

0151
Budget Code

DEL CONTRALOR GENERAL

Wagner

Informe Al Congreso

111637

DE LOS ESTADOS UNIDOS

Capacitación Y Esfuerzos Afines Requeridos Para Mejorar La Gestión Financiera En Los Países Del Tercer Mundo

Los gobiernos de los países en vías de desarrollo continúan experimentando una escasez de personal capacitado en el campo de la gestión financiera, lo cual con frecuencia da por resultado una incapacidad para producir datos financieros oportunos y correctos para los funcionarios públicos que tienen a su cargo la formulación de decisiones. Por cierto, la Agencia para el Desarrollo Internacional y otros importantes organismos internacionales donantes han reducido sus programas de asistencia técnica y de apoyo institucional en esta materia. No obstante, las mejoras en el campo de la gestión financiera son indispensables para asegurar que los recursos de asistencia para programas lleguen hasta los beneficiarios previstos entre la masa mayoritaria pobre y que los programas sean ejecutados con la mayor eficiencia y efectividad posibles. La Contraloría General de los Estados Unidos formula recomendaciones relativas a las mejoras que pueden efectuarse.



111637



Contraloría General
de los Estados Unidos

~~008748~~
111637

ID 79 46

20 de septiembre de 1979



Contralor General de los Estados Unidos
Washington, D.C., 20548

Contralor General
de los Estados Unidos

B-165093

Al Presidente del Senado y al
Presidente de la Cámara de Representantes

3 Congress

En este informe se encara la necesidad de mejorar la gestión financiera en los países en vías de desarrollo y se expone la escasez de personas capacitadas en materia de contabilidad y otros campos afines, dispuestas a trabajar para los gobiernos de países en vías de desarrollo. También se alude a los tipos de capacitación y a otros esfuerzos requeridos para cambiar esta situación. Una mejor responsabilidad y control sobre fondos públicos facilitarán el proceso de desarrollo y asegurarán que los recursos gubernamentales son empleados en forma apropiada y que los programas benefician a aquéllos que más los necesitan

Se están enviando copias de este informe al Director de la Oficina de Administración y Presupuesto, a los Secretarios de Estado y de Finanzas, al Director de la Agencia de los Estados Unidos de Cooperación Internacional para el Desarrollo, al Administrador de la Agencia para el Desarrollo Internacional, a organismos gubernamentales interesados, a comisiones parlamentarias competentes y a diversos otros organismos e individuos interesados.

(fdo.) ELMER B. STAATS
Contralor General
de los Estados Unidos

S I N T E S I S

La ausencia de una efectiva gestión financiera en los países en vías de desarrollo constituye un importante obstáculo para el aprovechamiento óptimo de los recursos internos y externos disponibles para mejorar el nivel de vida en países que forman parte del tercer mundo. La efectiva gestión financiera es esencial puesto que todo otro substituto cualitativamente inferior a la misma disipa los recursos disponibles y obstruye el desarrollo. A fin de mejorar la gestión financiera, los países en vías de desarrollo deben

- desarrollar efectivas prácticas de contabilidad y auditoría,
- asegurar la disponibilidad de personal idóneo para operar sus sistemas de gestión financiera con efectividad,
- formular un programa de capacitación comprensivo y moderno, tanto al nivel nacional como al nivel regional de los países en vías de desarrollo, e
- incrementar su compromiso a la puesta en práctica de un eficaz programa de capacitación y trabajar en forma más estrecha en este campo con el conjunto de organismos internacionales donantes

LAS PRACTICAS DE LOS PAISES EN VIAS DE DESARROLLO
EN MATERIA DE CONTABILIDAD Y AUDITORIA REQUIEREN
SER MEJORADAS

La principal deficiencia en las prácticas gubernamentales contables en la mayoría de los cinco países visitados por representantes de la GAO consiste en una falta de información financiera integrada, producida en forma oportuna, que pudiera emplearse como instrumento gerencial en la formulación de decisiones. En numerosos casos, la información financiera preparada por los ministerios públicos es incompleta, inconfiable y está sujeta a prolongadas demoras en su presentación. En consecuencia, la información que se prepara para la gestión financiera podría ser de poca utilidad. Con suma frecuencia, la información presupuestaria del gobierno central no está enlazada con datos contables históricos y actuales, de modo que los resultados históricos no se emplean para

proyectar los requerimientos futuros y, por ende, no es posible efectuar una comparación válida de los resultados financieros planificados con aquellos reales

Tradicionalmente, las Contralorías Generales en los países en vías de desarrollo han hecho hincapié en el precontrol (la aprobación de solicitudes de desembolso de fondos) o en el postcontrol consistente en la verificación detallada de comprobantes. Tales verificaciones se concentran principalmente en la determinación de la legalidad de las transacciones, confiriéndose poca o ninguna importancia a los controles financieros, a los sistemas gerenciales, a la evaluación de programas o a la eficiencia económica en las operaciones. La mayoría de las Contralorías Generales visitadas por representantes de la GAO están interesadas en llevar a cabo auditorías profesionales financieras, similares a las que efectúan las firmas de contadores públicos, tanto como exámenes de la economía y eficiencia de los programas gubernamentales. No obstante, sus esfuerzos son restringidos por requisitos legislativos que exigen detallados exámenes de comprobantes, y por la falta de personal idóneo.

LA ESCASEZ DE GERENTES FINANCIEROS CAPACITADOS Y LA FALTA DE INTERÉS POR PARTE DE LOS GOBIERNOS TRABAN EL MEJORAMIENTO DE LOS SISTEMAS DE GESTION FINANCIERA

En el sector público de los países del tercer mundo existe una grave escasez de gerentes financieros capacitados. En el estudio llevado a cabo por la GAO se demuestra que la cantidad relativamente pequeña de personas capacitadas y con experiencia con frecuencia se muestran renuentes a trabajar para el gobierno. Entre las razones que motivan esta circunstancia pueden señalarse los sueldos bajos y los ineficaces sistemas de administración de personal que ni protegen a los funcionarios de carrera contra vicisitudes políticas ni ofrecen el incentivo de ascensos por mérito.

Los gobiernos de países en vías de desarrollo requieren personal idóneo que pueda planificar programas públicos y preparar los presupuestos para los mismos, que pueda desarrollar y operar sistemas de información gerencial (por ejemplo, procesamiento electrónico de datos), que pueda contabilizar los fondos gastados, evaluar los resultados de programas y relacionar esta información real con presupuestos y planes futuros. Son pocos los funcionarios públicos que en la actualidad poseen estas pericias, aquellos que las tienen con frecuencia sufren frustraciones por la falta de interés del gobierno para aplicar modernos procedimientos gerenciales y por la escasez de personas idóneas requeridas para ponerlos en práctica.

Sin embargo, no bastará con sólo entrenar a personal hábil para obviar estas deficiencias en los sistemas de gestión administrativa. El gobierno del caso debe dedicarse al mejoramiento de los sistemas y debe estar dispuesto a dedicar a este fin una proporción razonable de los recursos disponibles. Ante la falta de una tal dedicación, podrían gastarse considerables recursos sin lograr un mejoramiento real de la gestión financiera. Además, en situaciones en las que los gobiernos han conferido baja prioridad al mejoramiento de la capacidad gubernamental, donantes importantes han reorientado sus recursos hacia otros proyectos, reduciendo con ello los esfuerzos tendientes a obviar uno de los mayores obstáculos que se oponen al desarrollo eficaz.

LOS PROGRAMAS DE CAPACITACION PARA LA GESTION FINANCIERA RECIBEN BAJA PRIORIDAD GUBERNAMENTAL Y CON FRECUENCIA SON CUALITATIVAMENTE DEFICIENTES

En la mayoría de los países, el interés demostrado por el gobierno en proporcionar capacitación en materia de contabilidad, auditoría y la evaluación de programas fuera de la Contraloría General, es actualmente bastante reducido. La mayor parte de los esfuerzos de capacitación a cargo del gobierno en los campos de la administración y gerencia se concentra en materias ajenas a las señaladas anteriormente.

Asimismo, la capacitación ofrecida por instituciones de países en vías de desarrollo en el campo de la gestión y control financieros, a menudo es inadecuada y cualitativamente deficiente. Durante años, los cargos de contadores y auditores en muchos de los países visitados por representantes de la GAO han sido cubiertos primordialmente con personas egresadas de colegios o de escuelas secundarias técnicas. En la actualidad, numerosas universidades y otras instituciones de formación profesional están incorporando cursos de contabilidad a sus planes de estudio, a los efectos de elevar el nivel profesional de contadores y auditores.

La GAO identificó numerosos problemas inherentes a la capacitación financiera que se ofrece en los países visitados. Dos de los problemas mayores con los que se tropezó consisten en una disponibilidad insuficiente de profesores calificados, dedicados y de horario completo y una escasez de libros de texto y materiales de enseñanza modernos, traducidos al idioma local. Asimismo se requiere asistencia para fortalecer las instalaciones de enseñanza en los países en vías de desarrollo y mejorar sus planes de estudio.

La Agencia para el Desarrollo Internacional (AID) y otros donantes internacionales continúan ofreciendo una cantidad limitada de capacitación en los campos de la administración y gerencia.

La AID ha reducido su programa como consecuencia de un cambio de prioridades a la luz del mandato de "Nuevas Direcciones", adoptado por el Congreso en 1973. Por conducto de este mandato se prescribe que la AID debe proporcionar más asistencia directa a la mayoría pobre.

La mayoría de los países en vías de desarrollo prefieren establecer o mejorar sus propios servicios nacionales y regionales de capacitación a enviar a personas a países desarrollados con fines de entrenamiento. Una de las razones por las cuales la capacitación impartida en países industrializados no goza de mucho favor es la circunstancia de que este personal se pierde en beneficio del país que lo capacitó (la "fuga de cerebros").

MEDIDAS REQUERIDAS PARA FORTALECER LA CAPACITACION EN GESTION FINANCIERA Y EVALUACION DE PROGRAMAS

Los principales donantes y países receptores deberían trabajar en concierto para mejorar el nivel cualitativo de la gestión financiera en el sector público, primordialmente por medio de una mejor capacitación. Un plan nacional de capacitación constituye un elemento necesario y vital de tal esfuerzo. Los donantes y los gobiernos receptores deberían coordinar su identificación de futuras necesidades de capacitación y deberían incorporar estas necesidades en un tal plan de capacitación. La experiencia anterior y actual en materia de capacitación debería examinarse cabalmente para identificar los aspectos de la misma que más éxito han tenido, en comparación con aquéllos a los que debería conferirse menor importancia o que deberían omitirse por completo en el futuro.

Los planes a largo plazo deberían prever 1) la capacitación de suficiente personas para llenar las deficiencias existentes y 2) otros tipos de asistencia, inclusive el suministro de instalaciones, medios y expertos para mejorar la capacidad del país para satisfacer en su propio territorio futuras necesidades en materia de capacitación.

La GAO determinó que hay necesidad de mejorar y ampliar la capacitación que se ofrece en instituciones que sirven a un solo país, como así aquella que se imparte en instituciones regionales que sirven a ciudadanos de varios países. Para este esfuerzo se requerirá asistencia adicional, tanto suministrando más recursos, como demostrando a altos funcionarios buernamentales cómo una mejor gestión y control financiero puede contribuir a economizar los escasos fondos del Estado. En este espíritu, el Contralor General de los Estados Unidos ha iniciado un programa de becas que da lugar a que ciudadanos de países en vías de desarrollo puedan recibir capacitación en la GAO.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En general se reconoce que las serias deficiencias de la gestión financiera en los países del tercer mundo constituyen uno de los principales obstáculos que se oponen al empleo eficaz de los recursos disponibles para mejorar el nivel de vida en esos países.

Hay consenso de que la comunidad internacional tiene que ayudar a los países del tercer mundo en el mejoramiento de la gestión financiera en el sector público, no obstante, se requiere un acuerdo acerca de las medidas exactas para asegurar tal mejoramiento. Los organismos donantes han estado dedicando una mayor proporción de sus recursos disponibles a programas y proyectos que surten un efecto inmediato sobre la mayoría pobre, en desmedro de la necesidad de mejorar la gestión financiera. No es posible poner en tela de juicio los esfuerzos que se están haciendo para ayudar a la mayoría pobre, no obstante, el descuido de la necesidad de mejorar la gestión financiera constituye una falta de perspicacia que dará por resultado un continuado uso ineficaz e ineficiente de los escasos recursos disponibles.

Teniendo presentes estas circunstancias, la GAO recomienda que el Congreso enmiende del modo siguiente la Ley de Asistencia al Exterior

"Es criterio del Congreso que en el desenvolvimiento del proceso de desarrollo es menester conferir una prioridad más elevada a la gestión financiera gubernamental. Una mayor porción de los recursos que en concepto de asistencia para el desarrollo se ponen a disposición de los países del tercer mundo, debería aplicarse al mejoramiento de la habilidad de aquéllos que actúan en el campo de la gestión financiera por medio de una capacitación y asistencia técnica más eficaces en esta materia."

El Director de la recientemente establecida Agencia de los Estados Unidos de Cooperación Internacional para el Desarrollo (véase página 3), juntamente con el Administrador de la AID, deberían actuar para mejorar la gestión financiera en países en vías de desarrollo tomando las siguientes medidas

- cooperar en mayor grado con otros donantes importantes tales como los organismos de la ONU y los bancos multilaterales de desarrollo, en un esfuerzo tendiente a fortalecer las instituciones regionales y nacionales que ofrecen capacitación en materia de gestión financiera a países del tercer mundo,
- determinar, en la oportunidad en que se autorizan proyectos y programas de asistencia, en qué medida el organismo ejecutante del país en vías de desarrollo requiere

capacitación y asistencia técnica en materia de administración general y, en particular, en lo que se refiere a gestión financiera, a los fines de poder llevar a cabo el esfuerzo ofrecido por los Estados Unidos;

- fortalecer la capacidad de los Estados Unidos para planificar, programar y ayudar en la ejecución de programas y proyectos de gestión financiera,
- impartir instrucciones a representantes y delegados de los Estados Unidos en organismos internacionales y otros foros a los efectos de que hagan hincapié en los beneficios que pueden derivarse del mejoramiento de la gestión financiera en los países en vías de desarrollo, y propongan y fomenten el criterio de que los recursos necesarios sean aplicados a este objetivo, y
- convocar, a la brevedad posible, un simposio o taller internacional de los principales donantes y receptores con el propósito de iniciar un esfuerzo coordinado para instituir un programa de mejoramiento de la gestión financiera a fin de eliminar este importante obstáculo que traba el desarrollo

COMENTARIOS DE LA AID

Este informe fue examinado por funcionarios de la Agencia para el Desarrollo Internacional que actúan en los programas a los que se alude. Funcionarios de dicha Agencia asimismo asistieron al simposio de la GAO que tuvo lugar el 8 de febrero de 1979 y ofrecieron sus comentarios acerca del resumen de las deliberaciones que tuvieron lugar durante dicha reunión (Véase Anexo I.) En general, tales funcionarios aceptaron el enfoque propugnado por la GAO. Los comentarios ofrecidos se incorporaron al informe de la GAO.

I n d i c e

		<u>Página</u>
SINTESIS	. .	1
CAPITULO		
1	PROGRAMA DE ACCION	1
	Introducción	1
	Conclusiones	2
	Recomendaciones	3
2	LAS PRACTICAS DE AUDITORIA Y CONTABILIDAD APLICADAS POR LOS PAISES EN VIAS DE DESARROLLO REQUIEREN SER MEJORADAS . . .	5
	Las actuales prácticas contables no satisfacen a las necesidades del gobierno	5
	La información financiera no se emplea como instrumento gerencial.	5
	Se hacen pocas comparaciones del pre- supuesto con los resultados de los programas	7
	La falta de un desarrollo en paralelo de la contabilidad y el presupuesto.	8
	La subutilización de sistemas computarizados . . .	8
	Las prácticas de auditoría y de control interno son débiles o no existen. . .	8
3	LA ESCASEZ EN EL SECTOR PUBLICO DE GERENTES FINANCIEROS CAPACITADOS CREA SEVEROS PRO- BLEMAS PARA LA EFECTIVA GESTION FINANCIERA	10
	La escasez de personal calificado crea problemas gerenciales	10
	Los gerentes financieros capacitados prefieren no trabajar en el sector público, Razones de ello	11
	Los bajos niveles salariales	11
	La baja estima profesional.	12
	La falta de sistemas que amparen los derechos de los funcionarios de la administración pública (servicio civil)	12
	Los gobiernos abrigan pocas esperanzas de poder mejorar la gestión financiera si no cuentan con suficiente personal capacitado	13

CAPITULO

4 LOS GOBIERNOS CONFIEREN BAJA PRIORIDAD
A LOS PROGRAMAS DE CAPACITACION EN EL
CAMPO DE LA GESTION FINANCIERA Y TALES
PROGRAMAS A MENUDO SON DE DEFICIENTE
CALIDAD 14

 Los gobiernos confieren baja prioridad
 a la capacitación para la gestión
 financiera 14

 Deficiencias de la capacitación en ins-
 tituciones nacionales y regionales 16

 La escasez de instructores califica-
 dos y de modernos materiales
 didácticos. 16

 Los programas universitarios y al
 nivel postgrado no son adecuados..... 17

 Las instituciones de capacitación
 necesitan ser fortalecidas 19

 La coordinación de los programas
 de capacitación no es efectiva... .. 19

 Asistencia de la AID 20

 Capacitación patrocinada por donantes
 internacionales, sus deficiencias 21

 La "Fuga de cerebros" 22

5 ESFUERZOS ADICIONALES QUE SE REQUIEREN PARA
FORTALECER LA CAPACITACION EN LOS CAMPOS
DE LA GESTION FINANCIERA Y DE LA EVALUA-
CION DE PROGRAMAS 24

 Un plan de desarrollo de la capacitación .. . 24

 La capacitación en las propias ins-
 tituciones nacionales debe ser mejo-
 rada y ampliada.... 25

 Se requiere capacitación
 regional 25

 Los donantes internacionales pueden
 extender ayuda 26

 Esfuerzos de la GAO para ayudar a
 países en vías de desarrollo a mejo-
 rar su capacidad en el campo de la
 gestión financiera. 26

6 ALCANCE DE NUESTRO EXAMEN 28

ANEXO I Resumen de los temas considerados por los
participantes en el simposio de la GAO,
celebrado el 8 de febrero de 1979, para
tratar la cuestión de la capacitación en
los campos de la gestión financiera y de
la administración pública para países en
vías de desarrollo 30

ABREVIATURAS

AID	Agencia para el Desarrollo Internacional
GAO	Contraloría General de los Estados Unidos
ONU	Organización de las Naciones Unidas

CAPITULO 1

PROGRAMA DE ACCION

INTRODUCCION

La ausencia de una eficaz gestión financiera^{1/} en los países en vías de desarrollo constituye un severo obstáculo para el aprovechamiento óptimo de los recursos, tanto internos como externos, disponibles para mejorar el nivel de vida en tales países del tercer mundo. La efectiva gestión financiera es esencial por cuanto todo otro sustituto cualitativamente inferior disipa los recursos disponibles y obstruye el desarrollo. A fin de mejorar la gestión financiera, los países en vías de desarrollo deben

- desarrollar efectivas prácticas de contabilidad y auditoría,
- asegurar la disponibilidad de personal idóneo para operar sus sistemas de gestión financiera con efectividad,
- formular un comprensivo y moderno programa de capacitación a los niveles nacionales y regionales de los países en vías de desarrollo, e
- incrementar su compromiso a la puesta en práctica de un eficaz programa de capacitación y trabajar en forma más estrecha con los organismos donantes internacionales en la realización de este esfuerzo.

Con el propósito de identificar las razones por las cuales los países en vías de desarrollo no cuentan con una eficaz gestión financiera en el sector público, hemos visitado cinco países en la América Latina, entre los que figuraron algunos más desarrollados y otros menos desarrollados. Nuestras labores se orientaron hacia la identificación de las principales deficiencias, tanto en la gestión financiera, como en materia de capacitación. Se trató de un examen no solamente de las actividades de asistencia de los Estados Unidos, sino también de otros programas cuya finalidad es la de mejorar la pericia financiera y administrativa local. Nuestro examen se planificó y ejecutó en el marco de un estudio de caso e incluyó la necesidad del sector pública de contar con un personal calificado.

Haciendo uso de los resultados de nuestro estudio, celebramos un simposio sobre la necesidad de mejorar la gestión financiera, así como sobre todos los aspectos de la administración pública en los gobiernos de países en vías de desarrollo. El grupo que se congregó para este simposio incluyó a 14 expertos que representaron el ámbito universitario,

^{1/} La gestión financiera comprende contabilidad, auditoría, formulación de presupuestos y el examen y la evaluación de la economía y eficiencia de los programas y proyectos gubernamentales.

el sector privado, el sector público y a organismos internacionales Asimismo invitamos a observadores interesados para que participaran en las deliberaciones (Los temas tratados durante el simposio se resumieron en el Anexo I de este Informe.)

En los capítulos que siguen se consideran con cierto detalle los principales problemas a los que es menester hacer frente para mejorar la gestión financiera en los países en vías de desarrollo y que nos condujeron a formular las siguientes conclusiones y recomendaciones.

CONCLUSIONES

En general se reconoce que las serias deficiencias de gestión financiera en los países del tercer mundo constituyen uno de los principales obstáculos que se oponen al empleo eficaz de los recursos disponibles para mejorar el nivel de vida en esos países

Hay consenso de que la comunidad internacional tiene que ayudar a los países del tercer mundo en el mejoramiento de la gestión financiera en el sector público, no obstante, se requiere un acuerdo acerca de las medidas exactas para asegurar tal mejoramiento Los organismos donantes han estado dedicando una mayor proporción de sus recursos disponibles a programas y proyectos que surten un efecto inmediato sobre la mayoría pobre, en desmedro de la necesidad de mejorar la gestión financiera No es posible poner en tela de juicio los esfuerzos que se están haciendo para ayudar a la mayoría pobre, no obstante, el descuido de la necesidad de mejorar la gestión financiera constituye una falta de perspicacia que dará por resultado un continuado uso ineficaz e ineficiente de los escasos recursos disponibles

Los participantes en nuestro simposio convinieron en que hay necesidad de desarrollar aún más no sólo la gestión financiera, sino también el campo más amplio de la administración pública en los gobiernos de los países en vías de desarrollo La capacitación de gerentes y administradores adicionales es una de las tareas requeridas para mejorar el nivel cualitativo de la administración y gestión pública, por este motivo, los participantes en el simposio estuvieron de acuerdo de que los países en vías de desarrollo y los organismos donantes deben consagrarse a mayores esfuerzos y compromisos en cuanto atañe a la capacitación

Desde hace mucho tiempo compartimos el punto de vista mayoritario de los participantes y de otros funcionarios con los que se tomó contacto durante el estudio de que para dirigir en forma apropiada el proceso de desarrollo, es menester contar con adecuados sistemas de gestión financiera --inclusive la capacidad para evaluar proyectos y programas Por ejemplo, en nuestro informe reciente sobre el Programa de Desarrollo del Sahel 1/ hemos señalado que

1/ "The Sahel Development Program -- Progress and Constraints" (El Programa de Desarrollo del Sahel -- Progreso y Limitaciones) (29 de marzo de 1978, ID-78-18)

"Muchos funcionarios sahelinos y de organismos donantes consideran que la falta de personal administrativo y técnico calificado constituye la mayor limitación que se opone al desarrollo de los países que integran el Sahel"

En dicho informe se agrega que al parecer existe una escasez crónica de directores y administradores de programas capaces, así como de personal financiero y contable idóneo

Sin embargo, antes de que puedan considerarse cualesquiera programas de asistencia eficaces, los gobiernos y muchas instituciones de capacitación existentes deben percatarse primeramente de la importancia que reviste la administración de recursos y el papel potencial de ésta en el proceso de desarrollo. Es menester persuadir a estos organismos que modifiquen sus actitudes con frecuencia pasivas respecto de estas importantes funciones y que confieran a los pertinentes programas de capacitación y de reforma una prioridad más elevada en la asignación de fondos para los mismos.

Una vez tomada la determinación de hacer mayores esfuerzos en este campo, los gobiernos, con la asistencia de todas las partes interesadas, deberían identificar la actual capacitación en estas materias, así como las necesidades de capacitación adicional y los tipos de asistencia requeridos para satisfacer tales necesidades. Hecho ésto, debería ser factible proporcionar asistencia en una forma más coordinada. A continuación, los gobiernos anfitriones podrían formular medidas específicas con la mayor cantidad posible de insumos derivados de organismos internacionales y regionales de asistencia.

Si bien los principales organismos donantes han estado reduciendo la asistencia para este tipo de capacitación, la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID) recientemente ha comenzado a reconsiderar el papel que el desarrollo administrativo y gerencial debería desempeñar como parte integral del proceso de desarrollo general. La AID debería incrementar considerablemente la asistencia para programas y proyectos. Además, el Congreso debería hacer hincapié en la necesidad de mejorar la gestión financiera y la administración pública por cuanto la habilidad administrativa y gerencial es un elemento necesario para que los países más pobres puedan derivar beneficios máximos de sus proyectos de desarrollo. Además, los países y organismos donantes deben comprender que una mejor administración redundará en una asistencia más eficaz y proporcionará mayores beneficios a la mayoría pobre. Si el Gobierno de los Estados Unidos se compromete a la idea de ayudar a los países en vías de desarrollo a mejorar sus prácticas administrativas, otros donantes internacionales posiblemente emularán este ejemplo.

RECOMENDACIONES

Teniendo presentes estas circunstancias, recomendamos que el Congreso enmiende del modo siguiente la Ley de Asistencia al Exterior:

"Es criterio del Congreso que en el desenvolvimiento del proceso de desarrollo es menester conferir una prioridad más elevada a la gestión financiera gubernamental. Una mayor porción de los recursos que en concepto de asistencia para el desarrollo se ponen a disposición de los países del tercer mundo, debería aplicarse al mejoramiento de la habilidad de aquéllos que actúan en el campo de la gestión financiera por medio de una capacitación y asistencia técnica más eficaces en esta materia"

Asimismo recomendamos que el Director de la Agencia de los Estados Unidos de Cooperación Internacional para el Desarrollo,^{1/} juntamente con el Administrador de la AID, deberían actuar para mejorar la gestión financiera en países en vías de desarrollo tomando las siguientes medidas

- cooperar en mayor grado con otros donantes importantes tales como los organismos de la ONU y los bancos multilaterales de desarrollo, en un esfuerzo tendiente a fortalecer las instituciones regionales y nacionales que ofrecen capacitación en materia de gestión financiera a países del tercer mundo,
- determinar, en la oportunidad en que se autorizan proyectos y programas de asistencia, en qué medida el organismo ejecutante del país en vías de desarrollo requiere capacitación y asistencia técnica en materia de administración general y, en particular, en lo que se refiere a gestión financiera, a los fines de poder llevar a cabo el esfuerzo ofrecido por los Estados Unidos,
- fortalecer la capacidad de los Estados Unidos para planificar, programar y ayudar en la ejecución de programas y proyectos de gestión financiera,
- impartir instrucciones a representantes y delegados de los Estados Unidos en organismos internacionales y otros foros a los efectos de que hagan hincapié en los beneficios que pueden derivarse del mejoramiento de la gestión financiera en los países en vías de desarrollo, y fomenten el criterio de que los recursos necesarios sean aplicados a este objetivo, y
- convocar, a la brevedad posible, un simposio o taller internacional de los principales donantes y receptores con el propósito de iniciar un esfuerzo coordinado para instituir un programa de mejoramiento de la gestión financiera a fin de eliminar este importante obstáculo que traba el desarrollo

^{1/} La Agencia de los Estados Unidos de Cooperación Internacional para el Desarrollo fue establecida en virtud del Plan Presidencial No 2 de Reorganización, sancionado en 1979, en el que se prescribe un programa de reorganización de la administración de la asistencia económica de los Estados Unidos al exterior. A dicha Agencia se le asignó la responsabilidad de la dirección de políticas y el control presupuestario del programa, a la vez que la AID seguía siendo el principal organismo operativo para la ejecución de programas

CAPITULO 2

LAS PRACTICAS DE AUDITORIA Y CONTABILIDAD APLICADAS POR LOS
PAISES EN VIAS DE DESARROLLO REQUIEREN SER MEJORADAS

La principal deficiencia en las prácticas gubernamentales contables en la mayoría de los países que hemos visitado consiste en una falta de información financiera integrada, producida en forma oportuna, que pudiera emplearse como instrumento gerencial en la formulación de decisiones. En numerosos casos, la información financiera preparada por los ministerios públicos es incompleta, imprecisa y está sujeta a prolongadas demoras en su presentación. En consecuencia, la información que se prepara para la gestión financiera podría ser de poca utilidad.

Tradicionalmente, las Contralorías Generales en los países en vías de desarrollo han hecho hincapié en el precontrol (la aprobación de solicitudes de desembolso de fondos) o en el postcontrol consistente en la verificación detallada de comprobantes. Tales verificaciones se concentran principalmente en la determinación de la legalidad de las transacciones, confiriéndose poca o ninguna importancia a los controles financieros, a los sistemas gerenciales, a la evaluación de programas o a la eficiencia y economía en las operaciones. La mayoría de las Contralorías Generales que hemos visitado están interesadas en llevar a cabo auditorías financieras profesionales --similares a las que efectúan las firmas de contadores públicos-- tanto como exámenes de la economía y eficiencia de los programas gubernamentales. No obstante, sus esfuerzos son restringidos por requisitos legislativos que exigen detallados exámenes de comprobantes, y por la falta de personal idóneo.

LAS ACTUALES PRACTICAS CONTABLES NO SATISFACEN A
LAS NECESIDADES DEL GOBIERNO

La información financiera no se emplea como instrumento gerencial

Muchos países mantienen sistemas contables que producen datos financieros cuya aplicación para la formulación de presupuestos y decisiones resulta difícil. La mayoría de los problemas y deficiencias que nosotros determinamos respaldan esta conclusión. Los participantes en nuestro propio simposio que abordaron el tema estuvieron de acuerdo con nosotros. Según estos participantes, los sistemas contables de los países en vías de desarrollo no han podido producir información financiera adecuada y oportuna en la que los gobiernos de tales países pudieran basar decisiones gerenciales. En la publicación de la ONU titulada Report of the Fourth Meeting of Experts on the United Nations Programme in Public Administration and Finance (Informe de la Cuarta Reunión de Expertos sobre el Programa de las Naciones Unidas en Administración y Finanzas Públicas) se destaca que en la actualidad numerosos países en vías de desarrollo comparten esta deficiencia fundamental en materia de gestión financiera.

"El eslabón de enlace entre los procesos de planificación y de formulación de presupuestos es * * * débil en numerosos países en vías de desarrollo y es menester fortalecerlo. La formulación eficaz de presupuestos para programas exige significativas reformas en los sistemas contables existentes, la capacitación de funcionarios para que adquieran estas nuevas habilidades y el apoyo vigoroso de los líderes políticos y administrativos. Los países en vías de desarrollo deberían conferir prioridad a estas medidas".

En varios de los países que hemos visitado es escasa la comunicación entre los ministerios del gobierno. Por lo tanto, resulta difícil generar la cooperación requerida para instituir sistemas financieros integrados. De hecho, cada dependencia ha establecido sus propias prácticas contables con escasa o ninguna consideración de su integración o compatibilidad con datos similares en su propio ministerio o en el gobierno considerado en su conjunto.

La información financiera, si es que existe en el sector gubernamental, con frecuencia es inconfiable, es incompleta y es indebidamente atrasada. En el estudio de la ONU "Government Accounting in Economic Development Management" (La Contabilidad Gubernamental en la Gestión Económica para el Desarrollo) indica que, en lo que se refiere a los países en vías de desarrollo en general

"Aún se considera que la contabilidad gubernamental constituye primordialmente un dispositivo para la rendición de cuentas de ingresos y desembolsos del erario, se tiende a descuidar sus funciones de evaluación, administración y medición del rendimiento. La contabilidad en el sector público se ha aferrado, en general, a un enfoque de teneduría de libros o de carácter administrativo/legalista, la contabilidad normalmente se mantiene sobre el método al contado en vez de por sistema acumulativo * * *. El papeleo es enorme, a pesar de lo cual no se mejoran ni la eficiencia, ni la responsabilidad, ni el control financiero. Las decisiones financieras tienden a estar sujetas a demoras indebidas".

En el estudio de la ONU se agrega que los datos contables, en los que es necesario basar los presupuestos, con frecuencia son erróneos e incompletos. La situación aparentemente no es tan grave en lo que concierne a las empresas públicas o a los organismos autónomos que son productores de ingresos. Específicamente, en los dos países en los que hemos hecho indagaciones, estos organismos han adoptado con mayor celeridad las modernas prácticas de gestión financiera que prevalecen en el sector privado. Las dependencias del gobierno central y de los gobiernos municipales se han rezagado.

Se hacen pocas comparaciones del presupuesto con los resultados de los programas

Con suma frecuencia, la información presupuestaria del gobierno central no está enlazada con datos contables históricos y actuales, de modo que los resultados históricos no se emplean para proyectar requerimientos futuros y tampoco es posible hacer comparaciones válidas entre los resultados financieros planificados y aquellos que se producen en la realidad. En uno de los países, sólo entre un 30 y un 40 por ciento de los ingresos del gobierno central pasan por el presupuesto nacional, o se reflejan en el mismo, debido a que cada ministerio opta por sus propios métodos para dar cuenta de los datos contables y financieros. Con suma frecuencia, estos ministerios recaudan y gastan ingresos gubernamentales sin dar cuenta de los mismos en el presupuesto nacional. En el previamente citado informe de la ONU se confirma que en muchos países,

"* * * los renglones presupuestarios raras veces se evalúan desde un punto de vista administrativo (presupuesto de rendimiento). Hay una enorme disparidad entre los cálculos presupuestarios y los ingresos y desembolsos reales".

Participantes en nuestro simposio expresaron que, en algunos casos, los presupuestos de programas no se han ejecutado cabalmente debido a una falta de datos históricos como base de tales presupuestos. Las prácticas de gestión financiera a veces son peores a los niveles regional y municipal. En uno de los países, por ejemplo, la información financiera tarda de 6 a 8 meses para llegar de las diversas regiones a la capital del país. Algunos gobiernos regionales sencillamente no cuentan con el personal idóneo necesario para cumplir funciones financieras de rutina.

En los sectores gubernamentales de dos países hallamos que 1) había muy poca contabilidad de costos, y 2) no existía una comprensión cabal de las relaciones costo/beneficios. La American Accounting Association (Asociación Americana de Contabilidad-Organismos de Profesores Universitarios de Contabilidad) en su estudio de agosto de 1978 titulado Accounting Education and the Third World (La Educación Contable y el Tercer Mundo) llega a la conclusión de que en países en vías de desarrollo en todo el mundo,

"* * * existe una gran necesidad de instituir una contabilidad de costos y la presentación de análisis y de varios cuadros para fines de planificación y formulación de decisiones. El proceso de desarrollo económico asimismo requiere eficaces mediciones de las relaciones costo/beneficios para las evaluaciones de proyectos y programas, así como información para la medición de las operaciones, la organización interna, la determinación de políticas de precios y otras políticas gerenciales y económicas".

La falta de un desarrollo en paralelo de la contabilidad y el presupuesto

En muchos países no ha habido un desarrollo en paralelo de los sistemas contables y de los nuevos sistemas presupuestarios; por lo tanto, con frecuencia no se cuenta con datos financieros suficientes para compararlos con estimaciones presupuestarias individuales. Funcionarios en uno de los países nos indicaron que parte de este problema es atribuible al hincapié que en el pasado hicieron los organismos internacionales en la asistencia técnica para la formulación de presupuestos, con exclusión de una asistencia comparable para la contabilidad. Algunos países tienen sofisticados presupuestos por programas que no funcionan sencillamente debido a que no se genera información financiera oportuna ni confiable que permita una comparación con los presupuestos elaborados.

La subutilización de sistemas computarizados

Las computadoras y sistemas de computadoras con frecuencia se consideran panaceas para obviar las insuficiencias de los sistemas de gestión financiera. Sin embargo, cuando se reciben las computadoras los gobiernos con frecuencia carecen del personal capacitado en su operación. En uno de los países, el Ministerio de Finanzas tenía el 50 por ciento de sus equipos de computación en almacenamiento durante un año anterior a nuestra visita. El 50 por ciento restante de los equipos se subutilizaba operándolo tan sólo durante seis horas por día y únicamente para ciertas transacciones.

LAS PRACTICAS DE AUDITORIA Y DE CONTROL INTERNO SON DEBILES O NO EXISTEN

En la mayoría de los países visitados, las prácticas de control interno y de auditoría con posterioridad a las transacciones eran mínimas o no existían. En un estudio de la ONU se señaló que en la mayoría de los países en vías de desarrollo "Las evaluaciones de la productividad se llevan a cabo en forma ineficaz* * *". Muchos ministerios públicos no cuentan con unidades de auditoría interna. Sin embargo, los que existen en general no están dotados de personal capacitado. En un estudio reciente efectuado por la ONU se indica que la evaluación del desempeño constituye otro aspecto descuidado de las operaciones de contabilidad y de formulación de presupuestos públicos.

En la mayoría de los casos, las Contralorías Generales tradicionalmente tienden a hacer hincapié en el precontrol, o sea en la aprobación de las solicitudes de desembolsos. Además, el 100 por ciento de los desembolsos gubernamentales están sujetos a un detallado examen por parte de las Contralorías Generales en algunos países, sea por medio de la aprobación de gastos importantes antes de que éstas se efectúen, o mediante el examen detallado de comprobantes de las transacciones financieras del gobierno. No obstante, estas revisiones de comprobantes tienen la finalidad primordial de determinar la legalidad de las transacciones, confiriéndose poca o ninguna importancia a los controles internos, a la economía de las operaciones o a su eficiencia.

En su estudio, la American Accounting Association llega a la conclusión de que

"* * * En diversos países tanto desarrollados como en vías de desarrollo las legislaturas nacionales instituyeron organismos de auditoría, independientes de la rama ejecutiva del gobierno, para ayudar a las legislaturas en el cumplimiento de estas labores de auditoría. Sin embargo, los tradicionales conceptos de control e informe contable se definieron de cierto modo estrechamente en términos de una verificación de que las transacciones del gobierno se ajustan a los preceptos sancionados por las legislaturas. En consecuencia, las funciones de auditoría se limitaron y concentraron en la verificación de la corrección financiera y de la legalidad de las transacciones del gobierno"

En un país, la mayoría de las leyes nuevas estipulan que la Contraloría General llevará a cabo una detallada revisión y verificación de comprobantes de todas las transacciones financieras. Estos requerimientos extensivos de revisión de comprobantes de todas las transacciones mantienen ocupadas a la mayoría de las personas que integran el personal profesional del Contralor General, brindando de este modo escasas oportunidades para efectuar auditorías financieras profesionales, similares a las que hacen las firmas de contadores públicos, y revisiones de economía y eficiencia.

La mayoría de las Contralorías Generales expresaron interés en llevar a cabo estos tipos de auditorías pero, a la vez, expresaron que requerimientos legislativos en vigencia y la insuficiencia de personal capacitado limitan sus esfuerzos primordialmente a detalladas verificaciones financieras de los desembolsos gubernamentales individuales. Por ejemplo, en uno de los países tanto el Ministerio de Finanzas como la Contraloría General por ley están obligados a revisar los gastos públicos propuestos para determinar si éstos se ajustan a los límites presupuestarios.

CAPITULO 3

LA ESCASEZ EN EL SECTOR PÚBLICO DE GERENTES FINANCIEROS CAPACITADOS CREA SEVEROS PROBLEMAS PARA LA EFECTIVA GESTION FINANCIERA

En el sector público de los países que integran el tercer mundo existe una grave escasez de gerentes financieros capacitados. Por medio de nuestro estudio determinamos que el número relativamente reducido de personas capacitadas y con experiencia en los países en vías de desarrollo con frecuencia se muestran renuentes a trabajar para el gobierno. Entre las razones que motivan esta circunstancia pueden citarse los sueldos bajos e ineficaces sistemas de administración pública que ni protegen a los funcionarios de carrera contra vicisitudes políticas, ni ofrecen el incentivo de ascensos por mérito

Se necesitan administradores financieros capacitados que puedan proporcionar la información necesaria para que los líderes del país puedan evaluar los resultados reales de sus principales iniciativas en el campo del desarrollo. La información que proporcionen contribuirá a que los gerentes tengan que responder de los resultados de los programas, al ayudarles a determinar lo que aconteció en realidad, y a comprender las causas y la importancia de las desviaciones registradas con respecto a sus planes originales.

LA ESCASEZ DE PERSONAL CALIFICADO CREA PROBLEMAS GERENCIALES

En los cinco países visitados, funcionarios gubernamentales, hombres de negocios y funcionarios de organismos internacionales y de embajadas extranjeras convinieron en que en el sector público existe una urgente necesidad de técnicos y gerentes financieros. Tal necesidad queda ilustrada por las siguientes observaciones

- Debido a la falta de funcionarios gubernamentales debidamente capacitados que puedan registrar y contabilizar fondos para el desarrollo y una incomprensión general de los procesos inherentes a la gestión financiera, los programas de la AID en uno de los países sufrieron demoras y fueron menos eficaces

- En otro país, los ministerios del gobierno no pueden determinar cuánto han recibido de la AID y se ven obligados a pedir tal información a dicha Agencia. Asimismo, más o menos una vez por año, la AID tiene que conciliar los registros del gobierno con los suyos propios. No obstante, los funcionarios públicos no se ofenden por esta intromisión puesto que se percatan de que el gobierno carece de la experiencia necesaria para mantener la contabilidad de estos fondos. Un banco regional de desarrollo tropezó con problemas similares. Prestatarios pequeños y medianos son los que, muy en especial, no pueden documentar sus flujos de fondos y, por lo tanto, posiblemente no aprovechan óptimamente sus préstamos.

- Un estudio del banco nacional de desarrollo en otro país reveló graves deficiencias en el sistema bancario para el desarrollo debido, en parte, a la falta de personal capacitado. Mediante el estudio se determinó que no se hacía esfuerzo alguno para equiparar el progreso del proyecto con los desembolsos en efectivo de fondos de los préstamos para el desarrollo.
- Con frecuencia, se usan economistas y otros empleados para llenar cargos de contadores y auditores debido a la escasez de personas capacitadas. Según lo expresado por un Contralor General, los economistas a menudo no llegan a comprender cabalmente los principios de contabilidad, y el emplearlos para llenar cargos contables no produce resultados satisfactorios

LOS GERENTES FINANCIEROS CAPACITADOS PREFIEREN
NO TRABAJAR EN EL SECTOR PUBLICO, RAZONES DE ELLO

El número relativamente reducido de personas capacitadas en el campo de la gestión financiera normalmente opta por no trabajar en el sector público por las razones que se señalan en las secciones siguientes

Los bajos niveles salariales

La mayoría de los contadores y auditores profesionales prefieren colocarse en el sector privado debido a los bajos niveles salariales de los cargos públicos. Debido a este factor, las entidades públicas han tropezado con grandes dificultades para reclutar y retener personas calificadas. Por ejemplo, algunos empleados ingresan al sector privado inmediatamente después de finalizar sus estudios universitarios. Sin embargo, otros aceptan empleos en entidades públicas (algunas veces con el exclusivo propósito de recibir entrenamiento por cuenta del gobierno), para luego ingresar en alguna compañía particular después de haber completado su capacitación

Un centro de desarrollo industrial acusó una rotación de personal del 45 por ciento, primordialmente debido a los bajos salarios. Cuando se aumentaron los salarios, hacia la terminación del proyecto, la tasa de rotación disminuyó. Además, muchos servidores públicos son subremunerados y tienen uno o dos empleos adicionales. Tales empleados tienden a descuidar su empleo en la administración pública y, en cambio, concentrar sus esfuerzos en su trabajo en el sector privado

En uno de los países, incentivos salariales han ayudado a las dependencias gubernamentales a compensar por la rotación de personal. Por ejemplo, el Contralor General fomenta la prosecución de estudios ofreciendo como incentivo aumentos de sueldo que oscilan entre el 5 y el 40 por ciento a lo largo de un período de cinco años, con base en el número de asignaturas aprobadas. En dicho país, el Ministerio de Finanzas otorga a sus contadores un diferencial salarial del 30 por ciento.

La baja estima profesional

Otro problema que enfrentan los gobiernos (y la profesión de la contaduría en general) para atraer a contadores y auditores capacitados es la baja estima profesional que en muchos países se confiere a estas profesiones. En la mayoría de los países que hemos visitado, la contabilidad es considerada una de las menos prestigiosas entre todas las profesiones. Tanto los economistas como los ingenieros gozan de más prestigio profesional que los gerentes financieros. En términos de estima pública, un funcionario comparó a los contadores con limpiapisos.

El Director del Instituto de Administración y Gerencia en una de las principales universidades recomienda a los estudiantes de secundaria que contemplan seguir carreras en el ramo de la contabilidad o la auditoría que primero obtengan títulos en ingeniería a los efectos de tener más flexibilidad y prestigio. Además, la calidad de la enseñanza al nivel de subgraduados en dicho país es mejor en el campo de la ingeniería que en contabilidad. El Director luego recomienda a estos estudiantes que traten de conseguir empleo en una prestigiosa firma de contadores públicos que pueda financiar adicionales estudios en contabilidad.

La falta de sistemas que amparen los derechos de los funcionarios de la administración pública (servicio civil)

En muchos países, los ascensos dependen menos del mérito que de las conexiones políticas. En una Contraloría General la totalidad de sus 500 empleados son nombrados por el Contralor General. El gobierno de dicho país emprendió un estudio que demostró que, debido a que no había estrictas leyes que ampararan al servidor público, los nombramientos se hacían en virtud de conexiones políticas más que en base al mérito.

Las personas bien calificadas dejan sus cargos en la administración pública para ingresar al sector privado puesto que los ascensos en la empresa privada se basan más en los méritos del individuo que en sus conexiones políticas. El ascenso por mérito en el sector público es mucho más difícil. Los cargos más elevados no necesariamente son ocupados por las personas mejor y más calificadas, con frecuencia, son más importantes las conexiones políticas que la habilidad.

Los sistemas que amparen la inamovilidad de su cargo al profesional en el sector público son raros. En consecuencia, los titulados universitarios en general prefieren emplearse en el sector privado donde gozan de seguridad en el empleo. Un funcionario calculó que de aproximadamente un millón de empleados del gobierno, sólo unos 5 000 gozaban de inamovilidad. El resto puede ser despedido por cualquier motivo. Tal situación también prevalecía en otro país que no tenía un sistema de inamovilidad para profesionales de la administración pública. En varios países, particularmente en aquellos que cuentan con recursos más abundantes, las empresas públicas o de capital mixto, en comparación con los ministerios gubernamentales, pagan salarios más elevados y ofrecen el amparo de la inamovilidad, así como

ascensos por mérito, Estas empresas, cuyas operaciones se asemejan más a las de las empresas de propiedad privada, logran atraer a personas mejor capacitadas

LOS GOBIERNOS ABRIGAN POCAS ESPERANZAS DE PODER MEJORAR
LA GESTION FINANCIERA SI NO CUENTAN CON SUFICIENTE
PERSONAL CAPACITADO

Los sistemas de administración pública que no pueden retener a especialistas financieros calificados tienen dificultades para mantener la continuidad de sus programas y abrigan pocas esperanzas de poder mejorar la gerencia de sus recursos. La falta de continuidad de profesionales idóneos a su vez dificulta aún más los esfuerzos tendientes a instituir muy necesarios sistemas financieros integrados en todo el sector público, así como imprescindibles reformas en las prácticas contables y de auditoría. En dos países se han promulgado leyes para instituir comprensivas reformas financieras en el sector público, pero tales reformas no se han concretado debido a la falta de personal financiero capacitado y debido a que se ha conferido una baja prioridad a tales reformas. Un funcionario de un organismo internacional expresó que los países en vías de desarrollo generalmente no tienen mucha continuidad en cargos públicos clave y tampoco han establecido planes serios para el desarrollo de la capacitación. En la opinión de este funcionario, el resultado neto de estas circunstancias ha sido un derroche considerable de fondos públicos.

CAPITULO 4

LOS GOBIERNOS CONFIEREN BAJA PRIORIDAD A LOS PROGRAMAS DE
CAPACITACION EN EL CAMPO DE LA GESTION FINANCIERA Y TALES
PROGRAMAS A MANUDO SON DE DEFICIENTE CALIDAD

En la mayoría de los países, el interés de sus gobiernos de proporcionar capacitación en contabilidad, auditoría y la evaluación de programas fuera de la Contraloría General es actualmente bastante débil. Además, la capacitación ofrecida por instituciones de países en vías de desarrollo en las disciplinas de gestión y control financieros es con frecuencia inadecuada y cualitativamente deficiente. La mayor parte de la capacitación a cargo del gobierno en materia de administración y gerencia se concentra en temas que no son los que se mencionan anteriormente. Durante muchos años, los cargos de contadores y auditores en muchos de los países que hemos visitado han sido llenados principalmente con egresados de colegios o escuelas secundarias técnicas. En la actualidad, muchas universidades y otras instituciones de formación profesional están comenzando a incorporar cursos de contabilidad a sus planes de estudio con el propósito de mejorar cualitativamente la habilidad profesional de contadores y auditores.

En los países que visitamos pudimos identificar numerosos problemas que aquejan a la capacitación financiera que se ofrece. Dos de los problemas más grandes que encontramos son 1) una disponibilidad insuficiente de docentes calificados, dedicados y de horario completo, y 2) una escasez de libros de texto y materiales de enseñanza modernos, traducidos a los idiomas de los respectivos países. Asimismo es necesario extender asistencia para fortalecer las instituciones de capacitación en los países en vías de desarrollo y mejorar sus planes de estudio.

La AID y otros donantes internacionales aún ofrecen una cantidad limitada de capacitación en los campos de la administración y gerencia. La AID ha reducido su programa como consecuencia de prioridades cambiantes según se recalcan en el mandato de "Nuevas Direcciones", adoptado por el Congreso en 1973. Este mandato prescribe que la AID debe proporcionar más asistencia que beneficiaría directamente a la mayoría pobre.

La mayor parte de los países en vías de desarrollo prefieren establecer o mejorar sus propios servicios nacionales y regionales de capacitación a enviar a personas a países desarrollados con fines de entrenamiento. Una de las razones por las cuales la capacitación impartida en países industrializados no goza de mucho favor es la circunstancia de que este personal se pierde en beneficio del país que lo capacitó (la "fuga de cerebros").

LOS GOBIERNOS CONFIEREN BAJA PRIORIDAD A LA
CAPACITACION PARA LA GESTION FINANCIERA

Uno de los factores que limitan la capacitación que se ofrece es la baja prioridad que los gobiernos de países en vías de desarrollo han

acordado a la gestión y el control financieros en comparación con otros aspectos del desarrollo. Un funcionario expresó la opinión de que a la gestión financiera se le confiere una prioridad más baja que a todo otro sector de la administración pública que, de por sí, tampoco goza de una prioridad elevada. Los gobiernos se han mostrado renuentes a proporcionar dinero en cantidad suficiente para capacitar a gerentes financieros y de programas y, en consecuencia, elevar el nivel cualitativo de los sistemas de contabilidad y auditoría. Por ejemplo, la insuficiencia de fondos ha sido el principal factor que limita el crecimiento de la escuela de capacitación de una de las Contralorías Generales. En ese mismo país se señaló que de más de 500 empleados que trabajan en la Contraloría General, sólo tres son titulados universitarios. Una de las razones de ello es que muchas personas no tienen los medios para asistir a escuelas a horario completo durante cinco años, sin ganar un sueldo regular. Los empleados de este organismo actualmente están calificados para desempeñar trabajos de rutina, pero no para efectuar las necesarias auditorías tanto financieras como del rendimiento de programas. No obstante, dos de los países que hemos visitado han puesto de manifiesto cierto interés en mejorar sus prácticas de gestión financiera al haber solicitado proyectos de organismos internacionales para reformar los sistemas contables y de formulación de presupuestos del gobierno.

Uno de los motivos por los que la capacitación en los campos de la gestión financiera y de la evaluación de programas ha merecido una prioridad tan baja es que los gobiernos no han llegado a comprender la necesidad de una tal capacitación. En algunos países las principales dependencias gubernamentales, tales como el Ministerio de Finanzas, tienen poca comprensión del aporte que prácticas sólidas de gerencia financiera y de auditoría pueden hacer al continuado desarrollo nacional. En consecuencia, estas dependencias no proporcionan capacitación en estos campos. Los participantes en nuestro simposio convinieron en que los gobiernos no comprenden los beneficios que pueden derivarse de la responsable contabilización de fondos y de la evaluación de proyectos y programas que les permitiría modificar o cancelar proyectos marginales. Además, los gobiernos con frecuencia no han identificado sus propias necesidades en estos campos de importancia vital.

Los organismos internacionales están reduciendo la asistencia destinada a programas de administración pública y gestión financiera. Un importante instituto de administración pública se ha visto obligado a eliminar o reducir ciertas actividades como consecuencia de la insuficiencia de fondos atribuible a la baja prioridad conferida por el gobierno a tales actividades. Por este motivo se eliminaron en 1976 los cursos de contabilidad y de formulación de presupuestos. Otro programa que entraña la preparación y publicación de libros de texto y otros materiales didácticos a precios reducidos, también ha sido entorpecido por la falta de fondos.

Otra razón que motiva que se dedica tan poca atención a estas importantes disciplinas es una falta de interés por parte de estudiantes y universidades en los cursos de contabilidad, auditoría y otras materias afines.

Por ejemplo, un extenso programa en uno de los países en el que participan más de 13 000 estudiantes becados, sólo tres de ellos se especializan en la contabilidad. Otros 503 estudiantes están matriculados en cursos generales de administración (430) y gerencia (73). No hay otros estudiantes que estuvieren especializándose en disciplinas vinculadas con la gestión financiera. Antes de que pudieran instituirse mejoras, tendría que aumentar la demanda por parte de los estudiantes de que se dicten tales cursos.

DEFICIENCIAS DE LA CAPACITACION EN INSTITUCIONES NACIONALES Y REGIONALES

La capacitación ofrecida en los campos de la gestión y control financieros por parte de instituciones de países en vías de desarrollo a menudo es inadecuada y de calidad deficiente. En la mayoría de los casos no prepara a los egresados de tales cursos a seguir carreras profesionales en contabilidad y auditoría. La capacitación en la auditoría de sistemas de procesamiento automático de datos es particularmente deficiente. Sin embargo, se considera que la capacitación ofrecida por universidades e institutos de enseñanza particulares es cualitativamente mejor que aquella impartida en instituciones públicas.

La escasez de instructores calificados y de modernos materiales didácticos

Dos deficiencias importantes observadas principalmente en programas de capacitación ofrecidos en universidades estatales son 1) una disponibilidad insuficiente de personal docente idóneo, dedicado y de tiempo completo, y 2) una escasez de modernos libros de texto y otros materiales didácticos traducidos a los respectivos idiomas locales. En el estudio de la Asociación Americana de Contabilidad se observa que la escasez de instructores y de materiales e instalaciones físicas para la enseñanza constituyen las "mayores deficiencias en lo que se refiere a la capacitación en el campo de la contabilidad en los países del tercer mundo". Funcionarios de los cinco países que hemos visitado asimismo hicieron mención de estos mismos problemas.

Debido a los salarios bajos que obligan a los profesores a buscar otras fuentes de ingresos, muchos docentes sólo dictan clases a tiempo parcial y, en consecuencia, no pueden dedicar atención suficiente a sus cursos. Asimismo, numerosos estudiantes asisten a clases con horario parcial. Debido a que trabajan durante el día y concurren a la universidad de noche, el proceso de aprendizaje es aún más difícil para estos estudiantes. Entre otros problemas figuran 1) apatía por parte de algunos profesores que no concurren a todas sus clases, y 2) profesores que no están plenamente calificados.

Muchos funcionarios son del parecer de que para preparar planes de estudio apropiados y para proporcionar una instrucción mejor en las aulas se requieren o bien instructores extranjeros, o un número mayor de instructores locales capacitados en el exterior. Además, algunos funcionarios

expresaron la preferencia de que instructores de países desarrollados viniesen a enseñar allí en el marco de programas de intercambio, aunque otros deseaban enviar a instructores locales, o a personas con habilidad didáctica, a universidades de países desarrollados para que se capaciten en las mismas. Por ejemplo, una universidad privada tiene a varios estudiantes graduados de la misma siguiendo cursos de postgrado en universidades norteamericanas para obtener su título de "maestro" (master). Varias universidades que desean iniciar programas de estudios de postgrado conducentes al título de "maestro", no cuentan con el número requerido de profesores que hubieren obtenido este título. Una de las universidades que tropezó con esta dificultad ha hecho arreglos para que profesores calificados de la universidad nacional de otro país enseñen en sus aulas. Al elevar el nivel cualitativo de los programas de estudio de las universidades locales, los funcionarios posiblemente logren generar un mayor interés por parte de estudiantes.

Se están usando textos anticuados debido a que, por su precio elevado, con frecuencia es difícil conseguir modernas traducciones de textos extranjeros, en muchos casos no existen buenos textos locales. Por lo menos una de las universidades sigue usando una versión traducida de un texto de contabilidad norteamericano publicado en 1932. El Director de la Escuela de Administración de Negocios de una universidad nacional agregó que uno de sus principales problemas es la obtención de versiones traducidas de textos norteamericanos. Por otra parte, algunos funcionarios son del parecer que los materiales didácticos, inclusive los casos prácticos, deberían prepararse o enmendarse en el país a fin de que fueren más pertinentes respecto de las condiciones imperantes en los países en vías de desarrollo. Las traducciones directas de textos norteamericanos no son satisfactorias puesto que, en opinión de estos funcionarios, los materiales didácticos preparados en los países desarrollados no relacionan la teoría contable con las realidades que prevalecen en los países en vías de desarrollo.

Los programas universitarios y al nivel postgrado no son adecuados

Los programas universitarios y al nivel postgrado en materias tales como contabilidad, auditoría y evaluación de programas son una relativa novedad para muchas instituciones. Las universidades en uno de los países comenzaron a conferir títulos de contadores y auditores hace no más de cinco años. Además, una universidad católica (8.000 estudiantes) en una ciudad importante dio comienzo a su programa de administración de negocios al nivel de estudios de subgrado hace aproximadamente cuatro años. Se espera que en el año actual se graduará la primera promoción integrada por unos 35 ó 40 estudiantes.

Una de las universidades cuenta con un programa de administración pública pero el número de estudiantes matriculados para el mismo es muy reducido, son pocas las personas que desean estar calificadas para trabajar solamente para el gobierno. Algunos de los participantes en nuestro simposio manifestaron que la mayoría de las universidades en los países en

vías de desarrollo no hacen hincapié alguno en disciplinas relacionadas con la administración pública y la gestión financiera. En el estudio titulado: Accounting Education and the Third World (La Enseñanza de la Contabilidad y el Tercer Mundo), preparado por la Asociación Americana de Contabilidad, se expresa que los institutos financieros/administrativos operados por el gobierno en los que se capacita a la mayoría de los contadores que trabajan para el gobierno, tienden a hacer hincapié en prácticas y métodos que se aplican en la actualidad, en desmedro de técnicas más modernas y pertinentes para la administración gubernamental como lo son las técnicas presupuestarias y la contabilidad del flujo de fondos

Las firmas privadas de contadores públicos y Contralorías Generales han reconocido la necesidad de proporcionar aunque fuere la capacitación más básica en materia de contabilidad y auditoría para complementar los programas ofrecidos por universidades y otras instituciones. En tales esfuerzos se deben incluir los egresados universitarios puesto que las universidades, en particular las instituciones públicas, no capacitan apropiadamente a los estudiantes.

Además, muchos funcionarios pusieron en tela de juicio la pertinencia de la capacitación universitaria respecto de los sistemas contables y de auditoría en el sector público. Aseveraron que las universidades, en general, no ofrecen capacitación ajustada a la gestión de fondos públicos debido a que sus cursos se orientan en mayor grado hacia el mundo de los negocios. Algunos funcionarios aprecian que la capacitación ofrecida en la actualidad no hace apropiado hincapié en los análisis de costos/beneficios para el sector público. Por ejemplo, los estudios de casos empleados por la universidad nacional en uno de los países tratan de las compañías multilaterales y no guardan relación alguna con los problemas que afectan al sector público.

Por lo tanto, el incremento tanto cuantitativo como cualitativo de los cursos de contabilidad y auditoría se considera que constituye un factor de importancia. Los cursos de contabilidad en las instituciones de enseñanza son débiles en todos los niveles educacionales y los planes de estudio deben ser actualizados periódicamente. Los participantes en el simposio fueron de la opinión que se requiere una capacitación más especializada en contabilidad y disciplinas afines, más bien que capacitación adicional en materias generalizadas.

Una necesidad que merece elevada prioridad es la capacitación en el manejo de sistemas de procesamiento electrónico de datos y en la auditoría a través de tales sistemas. En dos de los países, por ejemplo, se habían adquirido equipos antes de que fuere posible capacitar a personas que pudieran operarlos. Somos del parecer que éste constituye un campo en el que empresas privadas norteamericanas (posiblemente bajo contrato del Gobierno de los Estados Unidos) son las que en mejores condiciones están para extender ayuda en lo que a capacitación se refiere.

De acuerdo con algunos de los documentos examinados y lo expresado por funcionarios con los que hemos tomado contacto, también es menester intensificar la capacitación en los campos generales de la formulación de presupuestos, administración de impuestos, análisis de costos/beneficios y contabilidad y auditoría gubernamental. En la publicación de la ONU titulada: Government Accounting in Economic Development Management (Contabilidad Gubernamental en la Gestión del Desarrollo Económico) se señalan 13 temas que deberían incluirse en el programa de capacitación de contadores gubernamentales.

Las instituciones de capacitación necesitan ser fortalecidas

Se requiere asistencia para fortalecer las instituciones de capacitación y universidades existentes. Se están llevando a cabo esfuerzos cooperativos para mejorar sus programas de enseñanza en contabilidad, auditoría y materias afines. Como parte de estos esfuerzos, miembros de firmas internacionales de contadores públicos están comenzando ahora a dictar clases en estos establecimientos docentes.

A pesar de las deficiencias inherentes a sus programas de estudio en las disciplinas de contabilidad y gestión financiera, las universidades en uno de los países se muestran abiertamente hostiles a la capacitación ofrecida por organismos gubernamentales e institutos particulares. En este país, las universidades han tratado de absorber la escuela de la Contraloría General, a pesar de su falta de capacidad para ofrecer a igual nivel cualitativo este tipo de capacitación financiera.

Los expertos han sugerido la creación de centros gubernamentales de capacitación y de centros internacionales para capacitar a contadores y auditores. Estos últimos podrían establecerse sobre una base regional o subregional. Además, en varios países se han estado usando institutos de administración pública y otras instituciones de capacitación especializada. Las escuelas de administración de negocios en países en vías de desarrollo también pueden impartir habilidades de gestión financiera y contabilidad a empleados públicos, particularmente en aquellos países que tienen empresas y cooperativas públicas cuyas operaciones tienen una orientación más comercial.

La coordinación de los programas de capacitación no es efectiva

A la oficina nacional de planificación con frecuencia le incumbe la responsabilidad de coordinar la capacitación proporcionada por organismos estatales. Sin embargo, en uno de los países la distribución de información acerca de la capacitación ha sido tan lenta que los anuncios de cursos con frecuencia se recibieron demasiado tarde para enviar participantes. La duplicación de cursos patrocinados por el gobierno puede ser consecuencia de una deficiente coordinación. Esta oficina nacional de planificación en cuestión inició sus esfuerzos de coordinación más o menos tres años antes de nuestra visita con la intención de eliminar el traslapo de cursos.

Hasta esos momentos, sus esfuerzos no habían sido enteramente fructíferos. El problema en otro país consiste en la falta de un programa sistemático y centralizado para proyectar las necesidades de recursos humanos o para coordinar la capacitación.

La falta de cooperación asimismo puede ser resultado de rivalidades y celos profesionales. En lugar de mancomunar los escasos recursos disponibles en materia de instructores calificados y textos modernos, las dependencias gubernamentales, las universidades y las instituciones particulares en muchos casos han estado trabajando independientemente las unas de las otras.

ASISTENCIA DE LA AID

El programa de la AID en el campo de la administración y finanzas públicas ha estado declinando desde la década de 1960 cuando se hacía hincapié en la enseñanza superior. En 1973, dadas las inquietudes acerca del enfoque que tenía el programa de la AID, el Congreso dispuso que la Agencia reoriente sus esfuerzos para proporcionar más asistencia directamente a la mayoría pobre. El Congreso puso de relieve que la AID debería concentrar sus esfuerzos en tres sectores clave, a saber, alimentos y nutrición, población y salud y educación y desarrollo de recursos humanos

La asistencia técnica más los niveles de asistencia de apoyo disminuyeron de 28,3 millones de dólares en el año fiscal de 1967 a 14 millones de dólares en el año fiscal de 1973. Además, en 1959 la AID tenía una división centralizada con un personal de 22 personas que respaldaba la ejecución de programas sobre el terreno (cuando las actividades relacionadas con programas aún estaban aumentando), mientras que en 1979, de acuerdo con lo expresado por un funcionario de esta Agencia, sólo dos empleados permanentes están trabajando en Washington con programas de administración pública. El presupuesto que la AID solicitó para el año fiscal de 1979 para fines de educación en los campos de la administración y gerencia fue reducido por el Congreso de 11,6 a 9,2 millones de dólares. Una comisión del Senado recomendó esta reducción puesto que a su criterio la AID debía hacer un reordenamiento de sus prioridades para hacer mayor hincapié en la educación primaria y un énfasis menor en la educación superior.

La AID recientemente ha estado reconsiderando el papel que una administración y gestión mejores debían jugar como parte integral del proceso de desarrollo. Durante audiencias parlamentarias celebradas en 1978, un funcionario de la AID declaró que si bien las actividades tendientes a mejorar en los países en vías de desarrollo la capacidad administrativa y ejecutiva no afectan directamente a las masas pobres, y con frecuencia entran en la capacitación de personas que no proceden de familias empobrecidas, tales actividades son, no obstante, un componente de importancia crítica en toda estrategia equilibrada para el desarrollo económico. Los maestros de escuelas primarias, los trabajadores al nivel de pequeñas poblaciones y otras personas que trabajan con los pobres necesitan ser respaldados en sus labores por administradores, planificadores y ejecutivos que puedan hacer frente eficazmente a los problemas y a las inquietudes de los pobres. En 1979, ese mismo funcionario declaró que la reacción de la

Agencia frente al mandato del Congreso casi puede calificarse de reacción excesiva. Dado el ambiente que prevaleció en aquellas circunstancias, la administración pública fue eliminada de los programas.

Algunos funcionarios de la AID ahora son de la opinión de que su interpretación inicial del mandato contenido en las Nuevas Direcciones fue demasiado estrecha. Deben preocuparse de su objetivo principal que consiste en asistir a los pobres en los aspectos más esenciales. La Agencia está tratando de formular un contexto que permita a los pobres prosperar para cerrar la brecha que los separa de la población más acomodada. Un funcionario de la AID agregó que, en general, el Congreso comprende este concepto y ha permitido a la AID hacer una interpretación un tanto más amplia de sus directrices originales. Durante las audiencias celebradas en 1978, por ejemplo, un miembro de la Cámara de Representantes manifestó que si bien una parte considerable del programa de la AID para la educación y los recursos humanos debe orientarse de modo que llegue a los pobres en forma directa, también es necesario ayudar en algún grado a la educación superior para mejorar la calidad del personal administrativo profesional.

CAPACITACION PATROCINADA POR DONANTES INTERNACIONALES:
SUS DEFICIENCIAS

Los organismos internacionales y países desarrollados han proporcionado escasa capacitación en materia de gestión financiera y evaluación de programas. Sin embargo, algunos países han experimentado problemas con la capacitación limitada ofrecida por estos donantes. La capacitación en algunos de estos países ha sido de un nivel demasiado elevado para la comprensión de empleados locales y, en algunos casos, organismos internacionales han enviado expertos altamente educados para enseñar materias más avanzadas de lo que dictaban las necesidades locales. Algunos asesores han empleado enfoques opuestos al tratar el mismo problema y, en otros casos, su asesoramiento sencillamente no servía ningún propósito. Otros asesores han proporcionado a gobiernos de países en vías de desarrollo valiosa asistencia para reformar sus sistemas nacionales de contabilidad y auditoría

Los organismos internacionales de asistencia a menudo no coordinan seriamente sus actividades. Un funcionario de uno de tales organismos manifestó que los representantes locales no son obligados por la sede central a coordinar e integrar sus actividades, en su opinión, es menester que los ejecutivos ejerzan presión al respecto. A criterio de otro funcionario, los gobiernos receptores deberían coordinar más activamente la asistencia internacional que se les extiende

En los países que hemos visitado la capacitación ofrecida en países desarrollados no goza de mucho favor debido a

- la falta de pertinencia de la capacitación respecto de las situaciones que prevalecen en los países en vías de desarrollo,

- el costo elevado para cada persona que se capacita (con igual cantidad de dinero es posible capacitar a un número mayor de personas en el propio país), y
- la pérdida de personal capacitado.

La capacitación al nivel de estudios de postgrado ofrecida en los Estados Unidos y en otros países desarrollados posiblemente no prepare a los estudiantes extranjeros apropiadamente para las situaciones existentes en sus respectivos países. La capacitación de extranjeros en instituciones de enseñanza norteamericanas los prepara para el mercado laboral norteamericano, no para las condiciones y necesidades que existen en los países en vías de desarrollo. Los estudiantes que regresan para trabajar para sus gobiernos pueden experimentar grandes frustraciones debido a que con frecuencia no les es posible llevar a la práctica teorías y conceptos modernos aprendidos en los Estados Unidos.

La selección de participantes en estos programas constituye otro problema vinculado primordialmente con el programa de capacitación en el exterior porque no siempre se eligen a los participantes más calificados y dedicados. Los viajes de estudios a los Estados Unidos y a otros países desarrollados a veces se ofrecen a parientes y a amistades políticas. En efecto, estos viajes pueden convertirse en poco más que prolongadas vacaciones y excursiones de compras para la "élite", en lugar de constituir un serio esfuerzo para aprender ideas nuevas que puedan aplicarse en el país propio. Por lo tanto, es menester proceder con suma cautela en el proceso de selección de los candidatos para la capacitación en el exterior.

Si bien numerosos funcionarios con los que hemos conversado en general opinan que la capacitación debería ofrecerse en el propio país o en una institución regional cercana, algunos creen que es conveniente una cantidad limitada de capacitación de alto nivel ofrecida en países desarrollados, particularmente a medida que los sistemas de control financiero de los países en vías de desarrollo adquieren un carácter más avanzado. Cuando ello ocurra, será necesario contar con ejecutivos de alto nivel que tengan habilidades especializadas complejas.

LA "FUGA DE CEREBROS"

Las personas que reciben capacitación patrocinada por el gobierno con suma frecuencia abandonan la administración pública una vez completada su capacitación. Este éxodo de personal calificado, conocido con el nombre de "fuga de cerebros", tiene dos componentes principales según el "Informe a la Cuarta Reunión de Expertos del Programa de las Naciones Unidas en Administración y Finanzas Públicas". Uno de los componentes es la emigración de personas altamente calificadas que se van de los países en vías de desarrollo y esta categoría incluye a los estudiantes que asisten a universidades en países desarrollados pero que no regresan a sus patrias al completar sus estudios. El otro componente es la pérdida en beneficio del sector privado de personal calificado empleado por los gobiernos de países

en vías de desarrollo, Si bien tales personas siguen constituyendo recursos disponibles al país en general, su éxodo del sector público afecta adversamente la capacidad del gobierno para proporcionar los servicios que se requieren. En el informe de la ONU se agrega que la pérdida de personal calificado por parte de dependencias gubernamentales, en particular de personas de nivel superior, constituye un problema serio en muchos países.

En los países que hemos visitado se manifestó que la "fuga de cerebros" constituía un problema importante. El segundo de los tipos descritos anteriormente, o sea la pérdida de personal calificado en beneficio del sector privado, se considera el más grave de los problemas. La emigración al exterior de personas altamente calificadas al parecer es un problema más característico de los países más pobres. Las personas calificadas tienen deseos más intensos de salir de estos países que de aquellos que gozan de un nivel de vida más elevado.

Los gobiernos han adoptado ciertas medidas para obligar a empleados a permanecer en la administración pública después de completar su capacitación y con frecuencia se exige que los participantes firmen convenios por los que se comprometen a retomar sus cargos en la administración pública. Sin embargo, estos convenios son ignorados por muchos de los que los firman y algunos funcionarios consideran que es imposible hacerlos cumplir. No obstante, en uno de los países, tales convenios deben ser firmados por 1) la persona que recibe la capacitación y 2) otra persona que acepte igual responsabilidad en caso de incumplimiento. Debido a que ambas partes están sujetas a medidas jurídicas por parte del gobierno en caso de incumplimiento, este sistema ha sido muy eficaz para impedir las migraciones hacia el sector privado. Sin embargo, numerosos empleados del gobierno se quedan en sus cargos hasta la fecha de expiración del convenio y luego pasan al sector privado para beneficiarse con salarios más elevados. Además, algunos estudiantes trabajan para dependencias del gobierno mientras asisten a universidades locales pero una vez que obtienen sus títulos y adquieren suficiente experiencia, con frecuencia gravitan hacia empleos en el sector privado.

CAPITULO 5

ESFUERZOS ADICIONALES QUE SE REQUIEREN PARA FORTALECER

LA CAPACITACION EN LOS CAMPOS DE LA GESTION FINANCIERA

Y DE LA EVALUACION DE PROGRAMAS

Hemos determinado que hay necesidad de mejorar y ampliar la capacitación ofrecida en las instituciones que sólo sirven a los países en que se encuentran, como así también en las instituciones regionales que sirven a los ciudadanos de varios países. Un plan nacional de capacitación constituye una parte necesaria y vital de este esfuerzo. Se requerirá asistencia adicional proporcionando una mayor cantidad de recursos y demostrando a altos funcionarios gubernamentales cómo una gestión financiera mejorada puede ayudar a economizar escasos fondos públicos. Teniendo en cuenta esto, el Contralor General de los Estados Unidos ha dado comienzo a un programa de becas que da lugar a que ciudadanos de países en vías de desarrollo puedan recibir entrenamiento en la Contraloría General de los Estados Unidos.

UN PLAN DE DESARROLLO DE LA CAPACITACION

Antes de que un gobierno emprenda el mejoramiento del nivel cualitativo de sus programas de capacitación, debería hacer un inventario de los recursos humanos existentes, identificar a los actuales programas de capacitación y determinar necesidades futuras. Este proceso debe incluir, en primer lugar, una relación de toda capacitación que se ofrece en el país que se relacione con la contabilidad, auditoría y otras disciplinas vinculadas con la gestión financiera, tanto para el sector público como para el privado. Una vez que se hubiere preparado un inventario de la capacitación existente, el gobierno debería preparar otro inventario de las futuras necesidades de capacitación, basado en los recursos humanos disponibles, de los requerimientos futuros de recursos que se anticipan y de los programas de capacitación en ejecución. Tal inventario podría emplearse para formular un plan nacional para el mejoramiento cualitativo de la capacitación, de modo que resulte posible satisfacer los futuros requerimientos que se anticipan. En el plan debe incluirse el papel que han de desempeñar donantes internacionales e instituciones extranjeras.

El proceso íntegro de la formulación de un plan nacional de capacitación debería estar a cargo de un organismo centralizado del gobierno que tuviere acceso a todas las dependencias públicas, tales como la oficina nacional de planificación. La Contraloría General también podría ser la designación lógica para esta función debido a sus contactos con todas las esferas gubernamentales y su interés en este tipo de capacitación.

LA CAPACITACION EN LAS PROPIAS INSTITUCIONES NACIONALES
DEBE SER MEJORADA Y AMPLIADA

Numerosos funcionarios, tanto en los países que hemos visitado como aquellos que asistieron a nuestro simposio, son del parecer que la capacitación debería impartirse primordialmente en los propios países interesados, sobre una base nacional. Aparentemente, las mejoras más urgentes son las que deben instituirse en las instituciones públicas. Estas escuelas son las que resultan más atractivas para personas empleadas en el sector público, así como para aquellas que en el futuro posiblemente trabajen en el mismo.

Al concentrar la capacitación al nivel del país, sería factible conferir mayor atención a las necesidades y problemas específicos de cada país. Es difícil concebir a los países en vías de desarrollo como un conjunto. Se requieren enfoques específicos para cada país para prácticamente todo lo que se haga. Las divergencias entre los países en términos de su nivel de desarrollo son grandes, inclusive el desarrollo en términos de la gestión financiera. Es difícil hacer generalizaciones de un modo que las mismas abarquen los extremos en que se hallan los países en vías de desarrollo en el contexto de una situación dada.

Desde noviembre de 1977, el Instituto de Desarrollo Económico del Banco Mundial viene ofreciendo dos terceras partes de sus cursos a funcionarios de países en vías de desarrollo capacitándolos en sus propios países en cooperación con instituciones nacionales y regionales. Dicho instituto hace menos hincapié en la enseñanza directa y confiere más importancia al apoyo de estas instituciones asociadas en el exterior. Este enfoque incluye la capacitación de instructores locales que son los que pueden impartir la enseñanza.

SE REQUIERE CAPACITACION REGIONAL

Asimismo debería fortalecerse y fomentarse la capacitación al nivel regional. Los centros regionales de capacitación podrían establecerse bajo la jurisdicción de la ONU o de otros organismos, o de una organización regional separada, integrada por los gobiernos participantes. Tales programas de capacitación deberían ser más eficaces y más pertinentes respecto de las condiciones locales debido a que podrían orientarse hacia requerimientos regionales específicos. Las instituciones regionales moldeadas para satisfacer ciertas necesidades específicas podrían ofrecer una instrucción mejor en materias técnicas definidas más estrechamente que las instituciones de capacitación al nivel de cada país, que posiblemente tendrían que impartir instrucción en materias más generalizadas. También economizarían tiempo y dinero, en comparación con el envío de estudiantes al exterior para que concurren a instituciones en países desarrollados.

Tales centros regionales asimismo podrían ayudar en la preparación de manuales de procedimientos y la formulación de conceptos contables y de normas de auditoría. A la vez, podrían constituir un

vehículo ideal para llevar a cabo programas de investigaciones sobre bases mutuamente beneficiosas, así como para patrocinar reuniones regionales que brindan una oportunidad excelente para el intercambio de ideas, prácticas y experiencias entre los países participantes. Por conducto de estos centros también sería factible intercambiar estudiantes, profesores y materiales didácticos.

Numerosos participantes en nuestro simposio fueron del parecer de que una capacitación ampliada debería ofrecerse primordialmente por conducto de un centro regional o de una red de centros regionales. Sin embargo, algunos de estos participantes agregaron que tales instituciones con frecuencia sólo pueden capacitar a un número relativamente reducido del personal calificado que se requiere, debido a los costos inherentes a la capacitación. Estas instituciones por lo general tienen problemas para conseguir apoyo financiero.

LOS DONANTES INTERNACIONALES PUEDEN EXTENDER AYUDA

Podrían promoverse programas de intercambio adicionales entre instituciones norteamericanas e instituciones de países en vías de desarrollo interesados. Diversas universidades en los Estados Unidos cuentan con programas de desarrollo de la gestión que han sido diseñados para la participación de países del tercer mundo.

También es necesario aumentar los programas de asistencia técnica. Asesores externos pueden aportar información útil sobre el establecimiento de nuevos programas de capacitación o sobre la puesta en marcha de modernos principios y prácticas de contabilidad y auditoría. Además de los proyectos de asistencia técnica orientados exclusivamente hacia el mejoramiento de la gestión financiera, la mayoría de los demás proyectos de importancia pueden incluir, o incluyen, un componente de gestión financiera. Los asesores asimismo pueden enseñar principios contables que los participantes en los proyectos pueden aplicar en otros empleos. Por ejemplo, un préstamo del Banco Mundial para desarrollo industrial (extendido a un país que no es uno de los cinco que hemos visitado), destinado a la instalación de una fábrica de cemento, incluyó asistencia técnica para la empresa estatal para la contabilidad y auditoría. El mejoramiento de las prácticas de contabilidad y auditoría fue el beneficio más importante que se esperó derivar de este componente de asistencia técnica. Además de este tipo de capacitación durante el ejercicio de las funciones, muchos proyectos de asistencia ofrecen elementos de enseñanza en el aula, por ejemplo, asesores formulan programas de capacitación para preparar a los participantes para que puedan desempeñarse en su empleo.

ESFUERZOS DE LA GAO PARA AYUDAR A PAISES EN VIAS DE DESARROLLO A MEJORAR SU CAPACIDAD EN EL CAMPO DE LA GESTION FINANCIERA

En octubre de 1978 dimos a conocer un programa por el cual anualmente capacitaríamos a un determinado número de ciudadanos de países en vías de desarrollo con el objeto de fortalecer su gestión financiera. El Contralor General de los Estados Unidos envió cartas a los jefes de más de

100 organismos superiores de auditoría en todo el mundo, invitándolos a que nombren a individuos que pudieran recibir becas para trabajar aquí. En la selección de participantes estuvimos en busca de candidatos que poseen la capacidad de enseñar a compañeros de trabajo una vez que volvieran a sus respectivos países. Se espera que los países participantes sufraguen los gastos de viaje y subsistencia, quedando a cargo de los Estados Unidos el pago de los costos de la capacitación. Asistiremos a los países participantes en la obtención de asistencia disponible en otros organismos de los Estados Unidos.

En 1979, son seis los ciudadanos de países en vías de desarrollo que están participando en este programa. Dichos participantes estarán en los Estados Unidos durante un período de 6 meses a 1 año. Este será un programa permanente.

Varios participantes en nuestro simposio convinieron en que la Contraloría General de los Estados Unidos definitivamente podía desempeñar un papel en el proceso de mejorar la administración y gestión financiera en países en vías de desarrollo. Además del programa que acaba de describirse, algunos participantes en el simposio opinaron que podríamos enviar a países en vías de desarrollo a algunos de nuestros propios empleados en calidad de asesores e instructores.

CAPITULO 6

PROPOSITO Y ALCANCE DE NUESTRO ESTUDIO

Nuestro objetivo fue el de identificar las causas de las insuficiencias en la capacidad de los países en vías de desarrollo para establecer una sólida gestión financiera en el sector público. Fuimos del parecer que como primer paso se requería un inventario de la capacitación que se proporciona a ciudadanos de países que reciben asistencia para su desarrollo, a los efectos de evaluar tal capacitación en países en vías de desarrollo. Procuramos esta información en las oficinas centrales de importantes donantes --tales como la AID-- en diversos organismos e instituciones financieras internacionales.

Pronto comprendimos la casi imposible tarea que habíamos emprendido. Si bien acumulamos una gran cantidad de información valiosa, determinamos que en ninguna de las organizaciones existía un acopio centralizado de datos que pudiera suministrarlos la información que deseábamos. Además, pudimos comprobar que posiblemente se esté proporcionando considerable capacitación por parte de organismos internacionales en el marco de asistencia para proyectos; que no puede identificarse sin hacer un detallado análisis proyecto por proyecto.

Confrontados con estos y otros problemas, decidimos modificar nuestro enfoque concentrando nuestros esfuerzos al nivel de los países individuales y procediendo desde allí hasta llegar a la fuente de asistencia financiera. Elegimos a la América Latina puesto que estábamos más o menos familiarizados de que allí se estaba manifestando una creciente conciencia de 1) la necesidad de mejorar la contabilidad y el control gubernamentales de recursos disponibles, y 2) los esfuerzos del Instituto Latinoamericano de Ciencias Fiscalizadoras y de otros para ayudarse a sí mismos. Visitamos a cinco países, inclusive a algunos más desarrollados y otros menos desarrollados. Luego ampliamos el alcance de nuestras labores a fin de incluir la identificación de algunas de las principales deficiencias, tanto en la gestión financiera como en lo que se refiere a la capacitación que se proporciona en los países en vías de desarrollo. Emprendimos un examen no solamente de las actividades de asistencia técnica de los Estados Unidos, sino de todos los programas destinados a proporcionar a los países en vías de desarrollo que visitamos pericia propia en materia de gestión financiera. Nuestro examen se planificó y llevó a cabo a guisa de estudio de caso e incluyó la necesidad que tiene el sector público de contar con personal capacitado.

Nos reunimos con funcionarios de organismos homólogos --la Contraloría General (o el Tribunal de Cuentas)-- en cada uno de los países visitados. También nos reunimos con funcionarios de los Ministerios de Finanzas y de Educación y de otras dependencias gubernamentales, de organismos internacionales y regionales, inclusive del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), del Banco Mundial, del Banco Interamericano de Desarrollo y de la Organización de Estados Americanos, de la Embajada de los Estados Unidos, de las misiones de la AID, donde éstas existían, así como de embajadas de otros países, en particular de la República Federal

de Alemania. También hablamos con funcionarios de universidades, firmas privadas de contadores públicos y de otras empresas comerciales. En los Estados Unidos, nos entrevistamos con funcionarios del Banco Mundial, del Banco Interamericano de Desarrollo, de la AID en Washington, de las Naciones Unidas y del PNUD en Nueva York.

Asimismo celebramos un simposio para tratar la necesidad de mejorar la gestión financiera y todas las fases de la administración pública en los gobiernos de países en vías de desarrollo. También se examinó el papel que le cabe a la capacitación en este proceso. El grupo de personas participantes en este simposio estaba integrado por 14 expertos que representaron el ámbito universitario, el sector privado, el sector público y a organismos internacionales. Asimismo invitamos a observadores interesados que participaron en las deliberaciones. Los comentarios emanados de este simposio han sido insertados en distintas partes de este informe y en el Anexo I se incluye un resumen de los principales temas tratados.

No hemos recibido comentarios por escrito acerca de este informe pero hemos dialogado acerca del mismo con funcionarios de la AID vinculados con los programas que se consideran. En general, tales funcionarios aceptaron el enfoque propugnado por nosotros.

RESUMEN DE LOS TEMAS CONSIDERADOS POR LOS PARTICIPANTES EN
EL SIMPOSIO DE LA GAO, CELEBRADO EL 8 DE FEBRERO DE 1979,
PARA TRATAR LA CUESTION DE LA CAPACITACION EN LOS CAMPOS
DE LA GESTION FINANCIERA Y DE LA ADMINISTRACION PUBLICA
PARA PAISES EN VIAS DE DESARROLLO

El 8 de febrero de 1979, la Contraloría General de los Estados Unidos celebró un simposio para tratar el tema de las capacidades de los gobiernos de países en vías de desarrollo en los campos de la gestión financiera y de la administración pública, así como para considerar la capacitación y otros esfuerzos que se requieren para mejorar dichas capacidades. El grupo de participantes estuvo integrado por 14 expertos que representaron el ámbito universitario, el sector privado, el sector público y a organismos internacionales (la lista de participantes consta en la página 38) También asistieron al simposio observadores de los organismos antes citados, además del contingente de representantes de la GAO, encabezado por el Contralor General de los Estados Unidos

Los participantes arribaron a un consenso respecto de las siguientes cuestiones importantes

- Los países en vías de desarrollo en todas las regiones del mundo necesitan desarrollar aún más la administración pública y la gestión financiera en el sector público. No obstante, la mayoría de los gobiernos de tales países confieren a la administración pública y a la gestión financiera una prioridad muy baja en términos de reforma, capacitación y asignación de fondos en general. Los participantes en el simposio convinieron en que el mejoramiento cualitativo en estos campos debe ser objeto de elevada prioridad si es que el proceso de desarrollo ha de tener éxito
- La AID y otros organismos donantes han reducido la cantidad de programas de capacitación en materia de administración y gestión financiera como consecuencia de la sanción del mandato de "Nuevas Direcciones" y de otras medidas legislativas.
- No obstante, este cambio en el énfasis de la asistencia extendida por los Estados Unidos no disminuye la necesidad de que se proporcione capacitación adicional
- Los programas de capacitación deberían ofrecerse primordialmente por conducto de centros e instituciones regionales y nacionales, más bien que en los países tecnológicamente avanzados

- Se requerirá asistencia al exterior adicional para ayudar a los países menos desarrollados a mejorar sus procedimientos de gestión financiera y administración pública. Tanto los países en vías de desarrollo como los organismos donantes deben hacer esfuerzos individuales y cooperativos adicionales y contraer mayores compromisos al respecto para lograr este objetivo.

A continuación se resumen las declaraciones de los participantes en apoyo de cada una de las cuestiones respecto de las cuales se arribó a un consenso

LA NECESIDAD DE CONTINUAR DESARROLLANDO LA GESTION FINANCIERA Y LA ADMINISTRACION PUBLICA

En la mayoría de los casos, los gobiernos de los países en vías de desarrollo no llegan a comprender los beneficios que pueden derivarse de la apropiada contabilización de fondos y de la evaluación de programas y proyectos, lo cual les permitiría 1) una planificación más eficaz, o 2) la modificación o cancelación de proyectos que devengan beneficios insuficientes. Además, los gobiernos con frecuencia no identifican sus necesidades en estos campos de importancia vital. En su mayor parte, los gobiernos, las universidades y los grupos profesionales en los países en vías de desarrollo han conferido escasa atención a la capacitación de gerentes y administradores financieros.

Una de las razones que motivan esta falta de atención es que en general no se reconoce que la contabilidad forma parte de un sistema de información y control para la gestión. Ello se debe, en parte, a anteriores prácticas coloniales que hacían caso omiso de la necesidad de medir costos y beneficios y de satisfacer otros requerimientos de la gestión. La gestión y administración financieras no afectan a las personas en forma tan directa como la atención médica y otros servicios que se requieren de inmediato y, en consecuencia, atraen poca atención cuando no se efectúan eficazmente.

Los funcionarios a diversos niveles gubernamentales no se percatan de los beneficios que pueden derivar de una gestión financiera y contabilización eficientes. Los participantes en el simposio fueron del parecer que la culpa de esta falta de percepción puede atribuirse en parte a los funcionarios financieros y contadores. La circunstancia de que la mayoría de los contadores no hacen esfuerzos por divulgar el valor o los requisitos de una gestión financiera y una contabilidad modernas, ha contribuido a que gocen de baja estima profesional en los países en vías de desarrollo. En tales países es menester mejorar la condición profesional de contadores y auditores a fin de atraer y retener personas más calificadas. En la mayoría de las partes del mundo que están en vías de desarrollo sólo hay unos pocos países en los que se considera que la contabilidad es una profesión que merece respeto.

Sin embargo, los participantes convinieron en que el problema principal es la falta de una comprensión general de lo que la gestión financiera realmente entraña. A menos que se llegue a comprender el valor que para la economía y la sociedad tiene una administración pública eficaz, no se conferirá apoyo a las medidas requeridas para lograr una mejor gestión financiera y administrativa.

Con suma frecuencia, los líderes gubernamentales sencillamente no tienen en consideración la relación que existe entre la aplicación de acertados principios y prácticas administrativas y los objetivos de programas. Ello en parte es así debido a que muchos de estos funcionarios no poseen pericias que les permitan juzgar y evaluar eficazmente los resultados de programas. Es menester evaluar tanto los trabajos como la estructura administrativa. Los líderes se interesan primordialmente en los aspectos técnicos y en el progreso físico de los trabajos. Posiblemente sean expertos en campos específicos --atención médica, educación y agricultura-- pero sus conceptos acerca de una buena administración generalmente son extremadamente deficientes.

Desgraciadamente, en muchos países es sumamente difícil hallar personas interesadas e intensamente motivadas por instituir mejoras en el aspecto administrativo de las actividades del gobierno. Las personas en general se desempeñan de acuerdo con lo que es familiar y tradicionalmente aceptable. Sin embargo, la importancia de la gestión financiera no forma parte del sistema de valores en la mayoría de los países de bajos ingresos. En consecuencia, los funcionarios de países en vías de desarrollo hacen caso omiso de la gestión --financiera o administrativa-- y pueden actuar en formas que hacen imposible la gestión eficaz.

La información financiera inadecuada

En la mayoría de los casos, los países en vías de desarrollo no han desarrollado e instituido sistemas contables que puedan producir oportuna información financiera requerida para que sirva como base para decisiones gerenciales gubernamentales. En algunos casos se han formulado presupuestos por programas pero estos no se han llevado a la práctica eficazmente debido a que los gobiernos carecen de personal competente y de adecuados datos financieros históricos para su incorporación a los presupuestos. Por cierto, una de las deficiencias más notables durante el período que media desde principios de la década de 1960 hasta el presente, ha sido la implantación de algún tipo de sistema de presupuesto por programas en la mayoría de los países en vías de desarrollo, sin contar con los datos contables indispensables.

EL EFECTO DE LA LEGISLACION QUE DISPONE "NUEVAS DIRECCIONES"

Se pidió a los participantes de la AID que describiesen cómo el Mandato de "Nuevas Direcciones" sancionado por el Congreso ha afectado a los esfuerzos tendientes a mejorar la gestión y administración financiera, y cuáles serán sus consecuencias en el futuro. Dichos representantes manifestaron que en la década de 1950 hasta mediados de la década de 1960, la

administración pública estaba claramente definida como sector identificable en la organización de la AID. Sin embargo, en las postrimerías de la década de 1960 y a principios de la de 1970, debido a las presiones provocadas para una reducción de fondos, los recursos para esta actividad fueron reducidos sustancialmente. Finalmente, en 1973, la legislación que dispuso las "Nuevas Direcciones" obligó a la AID a concentrar su atención en programas que proporcionarían más beneficios a la mayoría pobre

La interpretación de la AID de la legislación

La reacción de la AID casi fue una reacción excesiva, interpretando muy literalmente el criterio de que los programas deberían orientarse directamente hacia el beneficio de los pobres. Hubo considerables debates internos sobre estas cuestiones pero los funcionarios de la AID fueron de la opinión de que era imperativo convencer al Congreso de que estaban tomando este mandato muy en serio y que, por lo tanto, preferían dedicar su atención a actividades que harían impacto sobre las masas pobres en cada país.

En el curso de esos esfuerzos y dada la limitación de la variedad de actividades que la AID optó por financiar, se redujeron las actividades y el personal dedicados a los aspectos de la administración pública. La legislación bajo el encabezamiento de educación general incluye referencias a la administración pública como uno de los aspectos importantes del desarrollo. Sin embargo, la legislación dejó claramente establecido que la intención del Congreso fue la de velar por que la asistencia extendida por los Estados Unidos se orientase hacia el segmento más pobre de cada sociedad.

LA NECESIDAD DE PROPORCIONAR CAPACITACION ADICIONAL

Se requieren esfuerzos y un compromiso adicionales por parte de los países en vías de desarrollo y de los organismos donantes para mejorar la administración y la gestión financiera. Los participantes en el simposio opinaron que era apropiado hacer hincapié en la capacitación puesto que ésta tiene un impacto duradero que, al parecer, no es generado por ciertos "remedios instantáneos". Aun cuando otras cosas son imposibles y el gobierno posiblemente no preste atención alguna a este aspecto, es factible promover alguna capacitación. No obstante, los programas de capacitación, por su misma naturaleza, son esfuerzos a largo plazo. Proporcionar capacitación adicional y mejor, no constituye el único paso necesario para mejorar estas habilidades.

Los participantes en el simposio fueron del parecer que los organismos donantes internacionales no tienen extensivos programas en esta materia debido, en parte, a la falta de interés de los países en vías de desarrollo, y en parte a que los países y organismos donantes no tienen interés en financiar tales programas. En ningún momento han podido reunir suficientes recursos para hacer un impacto sobre estas cuestiones del desarrollo administrativo. Algunos participantes opinaron que la cantidad de asistencia técnica proporcionada en relación con el problema ha sido

minúscula El abrigar la esperanza de que las actuales deficiencias pueden ser solucionadas con este insumo limitado no es un enfoque realista

Se requiere más capacitación especializada

Los participantes creen que se ha hecho demasiado hincapié en la capacitación general. Por ejemplo, cuando se reúne a un grupo con el propósito de dialogar durante varias semanas acerca de diversos aspectos de la gestión financiera, a veces se pasa por alto la capacitación básica, más técnica. Para enseñar contabilidad con eficacia, primero se requiere una buena educación básica en esta materia. Este elemento ha sido un factor básico que ha estado ausente en muchos países. Debería conferirse mayor importancia en la formación de especialistas en gerencia financiera y contabilidad y menos en la formación de individuos que sólo son generalistas. En particular, se requiere una capacitación más a fondo en contaduría, auditoría financiera y operacional, operaciones computadorizadas y análisis de costos/beneficios.

Los participantes en el simposio también estiman que la capacitación en gerencia financiera y administración debería vincularse estrechamente con el cargo que en el momento ocupa cada empleado. Muchos de los participantes creen que esta capacitación debería ser impartida a empleados en sectores tales como distribución de alimentos, vivienda, salud y otros campos de modo que resulte posible aplicar buenas prácticas de administración pública y gestión financiera directamente a los programas y proyectos de desarrollo. Por ejemplo, es de escaso valor la importancia conferida a aquellos programas de capacitación que no guardan relación con las operaciones cotidianas de los organismos y ministerios del caso. No obstante, las instituciones crediticias y otros donantes pueden incluir con relativa facilidad componentes de la dirección de proyectos para fines de capacitación en las instituciones con las que tratan.

Centros regionales de capacitación en comparación con centros nacionales

Muchos participantes fueron de la opinión que debería ofrecerse una capacitación más amplia por conducto de centros regionales. Otros creen que la capacitación debería concentrarse al nivel del país para poder conferir más atención a las necesidades y problemas específicos de cada país. Sin embargo, las instituciones regionales pueden ofrecer mejor instrucción en disciplinas especializadas que las instituciones nacionales que pueden verse obligadas a ofrecer un gran número de cursos en materias más generalizadas. Se requieren ambos tipos de instituciones de capacitación. No obstante, los participantes en el simposio manifestaron la opinión de que los ciudadanos de países en vías de desarrollo deberían ser capacitados, en su mayoría, en instituciones nacionales y regionales, más bien que en los países desarrollados.

Las instituciones regionales pueden ser muy valiosas. No obstante, dados los costos inherentes a la capacitación, estas instituciones a menudo sólo pueden capacitar a un número relativamente reducido del personal calificado que se requiere. Estas instituciones generalmente enfrentan problemas de apoyo financiero. A veces, los organismos internacionales

también pueden instituir estas instituciones, sin embargo, posiblemente no haya otras entidades dispuestas a proporcionar fondos una vez que se retiran los recursos aportados por organismos internacionales. Además, antes de crear nuevas instituciones de capacitación, debería determinarse si no sería más eficaz, en función del costo, fortalecer una institución o sistema existente.

Algunos participantes en el simposio creen que las instituciones regionales sólo encararán algunos de los problemas. Aseveran que las necesidades en materia de capacitación deben ser enfocadas desde el punto de vista de las condiciones específicas que imperan en cada país. Las disparidades son grandes entre los países en término de los niveles de desarrollo alcanzados, inclusive el desarrollo en el campo de la gestión financiera. Estos participantes afirmaron que es imposible hacer generalizaciones que estén en consonancia con ambos extremos.

El aprovechamiento del "momento oportuno"

Algunos participantes manifestaron que la asistencia al exterior puede y debe ser canalizada de modo que llegue a las personas y organizaciones en cada país que mejor pueden aprovecharla. De este modo es posible ayudar a países cuando éstos están en condiciones de utilizar esa ayuda. Si, por otra parte, desaparece el ambiente favorable para la acción cuando cambia el gobierno, la asistencia puede suspenderse. Cuando existe la capacidad de suministrar o suspender asistencia con poco preaviso, es posible proporcionar a los gobiernos incentivos para que superen su falta de compromiso al mejoramiento de la gestión financiera y de la administración pública.

Las universidades

Las universidades en los países en vías de desarrollo en su mayoría no están confiriendo mucha atención a materias vinculadas con la administración pública y la gestión financiera, según lo expresado por algunos participantes. Algunas escuelas o institutos pueden constituir eficaces vehículos para la innovación, pero muchas de las mejores instituciones de capacitación han sido establecidas independientemente de las universidades. Esto representa una situación desalentadora. La cuestión es cómo organizar y financiar programas de educación y capacitación profesional en universidades que tienen suficiente independencia y continuidad para sobrevivir los cambios de líderes universitarios y los cambiantes vientos políticos en los países en que existen.

La frecuente rotación de directivos en las instituciones de capacitación constituye un problema grave. Una vez que estas personas han demostrado ser competentes, una dependencia gubernamental o una empresa privada pueden inducirlos a ocupar un puesto tentador en una u otra. Por lo tanto, estas instituciones sufren la pérdida de la habilidad y experiencia de estas personas.

Otros enfoques

También se consideraron otros enfoques para la capacitación de personal en estos campos en los países en vías de desarrollo, y la necesidad de establecer una mejor comunicación entre los organismos donantes a fin de que escasos recursos puedan aprovecharse más eficazmente. Los participantes en el simposio asimismo abogaron por la convocación de reuniones periódicas de funcionarios de países en vías de desarrollo y de representantes de organismos donantes con el propósito de dialogar acerca de sus programas, problemas y necesidades

LO QUE DEBERIAN ESTAR HACIENDO LOS ORGANISMOS DONANTES INTERNACIONALES

Algunos participantes manifestaron que los países y organismos donantes en parte son culpables de la escasez de capacitación. Aprecian que estos grupos podrían hacer más, tanto por medio de un incremento de los programas de asistencia técnica profesionalmente calificados y competentes, como por conducto de aportes más grandes de recursos libres de restricciones. Es necesario ejecutar programas, tanto en las sedes centrales de los organismos como por medio de proyectos llevados a cabo en los países en cuestión. No obstante, los donantes y países receptores por igual deben contraer el compromiso de modificar prácticas ineficaces y mejorar los programas de capacitación.

Sólo deberían aplicarse métodos y técnicas cuya eficacia ha sido comprobada, puesto que se necesita algo más que meros recursos adicionales. Los donantes internacionales deberían asegurar la uniformidad de enfoques, coordinando sus esfuerzos mediante orientación, pautas y textos curriculares y normas profesionales comunes. La contratación por parte de organismos internacionales de asesores mejor capacitados y adocotrados continúa siendo un problema. Es evidente que tales asesores deberían reunir calificaciones que estén en consonancia con las normas propias de su profesión. Los donantes internacionales también deberían infundir un sentido de orgullo profesional y de lealtad institucional a los ciudadanos de los países en vías de desarrollo con los que tienen trato

Durante el simposio se expresó la esperanza de que organismos de asistencia multilateral y bilateral mancomunasen en mayor grado sus iniciativas, puesto que una coordinación más estrecha podría devengar para todos mayores beneficios en función de sus inversiones. Una idea sería la de establecer un foro en el que puedan congregarse los países en vías de desarrollo y los donantes, cuando no con frecuencia, por lo menos cada tantos años, para que posiblemente lleguen a un acuerdo acerca de un modelo que les permita trabajar juntos en forma más eficaz

Los participantes en el grupo de discusión manifestaron que la GAO podía desempeñar un papel en el proceso del mejoramiento de la administración y de la gestión financiera en los países en vías de desarrollo. Fueron del parecer que la iniciativa tomada por el Contralor General de los Estados Unidos de invitar a personas de países en vías de desarrollo a

trabajar durante más o menos un año en la GAO, constituye un buen precedente. Sugirieron que, además de traer a los Estados Unidos auditores de países en vías de desarrollo, la GAO podría enviar a dichos países a algunas personas de su propio personal para que se desempeñen como asesores e instructores. La GAO tendría que seleccionar a individuos que tengan capacidad para adaptarse a las condiciones imperantes en los países en los que trabajarían. Cualquiera fuere el papel, es tanto lo que debe hacerse que toda organización interesada puede y debería ser parte de este proceso.

CONSENSO GENERAL

Los integrantes del grupo llegaron al consenso de que es continuada y urgente la necesidad de desarrollar en mayor grado la administración pública y la gestión financiera en el sector público de los países en vías de desarrollo en todo el mundo. Se han tomado importantes medidas para identificar las deficiencias en los campos de la administración pública y de la gestión financiera, y ha llegado el momento de incrementar los esfuerzos cooperativos para maximizar los escasos recursos disponibles actualmente para la asistencia técnica y el fortalecimiento de instituciones que actúan en estos campos. Se expresó el criterio de que este simposio bien puede haber sido el vehículo que dio comienzo a un diálogo útil. Se recomendó continuar y ampliar este diálogo, incluyendo a representantes de instituciones regionales y nacionales de capacitación en el mundo en vías de desarrollo.

Los participantes asimismo recomendaron que la capacitación futura en este campo debería concentrarse a los niveles regional y nacional. Tal capacitación debería hacer hincapié en las habilidades especializadas y avanzadas que actualmente escasean en este campo.

Dada su naturaleza, la capacitación es una empresa a plazo largo y es más duradera que medidas de "cura instantánea". No obstante, esta capacitación debe marchar a la par con la predisposición de gobiernos nacionales y de introducir las requeridas reformas en las prácticas administrativas y de gestión financiera. Las mejoras en la administración pública y en la gestión financiera deben orientarse hacia el objetivo de asegurar que los recursos consagrados a la mayoría pobre verdaderamente llegan en forma más eficiente a aquéllos para quienes fueron previstos, y que tales recursos no se derrochan o pierden. El enlace de las mejoras en materia de administración y gestión con un desenvolvimiento más eficiente del proceso de desarrollo podría ser una cuestión de interés para los países en vías de desarrollo y para otros que previamente consideraron que existía poca o ninguna necesidad de fortalecer esta capacidad.

LISTA DE PARTICIPANTES EN EL SIMPOSIO

Robert D. Bugher	Director Ejecutivo, Asociación Norteamericana de Obras Públicas
John J. Corson	Asesor
Marion Creekmore	Vicesecretario de Estado Adjunto para Asuntos de Organizaciones Internacionales
Adolf J. H. Enthoven	Profesor de Contabilidad y Director del Centro para el Desarrollo Internacional de la Contabilidad, Universidad de Texas, Dallas Presidente de la Comisión de Operaciones y Educación Internacionales de Contabilidad, Asociación Americana de Contabilidad
E. Jay Finkel	Director Ejecutivo Suplente de los Estados Unidos en el Banco Interamericano de Desarrollo
Orlando H. Lobo	Director Adjunto, Instituto del Fondo Monetario Internacional
Faqir Muhammad	Vicedirector, División de Administración Pública y Finanzas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, Naciones Unidas
Robert H. Nooter	Viceadministrador, Agencia para el Desarrollo Internacional
Frank Pace, Jr.	Presidente del Cuerpo Internacional para Servicios Ejecutivos
William K. Phipps	Director del Departamento de Desarrollo Internacional de la Gestión, Universidad de Syracuse
Abraham A. Raizen	Asesor Financiero, Personal Asesor para Proyectos, Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (Banco Mundial)
Donald C. Stone	Profesor Adjunto de Administración Pública, Escuela de Asuntos Urbanos y Públicos, Universidad Carnegie-Mellon Presidente del Consorcio Norteamericano para la Administración Pública Internacional

Irving G Tragen
-

Vicerepresentante Permanente de los
Estados Unidos ante la Organización de
Estados Americanos

James P Wesberry, Jr.

Days Inns of America (Cadena de Hoteles)
Ex asesor del Instituto Latinoamericano de
Ciencias Fiscalizadoras

Ejemplares individuales de los informes de la GAO pueden obtenerse gratuitamente. Pedidos (excepto por parte de Miembros del Congreso) de cantidades adicionales deben acompañarse de un pago de 1 dólar por ejemplar solicitado.

Los pedidos de ejemplares individuales (gratuitos) deben dirigirse a

U.S. General Accounting Office
Distribution Section, Room 1518
441 G Street, N W
Washington, D C 20548

Los pedidos de ejemplares múltiples deben dirigirse, acompañados de cheque o giro postal, a

U.S. General Accounting Office
Distribution Section
P O Box 1020
Washington, D.C 20013

Los cheques o giros postales deben ser pagaderos a U S General Accounting Office. NOTA No se aceptarán sellos postales o cupones del Superintendente de Documentos.

SE RUEGA NO ENVIAR DINERO EN EFECTIVO

Para acelerar el trámite de su pedido, sírvase incluir el número del informe y la fecha que figuran al pie en el rincón derecho de la carátula.

Los informes de la GAO están disponibles ahora en microficha. Si tales copias satisfacen sus necesidades, sírvase especificar que usted desea ejemplares en microficha.