



Consejo Económico y Social

Distr. general
18 de enero de 2021
Español
Original: inglés

Comité de Expertos en Administración Pública

20º período de sesiones

12 a 16 de abril de 2021

Tema 6 del programa provisional*

Integración de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en la presupuestación y la gestión financiera a nivel nacional y subnacional

Integración de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en la presupuestación y la gestión financiera a nivel nacional y subnacional, con especial atención a Cabo Verde

Nota de la Secretaría

La Secretaría tiene el honor de transmitir al Comité de Expertos en Administración Pública el documento preparado por Juraj Nemec y Linda Bilnes, miembros del Comité, en colaboración con Katarina Ott, Lamia Moubayed Bissat y Geert Bouckaert.

* E/C.16/2021/1.



Integración de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en la presupuestación y la gestión financiera a nivel nacional y subnacional, con especial atención a Cabo Verde

Resumen

Una consecuencia de la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) es que los países están teniendo graves problemas para financiar una expansión urgente de la atención médica, en un momento en el que la aplicación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible es más importante que nunca. Para avanzar en los Objetivos y evitar retrocesos, los países deben integrar los Objetivos en sus presupuestos nacionales y sus marcos financieros y de planificación. Hasta la fecha, son pocos los países que lo han conseguido.

En opinión del Comité de Expertos en Administración Pública, una de las formas más eficaces de que los países garanticen la financiación de los Objetivos puede ser reorganizar sus presupuestos como sistemas de presupuestación por actividades programáticas. Esto permite que los Objetivos se integren en los presupuestos nacionales y facilita el seguimiento de las actividades encaminadas a alcanzarlos. La posición del Comité, formulada ya en su 19º período de sesiones en 2019, es que la aplicación de los Objetivos mediante su incorporación a los sistemas nacionales de presupuestación requiere una decisión estratégica por parte de los dirigentes políticos, así como esfuerzos de carácter técnico.

En el presente documento se destaca el caso de Cabo Verde, país al que le ha sido posible avanzar de forma significativa hacia la consecución de los Objetivos merced a unas estructuras de gobierno y un liderazgo eficaces y a la aplicación de un presupuesto basado en programas.

Tras examinar los progresos realizados por los países hasta la fecha, es evidente que una de las principales limitaciones es la falta de voluntad política para reorganizar las prioridades de gasto en torno a los Objetivos. La voluntad política a este respecto puede concitarse a escala nacional, pero las organizaciones internacionales, los organismos regionales y la sociedad civil también pueden ayudar a los gobiernos nacionales y subnacionales a llevar los Objetivos a la práctica mediante mecanismos de presupuestación y gestión financiera.

I. Antecedentes

1. La financiación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible es una preocupación importante para muchos países, especialmente en la presente crisis mundial ocasionada por la pandemia de COVID-19. Según el análisis realizado por el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, la pandemia de COVID-19 y la consiguiente recesión mundial están socavando el equilibrio fiscal y la balanza exterior de muchos países. Antes incluso de la pandemia, la financiación se había revelado como uno de los principales desafíos para el logro de los Objetivos. En sus exámenes nacionales voluntarios presentados en el foro político de alto nivel sobre el desarrollo sostenible de 2019, muchos países señalaron las deficiencias de financiación como uno de los principales obstáculos a los que se enfrentaban¹.

2. Los acontecimientos de los últimos ocho meses no han hecho sino exacerbar este problema. Puestos en la tesitura de destinar considerables sumas a dar respuesta inmediata a la crisis e invertir en la recuperación cuando, en paralelo, se ha reducido drásticamente su acceso a una amplia variedad de fuentes de financiación, los países ven peligrar sus perspectivas de alcanzar los Objetivos de forma oportuna. Muchos de los riesgos identificados antes de la crisis, por ejemplo los relacionados con la sostenibilidad de la deuda soberana, se están materializando ahora. Las limitaciones fiscales y relativas a la balanza de pagos merman la capacidad de los países para realizar urgentes inversiones necesarias en la respuesta a la COVID-19 y la recuperación posterior. Esas limitaciones constituyen un claro recordatorio de que las estrategias de desarrollo sostenible y las políticas de financiación conexas deben tener muy presentes los riesgos y estar orientadas al largo plazo.

3. La mayor parte de la labor específica sobre los mecanismos de financiación de los Objetivos incluye las actividades relacionadas con los marcos nacionales de financiación integrados, que tienen por objeto ayudar a los países a armonizar las políticas de financiación con las estrategias y planes de desarrollo a largo plazo. Se trata de instrumentos de planificación y ejecución controlados por los países que proporcionan un marco para la financiación del desarrollo sostenible a nivel nacional y tienen en cuenta una serie de fuentes de financiación, como la financiación pública y los impuestos, la ayuda, los préstamos y las inversiones privadas, para apoyar las estrategias y planes nacionales de desarrollo sostenible. Unos 16 países han sido pioneros en el diseño y la aplicación de marcos de este tipo, y unos 60 países, aproximadamente, trabajan ahora con los equipos de las Naciones Unidas en los países, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y otros organismos del sistema de las Naciones Unidas para seguir adelante con los marcos.

4. En su 17º período de sesiones, celebrado en 2018, el Comité de Expertos en Administración Pública examinó los marcos presupuestarios a medio plazo y la conveniencia de vincular los presupuestos basados en resultados a los resultados relacionados con los Objetivos. En el marco de los debates sobre la presupuestación de los Objetivos, celebrados en su 19º período de sesiones de 2020, el Comité subrayó que el logro de los Objetivos dependía de que los Objetivos se incorporaran en los presupuestos y de que estos se ejecutaran de manera eficaz. Integrar los Objetivos en los procesos nacionales de presupuestación ofrece varias ventajas, como el aumento de la coherencia presupuestaria, la rendición de cuentas y la comparabilidad de los presupuestos nacionales. La presupuestación para los Objetivos apenas ahora empieza a dar sus primeros pasos. Aunque varios países han anunciado en sus exámenes

¹ Los tres primeros párrafos de este documento están tomados de Naciones Unidas, “Integrated national financing frameworks: a framework to build back better”. Documento de políticas núm. 87, octubre de 2020. Puede consultarse en un.org/development/desa/dpad/wp-content/uploads/sites/45/publication/PB_87.pdf.

nacionales voluntarios su intención de incorporar los Objetivos en los procesos presupuestarios, pocos de ellos han especificado por qué sería pertinente esa incorporación o cómo llevarla a la práctica².

5. El Comité señaló también que varios factores dificultaban el progreso de la presupuestación para los Objetivos. Existían dificultades técnicas relacionadas con el establecimiento de una clasificación presupuestaria adecuada y la identificación de las categorías de gastos que podían vincularse a los Objetivos o sus metas. Desde el punto de vista institucional, una mejor presupuestación en el contexto de los Objetivos implicaba participación, por ejemplo manteniendo informadas a las legislaturas, las instituciones supremas de auditoría, la sociedad civil y el público y concitando su participación. La transparencia presupuestaria y la comprensión de los presupuestos permitían la participación pública en todo el proceso presupuestario.

6. En opinión del Comité, la manera más sencilla y tal vez más rápida para la mayoría de los países de avanzar en la presupuestación de los Objetivos podría ser reorganizar los sistemas de presupuestación por actividades programáticas, allá donde existan. En los países que no preparan sus presupuestos por actividades programáticas, la solución podría consistir en crear un nuevo sistema de presupuestación vinculado a la implementación de los Objetivos. A más largo plazo, se podrían configurar clasificaciones de gastos relativas a Objetivos específicos. Dado que los Objetivos no abarcan todas las funciones de gobierno, podría ser recomendable adoptar una clasificación presupuestaria vinculada a los Objetivos, además de las clasificaciones presupuestarias ya operativas, o rediseñar las clasificaciones para dar mayor visibilidad a los gastos relacionados con los Objetivos.

7. Dada la importancia de la cuestión de la financiación de los Objetivos, el Comité volverá a examinar el tema de la presupuestación en su 20º período de sesiones. En el presente documento, los autores reflexionan sobre si hay algo más que decir al respecto en este momento e intentan añadir valor al debate señalando los factores determinantes en la aplicación que permiten la integración de los Objetivos en la presupuestación y la gestión financiera a escala nacional y subnacional. El caso de Cabo Verde se presenta como un buen ejemplo³.

II. Alineación de las finanzas y las políticas de financiación con las estrategias y planes de desarrollo a largo plazo

8. Los Gobiernos gastan en la actualidad hasta el 60 % de su producto interno bruto (PIB) a través de programas de gasto público. La mayoría carece de datos firmes sobre la proporción del gasto público que se destina a la aplicación de los Objetivos, o sobre la forma en que esos recursos se asignan a Objetivos y metas específicos. En semejante situación, las prioridades de gasto son una cuestión puramente política y es imposible evaluar si los países están gastando lo suficiente, cuánto más puede ser

² Puede encontrarse un resumen de las deliberaciones en el informe del Comité presentado en su 19º período de sesiones (E/2020/44, capítulo III.D).

³ El caso de Cabo Verde se basa en Cristina Duarte, "Policies and institutions: a matter of survival for the Sustainable Development Goals in Africa: explaining the Cape Verde experience", documento normativo, versión 4.22 (Universidad de Harvard, Nueva York); Governo de Cabo Verde, *SDG Cabo Verde: Voluntary National Report on the Implementation of the 2030 Agenda for Sustainable Development*, junio de 2018 (disponible en sustainabledevelopment.un.org/content/documents/19580Cabo_Verde_VNR_SDG_Cabo_Verde_2018_ING_final_NU_280618.pdf); y Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *The Sustainable Development Goals Are Coming to Life: Stories of Country Implementation and UN Support*, 2016 (disponible en undp.org/content/dam/undp/library/SDGs/English/SDGs_Coming_to_Life_rev_Oct2018.pdf).

necesario para alcanzar las prioridades nacionales en relación con los Objetivos o cuál sería la forma más eficaz de modificar las pautas de gasto actuales a fin de acelerar la acción.

9. Desde el punto de vista de la financiación de los Objetivos, el Equipo de Tareas Interinstitucional sobre la Financiación para el Desarrollo señaló en su último informe, publicado en 2020⁴, que la mayoría de las estrategias y planes nacionales de desarrollo sostenible no explicaban en detalle de qué forma se financiarían. Un estudio reveló que 79 de los 107 planes nacionales no estaban presupuestados. Dado que carecen de financiación, estos planes corren el riesgo de seguir siendo una visión y no un vehículo para el cambio. Pese a que la mayoría de los países cuentan con políticas de financiación y enfoques estratégicos para esferas específicas, esas políticas no convergen por lo general en una estrategia coherente ni se ajustan plenamente a las prioridades nacionales de desarrollo sostenible ni a los Objetivos.

10. Según el mencionado informe, los Gobiernos llevan décadas perfeccionando sus aptitudes de gestión de las finanzas públicas⁵. Si bien los procedimientos e instrumentos de cada Gobierno pueden diferir ligeramente entre sí, los países tienen formas estándar de presupuestar y gastar los recursos. Aun así, muchos están buscando nuevas herramientas, instrumentos e innovaciones que hagan posible un gasto más centrado en los Objetivos.

11. Las Naciones Unidas están colaborando con varios países en la elaboración de sus respectivos marcos nacionales de financiación integrados. El Equipo de Tareas Interinstitucional sobre la Financiación para el Desarrollo sigue elaborando la metodología para los marcos nacionales de financiación integrados y materiales de orientación. Se espera que este complejo instrumento vincule todas las posibles fuentes de financiación con las estrategias de desarrollo sostenible de los países. Sin embargo, la mayoría de los países acumulan a día de hoy considerables retrasos en su aplicación. No tienen planes estratégicos a largo plazo ni estrategias de ejecución para los Objetivos, y no saben cuánto se gasta en los esfuerzos para lograr cada meta de los Objetivos ni, por lo tanto, cuánto se está asignando a cada área de los Objetivos.

12. Un posible primer paso, que en términos relativos tampoco sería excesivamente complicado, hacia la presupuestación de los Objetivos en los países que no desean pasar directamente a la plena utilización de los marcos nacionales de financiación integrados, o que no son capaces de ello, podría ser la presupuestación por programas a mediano plazo. Este paso podría llevarse a cabo mediante un rediseño adecuado de los presupuestos de programas a medio plazo existentes a nivel nacional y subnacional en los países que ya disponen de sistemas, o estableciendo dichos sistemas en otros países, como propuso el Comité en su 19º período de sesiones. A continuación se argumentará que el factor determinante para que ese cambio tenga éxito está en la voluntad política, más que en los conocimientos técnicos especializados.

⁴ Véase *Financing for Sustainable Development Report 2020* (publicación de las Naciones Unidas, 2020), cap III.A, secc. 5.

⁵ *Ibid.*

III. Aspectos técnicos de la aplicación de la presupuestación por programas a medio plazo centrada en los Objetivos de Desarrollo Sostenible

13. Como se ha mencionado anteriormente, el Comité, en su 19º período de sesiones de 2019, expresó la opinión de que la aplicación de los Objetivos mediante su incorporación a los sistemas nacionales de presupuestación no suponía una tarea complicada desde el punto de vista técnico. Para confirmarlo, el Comité se puso en contacto con varios Ministerios de Finanzas, que mayoritariamente confirmaron que la incorporación de los Objetivos en el sistema nacional de presupuestación y planificación estratégica es, efectivamente, factible en ese sentido. Muchos países disponían ya de programas con objetivos, metas y asignaciones financieras, y muchas metas de los Objetivos se habían incorporado en ellos, aunque no necesariamente de forma sistemática.

14. En las respuestas recibidas a la pregunta de si su país necesitaba y deseaba un sistema de este tipo y si lo consideraría una prioridad, los Ministerios subrayaron que el principal factor que limitaba la aplicación de la presupuestación para los Objetivos era la voluntad política. También resaltaron el hecho de que podría no ser factible copiar y pegar todos los Objetivos y metas conexas en los sistemas nacionales a efectos de la presupuestación y planificación estratégica a medio plazo. Era posible que algunos Objetivos y metas fuesen menos relevantes para las prioridades nacionales o, en algunos casos, no se correspondiesen con ellas.

15. Un Ministerio indicó que el Gobierno había aprobado una ley sobre el sistema de planificación estratégica y gestión del desarrollo en la que se definían los actos de planificación estratégica y su interconexión de forma exhaustiva, y se sentaban las bases para la planificación estratégica general. El Gobierno estaba en proceso de adoptar la estrategia nacional de desarrollo para 2030 como disposición legislativa jerárquicamente superior de la planificación estratégica en el país en cuestión.

16. Por primera vez se estaba aplicando, al nivel de los organismos administrativos centrales del Estado, un sistema de planificación estratégica a corto plazo para cuestiones de importancia nacional. Se esperaba de todos esos organismos que preparasen un documento institucional en el que se describiesen la visión, la misión y el alcance de su labor durante el mandato de sus respectivos responsables. En esos documentos se definirían las medidas que contribuían a los objetivos programáticos y a la aplicación de otras prioridades de planificación estratégica a medio o largo plazo.

17. Con la redacción de un programa de aplicación por parte de los órganos de la administración central del Estado se esperaba que, además de crear vínculos con los objetivos del programa gubernamental y las disposiciones de planificación estratégica de mayor rango, como la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030, se establecerían también vínculos con las recomendaciones de la Comisión Europea y los Objetivos.

18. Dado que el programa de aplicación también requería vínculos con el programa en el presupuesto del Estado (es decir, con la fuente de financiación en el presupuesto estatal), se creaban mejores condiciones para vincular el presupuesto con los Objetivos.

19. En el caso de otro país, se señaló que se había reflexionado mucho sobre la presupuestación de los Objetivos y que el proceso de preparación del presupuesto podía tener en cuenta los Objetivos y metas más relevantes en el contexto nacional. Algunos de los Objetivos ya estaban reflejados en el presupuesto, y el Gobierno había proporcionado una lista de ellos en la estrategia para el desarrollo del país. Los funcionarios tenían previsto incorporar otros Objetivos al proceso existente de forma que, siempre que fuese posible, cada objetivo indicado en el presupuesto pudiera

vincularse a los Objetivos pertinentes. Este enfoque daría mayor visibilidad a los compromisos presupuestarios relacionados con los Objetivos, al tiempo que animaría a quienes contribuían a la elaboración del presupuesto a incluir otros Objetivos que aún no estuviesen explícitamente cubiertos.

IV. Aplicación de la presupuestación por programas a medio plazo en Cabo Verde

20. En general, los países reconocen que sus presupuestos nacionales deben estar alineados con los Objetivos de Desarrollo Sostenible para que estos sean tomados en serio y se les dé prioridad en la financiación. Sin embargo, solo un pequeño número de países ha dado el paso decisivo de integrar plenamente los Objetivos en los mecanismos presupuestarios nacionales y rediseñar sus planes financieros anuales y a más largo plazo en torno a la consecución de los Objetivos. Menos son incluso los que lo han hecho en situaciones en las que la estructura de gobernanza es eficaz y estable y puede ofrecer los resultados en la forma prevista.

21. Un buen ejemplo es el de Cabo Verde, que ha priorizado explícitamente los Objetivos en sus sistemas presupuestarios, financieros y contables, basándose en medidas previas adoptadas durante un período de unos diez años en apoyo de la aplicación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Más recientemente, el país se ha centrado en integrar los Objetivos en su planificación y presupuestación nacionales, en lo que respecta a la fijación de objetivos, el gasto y el seguimiento de los avances y los resultados. Esos esfuerzos han producido resultados mensurables (véase el cuadro 1). Gracias al aumento de la inversión en educación y sanidad (y a la reducción del gasto militar), entre 2001 y 2018 el país redujo la pobreza extrema en dos tercios, aumentó la alfabetización de adultos del 62 % al 88 % y vio aumentar la esperanza de vida de los 69 a los 73,7 años, el segundo nivel más alto de África después del de Mauricio. Cabo Verde ha mejorado sus cifras en una serie de indicadores y ha pasado de ser un país pobre a uno de ingresos medianos. Es el único país sin actividad extractiva del África Subsahariana que lo ha conseguido en un plazo relativamente corto.

Cuadro 1
Principales indicadores de desarrollo social en Cabo Verde

Indicador	1975	1990	2000	2005	2010	2015
Población en situación de pobreza (%)	≥ 70,0	50,0	39,0	26,6	21,0	25,0
Población en situación de extrema pobreza (%)	≥ 30,0	..	20,5	..	12,0	..
Tasa de alfabetización, 15 a 24 años (%)	≤ 60,0	88,2	88,0	94,0	95,0	98,1
Tasa de alfabetización, mayores de 15 años (%)	36,0	62,8	75,0	81,0	85,3	86,7
Esperanza de vida al nacer (años)	57,8	64,8	69,7	70,5	71,9	72,6
Tasa de mortalidad, 5 años o menos (muertes por cada 1,000 nacidos vivos)	115,4	62,7	35,5	26,3	25,1	19,7
Tasa de alfabetización, mayores de 15 años en países de renta baja (%)	43,4	46,4	50,7	53,2	54,8	59,8
Tasa de alfabetización, mayores de 15 años en países de renta media baja (%)	49,9	57,8	66,7	69,4	72,7	75,8

Fuentes: Banco Mundial, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), Knoema, IndexMundi y Encyclopedia of the Nations.

22. Cabo Verde tiene una serie de ventajas y desventajas particulares. Se beneficia de una gobernanza democrática y de instituciones económicas y jurídicas sólidas capaces de apoyar y aplicar las políticas promulgadas por el Gobierno. Al mismo tiempo, se trata de un pequeño país de 549.000 habitantes, en su mayoría pobres, con escasos recursos naturales e infraestructuras y que, por su condición de archipiélago, debe hacer frente a los retos que plantea la discontinuidad geográfica. La economía depende en gran medida de la ayuda exterior y de las remesas de la diáspora. Entre 2015 y 2019, la relación entre la deuda pública y el producto interno bruto se cifró en torno al 125 %⁶.

23. Tres son las características principales del enfoque adoptado por Cabo Verde que han hecho posible un progreso notable en relación con los Objetivos. En primer lugar, el país mantiene instituciones sólidas y ha invertido en el fortalecimiento de su capacidad institucional para promover el desarrollo sostenible e inclusivo, en consonancia con el Objetivo 16. De este modo se ha creado un entorno propicio para centrarse en los Objetivos como prioridad nacional. En segundo lugar, Cabo Verde ha adoptado procesos, sistemas, métodos, técnicas y normas específicos que hacen que el apoyo institucional sea eficaz. Por ejemplo, ha puesto en marcha sistemas de planificación, programación, presupuestación y evaluación, contabilidad de costes, presupuestación por resultados, gestión basada en los resultados y herramientas de seguimiento financiero que permiten al Gobierno establecer objetivos de rendimiento realistas, controlar el gasto, medir el rendimiento y realizar ajustes. En tercer lugar, sus dirigentes se han entregado plenamente a esos esfuerzos y han adoptado los macrodatos y el análisis intensivo de datos para llevar a cabo el seguimiento y la supervisión de las inversiones y el rendimiento. Además, esos esfuerzos se han desarrollado de forma transparente.

Instituciones sólidas

24. El auge de Cabo Verde hasta convertirse en país de renta media puede atribuirse a la pericia de sus dirigentes, a una gobernanza eficaz y a una gran atención al desarrollo de la capacidad institucional. El suyo es un caso ejemplar, ya que desde las instancias normativas se ha tenido conciencia, desde 1975, de que para superar la adversidad y la vulnerabilidad es preciso dar prioridad a aspectos intangibles, como las instituciones, de forma que se garantice el desarrollo social. Se ha dado mayor importancia estratégica a las infraestructuras institucionales que a las infraestructuras físicas, aceptando que el aumento del PIB por sí solo no garantiza el desarrollo inclusivo y que el eslabón perdido es el papel que desempeñan las políticas e instituciones públicas en la promoción de un crecimiento sostenible e inclusivo.

25. La solidez institucional de Cabo Verde tiene su origen en las reformas del Estado introducidas desde la década de 1980 hasta 2010. Entre esas reformas cabe mencionar la mayor atención prestada al mantenimiento de un entorno macroeconómico estable; la promoción de la transparencia; el fomento de las organizaciones de la sociedad civil y la coordinación con ellas; y la creación de un entorno propicio para los negocios. Además, el Gobierno invirtió en capital humano y en la formación del funcionariado, y gestionó cuidadosamente la ayuda exterior y las remesas.

26. El Gobierno tomó explícitamente decisiones orientadas a adoptar los Objetivos como elemento central de organización. En 2016 recibió el apoyo de las Naciones Unidas para elaborar una hoja de ruta que situaba los Objetivos en el centro de su proceso de planificación del desarrollo nacional, incluido el diseño del proceso de planificación, seguimiento y revisión.

⁶ Véase tradingeconomics.com/cape-verde/government-debt-to-gdp.

27. Con el apoyo del Fondo Conjunto para los Objetivos de Desarrollo Sostenible, el Gobierno puso en marcha un marco presupuestario basado en los Objetivos, que denominó “Ambición 2030”. A través de la colaboración con diversos interesados del Gobierno, el sector privado y la sociedad civil, el marco aspira a cerrar las brechas existentes en la consecución de los Objetivos mediante un sistema de planificación nacional que alinea el presupuesto y la planificación con el marco nacional de financiación integrado. Los esfuerzos nacionales se han dirigido y coordinado desde el Ministerio de Finanzas.

28. Los logros de Cabo Verde se basan en la estabilidad política, unas políticas económicas sólidas y unas instituciones fuertes que mantienen el estado de derecho, respaldadas por una democracia abierta y una lucha eficaz contra la corrupción.

Sistemas, procesos y procedimientos de apoyo a la aplicación

29. Una característica notable del enfoque adoptado por Cabo Verde es que ha puesto en marcha un marco de políticas, procedimientos y técnicas presupuestarios y financieros que han permitido a sus dirigentes llevar a la práctica su visión y estrategia para avanzar en la consecución de los Objetivos. Esto ha incluido procedimientos para promover la participación de los interesados y alinear la contratación pública, la presupuestación y las auditorías con la visión y la estrategia.

30. El país también ha adoptado un sistema de planificación, programación, presupuestación y evaluación que ha proporcionado un modelo para la movilización, asignación y revisión de los recursos. El sistema incluye orientaciones muy específicas sobre las políticas, los programas, los subprogramas y las actividades, en particular con respecto al nivel de gasto público en educación, atención sanitaria y programas sociales para los jóvenes. En opinión de sus dirigentes, este enfoque era esencial para la aplicación del Objetivo 16.

31. La aplicación de las metas 16.4, 16.5, 16.6, 16.7 y 16.8 depende de la existencia de sistemas sólidos de planificación, programación, presupuestación y evaluación, que pueden contribuir a garantizar que se preste atención a la naturaleza transversal del Objetivo 16. Sin embargo, estos sistemas solo pueden ser provechosos si: a) la recopilación, el procesamiento, la clasificación, la organización, el análisis y la distribución de la información se producen de manera tal que faciliten la integración y la coherencia de las políticas; y b) se institucionaliza el acceso a dicha información, de modo que todos los interesados cuenten con la debida formación y capacitación para comprender sus responsabilidades sociales y morales en tanto que parte de dichos sistemas. El enfoque no puede estar basado en los medios sociales.

32. El principal objetivo de estos esfuerzos ha sido aumentar la transparencia sobre la forma en que se asignan los recursos mediante el uso de la contabilidad de costos, incluidas las áreas conexas de la presupuestación por actividades y la presupuestación por programas, con el fin de establecer metas y objetivos y supervisarlos en el conjunto de la economía. Ese proceso ha conllevado la estructuración en grupos temáticos de las actividades conexas de diferentes sectores, por ejemplo, la combinación de todas las actividades relacionadas con el mar en un grupo marítimo que abarca los astilleros, el procesamiento de mariscos, las escalas de cruceros, la navegación recreativa, la flora y fauna marina, las plantas de refrigeración, la infraestructura energética y otros centros y actividades de este tipo. A través de ellos, el Gobierno ha podido comprender los gastos solapados y complementarios de las distintas plataformas, reducir la compartimentalización, evaluar las implicaciones de las actividades del sector privado, controlar mejor el gasto público de los distintos ministerios y programas, establecer metas de desempeño realistas y estimar el importe del gasto necesario para alcanzar dichas metas. También ha motivado que algunos programas reconfiguren sus procesos en aras de una mayor eficiencia. Sobre todo, ha

generado la obligación de rendir cuentas en cada programa y ha vinculado entre sí los procesos de planificación, gasto, ejecución y revisión.

33. El país también ha utilizado el sistema de planificación, programación, presupuestación y evaluación para integrar su proceso de planificación estratégica y de establecimiento de objetivos a corto y largo plazo, y para implicar al sector privado y a la sociedad civil en ese proceso.

Apoyo de los dirigentes y centralidad de los datos

34. El tercer pilar del enfoque de Cabo Verde es el uso de datos para el seguimiento, la supervisión y la obtención de resultados, al tiempo que se responsabiliza a los líderes de dichos resultados. El enfoque se ha inspirado en parte en el modelo de objetivos para el servicio público aplicado por el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte en la década de 2000⁷.

35. Las sociedades producen en la actualidad un enorme volumen de información, que puede ser captada, procesada y distribuida para su uso en la elaboración de políticas públicas. En el contexto de Cabo Verde, la labor consistió en la recopilación y el análisis de datos sobre el desempeño de las iniciativas relacionadas con los Objetivos, como por ejemplo el seguimiento del acceso a la electricidad, el agua y el saneamiento en las zonas rurales y la utilización de esos servicios, así como la vigilancia del uso de las conexiones ilegales a los sistemas centrales, con la ayuda del sector privado. Este enfoque ha ayudado al país a proporcionar un acceso universal a la electricidad y el agua para el consumo doméstico y también a reducir las pérdidas que sufrían los proveedores comerciales de energía y agua como consecuencia de las conexiones ilegales.

36. Los esfuerzos de recopilación de datos han ido más allá de lo necesario para la elaboración de informes oficiales y se han centrado en los propios objetivos específicos del Gobierno. Por ejemplo, en relación con el Objetivo 3, relativo a garantizar una vida sana, el Gobierno ha realizado un seguimiento del gasto sanitario per cápita, que pasó de 66,5 dólares de los Estados Unidos en 2015 a 83,9 dólares en 2018. También se ha centrado específicamente en objetivos como la tasa de mortalidad neonatal entre los niños menores de una semana. La tasa de mortalidad neonatal se redujo de 11,2 muertes por cada 1.000 nacidos vivos en 2010 a 7,6 en 2017 de resultados de intervenciones específicas, como la mayor disponibilidad de parteras calificadas durante los partos.

37. De la experiencia de Cabo Verde cabe extraer la lección de que los países pueden utilizar los Objetivos como marco para el gasto público y, en determinadas condiciones, obtener buenos resultados en ese sentido. Esas condiciones incluyen la existencia de un fuerte apoyo institucional, dirigentes comprometidos con esos esfuerzos y el empeño en que los diferentes sectores de la economía colaboren entre sí.

38. La historia de Cabo Verde muestra que, aunque se den esos requisitos previos, es necesario adoptar nuevos sistemas y procedimientos para integrar los Objetivos en los ciclos de planificación, presupuestación y evaluación y en los marcos económicos y financieros nacionales. Esto, a su vez, depende de que los Gobiernos introduzcan sistemas y procedimientos de recopilación y agregación de datos sobre el gasto, el desempeño y los resultados, y de que estén dispuestos a supervisar y reajustar las políticas sobre la base de esa información. Las ideas al respecto podrían ser valiosas para los Gobiernos, tanto en contextos desarrollados como menos desarrollados.

⁷ Véase Michael Barber, Andy Moffitt y Paul Kihn, *Deliverology 101: a Field Guide for Educational Leaders* (Corwin, Thousand Oaks, California, 2011).

V. Conclusiones y recomendaciones

39. El Comité valora el trabajo realizado en la elaboración de los marcos nacionales de financiación integrados. Es posible, sin embargo, que muchos países prefieran mejorar la alineación de las prácticas de gestión financiera alcanzando los Objetivos mediante una transformación más lenta y gradual de sus sistemas nacionales de planificación y presupuestación.

40. La experiencia de Cabo Verde es muestra de un enfoque, dirigido y coordinado por el Ministerio de Finanzas y aplicado en el conjunto de la economía, que ha permitido integrar con éxito los Objetivos en la política presupuestaria. Sin embargo, hay al menos 23 países que han anunciado su intención de integrar los Objetivos en sus presupuestos utilizando varios modelos diferentes⁸.

41. Dada la gran variedad de estructuras financieras gubernamentales, no existe un único enfoque óptimo. Por ejemplo, algunos países de renta alta, como Finlandia, Francia y Noruega, llevan años incluyendo algunos aspectos de los Objetivos en la formulación de su presupuesto y publican un informe al respecto cuando presentan sus presupuestos. Parte de sus esfuerzos en la actualidad pasa por exigir a los distintos ministerios que colaboren y utilizar los Objetivos para estimular el debate nacional sobre temas como la huella de carbono del país. En cambio, algunos gobiernos nacionales y subnacionales centran su atención en la medición del desempeño y las auditorías del gasto. Colombia, México y el estado indio de Assam, por ejemplo, han aplicado códigos presupuestarios para identificar el gasto correspondiente a Objetivos específicos y han utilizado diagramas de araña para el seguimiento de ese gasto. El objetivo es aumentar la transparencia facilitando la visualización de los avances y los déficits en el gasto⁹. En algunos países, los Objetivos han promovido la experimentación con nuevas ideas. Por ejemplo, Tailandia ha ensayado el uso de una “tarjeta de bienestar” subvencionada para ayudar a incrementar el nivel de ingresos del sector más pobre de la sociedad. Hasta la fecha, la implementación del programa se había revelado difícil, y no estaba claro que pudiera ser eficaz para reducir la pobreza entre la población a la que iba dirigido¹⁰. Aun así, era una de las muchas medidas interesantes que se estaban poniendo a prueba en todo el mundo como parte de los esfuerzos por alcanzar los Objetivos.

42. Por lo tanto, consideramos que la incorporación de los Objetivos en los sistemas nacionales de presupuestación y planificación estratégica es más que una cuestión técnica. Muchos países tienen ya programas con objetivos, metas y asignaciones financieras, y han sentado las bases para que otros sigan su ejemplo. Otros países deberían poder crear sistemas básicos o avanzar directamente a sistemas más complejos de marcos de financiación integrados.

43. Los autores opinan que los factores fundamentales para la aplicación de la presupuestación de los Objetivos son la voluntad política, el liderazgo, las estructuras de gobernanza eficaces y la voluntad de seguir esforzándose en ello. Las respuestas de casi todos los Ministerios de Finanzas contactados por los autores indican que los ingredientes básicos ya existen en muchos países. Si la presupuestación de los Objetivos se apoya y promueve a nivel internacional, la mayoría de los países deberían poder rediseñar rápidamente sus sistemas actuales de presupuestación por programas para que reflejen los Objetivos.

⁸ Elisabeth Hege y Laura Brimont, “Integrating SDGs into national budgetary processes”, estudio núm. 5 (2018). Institut du développement durable et des relations internationales.

⁹ *Ibid.*

¹⁰ Instituto para la Investigación Demográfica y Social de la Universidad de Mahidol, Fundación Tailandesa para la Promoción de la Salud y Oficina de la Comisión Nacional de Salud, “The Thai welfare card: is it really inclusive growth?” en *Thai Health* 2018 (2018).

44. No es posible dar una respuesta sencilla a la pregunta de cómo generar la voluntad política necesaria. Las dinámicas y prioridades políticas de un país, así como otras fuentes de motivación interna de un país, son factores determinantes, como ha podido verse en el caso de Cabo Verde. Otro factor podría ser la motivación externa, que podría ser generada por las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales y organismos regionales. Estos esfuerzos podrían incluir la promoción sistemática de las mejores prácticas y el asesoramiento técnico.

45. El ejemplo de Cabo Verde demuestra que los países pueden utilizar los Objetivos como marco para el gasto público y, en determinadas condiciones, obtener buenos resultados en ese sentido. Esas condiciones incluyen, en particular, la existencia de un fuerte apoyo institucional, un liderazgo comprometido con esos esfuerzos y el empeño en que los diferentes sectores de la economía colaboren entre sí. Utilizar los Objetivos como marco para el gasto público puede ser más fácil si el país es relativamente pequeño pero está comprometido; en el caso de países de dimensiones mayores y con más disparidades, puede que la prioridad esté en la aplicación de los Objetivos a nivel subnacional. Por la misma razón, es posible que resulte más difícil gestionar estos procesos en los países de bajos ingresos o allí donde haya carencias de capacidades financieras y profesionales. Esos países deberían recibir apoyo internacional.

46. La integración de los Objetivos en la gestión presupuestaria y financiera nacional y subnacional es uno de los pasos para hacer realidad los Principios de Gobernanza Eficaz para el Desarrollo Sostenible, elaborados por el Comité y refrendados por el Consejo Económico y Social en 2018. Los principios y las estrategias de uso común asociados a los 11 principios ponen de relieve la necesidad de introducir mejoras pragmáticas y constantes en las capacidades de gobernanza nacionales y locales para alcanzar los Objetivos. Los principios que se indican a continuación guardan una relación determinante con el contenido del presente informe:

a) Eficacia: el principio de competencia (entre otras cosas, a través de la gestión basada en los resultados, la gestión financiera y el control y la mejora de la administración de los ingresos) y el principio de elaboración de políticas sólidas (en particular, el uso de la planificación y la previsión estratégicas);

b) Rendición de cuentas: el principio de transparencia (en particular la transparencia presupuestaria);

c) Inclusividad: el principio de subsidiariedad (con énfasis en el federalismo fiscal y la financiación municipal); y el principio de equidad intergeneracional (asociado a la gestión de la deuda pública a largo plazo).