



Consejo Económico y Social

Distr. general
24 de enero de 2019
Español
Original: inglés

Comité de Expertos en Administración Pública

18º período de sesiones

8 a 12 de abril de 2019

Tema 7 del programa provisional*

**Fortalecimiento de la gestión fiscal a nivel nacional
y subnacional**

Fortalecimiento de la gestión fiscal a nivel nacional y subnacional

Nota de la Secretaría

La Secretaría tiene el honor de transmitir al Comité de Expertos en Administración Pública el documento elaborado por Cristina Duarte, integrante del Comité, en colaboración con Linda Bilmes y Juraj Nemec.

* E/C.16/2019/1.



Fortalecimiento de la gestión fiscal a nivel nacional y subnacional

Resumen

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible genera una demanda nueva de políticas públicas integradas y coherentes, entre otras cosas, de una gestión fiscal eficaz y eficiente. Contar con políticas y sistemas fiscales integrados y presupuestos consolidados es un aspecto esencial para lograr el crecimiento sostenible e inclusivo, en particular, movilizándolo eficazmente los recursos internos, para lo cual se requiere una buena gestión tributaria en los planos nacional y subnacional.

El presente informe contiene cinco observaciones importantes sobre las características de una buena gestión fiscal y en él se subraya la importancia de introducir mejoras concretas en las iniciativas encaminadas a fomentar la financiación para el desarrollo y acelerar el avance hacia el desarrollo sostenible:

a) La gestión de los presupuestos nacionales no debería seguir siendo responsabilidad exclusiva del Ministerio de Hacienda (o la Tesorería), sino de todas las partes interesadas en la materia mediante procesos que vertebren medidas coordinadas e integrales;

b) La transparencia en las finanzas públicas es una condición necesaria, pero no suficiente, para garantizar que los órganos de gestión fiscal rindan cuentas;

c) La presupuestación participativa y basada en resultados tendría que usarse más a menudo, especialmente a nivel subnacional, dado que este tipo de estrategias favorece que los presupuestos se asuman como propios y que se vinculen más estrechamente a las prioridades;

d) La descentralización fiscal puede propiciar la buena gobernanza, siempre y cuando que su aplicación se adecue a los distintos grados de preparación institucional (y general) para acometerla;

e) Las corrientes financieras ilícitas inciden de manera decisiva en la movilización de recursos internos y, por consiguiente, en la financiación para el desarrollo. Para controlarlas, hay que detectar sus fuentes y los factores que las desencadenan, dar a conocer sus distintos tipos, su magnitud y los riesgos que acarrearán, crear marcos normativos nacionales e internacionales coherentes (coherencia vertical) y tomar en consideración las medidas indispensables en las dimensiones económica, social y ambiental (coherencia horizontal). A tal fin, el fortalecimiento de los sistemas de gestión tributaria resulta crucial.

En lo que respecta al primer punto, hay que cambiar la presupuestación tradicional dirigida por el Ministerio de Hacienda, que ejerce como agente único en materia de gestión fiscal. El avance hacia los Objetivos de Desarrollo Sostenible mediante la gestión fiscal consolidada solo será posible si los principios de asociación, cooperación y colaboración se hacen valer de manera generalizada en el ámbito tributario. Los organismos oficiales competentes, como las dependencias de análisis especializado (asesoramiento normativo), entre ellas, las unidades de optimización de los recursos, los institutos de política tributaria, los consejos fiscales y los órganos de supervisión, deberían tener más peso y ser más proactivos en la gestión fiscal, al igual que los interesados no gubernamentales, entre los que destacan las organizaciones de la sociedad civil y los medios de comunicación.

En lo que respecta al segundo punto, la transparencia presupuestaria es un valioso instrumento para exigir responsabilidades a los gobiernos y los organismos públicos, pero no hace que rindan cuentas automáticamente. Disponer de acceso a la información

sobre las transacciones y las finanzas del Estado solo resulta útil si los ciudadanos también tienen un acceso adecuado a vías para luchar contra la corrupción y la mala gestión de los fondos públicos. La transparencia fiscal se encuentra todavía en una etapa incipiente en muchos países en desarrollo y los sistemas fiscales están plagados de vulnerabilidades que la pueden truncar.

En lo que respecta al tercer punto, la presupuestación participativa y la presupuestación basada en los resultados han resultado ser fundamentales para fomentar la transparencia presupuestaria. El interés por la presupuestación basada en los resultados surgió hace más de 50 años y la mayoría de los países desarrollados tienen capacidad para llevarla a cabo de manera efectiva y eficaz. Sin embargo, en algunos países en desarrollo, la presupuestación participativa y basada en los resultados ha acarreado un aumento de los gastos administrativos debido al alto grado de participación inclusiva que exige.

En lo que respecta al cuarto punto, la descentralización y la descentralización fiscal están asociadas a menudo, aunque no siempre, con la mejora de la gobernanza en lo que respecta, entre otros aspectos, al estado de derecho, la prevención de la corrupción, la transparencia y la rendición de cuentas, así como al fomento de la movilización de ingresos subnacionales. El triunfo de la descentralización fiscal depende de factores como la capacidad de los gobiernos subnacionales, la medida en que los gobiernos centrales y subnacionales están de acuerdo en la distribución de tareas y el marco tributario general.

En lo que respecta al quinto punto, una movilización eficaz de los recursos internos va ligada a la reducción de las corrientes financieras ilícitas, que podrían, de lo contrario, minar el desarrollo sostenible reduciendo los recursos disponibles para servicios públicos esenciales, limitando la capacidad de un país para atraer inversores y debilitando la confianza entre los ciudadanos y el Estado. Dado su carácter transversal, las corrientes financieras ilícitas exigen que los encargados de formular políticas y otros interesados adopten medidas estratégicas para acometer ese complejo problema.

I. El imperativo de una gestión fiscal rigurosa e inteligente

1. La crisis mundial financiera y económica de 2007 y 2008 ha dejado un legado fiscal donde priman los bajos niveles de finanzas públicas sostenibles. El elevado endeudamiento público, las políticas de estímulo que no han logrado hacer arrancar una recuperación sostenida y los grandes déficits públicos, junto con la falta de un margen fiscal suficiente que dé cabida a inversiones públicas estratégicas, han ejercido una presión considerable sobre los presupuestos públicos y, por consiguiente, sobre la financiación para el desarrollo. Diez años después de la crisis y pese al cuantioso gasto público para hacerle frente, la inestabilidad financiera a escala mundial sigue siendo una amenaza que pende sobre la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

2. La parte positiva de este entorno tan desfavorable es que la política fiscal ha cobrado importancia en el debate público, la investigación académica y la política de los gobiernos. Tras un período en el que la política monetaria apuntalaba a la economía real recurriendo a la flexibilización cuantitativa y la política fiscal apoyaba a la banca mediante rescates, los sistemas de gestión fiscal han recuperado su función primaria de promover el crecimiento inclusivo y estabilizar la economía, en particular en el contexto de la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. El elevado nivel de endeudamiento, los desafíos demográficos a largo plazo, el crecimiento de la desigualdad y el aumento de los riesgos fiscales han creado una mayor conciencia de la necesidad de adoptar marcos a mediano plazo más creíbles, transparentes y responsables, y de seguir impulsando “sistemas de planificación, programación, presupuestación y evaluación” que favorezcan la presupuestación abierta. Esas tendencias a gran escala, junto con mutaciones tecnológicas que producen una distribución desigual de los beneficios, retrocesos en la integración comercial y otros cambios, han puesto aún más de manifiesto la importancia de la buena presupuestación nacional y subnacional como instrumento de la financiación para el desarrollo.

3. En coyunturas de gran incertidumbre y de presión sobre los saldos públicos, una política fiscal adecuada es esencial para el crecimiento sostenible. En la Agenda de Acción de Addis Abeba de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, aprobada en julio de 2015, se hace especial hincapié en la movilización de recursos nacionales: “En todos los países, las políticas públicas y la movilización y utilización eficaz de los recursos nacionales, reforzadas por el principio de la implicación nacional, son esenciales para nuestra búsqueda común del desarrollo sostenible, incluida la consecución de los objetivos de desarrollo sostenible”. Se reconoce que “para lograr el desarrollo sostenible y alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible, será fundamental disponer de muchos más recursos nacionales públicos, complementados por asistencia internacional, según proceda”. La Agenda de Acción de Addis Abeba se compromete a “mejorar la administración de los ingresos mediante sistemas impositivos modernizados y progresivos, mejores políticas fiscales y una recaudación más eficiente de impuestos”, en lo que constituye una clara apuesta por mejorar “la equidad, la transparencia, la eficiencia y la eficacia de nuestros sistemas impositivos ampliando la base tributaria”. En resumen, la movilización de recursos internos se ha convertido en uno de los pilares principales de la financiación para el desarrollo, lo que exige sistemas rigurosos de gestión fiscal, tanto a nivel nacional como subnacional.

II. Sistemas nacionales y subnacionales de gestión fiscal: el reto de la integración y la consolidación

A. Aspectos generales

4. Desde la aprobación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, los gobiernos se han enfrentado a una presión creciente para mejorar su gestión fiscal y los sistemas y procesos de presentación de informes. La recopilación, el procesamiento y la difusión de información y datos puntuales, accesibles y aptos para el uso han supuesto un cambio radical en la gestión fiscal y la presentación de informes, especialmente en los siguientes aspectos: a) facilitar el diseño de la política macroeconómica, monetaria y fiscal, b) garantizar la transparencia y la rendición de cuentas, y c) calibrar el cumplimiento del gobierno en lo que atañe a la prestación de servicios.

5. El volumen y la complejidad de la información fiscal pueden plantear problemas a los gobiernos nacionales y subnacionales, especialmente, si no disponen de suficiente capacidad técnica y de marcos institucionales adecuados. Sin embargo, una idea comúnmente aceptada es que contar con datos fiscales fiables y de fácil acceso es un factor determinante para impulsar reformas de las finanzas públicas y puede ser útil para canalizar los recursos hacia el logro de determinados objetivos de las políticas, como reducir la pobreza, ampliar la cobertura presupuestaria, introducir una perspectiva fiscal a mediano plazo, generar información sobre el gasto tributario, el riesgo fiscal y las obligaciones contingentes, implantar un marco presupuestario basado en programas y mejorar la calidad de la gestión del efectivo y la deuda¹.

6. En varios países, la creación de sistemas de gestión fiscal integrada sigue siendo una labor en marcha. Con suma frecuencia, se da una falta generalizada de un presupuesto nacional unificado atendiendo a criterios geográficos o sectoriales. Las operaciones del sector público, tanto relacionadas con gastos como con ingresos, que se efectúan fuera de los sistemas de gestión fiscal entrañan riesgos considerables para la gestión macroeconómica y la estabilidad, así como para la transparencia y la rendición de cuentas.

7. La falta de una gestión fiscal integrada y de presupuestos consolidados puede plantear la dificultad añadida de la “dualidad de sistemas”, en la que los procesos de presupuestación nacional y subnacional entran en conflicto, con la consiguiente pérdida de eficacia en la gestión de gastos e ingresos. Esa dualidad también puede dar lugar a corrientes extrapresupuestarias y convertir la presentación de informes en un mero trámite administrativo desprovisto de los debidos mecanismos de supervisión y evaluación, lo que resta eficacia a la formulación de políticas. Además, la dualidad de los sistemas puede producir datos contradictorios e información asimétrica, con el consiguiente efecto negativo en la gestión de los ingresos y la deuda, en particular en lo que respecta al pasivo contingente de las empresas públicas, las alianzas público-privadas y los gobiernos subnacionales, y afectar, en última instancia, a la capacidad del gobierno para ofrecer bienes y servicios públicos eficaces e inclusivos. En esas condiciones resulta difícil hacer una presupuestación con base empírica, que podría escorarse hacia intereses de carácter político y de cortas miras, en lugar de plantearse objetivos a largo plazo, tangibles e imparciales².

¹ Abdul Khan y Mario Pessoa, “Conceptual design: a critical element of a government financial management information system project”, Fondo Monetario Internacional, Serie de notas técnicas y manuales, núm. 2010/07 (abril de 2010).

² *Working Together: Integration, Institutions and the Sustainable Development Goals, World Public Sector Report 2018* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: E.18.II.H1).

B. Funciones y responsabilidades: involucrar a las partes interesadas en la presupuestación participativa

8. En un sistema de presupuestación tradicional, la única instancia competente en materia de gestión fiscal es el Ministerio de Hacienda (o la Tesorería), como unidad integrada en la pluralidad de núcleos que componen los centros de gobierno. El papel de otras partes interesadas es bastante limitado. Hasta hace poco, el Ministerio de Hacienda redactaba y gestionaba los presupuestos públicos “a puerta cerrada”. La sociedad civil y otras instancias no gubernamentales quedaban excluidas del proceso e incluso las cámaras legislativas desempeñaban apenas un cometido ínfimo. Sin embargo, esa práctica se ha ido modificando y la transparencia fiscal es cada vez más la norma en los procesos presupuestarios transparentes e inclusivos y la buena gobernanza. En la actualidad, el concepto de sistema de gestión fiscal consolidada trasciende el Ministerio de Hacienda para dar plena cabida a los principios de asociación, cooperación y colaboración.

9. En un sistema de gestión fiscal consolidada, los interesados pueden ser diversos, dependiendo de los niveles de gestión fiscal y financiera (internacional, nacional, subnacional e institucional). La participación de los interesados debe adaptarse a ese nivel de gestión y basarse en mecanismos eficaces para aglutinar las aportaciones. Los municipios y las entidades públicas deberían prestar oídos a los particulares, si bien, para las organizaciones internacionales, tal vez sea más difícil colaborar a ese nivel, sobre todo porque los costos de transacción pueden ser elevados.

10. Dentro de un sistema de gestión fiscal consolidada, la actividad también se subdivide en varios bloques (tareas), uno de los cuales es la presupuestación. Una vez más, los distintos interesados se dedicarán a diferentes tareas. Por ejemplo, aquellos que participen en tareas de auditoría serán diferentes de los que tomen decisiones institucionales relacionadas con el gasto. No obstante, involucrar a todos los interesados pertinentes en los procesos de presupuestación es uno de los ejes de la gestión fiscal consolidada y una condición necesaria para su buen funcionamiento en todas las fases presupuestarias y a través de ellas: la fase de preparación del presupuesto, que comprende la articulación de la estructura, así como las consultas, el control y la comunicación; la fase de aprobación del presupuesto; la fase de ejecución del presupuesto; y la fase de supervisión del presupuesto.

11. Durante la fase de preparación del presupuesto nacional se debería fomentar una intensa participación de los interesados. La lista (abierta) de las principales partes interesadas que se recomienda para esa fase debería incluir las instancias tradicionales, como el Ministerio de Hacienda, de haberlo, y otros órganos del gobierno central, y todos los agentes y entidades con un legítimo interés en el proceso. Dependiendo de cuál sea el organismo (encuadrado en el Ministerio de Hacienda) “rector” en la preparación y estructuración del proceso presupuestario, para sacar partido a la participación de una amplia gama de interesados, habrá que tener en cuenta una serie de factores, entre ellos, los siguientes:

a) **El calendario y la frecuencia:** en qué etapas del ciclo presupuestario se invita a participar a los interesados, y la frecuencia y la regularidad con que colaboran para que su participación surta efecto.

b) **Los supuestos:** si los participantes están interesados en establecer los supuestos (por ejemplo, factores macroeconómicos, precios de los insumos, tendencias fiscales) y si esos supuestos son transparentes.

c) **Las técnicas:** cuáles son las técnicas utilizadas para calcular las previsiones de ingresos y las asignaciones presupuestarias (por ejemplo, extrapolación, microsimulación, modelos estadísticos), si las partes interesadas son

capaces de entenderlas, y si los datos son correctos y de calidad suficiente para permitir que se hagan las previsiones.

d) **Los enfoques sesgados:** si un gobierno puede ser un intermediario honesto a la hora de integrar diferentes perspectivas con imparcialidad, aun cuando pueda sentir inclinación por otro tipo de tendencias.

12. El Ministerio de Hacienda, de haberlo, es responsable de calcular los ingresos y planificar el gasto público. En concreto, el Ministerio mantiene un diálogo con las dependencias que incurren en gastos (como los gobiernos subnacionales y las empresas públicas) sobre sus necesidades y requisitos al respecto. Durante la preparación de propuestas presupuestarias de base empírica, el saber, la experiencia y los conocimientos especializados del Ministerio de Hacienda se deben complementar con las aportaciones de otros organismos, entre ellos, los bancos nacionales, las instituciones que suministran datos nacionales (e internacionales), como las oficinas nacionales de estadística, los organismos gubernamentales especializados (preferiblemente, de carácter semindependiente) encargados de la optimización de recursos, los institutos de política fiscal, las instituciones de supervisión que suelen participar de forma previa y activa ofreciendo conclusiones y propuestas, los organismos de vigilancia competentes en materia de disciplina fiscal, como los consejos tributarios, y, si resulta factible (u obligatorio, en ciertos casos) organismos externos de asesoramiento.

13. Los consejos fiscales pueden emitir una opinión independiente sobre los problemas fiscales existentes y potenciales para favorecer políticas tributarias prudentes, si bien puede haber diferencias entre sus mandatos, competencias, tamaño, capacidad analítica y posición en el organigrama de las instituciones públicas. Muchos países establecieron consejos fiscales (con carácter semiobligatorio en la zona del euro) al responder a problemas relacionados con los desequilibrios fiscales durante la crisis mundial financiera y económica de 2007 y 2008 y tras ella. Otros países también disponen de servicios especiales de análisis llamados unidades de optimización de los recursos, dependientes del Ministerio de Hacienda o encuadradas en otras estructuras institucionales, cuya función principal es evaluar los grandes proyectos de inversión en cuanto a su valor económico, labor que realizan emitiendo opiniones sobre el gasto público. El uso eficaz de este tipo de servicios de asesoramiento mejora la preparación de los presupuestos con base empírica y la eficiencia de los sistemas y los procesos de gasto público.

14. También hay que contar desde un principio con otras partes interesadas en los procesos presupuestarios. Los particulares y la sociedad civil, el sector privado, las asociaciones profesionales y las fuerzas políticas deben disponer de una plataforma para expresar su opinión. Una vez que los ciudadanos y la sociedad civil en general disponen de esa plataforma, deberán utilizarla de manera comprometida y responsable, teniendo en cuenta las consecuencias intergeneracionales que se derivarán de sus actos al influir en la formulación de políticas. A este respecto, hay que replantearse y que valorar en este contexto la educación cívica, que, en muchos casos, se ha venido descuidando, aproximadamente, durante los últimos 30 años.

15. Los países y las instituciones donantes, que proporcionan una asistencia financiera indispensable, también pueden desempeñar un papel clave en la etapa de preparación del presupuesto, entre otras cosas, facilitando recursos y asistencia técnica. En esos casos, los países deberían tener una visión clara, bien estructurada y a largo plazo. Esa visión será una herramienta esencial de control del proceso con miras a ofrecer una plataforma única y centralizada que sirva de base a todas las intervenciones de los donantes. De otro modo, si esas intervenciones no están debidamente vertebradas, se podría restar eficacia al proceso y menoscabar la movilización de recursos y, por consiguiente, la financiación para el desarrollo.

16. Las organizaciones de la sociedad civil desempeñan un papel de creciente importancia en la elaboración de presupuestos públicos. No solo representan la voz del pueblo, sino que también ayudan a mejorar las políticas presupuestarias ofreciendo información sobre las necesidades y las prioridades públicas mediante sus conexiones comunitarias. Al participar en la elaboración de los presupuestos públicos, la sociedad civil también capta más claramente las limitaciones financieras, lo que a su vez facilita la comprensión de las contrapartidas que entraña el proceso presupuestario y motiva a la ciudadanía a hacer sus peticiones no como una lista exhaustiva, sino estableciendo prioridades. De ese modo, los encargados de formular políticas deberían ver la participación de la sociedad civil no como una amenaza, sino como un planteamiento ventajoso para todos. Cuando la sociedad civil carece de acceso a la información presupuestaria o de oportunidades para participar en los procesos presupuestarios, se puede optar por programas impopulares o inadecuados que derrochan el dinero y son el caldo de cultivo de la corrupción. La sociedad civil también desempeña un papel decisivo para incorporar un público más amplio al debate recogiendo y resumiendo los datos en formatos fáciles de entender, con lo que se divulga la información presupuestaria y se capacita a las comunidades para entender mejor los procesos presupuestarios. Un último aspecto, no menos importante, es que la sociedad civil puede brindar apoyo técnico y opiniones independientes sobre las propuestas presupuestarias y su aplicación.

17. Los medios de comunicación también desempeñan un papel considerable en la etapa de preparación del presupuesto, esencialmente, manteniendo al público y a otras partes interesadas al tanto de las novedades (por ejemplo, informando sobre la publicación de los diversos documentos presupuestarios o sobre debates y giros políticos de interés durante la formulación), cubriendo las propuestas y las reacciones de la sociedad civil y demás interesados, y creando foros para tratar las decisiones de envergadura sobre las políticas. Los medios de comunicación pueden ser fundamentales para explicar los temas de interés antes de que se publique el presupuesto y contribuyen, de ese modo, a establecer los puntos del programa. Es importante velar por que los medios de comunicación ejerzan una supervisión independiente y por que las partes interesadas no los utilicen para servir a sus intereses particulares y para que hagan primar la cobertura de ciertos temas frente a otros. Los medios sociales han cobrado importancia en lo que se refiere a detectar posibles usos indebidos de los procesos fiscales y presupuestarios por parte de los políticos y los grupos de interés, si bien estos medios no están exentos de inconvenientes y problemas similares.

18. Durante la fase de aprobación del presupuesto, el poder de controlar el erario recae sobre los parlamentos, que suelen examinar y aprobar las propuestas presupuestarias y autorizar los gastos asociados. En la mayoría de los casos, el poder ejecutivo no puede recaudar o gastar fondos sin aprobación parlamentaria. El principio de autorización legislativa de todo el gasto y la tributación públicos, también conocido como el “estado de derecho” de las finanzas públicas, otorga al parlamento un papel destacado para garantizar que los recursos disponibles se utilicen de manera que se obtengan los máximos beneficios para todos.

19. En teoría, esa aprobación del parlamento equivale a la aprobación del pueblo a través de sus representantes parlamentarios. Sin embargo, en muchos regímenes democráticos, media una gran distancia entre el examen del presupuesto realizado por los parlamentarios y la población a la que representan. La idea, cada vez más extendida, de “un ejercicio de la ciudadanía ocasional y esporádico, restringido al acto de votar” y de que “los elegidos al cargo están suplantando al votante, en lugar

de representarlo”³ ha puesto en tela de juicio la función de la presupuestación participativa en la revitalización de la democracia representativa, que se podría lograr permitiendo la participación directa de los ciudadanos en la articulación de las políticas públicas. De hecho, la ampliación de esa brecha ha convertido la fase de aprobación del presupuesto en una fase de carácter eminentemente político y legislativo, donde la propaganda política de los partidos ha cobrado protagonismo. La corrupción y el abuso de poder para favorecer intereses personales también han ocasionado una crisis de la representación política. En ese contexto, “los diversos experimentos de presupuestación participativa que se han puesto en marcha en muchas partes del mundo cobran especial importancia para fomentar la participación de los ciudadanos en la formulación de las políticas públicas” y los presupuestos participativos se revelan como “una de las prácticas más destacadas y consolidadas de la democracia participativa”⁴.

20. Una idea ampliamente aceptada es que la presupuestación participativa representa un cambio radical en lo que respecta al control público del Estado y contribuye a crear políticas que combaten las desigualdades y previenen la apropiación privada de bienes públicos. Por encima de todo, la presupuestación participativa estriba en la educación cívica. Hay especialistas que opinan que la dimensión educativa de la presupuestación participativa podría, en determinadas circunstancias, ser más importante que la propia participación en la asignación de los recursos públicos. Por un lado, la presupuestación participativa funciona como una “escuela de ciudadanos”, educando a la ciudadanía y los gobiernos sobre sus respectivos derechos y deberes. Por otra parte, la presupuestación participativa conlleva ciertos riesgos, ya que los grupos de interés podrían adueñarse de ella y dar una apariencia democrática a un proceso que no es democrático.

21. Durante la fase de ejecución del presupuesto deberían estar involucrados todos los interesados que han participado en las fases de preparación y aprobación. La cuestión es cómo lograrlo. La fase de ejecución del presupuesto entraña una intensa actividad de adquisición de bienes y servicios que se ajusta a normas de contratación muy complejas y requiere, en muchos casos, la intervención de un tribunal de cuentas. La presupuestación participativa, entendida como el mecanismo por el que los residentes de un municipio, distrito urbano, aldea o urbanización participan en la planificación del gasto público local y en las decisiones sobre la asignación y el uso de los recursos públicos disponibles, exige mecanismos de control rigurosos y prácticos.

22. Uno de esos mecanismos son los informes trimestrales que presentan los gobiernos nacionales al parlamento y los gobiernos subnacionales a sus asambleas locales. De hecho, si bien la ejecución del presupuesto está en manos del poder ejecutivo, el poder legislativo sigue desempeñando un papel. No es raro que los fondos se desvíen hacia fines distintos de aquellos para los que se aprobaron inicialmente. Sin embargo, los informes trimestrales no suelen llegar a la sociedad civil, dado que los cargos electos tienen a excluir a los votantes en lugar de representarlos, lo que acarrea los efectos negativos antes mencionados para la representación y la participación democráticas. Dada su complejidad, la etapa de ejecución de presupuesto puede ser, sin duda, de entre todas las demás, aquella en la que contar con una ciudadanía educada e informada, debidamente integrada en los movimientos sociales y la organización de la comunidad, resulte crucial para garantizar una participación activa.

³ Olívio de Oliveira Dutra, prefacio de *Hope for Democracy—25 Years of Participatory Budgeting Worldwide*, Nelson Dias, ed. (São Brás de Alportel, Portugal, In Loco Association, 2014).

⁴ Nelson Dias, “Twenty-five years of Participatory Budgets in the world: a new social and political movement?”, en *Hope for Democracy—25 Years of Participatory Budgeting Worldwide*.

23. Tras la ejecución del presupuesto, las cuentas y los estados financieros públicos están sujetos a diferentes tipos de supervisión, etapa en la que también pueden estar involucradas todas las partes interesadas. El parlamento y las entidades fiscalizadoras superiores son esenciales. Como guardianes de las finanzas públicas, esas entidades pueden ser fundamentales para fomentar la rendición de cuentas de los organismos ejecutivos ante la legislatura nacional y estatal, y a través de estos, ante el público. Además, desempeñan un papel fundamental en la lucha contra la corrupción, apoyando la buena gobernanza y fomentando una gestión más efectiva de las finanzas públicas, siempre y cuando mantengan su independencia frente al ejecutivo y dispongan de la capacidad adecuada y de instrumentos y estrategias de comunicación eficaces.

24. A modo de recapitulación: a) la presupuestación participativa constituye fundamentalmente un enfoque ascendente por el que los sistemas de gestión fiscal subnacionales se integran debidamente en los sistemas de gestión fiscal nacional; b) no existe una receta determinada para lograr una presupuestación participativa que involucre a todos los interesados; c) los mecanismos institucionales son similares en todos los países, aun cuando la presupuestación participativa se adapte para encajar con realidades políticas, sociales y económicas particulares a nivel nacional y subnacional.

C. Transparencia y rendición de cuentas en las finanzas públicas

25. La transparencia se describe a menudo como el principio que permite a las personas afectadas por las decisiones administrativas, la labor empresarial o las actividades de beneficencia conocer no solo las cifras y datos básicos, sino también los engranajes y los procesos que conllevan. Florini la define como “el grado en que la información está a disposición de los elementos externos, de modo que les permita tener opiniones fundadas al tomar decisiones o al evaluar aquellas que han tomado los elementos internos”⁵.

26. Desde la perspectiva fiscal, la transparencia puede entenderse como la obligación del gobierno de compartir información con el público, en particular, sobre el uso del dinero de los contribuyentes y la actuación de los representantes políticos, con arreglo a la medida que proporciona el índice de “acceso a la información gubernamental” de los indicadores de gobernanza sostenibles de Bertelsmann Stiftung, que se sustenta en el “derecho básico a saber”, por el que se hace al gobierno responsable ante los ciudadanos. De un modo más general, la transparencia también puede abarcar el derecho a examinar la adopción de decisiones públicas y los medios para hacerlo, así como en qué medida resultan previsibles. En ese sentido, la transparencia puede hacer que los gobiernos sean más eficientes y menos proclives a los intereses especiales y la corrupción, y que se centren más en el valor público.

27. La rendición de cuentas no solo implica que se sea responsable, sino también que se asuman las consecuencias de las propias acciones. Según los cálculos del índice de voz y rendición de cuentas del Banco Mundial, el grado de responsabilidad fiscal del gobierno disminuye con la riqueza nacional, lo que plantea preguntas como las siguientes: ¿Cómo imponer la responsabilidad fiscal, especialmente en los países en desarrollo? ¿Cómo romper el círculo vicioso, en el que el cumplimiento de los agentes principales del entorno de la rendición de cuentas (entre otros, los legisladores, los auditores, los ciudadanos, los donantes y los medios de difusión) es poco satisfactorio? Educar a los contribuyentes sobre sus derechos y deberes puede ser la respuesta a alguna de estas preguntas, así como la transparencia.

⁵ Ann Florini, ed., *The Right to Know: Transparency for an Open World* (Nueva York, Columbia University Press, 2007).

28. La transparencia puede ser un instrumento valioso para hacer que un gobierno rinda cuentas a la población y a todas las partes interesadas, aunque no de manera instantánea. Una cosa es tener acceso a información sobre las actividades ilegales o ineficaces de un gobierno y otra distinta disponer de las vías legítimas para operar cambios. Por lo tanto, para que la transparencia presupuestaria sea eficaz no solo se necesita un comportamiento responsable del gobierno, sino también que los ciudadanos vean y entiendan los procesos y sus resultados. En ese sentido, cobra importancia lo que algunos llaman “declaración activa”, es decir, la transferencia dinámica de la fuente (el gobierno) al receptor (el ciudadano)⁶.

29. Heald establece una distinción entre la transparencia “nominal”, que consiste en obtener buena calificación en los índices de transparencia fiscal de numerosas organizaciones internacionales y tener implantadas estructuras y leyes que garanticen la libertad de información, y la transparencia “efectiva”, que consiste en poner la información fiscal a disposición del público⁷. Por lo tanto, en líneas generales, la transparencia fiscal requiere los siguientes factores: a) un buen sistema de contabilidad y presentación de informes financieros; b) la distribución oportuna de informes al público en general; c) los debidos mecanismos de supervisión y control para garantizar el cumplimiento; d) la coordinación de los informes presupuestarios, contables y tributarios; y e) el carácter abierto de todo el proceso.

30. Una de las medidas más comunes de transparencia presupuestaria es el índice de presupuesto abierto de la International Budget Partnership. Según las encuestas más recientes, el progreso es limitado: la calificación media de los 115 países sondeados en 2017 fue de 43 sobre 100 puntos, frente a 45 sobre 100 en 2015. La disminución de la transparencia presupuestaria observada es más drástica en África Subsahariana, donde, como promedio, las puntuaciones cedieron 11 puntos entre 2015 y 2017. Otras regiones muestran leves aumentos o descensos de las calificaciones, a excepción de Asia, donde la puntuación media ha subido considerablemente. No obstante, al ritmo actual de progreso se estima que, en la mayoría de los países, tendrá que pasar más de una generación para alcanzar niveles incluso moderados de transparencia presupuestaria.

31. El nivel de transparencia presupuestaria no solo lo determinan la transparencia y la inclusividad del proceso (por ejemplo, quién participa en la preparación de los presupuestos y el establecimiento de prioridades fiscales, la frecuencia de las auditorías, la fiabilidad, claridad e integridad del material financiero), sino también las carencias y los fallos de las prácticas fiscales, entre otros, los fondos extrapresupuestarios, el gasto fiscal, las actividades cuasitributarias y las obligaciones futuras y contingentes. Esos instrumentos deberían utilizarse de manera comedida.

32. Los fondos extrapresupuestarios son quizá el instrumento más ampliamente utilizado para movilizar ingresos destinados a fines específicos y efectuar gastos sin el debido control de las entidades de auditoría y el parlamento. Por lo general, esos fondos se disponen de manera que los puedan asignar de forma discrecional las instancias decisorias superiores de la administración pública, lo que a menudo genera clientelismo y corrupción. La mayoría de las propuestas de este tipo de fondos las presentan los ministerios sectoriales en un intento de soslayar el control del Ministerio de Hacienda (la contraloría financiera) durante el ciclo de gasto de la ejecución presupuestaria. Sin embargo, la existencia de esos fondos destinados a fines concretos es esencial en el ámbito de algunas políticas. Un ejemplo son los fondos ambientales, en los que se supone que determinados ingresos, recaudados mediante impuestos

⁶ Richard Oliver, *What is Transparency?* (Nueva York, McGraw-Hill, 2004).

⁷ David Heald, “Fiscal transparency: concepts, measurement and UK practice”, *Public Administration*, vol. 81, núm. 4 (noviembre de 2003).

ecológicos, se dedican exclusivamente a proteger el medio ambiente, y no a enjugar déficits de gastos corrientes.

33. Dos instrumentos concretos que pueden aumentar la transparencia presupuestaria y la apertura son la presupuestación participativa, antes descrita, y la presupuestación basada en los resultados. La presupuestación basada en los resultados consiste en vincular la financiación de las organizaciones del sector público a los resultados que obtienen, utilizando de manera sistemática información y análisis de su rendimiento. Cuando se lleva a cabo de manera eficaz e inclusiva, la presupuestación participativa puede fomentar la confianza en las instituciones públicas y la satisfacción del cliente (el ciudadano). También puede hacer que los gobiernos estén más pendientes de las necesidades y preferencias de los ciudadanos y que rindan más cuentas al público sobre los resultados de la asignación de recursos y la prestación de servicios. Asimismo, puede brindar a los organismos públicos la oportunidad de adquirir conocimientos útiles sobre las necesidades de las partes interesadas que les permitan adoptar decisiones con conocimiento de causa y detectar las necesidades urgentes de gasto. De ese modo, los ciudadanos pueden hacer sus propias propuestas de control del gasto público y votar las alternativas que se propongan.

34. No obstante, si las alternativas propuestas son limitadas, puede que los resultados de la votación no plasmen debidamente el verdadero interés público.

La presupuestación participativa representa un enfoque de presupuestación afín a la democracia directa, ya que ofrece a los ciudadanos de a pie la oportunidad de aprender cómo funcionan los engranajes del gobierno y de someter a deliberación y debate la asignación de recursos públicos, así como de influir en ella. Es una herramienta para educar, involucrar y dotar de poder al ciudadano, y para fomentar la demanda de una buena gobernanza. El aumento de la transparencia y la rendición de cuentas que genera la presupuestación participativa puede contribuir a reducir la ineficacia del gobierno y poner coto al clientelismo, el padrinazgo y la corrupción⁸.

35. El paso a la presupuestación basada en los resultados resulta recomendable como método para asignar transparentemente los recursos públicos, ya que la presupuestación tradicional muestra tan solo dónde se gasta el dinero, pero no los resultados de ese gasto. Se espera que la presupuestación basada en los resultados subsane esas lagunas informando a todas las partes interesadas sobre los objetivos del gasto de los organismos públicos y planteando las siguientes preguntas: ¿Qué se va a obtener de los recursos asignados? ¿Qué reciben los ciudadanos a cambio del dinero? También se espera que la atención pase de los insumos a los productos y los resultados, y de la cantidad de dinero que se puede conseguir a los frutos que se deben lograr para conseguir ese dinero.

36. La mayoría de los países desarrollados han aprendido de los fracasos y los aciertos de los sistemas de planificación, programación y presupuestación desde que se introdujeron hace ya más de 50 años. Sin embargo, muchos países en desarrollo tal vez los estén aplicando por obligación, a menudo, para cumplir los criterios que imponen los donantes internacionales. En ocasiones, dada la limitada capacidad para aplicarla, introducir la presupuestación basada en resultados puede acabar siendo una mera formalidad burocrática carente de resultados efectivos.

⁸ Anwar Shah, ed., "Overview", en *Participatory Budgeting* (Washington D.C., Banco Mundial, 2007).

D. Descentralización fiscal

37. Generalmente, la descentralización fiscal se define como la concesión de la potestad de recaudar ingresos, efectuar gastos y tomar decisiones crediticias a instancias subnacionales. La autoridad de los gobiernos subnacionales para adoptar este tipo de decisiones suele ser amplia en los sistemas en que tales competencias se han transferido o restituido, si bien en diverso grado, a gobiernos subnacionales surgidos de las urnas, y bastante limitada en los sistemas descentralizados en los que los gobiernos subnacionales dependen jerárquicamente del gobierno central, que a menudo nombra a los funcionarios locales sin que sean elegidos por el pueblo.

38. La descentralización (la concesión de competencias decisorias a las instancias subnacionales de gobierno) y la descentralización fiscal (la asignación de funciones ligadas al gasto y de fuentes de ingresos a las instancias subnacionales de gobierno) llevan a menudo, aunque no siempre, aparejada una mejora de la gobernanza en lo que se refiere al estado de derecho, la lucha contra la corrupción, la transparencia y la rendición de cuentas. Hay quien cree que la transferencia de las prerrogativas en materia de gastos y movilización de ingresos a las instancias subnacionales puede propiciar que se rindan cuentas, se refuerce el capital social y se revigore la participación. Además, se ha constatado que la descentralización fiscal afecta a la estabilidad macroeconómica, en particular, a la estructura de financiación de gastos subnacionales. La descentralización fiscal, cuando entraña la movilización de ingresos subnacionales, frente a la dependencia de transferencias de los gobiernos centrales, se ha asociado, por ejemplo, a la reducción de los déficits públicos y del coeficiente de gasto respecto al producto interno bruto (PIB).

39. De forma paralela a la globalización, en los 20 últimos años se ha observado una proliferación de iniciativas de descentralización fiscal emprendidas por gobiernos subnacionales en busca de mayor control de los ingresos y los gastos. Tales iniciativas también pueden provenir del gobierno central, en un intento de transferir parte de la responsabilidad de recaudar ingresos. De un modo u otro, la cuestión principal es que los mismos recursos que el gobierno central asigna a los gobiernos subnacionales son a la vez un gasto (para el gobierno central) y un ingreso (para el gobierno local receptor). Por lo tanto, hay poco consenso sobre cómo optimizar la asignación de recursos (por ejemplo, la fórmula aplicada para asignar el dinero), aun cuando se está de acuerdo en que el gobierno central desempeñe esa función.

40. Con la descentralización fiscal, la asignación eficiente de recursos entre el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales depende, por regla general, de factores como la capacidad de estos últimos para recaudar ingresos y ejecutar planes de gastos, las estructuras de gobernanza locales y el grado de acuerdo entre ambos gobiernos sobre el marco fiscal de conjunto.

41. Una cuestión relacionada, aunque distinta, es el endeudamiento subnacional. Cuando los gobiernos subnacionales adquieren mayor autoridad sobre los ingresos y los gastos, también obtienen oportunidades de pedir préstamos a título propio. Si los gobiernos centrales no fijan normas y no supervisan las operaciones subnacionales de crédito, pueden surgir problemas fiscales graves. En algunos países, por ejemplo, los gobiernos subnacionales han pedido créditos de una cuantía muy superior a la estipulada en las directrices establecidas, lo que obliga al gobierno central a intervenir para rescatarlos.

42. A pesar de los beneficios sociales, económicos y políticos, la descentralización fiscal puede, en determinadas circunstancias, redundar una asignación poco eficaz de los recursos, y en problemas de responsabilidad y gobernanza, por ejemplo, en los casos en que las funciones ligadas al gasto y la movilización de ingresos no están claramente asignadas en los distintos niveles de gobierno. En ocasiones, la

descentralización fiscal puede incluso dar lugar a un aumento de la corrupción. Por consiguiente, hay que proceder con cautela al evaluar las ventajas de la descentralización y hacer generalizaciones al respecto, en particular, cuando existen limitaciones en lo tocante a responsabilidad y transparencia, y falla la capacidad institucional.

43. La descentralización fiscal plantea algunas contrapartidas. Las economías en transición se encuentran a menudo en una coyuntura que hace necesaria la consolidación fiscal, normalmente, por causa de grandes programas de inversión pública, al tiempo que se está transfiriendo la autoridad fiscal a los gobiernos subnacionales. En esta situación surgen problemas para conjugar la necesidad de establecer el nivel y la asignación de gastos e ingresos dentro de un programa de consolidación fiscal a nivel nacional con la autonomía fiscal a nivel subnacional.

44. Es posible lograr el equilibrio a mediano o largo plazo, sin que ello reste ventajas a la descentralización fiscal. La descentralización fiscal puede calibrarse para ajustarla a diferentes niveles de preparación institucional. La cuestión no es si hay que adoptar la descentralización fiscal sino cómo hacerlo (es decir, a qué ritmo y por medio de qué modalidades). Los datos empíricos de Europa demuestran que la descentralización se asocia con mejores resultados fiscales en los países de ingresos medianos con la buena gobernanza. También hay algunas pruebas de que en países de ingresos medianos y elevados se ha mantenido el control fiscal, a pesar del alto grado de traspaso de competencias fiscales, mediante el uso de diversos incentivos, normas y mecanismos de coordinación entre los distintos niveles de gobierno, asegurando al mismo tiempo una planificación y una supervisión adecuadas.

45. La adopción de una serie de principios de descentralización fiscal podría ayudar a este respecto. Algunos de los principios pueden incluir los siguientes aspectos: a) lograr un equilibrio entre pros y contras; b) evaluar la disposición institucional y calibrar el nivel de descentralización fiscal; c) gestionar las contrapartidas; d) garantizar la responsabilidad y la equiparación fiscal en lo que respecta a la necesidad de tomar decisiones en la instancia administrativa responsable de financiar un gasto determinado; e) considerar el principio de subsidiaridad, lo que implica que una instancia superior de gobierno solo asumirá una función gubernamental cuando la instancia inferior no pueda desempeñarla de manera eficaz; f) hacer hincapié en la igualdad y la equiparación, lo que conlleva la necesidad de que la política fiscal afronte las disparidades (regionales) creadas por las distintas bases tributarias y necesidades de gastos; y g) insistir en la autonomía fiscal, lo que entraña que las instancias inferiores de gobierno actuarán autónomamente al tomar decisiones y ejercer sus facultades ejecutivas.

46. La Carta Europea de Autonomía Local, firmada por 47 países, es una de las iniciativas más ambiciosas encaminadas a promover la descentralización fiscal. En el artículo 9 de la carta se definen las normas básicas de la descentralización fiscal del siguiente modo:

1. Las Entidades locales tienen derecho, en el marco de la política económica nacional, a tener recursos propios suficientes de los cuales pueden disponer libremente en el ejercicio de sus competencias.
2. Los recursos financieros de las Entidades locales deben ser proporcionales a las competencias previstas por la Constitución o por la Ley.
3. Una parte al menos de los recursos financieros de las Entidades locales debe provenir de ingresos patrimoniales y de tributos locales respecto de los que tengan la potestad de fijar la cuota o el tipo dentro de los límites de la Ley.
4. Los sistemas financieros sobre los cuales descansan los recursos de que disponen las Entidades locales deben ser de una naturaleza

suficientemente diversificada y evolutiva como para permitirles seguir, en la medida de lo posible y en la práctica, la evolución real de los costes del ejercicio de sus competencias.

5. La protección de las Entidades locales financieramente más débiles reclama la adopción de procedimientos de compensación financiera o de las medidas equivalentes destinadas a corregir los efectos del desigual reparto de las fuentes potenciales de financiación, así como de las cargas que les incumben. Tales procedimientos o medidas no deben reducir la libertad de opción de las Entidades locales, en su propio ámbito de competencia.
6. Las Entidades locales deben ser consultadas según formas apropiadas, sobre las modalidades de adjudicación a éstas de los recursos redistribuidos.
7. En la medida de lo posible, las subvenciones concedidas a las Entidades locales no deben ser destinadas a la financiación de proyectos específicos. La concesión de subvenciones no deberá causar perjuicio a la libertad fundamental de la política de las Entidades locales, en su propio ámbito de competencia.
8. Con el fin de financiar sus gastos de inversión, las Entidades locales deben tener acceso, de conformidad con la Ley, al mercado nacional de capitales.

E. Corrientes financieras ilícitas y movilización de recursos nacionales: fortalecimiento de los sistemas de gestión fiscal

47. Al aprobar los Objetivos de Desarrollo Sostenibles, la comunidad mundial ha reconocido que la corrupción y la transferencia ilícita de fondos desde países en desarrollo pueden trancar el desarrollo sostenible reduciendo los recursos disponibles para los servicios públicos esenciales, mermando la capacidad de un país para atraer inversores e impulsar la economía y debilitando la confianza entre los ciudadanos y el Estado. La corrupción, el soborno, el robo y la evasión tributaria cuestan a los países en desarrollo unos 1,26 billones de dólares al año, cantidad que podría servir para sacar a las personas que viven con menos de 1,25 dólares diarios de semejante pobreza durante al menos seis años⁹. La meta 16.4 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible tiene por objeto reducir significativamente las corrientes financieras ilícitas para 2030 y vincula esa reducción con el desarrollo sostenible.

48. Asimismo, mediante los Objetivos de Desarrollo Sostenible la comunidad mundial ha reconocido que se necesitan medidas urgentes para movilizar, reorientar y desencadenar el potencial transformador de un gran volumen de recursos particulares para lograr el desarrollo sostenible. La lucha contra las corrientes financieras ilícitas (meta 16.4) requiere, entre otras cosas, unas instituciones sólidas (meta 16.a) a nivel nacional, impulsadas por dirigentes comprometidos. El sector público tiene que marcar un rumbo claro, examinar y supervisar los marcos, los reglamentos y las estructuras de incentivos que permitan captar inversiones y fomentar el desarrollo sostenible. Hay que reforzar los mecanismos nacionales de vigilancia, entre ellos, las instituciones fiscalizadoras superiores y las funciones de supervisión de los órganos legislativos. La lucha contra las corrientes financieras ilícitas también exige fuertes alianzas internacionales entre los gobiernos, el sector privado y la sociedad civil, sustentadas en principios y valores, una visión compartida y objetivos comunes que otorguen prioridad a las personas y al planeta, haciendo

⁹ Véase <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/peace-justice/>.

hincapié en la importancia de la movilización de recursos internos y la capacidad para recaudar ingresos fiscales y de otra índole (metas 17.17 y 17.1).

49. En la actualidad, un reto fundamental para la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible es la necesidad de replantearse la financiación del desarrollo de modo que la movilización de recursos internos sea un factor clave. La gestión tributaria es una parte importante de la actividad general destinada a fomentar la movilización de recursos y la financiación para el desarrollo. Reforzar la base tributaria de los países en desarrollo exige la reducción de las corrientes financieras ilícitas. Según los informes del instituto de investigación no gubernamental Global Financial Integrity, las corrientes financieras ilícitas han crecido por término medio entre el 8,5 % y el 10,1 % anualmente entre 2005 y 2014, y su volumen alcanzó en 2014 una suma de entre 2 y 3,5 billones de dólares procedente de los países en desarrollo, tendencia que ha seguido al alza desde esa fecha hasta 2016¹⁰. La manipulación de facturas comerciales es el principal medio utilizado para desviar fondos ilícitamente en los países en desarrollo y fuera de ellos; de hecho, como media, un 87 % de las corrientes financieras ilícitas salientes se debían a la manipulación fraudulenta de facturas comerciales¹¹.

50. En términos absolutos, algunos países tal vez no tengan un volumen de corrientes financieras ilícitas desmedido en comparación con otros. No obstante, en términos relativos, dada su repercusión, merece la pena tomar medidas. Por ejemplo, para el período comprendido entre 2008 y 2012, el promedio anual de flujos procedentes de Etiopía era de 3.550 millones de dólares, lo que representa el 1.355 % de la inversión extranjera directa que afluía al país; las corrientes financieras ilícitas procedentes de Nicaragua equivalían al 20,4 % del PIB del país, con un volumen anual medio de 1.900 millones de dólares; las corrientes procedentes de Zambia ascendían al 24,1 % de su comercio total y la cuantía de los fondos que salían del país era de 3.100 millones de dólares, como promedio; y las corrientes financieras ilícitas procedentes de Rwanda, cuyo importe anual ascendía a 402 millones de dólares¹², equivalían al 51,7 % del total de los ingresos tributarios.

51. El Fondo Monetario Internacional reconoce que las corrientes financieras ilícitas pueden tener una repercusión importante en la estabilidad económica de un país y en el conjunto del sistema financiero mundial, ya que drenan las reservas de divisas y reducen la recaudación fiscal y los ingresos públicos. Estas corrientes desvían recursos del gasto público y pueden reducir el capital disponible para la inversión privada. También pueden alentar las actividades delictivas, erosionando el estado de derecho y la estabilidad política de un país. Por último, las corrientes desestabilizadoras pueden tener un efecto negativo en la economía en general.

52. Los datos disponibles no permiten hacer una medida rigurosa de las corrientes financieras ilícitas, inconveniente que no debe impedir la adopción de medidas. Las escasas fuentes existentes ponen de relieve que la manipulación de los precios comerciales y el abuso de los precios de transferencia dan cuenta de la mayoría de las corrientes financieras ilícitas. Determinar y afrontar los incentivos y las tendencias reguladoras concretas que influyen en las corrientes financieras ilícitas relacionadas con el comercio es, por tanto, fundamental para hacer frente a la erosión de la base

¹⁰ Matthew Salomon y Joseph Spanjers, “Illicit financial flows to and from developing countries: 2005-2014”, Global Financial Integrity, 2017. Puede consultarse en www.gfintegrity.org/wp-content/uploads/2017/05/GFI-IFF-Report-2017_final.pdf.

¹¹ Marc Herkenrath, “Illicit flows and their developmental impacts: an overview”, en *International Development Policy*, vol. 5, núm. 3 (2014). Se puede consultar en <http://journals.openedition.org/poldev/1863>.

¹² Joseph Spanjers y Håkon Frede Foss, “Illicit financial flows and development indices: 2008-2012”, Global Financial Integrity, 2015. Se puede consultar en www.w-t-w.pdf.org/en/wp-content/uploads/2015/06/Illicit-Financial-Flows-and-Development-Indices-2008-2012.

tributaria, lo que es también un requisito previo para generar más recursos internos que financien los Objetivos de Desarrollo Sostenible¹³.

53. Poner freno a las corrientes financieras ilícitas exige una firme cooperación internacional y medidas concertadas de los países desarrollados y en desarrollo, en colaboración con el sector privado y la sociedad civil. En octubre de 2015, la Comisión de Asuntos Económicos y Financieros (Segunda Comisión) de la Asamblea General celebró una reunión conjunta con el Consejo Económico y Social sobre el tema “Las corrientes financieras ilícitas y la financiación del desarrollo en África”. En la reunión, las corrientes financieras ilícitas se establecieron como una esfera prioritaria en lo que respecta a la coherencia de las políticas para el desarrollo sostenible.

54. El carácter transversal de las corrientes financieras ilícitas exige que los encargados de la formulación de políticas y otros interesados adopten medidas estratégicas, sopesando las posibles contrapartidas y sinergias de manera interdisciplinaria. De ese modo, los gobiernos pueden tomar decisiones fundadas y adoptar medidas eficaces a los efectos siguientes:

- a) Identificar y dar a conocer los tipos, la magnitud y los riesgos de las corrientes financieras ilícitas;
- b) Considerar los factores contextuales que permiten que las corrientes prosperen;
- c) Favorecer la coherencia entre los marcos normativos nacionales e internacionales (coherencia vertical);
- d) Examinar las relaciones clave entre las esferas económica, social y ambiental para hacer frente a las corrientes financieras ilícitas (coherencia horizontal).

III. Conclusiones y recomendaciones

55. En la Agenda de Acción de Addis Abeba se subraya que contar con sistemas integrados de gestión fiscal rigurosos, efectivos y eficaces en el ámbito nacional y subnacional es un requisito previo de la movilización de recursos para lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible. La política fiscal y los sistemas de gestión tributaria son uno de los ejes del crecimiento sostenible e inclusivo, en particular, en coyunturas de gran incertidumbre y presión sobre los saldos públicos. A la falta de sistemas integrados de gestión fiscal y presupuestos consolidados se puede añadir el problema de la “dualidad de sistemas”, por el que los procesos de presupuestación nacional y subnacional entran en conflicto, lo que redundará en una gestión ineficaz de gastos e ingresos, datos contradictorios e información asimétrica y repercutirá negativamente en la gestión de los ingresos y la deuda.

56. Movilizar recursos presupuestarios y mejorar los resultados de la gestión tributaria nacional depende de la colaboración de todos los interesados pertinentes en los procesos presupuestarios. La preparación, la aprobación, la ejecución y el control de los presupuestos no debe ser un asunto que incumba exclusivamente al Ministerio de Hacienda. La preparación del presupuesto debe estribar en la participación coordinada y la colaboración de las partes interesadas.

57. Aparte del Ministerio de Hacienda, hay instancias gubernamentales, como las dependencias de optimización de recursos, los institutos de política fiscal, los consejos fiscales y los órganos de supervisión, que deberían participar en la gestión

¹³ Véase <http://graduateinstitute.ch/home/research/centresandprogrammes/ccdp/ccdp-research/clusters-and-projects-1/curbing-illicit-financial-flows.html>.

fiscal y los procesos presupuestarios de manera activa. También hay que incorporar a otros interesados importantes del ámbito no gubernamental, como las empresas y las organizaciones de la sociedad civil. Los medios de comunicación deben desempeñar un cometido útil manteniendo al público y demás interesados informados de manera objetiva e imparcial. Una vez que se haya dotado de voz a todas esas partes interesadas, tendrían que utilizarla de manera comprometida y responsable, teniendo en cuenta las consecuencias intergeneracionales que sus medidas pudieran tener en la configuración del diseño de las políticas. Para que ello ocurra, la educación cívica debería ocupar un lugar destacado en el programa de formulación de políticas.

58. La transparencia de los presupuestos públicos se debe mejorar progresivamente. La transparencia es un paso previo para que rindan cuentas los órganos de gestión fiscal, pero no obtiene automáticamente este resultado. En los países en desarrollo, en particular, fomentar la rendición de cuentas del gobierno es una tarea apremiante, pero ardua. Mejorar los conocimientos financieros básicos de la gente puede ser el primer paso hacia ese objetivo.

59. También puede ayudar el acceso a la información sobre las actividades del gobierno y las cifras financieras, pero únicamente si los ciudadanos disponen de canales adecuados para luchar contra la corrupción y la mala gestión de los fondos públicos. La transparencia fiscal se encuentra en un estado aún muy incipiente en muchos países en desarrollo y los instrumentos fiscales, como los fondos extrapresupuestarios, el gasto fiscal, las actividades cuasitributarias y las obligaciones futuras y contingentes pueden ser un obstáculo. El uso de esos instrumentos debería limitarse todo lo posible.

60. Los fondos extrapresupuestarios son quizá el instrumento más socorrido para movilizar ingresos destinados a fines específicos y efectuar gastos sin el debido control de las entidades de auditoría y las cámaras legislativas. Por lo general, esos fondos se constituyen de manera que se puedan asignar a discreción de las instancias decisorias superiores de la administración pública, lo que engendra clientelismo y corrupción.

61. Una idea ampliamente aceptada es que la presupuestación participativa representa un cambio radical en lo que respecta al control público sobre el Estado y, por lo tanto, favorece la formulación de políticas combatiendo las desigualdades y evitando que los intereses privados se adueñen de los asuntos públicos. Este tipo de proceso debería utilizarse con más frecuencia, sobre todo a nivel subnacional. La presupuestación basada en programas y resultados puede hacer que el contribuyente esté informado sobre cómo se usa el dinero público para obtener resultados. Las compilaciones mecánicas y excesivamente densas de los presupuestos basados en los resultados tal vez no sean útiles, pero establecer una vinculación visible entre las prioridades y los resultados a una escala viable puede resultar vital. Al participar en la elaboración de presupuestos públicos, la sociedad civil puede hacerse una idea mejor de las limitaciones presupuestarias y financieras y, en consecuencia, comprender mejor las contrapartidas que conlleva el proceso de presupuestación. Los encargados de formular políticas no deberían ver la participación de la sociedad civil como una amenaza, sino como un planteamiento ventajoso para todos.

62. La descentralización y la descentralización fiscal deben seguir adelante, habida cuenta de sus posibles beneficios. Las organizaciones internacionales establecen los principios de descentralización fiscal, pero su aplicación se debe calibrar para adecuarla a los distintos grados de preparación institucional (y general), incluido el ritmo y las vías para acometerla.

63. Las corrientes financieras ilícitas pueden mermar la capacidad fiscal de los países y redundar en detrimento de la gobernanza. Los países deben determinar las fuentes de esas corrientes, dar a conocer los distintos tipos, las magnitudes y los

riesgos que las corrientes financieras ilícitas entrañan, examinar los factores contextuales que les permitan prosperar, crear marcos normativos nacionales e internacionales coherentes (coherencia vertical) y estudiar las relaciones clave entre las esferas económica, social y ambiental para atajar esas corrientes (coherencia horizontal).

64. Contar con sistemas de gestión fiscal bien concebidos y bien estructurados a escala nacional y subnacional puede impulsar la transparencia y la rendición de cuentas del modo siguiente: a) fortaleciendo las organizaciones de la sociedad civil e implantando procesos de presupuestación abiertos y transparentes; b) promoviendo reformas institucionales, tales como la independencia del poder judicial, los tribunales de auditoría, las autoridades aduaneras y el banco central; c) creando comisiones dedicadas a la lucha contra la corrupción y las corrientes financieras ilícitas; d) fomentando la capacidad de las instituciones financieras y los mecanismos de recaudación de ingresos y la capacidad de las instituciones públicas encargadas de la extracción de recursos naturales; e) llevando a cabo una reforma tributaria que amplíe la base impositiva y una reforma de los trámites aduaneros que ponga coto a la manipulación de los precios comerciales; y f) reforzando las actividades y el cumplimiento en lo que respecta a combatir el blanqueo de dinero.
