

FORTALECIMIENTO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA Y DE LAS FINANZAS PARA EL DESARROLLO EN EL DECENIO DE 1980: PROBLEMAS Y ENFOQUES

Organización de las Naciones Unidas

PREFACIO	17
I. AUMENTO DE LA CAPACIDAD DE LA ADMINISTRACION PUBLICA Y DE LAS FINANZAS PARA EL DESARROLLO	19
Variación de los requisitos que han de reunirse	19
Planificación para la infraestructura de la administración pública (incluida la hacienda pública)	21
Aclaración del papel de la administración pública en la ejecución de planes	22
Establecimiento de objetivos y medidas nacionales para el mejoramiento de la administración pública ..	25

**FORTALECIMIENTO
DE LA ADMINISTRACION
PUBLICA Y DE LAS FINANZAS
PARA EL DESARROLLO
EN EL DECENIO DE 1980:
PROBLEMAS Y ENFOQUES**

**Organización de las
Naciones Unidas**

PREFACIO

El objetivo de esta monografía es identificar cuestiones sustantivas en la esfera de la administración y la hacienda públicas para el desarrollo en el decenio de 1980, sobre la base de un análisis de las cuestiones y tendencias actuales de la administración pública (incluida la gestión financiera) en los países en desarrollo y de los cambios que se están manifestando en la reflexión sobre los conceptos y las estrategias del desarrollo. Por supuesto, los sistemas de administración pública de los países en desarrollo funcionan en circunstancias económicas y sociales diferentes. También varía el nivel de capacidad administrativa, de conformidad con las características históricas y ecológicas de cada país. Por consiguiente, los problemas identificados en esta monografía se aplicarán a los países en desarrollo, teniendo en cuenta las diferentes circunstancias de éstos.

Con esta monografía no se pretende dar soluciones técnicas a los problemas que están surgiendo en la esfera de la administración pública. Esta es una tarea que tendrán que emprender los propios países en desarrollo, con asistencia de fuentes externas cuando la estimen deseable. El Programa de las Naciones Unidas en Materia de Administración y Hacienda Públicas emprenderá por separado la preparación de directrices técnicas sobre cuestiones concretas.

La monografía se basa en gran medida en el informe de la Cuarta Reunión de Expertos sobre el Programa de las Naciones Unidas en Materia de Administración y Hacienda

Públicas, celebrada en la Sede en septiembre de 1977. En la Reunión se examinaron los progresos en la administración y la hacienda públicas en los países en desarrollo y se recomendaron medidas adecuadas para aumentar la capacidad administrativa a fin de afrontar los problemas del desarrollo en el decenio de 1980. En cierto sentido, la capacidad de la administración pública puede considerarse como un derivado de sistemas económicos y sociales nacionales más amplios. Desde otro punto de vista más importante, se ha dado en considerar la administración pública para el desarrollo como instrumento fundamental para realizar los cambios económicos y sociales que buscan las naciones. En ese sentido, al emprender la tarea de establecer o fortalecer la capacidad administrativa, hay que tener en cuenta no sólo los problemas y las necesidades presentes, sino también las exigencias futuras. Se espera que esta monografía despierte en los países en desarrollo conciencia de la necesidad de tomar tales medidas orientadas hacia el futuro a fin de mejorar la administración pública.

Esta monografía está dirigida fundamentalmente a las autoridades y a los funcionarios públicos nacionales que procuran echar las bases de una administración pública apta para el desarrollo. También puede ser útil para profesionales y particulares interesados en percibir los temas y las cuestiones más importantes para la investigación en la esfera de la administración pública.

I. AUMENTO DE LA CAPACIDAD DE LA ADMINISTRACION PUBLICA Y DE LAS FINANZAS PARA EL DESARROLLO

Variación de los requisitos que han de reunirse

Los sistemas de administración y hacienda públicas tienden, en todas partes del mundo a tornarse insuficientes respecto de la variación y del crecimiento general de las exigencias a que deben responder. Esto ocurre tanto con las funciones tradicionales como con las funciones de desarrollo de la administración pública (incluidas las infraestructuras de la hacienda pública). La presión sobre los sistemas de administración pública crece como resultado de cambios humanos, físicos, económicos, tecnológicos y políticos en la sociedad. Por supuesto, la naturaleza y la magnitud exactas de esa presión dependen de la medida en que los gobiernos se esfuerzan por orientar y administrar el desarrollo nacional.

La situación se presenta especialmente aguda en los países en desarrollo porque sus necesidades en relación con la capacidad de administración han estado variando constantemente, en tanto que el tiempo y los recursos con que contaban han sido limitados. Con frecuencia esto ha significado una acumulación de exigencias que han quedado insatisfechas.

El aumento de los requisitos que deben reunir los sistemas de administración y hacienda públicas en los países en desarrollo se ha producido por varias causas. Entre los países en desarrollo, los de reciente independencia tuvieron que

elaborar sistemas de administración y hacienda públicas con miras a su existencia independiente y al ejercicio de su soberanía jurídica. Esos países y muchos otros que se habían independizado antes debieron extender los servicios básicos estatales a todo su territorio. Además de esas causas, la nueva función central del gobierno en el proceso nacional de desarrollo creó un aumento de la demanda de servicios de los sistemas de administración y hacienda.

El tiempo de que dispusieron los países en desarrollo para crear esos servicios fue limitado. En algunos casos ha sido sólo de unos pocos años. La infraestructura básica de la administración pública sobre la cual podían construir variaba también de un país a otro, pasando de rudimentaria a bastante desarrollada en relación con los servicios tradicionales, pero permaneciendo limitada, por lo general, respecto de las funciones más nuevas que entraña el desarrollo económico y social planificado y acelerado. Muchos países en desarrollo han sufrido una carencia de recursos financieros y fuerza de trabajo capacitada, así como una limitación en la disponibilidad de personal administrativo, técnico y profesional.

Frente a estas graves dificultades, los países en desarrollo han dado pruebas de gran ingenio y flexibilidad para hacer frente a las presiones más urgentes ejercidas sobre sus sistemas de administración y hacienda públicas. Necesariamente, sin embargo, la respuesta se ha traducido en improvisaciones y frecuentemente ha entrañado la extensión excesiva de una capacidad limitada.

Los requisitos que deberán reunir los sistemas de administración pública en los países en desarrollo continuarán aumentando paralelamente a sus necesidades y adelantos económicos y sociales. El ejercicio de la soberanía económica y las medidas que entraña la participación en el establecimiento de un nuevo orden económico internacional requerirán la adaptación de muchos servicios de administración y hacienda públicas existentes y la creación de otros nuevos. En

suma, los requisitos impuestos a los sistemas de administración pública variarán tanto en magnitud como en contenido.

Planificación para la infraestructura de la administración pública (incluida la hacienda pública)

Para hacer frente a la acumulación de trabajo y responder a los nuevos requisitos impuestos a los sistemas de administración pública de los países en desarrollo y equiparlos a fin de que encaren los problemas que surjan en la medida de lo posible, es importante planear anticipadamente con miras a aumentar su capacidad sistemáticamente. Como debe pasar cierto tiempo antes de que las medidas para mejorar la capacidad de los servicios de administración pública produzcan resultados, son necesarios un enfoque orientado hacia el futuro y medidas oportunas. Se requiere un margen de tiempo considerable para crear instituciones para el desarrollo y, en especial, para formar el personal administrativo y técnico necesario.

Si bien la disponibilidad de servicios aptos de administración pública no puede de por sí resolver problemas sustantivos como el desempleo, la estanflación, la escasez de alimentos, la crisis de energía, la insuficiencia de las relaciones económicas internacionales y la falta de recursos, las deficiencias de los servicios de administración pública pueden tener graves repercusiones sobre el aprovechamiento eficaz de los recursos y oportunidades nacionales para el desarrollo con que se cuente en determinado momento. Por otra parte, el fortalecimiento de los sistemas de administración pública puede conducir a una mayor eficacia en la utilización de los recursos y a beneficios considerablemente mayores en los esfuerzos para el desarrollo. De hecho, la infraestructura de la administración pública influye en gran medida sobre la calidad y el efecto de las actividades nacionales en el desarrollo económico y social y, por consiguiente, en el bienestar de la población.

Habida cuenta de la importancia de las infraestructuras de

la administración pública para el desarrollo y de la necesidad de adoptar medidas orientadas hacia el futuro para fortalecerlas, es esencial concentrarse en los asuntos y problemas de importancia para el decenio de 1980, previendo que constituirán la base para una acción oportuna de parte de las autoridades nacionales y las instituciones internacionales. Solo la asignación de esfuerzos y recursos proporcionales a las tareas de que se trate puede convertir a las infraestructuras de administración pública en instrumentos eficaces de una nación en sus esfuerzos por lograr el progreso económico y social. Por otra parte, las exigencias no realistas y las expectativas populares exageradas respecto de los sistemas de administración pública suelen dar por resultado una ejecución lenta o incompleta de las políticas públicas y el desencanto del público con la planificación del desarrollo.

Para remediar esa situación, es necesario y urgente lograr que el público cobre mayor conciencia de la importancia de la administración pública, así como de su racionalización y desarrollo sobre una base sistemática. La planificación de la capacidad de los servicios de administración pública merece el mismo grado de atención que el que se asigna a otras actividades gubernamentales. Entre tanto, los gobiernos quizá deban ser selectivos respecto de sus prioridades de desarrollo a la luz de la capacidad de administración pública de que disponen.

Aclaración del papel de la administración pública en la ejecución de planes

Un requisito importante para abordar en forma realista la tarea de mejorar la capacidad administrativa es la aclaración del papel de la administración pública en el desarrollo nacional. Muchos debates y programas de mejoramiento administrativo soslayan esta cuestión fundamental y formulan y recomiendan medidas basadas en una noción general y

bastante vaga del papel de la administración pública respecto del desarrollo. En este contexto, se ha dado prioridad a los temas administrativos internos (por ejemplo, organización y distribución de funciones entre organismos, administración de personal, organización y procedimiento), y las reformas administrativas han propendido a adecuar la administración pública a determinados modelos bien conocidos. Se esperaba que la evolución de los sistemas de administración pública hacia dichos modelos creara automáticamente la capacidad de desarrollo. Aunque estos métodos de creación de capacidad administrativa tienen considerable validez, han de complementarse con el estudio de temas adecuados concretamente a las necesidades del desarrollo nacional en circunstancias diferentes.

A este respecto, una necesidad básica es la de aclarar el papel de la administración pública en la formulación y ejecución de planes nacionales de desarrollo. Como los países en desarrollo utilizan diferentes estrategias y métodos para lograr el desarrollo, necesitan también diferentes tipos de capacidad administrativa. Por ejemplo, los países que recurren a la planificación imperativa y a la propiedad efectiva de los medios de producción necesitan tipos de capacidad administrativa diferentes de los de aquellos cuya economía se basa en el sector privado. En el caso de los primeros, por ejemplo, la administración de empresas y la gestión económica se convierten en las preocupaciones principales de la administración pública. En el caso de los segundos, por el contrario, la administración pública necesita más capacidad de asistencia y de regulación. El alcance y la naturaleza de las funciones productivas y distributivas del Estado varían también de un sistema a otro. Como la mayor parte de los países en desarrollo tienen economías mixtas, necesitarían una combinación de tipos de capacidad administrativa. Cuando se plantea la cuestión de la capacidad del sistema de la administración pública de un país desde el punto de vista de

su papel, se dirige la atención hacia las diversas funciones que se esperan de ella, lo cual puede conducir en muchos casos a la creación de capacidades desatendidas, como las que se refieren a las funciones productivas, distributivas, de asistencia y reguladoras.

También hay que precisar el papel de la administración pública en el desarrollo nacional en relación con otros procesos e instituciones políticas y sociales. Tienen gran importancia, por ejemplo, las cuestiones planteadas por la interrelación entre la administración pública y los procesos legislativos o entre la administración pública y los partidos políticos. No menos importantes son las cuestiones que suscita la interrelación entre la administración pública y el público en general. Se pueden citar como ejemplos: *a*) las discrepancias entre las expectativas del público y las metas oficiales de desarrollo, y *b*) la relación del público, como conjunto de ciudadanos o de grupos organizados (por ejemplo, organizaciones cívicas y asociaciones de obreros, agricultores y empleados), con la administración pública. Aunque algunas de estas realciones se rigen por disposiciones constitucionales y legislativas y evolucionan con el tiempo, el debate al respecto puede aclarar muchas cuestiones y, por ende, reducir las expectativas irrazonables acerca de la administración pública y, al mismo tiempo, hacerla más responsable de las funciones que se le han encomendado.

Otro aspecto de la relación entre la política y la administración es la necesidad de conseguir el equilibrio adecuado entre dirigentes políticos y funcionarios superiores de la administración en tiempos de ideas políticas y situaciones cambiantes. Aunque se conviene en principio en que los procesos políticos y administrativos han de converger en distintos planos para la gestión eficaz de los asuntos públicos, con frecuencia ha resultado difícil en la práctica conciliar los criterios de sensibilidad y compromiso políticos con los de continuidad y disponibilidad de experiencia en la administración pública. El

concepto tradicional de neutralidad de los funcionarios no se considera ya completamente satisfactorio para explicar esta relación. Aunque algunos países han experimentado con métodos como el de la politización de las categorías superiores de la administración pública y el de la creación y utilización de dotaciones de funcionarios públicos superiores que reúnan a la vez cualidades de pericia y de fiabilidad política, el problema no está resuelto, ni mucho menos. Una tarea importante en la esfera de la administración pública sigue siendo el desarrollo de una nueva teoría sobre la relación entre los funcionarios superiores de la administración y los dirigentes políticos que tenga en cuenta la realidad política cambiante y las exigencias cada vez mayores que se hacen de la administración pública en el terreno del desarrollo.

Establecimiento de objetivos y medidas nacionales para el mejoramiento de la administración pública

A fin de crear una administración pública apta para atender sus necesidades presentes y futuras, los países en desarrollo habrán de adoptar objetivos nacionales más concretos para el mejoramiento de la administración pública, a la luz del papel que se haya asignado a ésta en el desarrollo nacional. Un objetivo concreto y de amplia validez sería el fortalecimiento de la administración pública para la formulación y la aplicación de políticas y medidas nacionales para el desarrollo. Todavía se puede dar mayor concreción a las mejoras administrativas en un momento determinado concentrándose en objetivos como los siguientes:

- a) Mejorar la calidad de las políticas generales y operacionales;
- b) Lograr una mayor eficiencia, eficacia y productividad en la aplicación de los planes y programas nacionales;
- c) Incrementar la movilización y el uso más intenso de todos los recursos humanos, financieros y sociales;

d) Consolidar la soberanía económica sobre los recursos nacionales, así como la participación en la cooperación económica internacional.

El establecimiento de objetivos ha de ir acompañado por la adopción de las medidas de programa necesarias. Aunque las prioridades y programas concretos que se adopten han de variar de acuerdo con las condiciones imperantes en los diversos países, nuestro examen revela que en la mayoría de los casos hacen falta medidas para:

a) Institucionalizar la planificación a diferentes niveles del gobierno y la administración;

b) Reestructurar los mecanismos gubernamentales, y en especial la organización de las principales dependencias y de las instituciones administrativas centrales;

c) Introducir en los sistemas de administración y hacienda públicas las nuevas dimensiones apropiadas para permitir una participación más eficaz en la creciente colaboración internacional con fines de desarrollo y un mejor uso de la misma;

d) Racionalizar las empresas del sector público e incrementar su eficiencia;

e) Modernizar la administración encargada de la regulación;

f) Concebir y aplicar nuevos planes para la descentralización de las funciones apropiadas vinculadas con el desarrollo, y fortalecer la capacidad de las administraciones locales;

g) Mejorar la presupuestación pública, la tributación y la administración de la hacienda pública;

h) Alentar el desenvolvimiento de las instituciones financieras, sus infraestructuras y su administración;

i) Mejorar la provisión y el uso de una fuerza de trabajo capacitada para la administración pública y aumentar la capacidad de quienes ya pertenecen a ella;

j) Incrementar la capacidad de gestión de las organizaciones y empresas públicas.

Las medidas indicadas se han formulado aquí en términos necesariamente generales. Pero en la presente monografía se

estudian los problemas y enfoques correspondientes, y esto debería ayudar a los países en desarrollo a elaborar medidas concretas para llevar a la práctica en este momento.

Las estrategias para la realización de los objetivos y medidas mencionados tendrán que ir más allá de los enfoques tradicionales sobre mejoramiento administrativo. Ellas incluyen:

a) La determinación periódica de las necesidades futuras en materia de capacidad y la puesta en marcha de medidas y programas prioritarios para crear dicha capacidad;

b) La transformación de las medidas para la aplicación de planes y programas en la esfera de la administración y la hacienda públicas en una parte integral del proceso de planificación económico y social a diferentes niveles; y

c) El empleo de dispositivos sociopolíticos extraadministrativos como las comunidades locales y otras instituciones sociales para que asuman las responsabilidades administrativas apropiadas.

Los cambios administrativos requeridos para los fines del desarrollo no pueden lograrse mediante enfoques parciales. Hace falta una acción planeada y continua. En ocasiones los países en desarrollo pueden estimar necesaria la designación de comisiones nacionales especiales de alto nivel que recomienden cambios importantes en los sistemas de administración y hacienda públicas a fin de mantener dichos sistemas a tono con las cambiantes necesidades y requerimientos. Para tener eficacia, esas comisiones no deberán ser órganos meramente técnicos y tendrán que incorporar a sus deliberaciones a representantes de los intereses políticos y públicos necesarios.

También es preciso institucionalizar en el gobierno mismo disposiciones para un continuo mejoramiento administrativo. Por ello debe prestarse una atención especial a la creación o consolidación de departamentos de reforma administrativa, a los que debe convertirse en instrumentos eficaces de las más altas esferas gubernativas.