



Consejo Económico y Social

Distr.
GENERAL

E/1985/39/Add.1
21 febrero 1985
ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLES

UN LIBRARY

MAY 15 1985

UN COLLECTION

Primer período ordinario de sesiones de 1985

CUESTIONES DE ADMINISTRACION Y FINANZAS PUBLICAS

Informe del Secretario General

Adición

Informe de la Séptima Reunión de Expertos sobre el Programa de las Naciones Unidas en materia de administración y finanzas públicas

(Ginebra, 17 a 26 de octubre de 1984)

INDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
INTRODUCCION	1 - 11	3
I. LA ADMINISTRACION PUBLICA EN LOS PAISES EN DESARROLLO: PRIORIDADES Y RECOMENDACIONES	12 - 13	5
II. AFRICA AL SUR DEL SAHARA: PROGRAMA DE ACCION EN MATERIA DE ADMINISTRACION PUBLICA	14 - 19	7
III. PREOCUPACIONES PRINCIPALES EN LA ADMINISTRACION PARA EL DESARROLLO	20 - 34	9
IV. DISPOSICIONES INSTITUCIONALES PARA LA FORMULACION DE OPCIONES DE POLITICA	35 - 40	12
V. CUESTIONES DE ORGANIZACION	41 - 45	13
VI. MOVILIZACION Y ADMINISTRACION DE RECURSOS	46 - 57	14
VII. EMPRESAS PUBLICAS	58 - 66	17
VIII. ADMINISTRACION LOCAL Y DESCENTRALIZACION	67 - 77	19
IX. SISTEMAS DE FUNCIONARIADO PUBLICO	78 - 90	21
X. CAPACITACION Y PERFECCIONAMIENTO EN MATERIA DE GESTION	91 - 103	24
XI. SISTEMAS DE GESTION	104 - 106	27
XII. COMUNICACION Y SISTEMAS DE INFORMACION SOBRE GESTION .	107 - 112	27
XIII. LA ADMINISTRACION PUBLICA Y EL CIUDADANO	113 - 121	29
XIV. CAPACIDAD COLECTIVA PARA VALERSE DE MEDIOS PROPIOS ...	122 - 126	31
XV. PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS EN MATERIA DE ADMINISTRACION Y FINANZAS PUBLICAS	127 - 139	32

Anexos

I. Programa	35
II. Lista de participantes	36

INTRODUCCION

1. De conformidad con la resolución 1982/44 del Consejo Económico y Social, de 27 de julio de 1982, el Secretario General convocó la Séptima Reunión de Expertos sobre el Programa de las Naciones Unidas en materia de administración y finanzas públicas del 17 al 26 de octubre de 1984 en la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra. El mandato de la Reunión fue el siguiente:

- a) Examinar y estudiar los retos y las limitaciones de la administración y las finanzas públicas en los países en desarrollo en el decenio de 1980;
- b) Analizar las necesidades específicas de los países en desarrollo, en particular los menos adelantados, especialmente en materia de capacitación y de creación de instituciones;
- c) Examinar el apoyo y la asistencia del sistema de las Naciones Unidas para la cooperación técnica entre países en desarrollo y el fortalecimiento de la administración y finanzas públicas;
- d) Examinar el programa de trabajo de las Naciones Unidas en materia de administración y finanzas públicas;
- e) Recomendar nuevas modalidades de cooperación técnica que aumenten la eficacia de las actividades de cooperación técnica de las Naciones Unidas en materia de administración y finanzas públicas.

El programa aprobado de la Reunión figura en el anexo I del presente informe.

2. Se invitó a asistir a la Reunión a 21 expertos procedentes de diversas regiones del mundo. Los expertos participaron en la Reunión a título individual y no como representantes de sus gobiernos u organizaciones. Además, asistieron a la Reunión representantes de los organismos especializados, las comisiones regionales y otros órganos de las Naciones Unidas, instituciones regionales e interregionales y organizaciones no gubernamentales y de otra índole. Se hizo todo lo posible por reemplazar a los expertos que no pudieron asistir. En el anexo II figura una lista completa de los participantes.

3. Antes de iniciarse la Reunión, las Naciones Unidas convocaron una reunión de dos días de duración de un Grupo de trabajo y de consulta oficioso interorganizacional integrado por representantes de las comisiones regionales, los organismos especializados y otras organizaciones de las Naciones Unidas. Sus principales objetivos consistían en determinar los temas de interés más importantes actuales y a largo plazo de los programas de administración y finanzas públicas respectivos y en examinar las medidas y modalidades para reforzar la colaboración mutua entre las distintas organizaciones. Se pidió, en particular, al Grupo interorganizacional que hiciera observaciones respecto de algunas cuestiones comunes, incluidas las determinadas por el Consejo Económico y Social, el Comité del Programa y de la Coordinación (CPC) y el Comité Consultivo en Cuestiones Sustantivas (Cuestiones de programas). Entre éstas se contaban: a) el carácter y el alcance de la contribución de las distintas organizaciones y organismos a la

Reunión de Expertos; b) la aclaración del concepto de administración pública, como base para una mejor coordinación en el sistema; c) la coordinación; d) la planificación conjunta; y e) la cooperación técnica entre países en desarrollo, en el contexto de la administración y las finanzas públicas.

4. Asistieron a la reunión del Grupo interorganizacional representantes de la Organización Internacional del Trabajo, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, el Banco Mundial y el Departamento de Cooperación Técnica para el Desarrollo de la Secretaría de las Naciones Unidas. En la Reunión de Expertos participó asimismo un representante de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, quien indicó que estaba de acuerdo con el informe del Grupo interorganizacional.

5. El informe del Grupo de trabajo interorganizacional (ST/SG/AC.7/1984/L.4), que se reunió los días 15 y 16 de octubre de 1984, se presentó a la Reunión de Expertos.

6. El Grupo de consulta interorganizacional también se reunió el 26 de octubre de 1984, una vez concluida la Reunión de Expertos, para examinar la situación a la luz de las recomendaciones de la Reunión de Expertos.

7. En nombre de las Naciones Unidas, el Director de la División de Administración para el Desarrollo del Departamento de Cooperación Técnica para el Desarrollo explicó los antecedentes de la Reunión y las tareas que se esperaba que realizara. Instó a los participantes a que examinaran y analizaran los problemas con que se enfrentaban los países en desarrollo para gestionar con eficacia el desarrollo y los posibles criterios y soluciones que se consideraran viables. A este respecto, el Director pidió a los expertos que prestaran especial atención al análisis de las cuestiones organizacionales, la función pública, los sistemas de gestión, el desarrollo de las técnicas de gestión y las estrategias de cambio. Por último, recalcó la importancia de que las recomendaciones de la Reunión se concentraran en directrices para la acción de los países en desarrollo y en las actividades del sistema de las Naciones Unidas en la esfera de la administración y las finanzas públicas sólo como medidas de apoyo.

8. La Reunión eligió por unanimidad al Sr. Anton Vratusa (Yugoslavia) como Presidente; a los Sres. Guy Braibant (Francia), N.K. Mawande (Zimbabwe) y Horacio Boneo (Argentina) como Vicepresidentes; y al Sr. A.P. Saxena (India) como Relator.

9. La Reunión dispuso de dos documentos preparados por la Secretaría: "La administración para el desarrollo: posibilidades y medios de lograr la eficacia" (ST/SG/AC.7/1984/L.2) y "Programa de las Naciones Unidas en materia de administración y finanzas públicas" (ST/SG/AC.7/1984/L.3). También tuvo ante sí, como documento de antecedentes, el informe de la Sexta Reunión de Expertos sobre el Programa de las Naciones Unidas en materia de administración y finanzas públicas (E/1982/52/Add.1) y el Programa de las Naciones Unidas en materia de administración y finanzas públicas (ST/SG/AC.6/1982/L.2). Como se indicó en el párrafo 3 supra, se presentó también a la Reunión el informe del Grupo de trabajo interorganizacional (ST/SG/AC.7/1984/L.4).

10. Se celebraron 15 sesiones plenarios. El informe se aprobó por unanimidad en la sesión final, celebrada el 26 de octubre de 1984.

11. La Reunión también decidió aprobar, como parte de su informe, otros dos conjuntos de recomendaciones:

a) Una exposición titulada "La administración pública en los países en desarrollo: prioridades y recomendaciones";

b) Una exposición titulada "Africa al sur del Sáhara: programa de acción en materia de administración pública".

La Reunión estimó que estos dos documentos contribuirían a señalar a la atención de los dirigentes gubernamentales las esferas críticas de la administración y el desarrollo y la necesidad de tomar medidas, con carácter prioritario, en dichas esferas. Los documentos se reproducen en las secciones I y II del presente informe.

I. LA ADMINISTRACION PUBLICA EN LOS PAISES EN DESARROLLO: PRIORIDADES Y RECOMENDACIONES

Preámbulo

12. En los países en desarrollo los sistemas de administración pública se han ido ampliando al mismo ritmo que el desarrollo económico y social. Hoy en día, esos países se enfrentan con varias dificultades, tanto de carácter externo como interno, para lograr una progresiva aceleración de sus esfuerzos en pro del desarrollo. Ante estas dificultades, puede que la mayoría de los países en desarrollo tengan que revisar con ánimo crítico sus actuales políticas y estrategias para alcanzar tasas de crecimiento sostenibles a largo plazo. Es indispensable que se adopten a tiempo criterios y medidas racionales en la esfera de la administración y las finanzas públicas para hacer frente a esas limitaciones, en vez de esperar a tener que reaccionar bajo la presión de una crisis y sufrir las consecuencias de la medidas que entrañaría tal proceder. Por ello, la principal preocupación en esta esfera debe ser dar preferencia a la mejora del rendimiento y la productividad de las instituciones, el personal, las políticas y los mecanismos existentes y no a la creación de instituciones nuevas y a la progresiva expansión del sistema. A la luz de estas consideraciones, la Reunión de Expertos ha adoptado las siguientes propuestas de política respecto del desarrollo de la administración en los países en desarrollo.

A. Principios

1. Se debe dar importancia y preponderancia a la administración y las finanzas públicas para el desarrollo, en particular para que contribuyan a la solución de las consecuencias de la crisis actual.

2. Se deben tener en cuenta la diversidad de situaciones, tradiciones nacionales y valores socioculturales y el contexto político y social.

3. Se deben tomar medidas en el marco de varias prioridades nacionales, generales y actuales, y no sobre la base de modelos mundiales o la utilización mecánica de modelos prestados.

4. Se deben tomar medidas para movilizar los recursos humanos, materiales, técnicos y de todos los demás tipos.

B. Prioridades

1. Políticas de personal

Las políticas de personal se deben basar en:

- a) La mejora de la competencia y de la capacidad de los funcionarios de categoría superior, en particular a fin de prepararles para funciones directivas y para la utilización de nuevas tecnologías;
- b) La capacitación de personal de nivel intermedio;
- c) La distribución eficaz y efectiva de los funcionarios públicos en todo el país.

2. Movilización y gestión de los recursos

a) La movilización de los recursos se efectuará mediante:

- i) La introducción de mejoras en la administración fiscal;
- ii) La racionalización de las políticas de fijación de precios de las empresas públicas;

b) La gestión de los recursos se llevará a cabo mediante:

- i) La eliminación de procedimientos y reglamentaciones no eficaces;
- ii) La modernización de la contabilidad pública;
- iii) La mejor gestión de la deuda pública y de los activos públicos;
- iv) El fortalecimiento de sistemas completos de verificación de cuentas y control con miras a mejorar el rendimiento y evitar el desperdicio y la corrupción.

3. Descentralización

Las medidas de descentralización incluirán:

- a) La mejora de la administración regional y local prestando atención, en particular, a las condiciones de éxito de políticas y técnicas;

b) La mejora de la administración de las grandes ciudades incrementando sus recursos y mejorando la gestión financiera y administrativa;

c) La mejora del rendimiento de las empresas públicas concediéndoles autonomía de gestión y definiendo claramente su relación con el Estado.

4. Derechos de los ciudadanos

Los derechos de los ciudadanos se asegurarán mediante:

a) La participación; el derecho de información y de consulta;

b) La protección contra la arbitrariedad burocrática; la igualdad de acceso a los servicios; los procedimientos de protección, capacitación y educación.

13. La principal responsabilidad por la formulación de políticas y medidas apropiadas para aplicar prioridades recae en los países en desarrollo. El sistema de las Naciones Unidas debería adoptar medidas apropiadas para facilitar la aplicación de esas prioridades a nivel nacional.

II. AFRICA AL SUR DEL SAHARA: PROGRAMA DE ACCION EN MATERIA DE ADMINISTRACION PUBLICA

Africa al sur del Sáhara: la crisis socioeconómica

14. La crisis económica y social que afecta actualmente a la mayoría de las naciones de Africa al sur del Sáhara se debe a muchos factores. Entre éstos están la recesión económica internacional, la crisis de la energía, el colapso del mercado de productos básicos, la inflación y los altos tipos de interés, la disminución de la asistencia oficial para el desarrollo (AOD), los déficit comerciales, la deuda externa y el costo del servicio de esa deuda, y los efectos de una prolongada y difundida sequía. Entre otras cosas, la sequía ha provocado una aguda escasez de alimentos, agua y energía, que a su vez, en muchos países, han provocado el desplazamiento en gran escala de seres humanos y animales. Por consiguiente, la crisis africana no se ha producido repentinamente. Se debe a los efectos acumulativos de una variedad de factores naturales y artificiales, externos y locales. La crisis se ha manifestado también en el volumen del producto interno bruto per cápita, que disminuye de año en año en los países al sur del Sáhara. En vista de la preocupación de que las estrategias adoptadas hasta la fecha para hacer frente a la crisis no han sido suficientes, es evidente que se necesita una estrategia diferente para eliminar algunas de las causas inherentes a la crisis de Africa, que empeora.

15. El Plan de Acción de Lagos para la aplicación de la Estrategia de Monrovia para el desarrollo económico de Africa (A/S-11/14, anexo I) y el Acta Final de Lagos (anexo II) adoptados por la Asamblea de Jefes de Estado y de Gobierno de la Organización de la Unidad Africana (OUA) en 1980 proporcionan importantes directrices en este sentido. Los Jefes de Estado y de Gobierno insistieron en la necesidad de desarrollo y cooperación basados en la capacidad individual y

colectiva para valerse de medios propios. Esta estrategia fue el reconocimiento de que, si bien la comunidad internacional puede ayudar a Africa, la responsabilidad de resolver los problemas socioeconómicos de Africa recae directamente en los gobiernos y pueblos africanos.

16. Los gobiernos de Africa al sur del Sáhara cuentan con sistemas de administración y finanzas públicas que son un importante instrumento para satisfacer los requisitos de la gestión de la crisis provocada por la situación y para movilizar los recursos y la capacidad necesarios a tal fin, así como para el desarrollo nacional a largo plazo. Esos gobiernos deben cerciorarse de que sus sistemas de administración pública son suficientes para realizar esa tarea. En realidad, las causas mismas de la actual crisis socioeconómica de la región de Africa al sur del Sáhara han minado la eficacia de los sistemas de administración pública de los países de esa región. Han quedado tan debilitados que, en algunos casos, ni siquiera pueden entregar la ayuda alimentaria proporcionada por la comunidad internacional y los donantes bilaterales.

17. Estos países necesitan asistencia para reconstruir la capacidad de sus administraciones con urgencia si quieren salir rápidamente de la situación en que se encuentran. Pero la iniciativa debe partir de los propios países, primero reconociendo el papel esencial de la administración pública como instrumento para abordar la crisis y segundo elaborando programas adecuados para combatirla. El compromiso político y el apoyo activo de las autoridades supremas son condición indispensable para articular debidamente la urgencia de la reconstrucción de la capacidad de la administración pública y formular y aplicar efectivamente medidas correctoras, tanto inmediatas como a largo plazo.

18. Aunque hay diferencias entre los países en lo que atañe al grado en que les afecta la crisis y a la capacidad de sus respectivas administraciones públicas, se ha determinado que los aspectos siguientes exigen una prioridad urgente en todos estos países.

Fortalecimiento de los sistemas de gestión de personal y de las instituciones de perfeccionamiento del personal directivo

Mejoramiento de la gestión financiera y la administración fiscal

Gestión de los suministros, las compras y el mantenimiento

Gestión de los transportes

Sistema moderno de información sobre gestión

Actuaciones

Teniendo en cuenta el marco establecido en análisis anteriores, los gobiernos de los países de Africa al sur del Sáhara deberían llevar a cabo las actuaciones siguientes:

a) Incorporar con toda urgencia técnicos y expertos en gestión a una estructura especialmente concebida de asistencia técnica internacional;

b) Ejecutar programas acelerados de capacitación de nacionales para llenar las vacantes inmediatas en los sectores funcionales esenciales arriba enumerados;

c) Organizar programas para revitalizar las instituciones esenciales responsables de la reconstrucción de la capacidad de la administración pública nacional, de la formulación de políticas y de la orientación central, tales como organismos centrales de presupuestación, organismos de coordinación de la administración pública, organismos centrales de personal y organismos nacionales de financiación y planificación;

d) Elaborar programas especiales para mejorar la gestión de las empresas públicas;

e) Establecer mecanismos a nivel nacional para estimular la aplicación sostenida de las medidas propuestas.

19. La comunidad internacional debe estudiar los medios de fomentar y realizar programas conjuntos en los sectores indicados más arriba. También debe ayudar a establecer mecanismos para financiar las propuestas formuladas por los países al sur del Sáhara afectados por la crisis.

III. PREOCUPACIONES PRINCIPALES EN LA ADMINISTRACION PARA EL DESARROLLO

20. Los países en desarrollo pueden apuntarse muchos logros importantes, tanto más si se consideran en el contexto de los grandes obstáculos con que tropiezan. La administración pública ha aportado una importante contribución a esos logros. La capacidad permanente de los países en desarrollo para llevar adelante el proceso de desarrollo, a través de diferentes instituciones de la sociedad, depende tanto de las reformas internas, incluida la del sector público, como de la disponibilidad de recursos, incluidos los externos, factor que se ha manifestado como una importante limitación.

21. Los factores económicos externos han seguido constituyendo un factor limitativo de talla para la aceleración del esfuerzo del desarrollo. La situación desfavorable del comercio y la ayuda internacionales han restado recursos a la inversión y al crecimiento y han obligado a muchos países en desarrollo a recurrir a los préstamos comerciales exteriores. La creciente carga de la deuda se ha visto agravada por los altos tipos de interés vigentes en muchos países desarrollados. Las negociaciones internacionales, que son esenciales para mejorar la situación económica externa, se encuentran paralizadas.

22. En muchos países en desarrollo los progresos del desarrollo económico han ido acompañados por un crecimiento del sector público, como lo pone de manifiesto el aumento de las inversiones, el empleo y la movilización de recursos de ese sector, y por una expansión consiguiente de los sistemas de administración pública. Los datos empíricos indican que, con los recursos de personal, institucionales y materiales de que dispone, el sector público podría haber hecho una contribución mucho más importante si esos recursos se hubieran utilizado de manera más eficiente y productiva.

23. Las principales tareas que hoy se plantean a los sistemas de administración y finanzas públicas son mantener y mejorar la eficacia de las instituciones y políticas existentes, responder de manera eficaz a los cambios en la percepción del desarrollo, por ejemplo equidad y participación, y hacer frente al impacto de la tecnología y a las limitaciones inducidas por factores económicos externos. Un sistema de administración pública debe hacer frente a esos problemas convirtiéndose en un instrumento principal en la construcción de la nación y en un agente fundamental para mejorar el rendimiento, la productividad y la responsabilidad en el sector público.

24. El aumento del rendimiento es un concepto global que tiene varias dimensiones. Supone un mejor rendimiento de las instituciones y organizaciones, de las políticas, procesos y procedimientos, del personal y de la ejecución de los programas y proyectos del gobierno.

25. Las consideraciones de productividad se centran en la utilización del capital, la tecnología y la mano de obra en el sector público. Aumentar la productividad supone obtener un mejor rendimiento de las inversiones y una mayor producción por hora de trabajo en todas las esferas de actividad. La responsabilidad implica no sólo el aprovechamiento óptimo de los recursos financieros, sino también la responsabilidad de los funcionarios públicos por sus acciones, tanto en el seno del gobierno como a nivel de los órganos legislativos nacionales y del público en general.

26. Evidentemente, hay diversas variables, de carácter tanto externo como interno, que afectan al rendimiento. La mayoría de los países en desarrollo tienen poco control sobre las variables externas, como son las condiciones del comercio, de la ayuda y de la transferencia de tecnología, pero es más fácil controlar, manejar y corregir las variables internas. Esas variables internas pueden derivarse de causas naturales, como inundaciones y sequías, o de consideraciones institucionales y técnicas, así como de las opciones de política general. Un reexamen permanente de las hipótesis y de las realidades a nivel nacional es fundamental para determinar las variables internas que afectan al rendimiento. Solamente ese proceso de reexamen promovería la aplicación a tiempo de medidas correctivas.

27. Es evidente que no puede haber modelos globales para mejorar el rendimiento. Se necesita, por supuesto, un enfoque pragmático que tenga en cuenta las diferencias entre los países en desarrollo en lo que hace a su etapa de desarrollo y al estado de sus sistemas de administración pública. Así pues, cada país debe formular su propio enfoque en función de sus propias circunstancias y necesidades. Cabe sacar algunas conclusiones de la experiencia comparable de los países de la misma región y de otras regiones. Será muy útil la asistencia internacional para examinar, evaluar y difundir información sobre las experiencias comparables en relación con determinadas cuestiones que tienen importancia para los países en desarrollo.

28. En los países en desarrollo sigue siendo crítico el papel que desempeña el gobierno en la dirección y gestión de la economía nacional. Es en este contexto que se deben considerar diversas modalidades que se han propuesto para mejorar el rendimiento. Por ejemplo, algunos países de economía mixta pueden considerar la posibilidad de privatizar determinadas actividades económicas susceptibles de

realización por individuos o por empresas locales. Un aspecto importante que se debe tener presente al considerar las medidas de privatización es el efecto de estas medidas sobre el empleo y las condiciones de servicio de los funcionarios públicos afectados. En otros casos, se puede considerar la posibilidad de aplicar con mayor energía el principio del mercado libre. Cabe señalar, por otra parte, que los mercados no han sido siempre perfectos y que, por lo tanto, tal vez no produzcan una asignación y utilización eficiente de recursos que se ajuste a los objetivos y las prioridades nacionales de desarrollo. No obstante, hay otras modalidades de acción que ya se practican en algunos países y a las que se puede recurrir en caso necesario. Entre ellas se incluyen los contratos del gobierno con empresas privadas, sobre todo en la construcción y en la compra de materias primas y de productos acabados al sector privado, así como otras medidas para mejorar la productividad y reducir la carga administrativa del gobierno.

29. Hay varias esferas en que las reformas administrativas y de gestión podrían contribuir considerablemente a mejorar el rendimiento y la productividad. En la esfera de la tecnología, la administración pública debe tener una actitud abierta en lo que hace a su adopción o adaptación, debe aplicar el criterio de la eficacia en función del costo al elegir la tecnología y su calidad, y además debe asegurar que su utilización y el ritmo en que se utilice sean óptimos. La infraestructura física y social de muchas ciudades de los países en desarrollo está sobrecargada a causa del aumento de la población urbana. Por ello, la administración de las grandes ciudades es una cuestión importante y apremiante hoy en día, que probablemente pasará a ser incluso más crítica en el futuro. Con el aumento de las operaciones del sector público, hay una urgente necesidad de desarrollar sistemas de comunicaciones y de información administrativa eficaces de manera que proporcionen información pertinente y oportuna para la formulación de políticas, la aplicación de los programas, y el examen y la evaluación de las actividades del gobierno.

30. Los controles y reglamentaciones suelen ser instrumentos esenciales para traducir en hechos las políticas del gobierno. En algunos países en desarrollo no hay controles ni reglamentos apropiados mientras que en otros parecen ser excesivos y contraproducentes. Además, en algunos países las reglamentaciones no concuerdan entre sí. Por lo tanto, es preciso que se adopten medidas nacionales para idear reglamentaciones cuando las que hay son insuficientes, actualizar las existentes y eliminar las que han demostrado limitar el rendimiento.

31. Hay otra cuestión que merece atención para mejorar el rendimiento. En la mayoría de los países en desarrollo hay un desequilibrio grave de competencias a distintos niveles del gobierno. Suele haber una concentración a nivel del gobierno central y una escasez de competencias muy necesarias a nivel provincial y local. Es fundamental que se adopten medidas a nivel nacional, como programas de capacitación y sistemas de sueldos e incentivos apropiados, para corregir ese desequilibrio y mejorar el rendimiento a otros niveles del gobierno.

32. La responsabilidad en el gobierno puede mejorarse considerablemente velando por que las normas profesionales y la integridad financiera de los funcionarios públicos sean lo más elevadas posibles e ideando medios de evitar el fraude y el desperdicio en la utilización de los recursos públicos.

33. Los países en desarrollo han recibido mucha asistencia de los organismos financieros internacionales. Con frecuencia, esa asistencia va acompañada de recomendaciones para que se introduzcan cambios administrativos que se espera se apliquen durante el período de la asistencia. En muchos casos, los préstamos son de corta o mediana duración, mientras que para aplicar y apreciar cabalmente las repercusiones de los cambios administrativos se suelen requerir períodos más largos. Las consecuencias de esos cambios administrativos para los sistemas de administración pública en lo que hace a su importancia y su repercusión y al rendimiento del sector público deben examinarse.

34. Por último, sólo se podrá mejorar el rendimiento en un ambiente que permita considerar constantemente con espíritu crítico los sistemas de administración pública y su eficacia. Con una actitud de complacencia no se promoverán los cambios ni el dinamismo fundamentales para seguir efectuando reajustes y adoptando medidas correctivas.

IV. DISPOSICIONES INSTITUCIONALES PARA LA FORMULACION DE OPCIONES DE POLITICA

35. La mayoría de los países en desarrollo han establecido una infraestructura institucional para la formulación de políticas. Sin embargo, en muchos países esa infraestructura no pasa de ser teórica, porque faltan conocimientos técnicos y porque no existen convenciones ni prácticas adecuadas que rijan la interacción entre las instituciones de expertos y los dirigentes políticos. En otros casos, los organismos de planificación, gestión financiera, de personal y otros organismos centrales competentes, que en principio han de hacer aportaciones concertadas al proceso de formulación de políticas, siguen aferrados a sus metodologías y sus preocupaciones particulares. Muchas veces las vinculaciones horizontales entre ellos son débiles, con el resultado de que sus intervenciones tienen carácter secuencial y la contribución de los organismos de orientación central a la definición de opciones de política y a la adopción de decisiones importantes no pasa en sí de ser limitada.

36. La capacidad de los gobiernos para escoger opciones de política realistas, particularmente sobre las cuestiones principales, es muy importante para la dirección y el ritmo del desarrollo y el equilibrio entre las prioridades a corto y a largo plazo, y para tener indicaciones claras sobre las medidas de aplicación y las acciones programáticas. Hay tres maneras de reforzar la capacidad nacional para formular opciones de política.

37. En primer lugar, es necesario establecer instituciones que puedan realizar análisis de política sobre una base holística. Aunque las instituciones de planificación y políticas estratégicas son corrientes en ciertos sectores, son mucho menos frecuentes en el terreno del desarrollo económico y social.

38. Se reconoce que, en última instancia, las decisiones de política son prerrogativa de las instituciones y dirigentes políticos, que deben tener en cuenta la dinámica de la política y del poder. Sin embargo, la aportación de análisis racionales y técnicos, con inclusión de una apreciación realista de la posibilidad de aplicar ciertas políticas con la capacidad nacional disponible, puede contribuir mucho a mejorar la calidad de las políticas.

39. El segundo medio para mejorar la formulación de opciones de política es reforzar las instituciones de orientación central individualmente y la coordinación horizontal entre ellas. Algunos países han considerado útil establecer grupos de trabajo de instituciones de orientación central para formular políticas en esferas clave, como el desarrollo rural y regional, y para facilitar su aplicación.

40. Por último, se considera importante que los consejeros políticos de los dirigentes puedan recibir instrucciones previas y evaluaciones de la dinámica de la formulación de políticas, a fin de mejorar su eficacia en lo que se refiere a la adopción de decisiones de alcance nacional sobre cuestiones críticas. Se insta especialmente a las Naciones Unidas a que preparen documentación pertinente sobre los procesos y la dinámica de la formulación de políticas y que organicen actividades experimentales para los asesores en cuestiones políticas. Una actividad conexas es la formación de analistas de política.

V. CUESTIONES DE ORGANIZACION

41. La organización para el desarrollo está en diferentes etapas de evolución en los distintos países. En general, la mayoría de los países en desarrollo han adoptado un criterio expansionista respecto de la creación de organizaciones públicas para el desarrollo. Como resultado de ello, en algunos países hay una multiplicidad de organizaciones de desarrollo que se ocupan de cuestiones y problemas parecidos o de aspectos de esas cuestiones estrechamente vinculados. Esto provoca una duplicación funcional entre ellas y complicaciones para los ciudadanos que tratan con los organismos gubernamentales.

42. Por consiguiente, una de las principales tareas en muchos países en desarrollo no es la expansión. En vez de ello, hay una apremiante necesidad de racionalizar y consolidar los organismos e instituciones existentes de manera que satisfagan mejor las necesidades nacionales. Además, es preciso efectuar periódicamente exámenes de las redes organizacionales para eliminar los organismos anticuados y mantener la capacidad de los que persistan para responder a la evolución de las necesidades nacionales. Puede que en ocasiones sea necesario crear organizaciones nuevas para hacer frente a nuevas necesidades especiales, pero es prudente reorganizar las organizaciones existentes y redistribuir los recursos en vez de optar por una expansión absoluta. Ese criterio es indispensable para que la nómina de la administración pública siga siendo razonable en relación con los presupuestos actuales y también para mejorar la imagen que de la administración pública tienen los ciudadanos.

43. Una de las principales deficiencias de muchos sistemas de administración pública ha sido la preocupación por crear organizaciones e instituciones a nivel central. En muchos países en desarrollo, las estructuras y la capacidad de las organizaciones de niveles inferiores al nacional siguen siendo insuficientes o débiles. La asistencia técnica y la cooperación económica internacional tienden a reforzar las instituciones centrales. Por ello, convendría adoptar medidas en dos niveles: a) los gobiernos centrales deberían prestar más atención a la creación de organizaciones y de una capacidad a nivel subnacional y local que son esenciales para aplicar los programas y proyectos de desarrollo, y b) se debería permitir a los niveles subnacional y local que compartieran los beneficios de los programas de cooperación técnica internacional a fin de mejorar su capacidad.

44. En los sistemas federales se plantean problemas especiales en la administración pública. Es importante determinar esos problemas e idear mecanismos para mejorar la capacidad organizacional a todos los niveles. Este es un tema muy conveniente para un análisis comparado y para formular directrices sobre sistemas administrativos eficaces que se podrían adoptar en sistemas federales. Es un tema que se ha descuidado en los programas de cooperación técnica internacional y se debería tratar de remediar la omisión.

45. Otra esfera que se ha descuidado mucho ha sido la de las disposiciones organizacionales respecto de construcción, equipo, suministros, transporte y otros activos del sector público. Representan una parte importante de los recursos públicos y su gestión eficaz es de importancia decisiva para el desarrollo nacional. El problema reviste muchas dimensiones. Una de ellas es la necesidad de contar con sistemas eficaces de mantenimiento de los activos físicos a fin de reducir su depreciación y evitar que se agoten. Con esto se podrían efectuar considerables economías en inversiones futuras. Otra dimensión se refiere a las existencias de bienes fungibles. Se necesitan sistemas para la oportuna adquisición, almacenamiento, distribución y prácticas de control de existencias. Pueden desperdiciarse considerables recursos porque se compran artículos innecesarios. Otros artículos esenciales están inutilizados en almacenes sin llegar a tiempo a los usuarios o, por no haber instrumentos de control, se roban o se utilizan indebidamente los artículos almacenados. El mantenimiento y la utilización económica de los transportes públicos es otra esfera que merece atención por sus importantes consecuencias para los recursos.

VI. MOVILIZACION Y ADMINISTRACION DE RECURSOS

46. Los países en desarrollo han avanzado mucho en la movilización de recursos internos intensificando sus actividades fiscales y aumentando su tasa de ahorro interno. En realidad, los recursos internos han financiado la mayor parte de los esfuerzos en pro del desarrollo. La asistencia exterior ha sido útil, pero no se ha dispuesto de ella de manera constante, predecible y segura. Una ulterior aceleración del ritmo de desarrollo en los países en desarrollo requerirá la movilización de recursos internos y externos adicionales, debidamente planificada en todos los niveles.

47. Para aumentar el volumen de recursos financieros externos, deberán invertirse las actuales tendencias desfavorables del comercio y la ayuda. La renovada expansión de la actividad económica en los países industrializados, la disminución de las barreras comerciales y arancelarias, los aumentos de la asistencia oficial para el desarrollo, en especial a los países menos adelantados, y las políticas apropiadas respecto de los tipos de interés en los países desarrollados contribuirán a aumentar el suministro de recursos externos a los países en desarrollo. Otra forma de aumentar los recursos reside en el proceso de negociación y renegociación con empresas transnacionales de manera que su tributación se mantenga a un nivel realista. Las medidas de desarme prontas y efectivas también pueden liberar recursos para el desarrollo.

48. Hay una variedad de factores que afectan a la movilización de los recursos internos en los países en desarrollo. Las condiciones de recesión en el extranjero y la disminución de los precios internacionales de los productos básicos hacen que disminuya la renta nacional, sobre todo en las economías orientadas a la exportación y, en consecuencia, provocan una reducción de la base imponible y de los ingresos públicos. Los precios de los productos manufacturados y de la energía, que son altos o están aumentando, también suponen una carga adicional para la movilización de recursos. Asimismo, los desastres naturales como la sequía y el hambre, como en el Africa al sur del Sáhara, reducen la capacidad para movilizar recursos.

49. Se espera que con la reducción del consumo público se liberen más recursos para el desarrollo. Sin embargo, en muchos países en desarrollo las condiciones recesionarias debidas a factores externos y desastres naturales han impuesto una carga adicional a los gobiernos que tienen que alimentar a una población hambrienta y satisfacer, como mínimo, las necesidades básicas de los campesinos y otros sectores desfavorecidos de la población. En tales circunstancias, el consumo público tiende a aumentar y es difícil de controlar.

50. En la esfera de los impuestos, hay mucho margen para obtener ingresos adicionales mediante mejoras en la administración fiscal. Esas mejoras deberían centrarse, entre otras cosas, en concebir mejores métodos de evaluar y recaudar impuestos de los pequeños comerciantes y los profesionales independientes; sanciones eficaces por evasión fiscal, que debería considerarse como un delito penal; mejores relaciones con los contribuyentes mediante la educación y la difusión de información; afianzamiento de la inspección fiscal; y simplificación y racionalización de los procedimientos, incluidos los formularios fiscales.

51. Es evidente que el fortalecimiento de la administración fiscal para movilizar recursos tiene consecuencias administrativas. En muchos países en desarrollo, los funcionarios fiscales no tienen suficiente categoría y sus sueldos no guardan relación con las funciones que se les confían. Debería considerarse la posibilidad de reorientar su categoría como buen método para inducirles a cumplir mejor sus funciones. También son fundamentales algunas medidas de capacitación. La administración de los derechos de aduana y los impuestos de consumo, sobre todo en varios países de Africa, es bastante débil y podría mejorarse mediante capacitación en valoración y nomenclaturas aduaneras.

52. Otra posible forma de obtener ingresos adicionales consiste en actualizar los precios que cobran las empresas públicas por sus productos. A veces los gobiernos han mantenido constantes esos precios como parte de una campaña antiinflacionaria o, en el caso de algunos bienes de primera necesidad, por consideraciones de orden social. En algunas de las economías de planificación centralizada, los gobiernos han adoptado medidas para revisar esos precios y recaudar impuestos de las empresas a fin de movilizar recursos adicionales. Los gobiernos de otros países en desarrollo deberían considerar con ánimo crítico los precios regulados por la administración y aumentarlos según corresponda. Lo mismo se aplica a las subvenciones, que deberían utilizarse selectivamente para promover la producción. Debería evitarse utilizarlas permanentemente a efectos del consumo y deberían adoptarse medidas apropiadas para tratar las causas básicas del problema. Una evaluación crítica de las subvenciones existentes con miras a eliminar las que no sean esenciales sería una buena medida para la movilización de recursos.

53. La gestión de los recursos es tan importante como su movilización. Los principales elementos en esta esfera son coordinar efectivamente los procesos de adopción de políticas, como la planificación y presupuestación, a fin de crear un mecanismo adecuado de revisión y control de la gestión para lograr la oportuna y eficaz aplicación de los programas, y asegurar que se mantenga el activo existente.

54. Hay una falta de coordinación entre la planificación y la presupuestación. La planificación en su perspectiva a largo plazo no sólo no ha respondido a los imprevistos internos y externos sino que tampoco ha servido para captar la realidad a corto plazo y los elementos centrales de un presupuesto gubernamental. Los presupuestos del Estado tampoco han resultado instrumentos eficaces de gestión de los recursos públicos. En la actual situación, en que las fuerzas económicas externas son inciertas, la gestión económica a corto plazo ha cobrado una importancia decisiva y de ahí que haya que modificar sustancialmente los sistemas presupuestarios en ese sentido para lograr una gestión eficaz de los recursos del sector público. Sería conveniente considerar la posibilidad de introducir la presupuestación por programas en este contexto, con mejoras conexas en el sistema de contabilidad. Además, tanto la planificación como la presupuestación se han centralizado en exceso en muchos países. Para preparar planes y presupuestos realistas quizás sea más conveniente optar por un proceso constante de consultas y adopción de decisiones según requiera la situación.

55. Para mejorar la economía, la eficiencia y la eficacia de los programas del gobierno, es preciso adoptar una serie de medidas interconexas de gestión financiera. Son indispensables a nivel de las organizaciones sistemas de control de la gestión interna fuertes, con una verificación de cuentas eficaz. La contabilidad de gestión es fundamental, no sólo para obtener información financiera correcta y oportuna respecto de los programas del gobierno, sino también como medio de evaluar el costo de los servicios y programas que proporciona. De igual modo, es preciso efectuar una verificación de las finanzas, el cumplimiento y los resultados para revisar la economía, la eficiencia y la eficacia en la aplicación de los programas gubernamentales.

56. Una importante cuestión que se suele pasar por alto en la gestión de los recursos es el mantenimiento y la protección eficaz del activo físico existente y la gestión y buena utilización de los suministros. No es raro que se descuide el activo existente, al tiempo que se crean otros activos nuevos. Un buen mantenimiento de los activos existentes hará que duren más y que se tarde más en tener que sustituirlos, con lo que se liberarán recursos que se pueden utilizar para inversiones nuevas. Una mejor gestión de los suministros reducirá la demanda de capital de explotación. Entre las medidas importantes que se pueden tomar para mejorar la administración de los suministros están: contar con buenos servicios de almacenamiento, hacer proyecciones sistemáticas de la demanda de los organismos, no acumular excesivas existencias, idear métodos distintos y eficaces de adquisición y distribución y capacitar a los funcionarios públicos.

57. El reciente empeoramiento de la crisis de la deuda externa en varios países en desarrollo pone de relieve la importancia decisiva de la gestión de la deuda a nivel nacional. En varios países en desarrollo no se dispone con facilidad ni de manera constante de información completa sobre todos los aspectos de la deuda externa. Como resultado de esto, a menudo el problema de la deuda se enfoca con un

criterio de gestión de la crisis. Una buena planificación y buenos sistemas de presupuestación y contabilidad son fundamentales para proporcionar información completa, exacta y oportuna sobre la deuda pendiente, sobre los tipos de fuentes y vencimientos y sobre la corriente de pagos de interés a lo largo de un período. Esas reformas en todo el sistema no sólo mejorarán la gestión de la deuda sino que proporcionarán información pertinente para la renegociación y el reescalamiento de las deudas, cuando ello sea necesario.

VII. EMPRESAS PUBLICAS

58. Los gobiernos de los países en desarrollo con economías mixtas han establecido una serie de empresas públicas cuyas actividades han crecido notablemente en los últimos años. Existen empresas públicas en todos los sectores de la actividad económica, tales como los transportes, la energía, las comunicaciones, la industria manufacturera, el comercio, la banca y los seguros, los servicios, etc. Algunas han sido establecidas por el Estado, mientras que otras, tanto pequeñas como grandes, han sido compradas al sector privado por una serie de razones. En unos cuantos sectores, de los que es ejemplo típico el sector de los servicios públicos de agua, gas y electricidad, las empresas públicas son monopolios, mientras que en muchos otros coexisten con la empresa privada. En las economías mixtas, estas empresas han sido creadas por una serie de razones que no siempre reflejan la aplicación a lo largo del tiempo de un conjunto coherente de políticas y criterios. En ciertas de esas economías ha habido en efecto una expansión indiscriminada de la empresa pública. Sería útil establecer políticas y criterios para la creación de diversas empresas públicas y privadas en las economías mixtas y definir los sectores que han de reservarse exclusivamente al sector público. Por supuesto, la creación selectiva de empresas públicas seguirá siendo inevitable, pero la fijación clara de tales políticas y criterios ayudará a disipar las incertidumbres.

59. La formulación de políticas y criterios explícitos y coherentes también proporcionará a los gobiernos una base para tomar decisiones sobre la privatización de empresas públicas existentes. La eficiencia y la eficacia son otras consideraciones que hay que tener en cuenta para decidir la privatización. En algunos países de América Latina, por ejemplo, los poderes públicos han tenido dificultades para administrar empresas públicas de tamaño pequeño que habían sido compradas al sector privado como consecuencia de la quiebra de bancos. En ciertos países en desarrollo donde se intentó la privatización se ha observado que el sector privado se ha mostrado renuente a hacerse cargo de empresas públicas que arrojan pérdidas y a adquirir empresas públicas que necesitan mucho capital. En general, el sector privado prefiere las empresas que hacen beneficios. Por lo tanto, tales intentos suelen traducirse en la privatización de los beneficios y en la nacionalización de las pérdidas. Una posible alternativa a la privatización sería mantener la propiedad estatal y entregar la gestión a otros, por ejemplo, a gestores del sector privado o a los propios trabajadores.

60. En lo tocante a las actividades de las empresas públicas hay que mirar sobre todo a su productividad y a la contribución que aportan al desarrollo nacional. En ese contexto, son varias las medidas que habría que adoptar para mejorar el rendimiento de las empresas públicas.

61. Para empezar, los poderes públicos deben redefinir su relación con la empresa pública. En algunos países, el control que ejercen los ministerios supervisores es excesivo, con el resultado de que la empresa pública es tratada casi como una prolongación del ministerio. En cambio, en otros países la empresa pública goza de demasiada autonomía, de la que han usado mal los que la dirigen. Es esencial llegar a un equilibrio entre control, reglamentación y autonomía. Varias empresas públicas tienen un cierto peso en la economía nacional, por lo que sus actividades justificarían con razón un cierto grado de reglamentación y control constructivos. Los poderes públicos deben también coordinar con eficacia la reglamentación de las empresas públicas y considerar la posibilidad de establecer un servicio central que se ocupe de esta tarea.

62. En cierto número de países en desarrollo, incluidos algunos con economía de planificación centralizada, son cada vez más las empresas públicas, sobre todo en los sectores de la producción, el comercio y las finanzas, que están regidas por los principios de mercado. Aunque su propiedad siga estando en manos del gobierno, sus operaciones se sujetan a criterios económicos y comerciales para determinar su rentabilidad. En unos casos, las empresas públicas compiten con empresas privadas en el suministro de bienes y servicios del mismo tipo. En otros, compiten las empresas públicas entre sí. Pero tanto en un caso como en otro, quedan sometidas a los criterios de eficiencia económica. Incluso de las empresas y compañías de servicios públicos se espera que no pierdan dinero. La aplicación de estos principios permite la descentralización de la gestión en condiciones de disciplina financiera y operacional.

63. La eficiencia de una empresa pública dependerá de la calidad de sus administradores. Aunque las empresas públicas hayan de ser administradas con criterios comerciales, su objetivo no se reduce simplemente a obtener los mayores beneficios posibles, sino también a aportar una contribución efectiva al desarrollo nacional. La capacidad y las calidades requeridas de un director de empresa pública serán, por lo tanto, seguramente algo distintas de las de un director de empresa del sector privado. Esas diferencias tienen que ser claramente determinadas a fin de orientar debidamente la formación de los administradores de las empresas públicas.

64. Un importante elemento integrante de la política gubernamental de fomento de la productividad y de la rentabilidad social de las empresas públicas debería ser un sistema de incentivos y desincentivos, que hasta ahora ha sido objeto de escasa atención. Los incentivos fomentarán la identificación de los trabajadores y los administradores con la empresa y les alentarán a hacer todo lo que puedan, con pleno conocimiento de que también ellos pueden participar de los frutos de sus esfuerzos.

65. La responsabilidad de las empresas públicas ante las autoridades, en lo que respecta a su actuación, no puede exigirse sin una clara formulación de sus objetivos. La multiplicidad de objetivos dificulta, en efecto, por una parte, la demostración por las empresas públicas de sus resultados y, por otra, la comprobación de esos resultados por los gobiernos. Por eso, la evaluación y la responsabilidad de la actuación de cada empresa exigen una clara articulación de sus objetivos. Otra dimensión importante de la responsabilidad de las empresas

públicas es la percepción que tiene el público de la eficiencia de éstas. Por eso, al evaluar la eficacia de las empresas públicas, hay que tratar de obtener la participación de los consumidores.

66. Para la evaluación de los resultados obtenidos por las empresas públicas están desarrollándose distintos procedimientos, que van desde la medición de su rentabilidad social en términos macroeconómicos hasta el análisis de indicadores concretos de sus resultados comerciales, financieros y sociales. Lo que probablemente resultará más eficaz para medir los resultados de esas empresas es distinguir entre los distintos tipos de empresas públicas (empresas de servicios públicos, empresas manufactureras, empresas comerciales e industrias de los servicios) y establecer series separadas de criterios y de métodos de evaluación teniendo en cuenta sus condiciones particulares de producción y mercado, financiación de sus inversiones, política de precios, etc. Con este objeto sería conveniente disponer de más ayuda internacional para los países desarrollados.

VIII. ADMINISTRACION LOCAL Y DESCENTRALIZACION

67. Prácticamente todos los países aceptan los principios de la administración local y la descentralización. Son corolarios esenciales de la democratización y la participación de los ciudadanos en el desarrollo. En las constituciones nacionales y los planes oficiales de desarrollo suelen incorporarse disposiciones y pronunciamientos formales.

68. La situación real de la administración local y la descentralización es muy desigual de un país en desarrollo a otro. Existen países en los cuales desde la independencia se han retirado atribuciones a las administraciones locales o éstas han visto mermadas sus facultades. En unos pocos países se ha dado una gran importancia a la administración local y a la descentralización. La mayoría de los países en desarrollo se encuentran en una categoría intermedia, con una gran variedad de sistemas de descentralización y administración local.

69. La descentralización y el fortalecimiento de la administración local tropiezan en muchos casos con dificultades tales como las disparidades regionales, el analfabetismo, los factores étnicos y las características socioeconómicas del país. En la mayoría de los países en desarrollo las supuestas insuficiencias de la capacidad de gestión de las instituciones pertinentes impiden profundizar la descentralización y la administración local. La competencia por los recursos escasos y la mayor capacidad de la administración central para apropiárselos también influyen en el funcionamiento de la administración local. Los planteamientos tecnocráticos y las actitudes burocráticas repercuten asimismo en la atribución de mayores funciones a las administraciones locales. Los imperativos de la planificación nacional, en particular la necesidad de conciliar la planificación nacional con la planificación de abajo hacia arriba, también perjudican a la administración local y a la descentralización. Por otra parte, la descentralización supone una dinámica compleja de relaciones de poder entre las instituciones nacionales y las instituciones subnacionales.

70. Es preciso alentar conscientemente la administración local y la descentralización a fin de fomentar la democratización, la participación popular y la movilización para el desarrollo, aligerar las tareas de la administración

central y, en general, estimular el desarrollo económico y social y la calidad de la vida. Una serie de factores importantes determinan el éxito de los sistemas de administración local y la descentralización.

71. Entre ellos descuella el apoyo político total y genuino de los líderes nacionales. Sin un consenso político, es difícil fortalecer la administración local.

72. Una vez que se acepta en principio un programa de reformas de la administración local y de descentralización, su aplicación exige extensos preparativos. Muchos programas de descentralización han fracasado porque han sido implantados con apresuramiento y porque no se hicieron los preparativos necesarios para que las entidades descentralizadas funcionasen con eficacia.

73. Uno de los problemas más difíciles es la distribución de los recursos entre las instituciones nacionales y las instituciones subnacionales. En muchos casos, se encomiendan funciones a las instituciones subnacionales pero sin darles los recursos necesarios para poder cumplirlas. Algunos países recurren al expediente de crear comisiones financieras permanentes que se encargan de examinar constantemente los recursos y asignarlos entre las diferentes instituciones. A muchos países podría convenirles crear comisiones y efectuar investigaciones de las finanzas de los gobiernos locales para aumentar el nivel de sus recursos.

74. Otro factor que influye en el rendimiento de la administración local es la falta de personal calificado. La mayoría de las personas formadas y capacitadas suelen instalarse en las capitales. En consecuencia, habrá que encontrar la manera de invertir esta tendencia y lograr una distribución equitativa del personal calificado. Esto exige revisar la política de retribuciones de los funcionarios públicos. En algunos casos existe un intercambio de personal entre las diferentes instituciones, lo que alivia algo el problema.

75. Es preciso iniciar programas de educación y actividades de capacitación para sensibilizar a la opinión pública en general y formar a dirigentes locales para que realicen un trabajo eficaz.

76. Los representantes electos de la administración local tienen que entender claramente su función en el proceso de descentralización. En algunos casos, el sector electo de la administración local estuvo tan fuertemente orientado hacia el poder central que las asambleas y consejos locales se volvieron insensibles a las necesidades de la población local.

77. Es punto que se discute si existe o no una relación directa entre descentralización y desarrollo. Se recomienda que las Naciones Unidas realicen un estudio sobre la función de la administración local en el desarrollo, con particular referencia a las principales características de tales sistemas.

IX. SISTEMAS DE FUNCIONARIADO PUBLICO

78. Muchas de las cuestiones relacionadas con el rendimiento y la productividad de la administración pública tienen que ver con el número y costo de los funcionarios y trabajadores del sector público, su repartición entre los distintos servicios y funciones, su rendimiento a nivel tanto individual como colectivo, y el número de funcionarios de las distintas especialidades que las diversas tareas del desarrollo requieren.

79. El número de funcionarios públicos es asunto que preocupa constantemente a los gobiernos de muchos países en desarrollo. Con frecuencia se considera que la administración pública crece con demasiada rapidez y tiene demasiados funcionarios. La preocupación por el número de funcionarios públicos también ha sido puesta de manifiesto en el marco de las políticas fiscales y los programas presupuestarios de los países en desarrollo. En casos concretos, instituciones financieras internacionales han recomendado reducciones considerables de las plantillas como requisito para proporcionar asistencia financiera a los países interesados.

80. Muchos países en desarrollo reconocen que el creciente número de funcionarios de su administración pública está relacionado directamente con el aumento de los costos de las plantillas y la disminución de los recursos para el desarrollo. Algunos países en desarrollo se percatan también de que ha habido, a diferentes niveles, un crecimiento rápido del número de sus funcionarios públicos por una serie de razones. En algunos casos se desconoce prácticamente el número exacto de funcionarios públicos porque no existen registros de personal.

81. El problema del exceso de funcionarios públicos tiene varias dimensiones. Se estima que el exceso de funcionarios públicos en los países en desarrollo ha sido muy desigual según las categorías. Se ha dado principalmente en los grupos de oficinistas, ujieres y trabajadores manuales, junto con una escasez constante de personal técnico, funcional y calificado. Esto puede atribuirse en parte a la tendencia en algunos países en desarrollo a mantener, por varias razones, plantillas de personal con funciones redundantes, y en parte también a la tendencia a considerar al Estado como el último y único empleador. En cambio, en los escalones superiores de la administración pública no parece que haya un exceso de funcionarios.

82. Otro aspecto importante del problema del exceso de funcionarios públicos es el de su asignación a los puestos debidos. En algunos casos se destina a los funcionarios a puestos para los que no valen ni están calificados, lo que origina un mal uso de los recursos de personal. A veces, funcionarios calificados de la administración pública son atraídos a otros sectores de la economía nacional. También puede haber un éxodo de funcionarios públicos del país. Estas distintas facetas del problema explican el gran número de puestos vacantes que existen en la administración pública de muchos países en desarrollo, junto con la preocupación por contener el tamaño de la administración pública.

83. Se han sugerido diversos remedios para solucionar el problema del exceso de funcionarios públicos. Estos remedios comprenden desde reducciones drásticas del número de funcionarios de la administración pública hasta una serie de medidas

tales como recortes de gastos, despidos y jubilaciones anticipadas, e incluso la redistribución de los funcionarios de la administración pública o el readiestramiento profesional de funcionarios para otros empleos. La reducción general del número de funcionarios públicos está considerada como una solución inaceptable por la mayoría de los países. En primer lugar, se estima que esta recomendación refleja solamente la necesidad de reducir la plantilla y no se basa siempre en una información suficiente sobre el número y la distribución de los funcionarios de la administración pública, sobre todo cuando no existen los registros de personal indispensables. Se considera también que esta solución se opone a varios de los objetivos económicos y sociales que los poderes públicos quieren alcanzar.

84. A este respecto, una de las principales tareas a que deben hacer frente una serie de países en desarrollo es instrumentar un censo efectivo del personal de la administración pública, con los objetivos siguientes:

a) Reunir los datos indispensables sobre los funcionarios para poder organizar registros de personal;

b) Examinar las funciones de los distintos departamentos y organismos de la administración, en particular la clasificación y el análisis de los puestos, con objeto de determinar el número y los niveles de los puestos de los distintos servicios de la administración pública;

c) Examinar el número actual de funcionarios de la administración pública y su repartición entre los distintos cuadros y categorías;

d) Elaborar perfiles de las calificaciones de los funcionarios de la administración pública a fin de determinar las necesidades de personal y de capacitación.

85. Uno de los propósitos fundamentales del censo será definir las funciones de la administración en relación con los servicios planeados por los poderes públicos. Esto tiene que ser la base para determinar las necesidades de personal en términos de cantidad, calidad y categorías.

86. En cuanto a la estructura de la administración pública, los gobiernos de muchos países en desarrollo han hecho grandes progresos para modificarla con objeto de atender a las nuevas necesidades del desarrollo y estimular el buen rendimiento del funcionario público. Sin embargo, sigue habiendo una cierta casuística a pesar de los múltiples esfuerzos positivos y bien planeados que se han hecho. Es muy importante examinar, a este respecto la estructura de la administración pública desde el punto de vista de su capacidad para atraer a funcionarios altamente calificados y retenerlos, no sólo en los puestos de dirección, sino también en las distintas especialidades que requieren las diversas tareas del desarrollo económico y social.

87. Otro dilema con el que tropiezan muchos países en desarrollo es el de los sistemas de retribución. Por una parte se pide que se reduzcan los niveles de retribución. Por otra, las retribuciones de los funcionarios públicos suelen ser bajas y, además, la inflación merma su poder adquisitivo. Una consecuencia de esta

situación es el éxodo de aquellos funcionarios del sector público que éste más necesita. Es probable que el problema se agrave aún más a causa de la necesidad del sector público de contar con el personal altamente especializado cuyos servicios se cotizan en los mercados internacionales y que requiere mejores niveles de retribución. Puede que a muchos gobiernos les resulte necesario revisar sus sistemas de retribución como condición para mejorar el rendimiento de la administración pública.

88. La prioridad que se da al perfeccionamiento de los recursos humanos y la apremiante necesidad de mejorar el rendimiento del personal tienen importantes consecuencias para las políticas y programas de administración de personal en los países en desarrollo. Varias políticas y programas de administración de personal son de importancia decisiva para organizar programas eficaces de perfeccionamiento de personal. Entre éstos se cuentan los siguientes:

- a) Entender y apreciar las exigencias que las nuevas prioridades de desarrollo imponen al personal de la administración pública. Esto a su vez requiere una búsqueda constante de nuevas estrategias de administración de personal, incluida la planificación de los recursos humanos teniendo en cuenta la evolución de los sistemas de personal;
- b) Efectuar una planificación completa para lograr la mejora administrativa y la integración de la planificación de personal en los planes generales de desarrollo nacional;
- c) Concebir disposiciones estructurales para hacer frente a los nuevos retos del desarrollo que faciliten la mejora de la planificación y la supervisión del rendimiento general del personal; a tal fin, un organismo central de personal como parte del núcleo directivo central es un importante instrumento estructural;
- d) Coordinar los diversos institutos nacionales que se ocupan en la mejora del rendimiento del personal de la administración pública.

89. También han empezado a verse con más claridad en los países en desarrollo varias cuestiones que repercuten en el rendimiento y la productividad de la administración pública. Sus repercusiones y su intensidad varían, pero entre estas cuestiones figuran:

- a) La sindicación en la administración pública. Varios países han ratificado ya el Convenio No. 151 de la Organización Internacional del Trabajo sobre la protección del derecho de sindicación y los procedimientos para determinar las condiciones de empleo en la administración pública. Se prevé que muchos más países ratifiquen el Convenio, cuyos objetivos se refieren a la realización de los derechos básicos de esta categoría de empleados. Esta cuestión pone de relieve la función de las relaciones de personal como factor importante en el rendimiento del personal de la administración pública;
- b) La excesiva concentración de los funcionarios públicos calificados en las capitales y otras zonas urbanas. A muchos países en desarrollo les preocupan los desequilibrios que crea esta situación en los sistemas nacionales de personal. En

algunos casos, se está tratando de concebir nuevas estructuras administrativas que aseguren un intercambio constante de personal calificado entre los niveles nacional, subnacional y local de la administración;

c) Son factores igualmente importantes en el rendimiento de los funcionarios de la administración pública la igualdad de oportunidades y de acceso por parte de todos los grupos a la administración pública;

d) La representación de la mujer en la administración pública y las posibilidades de carrera que se le ofrecen. La importancia de esta cuestión no puede exagerarse en el contexto de una preocupación global por lograr que la mujer participe en los procesos nacionales de desarrollo.

90. Se sugiere que las medidas para cambiar la estructura de la administración pública se adopten con cautela y tras un estudio a fondo a fin de no eliminar los sistemas estructurales que han funcionado satisfactoriamente. Esto es especialmente importante en los casos en que se prevén modificaciones drásticas o en gran escala.

X. CAPACITACION Y PERFECCIONAMIENTO EN MATERIA DE GESTION

91. En muchos países se ha observado una tendencia a la expansión de las actividades de capacitación en materia de administración y de gestión. Esto se debe, en parte, a la importancia constante que se atribuye a la formación como estrategia clave de intervención para mejorar el rendimiento y, en parte, es el resultado de la alta prioridad que muchos países en desarrollo han atribuido al desarrollo de los recursos humanos. Tras una fase de expansión rápida, diversos países están tratando hoy de evaluar la función y los logros de la capacitación en el contexto de los nuevos retos del desarrollo.

92. En algunos casos, el examen de la función y del impacto de la capacitación han dado como resultado importantes decisiones de política conducentes a una redefinición de los objetivos y problemas en la esfera de la capacitación y el perfeccionamiento en materia de gestión. Entre las cuestiones nuevas y más importantes figuran las siguientes:

a) Determinación de los puntos en que han de introducirse innovaciones en la capacitación y el perfeccionamiento en materia de gestión. Esto requiere una comprensión clara de los nuevos retos a que tiene que hacer frente la función de capacitación y que plantean la necesidad de una intervención permanente de la capacitación;

b) La determinación del contenido de la capacitación, los planes de estudio y la metodología apropiada para las necesidades de los empleados públicos a diferentes niveles que van a adquirir una formación;

c) Selección de los sectores, temas y esferas prioritarios para la capacitación de los empleados;

d) Evaluación del efecto de retroacción de la capacitación en el mejoramiento de la calidad y adecuación de la capacitación en la esfera del servicio público y el perfeccionamiento en materia de gestión;

e) Determinación de las tareas esenciales de investigación que son necesarias para mejorar la adecuación y calidad de la capacitación;

f) Estrategias y programas para llegar al personal de todos los niveles.

93. En muchos países en desarrollo se imparte una capacitación muy amplia pero que no forma parte de una política formalmente enunciada de capacitación. El establecimiento de esa política es conveniente, y sería oportuno considerar la capacitación de funcionarios como una inversión para una administración eficaz.

94. En lo que se refiere a su adecuación, la capacitación en materia de servicio público debería considerarse y planificarse como un instrumento para la solución de problemas. Esto requiere el establecimiento de vínculos entre la capacitación y el análisis de políticas y la gestión práctica. Para aumentar la eficacia de la capacitación también es indispensable llevar a cabo investigaciones de apoyo para la identificación de los problemas y de los posibles enfoques de una estrategia de cambio.

95. En vista del alcance muy considerable de los programas y tareas de perfeccionamiento y de la nueva función de la tecnología, conviene ampliar el número de personas a quienes va destinada la capacitación en materia de servicio público. En la situación actual se insiste siempre en la capacitación de funcionarios del cuerpo general de la administración pública. Esa noción ha de ampliarse adecuadamente a fin de incluir la capacitación administrativa del personal técnico que en número cada vez mayor ingresa en el servicio público. También se han de tomar las medidas apropiadas que permitan a la mujer, al igual que al hombre, el ejercicio de sus capacidades creativas como factor del desarrollo y del cambio social.

96. En el mismo contexto, será igualmente importante concebir y aplicar una capacitación especial destinada a los administradores de finanzas de los países en desarrollo. La función del administrador financiero es hoy una función polivalente que requiere conocimientos adicionales en materia de planificación, vigilancia y control de la gestión. Un administrador de finanzas es hoy un administrador de recursos, dentro de un marco global de limitaciones constantes. En ese contexto la capacitación y el perfeccionamiento administrativo del personal financiero adquieren más importancia y cobran carácter prioritario.

97. Para alcanzar los objetivos múltiples que se fija a la capacitación y el perfeccionamiento en materia de gestión en los países en desarrollo es necesario ampliar considerablemente las actividades pertinentes en varias direcciones. Es posible que las instituciones de capacitación existentes tengan que acrecentar sus esfuerzos y en algunos casos pueden necesitarse incluso nuevas instituciones. Sin embargo, no puede pasarse por alto la fase de expansión de los últimos años, que a veces reflejaba una dilución cualitativa. Así pues, pudiera ser útil insistir en que los países en desarrollo examinen sus redes de capacitación a fin de ampliar el número de destinatarios y hacer más adecuada la capacitación.

98. Para ocuparse de las necesidades del numeroso personal directivo de nivel intermedio y del personal de supervisión, los países tendrán que establecer asimismo programas de capacitación de personal docente. Ese recurso se necesita también para atender las necesidades del gran número de servicios públicos existentes fuera de las capitales.

99. La formación del personal docente en materia de gestión guarda relación con el desafío que se plantea a los países en desarrollo en lo que se refiere a la determinación de los principales factores que caracterizan al personal responsable de la gestión al nivel más elevado en diferentes países, como base para definir planes de estudios y metodologías adecuadas para la formación y el perfeccionamiento del personal directivo superior y de la categoría más elevada. A ese respecto, revisten especial importancia la determinación de las cuestiones prioritarias, la metodología y los criterios para evaluar la eficacia de la capacitación. Algunos países en desarrollo parecen haber introducido innovaciones eficaces en lo que hace al establecimiento de planes de estudio para administradores superiores, especialmente en lo que respecta a los temas, cuestiones y métodos aplicables a diversos niveles del personal directivo del servicio público.

100. Estudios recientes han demostrado que, pese a la amplia aceptación de que disfruta, la capacitación no cuenta con un nivel de asignación de recursos correspondiente a esa aceptación. Así pues, los gobiernos nacionales deberían prestar más atención a la cuestión de la asignación de recursos adecuados a la función de formación.

101. La preocupación relativa a los planes de estudio para una capacitación eficaz y las investigaciones necesarias con tal fin afectan directamente a la función de la administración pública y de las instituciones de perfeccionamiento en materia de gestión. Aunque las instituciones de capacitación en materia de administración pública han desempeñado una función de importancia vital en el perfeccionamiento del personal directivo, hoy existe una preocupación generalizada porque la manera en que enfocan el perfeccionamiento en materia de gestión se haya vuelto rutinaria. El resultado ha sido que los administradores superiores han tendido a no considerarlas como instrumentos útiles para su propio perfeccionamiento en materia de gestión. Determinadas escuelas de personal superior parecen ofrecer oportunidades útiles para la capacitación de administradores superiores. Esas escuelas han asimilado mejor las necesidades de perfeccionamiento de personal dirigente y han utilizado con éxito enfoques multidisciplinarios para la solución de problemas y el análisis de las cuestiones ambientales clave que se plantean a los administradores superiores en el contexto de su actividad.

102. Otro problema importante a que han de hacer frente los países en desarrollo es la determinación de las esferas que necesitan una intervención especial en materia de capacitación. Entre esas esferas se han identificado algunas, como problemas de gestión de la población, gestión de los recursos alimenticios, gestión de los servicios agrícolas, programas de desarrollo rural y servicios para la industria. A ese respecto, se subraya que entre las actividades del personal de capacitación debería figurar la preparación de juegos de material de capacitación, que se utilizarían o modificarían en los programas ulteriores.

103. En la esfera de la cooperación internacional para el perfeccionamiento en materia de gestión parece ofrecer buenas oportunidades la promoción de la cooperación técnica entre los países en desarrollo.

XI. SISTEMAS DE GESTION

104. Es necesario establecer sistemas de gestión a escala de toda la administración pública a fin de aplicar criterios uniformes, ejercer control, recibir información de los niveles inferiores y exigir a cada funcionario el cumplimiento de sus funciones. Normalmente, los sistemas de gestión a escala de toda la administración pública abarcan la presupuestación, las compras, los asuntos de personal, las retribuciones y la información sobre la gestión. Estos sistemas se suelen establecer en forma de procedimientos. También entrañan la creación de un organismo central de personal que se encargue de administrarlos.

105. Aspectos importantes de la organización y creación de estos sistemas de gestión son los siguientes:

- a) Evitar una centralización excesiva que impida a los gestores cumplir su tarea;
- b) Evitar el exceso de papeleo y de formalidades, que dan lugar a la tramitación lenta de los expedientes y a procedimientos interminables;
- c) Vigilar que la forma no triunfe sobre el fondo;
- d) Resistirse a recargar los sistemas hasta el punto de que se vuelvan improductivos, e incluso contraproducentes y simples fuentes de papeleo.

106. Las administraciones públicas de los países en desarrollo deben elaborar sistemas de gestión que estimulen la eficiencia y el ahorro. Por ejemplo, la gestión de las retribuciones, la gestión del transporte y la gestión de los bienes inmuebles son tres sectores que se prestan a la implantación de tales sistemas. Las administraciones públicas no necesitan elaborar sistemas nuevos para esos fines; quizá les resulte más rentable utilizar los del sector privado o de instituciones públicas innovadoras o comprarlos, según lo que convenga. Sin embargo, en todos los casos los sistemas de gestión de la administración pública deben basarse en registros fidedignos, insistir en el cumplimiento del deber y fomentar la conciencia de los costos.

XII. COMUNICACION Y SISTEMAS DE INFORMACION SOBRE GESTION

107. Es bien sabido que la información se necesita y se utiliza para mejorar la productividad y el rendimiento de los sistemas públicos. Se sabe que, como reflejo de esa preocupación, los países en desarrollo asignan mayores recursos para la concepción e instalación de sistemas de información, incluido un aumento de las inversiones en equipo. Sin embargo, teniendo en cuenta la lista de tareas que ha de realizar la administración para el desarrollo, puede transcurrir bastante tiempo antes de que la reunión, el tratamiento y la difusión de la información se oriente directamente a las necesidades de los programas nacionales de desarrollo.

108. Para responder a esa preocupación, la dirección y la dinámica de los sistemas de información a nivel nacional han de orientarse hacia el usuario, concretamente a satisfacer sus necesidades en materia de planificación y adopción de decisiones.

Al propio tiempo, la gestión de los sistemas de información no puede dejarse en manos del personal técnico solamente, aunque hoy sea inadecuada la participación del personal directivo en la concepción y utilización de los sistemas de información.

109. Esas preocupaciones, a su vez, plantean una serie de problemas que, considerando su alcance, son de importancia capital para la administración para el desarrollo. En primer lugar está la necesidad de compartir la información entre los distintos organismos, que abarca la capacidad de preparación, distribución y sistematización. Para promover esa participación será preciso utilizar más ampliamente e incluso movilizar los recursos en materia de información. Habrán de prepararse metodologías para facilitar el establecimiento de sistemas de información. Esto incluirá también los esfuerzos para la descentralización de los sistemas de información a nivel sectorial y geográfico, con sujeción a las limitaciones del personal calificado y los recursos disponibles. También se ha de insistir en la capacidad de información para la evaluación y vigilancia del rendimiento.

110. Para resolver estos problemas y otros problemas conexos también se precisará una política nacional global que dirija y coordine el desarrollo y la utilización de sistemas de información en los ministerios. La utilización de microcomputadoras sería útil para acelerar los esfuerzos con miras al logro de esos objetivos.

111. A nivel operacional se requerirán esfuerzos concretos de capacitación. La capacitación del personal ha de hacerse sobre una base amplia, incluso si hasta ahora sólo se ha orientado al personal de sistemas. El personal de categoría superior también debería comprender el potencial de la información como recurso clave en las tareas del desarrollo nacional, inclusive la formulación de políticas y la planificación multisectorial.

112. Dada su novedad en muchos países en desarrollo, se insta a las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas a que:

a) Determinen la relevancia de los sistemas de información sobre gestión para diversos sectores y actividades de la administración pública;

b) Ofrezcan cursos de perfeccionamiento para los encargados de la formulación de políticas y los administradores;

c) Formen la variedad de personal técnico necesaria para la creación y la gestión de esos sistemas, y

d) Mejoren los sistemas básicos de recopilación de información necesarios para dar eficacia a los sistemas de información sobre gestión.

XIII. LA ADMINISTRACION PUBLICA Y EL CIUDADANO

113. La necesidad de una estrecha, franca y constructiva relación entre la administración y el ciudadano es imperativa en el contexto del desarrollo. La pertinencia que guarda esta relación para con el proceso de desarrollo nacional - desde la fase de formulación hasta la de aplicación - ofrece diversos aspectos que tienen consecuencias para la administración y exigen un examen atento y riguroso.
114. Se acepta ampliamente que la administración debe mostrar una actitud sensitiva y alerta hacia las aspiraciones de los ciudadanos y sus derechos. Esta sensibilidad debe reflejarse de manera constructiva en esfuerzos para sensibilizar, educar, informar y, sobre todo, servir a los ciudadanos. Estos esfuerzos deben ser sinceros y constantes y han de pasar a formar parte del espíritu, finalidad y contenido de la administración en los países en desarrollo.
115. La ampliación del ámbito y ritmo de las tareas de desarrollo ha tenido como resultado una multiplicidad de instituciones de desarrollo, creadas a menudo apresuradamente y sin previo análisis serio. Esas instituciones carecen de una coordinación adecuada y sus objetivos son redundantes e incluso contradictorios. Aun dentro de un marco administrativo nacional, la proliferación impide una aplicación sin tropiezos e influye en la capacidad de respuesta de los sistemas de desarrollo. Las instituciones, pese a estar concebidas con buenas intenciones, incrementan la distancia entre la administración y el beneficiario, quien, en consecuencia, se encuentra alienado, ya que, incluso en el mejor de los casos, le resulta muy difícil negociar fructíferamente con las múltiples instituciones creadas en provecho suyo. El desafío más importante con que se enfrenta actualmente la administración tal vez sea el de reducir la distancia entre el beneficiario y las instituciones de desarrollo mediante la disminución de las cargas administrativas.
116. En el contexto de la ampliación de las tareas de desarrollo, que cada vez adquieren un papel más preponderante en los países en desarrollo, no puede desatenderse la cuestión de las quejas y reclamaciones de los ciudadanos y de su oportuna solución. Para acercar al ciudadano a la administración, es necesario que la preocupación por las quejas sea sincera y que funcionen instrumentos bien concebidos para resolver las reclamaciones. La actuación de instrumentos de solución mediante instituciones establecidas, como el ombudsman o mediador en algunos países, puede ser un punto de referencia adecuado para los esfuerzos en este sentido. Sin embargo, en algunos países se ha informado de que arreglos oficiosos, como un "diálogo" constante entre el ciudadano y la administración a diferentes niveles, son útiles para fortalecer una relación recíproca de cooperación.
117. En el contexto de instrumentos oficiales para la solución de reclamaciones revisten importancia las cuestiones de la reglamentación, la reglamentación excesiva y la desreglamentación. Si bien se reconoce la necesidad de una reglamentación oficial en interés de los ciudadanos, es igualmente cierto que una reglamentación excesiva provoca inconvenientes y molestias. Por ello, es necesario evaluar la situación en su conjunto y determinar medidas para una reglamentación

adicional o la desreglamentación. La cuestión de las quejas y de su solución está estrechamente vinculada a la cuestión de la responsabilidad, lo que constituye una parte integrante de la función y responsabilidad de la administración en los países en desarrollo. Fundamentalmente, se parte de la base de que el gobierno tiene la obligación no sólo de garantizar la asignación y utilización más eficientes de sus recursos, sino también de demostrar de manera convincente que así ocurre en la práctica. Se trata de una esfera compleja que entraña una acentuación diferente según los niveles de la administración. No obstante, el ciudadano debe estar convencido de que la responsabilidad es reflejo de una actitud responsable e interesada del gobierno a todos los niveles y en todas sus acciones.

118. En muchos casos, las exigencias del desarrollo han obligado a poner en marcha programas y proyectos de gran envergadura que el ciudadano y el organismo público responsable de su ejecución valoran de manera diferente. La valoración de uno y otro a menudo no coinciden, ya que el ciudadano no puede apreciar o captar las posibles ventajas. En estas condiciones, los poderes públicos asumen la responsabilidad del proyecto o programa, aunque están obligados a informar al ciudadano e incluso a educarle, pero sin adoptar la postura paternalista de ignorar, por impracticables o irrelevantes, las valoraciones que no coinciden con la suya. Lo que se necesita es una relación de comprensión, paciencia y respeto a las opiniones de los ciudadanos, pues solamente así se podrá estimular la convergencia de pareceres respecto de los beneficios que pueden reportar los proyectos de desarrollo.

119. Cuando se discute la relación entre la administración y el ciudadano, la cuestión fundamental es la participación. La participación de los ciudadanos en el desarrollo tiene varias facetas conocidas: la participación en la determinación de las metas del desarrollo, la participación en el proceso del desarrollo, y la participación en los frutos del desarrollo. Estas distintas facetas tienen una consecuencia importante para la administración, que es cómo lograr la colaboración del ciudadano. A su vez, esa consecuencia plantea varias cuestiones: a) la cuestión de idear organizaciones que promuevan la participación del ciudadano, sobre todo cuando se trata de entidades descentralizadas; b) la cuestión de idear sistemas de participación en actividades intensas de desarrollo, por ejemplo el desarrollo agrícola y rural; c) la cuestión de la responsabilidad por lo que se hace, no sólo a nivel central sino también al nivel operacional, aspecto que todavía no se ha estudiado a fondo; y d) la cuestión del acceso a los servicios. ¿Cómo consigue un ciudadano, sobre todo en el ámbito rural, los servicios prometidos, y qué remedios tiene en caso de que no se le proporcionen? La misma importancia tiene la cuestión más general de los derechos humanos recogidos en la Declaración de las Naciones Unidas. Por lo tanto, la consecuencia de que hablamos antes para la administración pública no se limita al acceso a la información, al acceso a los servicios, sino que supone también velar por la observancia de aquellos derechos.

120. Para que sea amplia y verdaderamente representativa, la participación debe incluir a todos los distintos grupos de ciudadanos. La mujer ejerce una función única e importante y debe participar plenamente en el proceso del desarrollo. De hecho, urge hacer mayores esfuerzos por mejorar y potenciar la participación de la mujer en la administración pública también.

121. En la práctica, es indispensable distinguir entre derechos y acceso en el contexto del desarrollo. En las sociedades que se caracterizan por profundas desigualdades, las elites dirigentes ejercen los derechos y gozan de los frutos del desarrollo, mientras que los pobres, si bien pueden tener los derechos en principio, no disponen de los medios para hacerlos valer ni se benefician con los progresos alcanzados. El sistema de administración pública debe estar consciente de esa contradicción y adoptar medidas para garantizar que los sectores a los que se quiere beneficiar tengan acceso efectivo a los servicios que se les proporcionan.

XIV. CAPACIDAD COLECTIVA PARA VALERSE DE MEDIOS PROPIOS

122. En la esfera de la administración y las finanzas públicas hay considerable margen para la capacidad colectiva para valerse de medios propios. La promoción de ésta requiere la adopción de medidas a nivel nacional, regional e internacional.

123. A nivel internacional, la cooperación técnica entre países en desarrollo (CTPD) no debería considerarse como una actividad separada al margen del mecanismo normal, sino que debería ser cada vez más parte de las actividades ordinarias financiadas por el sistema y debería apreciarse en todas las actividades operacionales del sistema. Se precisa una definición clara de las necesidades a nivel nacional para determinar las actividades tendientes a promover la capacidad colectiva para valerse de medios propios. El sistema de las Naciones Unidas puede ayudar a preparar un inventario de las necesidades por países y señalarlo a la atención de los países en desarrollo que estén en condiciones de proporcionar asistencia. En realidad, hay varios países en desarrollo que han indicado que están interesados y dispuestos a proporcionar asistencia a otros países en desarrollo. Los países en desarrollo que estén en condiciones de ayudar deberían considerar la posibilidad de consignar cierta parte de sus cifras indicativas de planificación (CIP) a tal efecto.

124. Las principales esferas en que la capacidad colectiva para valerse de medios propios puede ser especialmente eficaz son la capacitación y la creación de instituciones. A tal efecto, debería tratarse enérgicamente de que haya una mayor cooperación entre las instituciones. Los mecanismos nacionales para determinar y estudiar esas posibilidades son fundamentales.

125. Las consecuencias financieras de las medidas destinadas a promover la capacidad colectiva para valerse de medios propios no son excesivas. Pero, cuando sea preciso, el sistema de las Naciones Unidas, los organismos financieros internacionales y los países donantes deberían proporcionar recursos suplementarios.

126. Conviene tener presente que la cooperación económica entre países en desarrollo (CEPD) brinda un amplio marco para la capacidad colectiva para valerse de medios propios. La CTPD debería considerarse en este contexto y debería incluir la contabilización de las prácticas administrativas y financieras nacionales, así como el establecimiento de nuevas instituciones para facilitar la cooperación.

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

127. Al examinar el programa central de las Naciones Unidas en materia de administración y finanzas públicas, la Reunión de Expertos dispuso de un documento presentado por la Secretaría (ST/SG/AC.7/1984/L.3) y del informe del Grupo de Trabajo oficioso interorganizacional (ST/SG/AC.7/1984/L.4) en el que algunos organismos especializados y otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas habían explicado brevemente los aspectos de administración y finanzas públicas de las actividades que realizaban en sus respectivas esferas sectoriales de especialización. La Reunión también escuchó declaraciones de diversos organismos y organizaciones durante sus deliberaciones.

128. La Reunión de Expertos tomó nota de los acontecimientos legislativos que se habían producido desde la sexta Reunión de Expertos y celebró en especial la resolución 1982/44 del Consejo Económico y Social, de 27 de julio de 1982, y los resultados del examen del plan de mediano plazo para el período 1984-1989 por el Comité del Programa y de la Coordinación, así como el análisis de los programas de todas las organizaciones en la esfera de la administración y las finanzas públicas. La Reunión también tomó nota con reconocimiento de la resolución del Consejo Económico y Social 1982/43 sobre el Centro Internacional de Contabilidad Pública y Comprobación de Cuentas e instó al Secretario General a que prosiguiera activamente sus consultas con los gobiernos interesados para lograr el establecimiento de ese centro.

129. La Reunión observó que en los dos últimos años se había reorganizado y coordinado el Departamento de Cooperación Técnica para el Desarrollo con miras a lograr una mejor racionalización, administración de los recursos y consolidación de sus actividades para responder mejor a las necesidades de los Estados Miembros. Como resultado de ello, en la actualidad se habían encomendado a la División de Administración para el Desarrollo los trabajos relativos al desarrollo de recursos humanos e institucionales y en esa División se combinaban los aspectos sustantivos y administrativos de esas funciones.

130. La mayoría de las actividades del programa central de administración y finanzas públicas son de carácter operacional. Se refieren a cada país, están orientadas a los países y se emprenden a solicitud de los gobiernos y sobre la base de su percepción de los problemas. En las actividades de cooperación técnica se aprecian algunos cambios de énfasis. Cada vez se pide más asistencia en materia de sistemas de información sobre gestión, empresas públicas, sistemas de personal, capacitación de personal científico y técnico, contabilidad y comprobación de cuentas.

131. En las actividades de investigación también se insiste en los aspectos técnicos de las principales cuestiones que se plantean en materia de administración y finanzas públicas. En el bienio 1984-1985 se han emprendido actividades de ese tipo respecto de los órganos de reglamentación, la utilización de la contabilidad en valores devengados en los países en desarrollo, normas de comprobación de cuentas públicas y sistemas de información sobre gestión. Se está prestando renovada atención a los problemas de los gobiernos locales y de la

descentralización. La Reunión tomó nota de que el programa central desempeñaba también una función de asesoramiento respecto de los órganos legislativos, los Estados Miembros y el Secretario General. La finalidad de esa función es determinar problemas, prioridades y medidas a nivel nacional e internacional.

132. Otra actividad importante es la capacitación. En virtud de esta actividad se toman las disposiciones necesarias para la capacitación en el extranjero de funcionarios públicos de países en desarrollo, organizar programas de capacitación en grupo en un país en desarrollo y programas de capacitación en grupo en terceros países.

133. Si bien la esencia y la estructura generales de las actividades efectuadas conforme al programa central son satisfactorias, la Reunión cree que con unas pocas medidas adicionales se podría aumentar aún más la repercusión del programa. En primer lugar, hay que fortalecer aún más las actividades de información y difusión del programa. Las actividades del programa central producen una gran cantidad de información que podría ser muy útil para los gobiernos y otras partes interesadas. En consecuencia, el programa debe proporcionar esa información en una forma operacional y asimilable, de manera que puedan utilizarla los que toman las decisiones. Los organismos bilaterales deben intervenir también en la difusión de la información. La Reunión tomó nota de que el programa estaba empeñado en la elaboración y creación de una red con ese fin, y estimó que tal red podía facilitar la difusión más amplia de información. En segundo lugar, los países en desarrollo desearían obtener información sobre la experiencia de otros países. Actuando como centro de intercambio de información, el programa debería adoptar medidas para fomentar el intercambio de experiencias comparables entre los países. El estudio que realiza periódicamente la División de Administración para el Desarrollo sobre los cambios y tendencias en la administración y las finanzas públicas cumple este cometido, y también podrían adoptarse mecanismos adecuados para atender a las peticiones de información de los países. En tercer lugar, la Reunión examinó algunas disposiciones para evaluar las actividades del programa central. La Reunión tomó nota de que, con respecto a las actividades de cooperación técnica, en los distintos proyectos se prevé la realización de exámenes tripartitos y la evaluación de ciertos proyectos en cooperación con el PNUD. Además de esto, el Departamento de Cooperación Técnica para el Desarrollo tiene también sus propias disposiciones para evaluar proyectos. En relación con esto, la Reunión tomó nota asimismo de que recientemente el Comité Consultivo en Cuestiones Sustantivas (Cuestiones de programas) había sugerido que se llevara a cabo una evaluación temática en el campo de la administración pública.

134. Con respecto a las recomendaciones formuladas por el sistema de las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales para que los países en desarrollo reformasen sus administraciones, la Reunión sugirió que esas recomendaciones debían ser realistas y factibles y ajustarse a las condiciones y necesidades de cada país. Las reformas de la administración pública tardan por lo general más tiempo en madurar, y por esto la duración y condiciones de la asistencia proporcionada por los organismos financieros internacionales deben acomodarse a esas consideraciones.

135. La Reunión tomó nota de que las actividades del programa central se llevaban a cabo en estrecha cooperación con otros organismos y organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y que había una división de funciones entre ellos. También

tomó nota con satisfacción de la labor realizada por otras dependencias del sistema. Expresó la opinión de que la Comisión Económica para América Latina y el Caribe debía iniciar actividades en el campo de la administración pública. La Reunión reconoció la necesidad de una mejor coordinación de las actividades y sugirió que con este fin se utilizasen plenamente los mecanismos existentes en las Naciones Unidas. Según la Reunión, la coordinación puede mejorarse enormemente celebrando consultas frecuentes a los niveles técnico y de trabajo. Para facilitar la coordinación a nivel nacional es también importante coordinar las actividades a nivel nacional. Los gobiernos deben prestar especial atención a esto y adoptar medidas adecuadas con el mismo fin. La eficacia de la labor realizada por las instituciones regionales también puede mejorarse aún más si se logra una mayor cooperación y coordinación entre ellas.

136. El campo principal de actuación del programa de la División de Administración para el Desarrollo debía seguir estando constituido por las actividades operacionales, pero en función de las necesidades de cada país. En sus actividades de investigación el programa debía dar prioridad a los temas enumerados en los capítulos precedentes, en particular la reforma administrativa, la capacitación de personal directivo, la administración local, la movilización y la gestión de recursos y los sistemas de gestión.

137. Debe ponerse a las comisiones regionales y a las instituciones regionales y subregionales de capacitación en condiciones de cumplir sus respectivos mandatos con eficacia proporcionándoles los recursos necesarios. En Africa estas instituciones tienen un cometido especial que cumplir y debe dotárseles de los medios necesarios para llevar a cabo programas de capacitación en mayor escala. También debe aprovecharse la experiencia técnica de las organizaciones no gubernamentales.

138. Se ha observado que la mayoría de las actividades operacionales se financian con fondos del PNUD y otras aportaciones voluntarias. En consecuencia se pide al PNUD que aumente sus recursos para actividades en el campo de la administración y las finanzas públicas, que desempeñan un papel fundamental en el desarrollo. De hecho, la Reunión abriga la esperanza de que el desarrollo de los recursos humanos e institucionales se convierta en un campo prioritario de actuación, sobre todo en el caso de Africa, dentro del nuevo ciclo de CIP que comenzará en 1986.

139. La séptima Reunión de Expertos recomienda que la próxima reunión de expertos del Programa de las Naciones Unidas en materia de Administración y Finanzas Públicas se convoque en 1987. Además de examinar el Programa de las Naciones Unidas en materia de Administración y Finanzas Públicas, la próxima Reunión de Expertos deberá considerar los progresos realizados por los países en desarrollo en la aplicación de las principales propuestas y recomendaciones formuladas por la séptima Reunión de Expertos, así como los problemas de administración y finanzas públicas y los enfoques y estrategias correspondientes que habrán de abordarse en el marco del próximo plan de mediano plazo de las Naciones Unidas.

Anexo I

PROGRAMA

1. Desafíos y limitaciones que enfrentan la administración y finanzas públicas en los países en desarrollo en el decenio de 1980, incluidos los problemas especiales de los países menos adelantados
2. Apoyo y asistencia prestados por el sistema de las Naciones Unidas en la esfera de la cooperación técnica entre países en desarrollo al fomento de la administración y finanzas públicas
3. Examen de los programas de trabajo en la esfera de la administración y finanzas públicas financiados con cargo al presupuesto ordinario de las Naciones Unidas
4. Examen de las actividades de cooperación técnica de las Naciones Unidas en la esfera de la administración y finanzas públicas
5. Aprobación del informe de la Reunión de Expertos

Anexo II

SEPTIMA REUNION DE EXPERTOS DEL PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS EN
MATERIA DE ADMINISTRACION Y FINANZAS PUBLICAS

LISTA DE PARTICIPANTES

Expertos

1. Sr. Horacio Boneo
Centro de Estudios de Estado y Sociedad
Buenos Aires, Argentina
2. Mr. M. Syeduzzaman*
Principal Finance Secretary and Finance Adviser
Ministry of Finance
Dacca, Bangladesh
3. Sr. Armando Arauz*
Vicepresidente
Casa Presidencial
San José, Costa Rica
4. Sr. Carlos Cordero d'Aubuisson
Director, Instituto Centroamericano de
Administración Pública
San José, Costa Rica
5. Mr. Wang Liansheng
Deputy Director
External Finance Department
Ministry of Finance
Beijing, República Popular de China
6. Dr. Salvador Briz*
Coordinador de Administración Pública
Presidencia de la República
Quito, Ecuador
7. Monsieur Guy Braibant
Conseiller d'Etat
Conseil d'Etat
París, Francia
8. Mr. A.P. Saxena
Joint Secretary
Department of Personnel and Administrative Reforms
Ministry of Home Affairs
Government of India
Nueva Delhi, India

* No pudo asistir.

9. Mr. Bintoro Tjokroamidjojo
Chairman
National Institute of Public Administration
Jalan Veteran
Yakarta, Indonesia
10. Mr. Kla Yao
Secretary-General for Administrative Reform (SGRA)
Abidjan, Costa de Marfil
11. Prof. Yasuo Watanabe
President
International Christian University
Mitaka, Tokio, Japón
12. Mrs. Linnie Kesselly
Director-General
Civil Service Agency
Monrovia, Liberia
13. Mrs. Turquia Ould Daddah
Member of the Mauritanian Committee of
Administrative Reform
Mauritania
14. Sr. Rogelio Montemayor*
Subsecretario
Secretaría de Programación y Presupuesto
México D.F., México
15. Mr. J.A. Mesele
Secretary/Administrative Officer
Statutory Corporations and Parastatal Department
Cabinet Office
Lagos, Nigeria
16. Mr. Syed Ijlal Haider Zaidi
Secretary
Establishment Division
Government of Pakistan
Rawalpindi, Pakistán
17. Sr. Jaime U. Johnson
Director
Instituto Nacional de Desarrollo
Lima, Perú

* No pudo asistir.

18. **Turky K. Al-Sudairy***
President
Civil Service Bureau
Riyadh, Arabia Saudita
19. **Mr. Sorat Sucharitkul**
Secretary
General Civil Service Department
Bangkok, Tailandia
20. **Taoufik Kalai***
Directeur Général des Impôts
Ministry of Finance
Túnez, Túnez
21. **Mr. Henry Barlow**
Permanent Secretary
Office of the President and Head of Civil Service
Kampala, Uganda
22. **Dr. Elena Arkadievna Bragina**
Institute of World Economics and
International Relations
USSR Academy of Sciences
Moscu, URSS
23. **Mr. Garth W. Glentworth**
TETOC Group
The British Council
Londres, Reino Unido
24. **Ms. Arlene Triplett**
Associate Director for Management
Executive Office of the President
Office of Management and Budget
Washington, D.C., EE.UU.
25. **Dr. Anton Vratusa**
Honorary President of the Council of ICPE
International Center for Public Enterprises
in Developing Countries
Liubliana, Yugoslavia
26. **Mr. N.K. Mawande**
Secretary
Public Service Commission
Causeway, Zimbabwe

* No pudo asistir.

Naciones Unidas

Comisión Económica para Africa	W.N. Wamalwa
Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD)	M. Tobin D. Kotte
Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI)	S.P. Padolecchia

Organismos especializados

Organización Internacional del Trabajo (OIT)	E. Mpyisi V. Klotz W. Von Richthofen
Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO)	A. McCallum
Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)	Cao Tri Huynh
Banco Mundial	Samuel Paul

Instituciones interregionales y regionales, organizaciones no gubernamentales y otras organizaciones

Centro Africano de Formación e Investigación Administrativa para el Desarrollo (CAFRAD)	Sr. Aliou Samba Diallo
Instituto Internacional de las Ciencias Administrativas (IICA)	Sr. Yves Beigbeder Sr. Lesage
Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OIEFS)	Sr. Hubert Weber
Instituto Internacional de Administración Pública	Sr. M. Winter
Unión Internacional de Autoridades Locales	Sr. Hubert Allen
Consortio Internacional de Gestión de las Finanzas Públicas	Sr. Ake Sanell

Observadores

Sr. D. Irrmann
Experto, Proyecto IVC/83/003, Departamento de
Cooperación Técnica para el Desarrollo

Sr. Michimasa Numata
Funcionario superior
Organismo Japonés de Cooperación Internacional
Ministerio de Relaciones Exteriores
Gobierno del Japón

Secretaría de la Reunión

Sr. Faqir Muhammad	Director División de Administración para el Desarrollo Departamento de Cooperación Técnica para el Desarrollo
Sr. Digambar M. Bhouraskar	Director Adjunto División de Administración para el Desarrollo Departamento de Cooperación Técnica para el Desarrollo
Sr. Joseph Oyugi	Jefe, Subdivisión de Sistemas de Administración Pública y Capacitación División de Administración para el Desarrollo Departamento de Cooperación Técnica para el Desarrollo
Sr. Alfonso Chan	Oficial de Asuntos Económicos División de Administración para el Desarrollo Departamento de Cooperación Técnica para el Desarrollo
Sr. Ian Beesley	Consultor
