del Consejo, según se analiza a continuación.

Tema 3 del programa. Proyecto de presupuesto por programas para 1976-1977 y plan de mediano plazo para 1976-1979 - Administración y hacienda públicas

4. La Reunión examinó el proyecto de presupuesto por programas de la División para 1976-1977 y el plan de mediano plazo para 1976-1979, según lo indicado en el informe del Secretario General (ST/SG/AC.6/L.15), y también el proyecto de presupuesto por programas para el bienio 1976-1977 del Departamento, presentado al Comité del Programa y de la Coordinación en marzo de 1975. La Reunión observó con satisfacción que la División había tratado de concentrarse en un número menor de actividades de mayor y más directa importancia para la administración y la gestión financiera de los planes y programas de desarrollo, conforme a lo recomendado por el Comité del Programa y de la Coordinación y el Consejo en 1973 (resolución 1567 (L)). La Reunión recomendó la aprobación del proyecto de programa de trabajo y plan de mediano plazo de la División, con las siguientes observaciones y adiciones importantes:

a) Que se adoptaran medidas adicionales para integrar sustantivamente el mayor número posible de proyectos en los subprogramas de administración y hacienda públicas;

b) Que en el programa de trabajo de la División se incluyera también la preparación de propuestas de política para ser consideradas por los órganos legislativos sobre asuntos tales como i) medidas concretas de administración y hacienda públicas para lograr los objetivos de la Estrategia Internacional del Desarrollo revisada; ii) medidas en esta esfera requeridas para ejecutar el Programa de Acción para el nuevo orden económico internacional; y iii) la factibilidad de prever las necesidades pertinentes para el decenio de 1980 y de preparar las bases necesarias para formular planes y programas apropiados.

c) Que se solicitara al Secretario General que organizara la siguiente Reunión de Expertos en 1977.

5. Anteriormente, el programa de trabajo de la División se ocupaba principalmente de suministrar apoyo sustantivo a proyectos de cooperación técnica en administración y hacienda públicas. La aceptación de las recomendaciones formuladas por la Reunión añadirá una nueva dimensión muy aconsejable a la labor de la División. Esto debería permitir a la División suministrar mejores servicios a los órganos legislativos en el contexto de iniciativas internacionales cambiantes, tales como la Declaración y el Programa de Acción sobre el establecimiento de un nuevo orden económico internacional. Al mismo tiempo, mejorará también la capacidad de la División para prestar apoyo a las actividades de cooperación técnica en el marco de esas actividades importantes para el desarrollo económico y social.

Tema 4 del programa. Racionalización de los trabajos del Consejo y sus órganos auxiliares - Capacidad del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales para cumplir con sus responsabilidades en la esfera de la hacienda pública y las instituciones financieras

6. Los participantes en la Reunión observaron complacidos que las recomendaciones formuladas por las Reuniones Primera y Segunda de que se unificaran las actividades de administración y hacienda públicas del Departamento en una División habían sido aplicadas. Asimismo, felicitaron al Secretario General por esta reorganización, que, a su juicio, aumentaría la eficacia de los esfuerzos de las Naciones Unidas para ayudar a los países en desarrollo a mejorar sus capacidades administrativas para la ejecución de planes y programas de desarrollo. De acuerdo con lo expresado en la Reunión, la administración y la hacienda públicas son parte integral de la administración para el desarrollo. Más aún, la presupuestación, el control de gastos, la contabilidad y la verificación de cuentas, para mencionar sólo unos pocos componentes de la administración financiera, son elementos indispensables para organizar planes y programas de desarrollo. De manera similar, los procesos presupuestarios son con frecuencia los más importantes vehículos de las mejoras administrativas.

7. Por todas estas razones, la Reunión recomendó enérgicamente la integración sustantiva de los dos subprogramas de la División de Administración y Hacienda Públicas a fin de aplicar plenamente la medida de reorganización. Indicó, además, que en el futuro deberían realizarse todos los esfuerzos posibles para desarrollar

proyectos de investigación y desarrollo amplios y polifacéticos en administración y hacienda públicas. En forma análoga, los proyectos futuros de cooperación técnica, deberían siempre que fuera posible, abarcar ambos aspectos a fin de aumentar el efecto de la asistencia. Los participantes en la Reunión deseaban también que la División realizara averiguaciones en los países en desarrollo que tenían proyectos de cooperación técnica paralelos en estos dos aspectos de la administración pública para el desarrollo, acerca de la conveniencia de reunirlos en casos apropiados.

Tema 10 del programa. Examen y evaluación de mitad de período de la Estrategia Internacional del Desarrollo para el Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo y ejecución de la Declaración y del Programa de Acción sobre el establecimiento de un nuevo orden económico internacional - Disposiciones relativas a la administración y la hacienda públicas en la Estrategia

8. Habiendo examinado los cambios y las tendencias recientes en los países en desarrollo, la Reunión llegó a la conclusión de que el grado de adecuación y de eficacia de los sistemas de administración y hacienda públicas seguía siendo un factor limitante para el logro de objetivos nacionales con arreglo a la Estrategia. La Reunión reconoció que el logro de los objetivos revisados de la Estrategia y la ejecución del Programa de Acción para el nuevo orden económico internacional requerían un nuevo fortalecimiento de los sistemas de administración y hacienda públicas de los países en desarrollo.

9. Los participantes en la Reunión opinaron que los objetivos de administración pública para el Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo aprobados en la resolución 1567 (L) del Consejo y las disposiciones sobre administración y hacienda públicas contenidas en la resolución 2626 (XXV) de la Asamblea General seguían teniendo validez como directrices generales para la acción, pero debían indicarse de manera más explícita. De conformidad con esto, la Reunión recomendó al Comité de Examen y Evaluación, al Consejo Económico y Social y a la Asamblea General que en la revisión de la Estrategia Internacional del Desarrollo se incluyera una solicitud a los países en desarrollo en el sentido de que adoptaran medidas concretas conforme a lo indicado en la Reunión o medidas similares más adecuadas a sus condiciones económicas y sociales para mejorar sus sistemas de administración y hacienda públicas para el desarrollo. La Reunión instó a las organizaciones internacionales a que hicieran esfuerzos mucho mayores para ayudar a los países en desarrollo en su tarea.

10. La Reunión recomendó también algunos cambios en la orientación del programa de las Naciones Unidas en materia de administración y hacienda públicas y adiciones al programa de trabajo de la División de Administración y Hacienda Públicas a fin de aumentar su concentración en los objetivos revisados de la Estrategia Internacional del Desarrollo y del nuevo orden económico internacional. Estos se explican brevemente en la sección anterior del informe relativa al programa de trabajo de la División.

I. PROPOSITO Y ALCANCE

11. De conformidad con la resolución 1567 (L) del Consejo, la Tercera Reunión de Expertos sobre el Programa de las Naciones Unidas en materia de Administración Pública debía examinar el programa de las Naciones Unidas en materia de administración pública, teniendo en cuenta los programas de otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas en esa esfera, y contribuir al examen de mitad de período del progreso en la ejecución de las disposiciones pertinentes de la Estrategia Internacional del Desarrollo para el Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Sin embargo, a fin de que se tomaran en cuenta algunos acontecimientos ocurridos desde 1971, el Secretario General propuso - y la Tercera Reunión decidió - que se modificaran el alcance sustantivo y el enfoque principal de su examen, como se explica a continuación.

12. Como consecuencia de la reorganización y realineación de determinadas funciones en el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales en 1973 y 1974, el programa de administración pública y algunos componentes del programa de hacienda pública, que hasta entonces habían estado a cargo de divisiones separadas, se agruparon en la División de Administración y Hacienda Públicas, recientemente creada. Se encomendaron a la nueva División todos los componentes del programa de administración pública y los siguientes componentes de hacienda pública: presupuesto gubernamental y gestión financiera, administración fiscal y desarrollo de instituciones financieras. Por consiguiente, se extendió el alcance sustantivo de la Reunión a fin de que abarcara la administración pública y la gestión e instituciones financieras.

13. La Reunión se congratuló en tomar nota de la integración de esos dos aspectos de la administración pública, que habían recomendado tanto la Primera como la Segunda Reunión de Expertos sobre el Programa de las Naciones Unidas en materia de Administración Pública, celebradas en 1967 y 1971 respectivamente. La Reunión hizo suyas las medidas adoptadas por el Secretario General al reunir esos dos componentes de la administración pública y estimó que ello acrecentaría la eficacia de las actividades de las Naciones Unidas para ayudar a los países en desarrollo a aumentar su capacidad administrativa para el desarrollo económico y social.

14. Una de las principales tareas que debía cumplir la Reunión, de conformidad con la resolución 1567 (L) del Consejo, consistía en contribuir al examen de mitad de período del progreso logrado en la aplicación de las disposiciones pertinentes de la Estrategia para el Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Aunque la Estrategia instaba a los países en desarrollo a que prestasen especial atención a la orientación y organización de su administración pública en todos los niveles, para la formulación y aplicación eficaces de sus planes de desarrollo, no recomendaba ninguna medida concreta. Posteriormente, la Segunda Reunión de Expertos recomendó - y el Consejo aprobó - determinados objetivos en materia de administración pública en el Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Entre ellos figuraban:

a) La creación o el robustecimiento de organismos e instituciones clave para el mejoramiento de la administración nacional, regional (subnacional) y local;

b) La introducción de reformas administrativas fundamentales, el fomento de la racionalización y la innovación administrativas, y el aumento de la capacidad administrativa conforme a las exigencias de una planificación correcta del desarrollo;

c) El mejoramiento de la administración y dirección del personal, la sistematización de la planificación de la fuerza de trabajo en los servicios públicos, y el aumento de las oportunidades de educación y capacitación, a fin de incrementar la oferta de personal con las condiciones administrativas y directivas y la motivación requeridas para lograr los objetivos del desarrollo;

d) El fortalecimiento del componente gestión, a fin de aumentar la eficacia de la administración y la gestión de las funciones, los proyectos y los programas de desarrollo de gran importancia;

e) La promoción de las investigaciones, el intercambio de información y otras actividades necesarias para acelerar las mejoras en la administración del desarrollo.

15. Las disposiciones de la Estrategia sobre gestión pública financiera, combinadas con otras resoluciones aprobadas por la Asamblea General y el Consejo Económico y Social sobre la materia, produjeron los objetivos siguientes para ese sector en el contexto del Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo:

a) Modernizar y reorientar los sistemas de presupuestación y gestión financiera gubernamentales, para la ejecución eficaz de los planes y la gestión y evaluación eficientes de los programas, proyectos y actividades gubernamentales;

b) Racionalizar y robustecer los sistemas de administración fiscal, con miras a obtener el pleno potencial de ingresos de los impuestos vigentes;

c) Mejorar la gestión financiera y la actuación general de las empresas públicas, a fin de ponerlas en condiciones de ampliar su contribución al aumento de las inversiones y el crecimiento; y

d) Establecer, fortalecer y administrar eficazmente instituciones destinadas a la movilización de los recursos financieros para el desarrollo.

16. Si bien en general eran pertinentes al mejoramiento de la gestión pública y financiera en los países en desarrollo, los objetivos señalados no estaban concretamente adaptados a la Estrategia Internacional del Desarrollo ni a las resoluciones posteriores de la Asamblea General sobre el nuevo orden económico internacional. Por esa razón, la Reunión consideró apropiado examinar los cambios, tendencias y problemas recientes en materia de administración y hacienda públicas

para el desarrollo registrados en los países en desarrollo, con miras a recomendar medidas más concretas para su inclusión en la Estrategia revisada para el resto del Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

17. La labor de la Reunión fue facilitada por el documento titulado "Administración y hacienda públicas para el desarrollo; informe del Secretario General" (ST/SG/A.6/L.15), en el que se resumían los cambios y tendencias recientes en materia de administración y hacienda públicas para el desarrollo, se identificaban los problemas y sectores principales que justificaban la adopción de medidas urgentes por los países en desarrollo y las organizaciones internacionales, se informaba sobre los progresos alcanzados por el Programa de las Naciones Unidas en esta esfera durante los cuatro años anteriores y se describían el programa de trabajo de la División para el próximo bienio (1976-1977) y los objetivos del programa para el plan de mediano plazo para 1976-1979. La Reunión decidió circunscribir su informe al Comité de Examen y Evaluación y al Consejo Económico y Social a los principales problemas sustantivos y de política en materia de administración y hacienda públicas, en la inteligencia de que sus opiniones sobre otros problemas técnicos y sustantivos se tendrían en cuenta, según correspondiera, al examinar el informe del Secretario General, y que dicho informe sería publicado como anexo al informe de la Reunión, para que su distribución fuese más amplia.

Parte I: CAMBIOS Y TENDENCIAS RECIENTES EN MATERIA DE ADMINISTRACION
Y HACIENDA PUBLICAS PARA EL DESARROLLO

II. ADMINISTRACION Y HACIENDA PUBLICAS PARA EL DESARROLLO NACIONAL

18. El carácter de los sistemas de administración y hacienda públicas, así como las demandas que se les imponen, varían entre los países según sus sistemas económicos y políticos. Sin embargo, hay una concordancia de las experiencias acerca del papel cada vez mayor del Estado en la orientación y gestión del desarrollo nacional. Ello coloca a la administración pública, definida como el proceso de alcanzar las metas nacionales por medio de las organizaciones públicas, en un papel fundamental. Por medio de las organizaciones públicas y su correcta administración, las naciones pueden traducir su voluntad política en medidas concretas de política y llevarlas a cabo para hacer realidad las metas nacionales. Por consiguiente, la calidad de las organizaciones públicas, a niveles nacional y subnacional, y la eficacia de sus procesos de gestión administrativa (planificación, análisis y desarrollo de políticas, presupuestación y personal, para mencionar algunos ejemplos) han llegado a ser reconocidas como factores clave en los esfuerzos nacionales por lograr el desarrollo económico y social.

19. Los países en desarrollo han adquirido considerable experiencia en la creación y el robustecimiento de sus sistemas de administración pública. Desde luego, en la mayoría de los casos se asigna la más alta prioridad a la creación de las infraestructuras de administración pública que son necesarias para consolidar su existencia como Estados independientes. La necesidad de reorientar la administración y la hacienda públicas apartándolas de sus patrimonios colonial e histórico y de crear las capacidades necesarias para el desarrollo económico y social llegó sólo paulatinamente a recibir atención. La tarea de establecer una administración para el desarrollo se complicó además con la rapidez con que esos países tuvieron que enfrentar nuevas crisis. Durante los últimos cuatro años, por ejemplo, muchos países en desarrollo han experimentado problemas en materia de alimentos y energía, en tanto que todos ellos han sido afectados por perturbaciones inflacionarias y monetarias. Por lo tanto, se vieron obligados a recurrir a improvisaciones administrativas.

20. La aplicación de la Declaración sobre el establecimiento de un nuevo orden económico internacional, contenida en la resolución 3201 (S-VI) de la Asamblea General, de 1º de mayo de 1974, aumentará más aún las demandas sobre los sistemas de administración y hacienda públicas de los países en desarrollo. Un principio importante que figura en el nuevo orden económico internacional es el de "la plena soberanía permanente de los Estados sobre sus recursos naturales y todas sus actividades económicas". La expresión de ese principio incluye el derecho de todo Estado a ejercer un control efectivo sobre sus recursos naturales y actividades económicas, así como su explotación con medios ajustados a su propia situación, incluso el derecho de nacionalización o transferencia de la propiedad a sus nacionales. Un principio conexo establece "la reglamentación y supervisión de las actividades de las empresas transnacionales mediante la adopción de medidas

en beneficio de la economía nacional de los países donde esas empresas transnacionales realizan sus actividades". La aplicación eficaz de éstos y de otros principios requerirá el establecimiento de nuevas organizaciones o el fortalecimiento de las existentes, la introducción y el mejoramiento de los sistemas y las prácticas de gestión, el robustecimiento de los mecanismos de planificación y reglamentación y el perfeccionamiento de la administración financiera.

21. Históricamente, la evolución de los sistemas de administración y hacienda públicas ha seguido al desarrollo económico y social, o, en algunos casos, lo ha acompañado. Sin embargo, las metas que se han impuesto los países en desarrollo y el concepto de desarrollo planificado hacen que la administración y la hacienda públicas constituyan instrumentos claves del desarrollo nacional. En consecuencia, es imperativo que los países en desarrollo adopten medidas rápidas y resueltas para organizar su capacidad administrativa y financiera para el desarrollo.

22. Como los sistemas de administración pública constituyen una parte de la amplia red de organizaciones sociales y políticas de las naciones, solamente los países interesados pueden adoptar medidas resueltas para lograr su reforma y mejora. La iniciativa para esas medidas puede provenir de la dirección política o de la administrativa, o de ambas, según sea el carácter de las reformas de que se trate y del sistema político del país interesado. Sin embargo, es importante contar con la cooperación de todos los interesados en las medidas de reforma. Las Naciones Unidas pueden ayudar en gran medida a los países en desarrollo en esta esfera, debido a su capacidad para aprovechar la experiencia de países de diversas regiones que tienen distintos sistemas políticos, económicos y administrativos.

23. Para crear sistemas de administración y hacienda públicas que sean proporcionados a las necesidades del desarrollo y se adapten a las necesidades cambiantes, la experiencia indica que es importante dar más alta prioridad que en el pasado al mejoramiento de la administración y las finanzas. Además, es necesario prestar mayor atención a los aspectos metodológicos y técnicos del mejoramiento administrativo. Con frecuencia es inevitable utilizar diferentes marcos cronológicos para las medidas de mejora administrativa. Se necesitan programas y medidas para mejorar la administración pública con una perspectiva a largo plazo de su función y destinadas a introducir cambios cualitativos, definir amplias metas y orientaciones y prever las necesidades futuras. Para los fines más inmediatos, es esencial un marco cronológico mediano con arreglo al cual las medidas de mejoramiento estén concretamente relacionadas con las necesidades de los planes y programas de desarrollo.

III. ESTRATEGIAS Y METODOS PARA MEJORAR LA ADMINISTRACION Y LA HACIENDA PUBLICAS

Importantes programas de reforma administrativa

24. Una manera de promover la administración para el desarrollo consiste en organizar importantes programas de reforma administrativa. Tales programas se definen como esfuerzos especialmente destinados a introducir cambios fundamentales en la administración y la hacienda públicas mediante transformaciones que abarquen todo el sistema o, por lo menos, medidas para mejorar uno o más de sus elementos clave, tales como la estructura administrativa, la organización territorial, la administración presupuestaria, los procesos de planificación, las prácticas de personal y otros procesos administrativos, en respuesta a cambios importantes, efectivos o previstos, en el medio y la función de la administración pública.

25. Muchos países en desarrollo organizaron en el pasado programas de reformas administrativas importantes, pero no siempre estipularon en forma clara los objetivos concretos que habían de lograrse mediante esos programas ni definieron los marcos cronológicos para las diversas medidas. Por consiguiente, en tales casos, los programas de reforma tuvieron sólo limitadas repercusiones sobre la administración pública para el desarrollo. La enunciación de objetivos de reforma es también importante para suministrar la base para la evaluación de los resultados. Además, los objetivos de la reforma no deben limitarse a cambios de forma y estructura, sino que deben incluir también cambios de actitud en los sistemas de administración pública a fin de hacer que se ajusten a los objetivos sociales en evolución, por una parte, y a las necesidades de desarrollo administrativo, por la otra. Entre otros factores que influyen en la eficacia de los programas de reforma administrativa figuran el grado de apoyo político de que se dispone para esas medidas, la competencia y composición de las comisiones y organizaciones a las que se confía la tarea, la calidad del apoyo técnico y de investigación, el grado de aceptación de los cambios o de resistencia a ellos, el grado en que se tuvieron en cuenta las necesidades programáticas, y la disponibilidad de recursos para la aplicación de medidas de reforma aceptadas. Muchos países facilitarían sus futuros esfuerzos de reforma si hicieran un análisis de sus anteriores esfuerzos de reforma y extrajeran de su experiencia las lecciones pertinentes.

26. La eficacia de algunos de los programas de reforma administrativa puede haber sido menoscabada por la dicotomía existente entre su categorización de las deficiencias administrativas y las medidas correctivas en términos puramente técnicos, por una parte, y las realidades políticas y las condiciones sociales prevalecientes, por la otra. Los sistemas de la administración y la hacienda públicas son parte integrante de sus contextos económicos y políticos, por lo cual su mejora no se presta a remedios puramente técnicos, convencionales o importados. Por esta razón, es necesario que los países en desarrollo elaboren sistemas de administración pública y filosofías que sean compatibles con sus realidades políticas y sociales, por una parte y, por la otra, utilicen óptimamente los conocimientos y metodologías en materia de administración pública.

27. Los grandes programas de reforma administrativa pueden tener vastos y profundos efectos, pero generalmente suponen elevados gastos iniciales. Se necesita mucho tiempo para prepararlos y un tiempo aún mayor para llevarlos a la práctica. Por tales motivos, los grandes programas de reforma administrativa son particularmente adecuados para producir cambios fundamentales y generales, proporcionar el elemento de juicio para continuos ajustes y mejoras, satisfacer las necesidades administrativas que surjan y crear la capacidad requerida para que los sistemas administrativos sigan siendo eficaces frente a las cambiantes exigencias. Además, es importante reconocer la necesidad de mejorar la administración y la hacienda públicas en forma permanente, tarea que debe ser responsabilidad de los encargados de la gestión en todos los niveles.

28. Para asegurar la eficacia de los grandes programas de reforma administrativa, también es necesario prestar atención especial a sus etapas de preparación y ejecución. En la medida en que sea posible, es conveniente incluir a todos los interesados en el proceso de reforma y reducir al mínimo las incertidumbres, la tirantez y la resistencia entre las organizaciones y los funcionarios afectados, que con frecuencia acompañan a los cambios importantes. La aplicación de las reformas debe incluir también la capacitación y la instrucción en nuevas medidas, disposiciones para la retroacción y las providencias correctivas, y asistencia en la instalación de nuevos sistemas y métodos.

Planificación administrativa: reforzamiento y movilización de la administración y la hacienda públicas para la ejecución de planes

29. Otro criterio conexo para mejorar la administración y la hacienda públicas para el desarrollo consiste en relacionar directamente las medidas pertinentes con los objetivos, estrategias, sectores y programas del plan nacional en el propio plan. Descrito como "planificación administrativa", este método requiere que se definan y prevean las necesidades administrativas y financieras concretas de la ejecución de planes de desarrollo, conjuntamente con la preparación de sus análisis y componentes económicos, sociales y técnicos.

30. La Asamblea General, en su resolución 2845 (XXVI), de 20 de diciembre de 1971, señaló a la atención de los Estados Miembros la importancia de las medidas para mejorar la capacidad administrativa para el desarrollo económico y social, la conveniencia de hacer que esas medidas formaran parte integrante de los planes de desarrollo en todos los niveles, según correspondiera, y la necesidad de que esas medidas fueran adecuadas para permitir que los gobiernos, por separado y colectivamente, alcanzaran los objetivos del Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo. La ejecución de las disposiciones de la resolución de la Asamblea General ha sido más bien lenta. La Reunión expresó la esperanza de que los Estados Miembros tomaran las medidas necesarias, según procediera, para aplicar la resolución durante las postrimerías del decenio de 1970 para progresar en el logro de los objetivos del Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

31. La mayoría de los países en desarrollo ya ha establecido organismos y procedimientos de planificación centralizada para la formulación de planes de desarrollo nacional. No obstante, el mejoramiento y el robustecimiento de la capacidad de los sistemas de administración pública para participar en los procesos de formulación de planes y también para ejecutarlos eficazmente han sido lentos. La creación y el reforzamiento de redes y conexiones de planificación, instituciones normativas, métodos para compilar y elaborar información y mecanismos de información que abarquen todo el sistema sigue siendo una gran necesidad de la mayoría de los países en desarrollo. Asimismo, aún está por lograrse en muchos casos la compatibilización de los procesos de planificación con los procesos administrativos de toma de decisiones, presupuestación y presentación de informes. Otro sector que merece estudio especial es el de la organización de la administración y la hacienda públicas para el desarrollo en los sistemas federales de gobierno.

32. La formulación de componentes de gestión administrativa y financiera de los grandes programas y proyectos de desarrollo también ha sido objeto de atención en cierta medida. Ello ha sido especialmente exacto en lo que respecta a programas y proyectos que cuentan con la más alta prioridad nacional en un momento determinado o que reciben asistencia de organismos que la prestan. Se requiere difundir la práctica en mayor medida y expresar la viabilidad administrativa y las necesidades administrativas de los grandes programas y proyectos de desarrollo para asegurar su ejecución efectiva.

33. La planificación del desarrollo administrativo en las economías mixtas precisa además incluir dentro de su ámbito las medidas regulatorias y de facilitamiento necesarias para orientar las actividades del sector privado hacia los objetivos de los planes de desarrollo nacional. Esta ha seguido siendo una de las esferas de estudio que se ha descuidado en la administración del desarrollo.

34. Algunos países incluyeron la administración pública como un componente separado de sus planes de desarrollo. Su alcance, sin embargo, varió desde el suministro de capital para edificios e instalaciones públicos hasta el diagnóstico de las deficiencias administrativas y propuestas para remediarlas. En concepto de la Reunión, es menester que en tal componente se incluya una exposición amplia de las necesidades en materia de administración pública y gestión financiera para la ejecución de los planes nacionales y sus distintos programas y proyectos.

Establecimiento de instituciones para mejorar la administración
y la hacienda públicas

35. Con objeto de formular y ejecutar eficazmente programas de reforma administrativa y tomar medidas para mejorar la gestión administrativa y financiera en forma permanente, los países en desarrollo deben establecer y reforzar las instituciones necesarias en diversos planos y sectores. La red de esas instituciones tiene que incluir no sólo organismos centralizados para el mejoramiento administrativo, sino además arreglos apropiados para actividades semejantes en los grandes organismos y organizaciones gubernamentales y en las empresas del sector público.

36. Gran número de países en desarrollo han establecido oficinas centrales de organización y métodos, con uno u otro nombre. En muchos casos, el papel de estos organismos sigue sin tener relación directa con los cambios importantes en los sistemas de administración y hacienda públicas. En algunos casos, ello deriva de la falta de una definición clara del papel de tales oficinas, de sus insuficiencias profesionales y técnicas, de las ambigüedades en sus relaciones con los procesos de planificación, presupuestación y dotación de personal, de problemas de confianza política, de la resistencia de parte de los departamentos existentes y de la proliferación de organismos relacionados con el mejoramiento de la administración. En algunos países en desarrollo ha habido además un sentimiento cada vez mayor de que tales organismos centralizados han estado más interesados en problemas intraadministrativos (por ejemplo, organización y métodos) que en consideraciones programáticas, incluso los resultados y consecuencias de los programas.

37. Las medidas para aumentar la eficacia de los organismos centralizados a fin de mejorar los sistemas de administración y hacienda públicas en diferentes países han incluido una o más de las siguientes:

- a) El mejoramiento de la condición y de la competencia técnica de esos organismos;
- b) Una mejor definición de su papel en el mejoramiento administrativo y la formulación de políticas;
- c) La conversión de tales organismos en dependencias de gestión o en servicios consultivos;
- d) La concentración de su papel en ciertas funciones bien definidas y la creación de organismos complementarios de mejoramiento administrativo en grandes organizaciones y dependencias;
- e) El fomento de una mayor utilización de sus servicios por los funcionarios pertinentes.

38. Muchos países en desarrollo necesitan prestar mayor atención al establecimiento de instituciones para el mejoramiento administrativo y financiero en diversos niveles. Hay también sólidos argumentos para utilizar los servicios de tales instituciones, cuando sea posible, con preferencia a los de empresas consultoras privadas. Además, es muy conveniente desarrollar la capacidad local para definir mejor las necesidades en materia de servicios de asesoramiento externo y para usar de ellos eficazmente, en su caso. Es posible robustecer los organismos centralizados de mejoramiento administrativo para que cumplan estas funciones. Su participación en dichas actividades también dará a esos organismos los conocimientos necesarios para ejecutar por sí mismos tareas análogas en el futuro.

IV. SECTORES CRITICOS QUE HAN DE MEJORARSE: ADMINISTRACION PUBLICA

Administración de personal

39. En los últimos años ha aumentado en general el número de personas educadas y capacitadas para los servicios públicos en los países en desarrollo, si bien hay variaciones significativas entre las naciones. Muchos países en desarrollo han podido dotar de personal a sus servicios públicos con sus propios nacionales, o reducir considerablemente su necesidad de utilizar funcionarios expatriados, por lo menos en las esferas no técnicas. La tarea principal de muchos países sigue siendo la capacitación del número necesario de personas en las profesiones y técnicas requeridas por los servicios públicos y la sociedad en general.

40. Durante los últimos cuatro años, varios problemas han surgido o se han hecho más visibles en los servicios públicos de los países en desarrollo. Con distinta importancia y medida de aplicación a los distintos países, figuran entre ellos:

a) La lealtad política por oposición a la neutralidad política de los funcionarios públicos y los papeles respectivos de los funcionarios nombrados políticamente y de los funcionarios de carrera en la adopción y la aplicación de políticas;

b) La condición de funcionarios públicos de gran número de trabajadores industriales y de otras ramas empleados en empresas del sector público, la movilidad entre la administración pública y las empresas del sector público, por una parte, y entre éstas y las empresas del sector privado, por la otra, y la instalación de hombres de negocios en los niveles superiores de la administración;

c) La disponibilidad de mano de obra altamente especializada, incluidos los efectos del éxodo intelectual;

d) Las consecuencias del desempleo para los servicios públicos;

e) La igualdad de oportunidades y de trato para las mujeres en los servicios públicos; y

f) La productividad y la eficacia de los servicios públicos.

41. La administración de sueldos y salarios es otro sector objeto de preocupación. La Reunión recomendó que se armonizaran los sueldos entre los sectores público y privado con el fin de que cada sector pudiera contratar y retener una parte equitativa de la escasa mano de obra disponible. Los ajustes de sueldos deben hacerse sobre una base continua más bien que sobre una base ad hoc. En los países en desarrollo es también importante prestar especial atención a los incentivos relacionados con la ubicación geográfica de los empleos, con objeto de que no haya un desequilibrio en la dotación de personal entre los organismos centrales y los locales.

42. En la esfera de la administración de personal, ha habido una tendencia a centralizar la función en los organismos centrales de personal. Paralelamente, se ha intentado introducir sistemáticamente el análisis y la evaluación de los cargos, tanto con el fin de sentar las bases para el establecimiento de puestos y categorías en los servicios públicos como para determinar medidas para mejorar el rendimiento del personal, incluso la formación del personal y el desarrollo de las posibilidades de carrera. La aplicación del análisis de los cargos debe extenderse a todos los niveles y rangos de los servicios públicos para mejorar la base de la administración de personal.

43. En los países en que los problemas del desempleo son graves, debe examinarse la posibilidad de utilizar, en los procesos administrativos, métodos que requieran gran densidad de mano de obra. También debe prestarse atención en el servicio público a la organización de sistemas apropiados para administrar los programas de trabajo de gran densidad de mano de obra iniciados por el gobierno.

44. Otra esfera de la administración de personal que merece mayor atención es el desarrollo de actitudes adecuadas con respecto al trabajo y la necesidad de elevadas normas éticas en el servicio público. Se sugirió que se adoptaran providencias legislativas destinadas a proporcionar medidas de control eficaces que tornaran difícil la corrupción.

Formación para la administración pública y desarrollo de la gestión

45. En los países en desarrollo ha habido un notable aumento de las actividades de formación para la administración y gestión públicas. Dichas actividades son de diferentes tipos, a saber: formación previa al servicio, posterior al ingreso o en el servicio. Habitualmente, están destinadas a capacitar a los recién ingresados en los servicios de administración y gestión o a promover el perfeccionamiento del personal de categorías intermedias que ya está en funciones. Las oportunidades de desarrollo de la gestión para el personal administrativo superior y el personal científico y técnico que ocupa puestos administrativos siguen siendo limitadas y, por consiguiente, deben ser ampliadas. A este respecto, no resultan satisfactorios los programas cortos de tipo seminario, aunque son útiles para intercambiar información y experiencia. En efecto, la adquisición de técnicas de gestión superior requiere programas de formación más prolongados y sistemáticos. La capacitación del personal subalterno también merece atención, para mejorar el rendimiento organizacional y la motivación de los funcionarios. Asimismo, es preciso ampliar los programas de formación para satisfacer las necesidades de los órganos y organismos descentralizados.

46. Ha habido una preocupación cada vez mayor de parte de algunos gobiernos acerca de los objetivos, la calidad y la eficacia de los programas de formación. En otros casos, se han planteado cuestiones acerca del contenido sustantivo, la orientación, la metodología y las técnicas de la formación. Con frecuencia, las actividades de formación eran de índole general y no estaban relacionadas directamente con las medidas de mejoramiento administrativo ni con las realidades políticas y las prioridades de los planes. Se debe procurar ahora promover la efectividad de la formación y no simplemente la eficacia de los programas de formación.

47. Para mejorar la calidad de los programas de formación y sus efectos sobre el mejoramiento de la gestión, se requiere urgentemente que los países en desarrollo enuncien políticas de capacitación para la administración pública en general, racionalicen las estructuras de capacitación y prevean medios de coordinación, alienten el desarrollo de elementos nacionales de capacitación relacionadas con las realidades nacionales en materia económica y política, y vinculen directamente las actividades de capacitación con las medidas para mejorar la administración y con las prioridades nacionales de desarrollo. En algunos casos puede incluso ser necesario adoptar medidas para hacer que la capacitación sea obligatoria. Debe considerarse la utilización de funcionarios como instructores, ya que esto contribuye a lograr que la orientación de la capacitación sea menos académica y más práctica. También se debe prestar atención a la formación de instructores y a la elevación de los puestos de esa clase, para que atraigan a personas idóneas. También se debe contemplar la utilización de cursos por correspondencia para abordar determinados tipos de necesidades de formación.

Planificación de personal para la administración pública

48. En muchos países es preciso adoptar con urgencia medidas tendientes a asegurar el adecuado suministro de personal para las organizaciones públicas, que satisfaga las necesidades cuantitativas, cualitativas y cronológicas de los planes y programas de desarrollo nacional. Por eso es necesario prever los cambios en las necesidades de personal y conocimientos especializados que es probable que se produzcan como resultado de los planes de desarrollo nacional y adoptar oportunamente medidas para satisfacer esas necesidades. La planificación del personal, como parte del proceso general de planificación, es a este respecto un elemento útil para abordar el problema en forma sistemática y no al azar. Servirá también de base para planificar las actividades de enseñanza y capacitación en varios niveles. En muchos países en desarrollo, podría por lo menos iniciarse la planificación del personal para el sector público, y ampliarse oportunamente para incluir a otros sectores del sistema socioeconómico.

Técnicas de gestión

49. Las técnicas de gestión representan un importante recurso para el fortalecimiento de la administración pública para el desarrollo. Esas técnicas tienen por objeto aumentar la racionalidad y eficacia de la administración y facilitar en otros aspectos la gestión de organizaciones en gran escala y complejas. Algunas de esas técnicas son particularmente importantes como ayudas en la planificación y ejecución de planes de desarrollo.

50. En los países en desarrollo, el uso de técnicas cuantitativas ha ido aumentando en los órganos de planificación, las organizaciones de estadística y censos y algunas empresas del sector público, en particular las que se ocupan de proyectos físicos e industriales. Las técnicas basadas en las ciencias del comportamiento han tenido algunas aplicaciones limitadas en programas de administración pública y de organización de la gestión.

51. Para la introducción de técnicas de gestión hace falta con frecuencia racionalizar la organización y los procedimientos, reordenar las funciones y redistribuir las funciones de gestión. Normalmente, esas técnicas entrañan el uso de un considerable volumen de datos y, en algunos casos, su empleo depende de la capacidad de cálculo de las computadoras.

52. Si bien el uso de computadoras ha ido aumentando en los países en desarrollo, su introducción, en muchos casos, no fue planificada ni coordinada en función de las necesidades generales de dichos países en la esfera de la elaboración electrónica de datos. Ha faltado a menudo una evaluación adecuada de la verdadera necesidad de tales instrumentos y, de hecho, sólo recientemente algunos gobiernos han iniciado políticas nacionales para su adquisición y utilización. Los países en desarrollo también deben tener en cuenta el costo que entraña el uso de tales tecnologías, incluso sus efectos sobre el empleo. La fiscalización efectiva, por órganos nacionales, del uso de esas computadoras, obra a menudo como garantía contra su subutilización. Otra manera de realizar máximas economías consiste en procedimientos para compartir el tiempo de utilización, tanto entre los organismos de un país como entre distintos países. Los problemas relacionados con el potencial y los riesgos de su uso como instrumento de gestión se están convirtiendo en partes de los conocimientos del personal de gestión y su solución contribuiría mucho al fomento del uso eficaz y responsable de las computadoras.

53. Los países en desarrollo tienen que fortalecer su capacidad para seleccionar, adaptar e idear técnicas de gestión apropiadas para su aplicación en la administración para el desarrollo. Los organismos centrales de mejora administrativa, las dependencias de gestión y los programas de capacitación pueden desempeñar un papel importante para facilitar este proceso.

Administración de los principales sectores, programas y proyectos de desarrollo

54. Como contribución a la evaluación mundial del progreso en los sectores de desarrollo propuesta en la Estrategia Internacional del Desarrollo, la Reunión señaló que los países en desarrollo demuestran gran preocupación por su capacidad global en materia de administración pública, así como por su capacidad de gestión respecto de la administración de sectores y programas. El problema ha residido con frecuencia en la falta de medidas simultáneas y concertadas para mejorar la administración a ambos niveles. A veces, las medidas tomadas para la reforma administrativa, por una parte, y para la administración de los sectores y programas, por otra, han seguido diferentes pautas y estrategias. A fin de mejorar la administración para el desarrollo, es importante asegurar su mutualidad y su compatibilidad. Dentro de este contexto, la elaboración de presupuestos por programas también puede servir como control eficaz de los sectores, programas y proyectos de desarrollo.

55. En el plano operacional, los sectores, los programas y los proyectos son los puntos centrales de la administración pública. Son los elementos que mejor se prestan a la formulación y aplicación de políticas concretas de desarrollo y también los puntos en los cuales pueden integrarse en forma más significativa sus aspectos normativos, técnicos, financieros y de gestión. Es importante, por lo tanto, que los países en desarrollo presten mayor atención a la orientación de los procesos de administración pública hacia la efectiva integración de sectores y programas y al fortalecimiento de la capacidad de gestión a esos niveles operacionales.

V. SECTORES CRITICOS QUE HAN DE MEJORARSE: HACIENDA PUBLICA

Observaciones generales

56. En el párrafo 41 de la Estrategia Internacional del Desarrollo se enuncian los objetivos, metas y medidas referentes a la financiación del desarrollo en los países en desarrollo. Según se declara en la Estrategia, los países en desarrollo asumen y deben asumir la responsabilidad principal de financiar su desarrollo y, por consiguiente, deben adoptar medidas apropiadas para movilizar más plenamente sus recursos financieros internos y garantizar la utilización más eficaz de todos los recursos financieros disponibles.

57. En la Estrategia, el esfuerzo de movilización se expresa en función de la relación entre el ahorro interno bruto y el producto interno bruto y también con arreglo a la tasa anual de incremento de esa relación. Aunque ésta constituye una medida agregativa tradicional del esfuerzo, lo importante no es el ahorro interno bruto por sí solo, sino el ahorro bruto disponible para el desarrollo. Para evaluar selectivamente la ejecución, sería conveniente elaborar otros indicadores a nivel sectorial y para grupos concretos de ahorristas. Ese desglose es particularmente conveniente para estudiar el adelanto en las esferas de la administración fiscal y las instituciones financieras y de la actuación de las empresas públicas. Algunos de los indicadores importantes a este respecto son el esfuerzo fiscal global y la contribución de distintos sectores a ese esfuerzo, los excedentes generados por las empresas públicas y la relación entre los activos financieros y el producto interno bruto.

58. En muchos aspectos de la hacienda pública resulta difícil formular una medida agregativa del concepto de eficiencia. Ni la medida monetaria de los costos y beneficios ni los tipos de cambio a lo largo del tiempo son necesariamente una medida adecuada de la eficiencia. Por esta razón, el análisis de la eficiencia tiene más significado cuando se hace a niveles desagregados. Lo que es más importante, el concepto de eficiencia debe considerarse en el contexto más amplio de la eficacia de los programas.

59. Las distintas medidas incluidas en la Estrategia para lograr los objetivos se enuncian en términos más bien generales. Aunque los calificativos de "sanas" y "oportunas" no se prestan a interpretaciones objetivas, proporcionan no obstante la flexibilidad que tanto necesitan los gobiernos para escoger de la gama de medidas las especialmente adaptadas al medio y las necesidades nacionales. Por lo tanto, la evaluación internacional debe llevarse a cabo dentro de este marco de selección a nivel nacional y las medidas correctivas deben ajustarse a las prioridades, preferencias y problemas nacionales.

a) Presupuestación pública

60. De hecho, afortunadamente há adquirido un mayor reconocimiento el papel central del sistema presupuestario en el proceso de desarrollo. Pero el ritmo y la sustancia de las novedades dejan aún mucho margen de mejora. El sistema presupuestario ocupa el centro de la ejecución del plan. Al tiempo que es el

instrumento principal para llevar a la práctica las actividades del sector público, también se utiliza ampliamente para regular las actividades económicas y sociales del sector privado e influir en ellas. Por lo tanto, es importante considerar la planificación y la presupuestación como actividades complementarias. Los planes de desarrollo a largo o a mediano plazo por amplios y coherentes que sean, probablemente fracasen sin un buen sistema de presupuestación.

61. Una de las principales explicaciones del progreso inadecuado en la elaboración de conceptos, métodos y estrategias de presupuestación en comparación con el logrado en la esfera de la planificación es la falta de fuertes vínculos entre las actividades de presupuestación y planificación en la mayoría de los países en desarrollo. Esto tiende a veces a relegar la planificación a una función asesora y aparta a la presupuestación de los intereses centrales de la planificación. Para corregir esto es esencial que se garantice una relación funcional muy íntima entre esas actividades para facilitar el proceso integrado y armonioso de la formulación y ejecución de planes y la evaluación del progreso. Con ello se obtendrán vínculos inmediatos entre las metas, los objetivos, las medidas concretas y el rendimiento.

62. La interdependencia de la planificación y la presupuestación exige que la planificación proporcione una base adecuada para la presupuestación eficaz. Durante el proceso de planificación deben elaborarse las políticas y los programas anuales financieros y de otro tipo y calcularse los costos de los distintos proyectos. El historial de la planificación suele ser poco satisfactorio en relación con el cálculo de los costos de proyectos importantes. Los planes de desarrollo normalmente proporcionan únicamente una magnitud aproximada y general de los costos de proyectos importantes y, como consecuencia, es preciso preparar cálculos detallados de los costos, el calendario y las etapas de tales proyectos durante el proceso presupuestario. Probablemente haya motivos suficientes para creer que algunos de los déficit en los gastos reales comparados con los cálculos presupuestarios originales pueden deberse a la preparación inadecuada de proyectos importantes.

63. Las condiciones de financiación de los proyectos sugeridas por algunos países donantes son un factor que a menudo causa divergencias entre las prioridades incorporadas a los planes de desarrollo nacional y los proyectos incluidos en un presupuesto. En tal sentido, todos los interesados en eliminar o reducir dichas divergencias deberían estudiar atentamente el ejemplo de los organismos internacionales encargados de la prestación de ayuda, que por lo general brindan asistencia financiera dentro del contexto de las prioridades nacionales.

64. Una deficiencia común de los presupuesto en diversos niveles del gobierno es su falta de cabalidad y unidad. Hay generalmente dos razones que explican esta situación. A veces el proceso de ejecución está fragmentado por la existencia de fondos asignados. Algunos presupuestos no reflejan las transacciones pertinentes de entidades u organismos autónomos que están financieramente relacionadas con ellos. En todo caso, la unidad del presupuesto queda menoscabada y el proceso de ejecución se ve en cierta medida limitado. Para eliminar esas deficiencias, es menester mejorar la formulación de los presupuestos y hacer que, en la medida de lo posible, los presupuestos de las diferentes autoridades públicas incluyan todas las transacciones de carácter gubernamental general y, como mínimo, las cifras globales de los balances y los gastos de inversión de las entidades independientes comprendidas en su jurisdicción.

65. Para lograr una mejor coordinación de la planificación y la presupuestación, los gobiernos de los países en desarrollo podrían considerar la posibilidad de formular presupuestos para períodos de más de un año, o más concretamente, bienales. Para facilitar la preparación de presupuestos bien concebidos también debe examinarse la viabilidad de formular planes anuales o bienales.

66. El mejoramiento de la administración del presupuesto es otro objetivo al que debe prestarse mayor atención. El sistema de presupuestación por programas y realizaciones y la utilización de sistemas adecuados de clasificación presupuestaria son instrumentos útiles a este respecto. La presupuestación por programas ha sido introducida en varios países en desarrollo. Sin embargo, en muchos de ellos no ha estado plenamente vinculada a las necesidades de la planificación. Un presupuesto por programas debe identificar finalidades, objetivos y acciones concretas y procurar expresarlos en términos cuantitativos en la mayor medida posible. A veces se encuentran dificultades en la determinación de datos sobre el volumen de trabajo y unidades de medida, pero respecto de los gastos de desarrollo las dificultades conceptuales y prácticas no son insuperables. El vínculo entre la presupuestación por programas y la planificación se robustece cuando las estructuras organizacionales y del programa están en armonía. En consecuencia, los gobiernos que deseen introducir la presupuestación por programas deben considerar los cambios organizacionales necesarios y también adoptar las medidas adecuadas para desarrollar los conocimientos especializados necesarios y satisfacer otras necesidades administrativas.

67. La orientación de la administración del presupuesto hacia finalidades, objetivos, programas y proyectos concretos evidentemente requiere que los conceptos y métodos de administración financiera en la contabilidad y auditoría se ajusten a las necesidades del programa. La estructura presupuestaria de contabilidad y auditoría debe armonizarse y debe ponerse más de relieve la evaluación de la eficiencia en la contabilidad y la auditoría. Ambas deben servir como instrumento de la administración financiera y generar la mayor cantidad posible de información sobre aspectos de la administración.

68. Durante el último decenio, los países en desarrollo han hecho esfuerzos significativos para recaudar recursos financieros mediante la imposición fiscal. Sin embargo, gran parte de este aumento de los ingresos ha sido absorbida por el rápido aumento de los gastos corrientes. Como resultado de ello y de la inflación, los niveles de ahorro gubernamental no han exhibido un crecimiento próspero. En consecuencia, un examen de los aumentos de los gastos corrientes ha atraído considerable atención en la mayoría de los países en desarrollo. Evidentemente, la demanda de servicios públicos continúa aumentando, y el alza del nivel general de precios también influye sobre los precios unitarios de la prestación de servicios. Hay también consecuencias periódicas de las instalaciones de capital terminadas.

69. Es muy difícil distinguir con claridad los gastos corrientes de los gastos de capital. En los países en desarrollo no puede tomarse únicamente el criterio de la formación de activos como guía adecuada para hacer una distribución neta y precisa entre los gastos corrientes y de capital. La relación con el desarrollo de algunos gastos que no se consideran generalmente como inversiones, tales como

los servicios de divulgación agrícola, la planificación de la familia, la educación de los adultos, etc., se reconoce ahora claramente. Hay también gastos de capital que no están necesariamente relacionados con el desarrollo. En consecuencia, en una evaluación del "esfuerzo interno", la diferencia entre ingresos corrientes y gastos "corrientes" debe interpretarse cuidadosamente, al mismo tiempo que se asigna la debida prioridad a los gastos corrientes relacionados con el desarrollo. Se justifica, pues, un examen de los aumentos de los gastos corrientes y de algunos gastos de capital. La mejor manera de hacer esto es, en primer lugar, dentro de un amplio marco macroeconómico de análisis y, en segundo lugar, al nivel microeconómico respecto de los diversos proyectos y actividades.

70. Los países en desarrollo tienen que mejorar, en lo tocante a cantidad y calidad, los datos estadísticos relacionados con la presupuestación gubernamental. Por ejemplo, se necesita información completa respecto de las transacciones gubernamentales y su repercusión en el consumo, las inversiones, la distribución del ingreso y el ahorro. Hay varios sistemas para clasificar las transacciones gubernamentales, tales como las clasificaciones según el objeto o según el programa y la clasificación económica y funcional, respecto de las cuales las organizaciones internacionales han realizado una labor considerable. Los países en desarrollo podrían examinar estos sistemas y elaborar modelos convenientemente adecuados a las condiciones locales.

b) Administración fiscal

71. Dentro del marco de los objetivos nacionales, es preciso que se tomen medidas adecuadas para mejorar la productividad de las fuentes de ingresos fiscales en la financiación del desarrollo. También es aconsejable que las reformas de los sistemas de administración fiscal se vinculen con las diferentes condiciones económicas y sociales que prevalecen en los países en desarrollo.

72. La primera consideración es la organización de la administración fiscal. La reorganización de las oficinas fiscales nacionales, la descentralización de las funciones operacionales y la creación de nuevas dependencias encargadas de tareas concretas son algunos de los importantes problemas que han de examinarse a ese respecto. La forma funcional de organización, en comparación con secciones separadas para los distintos impuestos, ofrece la ventaja de asegurar una coordinación natural y un criterio integrado en la administración de los distintos impuestos. La descentralización de ciertas operaciones puede coadyuvar considerablemente a movilizar el apoyo de las autoridades locales y, con ello, desarrollar su capacidad para la administración de los impuestos. Los problemas principales más urgentes exigirán pronta y especial atención y tal vez sea conveniente establecer dependencias especiales encargadas de tales problemas. Asimismo, es indispensable asegurar la preparación, la elaboración y el análisis oportunos de los datos impositivos. Con ese objeto, los países en desarrollo quizás deseen examinar la posibilidad de utilizar computadoras para la elaboración de datos.

73. En la capacidad de recaudar impuestos influye mucho la estructura de la economía y la etapa de su desarrollo. Dadas las condiciones económicas y sociales

de los países en desarrollo, la tarea de recaudar los impuestos corrientes y los atrasados se hace más compleja y difícil que en los países desarrollados. Existen varios medios para mejorar la actividad de recaudación, por ejemplo, la reducción del volumen de trabajo no indispensable o improductivo de las autoridades fiscales, la automatización del pago de impuestos, el estímulo del cumplimiento voluntario de las obligaciones fiscales, la introducción de un sistema de autoestimación, "pague conforme gane", planes de pago de impuestos calculados y, de ser factible, la recaudación de impuestos por conducto del sistema bancario. Es necesario examinar la importancia de esas medidas en relación con las condiciones nacionales. Las organizaciones internacionales pueden prestar asistencia técnica a los países en desarrollo en esta esfera, con arreglo a las necesidades y a las condiciones nacionales.

74. Los problemas de la evasión y evitación de impuestos son bastante serios en muchos países en desarrollo y, en realidad, han adquirido proporciones alarmantes en algunos de ellos. Aparte del uso popular del mecanismo de amnistía, los gobiernos han puesto en práctica varias otras medidas, pero muchas de ellas han tenido efectos poco alentadores. En parte, las tremendas dimensiones del problema se deben también en algunos países a la poca fuerza de voluntad política para ocuparse decididamente de estas cuestiones. La situación se complica naturalmente por la escasez de personal capacitado, la legislación fiscal defectuosa y la debilidad del sistema de administración impositiva. En algunos países, ciertas políticas económicas para la regulación de determinadas actividades pueden contribuir a que aumenten la evasión y la evitación de impuestos.

75. Es importante desarrollar un criterio integrado para las reformas en materia de política, estructura y administración fiscales. Entre ellas existe una importante capacidad de retroacción, que requiere un estímulo y un desarrollo constantes. La administración fiscal no debe olvidar los objetivos económicos y sociales y la repercusión de los impuestos recaudados, sino que debe hacer una evaluación continua de los efectos fiscales y económicos de las tasas impositivas, subsidios, deducciones, exenciones e incentivos fiscales y vigilar los cambios en las bases impositivas.

c) Instituciones financieras

76. Hay una amplia gama de instituciones financieras en los países en desarrollo. Pueden citarse los bancos comerciales, las instituciones financieras gubernamentales, las cajas de pensiones, de previsión y de seguridad social, las cajas de ahorro postal, las cooperativas, las compañías de seguros, los fondos de inversiones, los bancos nacionales de fomento, las instituciones de crédito agrícola, los bancos hipotecarios, etc. En el plano regional, existen bancos regionales de desarrollo y, en el plano internacional, varias instituciones financieras internacionales. La Reunión tomó nota con reconocimiento de los esfuerzos cada vez mayores de los países en desarrollo por aumentar la cooperación económica entre ellos, así como de las medidas previstas en este contexto para establecer instituciones financieras especiales.

77. Las instituciones financieras tienen un importante papel que desempeñar en la movilización y la asignación de los recursos financieros. También deberán asumir nuevas funciones, a medida que los países en desarrollo adopten providencias para aplicar el nuevo orden económico internacional. Por estas razones, existe una urgente necesidad de crear instituciones financieras nuevas y adecuadas, tanto de carácter general como especializado. Asimismo, hay que mejorar la gestión y el funcionamiento general de las instituciones financieras existentes tomando las medidas adecuadas, incluso una reforma de la legislación financiera pertinente, cuando se estime apropiado. Por último, deberían modificarse convenientemente las políticas monetarias y crediticias, cuando restringiesen el funcionamiento de las instituciones financieras.

78. Relativamente, la función de asignación de las instituciones financieras merece mayor atención que su esfuerzo de movilización. Además de crear nuevas instituciones especializadas en armonía con una pauta nacional de asignación de recursos, los países en desarrollo han de prestar especial atención a sus políticas en materia de tipos de interés, pues son de particular importancia para encauzar los recursos de las instituciones financieras hacia los sectores prioritarios de inversión.

79. Los gobiernos de los países en desarrollo han establecido varias instituciones financieras, pero éstas no han tenido mucho éxito en la movilización de los recursos financieros nacionales. Han dependido básicamente del apoyo financiero de los gobiernos y del sector externo. Los gobiernos deberían tomar medidas apropiadas a fin de alentar a estas instituciones a mejorar su labor. Por ejemplo, se las podría autorizar a emitir sus propias obligaciones de depósito y a idear instrumentos financieros convenientes que reflejasen las preferencias de diversos grupos de ahorristas. En el esfuerzo de movilización, debe darse especial importancia al aumento del suministro de recursos disponibles.

d) Observaciones finales

80. Los problemas críticos identificados en los párrafos precedentes exigen investigaciones y la adopción de medidas en los niveles nacional e internacional para llegar a la solución práctica de problemas urgentes de los países en desarrollo. Entre los aspectos más importantes, cabe mencionar los siguientes:

a) Modelos y metodologías para la presupuestación para varios años a fin de mejorar la planificación del desarrollo;

b) Medidas destinadas a mejorar los sistemas de contabilidad y auditoría para fines de contabilidad administrativa y análisis económico;

c) Cuestiones de tributación para el desarrollo, tales como incentivos fiscales para la inversión y el empleo, controles económicos y evitación y evasión de impuestos, indicadores para evaluaciones impositivas y "elasticidad de precios" de la tributación;

d) Utilización de los recursos de las instituciones financieras por clases de ingresos de los beneficiarios y por actividades económicas en relación con los objetivos económicos y sociales;

e) Efectos de los tipos de interés y otras políticas financieras sobre la asignación de los recursos de las instituciones financieras.

VI. SECTORES CRITICOS QUE HAN DE MEJORARSE: EMPRESAS PUBLICAS

81. Las empresas del sector público muestran una gran variedad en su organización y en sus actividades. Los países en desarrollo las utilizan para administrar numerosos tipos de programas y proyectos de desarrollo, especialmente aquellos que tienen relación con los servicios públicos, el transporte, las manufacturas y el aprovechamiento de recursos. Las empresas del sector público pueden estar organizadas como sociedades, direcciones, empresas mixtas o cooperativas. Dichas empresas constituyen en muchos casos, independientemente de sus diferencias, un canal importante para la ejecución de los planes de desarrollo. Es probable que la utilización de las empresas del sector público cobre nuevo impulso a medida que empieza a ponerse en práctica el Programa de acción sobre el establecimiento de un nuevo orden económico internacional.

82. En la EID se hizo un llamamiento a los países en desarrollo para que mejoraran la eficacia de las empresas públicas a fin de que éstas aportaran una contribución cada vez mayor al logro de los objetivos sociales y económicos y a la producción de superávit con fines de inversión. Actualmente se dispone tan sólo de datos fragmentarios sobre la contribución de las empresas del sector público a los recursos para la inversión. La información acerca de la productividad y eficacia de las empresas del sector público también es insignificante. La contribución que las empresas públicas pueden hacer a la financiación del desarrollo es valiosa y debería incrementarse. La Reunión sugirió que se mejoraran la eficiencia y la eficacia de las empresas públicas a fin de que, además de cumplir su

función económico-social, hicieran un uso óptimo de los recursos puestos a su disposición. Es importante a este respecto que los gobiernos indiquen explícitamente la contribución que las empresas del sector público han de aportar para el logro de los objetivos nacionales. Luego se podrán considerar, dentro de ese marco, los principales problemas pertinentes. Algunas cuestiones importantes son la determinación de las políticas y los objetivos financieros, la estructura del capital, instrumentos para la reducción de los costos, incluso evaluaciones de la eficiencia, técnicas de comercialización y administración, y el desarrollo óptimo de la capacidad.

83. Es imprescindible asegurarse de que las actividades de las empresas públicas, al extenderse, se ciñan a la dirección general de la planificación y el desarrollo nacionales, así como a la estructura de la responsabilidad pública. Ello se facilita, en primer lugar, mediante la programación de sus actividades en la preparación de los planes de desarrollo y, en segundo lugar, mediante el establecimiento de arreglos para la coordinación central y la vigilancia de su ejecución. En el último caso, es evidente que se dispone de varias opciones y que, en realidad, estas opciones son utilizadas por los gobiernos. La elección de un arreglo determinado o de una juiciosa combinación de ellos sólo puede determinarse en el plano nacional, a la luz de las condiciones locales. La evaluación de los distintos arreglos nacionales proporcionaría también una orientación útil a este respecto.

84. Sin embargo, la responsabilidad principal de tomar medidas adecuadas en cuanto a la administración interna debe recaer en las propias empresas. Deben realizar nuevos y vigorosos esfuerzos para mejorar el proceso de toma de decisiones, mejorar sus estructuras, modernizar sus métodos y procedimientos de administración financiera, aumentar el suministro de mano de obra capacitada, ampliar la aplicación de técnicas modernas de gestión, desarrollar su capacidad de análisis de las políticas e institucionalizar una evaluación global del rendimiento. También es preciso conceder atención a la participación en la administración de las empresas. En tal sentido, sería útil realizar una investigación cooperativa o intercultural sobre diferentes modelos de participación laboral en las tareas de gestión.

85. Estas y otras cuestiones análogas ofrecen oportunidades para realizar un intercambio internacional de experiencias y formular enfoques nuevos e innovadores de los medios organizacionales públicos a fin de conseguir objetivos económicos y sociales. A tal efecto, se debe considerar la posibilidad de robustecer la investigación sobre las empresas del sector público.

VII. INVESTIGACION EN MATERIA DE ADMINISTRACION Y HACIENDA PUBLICAS

86. Durante los decenios de 1950 y 1960, los países en desarrollo se concentraron en la formación y el robustecimiento de las infraestructuras en materia de administración y hacienda públicas, así como en la capacitación del personal administrativo y de dirección. Aunque se reconocía cada vez más la importancia de la investigación en materia de administración y hacienda públicas, en muchos países no fue posible asignar los recursos necesarios, incluido el personal especializado, para realizar esa tarea. Tampoco existían arreglos institucionales para las investigaciones o los que había eran insuficientes.

87. Un número cada vez mayor de países en desarrollo está demostrando interés en la formulación de doctrinas y prácticas de administración y hacienda públicas que se basen directamente en su realidad social y política. Esos países quieren que en sus programas educacionales y de capacitación se emplee el material producido localmente y que sea pertinente a su propio medio. Los programas de reforma administrativa crean asimismo una demanda de investigaciones en materia de administración pública. Los países tienen especial interés en promover investigaciones que sean prácticas y se orienten hacia la solución de problemas concretos.

88. Para satisfacer estas necesidades, los países en desarrollo deben prestar mayor atención a las medidas destinadas a activar las investigaciones en materia de administración y hacienda públicas. Deben alentarse y dotarse a los institutos de administración pública, las asociaciones profesionales (nacionales y transnacionales) y las instituciones académicas, para que emprendan investigaciones y difundan sus conclusiones. Es mejor que las investigaciones sean emprendidas por personas familiarizadas con la realidad socioeconómica de los países interesados. Por esta razón, los países en desarrollo deben prestar más atención a la formación de investigadores. A fin de aumentar la calidad de la investigación, es importante que participen profesionales en las actividades correspondientes.

89. Un problema importante en la esfera de las investigaciones en materia de administración pública ha sido el acceso a la información en los archivos y constancias gubernamentales. No se dispone de una información sistemática sobre las políticas seguidas por los distintos gobiernos a ese respecto. La Reunión, aunque no puede establecer directrices generales al respecto, estima conveniente que todos los interesados faciliten la información necesaria para promover investigaciones provechosas en materia de administración pública. También es menester crear o sistematizar la información empírica sobre determinados aspectos de la administración pública. Pueden incluirse como ejemplos el censo de los funcionarios públicos, el costo de la administración pública y la productividad de los servicios públicos. Es indispensable disponer de información de esta índole para obtener progresos reales en materia de administración pública y tal vez desarrollar, en definitiva, criterios para la evaluación de los sistemas administrativos.

90. Los centros regionales de administración y hacienda públicas han de desempeñar un papel importante como base para las actividades de documentación y compilación, clasificación e intercambio de informaciones. Esos centros regionales podrían promover también investigaciones más orientadas hacia la comparación. Asimismo, es conveniente que en esa esfera se promuevan las consultas y las comunicaciones a fin de evitar la duplicación de trabajos y para que los resultados de las investigaciones se compartan y difundan más ampliamente. También deben fomentarse las investigaciones interculturales como un medio de obtener mejores resultados.

91. Las asociaciones gremiales de profesionales y expertos en administración y hacienda públicas ofrecen otro arbitrio para la compilación, el análisis y la difusión de información útil. En la actualidad, esas asociaciones funcionan en muchos países. También existen asociaciones profesionales regionales e internacionales que pueden desempeñar un papel especialmente importante en la promoción

del intercambio regional e intercultural de información en materia de administración y hacienda públicas.

92. Los proyectos y programas de asistencia técnica han producido una abundante información, que debe utilizarse para los propósitos de la investigación y que, en consecuencia, debe ponerse a disposición de los investigadores. Este sería el caso también de la información producida por las comisiones gubernamentales de estudio. La Reunión recomendó que los proyectos de asistencia técnica tuvieran un componente de investigación. A su juicio, debía recurrirse a todas las fuentes posibles de información para los fines de la investigación.

VIII. PROGRAMA DE ACCION PROPUESTO CON ARREGLO A LA ESTRATEGIA
INTERNACIONAL DEL DESARROLLO

93. Muchos países en desarrollo pudieron lograr sólo parcialmente sus objetivos económicos y sociales durante la primera mitad del Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Uno de los factores limitativos a este respecto fue la suficiencia y la eficacia, en lo tocante al desarrollo, de sus sistemas de administración y hacienda públicas, como lo muestra el presente análisis.

94. Para acelerar el desarrollo económico y social en la segunda mitad del actual Decenio para el Desarrollo y cumplir otras responsabilidades en virtud del Programa de Acción sobre el establecimiento de un nuevo orden económico internacional, es preciso que los países en desarrollo tomen medidas deliberada y prontamente para mejorar la capacidad de su administración y su hacienda públicas para el desarrollo. Las organizaciones internacionales deben realizar esfuerzos mucho mayores para ayudarlos en esa tarea. En ambos casos, las actividades encaminadas a mejorar la capacidad de la administración y la hacienda públicas deben incluir medidas concretas directamente vinculadas a las necesidades del desarrollo en general y a la Estrategia Internacional del Desarrollo para el Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el Programa de Acción para el establecimiento de un nuevo orden económico internacional, en particular.

95. Los objetivos relativos a la administración pública para el Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo aprobados en la resolución 1567 (L) del Consejo Económico y Social y las disposiciones sobre la administración y la hacienda públicas contenidas en la resolución 2626 (XXV) de la Asamblea General siguen siendo válidos como guía para la adopción de medidas, pero hay que expresarlos en forma más explícita. En consecuencia, la Reunión recomendó que los países en desarrollo y las organizaciones internacionales consideraran las siguientes medidas.

96. A efectos de garantizar la adopción de medidas oportunas para formular y ejecutar los planes de desarrollo, se pide a los países en desarrollo que, entre otras cosas, presten especial atención al aumento de la capacidad de gestión de sus sistemas de administración y hacienda públicas a fin de mejorar la eficacia, la eficiencia y la responsabilidad de tales sistemas. Con este propósito, se les pide que examinen la posibilidad de adoptar providencias concretas como las siguientes:

a) Vincular directamente las medidas encaminadas a mejorar la administración y la hacienda públicas a las necesidades de los planes y programas nacionales de desarrollo, así como a los objetivos sociales;

b) Asegurar la existencia de suficiente personal capacitado, especialmente de personal directivo, científico y técnico, para la administración del desarrollo mediante la formulación y aplicación de políticas gubernamentales generales respecto de la planificación de la fuerza de trabajo, la enseñanza, la formación y la investigación en materia de administración y hacienda públicas;

- c) Asegurar que la actuación eficaz de las empresas públicas contribuya a lograr los objetivos de política gubernamentales, incluida la movilización de los recursos;
- d) Elaborar sistemas presupuestarios y financieros y métodos de auditoría interna y externa para una eficaz ejecución y evaluación de los planes;
- e) Racionalizar la administración fiscal, adaptarla a los cambios de la política y las estructuras impositivas y reorientarla hacia las necesidades de los objetivos nacionales;
- f) Establecer nuevas instituciones financieras, según se requiera, y adoptar medidas apropiadas para acrecentar su contribución al logro de los objetivos y las metas nacionales;
- g) Prever las necesidades en materia de administración y hacienda públicas correspondientes a los próximos diez o quince años y formular las medidas pertinentes para su atención.

97. Se deben seguir orientando las actividades pertinentes de las Naciones Unidas hacia las necesidades en materia de administración y hacienda públicas de la Estrategia y el nuevo orden económico internacional. También se debe considerar la posibilidad de aumentar la cantidad y la importancia de la asistencia proporcionada a los países en desarrollo, a los cuales se ha de estimular a vincular sus solicitudes de ayuda a sus planes nacionales de desarrollo, en particular, y a la Estrategia Internacional del Desarrollo y al nuevo orden económico internacional, en general. La Reunión recomendó que la revisión de la Estrategia para la segunda mitad del Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo incluyera medidas con arreglo a las propuestas precedentes, a fin de ayudar a los países en desarrollo a aplicar esas medidas u otras medidas análogas más apropiadas a las necesidades y la situación nacionales y de promover un mayor apoyo de parte de la comunidad internacional.

98. Asimismo, la Reunión instó a las Naciones Unidas a que formularan las necesidades en materia de administración y hacienda públicas de los países en desarrollo a la luz de las decisiones del próximo período extraordinario de sesiones de la Asamblea General acerca de la aplicación del Programa de Acción sobre el establecimiento de un nuevo orden económico internacional. Recomendó además que se hicieran preparativos para prever las necesidades en materia de administración y hacienda públicas que experimentarían los países en desarrollo en los próximos diez o quince años, a efectos de que se pudieran tomar medidas oportunas para satisfacerlas. Tales necesidades se deberían determinar en consulta con los países en desarrollo y se deberían formular, en lo posible, en términos precisos a fin de sentar las bases para la adopción de medidas concretas por los países interesados y de providencias de apoyo por la comunidad internacional.

Parte II. PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS EN MATERIA DE
ADMINISTRACION Y HACIENDA PUBLICAS

IX. PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS

Organización del programa

99. Se informó a la Reunión, como se señaló anteriormente, de que las funciones actuales de la División de Administración y Hacienda Públicas del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales abarcaban dos subprogramas estrechamente relacionados entre sí. Estos eran: a) administración pública y b) presupuestación gubernamental e instituciones financieras. Estos subprogramas estaban asignados antes de 1974 a dos divisiones diferentes de la Secretaría. El Programa en materia de administración pública era responsabilidad de la División de Administración Pública. Las actividades relativas a presupuestación gubernamental e instituciones financieras eran parte de otro programa del que se encargaba la División de Hacienda Pública e Instituciones Financieras.

100. La Reunión tomó nota de que la reorganización del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales en 1973-1974 unió organizacionalmente estos dos conjuntos de actividades en una sola división, la División de Administración y Hacienda Públicas. Sin embargo, dentro de este programa ampliado e integrado, se conservarían dos subprogramas separados - uno de administración pública y otro de hacienda pública - a los efectos del presupuesto por programas de la Organización.

101. La Reunión elogió al Secretario General por estas medidas de reorganización, que estimó disposiciones convenientes para ampliar la eficacia de los esfuerzos de las Naciones Unidas para ayudar a los países en desarrollo a aumentar su capacidad administrativa para la ejecución de programas y proyectos de desarrollo. La administración financiera y la administración pública son parte integrante de la administración del desarrollo. De hecho, la presupuestación, el control de gastos, las cuentas y su comprobación, para mencionar sólo algunos temas de administración financiera, son instrumentos indispensables de gestión para la administración de planes y programas de desarrollo. De manera similar, los procesos presupuestarios son con frecuencia los vehículos más importantes para realizar la mejora administrativa. Por todas esas razones, la Reunión recomendó vivamente la integración sustantiva de los dos subprogramas para aplicar plenamente las medidas de reorganización.

102. También se informó a la Reunión de que se habían tomado varias medidas para mejorar la gestión del programa, como había recomendado el Servicio de Gestión Administrativa. Como resultado de estas medidas, el programa está ahora dividido en cinco grandes componentes sustantivos. Estos son:

- a) Administración y capacitación de personal;
- b) Servicios de organización y gestión;
- c) Gestión de programas de desarrollo;

- d) Presupuesto gubernamental y gestión financiera; y
- e) Desarrollo de instituciones financieras.

La Reunión apoyó decididamente estas medidas, que ayudarían a la División a mejorar su apoyo sustantivo a los proyectos de cooperación técnica, así como sus actividades de investigación y desarrollo. La Reunión observó complacida que la División estaba utilizando cada vez más el sistema de grupos de trabajo en la ejecución de su Programa.

Cooperación técnica

103. Una de las partes principales de la labor del Programa en materia de administración y hacienda públicas es proporcionar, cuando se solicita, asistencia técnica a los países en desarrollo. La Reunión tomó nota con satisfacción de que el programa de cooperación técnica había seguido ampliándose durante el período examinado. La variedad de temas sustantivos del programa había aumentado también como resultado de las cambiantes necesidades de los países en desarrollo en materia de asistencia de las Naciones Unidas.

104. Visto que las actividades referentes a la administración pública y a la gestión financiera en la Sede han sido reunidas desde el punto de vista organizativo en la División de Administración y Hacienda Públicas, la Reunión recomendó que los futuros programas nacionales de cooperación técnica, siempre que sea factible, cubran ambos aspectos a fin de aumentar el efecto de la asistencia. La División debería asimismo recabar la opinión a los países en desarrollo que tienen programas paralelos de cooperación técnica en estos dos aspectos de la administración pública sobre la conveniencia de unificarlos en los casos pertinentes.

105. La Reunión tomó nota de la aparición de ciertas tendencias en la cooperación técnica e instó a que se reforzara. Entre éstas se cuentan:

- a) Un mayor número de solicitudes de proyectos para la constitución de instituciones, que requieren un período más largo para su gestación y maduración;
- b) Una tasa mayor de crecimiento del número de proyectos amplios y polifacéticos que dé proyectos con un solo aspecto;
- c) Un mayor interés por parte de los países en desarrollo en perfeccionar sistemas de administración pública y prácticas especialmente adaptadas a sus respectivos medios; y
- d) La aceptación del concepto de educación y capacitación continuas en los servicios públicos y las consiguientes solicitudes de asistencia para el desarrollo de instituciones de alto nivel que satisfagan las necesidades de administradores superiores para el desarrollo de la administración.

106. Los países en desarrollo deben usar los procedimientos existentes de programación nacional para la asistencia por parte del PNUD, según el sistema de las cifras indicativas de planificación, para planificar de modo más sistemático sus solicitudes de asistencia técnica en materia de administración y hacienda públicas y para relacionarlas con las necesidades nacionales de planificación y ejecución de planes. A este respecto, es también deseable incluir componentes de administración pública y gestión financiera en las actividades de cooperación técnica relacionadas con los principales sectores, programas y proyectos de desarrollo. Esto puede lograrse mediante una mejor coordinación entre los proyectos de cooperación técnica en materia de administración y hacienda públicas, donde los haya, y los proyectos de cooperación técnica en campos sectoriales o en programas. En otros casos, debe estudiarse la posibilidad de incluir expertos en administración pública y gestión financiera en los proyectos de cooperación técnica en esos campos.

107. Un factor crítico para el éxito de los programas de cooperación técnica es la calidad de los expertos asignados a ellos. Por eso es importante contratar los mejores expertos que puedan obtenerse. Además, en vista de que el número de personas idóneas que podrían ser consideradas para ocupar puestos de expertos está aumentando en los países en desarrollo, deben hacerse todos los esfuerzos posibles para aumentar su porcentaje en los proyectos de cooperación técnica. Siempre que sea factible, debe fomentarse la contratación de expertos de la región.

108. Los países en desarrollo han demostrado asimismo un vivo interés en el establecimiento de instituciones regionales o subregionales de administración del desarrollo. Hace años que existen el African Centre for Training and Research (CAFRAD) y el Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP). El Asian Centre for Development Administration (ACDA) empezó a funcionar en 1973. En 1974 se fundó el East African Community Management Development Institute. En 1972 se organizó el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, que ese mismo año solicitó la asistencia del PNUD. Ha habido propuestas para establecer un centro semejante en el Oriente Medio. Es digno también de destacarse el Centro Internacional de Empresas Públicas en los Países en Desarrollo, recientemente inaugurado en Yugoslavia. Muchos países en desarrollo han manifestado su interés en compartir la responsabilidad de sostener el Centro y participar en sus actividades. Estas instituciones representan un gran avance en la cooperación regional entre países en desarrollo. La Reunión apoyó decididamente el establecimiento de instituciones de este tipo y solicitó del PNUD que les brindara el necesario apoyo técnico y financiero, según lo dispuesto en la resolución 2845 (XXVI) de la Asamblea General.

109. Estas instituciones tienen un papel fundamental que desempeñar en la tarea de complementar los servicios nacionales de capacitación, investigación y consulta en materia de administración y hacienda públicas. Desempeñan un papel especialmente importante en la tarea de facilitar que los administradores de categoría superior se familiaricen con los últimos adelantos en administración pública e intercambien experiencias de interés común. Podrían también emprender investigaciones sobre arreglos administrativos referentes a problemas en materia de cooperación regional e interregional.

110. Se señaló que los programas de administración pública de las comisiones regionales seguían siendo reducidos o incluso habían disminuido, a pesar de las recomendaciones hechas por la Segunda Reunión en sentido contrario. Aunque algunas de las actividades anteriormente realizadas por ellos pueden ser llevadas a cabo ahora por instituciones regionales o subregionales, la Reunión consideró que había una necesidad creciente de establecer programas de administración y hacienda públicas, y reforzar los existentes, en las comisiones regionales. El carácter y el alcance de esos programas deberían decidirse teniendo en cuenta las necesidades regionales y el papel de los centros regionales mencionados en los párrafos precedentes, y deberían coordinarse de manera adecuada las actividades de ambos. La Reunión recomendó también que se aumentaran los recursos de personal para los programas de administración y hacienda públicas de las comisiones regionales.

111. La Reunión manifestó su preocupación por la disminución del número de seminarios interregionales sobre administración y hacienda públicas a pesar de las recomendaciones hechas por la Segunda Reunión en el sentido de que se continuaran e intensificaran. Los seminarios interregionales constituyen un importante vehículo para la cooperación técnica, ya que permiten que los funcionarios nacionales de categoría superior puedan obtener e intercambiar información y elaborar recomendaciones que sirvan de base para la formulación de políticas nacionales sobre problemas administrativos fundamentales. Son también de gran utilidad para promover la cooperación internacional para el desarrollo. La Reunión instó decididamente a las Naciones Unidas y al PNUD a que concedieran favorable atención a las propuestas de que se celebren seminarios interregionales.

112. Otra esfera que merece una atención especial es la referente a los servicios de asesoramiento interregionales. Sirven para atender una urgente necesidad de muchos países en desarrollo que tal vez no necesiten de una asistencia técnica de gran alcance, pero que requieren una asistencia a corto plazo muy especializada o inmediata. Por lo tanto, es importante proseguir y reforzar el programa de servicios de asesoramiento interregionales en los componentes sustantivos fundamentales de administración y hacienda públicas.

113. Además de las actividades interregionales, es importante organizar seminarios y servicios de asesoramiento a los niveles regional y subregional para estudiar problemas y experiencias únicamente pertinentes a esos niveles, y para promover la cooperación regional. La Reunión recomendó que se intensificaran y aumentaran las actividades regionales y subregionales en materia de administración y hacienda públicas, y que se asignaran los recursos necesarios para ese fin. Recomendó además que se promoviera el establecimiento de un sistema cooperativo de las instituciones pertinentes a distintos niveles - nacional, subregional, regional e interregional - para desarrollar actividades de capacitación, investigación y asesoramiento más adecuadas y económicas para ese nivel, y que se colaborara con otros niveles en programas que podían aplicarse mejor a esos niveles.

114. La Reunión señaló que, aunque la División había realizado una tarea digna de encomio al proporcionar apoyo sustantivo a los proyectos de cooperación técnica a distintos niveles, sus recursos estaban sometidos a una carga excesiva. A medida que aumente la magnitud y la variedad sustantiva de los proyectos de cooperación técnica, se producirán nuevas demandas de servicios de apoyo sustantivo. La Reunión subrayó la necesidad de mantener los servicios de apoyo sustantivo a un nivel adecuado y compatible con la dimensión y complejidad cada vez mayores del programa de cooperación técnica.

Programa de investigaciones y desarrollo de la
División de Administración y Hacienda Públicas

115. Además de prestar apoyo sustantivo a los proyectos de cooperación técnica, tal como se ha expuesto en la sección anterior, la División está encargada de realizar actividades de investigación y desarrollo en materia de administración y hacienda públicas. Como los dos subprogramas de administración y de hacienda públicas se fusionaron en forma organizacional sólo en 1974, sus programas actuales de trabajo han evolucionado por separado.

116. La Segunda Reunión de Expertos sobre el Programa de las Naciones Unidas en materia de Administración Pública, celebrada en 1971, había recomendado un programa mucho más amplio de investigación y desarrollo (E/4950) que el que realmente realizó la División. Se informó a la Reunión de que el programa de trabajo propuesto por la Segunda Reunión había sido revisado por el Comité del Programa y de la Coordinación y por el Consejo Económico y Social en 1971 y nuevamente en 1973. En 1971, el CPC propuso - y el Consejo aceptó - que la División no ejecutara algunos proyectos recomendados por la Segunda Reunión (por ejemplo, sobre administración legal y judicial, sobre normas de ética para los servicios públicos). El CPC, al examinar nuevamente el programa en 1973, expresó la opinión de que la División, habida cuenta de los limitados recursos que tenía a su disposición y de las grandes necesidades en materia de suministro de servicios de apoyo al programa operacional sobre el terreno, se había extendido demasiado. El Comité recomendó que al redactar los programas futuros se trataran de concentrar los esfuerzos en menos actividades de mayor pertinencia y urgencia. El Comité pidió que esta opinión se señalara a la atención de la Tercera Reunión de Expertos, que se celebraría en 1975. Con sujeción a esas observaciones, el Comité recomendó que se aprobara el propuesto programa de trabajo de la División para 1974-1975. En consecuencia, el programa de trabajo llevado a cabo por la División en 1971-1974 fue más reducido que el que había recomendado la Segunda Reunión.

117. El subprograma de hacienda pública de la División no tenía un grupo de expertos análogo que examinara sus actividades e hiciera propuestas acerca de las mismas. En lugar de ello, sus actividades derivaban de diversas resoluciones de la Asamblea General y del Consejo Económico y Social. En consecuencia, la Tercera Reunión no contó, con respecto al subprograma de hacienda pública, con una norma como la que usó para evaluar el subprograma de administración pública. No obstante, cree que los comentarios precedentes, mutatis mutandis, son también aplicables al subcomponente de hacienda pública de la División.

118. La Reunión compartió enteramente la opinión del CPC y estimó que la División debía concentrarse en menos actividades que guardaran una relación más directa con el desarrollo y que tuvieran más importancia para éste. Al examinar los resultados de la ejecución del programa, la Reunión encontró que la mayoría de las actividades de la División a este respecto habían estado dedicadas al intercambio de información y las investigaciones para apoyar proyectos de cooperación técnica. Estas actividades del programa de trabajo son altamente deseables y deben continuar. Más aún, deberían intensificarse para dar amplia publicidad a los resultados de las investigaciones y mejorar el apoyo sustantivo a los proyectos de cooperación técnica.

Sin embargo, también hay una necesidad apremiante de reforzar y reorientar el programa de investigaciones y desarrollo de la División para cumplir con los mandatos fijados por los órganos legislativos y para formular propuestas sobre política y someterlas a la consideración de dichos órganos. A juicio de la Reunión, la División debería, por ejemplo, formular propuestas para su consideración por los órganos legislativos sobre asuntos como los siguientes:

- a) Necesidades en materia de administración y hacienda públicas para alcanzar los objetivos de la Estrategia Internacional del Desarrollo revisada para el Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo;
- b) Medidas en materia de administración y hacienda públicas para aplicar el Programa de acción sobre el establecimiento de un nuevo orden económico internacional;
- c) Posibilidad de prever las necesidades en materia de administración y hacienda públicas para el decenio de 1980 y de realizar la labor básica requerida para formular planes y programas adecuados.

Plan de mediano plazo para 1976-1979

119. La Reunión examinó el plan de mediano plazo para 1976-1979. Se informó de que la División ya había presentado su programa de trabajo y presupuesto bienal para 1976-1977 y el plan de mediano plazo para 1976-1979 a los órganos legislativos, de conformidad con lo exigido por el nuevo ciclo y los nuevos procedimientos presupuestarios de la Organización. Se informó también de que, al preparar estos programas de trabajo, propuestas y planes de mediano plazo, la División había tenido en cuenta las recomendaciones formuladas en la Segunda Reunión de Expertos sobre el Programa de las Naciones Unidas en materia de Administración Pública, las resoluciones pertinentes sobre administración de la hacienda pública, las directivas de los órganos legislativos relativos a los Programas y los recursos disponibles para su ejecución. La División también debía dar información más concreta sobre sus actividades y su producción. De conformidad con el sistema presupuestario de las Naciones Unidas, se espera que la División prepare en 1976 su programa de trabajo y presupuesto bienal para 1978-1979 y su plan de mediano plazo para 1978-1981; las recomendaciones de la Reunión le serán sumamente útiles a este respecto.

120. Al examinar el plan de mediano plazo, la Reunión halló que los objetivos propuestos estaban orientados más directamente que antes hacia la administración de planes y programas de desarrollo. El número de objetivos estaba también limitado a cuestiones que revestían más importancia y urgencia para los esfuerzos nacionales de desarrollo. La Reunión felicita a la Secretaría por haber preparado el plan de mediano plazo propuesto y exhortó a los órganos legislativos interesados a que lo aprobaran.

121. Al mismo tiempo, la Reunión hizo algunas observaciones sobre el programa de trabajo actual y el plan de mediano plazo que, en su opinión, merecían una detenida consideración. Observó que, aunque ahora los subprogramas de administración

pública y hacienda pública estaban unidos organizacionalmente, sus actividades se llevaban a cabo por separado. Se informó a la Reunión de que ello ocurría porque antes de 1974 ambos subprogramas estaban asignados a diferentes dependencias organizacionales y los programas de trabajo para cada una de ellas correspondientes al bienio en curso (1974-1975) habían sido formulados y aprobados por separado en 1972.

122. El plan de mediano plazo innova al proponer algunos objetivos comunes para los dos subprogramas (por ejemplo, perfiles de países y estudios de cambios y adelantos en materia de administración y hacienda públicas, empresas públicas), pero, a juicio de la Reunión, no integra lo suficiente estos aspectos de la administración pública. Los motivos para ello son comprensibles, pero la Organización, en el próximo plan de mediano plazo, debería integrar sustantivamente tantos proyectos como fuera posible. En el futuro, deberán hacerse todos los esfuerzos posibles por preparar proyectos de investigación y desarrollo polifacéticos y amplios a fin de aumentar al máximo su influencia en los planes, programas y proyectos de desarrollo.

123. Es preciso también ampliar y modificar de manera adecuada el plan de mediano plazo para que la División pueda elaborar propuestas de política a fin de someterlas a la consideración de los órganos legislativos, como se indicó en el párrafo 118 supra. Ello entraña una desviación importante en el Programa y merece ser estudiada especialmente por los órganos legislativos interesados.

Próximo examen del Programa de la División
de Administración y Hacienda Públicas

124. Por las razones que se exponen a continuación, la Reunión, tras tener en cuenta las consecuencias financieras de sus recomendaciones, recomienda enérgicamente que el Secretario General convoque en 1977 la próxima Reunión de Expertos para examinar el Programa de las Naciones Unidas en materia de Administración y Hacienda Públicas:

a) El tiempo de que dispuso la Secretaría no fue suficiente para informar plenamente a la Reunión actual sobre el programa de trabajo integrado en materia de administración y hacienda públicas. Podrá hacerlo en 1977, de modo que la Reunión pueda considerarlo;

b) La Reunión de 1977 deberá poder estudiar las medidas especiales propuestas por la Secretaría para aplicar las decisiones adoptadas en el período extraordinario de sesiones de la Asamblea General sobre el nuevo orden económico internacional;

c) La Secretaría deberá obtener información más concreta sobre los problemas de administración y hacienda públicas que surgen en la aplicación de la Estrategia Internacional del Desarrollo para el Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo a la luz del examen de mitad de período, a fin de proporcionar una base para elaborar ideas y tomar medidas en esta esfera para el decenio de 1980.

X. OBSERVACIONES FINALES

125. La Reunión de Expertos, habiendo examinado los cambios y tendencias recientes en materia de administración y hacienda públicas en los países en desarrollo,

Habiendo llegado a la conclusión de que los sistemas de administración y hacienda públicas siguen siendo un factor limitativo del logro de los objetivos nacionales establecidos con arreglo a la Estrategia Internacional del Desarrollo para el Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo,

Reconociendo que para la aplicación del Programa de acción sobre el establecimiento de un nuevo orden económico internacional se necesita un mayor robustecimiento de los sistemas de administración y hacienda públicas en los países en desarrollo,

Teniendo especialmente presentes las necesidades derivadas de la magnitud creciente y de la función cada vez más importante de las empresas del sector público en la economía nacional de los países en desarrollo,

Recomienda al Comité de Examen y Evaluación, al Consejo Económico y Social y a la Asamblea General:

a) Que la revisión de la Estrategia Internacional del Desarrollo incluya una petición a los países en desarrollo en el sentido de que presten especial atención a la mejora de sus sistemas de administración y hacienda públicas según los lineamientos indicados en el informe, en general, y, en particular, a las medidas que se mencionan en el capítulo VII del informe;

b) Qué se pida al Secretario General que formule las medidas en materia de administración y hacienda públicas, a nivel nacional e internacional, requeridas para la aplicación del Programa de acción sobre el establecimiento de un nuevo orden económico internacional y que considere la posibilidad de adoptar medidas para prever objetivos concretos de administración y hacienda públicas para el decenio de 1980 y de iniciar pasos para su preparación;

c) Que el propuesto programa de trabajo de la División para 1976-1977 y el propuesto plan de mediano plazo para 1976-1979, según se enuncian en el informe del Secretario General, sean aprobados en el contexto de las observaciones de la Reunión que figuran en el informe, en particular respecto de una mayor integración sustantiva de los componentes de administración y hacienda públicas del programa y de todo nuevo elemento previsto en a) y b) supra;

d) Que se pida al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo que examine en forma particularmente favorable los proyectos de creación de instituciones en los niveles nacional, regional e interregional, y las medidas tendientes a la preparación y la difusión de información sobre problemas críticos en materia de administración y hacienda públicas en los países en desarrollo; y

e) Que se pida al Secretario General que convoque la próxima Reunión de Expertos en 1977 para que, entre otras cosas, i) examine los progresos realizados en materia de administración y hacienda públicas para el logro de los objetivos revisados de la Estrategia Internacional del Desarrollo; ii) recomiende medidas adicionales apropiadas para la aplicación del nuevo orden económico internacional; iii) examine la viabilidad de la formulación de objetivos pertinentes para el decenio de 1980; y iv) a la luz de lo que antecede, examine el Programa integrado de las Naciones Unidas en materia de administración y hacienda públicas.
