

El papel de la administración pública en la aplicación de la  
Declaración del Milenio de las Naciones Unidas

Quincuagésimo séptimo período de sesiones de la Asamblea General  
de Naciones Unidas

Consejo Económico y Social  
Informe del Secretario General  
16 de agosto de 2002



**Asamblea General  
Consejo Económico y Social**

Distr. general  
16 de agosto de 2002  
Español  
Original: inglés

**Quincuagésimo séptimo período de sesiones**  
Tema 12 del programa provisional\*  
**Informe del Consejo Económico y Social**

**Período de sesiones sustantivo de 2002**  
Tema 13 g) del programa  
Nueva York, 1° a 26 de julio de 2002  
**Cuestiones económicas y ambientales:  
administración pública y desarrollo**

**El papel de la administración pública en la aplicación  
de la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas**

**Informe del Secretario General\*\***

*Resumen*

\* A/57/150.

\*\* El documento fue presentado con retraso a los servicios de conferencias sin la explicación necesaria en virtud del párrafo 8 de la resolución 53/208 B de la Asamblea General, según el cual, si se produce un retraso, hay que explicar los motivos en una nota a pie de página.

Los objetivos de desarrollo de la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas no pueden llevarse a la práctica a menos que los países en desarrollo afiancen sus instituciones democráticas de gobierno, mejoren la capacidad de los recursos humanos del sector público, hagan más eficiente y eficaz la movilización de recursos y la administración financiera, y fomenten la creación de capacidad en el ámbito de la tecnología de la información dentro del sector público. Se reconoce cada vez más que muchos de los problemas que afrontan los países en desarrollo y de economía en transición se deben, en buena parte, al déficit de capacidad del Estado, la debilidad de las instituciones políticas democráticas y la ineficiencia y mala gestión de la administración pública. Los sistemas y las instituciones de gobierno son inadecuados en muchos países en desarrollo del mundo. En África, y en países que han surgido a partir de conflictos violentos, esta situación reviste incluso mayor gravedad. El presente informe obedece al propósito de destacar la función decisiva que una administración pública efectiva puede desempeñar en la consecución de los objetivos de desarrollo establecidos en la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas, así como presentar las cuestiones prioritarias y las recomendaciones estratégicas y programáticas para el fomento de la capacidad institucional y la relativa a los derechos humanos, la gestión financiera del sector público y la creación de capacidad en el ámbito de la tecnología de la información. En el informe también se indican las modalidades propuestas para la labor de las Naciones Unidas en apoyo de los Estados Miembros.

## I. Introducción

1. En su resolución 56/213 de 21 de diciembre de 2001, la Asamblea General pidió al Secretario General que mantuviera en constante examen los avances que se produjeran en el ámbito de la administración pública y el desarrollo en los Estados Miembros, que hiciera notar los cambios y las tendencias que se observaran así como los resultados satisfactorios, atendiendo en particular al papel de la administración pública en la aplicación de la Declaración del Milenio, y que le presentara, por conducto del Consejo Económico y Social, un informe con un resumen de sus conclusiones en el quincuagésimo séptimo período de sesiones.

2. Una de las principales conclusiones que puede extrapolarse de la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas y el informe del Secretario General sobre la guía general es que afianzar la capacidad del Estado y promover el buen gobierno constituyen el factor primordial en la consecución de los objetivos de la mencionada Declaración. Se ha reconocido que los problemas que los países en desarrollo y de economía en transición afrontan en la actualidad, muchos de los cuales son consecuencia del déficit de capacidad del Estado, la debilidad de las instituciones y la gestión ineficiente de la administración pública. Pese a los avances realizados por muchos países en desarrollo en

la construcción de instituciones sólidas y la protección de los derechos humanos, en algunas regiones del mundo las democracias siguen siendo frágiles y sus instituciones son demasiado débiles para que haya una gestión eficaz de los asuntos públicos.

3. La mejor gestión de los asuntos públicos y una administración pública más eficiente se encuentran probablemente entre los elementos más importantes de la promoción del programa de desarrollo nacional de un país. Mejorar y reformar los sistemas e instituciones de gobierno, incluido el fortalecimiento de la capacidad del sector público, son tareas de crucial importancia para aliviar la pobreza, hacer que la mundialización redunde en beneficio de todos, intensificar la participación de los ciudadanos en todos los niveles de la gestión de los asuntos públicos, proteger el medio ambiente, promover el desarrollo sostenible, prevenir conflictos violentos o salir adelante una vez producidos. Como se subrayaba en el informe del Secretario General sobre la guía general “el principal responsable de garantizar la protección y el bienestar de las personas es el Estado” (A/56/326, párr. 15).

4. Por tanto, reviste primordial importancia que “los objetivos de desarrollo del Milenio pasen a ser metas nacionales y sirvan para aumentar la coherencia y uniformidad de las políticas y los programas

nacionales” (ibíd., párr. 81). El gobierno democrático que permite a la población expresar sus preferencias y hace a los gobiernos responsables de su acción, es, pues, esencial para alcanzar los objetivos de desarrollo enunciados en el informe sobre la guía general. Los sistemas e instituciones de gobierno son importantes, pero no pueden cumplir su función última a menos que tengan raíces en un marco de valores coherente. Es importante señalar que la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas representa un gran cambio en el paradigma de valores al proponer que todos, especialmente quienes tienen el poder de optar por una u otra política, se remitan en este proceso a un conjunto de valores que comprende la libertad, la igualdad, la solidaridad, la tolerancia, el respeto de la naturaleza y la responsabilidad común.

5. Al hablar de gobierno, empero, se debe adoptar la definición más amplia posible, que va mucho más allá de la interpretación a veces estrecha de gobierno “político”. El gobierno se refiere al ejercicio no sólo de la autoridad política, sino también de la económica y la administrativa, en la gestión de los asuntos de un país en todos los niveles. Abarca el Estado, aunque no se limita a él, pues incluye también el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil. En ese sentido, la noción de gobierno se refiere a la capacidad para conducir la economía, movilizar recursos, conseguir cierto grado de justicia social, promover un medio propicio para la actividad de cada uno y garantizar la paz y la seguridad. Al analizar el papel del buen gobierno en la aplicación de la Declaración del Milenio, es necesario prestar particular atención a los elementos básicos de la capacidad para gobernar, a saber, la capacidad institucional, la capacidad de formulación de políticas, la capacidad administrativa/de gestión, la capacidad financiera, el perfeccionamiento de los recursos humanos y la suficiencia tecnológica. En sus períodos de sesiones 14° y 15°, celebrados en Nueva York en 1998 y 2000, respectivamente, el Grupo de Expertos sobre el Programa de las Naciones Unidas en materia de administración y finanzas públicas definió estos elementos básicos, que se explicaron con mayor detalle en el documento *World Public Sector Report 2001: Globalization and the State* (ST/ESA/PAD/SER.E/26). Hay que tener presente que, como “los problemas a que se enfrenta la humanidad están estrechamente relacionados entre sí y cada uno de ellos tiende a complicar la solución de uno o varios de los restantes” (A/56/326, párr. 3), los gobiernos deben enfocar el desarrollo en forma

coordinada y holística. Con el fin de alcanzar los objetivos de desarrollo del Milenio, se habrán de establecer programas multisectoriales que tengan en cuenta simultáneamente cada uno de esos objetivos.

6. A la luz de lo que antecede, el presente informe obedece al propósito de destacar la función decisiva que una administración pública efectiva desempeña en la consecución de los objetivos de desarrollo establecidos en la Declaración del Milenio, así como presentar las cuestiones prioritarias y las recomendaciones estratégicas y programáticas para el fomento de la capacidad institucional y la relativa a los derechos humanos, la gestión financiera del sector público y la creación de capacidad en el ámbito de la tecnología de la información.

## II. Afianzar las instituciones de gobierno

7. Cabe a los Estados una función central en la aplicación de la Declaración del Milenio. La promoción de los derechos humanos, la democracia y el buen gobierno son una de las mejores formas de alcanzar los objetivos de la Declaración del Milenio y cerciorarse de que se respeten los valores de libertad, igualdad, solidaridad, tolerancia, respeto por la naturaleza y responsabilidad común con los que se han comprometido los Estados Miembros.

8. El primer paso en el fomento de la democracia consiste en establecer reglas y procedimientos claros, es decir, impulsar o reforzar las instituciones democráticas, que constituyen los cimientos del edificio de la democracia. Con respecto a la paz, la seguridad y el desarme, el primer objetivo del desarrollo, cabe señalar que la mayoría de los conflictos violentos que han desestabilizado el mundo y restringido la acción en pro del desarrollo no sólo son consecuencia de la injusticia social, sino también de fallas en las instituciones de gobierno y los sistemas de administración pública. Si bien es necesario adoptar medidas para detener la violencia allí donde ha hecho erupción, las instituciones de gobierno deben tener la capacidad institucional y humana necesaria para prever posibles fuentes de conflictos violentos e impedirlos. La prevención de conflictos supone crear o afianzar instituciones que hagan posible una coexistencia pacífica de todas las fuerzas sociales en una sociedad determinada. Sólo si se implantan instituciones fuertes,

capaces de mediar y encauzar la diversidad y los conflictos, puede haber una paz duradera.

9. Tras las situaciones de violencia, el restablecimiento de los sistemas de gobierno y administración pública es una condición sine qua non para la consolidación de una paz duradera. El problema principal es que las instituciones de gobierno, que son de las primeras en desintegrarse en un conflicto violento, a menudo se tienen que reconstruir a partir del desorden, de manera tal que no se vuelvan a crear las condiciones anteriores en que se sembraron las semillas del conflicto. Los conflictos violentos obedecen en parte a que los gobiernos no han sabido manejar los intereses encontrados de manera aceptable para la sociedad civil del país. Así pues, los sistemas de gobierno deben restablecerse incorporando estructuras e instituciones y generando un equilibrio de poderes que permitan encauzar adecuadamente los conflictos, de modo que los grupos sociales antagonistas no lleguen a estar tan descontentos como para recurrir nuevamente a la violencia.

10. El fomento del desarrollo y la erradicación de la pobreza, segundo objetivo de la Declaración del Milenio, también dependen, entre otros factores, del buen gobierno de cada país y de la construcción de instituciones sólidas. A este respecto, una de las principales condiciones previas para la aplicación de los objetivos de la Declaración del Milenio es que los países tengan órganos legislativos efectivos y transparentes que puedan representar a los ciudadanos y expresar sus exigencias de modo adecuado, así como controlar el poder del ejecutivo mediante una supervisión efectiva, y dictar leyes uniformes y coherentes. Fortalecer los órganos legislativos y asegurarse de que tengan como base una administración eficiente revisten gran importancia, puesto que estos órganos constituyen los foros principales para llegar a acuerdos y formular soluciones concretas para problemas acuciantes como la erradicación de la pobreza, la mejora de los servicios de salud y educación, la seguridad pública y la administración de justicia, así como para promover la lucha contra la corrupción.

11. En la mayoría de los países en desarrollo, la capacidad institucional parlamentaria es muy restringida. Para un óptimo desempeño, los órganos legislativos deben ser funcionales, responsables y representativos y actuar de manera informada e independiente. Por tanto, es fundamental prestar apoyo

a los Estados Miembros para que consoliden e institucionalicen los sistemas y procesos de elecciones democráticas, así como los parlamentarios y electorales, desarrollando los mecanismos e instituciones de gestión electoral, reforzando la organización y la gestión de los cuerpos legislativos en los planos nacional y local, estructurando un sistema de oficinas legislativas a nivel de electores y fomentando un diálogo participativo, que facilite la comunicación entre el electorado y sus representantes, acerca de las iniciativas de política y la legislación propuesta.

12. La protección de los derechos humanos y las personas vulnerables, otro objetivo principal de la Declaración del Milenio, no puede alcanzarse si los países no tienen sistemas judiciales independientes y eficaces. La reforma de la administración de justicia resulta decisiva para que la mayoría no pase por encima de los derechos de la minoría. También es fundamental para reducir al mínimo la impunidad que a menudo es origen de inseguridad, injusticia, corrupción y abuso de cargos y autoridad públicos y desalienta la inversión a largo plazo. Por último, garantiza un sistema efectivo de controles para impedir la concentración de poder en una de las tres ramas de gobierno y para proteger a los grupos minoritarios.

13. Reformar el poder ejecutivo y lograr que los organismos centrales funcionen de modo efectivo y coordinado constituye también un ingrediente decisivo para la consecución de los objetivos de la Declaración del Milenio. En el informe sobre la guía general se subrayaba en concreto la relación existente entre la gestión del sector público y el objetivo de la reducción de la pobreza y se recalca que, entre las estrategias de progreso encaminadas a “reducir a la mitad, para el año 2015, el porcentaje de habitantes del planeta cuyos ingresos sean inferiores a 1 dólar por día y el de las personas que padezcan hambre”, se cuentan las siguientes: a) dar apoyo a las iniciativas económicas y sociales de reducción de la pobreza impulsadas por los propios países; b) aumentar la capacidad de prestar servicios sociales básicos; y c) ayudar a crear capacidad para la evaluación, supervisión y planificación de la lucha contra la pobreza (véase el documento A/56/326, párrs. 86, 108, 119 y 121). Para mitigar la pobreza se requiere una administración pública eficiente y un enfoque multisectorial. El acceso al agua potable, así como el suministro de esta última y de los servicios de saneamiento, son fundamentales y requieren una ordenación eficiente del agua. El acceso

a la educación universal y su promoción, sobre todo en lo que respecta a las mujeres, son esenciales para dar medios de escapar de la pobreza y precisan que el Estado administre de forma eficiente estos servicios. El acceso a los servicios de salud pública constituye otro ingrediente fundamental en la lucha contra la pobreza. Las enfermedades, la malnutrición, la falta de instrucción y una vivienda deficiente impiden salir de la pobreza. La descentralización en el marco de la democracia y el respeto de las libertades y los derechos humanos también pueden resultar decisivos para la reducción de la pobreza, puesto que permiten que los ciudadanos expresen sus exigencias de un modo más efectivo y sean socios activos en todas las fases de la determinación, aplicación y evaluación de la política.

### **III. Fomento de la capacidad de los recursos humanos del sector público**

14. El desarrollo de los recursos humanos es un factor esencial para que se puedan alcanzar realmente los objetivos de desarrollo establecidos en la guía general para la aplicación de la Declaración del Milenio. El fomento de la capacidad de los recursos humanos del sector público en lo que se refiere a sus conocimientos, cualificaciones, motivación y dedicación, capacidad para el establecimiento de redes y dominio de la tecnología de la información es esencial para poder convertir los valores, metas y objetivos de la Declaración en políticas, estrategias y medidas de carácter plenamente nacional. El funcionamiento de las instituciones públicas depende tanto de unas estructuras institucionales que funcionen correctamente como de la calidad de las personas que trabajan en ellas. Un funcionariado cualificado, dedicado y altamente motivado es esencial para llevar a cabo reformas que sean eficaces y sostenibles a largo plazo y flexibles para responder a los cambios que se produzcan tanto en el plano local como en el mundial.

15. Es poco probable que mejore la gestión de los asuntos públicos y prestación de servicios por parte del Gobierno sin el apoyo entusiasta y sin reservas de los más altos dirigentes. Los dirigentes gubernamentales de muy diversas instituciones públicas tienen que ser técnicamente competentes, políticamente motivados y hábiles en la formación de consenso y asociaciones. La mayor capacidad de liderazgo es esencial para avanzar

en el desarrollo, especialmente en un contexto internacional muy complejo e inestable.

16. El aprendizaje continuo y la capacitación en el sector público son necesidades imperativas en nuestro entorno turbulento en el que con gran frecuencia aparecen nuevos desafíos y oportunidades; las aptitudes tradicionales pierden vigencia y se exige más de los gobiernos. Para que los países puedan elaborar y poner en práctica reformas encaminadas al desarrollo económico y social es necesario actualizar continuamente las cualificaciones de los funcionarios y fomentar las cualidades de liderazgo, así como elaborar nuevas estructuras de desarrollo de la carrera profesional en las que se haga hincapié en la movilidad, la integridad y el profesionalismo. El aprendizaje continuo en las organizaciones públicas parece ser especialmente necesario en las siguientes esferas: a) experiencia en todos los niveles políticos: el conocimiento tecnocrático debe reemplazarse por un enfoque más interdisciplinario de la formulación de políticas, especialmente en los altos niveles; b) aptitudes de gestión: en una organización que aprende es especialmente importante fomentar las aptitudes de liderazgo, la conciencia de la calidad, los instrumentos para la solución de problemas y la capacidad para llevar adelante procesos de grupo, como dirigir reuniones, trabajar en equipo y hacer presentaciones; el desarrollo de la capacidad de negociación y mediación es también esencial en un mundo cada vez más interdependiente; y c) tecnología de la información: para mantenerse a la par del enorme desarrollo de las tecnologías de la información y las comunicaciones, los empleados del sector público se ven obligados a renovar y actualizar continuamente sus conocimientos y a ampliar sus cualificaciones.

17. Lo que es más importante, debe formarse a los funcionarios públicos para que adopten una cultura de aprendizaje y se vean a sí mismos como agentes activos del cambio. A corto plazo, ello entraña el establecimiento de incentivos para los que deseen aprender. A largo plazo, el aprendizaje debe llegar a ser un valor asumido como propio al igual que la ética en el sector público. El logro de los objetivos de desarrollo del Milenio depende no solamente de un funcionariado bien capacitado sino también con una ética sólida. El fomento de la ética y la lucha contra la corrupción en el sector público contribuyen directamente al logro de muchos de los objetivos establecidos en la Declaración del Milenio. Es

necesario que los funcionarios públicos produzcan bienes y servicios públicos en forma ética. Cualquier desviación de recursos públicos a los bolsillos privados debida a la malversación, la apropiación indebida, o los conflictos de intereses reduce de forma directa los recursos disponibles para el logro de los objetivos de desarrollo. Además, la corrupción del sistema conduce a la erosión del Estado de derecho, desalienta la inversión privada y supone un obstáculo para la democracia. En la guía general se menciona la necesidad de luchar contra la corrupción en el contexto del fortalecimiento del imperio de la ley a nivel internacional (véase el documento A/56/326, párr. 29), aumentando la corriente de capital privado para financiar el desarrollo (ibíd., párr. 134) y permitiendo una participación más genuina de todos los ciudadanos (ibíd., párr. 218).

#### **IV. Capacidad financiera**

18. A los efectos de aplicar los objetivos establecidos en la Declaración del Milenio, los países no sólo deben tener la capacidad necesaria para afinar su visión política y una estrategia para el desarrollo a largo plazo respaldadas por un funcionariado capacitado e instituciones democráticas sólidas, sino que también deben disponer de los recursos necesarios para aplicar las reformas y ejecutar los programas de desarrollo. Sin los recursos necesarios no se pueden aplicar ni las reformas más audaces. Por otra parte, la movilización de nuevos recursos no basta de por sí para promover el desarrollo sino existe la firme decisión y voluntad política de usar estos fondos para fines socialmente deseables, ni eficiencia en la administración de las finanzas y la gestión públicas. El problema que se plantea en muchos países en desarrollo no es sólo cómo generar más recursos, sino cómo lograr que los recursos se gasten de manera eficiente y en proyectos que redunden en beneficio de los más necesitados. El mejoramiento de la movilización y gestión de los recursos públicos es por sobre todo una cuestión de buena gestión de los asuntos públicos y no solamente un problema técnico.

19. De hecho, todo enfoque técnico, importado o autóctono, debe apoyarse en una firme voluntad política. Sin esa voluntad política, basada en una coalición de fuerzas que valoren una mayor transparencia, rendición de cuentas y participación, la aplicación de nuevos enfoques técnicos será forzada e

ineficaz. La decisión de aumentar la participación y la rendición de cuentas y el logro de un consenso al respecto deben venir antes de la descentralización fiscal. La decisión de luchar contra la corrupción y el logro de un consenso al respecto deben preceder a la mejora de la gestión del gasto público. La decisión de luchar contra el poder de la burocracia debe preceder a la adopción de medidas para aumentar la fiscalización de los gastos y promover la asignación estratégica de recursos, la buena gestión operacional y el respeto de las garantías legales. Y un cambio en la relación entre el público y el gobierno y un consenso sobre la necesidad de mejorar la rendición de cuentas deben preceder a la adopción de medidas para extender el proceso presupuestario más allá del futuro inmediato con un enfoque multianual estructurado, cuando sea posible, o, como mínimo, mediante la reflexión y el diálogo públicos y sistemáticos. Cuando hablamos de la capacidad financiera de los gobiernos, también debemos incluir en esa categoría la disposición a crear coaliciones políticas y generar el impulso político en favor de la transparencia, la rendición de cuentas y la participación, así como la capacidad de hacerlo.

20. Todo ello no significa que las soluciones técnicas carezcan de importancia. En demasiados países la capacidad de gestión financiera se ha visto afectada adversamente por el populismo financiero, por mecanismos presupuestarios ineficaces y distorsionados, o por el fracaso de las instituciones de administración financiera existentes. Al mismo tiempo, ciertas reformas recientes en el sector público de algunos países desarrollados y en desarrollo<sup>1</sup> deberían ser estudiadas cuidadosamente por las autoridades que estén tratando de aumentar la estabilidad macroeconómica y ejecutar un programa social ambicioso. La experiencia indica que los puntos débiles más comunes en cuanto al aspecto técnico de la gestión de las finanzas públicas se relacionan con una contabilidad pública tardía e inexacta; unos procesos de examen presupuestario obstaculizados por la carencia de información pertinente; la falta de métodos modernos de administración de datos; normas y procedimientos mecánicos que hacen hincapié en el control; y una capacitación inadecuada. Otra serie de puntos débiles es producto de la gestión financiera de proyectos financiados con recursos externos.

21. El Consenso de Monterrey a que se llegó en la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo fortaleció el acuerdo sobre las políticas que

los países en desarrollo<sup>2</sup> necesitan adoptar para movilizar los recursos internos, atraer la inversión privada y utilizar la asistencia eficazmente. Reafirmó la importancia de políticas racionales y de la buena gestión de los asuntos públicos para garantizar la eficacia de la asistencia oficial para el desarrollo y destacó la importancia de los conceptos de sentido de propiedad, colaboración y armonización. Reconoció que sería necesario aumentar sustancialmente la asistencia oficial para el desarrollo para que los países más pobres pudieran reducir la pobreza en un 50% y alcanzar los demás objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente. También es alentador que un nuevo espíritu de asociación y cooperación parezca estar surgiendo entre los países receptores y los países y las instituciones donantes. Es esencial lograr la participación en esos nuevos mecanismos de asociación y la eficacia de los sistemas de rendición de cuentas para supervisar a quienes participan en ellos.

22. La gestión de las finanzas públicas está relacionada con el proceso de planificación, programación y presupuestación; la ejecución del presupuesto y su contabilización y la auditoría y evaluación de los recursos públicos. Esas funciones del Estado tienen por objeto velar por que, en lo posible, los recursos públicos, de fuentes tanto internas como externas, se utilicen de conformidad con la ley y rindan resultados óptimos. En ese contexto, una preocupación central para todos los países se refiere a la forma de armonizar los métodos de tres procesos distintos pero vinculados entre sí: a) la gestión macroeconómica estratégica y el control de las variables financieras agregadas; b) los cambios en las prioridades de los gastos y c) la gestión eficaz e innovadora de las instituciones que prestan servicios. Para los países que avanzan por la senda de la integración económica mundial o que adoptan un programa social ambicioso que debería estar armonizado con los objetivos de la Declaración del Milenio, una gestión financiera eficaz y eficiente es imprescindible, especialmente en aquellos con una recaudación tributaria fija. Los gobiernos de esos países para poder mantener el crecimiento económico y el desarrollo social deben velar por la correcta administración de los recursos que se logre movilizar.

23. Una mejor movilización de los recursos financieros es esencial también en muchos países en desarrollo. Para movilizar recursos los países deben reformar los regímenes tributarios ampliando la base

imponible, reduciendo las distorsiones causadas por el régimen tributario y adoptando normas para la utilización de la recaudación impositiva que minimicen la posibilidad de futuros déficit fiscales y que sean compatibles con la capacidad administrativa. Desde el punto de vista de la política tributaria, idealmente, los países deberían tratar de establecer un sistema tributario eficiente y equitativo que permitiera recaudar los ingresos imprescindibles sin un endeudamiento estatal excesivo y sin desalentar la actividad económica ni apartarse excesivamente de los sistemas tributarios de otros países. Las reformas tributarias deben buscar la simplicidad, la equidad y la cabalidad.

24. Una administración tributaria eficiente y eficaz es un requisito básico para que un régimen tributario concrete las posibilidades de recaudación. Incluso el régimen mejor pensado está sujeto a las limitaciones de la administración que lo aplica. Por lo tanto, los gobiernos que decidan emprender reformas fiscales también deben tener en cuenta la reforma paralela de la administración tributaria. La estructura orgánica de la administración tributaria debe permitirle alcanzar el más alto grado posible de cumplimiento voluntario por parte de los contribuyentes y administrar las leyes tributarias eficiente, eficaz y equitativamente y con la máxima integridad. No caben dudas sobre las estrategias de la reforma de la administración tributaria: a) la simplificación (por ejemplo, el número de tramos de la escala del impuesto sobre la renta debe reducirse y las exenciones y deducciones deben, en lo posible, eliminarse); b) la necesidad de una estrategia clara de reforma en vez de la adopción de medidas ad hoc; c) un alto grado de compromiso con la reforma, particularmente en los niveles más altos, pero que abarque también a todos (la opinión que merezca un régimen tributario depende de la imagen que se tenga de la magnitud de la evasión impositiva, de la equidad del régimen, su complejidad, su arbitrariedad y la carga que su administración impone a los contribuyentes); y d) la competencia técnica de los administradores y el personal de todo el sistema tributario (la competencia no sólo aumenta las posibilidades de una mayor recaudación, sino que contribuye también a aumentar la confianza de los contribuyentes).

25. También hay otras importantes cuestiones relacionadas con la tributación internacional que exigen la pronta adopción de medidas por parte de la comunidad internacional. Por ejemplo, las decisiones que se adopten con respecto a los impuestos sobre el

comercio electrónico, la doble tributación y los precios de transferencia pueden y deben reflejar los intereses de los participantes más débiles en la economía mundial interrelacionada. Por último, hay medidas importantes que los países pueden tomar para aumentar la eficiencia y la eficacia de sus administraciones públicas. Existen diversas soluciones técnicas, incluso en el campo fiscal, que se han ensayado en diversas partes del mundo con resultados bien conocidos y documentados. Hay un número cada vez mayor de soluciones basadas en la aplicación de las tecnologías de la información y las comunicaciones a la administración pública, que muchos donantes consideran prioridades en materia de cooperación técnica. Cuando escasean los recursos financieros, es difícil exagerar la importancia que tiene la eficiencia para obtener más resultados con menos recursos.

## **V. Formación de capacidad del sector público en materia de información, innovación y tecnología**

26. En la Declaración del Milenio y el informe sobre la guía general se prevé una gran cantidad de actividades relativas al conocimiento, la innovación y la tecnología, así como la formación general de capacidad en estas materias a nivel nacional. La Declaración y el plan reconocen que se trata de insumos decisivos para alcanzar apremiantes objetivos de desarrollo en los ámbitos de la buena gestión de los asuntos públicos, el desarrollo económico, la protección del medio ambiente, la mitigación de la pobreza, la salud y la mejora de la sociedad en general.

27. Si bien el conocimiento, la innovación y la tecnología son muy promisorios, como se aprecia con un minucioso examen de las aplicaciones sectoriales y transversales, para concretar su potencial y distribuir por igual sus beneficios se requieren un enfoque matizado y una serie de actividades debidamente ponderadas. Quien formule la política en la materia debe tener en cuenta todo el continuo de la capacidad de la sociedad para producir, adquirir, adaptar, difundir y asignar conocimientos, innovación y tecnología, ya existentes, nuevos o en aparición, de los propios y de los ajenos. Esto presupone una serie de objetivos, políticas, procesos, actores, actividades y estructuras sustantivos. Es asimismo importante que haya una relación directa entre el conocimiento, la innovación y

la tecnología y la política, los marcos y las estrategias del desarrollo.

28. La política del gobierno y la política pública en general serán fundamentales para materializar un sistema de conocimiento, innovación y tecnología. El carácter concreto de la acción gubernativa dependerá de las circunstancias y prioridades del lugar. No obstante, en razón de ciertas ventajas de que disfrutaban los gobiernos, así como del problema de los fallos del mercado, es claro que los gobiernos pueden y deben tener una función decisiva. En otros ámbitos esenciales, como la investigación y el desarrollo, los gobiernos deben desempeñar un papel más activo fomentando las inversiones estratégicas en los casos graves en que el sector privado no puede o no quiere invertir. Esto cobra especial importancia en la aplicación de un sistema de conocimiento, innovación y tecnología al sector de la atención de la salud en que la tecnología y el conocimiento son elementos decisivos a la hora de luchar contra el VIH/SIDA, mejorar la inmunización y los programas de vacunación y fortalecer en general los sistemas de atención de salud. Un sistema de conocimiento, innovación y tecnología instituido por el gobierno no solamente debe proceder al desarrollo estratégico de aplicaciones, política y capacidad sectoriales, sino que debe igualmente encontrar las sinergias que haya dentro de cada sector y entre los sectores y las aplicaciones intersectoriales. A este respecto, los gobiernos deben predicar con el ejemplo, integrando los sistemas de conocimiento, innovación y tecnología en su propia actuación, esto es, recurrir al gobierno electrónico. Por último, los gobiernos deben construir o facilitar la construcción de la infraestructura de ese sistema, comprendidos los recursos humanos, la infraestructura física, las instituciones, el entorno cultural y de organización necesario y recursos financieros suficientes. Aunque las dificultades sean considerables, es imprescindible dominar la tecnología, el conocimiento y la innovación con el fin de aplicar la Declaración del Milenio. Los gobiernos deben asignar prioridad a la creación de la capacidad de conocimiento, innovación y tecnología si quieren alcanzar los objetivos de la Declaración del Milenio para el año 2015.

29. La Declaración del Milenio hace un llamamiento a todos los Estados Miembros para que puedan aprovechar los servicios de las nuevas tecnologías, en particular de las tecnologías de la información y las

comunicaciones. Por lo que se refiere a las tecnologías de la información y las comunicaciones, la guía general las describe como un instrumento poderoso para acelerar el crecimiento y el desarrollo sostenible de base amplia y para reducir la pobreza. Entre las estrategias de progreso recomendadas se citaban la necesidad de promover el acceso universal y asequible a las tecnologías de la información y las comunicaciones; elaborar estrategias orientadas hacia el desarrollo en el empleo de esas tecnologías; apoyar el desarrollo de los recursos humanos y el fomento de la capacidad institucional y establecer asociaciones, incluso con el sector privado. Además, el tema sugerido para 2004 será el de salvar la brecha digital. Las tecnologías de la información y las comunicaciones pueden servir de instrumento para alcanzar los objetivos de la Declaración del Milenio en casi todos sus aspectos, mejorar la calidad, el alcance y la oportunidad de muchas soluciones de desarrollo y promover, en general, las corrientes de información y conocimientos. Asimismo, con respecto al conocimiento, la innovación y la tecnología, estas tecnologías pueden servir también para aumentar la colaboración (especialmente la transfronteriza), adquirir y difundir conocimientos y desarrollar capacidad. Concretamente cabe a las tecnologías de la información y la comunicación un importante papel en el proceso de innovación, ya que pueden reducir los ciclos, aumentar la eficiencia, codificar y difundir conocimientos e ideas e impulsar decisivamente los beneficios externos del aprendizaje positivo mediante una nueva combinación de ideas.

30. Dado que el gobierno desempeña una función central en la realización de los objetivos de la Declaración, no cabe exagerar cuando se insiste en el aumento de su capacidad y su eficacia. En la Declaración y en la guía general se hacen reiteradas referencias al buen gobierno y la democracia, así como a una mejor capacidad para prestar servicios sociales básicos, reformar la administración pública, hacer una planificación integrada, aumentar la participación de los ciudadanos en la adopción de decisiones, para la descentralización, la transparencia y la rendición de cuentas y para luchar contra la corrupción. Aunque no se menciona específicamente la tecnología, se insiste en la necesidad de innovar e introducir nuevos mecanismos para lograr tales objetivos. El gobierno electrónico y las tecnologías de la información y la comunicación se encuentran en lugar destacado entre los instrumentos innovadores para aumentar la

capacidad en la administración pública. El gobierno por medios electrónicos tiene grandes posibilidades de transformación si se utiliza para apoyar los objetivos del buen gobierno y puede modificar de manera considerable la forma en que los gobiernos enfocan su mandato, resuelven problemas de desarrollo e interactúan con otros agentes públicos, ciudadanos y empresas. Puede dar lugar a un nuevo paradigma de gobierno: un gobierno que gire en torno a los ciudadanos, responda a sus necesidades y expectativas y se base en los principios de transparencia, responsabilidad y participación.

31. El gobierno electrónico permite que haya más transparencia en las actividades, procesos y adopción de decisiones del gobierno y puede reducir la corrupción, un obstáculo importante para el desarrollo. La transparencia también puede generar más confianza en el gobierno y el deseo de los ciudadanos de participar en los procesos de gobierno, mejorando así las perspectivas del gobierno democrático. El gobierno electrónico también ofrece cauces de interacción y participación. A más información y conocimientos, las autoridades y el ciudadano también podrán tomar decisiones más informadas y acertadas.

32. La institución del gobierno por medios electrónicos en los países en desarrollo está en sus inicios, si bien avanza con mucha rapidez. Los principales obstáculos son la necesidad de establecer un marco regulado para las tecnologías de la información y la comunicación, crear una infraestructura de estas tecnologías y generalizar las conexiones y el acceso a Internet. Al propio tiempo, las medidas para introducir la tecnología de la información en las funciones del gobierno pueden servir de oportunidad e incentivo para hacer frente a los obstáculos antes mencionados y derivarlos, ayudando así a salvar la brecha digital. La experiencia ha demostrado que, cuando los gobiernos afrontan estas dificultades, las tecnologías de la información y la comunicación son revolucionarias.

## **VI. La función de las Naciones Unidas**

33. El panorama presentado en los párrafos que anteceden permite hacerse cargo del alcance y la complejidad de las reformas institucionales y administrativas que permitirían a los países alcanzar los objetivos de la Declaración del Milenio. Estas reformas no son algo opcional, sino que constituyen

una necesidad urgente, que se debe satisfacer conjuntamente con el desarrollo de estrategias nacionales sectoriales y multisectoriales.

34. Tal como pidió la Asamblea General en su resolución 56/213, el próximo año las Naciones Unidas centrarán sus actividades en materia de administración pública en la tarea de ayudar a los Estados Miembros, en especial a los países en desarrollo y en transición a llevar a cabo reformas que puedan elevar al máximo su capacidad para cumplir los objetivos de la Declaración. La mayoría de las reformas son de carácter transectorial y afectan a todos los sistemas administrativos y de buena gestión de los asuntos públicos (por ejemplo, las reformas parlamentaria y de la función pública) pero otras deben centrarse más en sectores concretos y apuntar al fortalecimiento de capacidades específicas (incluidos los sectores social, de la educación y de la salud).

35. La Secretaría continuará adaptando más la forma concreta en que enfoca su labor en materia de administración pública en consonancia con las resoluciones de la Asamblea General 50/225 y 56/213, para atender a las necesidades que surgen del análisis precedente y que se indican en las secciones siguientes.

### A. Promoción

36. El Comité de Expertos en Administración Pública ha incluido en su programa para la reunión de 2002 un examen a fondo de la función que cabe a la administración pública en la aplicación de la Declaración del Milenio. Se dará la mayor difusión entre los Estados Miembros al resultado de dicho estudio, pero habría que profundizarlo con el fin de comprender mejor la relación multifacética entre la administración pública y la consecución de los objetivos del Milenio. **En particular, habría que realizar exámenes en sectores específicos del fortalecimiento institucional y administrativo necesario en ámbitos como la salud y la educación. Al propio tiempo, la Secretaría centrará la labor de seminarios y conferencias y las reuniones, de su grupo de expertos en asuntos esenciales para la aplicación de la Declaración.**

37. Se admite hoy que la diversidad de prácticas, culturas y opiniones a nivel mundial no hace más que reforzar la necesidad de formar el consenso en torno a importantes cuestiones básicas y de establecer redes

para facilitar el debate entre quienes formulan la política y los administradores. A raíz de la recomendación del Comité de Expertos en Administración Pública, el Consejo Económico y Social, en su decisión 2000/231, aprobó la proclamación del Día de la Administración Pública de las Naciones Unidas, para celebrar su utilidad para la comunidad en los planos local, regional y mundial. **Se recomienda designar el día 23 de junio Día de la Administración Pública de las Naciones Unidas y, alentar a los países a organizar, en dicho día, actos especiales para poner de relieve la función especial que cabe a la administración pública en el proceso de desarrollo.**

### B. Elaboración de instrumentos analíticos y normativos

38. No cabe exagerar al insistir en la importancia de proporcionar datos e instrumentos de análisis para que quienes formulan la política adopten decisiones con conocimiento de causa y sensatas. La Secretaría se propone seguir elaborando esos instrumentos analíticos, en particular mediante:

a) Evaluaciones de la capacidad sectorial en los ámbitos calificados de prioritarios en la Declaración del Milenio;

b) La utilización del *World Public Sector Report* a fin de impartir directrices en ámbitos de utilidad para la aplicación de la Declaración;

c) La elaboración de directrices y de instrumentos prácticos para la acción en sectores concretos.

### C. Creación de un entendimiento común

39. La Asamblea General, en el párrafo 4 de su resolución 56/213, de 21 de diciembre de 2001, reconociendo la importancia de constituir un entendimiento común entre los Estados Miembros y de compartir experiencias valiosas, pidió al Secretario General que estudiara la posibilidad de reunir periódicamente a altos funcionarios encargados de la reforma de la administración pública, bajo los auspicios de las Naciones Unidas, para examinar cuestiones de interés común e intercambiar experiencias y prácticas valiosas, y que le presentara

en el quincuagésimo séptimo período de sesiones un informe de los resultados de dicho estudio. A este respecto se recuerda a la Asamblea que la Secretaría ha venido prestando apoyo sustantivo al Foro Mundial sobre la reinención del gobierno que, con el curso de los años, se ha convertido en una reunión mundial de altos funcionarios de la administración pública con el fin de intercambiar puntos de vista y experiencia referentes al proceso de reforma de la administración pública. El gobierno anfitrión del Foro corre con todos los gastos del acto y se procura conseguir financiación voluntaria para que participen representantes de países en desarrollo, especialmente de los menos adelantados. Se prestó apoyo de esa índole para la organización de los foros celebrados en Brasilia en 2000, en Nápoles (Italia) en 2001 y en Marrakesh (Marruecos) en 2002<sup>3</sup>. **La Secretaría podrá seguir prestando apoyo sustantivo al proceso en marcha, reuniendo de forma coordinada los insumos del sistema de las Naciones Unidas en su conjunto.** Con ello se cumpliría el espíritu de la recomendación de la Asamblea General de modo flexible, se limitaría la participación administrativa de la Secretaría y se aprovecharían las alianzas ya establecidas. El Foro puede servir de útil oportunidad para examinar asuntos institucionales y administrativos referentes a la aplicación de la Declaración del Milenio. Por ejemplo, el próximo Foro, que se celebrará en Marrakesh en diciembre de 2002, se centrará en la forma en que la colaboración entre ciudadanos, empresas y gobiernos puede promover el desarrollo y la democracia.

#### **D. Prestación de asistencia al desarrollo institucional**

40. Las Naciones Unidas deben considerar asignar prioridad a la tarea de ayudar a los países en desarrollo o con economías en transición a crear estructuras legislativas y normativas adecuadas, así como instituciones que puedan facilitar la realización de los objetivos de la Declaración del Milenio. A este respecto, **las Naciones Unidas deberán apoyar a los Estados Miembros en las tareas de: a) afianzar e institucionalizar las elecciones democráticas así como los sistemas y procesos parlamentarios y electorales; b) consolidar la administración de justicia, tanto en el plano nacional como en el local; c) modernizar el sector público y mejorar la prestación de servicios públicos; d) fomentar la**

**descentralización y la capacidad de los gobiernos locales; e) desarrollar y afianzar las instituciones y los procedimientos para la gestión pacífica de conflictos; y f) prestar apoyo a los gobiernos de los países africanos, en estrecha colaboración con los órganos e instituciones regionales así como con las organizaciones internacionales, en su empeño por poner en práctica estrategias de erradicación de la pobreza.**

41. **Las Naciones Unidas deberán también ayudar a los Estados Miembros en las tareas de: a) mejorar la movilización de recursos financieros mediante reformas fiscales que apunten a la sencillez, la justicia y la universalidad; b) promover una administración financiera eficaz, y c) mejorar la gestión financiera y el gasto mediante una mayor eficiencia e igualdad en la asignación, así como la eficiencia técnica en el empleo de los recursos presupuestados.**

42. **Por último, las Naciones Unidas deben prestar apoyo a los Estados Miembros en su empeño por: a) establecer una estructura para la tecnología de la información que esté debidamente contextualizada, atienda las necesidades del lugar y esté vinculada al desarrollo humano; b) crear un entorno propicio para que las instituciones educacionales, la sociedad civil, el sector privado y las comunidades puedan desarrollar y aprovechar los conocimientos, las innovaciones y las tecnologías; c) elaborar estrategias, normas y actividades relacionadas con el gobierno electrónico, y d) forjar alianzas en los planos local e internacional que les permitan aprovechar los avances más recientes de la tecnología de la información.**

#### **E. Prestación de asistencia en el desarrollo de los recursos humanos**

43. Como se señala en los párrafos 18 a 23 *supra*, el desarrollo de los recursos humanos constituye un factor decisivo en la realización de los objetivos de la Declaración del Milenio. **Las Naciones Unidas pueden desempeñar una función central en la tarea de ayudar a los Estados Miembros a: a) mejorar la capacidad de dirección y gestión mediante estrategias y mecanismos en la materia, incluidos coloquios y seminarios de alto nivel; b) preparar e impartir capacitación mediante métodos innovadores; c) intensificar el uso de las tecnologías**

de la información y las comunicaciones por la administración pública para supervisar el desempeño, así como fomentar el aprendizaje, mejorar la prestación de servicios y facilitar el acceso a la información tanto de los funcionarios públicos como de los ciudadanos; d) establecer una infraestructura ética en el sector público, incluidos códigos deontológicos y de conducta para los empleados del sector público; e) poner en práctica y supervisar instrumentos tales como la Carta de la Administración Pública en África, así como otras iniciativas que puedan ayudar a aumentar la formación de capacidad de los recursos humanos en los países del África.

#### **F. Difusión de información e intercambio de experiencias**

44. Hay que aprovechar la capacidad de la Red en línea de las Naciones Unidas sobre administración y finanzas públicas (UNPAN) para reunir, organizar y difundir información pertinente a la realización de los objetivos de la Declaración del Milenio. La red es ya un poderoso instrumento utilizado por oficinas públicas, autoridades, instituciones de la administración pública y expertos para tener acceso a lo que se sabe en el mundo en materia de administración pública. El número de usuarios de la red llega a los 720.000 por mes. La Secretaría está tratando de ampliar la red a fin de aumentar la capacidad de los ministerios y las instituciones de la administración pública nacionales para tener acceso a información, experiencias y prácticas y para recibir servicios de asesoramiento y formación en línea, como se pide en la resolución 56/213 de la Asamblea General. **En este proceso debe prestarse especial atención a la reunión y difusión de información y experiencias pertinentes a la aplicación de la Declaración del Milenio. Asimismo deben fortalecerse y orientarse en esa dirección los servicios de asesoramiento y el componente de formación en línea de la UNPAN.**

#### **G. Coordinación de la asistencia para el desarrollo en la administración pública**

45. En esta materia, el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) han colaborado para

preparar un inventario de todos los programas sobre buena gestión de los asuntos públicos y administración pública en la región africana. Este inventario constituye un muy útil instrumento para que todos los que participan en la asistencia para el desarrollo formen alianzas, eviten duplicaciones y refuercen el carácter complementario de los programas. Es también un instrumento inapreciable para que los gobiernos supervisen los avances en el mejoramiento de la buena gestión de los asuntos públicos y la administración pública y fijen prioridades al proceder a la programación. **Este inventario debería extenderse a otras regiones y centrarse más en las iniciativas específicas de formación de capacidad relacionadas con la realización de lo objetivos del Milenio.** En los últimos años, los asociados en la asistencia para el desarrollo han subrayado la importancia de la transparencia y la rendición de cuentas en la gestión de los recursos de esa asistencia. Los sectores de la administración pública en los países receptores tienen una función esencial en el sentido de velar por que los recursos proporcionados se utilicen de forma eficaz, eficiente y transparente y se instituyan sistemas adecuados de rendición de cuentas. Hace unos años la Secretaría puso en práctica una iniciativa experimental sobre la gestión de la asistencia y la rendición de cuentas, que reunió a países receptores y organismos donantes con el fin de simplificar y armonizar los requisitos de la rendición de cuentas, fomentar la transparencia y determinar las necesidades de formación de capacidad. **Habría que reavivar y ampliar esta iniciativa experimental a fin de crear las condiciones necesarias para generar una sólida confianza entre los receptores y los donantes con el propósito de estimular la corriente de recursos adicionales para la aplicación de la Declaración del Milenio.**

46. La Secretaría, que periódicamente auspicia reuniones de los organismos que trabajan en el campo de la administración pública, dedicará la próxima reunión consultiva a la formulación de un planteamiento coordinado de las actividades dirigidas a aumentar la capacidad de la administración pública para aplicar la Declaración del Milenio. Varios organismos han puesto en práctica iniciativas dignas de encomio en sus respectivos ámbitos sectoriales, que las delegaciones interesadas pueden consultar en la siguiente dirección en la Web: [www.unpan.org/dpepa\\_GAreport.asp](http://www.unpan.org/dpepa_GAreport.asp).

- <sup>1</sup> Estas reformas se conocen por lo general como “nueva gestión pública” y tienen como propósito mejorar la eficiencia y eficacia del sector público. Entre sus aspectos más destacados cabe mencionar la intervención de un cuadro directivo profesional en el sector público, normas explícitas de desempeño y maneras explícitas de medirlo, mayor hincapié en la disciplina y el control del uso de los recursos e hincapié en las prácticas de gestión características del sector privado.
- <sup>2</sup> *Informe de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, Monterrey (México), 18 a 22 de marzo de 2002* (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.02.11.A.7), cap. I, resolución 1, anexo.
- <sup>3</sup> El Gobierno de los Estados Unidos de América organizó el primer Foro Mundial sobre la reinención del gobierno en 1999, que sirvió de plataforma para un debate entre altos funcionarios sobre la función de los gobiernos en el comienzo del nuevo milenio. El Gobierno del Brasil fue anfitrión del segundo Foro Mundial que se celebró en Brasilia, en mayo de 2000, sobre el tema del Estado democrático y la buena gestión de los asuntos públicos en el siglo XXI. En marzo de 2001 el Gobierno de Italia organizó en Nápoles el tercer Foro Mundial acerca de la promoción de la democracia y el desarrollo mediante el gobierno electrónico. El Gobierno de Marruecos está actualmente organizando el cuarto Foro Mundial con el apoyo de las Naciones Unidas en coordinación con otras instituciones internacionales.