



Consejo Económico y Social

Distr. general
12 de enero de 2023
Español
Original: inglés

Comité de Expertos en Administración Pública

22º período de sesiones

27 a 31 de marzo de 2023

Tema 8 del programa provisional*

**Gestión de las finanzas públicas en época de emergencia
e implicaciones para la credibilidad de los presupuestos**

Gestión de las finanzas públicas en época de emergencia e implicaciones para la credibilidad de los presupuestos

Nota de la Secretaría

La Secretaría tiene el honor de transmitir al Comité de Expertos en Administración Pública el documento elaborado por Juraj Nemec, Katarina Ott y Lamia Moubayed Bissat, integrantes del Comité, en colaboración con Yamini Aiyar, Rolf Alter, Linda Bilmes, Ronald Mendoza, Carlos Santiso, Aminata Touré y Najat Zarrouk, también integrantes del Comité.

* [E/C.16/2023/1](#).



Gestión de las finanzas públicas en época de emergencia e implicaciones para la credibilidad de los presupuestos

Resumen

La gestión de las finanzas públicas en época de emergencia debe velar por que los países sigan avanzando hacia la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y garantizando que se respeten, en la medida de lo posible, sus principios básicos, en particular la disciplina, la legitimidad, la previsibilidad, la credibilidad, la participación, la transparencia y la rendición de cuentas.

Los autores sostienen que el logro de una mayor credibilidad presupuestaria, especialmente en los países en desarrollo, es un aspecto crítico de la gestión eficaz de las finanzas públicas, en vista de la situación presupuestaria desigual y turbulenta que atraviesan muchos países.

El fortalecimiento de la gestión de las finanzas públicas y la adopción de decisiones presupuestarias en época de crisis plantea dificultades por varios motivos, como la falta de datos, flexibilidad institucional, coherencia normativa y gobernanza a múltiples niveles; el uso de una formulación de políticas presupuestarias carente de base empírica; y las dificultades derivadas de la gobernanza digital y de la ayuda para el desarrollo.

La credibilidad presupuestaria, conocida también como fiabilidad presupuestaria, representa un principio crítico de la gestión de las finanzas públicas y se refiere a la capacidad de un gobierno de cumplir sus metas previstas en materia de ingresos y gastos. Las desviaciones en la ejecución presupuestaria con respecto a los presupuestos aprobados son especialmente visibles en países menos desarrollados y aumentan en época de crisis, cuando puede que los países necesiten gastar más pese a que sus ingresos públicos disminuyan.

La credibilidad presupuestaria se enmarca en el principio de transparencia en la gobernanza y va íntimamente ligada a todos los demás principios de gobernanza eficaz. En el anexo del presente documento se ponen de relieve estos vínculos junto con ejemplos prácticos conexos.

En época de emergencia la credibilidad presupuestaria adquiere mayor complejidad, especialmente en vista de que, por lo general, las crisis agudas tienen repercusiones considerables e imprevisibles en los ingresos y los gastos gubernamentales programados. Los cambios presupuestarios son inevitables, pero deben llevarse a cabo mediante procesos transparentes y de carácter empírico.

Los autores recomiendan posibles maneras de mejorar la credibilidad presupuestaria y la calidad global de la gestión presupuestaria en época de crisis.

I. Contexto

1. El presente documento se basa en la anterior labor del Comité de Expertos en Administración Pública en torno a cuestiones relativas a la gestión de las finanzas públicas y la presupuestación para los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Se centra en la gestión de las finanzas públicas en época de emergencia y las implicaciones para la credibilidad de los presupuestos.
2. A lo largo de los años el Comité ha explorado diversos aspectos de la gestión de las finanzas públicas, en particular medios para fomentar la capacidad y la movilización, la asignación y la gestión eficaces de los recursos presupuestarios para implementar la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible; las maneras de prevenir, poner al descubierto y abordar la corrupción; el fortalecimiento de la gestión fiscal en los planos nacional y subnacional; las cuestiones emergentes en la gestión de las finanzas públicas; y la presupuestación responsable, transparente y participativa. Algunos de estos temas guardan relación directa con las nuevas dificultades que encuentra la gestión de las finanzas públicas como consecuencia de las múltiples crisis en curso. La cuestión de la credibilidad presupuestaria se ha tratado de forma directa e indirecta en anteriores documentos especializados preparados por miembros del Comité.
3. En el 18º período de sesiones, el Comité puso de relieve la cuestión de la transparencia presupuestaria como instrumento valioso para exigir cuentas a los gobiernos y los órganos públicos. Se observó que la transparencia fiscal todavía estaba en pañales en muchos países en desarrollo y que su logro podía verse estorbado por un sinnúmero de vulnerabilidades de los sistemas fiscales. En su 20º período de sesiones, el Comité se centró en la presupuestación participativa, instrumento que precisa de más apoyo de los gobiernos nacionales y subnacionales en vista de su importancia fundamental.
4. En su 21º período de sesiones, el Comité examinó la gestión de las finanzas públicas en momentos de emergencia y observó que podía ser valiosa la ampliación de los esfuerzos por elaborar y adoptar normas y estándares internacionales de gestión de las medidas de estímulo fiscal y la política fiscal en época de crisis. El Comité observó también que era necesario fortalecer la credibilidad presupuestaria, ya que las desviaciones del presupuesto podían poner en peligro incluso la prestación de servicios públicos básicos en sectores clave, especialmente en los países en desarrollo. La infrautilización en los sectores sociales a menudo superaba significativamente a la infrautilización agregada. Era necesario examinar los factores que causaban esas desviaciones y que podían erosionar la legitimidad del gobierno y la confianza en él.
5. La actual pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19), la guerra en Ucrania y la inflación y la consiguiente crisis en ciernes apuntalan la necesidad de mejorar la gestión de las finanzas públicas y aumentar la credibilidad presupuestaria, especialmente en los países en desarrollo. La escala de las necesidades financieras de los países en desarrollo y su probable dependencia de los países desarrollados para movilizar los fondos necesarios pueden dificultar especialmente la presupuestación.

II. Gestión de las finanzas públicas en época de crisis

6. Hoy se vive un estado de emergencia casi permanente en el que los gobiernos y el sector público se ven afectados por múltiples crisis frecuentes y superpuestas que generan complejos problemas y amenazas imprevisibles, inciertos y divergentes en

constante evolución. En particular, la gobernanza del sector público y la gestión de las finanzas públicas deben mejorar la manera de ocuparse de esta cuestión en auge¹.

7. Los Estados Miembros observaron en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible que los riesgos mundiales para la salud, el aumento de la frecuencia y la intensidad de los desastres naturales, la escalada de los conflictos, el extremismo violento, el terrorismo y las consiguientes crisis humanitarias y desplazamientos forzados de la población amenazaban con anular muchos de los avances en materia de desarrollo logrados durante los últimos decenios.

8. En la Agenda de Acción de Addis Abeba de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, los Estados Miembros observaron que la crisis financiera y económica mundial de 2008 había expuesto los riesgos y los aspectos vulnerables del sistema financiero y económico internacional. Ese mensaje tiene hoy la misma pertinencia en una época de turbulencias ocasionadas por la pandemia de COVID-19 y por las crisis energéticas y de la inflación. En la Agenda los Estados Miembros también se comprometieron a promover mecanismos innovadores de financiación para que los países pudieran prevenir y gestionar mejor los riesgos y elaborar planes de mitigación.

9. En la declaración ministerial de la serie de sesiones de alto nivel del período de sesiones de 2022 del Consejo Económico y Social y en el foro político de alto nivel sobre el desarrollo sostenible de 2022, los Estados Miembros se comprometieron a apoyar la aplicación de marcos nacionales de financiación integrados para armonizar las políticas y estrategias de financiación con las prioridades, los marcos jurídicos y las estrategias de reducción del riesgo de desastres y de desarrollo sostenible nacionales, de conformidad con los objetivos a largo plazo de la Agenda 2030, el Marco de Sendái para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 y el Acuerdo de París.

10. Según el *Fiscal Monitor* del Fondo Monetario Internacional (FMI), se prevé que los ingresos medios de las administraciones públicas como porcentaje del producto interno bruto durante el período 2013-2027 giren en torno al 36 % en las economías avanzadas (y hasta el 46 % en la zona del euro) frente a apenas cerca del 14 % en los países en desarrollo de ingreso bajo. Las discrepancias son también evidentes en cuanto a los gastos de la administración pública como porcentaje del producto interno bruto, cuyo promedio previsto para las economías avanzadas ronda el 39 % y se disparó a más del 46 % en 2021 (con un promedio en la zona del euro del 48 % que se disparó a cerca del 53 % en 2021), si bien está previsto que en los países en desarrollo de ingreso bajo apenas promedie cerca del 19 %. También existen discrepancias en cuanto a la deuda bruta de la administración pública como porcentaje del producto interno bruto, cuyo promedio para las economías avanzadas está previsto en más del 100 % y se disparó a más del 120 % en 2020 frente a apenas un 48 % en los países en desarrollo de ingreso bajo, a pesar de los incrementos constantes registrados desde 2013, en particular desde que se declaró la pandemia de COVID-19. Estos datos ponen de relieve la clara necesidad de aumentar los ingresos y los gastos en países más pobres, lo cual les permitiría ejercer mayor flexibilidad al hacer frente a las emergencias y conmociones².

11. Los gobiernos de todo el mundo adoptaron medidas para mitigar los efectos económicos y financieros de la pandemia de COVID-19 en sus gastos presupuestarios. La mayoría introdujo medidas en las esferas de los servicios de salud,

¹ Los resultados del proyecto ROBUST pueden consultarse en <https://robust-crisis-governance.eu/>.

² Fondo Monetario Internacional (FMI), *Fiscal Monitor: Helping People Bounce Back* (Washington D. C., 2022).

enseñanza y públicos y en relación con la mejora del cumplimiento de las obligaciones fiscales. Algunos emprendieron proyectos de construcción de puestos médicos y hospitales (Estado Plurinacional de Bolivia), proyectos relativos al uso de energía renovable para suministrar electricidad de forma permanente a hospitales (la Ribera Occidental y la Franja de Gaza) y medidas de apoyo al empleo y a las pequeñas y medianas empresas (Chile) y al empleo juvenil (Samoa). Algunos establecieron fondos para el reembolso del tratamiento contra la COVID-19 que cubría el costo de las vacunas y de suministros sanitarios esenciales (Belice y Albania), mientras que otros reorientaron recursos con fines de gasto en ventiladores, escáneres, centros de cribado y actividades de sensibilización en materia de salud (Fiji). También se adoptaron medidas para ampliar los recursos humanos y físicos y los programas sociales (Jamaica y México) y prestar apoyo a grupos vulnerables (Suriname) y a la recuperación del turismo y a los sectores mayorista y minorista (Camboya)³. Algunos Gobiernos aumentaron un 100 % su presupuesto para bienestar social. Sin embargo, las respuestas a la pandemia han estorbado en algunos casos la ejecución de nuevos proyectos, en particular los relativos a la energía renovable⁴.

12. La mayor lentitud de lo previsto en la recuperación después de la pandemia de COVID-19 incrementa las dificultades que atraviesan las sobrecargadas finanzas públicas en los países tanto en desarrollo como desarrollados. Las transferencias de emergencia para amortiguar el impacto social de la pandemia y, en particular, los subsidios sociales indiscriminados deberían reducirse o eliminarse por motivos de economía política, especialmente a medida que se dispara la inflación. Además, los esfuerzos dirigidos a adoptar las transiciones verde y digital también dependen del gasto público y de los incentivos fiscales en un momento especialmente poco halagüeño a causa de la crisis energética mundial provocada por la guerra en Ucrania.

III. Desafíos relacionados con el fortalecimiento de la adopción de decisiones presupuestarias en época de turbulencias

13. Los gobiernos deben movilizar, asignar y gestionar recursos presupuestarios a menudo escasos para plantar cara a las graves repercusiones de las mencionadas crisis en curso en las finanzas públicas y en el bienestar de sus ciudadanos. Sin embargo, hacen frente a múltiples dificultades.

Escasez de datos con fines de adopción de decisiones con base empírica

14. La formulación de medidas de protección de los hogares y el sector privado en época de emergencia exige microdatos sobre los ingresos y el consumo, en particular con respecto a partidas de gasto individuales (como energía y alimentos), para garantizar la eficiencia de los programas de apoyo. En ausencia de esos datos, y al no utilizarse la selección específica ni comprobarse los medios de vida, se aprueban y ejecutan programas generales que a menudo son generosos. Esos programas no solo elevan los costos fiscales, sino que además generan un debate público sobre la imparcialidad y la igualdad de trato entre distintos grupos de población.

15. La vinculación entre los datos públicos disponibles (por ejemplo, en relación con el impuesto sobre la renta abonado o el apoyo de asistencia social recibido) y los criterios de admisibilidad podría servir de enfoque adecuado. Por ejemplo, en principio se dispone de datos sobre el consumo de energía individual en los hogares

³ Srinivas Gurazada y otros, "Government budget credibility and the impact of COVID-19", Banco Mundial, 13 de octubre de 2022.

⁴ Gasto Público y Rendición de Cuentas Financieras, "SDG indicator 16.6.1 speaks how budgets are affected by COVID-19 pandemic", 1 de agosto de 2022.

cuando en las viviendas y apartamentos se han instalado instrumentos de medición modernos. En cuanto al sector privado, el impuesto sobre la renta, el impuesto sobre el valor añadido y las retenciones fiscales aportarían abundante información para determinar los criterios de admisibilidad. Sin embargo, los requisitos en materia de privacidad impiden en muchos países ese tipo de uso y combinación de datos personales.

16. La selección de los beneficiarios de los programas de apoyo determinados por la crisis se vuelve más compleja cuando la puntualidad se entiende como imperativo, algo que obstaculiza la labor de movilización y combinación de distintas bases de datos. La reducción de la brecha de datos, calificada de posible esfera de trabajo en relación con el tema de la mejora en la gobernanza de los datos en aras de la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, entraña mejorar la recopilación de datos gracias a la reforma institucional y la inversión en los recursos y competencias de las oficinas nacionales de estadística.

17. La economía política del proceso presupuestario puede verse influida profundamente por la presencia o ausencia de datos y pruebas que orienten la asignación de recursos. Para algunos defensores sectoriales, sale a cuenta destinar poca inversión a la generación de pruebas, pues esas pruebas pueden socavar en la práctica sus esfuerzos por mantener la asignación de recursos a sus sectores. Además, la cultura de formulación de políticas sin base empírica, incluso en relación con los presupuestos, puede verse exacerbada por las tendencias anticientíficas y de oposición a los conocimientos especializados que van ligadas a las recientes oleadas de populismo. La superación de estos obstáculos en época de austeridad será fundamental para que los países puedan asignar y gastar recursos con mucha mayor eficacia.

Falta de flexibilidad institucional

18. Los ciclos de presupuestación de la mayoría de los países están bien definidos y han pasado a formar parte de la práctica gubernamental de adopción de decisiones. Aunque en el proceso se incorporan consideraciones en materia de gestión de riesgos, estas han resultado inadecuadas en modalidad de gestión de crisis. La actual acumulación de crisis obliga a los gobiernos a reformar con urgencia los procesos de presupuestación si desean cumplir los principios de gobernanza efectiva, incluida la transparencia.

19. Se ha determinado una debilidad esencial en cuanto al papel del parlamento en el proceso de presupuestación en época de emergencia. Con frecuencia se ha aprobado legislación de emergencia que ha permitido al ejecutivo adoptar decisiones sin la participación formal del parlamento, lo cual ha impedido que los parlamentarios mantuvieran un debate sustantivo o que se celebraran consultas con otros interesados, como la sociedad civil o el sector privado.

20. Las presiones temporales también se dejan sentir en la elección de instrumentos. Como los gastos presupuestarios se consideran el instrumento más eficaz de gestión de una crisis, rara vez se han sugerido o aprobado alternativas normativas. A la vez, algunas medidas, como los confinamientos vinculados con la COVID-19, han encontrado una resistencia cada vez mayor entre la población de algunos lugares. La falta de pruebas de concepto, de evaluación de las consecuencias secundarias y de consultas ha mermado la eficacia y la credibilidad de las políticas públicas y la confianza general en el gobierno.

Falta de coherencia normativa

21. Los progresos en la incorporación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en la formulación de políticas y los procesos de presupuestación han contribuido a avances en su cumplimiento. Sin embargo, los progresos han quedado paralizados con el inicio de la pandemia de COVID-19⁵.

22. Las actuales respuestas de política ante las crisis en curso no son halagüeñas en cuanto a la reanudación de la tendencia al alza. Al contrario, la mayoría de las medidas fiscales actuales apuntan a que se van a reorientar las prioridades abandonando o al menos recortando las políticas relacionadas con los Objetivos de Desarrollo Sostenible para suministrar alivio a corto plazo frente a las presiones inflacionarias, las perturbaciones en el suministro de energía o la escasez alimentaria⁶.

23. Compromisos anteriores dirigidos al logro de una recuperación sostenible después de la COVID-19, como el primer plan de recuperación para toda la Unión Europea que hace hincapié en la recuperación verde, la digitalización y la resiliencia, se han visto en peligro como consecuencia de medidas fiscales dirigidas a la seguridad de los ingresos, las garantías de empleo y el apoyo al sector privado.

Problemas relacionados con la gobernanza digital

24. La gestión de las finanzas públicas, especialmente en época de crisis, puede favorecerse mediante innovaciones digitales gubernamentales e inversiones en infraestructura pública digital esencial que permita mejorar el gasto. El uso, por ejemplo, de pagos digitales puede reducir los costos directos de los gobiernos, el fraude y las filtraciones, aportar mayor comodidad a los beneficiarios y abrir vías de inclusión financiera.

25. Un examen más detenido de la eficiencia del gasto público en tecnología exige una gestión mejor de las inversiones digitales públicas ambiciosas, en particular en el ámbito subnacional. Debe prestarse especial atención a las adquisiciones públicas para garantizar una buena relación calidad-precio.

26. Se necesitan datos mejores sobre el gasto público en tecnologías digitales, pero a menudo esos datos no existen. Sin embargo, se tienen pruebas anecdóticas de que las inversiones digitales a menudo naufragán o comportan sobrecostos considerables.

27. Los países que tenían mejor infraestructura pública digital, como sistemas de identificación digital y de pagos de la administración e intercambio de datos, han podido transferir recursos con mayor rapidez, seguridad y eficacia a quienes los necesitaban en respuesta a la pandemia de COVID-19. En Türkiye, por ejemplo, 7,2 millones de hogares recibieron transferencias sociales de emergencia gracias a la existencia de plataformas digitales y sistemas de información interoperables que permitieron la circulación fluida de información y el intercambio fiable de datos entre distintas bases de datos gubernamentales. En el Brasil, cerca de 70 millones de beneficiarios percibieron un pago a través del programa del país de asistencia social en respuesta a la COVID-19. En el marco del programa, el Gobierno abrió una cuenta de ahorros digital que permitió a las personas acceder a fondos a distancia. Se estima que el 40 % de esos beneficiarios carecía de cuenta de ahorros antes de la pandemia. En Colombia, casi 3 millones de beneficiarios del programa de asistencia social en respuesta a la COVID-19 recibieron pagos a través de una cuenta, y se crearon con

⁵ Jeffrey D. Sachs y otros, *Sustainable Development Report 2022: From Crisis to Sustainable Development – The SDGs as Roadmap to 2030 and Beyond* (Nueva York, Cambridge University Press, 2022).

⁶ Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, “Closing the SDG financing gap in the COVID-19 era”, nota temática para el Grupo de Trabajo sobre el Desarrollo del G20, 2021.

dicho fin más de 1,3 millones de cuentas móviles nuevas. En la India, en medio del primer confinamiento de ámbito nacional en 2020, se prestó apoyo alimentario a casi el 80 % de los hogares de las zonas rurales, pero el acceso a efectivo, del 47 %, fue muy inferior. En las zonas urbanas de la India, el acceso a efectivo descendió al 26 %. Esta disminución de las transacciones en efectivo se debió a que el Gobierno se retrasó procurando resolver la cuestión de determinar quién debía recibir pagos⁷.

28. Los gobiernos y ciudades también dependen cada vez más de soluciones digitales y aplicaciones informáticas de código abierto para implantar infraestructuras públicas digitales esenciales. Se entiende por infraestructuras de este tipo las soluciones y sistemas que permiten ofrecer con eficacia funciones y servicios esenciales para el conjunto de la sociedad en los sectores público y privado. Filipinas, por ejemplo, utiliza un único sistema de identificación nacional denominado PhilSys para todos los ciudadanos y residentes. En Estonia, puede accederse a todos los servicios gubernamentales a través de la plataforma e-Estonia, que funciona con X-Road, pasarela segura de intercambio de datos para que organizaciones de los sectores privado y público envíen y reciban datos. Ello permite a los diversos sistemas de información de servicios electrónicos públicos y privados del país vincularse y armonizar su funcionamiento.

Falta de gobernanza a múltiples niveles

29. La gestión de las crisis ha provocado enormes aumentos de los gastos en los gobiernos nacionales, lo cual ha restado voz a los gobiernos subnacionales y locales y ha afectado a su espacio de acción. La falta de consultas y de coordinación con instancias gubernamentales inferiores supone que al elaborar los programas de gastos no se tienen suficientemente en cuenta las perspectivas y experiencias regionales y locales. Igual de importante, ello pone en peligro el principio de adaptación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible al contexto local, principio surgido como destacado elemento para acelerar su consecución.

30. El aumento de la desigualdad dentro de los países se manifiesta en diferencias en la prestación de servicios públicos a escala nacional y subnacional, oportunidades perdidas de elaborar una respuesta coherente a las crisis y un mayor grado de endeudamiento en los niveles de gobierno inferiores cuando se les encomienda contribuir a las medidas del gobierno central sin aportarles una compensación financiera adecuada.

Dificultades relacionadas con la ayuda para el desarrollo

31. Los presupuestos encuentran inevitablemente problemas de incertidumbre; de ahí que quienes se encargan de gestionar los presupuestos nacionales se esfuercen considerablemente por prever los flujos de ingresos, así como gestionar los gastos. Durante situaciones de crisis y emergencia, es probable que los posibles ingresos sean todavía más volátiles. Los últimos años muchos países en desarrollo han recurrido a bancos multilaterales de desarrollo, entidades de las Naciones Unidas, ayuda extranjera bilateral o de otro tipo, prestamistas del sector privado y otras fuentes para hacer frente a los déficits presupuestarios adquiriendo financiación complementaria esencial (a través de préstamos, donaciones, transferencias en especie y otros mecanismos). Esas instituciones son muy diversas e incluyen más de 100 grandes bancos de desarrollo, bancos de infraestructura e instituciones semejantes y cientos de fondos fiduciarios para el desarrollo que funcionan bajo sus auspicios. Sin embargo, estas fuentes rara vez aportan flujos de ingresos constantes y fiables por los motivos que se exponen a continuación.

⁷ Banco Mundial, “The role of digital in the COVID-19 social assistance response”, 2022.

32. En primer lugar, los donantes a menudo hacen promesas de contribución que no se materializan o no llegan a los montos prometidos, pues resulta mucho más fácil a los donantes formular promesas y atraer buena voluntad política que aportar los fondos prometidos. En algunos países, el Jefe de Estado o de Gobierno necesita la aprobación del poder legislativo, que tal vez no se concrete. Además, los países beneficiarios reciben con frecuencia los fondos cuando ya ha vencido el plazo establecido, decisivo factor determinante de problemas de credibilidad presupuestaria en muchos países de África.

33. Durante el punto álgido de la crisis de la COVID-19 la respuesta de financiación a escala mundial fue razonablemente efectiva en la medida en que ascendió en total a 125.000 millones de dólares, de los cuales se desembolsó el 64 %. Sin embargo, los fondos no se distribuyeron de forma equitativa. Los países donde más había aumentado la pobreza extrema apenas recibieron 41 dólares per cápita, frente a 108 dólares per cápita en los países con pobreza extrema mínima⁸. Además, la mayor parte de la financiación llegó cuando los países más afectados ya habían incurrido en gastos. El principal factor determinante de la cuantía recibida por un país fue su capacidad de contraer préstamos en época de crisis.

34. Lamentablemente, se trata de una pauta crónica. Por ejemplo, el Grupo de los Siete prometió 600.000 millones de dólares destinados a la Asociación para la Infraestructura y la Inversión Globales con el objeto de prestar apoyo a proyectos de infraestructura vial, energética y de otro tipo en países de ingreso bajo. Estos fondos todavía no se han materializado⁹. Los países donantes también se comprometen a menudo a aportar dinero o recursos con fines de estabilización de conflictos a través de misiones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, pero posteriormente aportan sumas muy inferiores a las prometidas en un principio¹⁰.

35. En segundo lugar, cabe preguntarse qué cuenta como ayuda para el desarrollo. Los donantes occidentales a veces emplean una contabilidad cuestionable exagerando la cuantía de los fondos aportados, como por ejemplo tratando los préstamos como donaciones y contando los compromisos sin más como gastos efectivos. Recientemente, varios países miembros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) incluyeron el apoyo a refugiados de Ucrania en sus presupuestos de ayuda totales al tiempo que mantuvieron su ayuda global en el mismo nivel presupuestario, con lo cual redujeron su apoyo a los países en desarrollo¹¹.

36. En tercer lugar, los donantes y prestamistas privados a menudo facilitan préstamos y transferencias con sujeción a condiciones que los países beneficiarios no pueden cumplir, como requisitos técnicos o en materia de presentación de informes, aunque ello suele ir mucho más allá. En muchos casos, tampoco están claras las consecuencias de no cumplir estos criterios ni las concesiones que puede pedirse que hagan al receptor. Además, los donantes a menudo financian proyectos de infraestructura pero no aportan fondos suficientes para sufragar los gastos de funcionamiento, por ejemplo en concepto de capacitación, equipo y mantenimiento, lo cual supone para el proyecto costos de mantenimiento excesivos o añade presión a los déficits de los presupuestos de funcionamiento del país beneficiario.

⁸ Yi Yang y otros, “Funding COVID-19 response: tracking global humanitarian and development funding to meet crisis needs”, Documento de trabajo núm. 5 (Centro de Protección contra Desastres, 2021).

⁹ Ian Mitchell y Nancy Birdsall, “The unkept promises of western aid: how donor countries cook their books and let down the developing world”, *Foreign Affairs*, 14 de septiembre de 2022.

¹⁰ International Peace Institute, “Financing UN peacekeeping: avoiding another crisis”, abril de 2019.

¹¹ Mitchell y Birdsall, “The unkept promises of western aid”.

37. Por todo ello, es difícil que los países en desarrollo puedan contar con la financiación prometida en relación con las crisis en curso. En 2009, por ejemplo, los países desarrollados prometieron movilizar 100.000 millones de dólares al año de 2020 a 2025 para apoyar la acción climática en los países en desarrollo. La OCDE informó recientemente de que los países desarrollados todavía no habían aportado 16.700 millones de dólares del objetivo de financiación anual de 100.000 millones de dólares establecido para 2020, año inicial de la meta fijada¹². En consecuencia, se necesita con urgencia financiación extra para cerrar esta brecha y contribuir al recién creado fondo de pérdidas y daños para países vulnerables, acuerdo histórico concertado en el 27º período de sesiones de la Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. Además, en el Plan de Aplicación de Sharm el-Sheikh se exhortó a los accionistas de los bancos multilaterales de desarrollo y a las instituciones financieras internacionales a que reformaran las prácticas y prioridades de estos bancos. En general, en lo que respecta a las necesidades reales para el cumplimiento de las metas en materia de cambio climático, biodiversidad y degradación de las tierras, se estima que el déficit de financiación ronda los 4,1 billones de dólares¹³.

IV. Credibilidad presupuestaria

38. La credibilidad presupuestaria, conocida también como fiabilidad presupuestaria, podría definirse como la capacidad de un gobierno de cumplir las metas previstas en materia de ingresos y gastos. Se producen desviaciones con respecto al presupuesto previsto cuando el gasto efectivo es inferior al monto asignado (infrautilización) o cuando el gasto efectivo es superior al monto asignado (sobreutilización). Los gobiernos pueden infrautilizar o sobreutilizar recursos con respecto al presupuesto general o en relación con partidas presupuestarias específicas, tanto a escala nacional como subnacional.

39. La credibilidad presupuestaria se enmarca en el principio de transparencia en la gobernanza y va íntimamente ligada a todos los demás principios de gobernanza eficaz. En el anexo del presente documento se ponen de relieve estos vínculos junto con ejemplos prácticos conexos.

40. La credibilidad presupuestaria es importante en la medida en que los ciudadanos esperan de sus gobiernos que se atengan a sus planes y programas en cuanto al suministro de bienes y servicios públicos. El éxito de un gobierno en la ejecución de los planes presupuestarios sin desviaciones con respecto a los montos previstos podría elevar la confianza de los ciudadanos y, en consecuencia, contribuir a largo plazo a mejorar la formulación de políticas.

41. En la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, los Estados Miembros reconocieron que los parlamentos nacionales desempeñarían un papel fundamental en el cumplimiento efectivo de sus compromisos promulgando legislación, aprobando presupuestos y garantizando la rendición de cuentas¹⁴. La importancia de unos presupuestos nacionales creíbles aparece reconocida en la meta 16.6 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, dirigida a crear a todos los niveles instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas, y se mide mediante el indicador 16.6.1 de los Objetivos, que refleja los gastos primarios del gobierno en proporción al presupuesto

¹² OCDE, “Aggregate trends of climate finance provided and mobilized by developed countries in 2013–2020”, 2022.

¹³ Ivo Mulder y otros, *State of Finance for Nature: Tripling Investments in Nature-Based Solutions by 2030* (Nairobi, Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, 2021).

¹⁴ Véase también, *Financing for Sustainable Development Report 2022* (publicación de las Naciones Unidas, 2022).

aprobado originalmente, desglosados por sector (o por códigos presupuestarios o elementos similares).

42. La medición del indicador 16.6.1 ha resultado difícil, pero investigadores de la Universidad de Oxford y el Laboratorio de Datos Mundiales sobre el Cambio, por conducto de su herramienta para el seguimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, han procurado dar cuenta de la fiabilidad de los presupuestos gubernamentales en forma de gastos primarios del gobierno en proporción al presupuesto inicial (para el período 2004-2021). Aunque los datos son bastante desiguales y, en consecuencia, no sirven para evaluar el desempeño del país, son indicio de tendencias de sobreutilización o infrautilización en países concretos, y las fluctuaciones de un país a otro van de casi 140 % a menos del 60 %^{15,16}.

43. A menudo se utiliza un umbral de desviación del 5 % al 10 % como referencia para determinar si un país presenta problemas de credibilidad presupuestaria. Los datos presentados en el informe detallado de 2022 sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales se basan en datos recopilados en relación con el indicador 16.6.1 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible para 152 países en el período 2010-2021. Se constató que en la mitad de esos países la desviación en la ejecución efectiva del presupuesto fue inferior al 5 % en comparación con los presupuestos aprobados, en un tercio se observó una desviación del 5 % al 10 % y en un 18 % la desviación superó el 10 %. Un total de 11 de los 43 países evaluados en África Subsahariana presentó la mayor desviación, de más del 10 %, seguidos por América Latina y el Caribe. Cuando se examinó a los países por nivel de ingresos, dos quintos de los países de ingreso bajo evaluados presentaban desviaciones superiores al 10 % en la tasa de ejecución del presupuesto.

44. La consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible exigirá una movilización financiera adicional y la priorización de las asignaciones presupuestarias, así como garantías de que los fondos comprometidos se gastan conforme a lo previsto. La International Budget Partnership (IBP) investigó la credibilidad presupuestaria de 13 países en el período 2019-2020. El estudio se centró en siete sectores vinculados con 10 Objetivos de Desarrollo Sostenible: agricultura y alimentación (Objetivo 2), educación (Objetivo 4), medio ambiente (Objetivos 13, 14 y 15), igualdad de género (Objetivo 5), salud (Objetivo 3), protección social (Objetivos 1 y 10) y agua y saneamiento (Objetivo 6). Una de las constataciones principales de la IBP fue que incluso los países cuya credibilidad presupuestaria era en conjunto relativamente buena presentaban variaciones en las desviaciones de un sector a otro, lo cual era indicio de problemas sistémicos en la ejecución del presupuesto dentro de esos sectores.

45. La mayoría de los países ha restado prioridad al gasto social durante la ejecución del presupuesto. En promedio, las tasas más bajas de ejecución del presupuesto correspondieron a los sectores de la igualdad de género, la agricultura y el agua y saneamiento. La IBP determinó que la infrautilización en relación con la igualdad de género era particularmente preocupante, dado que algunos países apenas gastaban la mitad del presupuesto previsto para sus ministerios o programas en materia de género. Los datos publicados a menudo eran incoherentes y poco fiables y se apartaban de los datos publicados en los exámenes nacionales voluntarios de los países y los datos correspondientes al indicador 16.6.1 que figuran en la Base de Datos Mundial de Indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. La pandemia de COVID-19 no ha empeorado obligatoriamente las pautas de la credibilidad presupuestaria, pero

¹⁵ Un gasto del 85 % al 115 % del presupuesto inicial se considera acorde con las buenas prácticas internacionales.

¹⁶ Herramienta para el seguimiento de los ODS: <https://sdg-tracker.org/peace-justice>.

los países a menudo han desviado fondos de sectores esenciales como la educación y el agua y el saneamiento.

46. Numerosos países han establecido políticas de promoción de la equidad de género, pero pocos han implantado sistemas que vinculen esas políticas con el seguimiento o el análisis presupuestarios. México, por ejemplo, publica desde 2008 un anexo a su presupuesto anual que abarca los gastos programáticos en cuestiones de género, pero el éxito obtenido ha sido desigual, pues la sociedad civil ha cuestionado la transparencia y la claridad de la metodología utilizada. El Senegal aplica un enfoque de planificación y presupuestación sensibles a las cuestiones de género en 11 ministerios, a raíz de lo cual han aumentado las asignaciones con fines de aplicación de políticas de género. En la Argentina, la Oficina Nacional de Presupuesto ha etiquetado programas dirigidos a reducir las lagunas en la igualdad de género, a raíz de lo cual ha aumentado notablemente la financiación que aparece como dirigida a la equidad de género¹⁷.

47. Aún más problemático resulta garantizar la credibilidad presupuestaria a escala subnacional. Para el período 2016-2021, el programa Gasto Público y Rendición de Cuentas Financieras (PEFA) analizó diversos municipios, regiones, distritos y territorios de ultramar de 22 países. Los presupuestos de más de la mitad de los gobiernos subnacionales evaluados se desviaron en más del 15 %, mientras que la desviación fue inferior al 5 % en apenas cerca de un tercio. Es interesante observar que, en algunos países, la credibilidad presupuestaria de algunos gobiernos subnacionales es superior a la de sus gobiernos nacionales¹⁸.

48. En la Agenda de Acción de Addis Abeba los Estados Miembros se comprometieron a trabajar para reforzar los marcos regulatorios a todos los niveles con el fin de aumentar más la transparencia y la rendición de cuentas de las instituciones financieras y el sector empresarial, así como de las administraciones públicas. Además, la transparencia fiscal y presupuestaria puede elevar las tasas de ejecución presupuestaria. También reduce la ventaja informativa de un gobierno aumentando las probabilidades de que este ejecute y emprenda sus programas de conformidad con los planes o previsiones hechos públicos que figuran en sus presupuestos, en la medida en que el Gobierno es consciente de que el público vigila sus progresos.

49. El seguimiento de la eficiencia de la ejecución presupuestaria, es decir, de si los gobiernos gastan lo que tienen previsto gastar, es una medición esencial de la credibilidad financiera de un país. Importa señalar que esa eficiencia debe evaluarse en el contexto del desempeño fiscal de una economía y junto con otras mediciones al respecto. Deben tenerse en cuenta las tendencias a largo plazo. El marco de PEFA ayuda a los países a preparar procesos eficaces, responsables y transparentes de seguimiento del presupuesto que son esenciales para la sostenibilidad financiera a largo plazo.

50. Deben utilizarse clasificaciones funcionales en todos los documentos presupuestarios para que se puedan comparar las asignaciones y la ejecución por sector (como educación, salud o medio ambiente), así como clasificaciones administrativas para poder hacer seguimiento de los gastos por ministerio, organismo y otras entidades. Ello reviste especial importancia en el ámbito gubernamental subnacional, al que corresponden muchas tareas relacionadas con los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

¹⁷ International Budget Partnership, “Connecting budget credibility and the Sustainable Development Goals: results from 13 country investigations”, octubre de 2022.

¹⁸ Gurazada y otros, “Government budget credibility”.

51. Los gobiernos a menudo no exponen los motivos que explican las desviaciones presupuestarias o aportan al respecto información insuficiente, como queda de manifiesto en la investigación de la IBP¹⁹. Los informes periódicos de ejecución del presupuesto pueden ofrecer justificaciones plausibles, transparentes y reguladas por el proceso presupuestario. Al término de la ejecución del presupuesto, el poder ejecutivo también debe indicar los motivos de toda desviación a fin de aumentar la rendición de cuentas por los resultados obtenidos²⁰. Además, puede que las instituciones de supervisión, como las entidades fiscalizadoras superiores, cumplan un papel esencial a efectos de determinar las desviaciones presupuestarias y arrojar luz sobre los determinantes y factores que podrían explicar esas desviaciones a nivel agregado y de entidad o programa.

V. La credibilidad presupuestaria en época de crisis

52. El logro de credibilidad presupuestaria en época de crisis plantea dificultades muy complejas, especialmente en vista de que, por lo general, las crisis agudas tienen repercusiones considerables e imprevisibles en los ingresos y los gastos gubernamentales programados.

53. Aunque en esos momentos los gastos no programados, en forma de infrautilización o sobreutilización, constituyen una necesidad en la medida en que los beneficios superan con creces los costos de las desviaciones presupuestarias y los países quedarían peor parados sin ellos, es importante ofrecer explicaciones pertinentes, tanto a los órganos legislativos como a los ciudadanos, de los motivos de las desviaciones y dar detalles sobre las futuras medidas previstas para recuperar el gasto conforme a los presupuestos y compensar la infrautilización o sobreutilización anterior. Además, es preciso publicar transparentemente esas explicaciones, dar cabida al público cuando se examinan problemas de fiabilidad presupuestaria y, cuando sea posible, dar cabida a las organizaciones de la sociedad civil en la tarea de sensibilización sobre esos problemas y determinación de posibles soluciones al respecto.

54. La pandemia de COVID-19 ha tenido un impacto considerable en la credibilidad presupuestaria, pues menos países han podido mantenerla durante el período pandémico en comparación con el quinquenio anterior a su inicio. Los gastos primarios del gobierno como porcentaje del presupuesto aprobado originalmente se han visto afectados enormemente por cambios en los ingresos o en los gastos financiados externamente o por fondos especiales o cuentas de orden. Al comparar 31 países durante el período 2015-2021, la desviación máxima en forma de infrautilización fue del 6 % en América Latina y el Caribe y Oceanía. Durante la pandemia, entre 2020 y 2021, los Gobiernos de Oceanía infrautilizaron a razón de más del 10 % en comparación con las sumas presupuestadas. Los Gobiernos de Asia Central y Meridional, África Subsahariana y América Latina y el Caribe registraron una infrautilización del 5 % al 10 %, y en unos pocos países de América Latina y el Caribe el porcentaje de infrautilización llegó a sobrepasar el 40 %. Las desviaciones por sobreutilización registradas en América del Norte y Europa promediaron el 8,5 % (del 5 % al 10 %), y la desviación de algunos países llegó a ser del 41 %²¹.

55. En un examen de la credibilidad presupuestaria gubernamental y la repercusión de la COVID-19 llevado a cabo en 2022 por el Banco Mundial se llegó a una

¹⁹ International Budget Partnership, “Assessing the quality of reasons in government budget documents”, octubre de 2018.

²⁰ *Sustainable Development Goal 16: Focus on Public Institutions: World Public Sector Report 2019* (publicación de las Naciones Unidas, 2019).

²¹ Gasto Público y Rendición de Cuentas Financieras, “SDG indicator 16.6.1”.

conclusión semejante en el sentido de que muchos países no habían estado preparados para la conmoción de la pandemia y se observó que los presupuestos se habían visto perturbados y que había sido preciso recurrir a una amplia gama de recursos para financiar el gasto de emergencia y las inversiones adicionales mediante el presupuesto o mediante arreglos de financiación especiales²².

56. La cuestión de la credibilidad presupuestaria figura también en el Código de Transparencia Fiscal y las Evaluaciones de la Transparencia Fiscal del FMI. En el informe de 2021 del FMI titulado *Monitor Fiscal: Afianzar la credibilidad de las finanzas públicas* se exponen en detalle las maneras de fortalecer la credibilidad de las finanzas públicas en el contexto de las repercusiones de la pandemia de COVID-19, como los altos niveles de deuda²³.

VI. Recomendaciones

57. Se recomiendan las medidas que figuran a continuación para mejorar la credibilidad presupuestaria y la calidad global de la gestión presupuestaria en época de crisis.

La presupuestación para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y frente a las emergencias

58. Es preciso volver a dar prioridad a la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en el proceso presupuestario, estableciendo a la vez gastos presupuestarios con fines de emergencia.

59. La previsión y planificación de los ingresos y la práctica y mejora de la gestión de las finanzas públicas deberían fortalecerse sin olvidar la necesidad de rendición de cuentas, transparencia y participación pública en el sector público en general. Además, deberían reformarse los sistemas de recaudación y redistribución de impuestos para que resulten más justos.

60. En vista de que las asignaciones presupuestarias repercuten notablemente en la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y los esfuerzos por “construir un futuro mejor” en el marco de la recuperación después de la pandemia de COVID-19, los países deberían planificar y ejecutar debidamente asignaciones presupuestarias pertinentes garantizando a la vez la credibilidad presupuestaria.

61. Las transferencias de emergencia para amortiguar el impacto social de la pandemia de COVID-19 y, en particular, los subsidios sociales indiscriminados deberían reducirse o eliminarse.

Coordinación presupuestaria y creación de capacidad

62. Deberían implantarse mecanismos para mantener la coordinación presupuestaria entre distintos niveles de gobierno en situaciones de emergencia, lo cual contribuirá a aumentar la eficiencia presupuestaria, el respeto de las normas fiscales nacionales y la armonización con el imperativo de cumplir los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

63. Deben utilizarse clasificaciones funcionales en todos los documentos presupuestarios para que se puedan comparar las asignaciones y la ejecución por sector, así como clasificaciones administrativas para poder hacer seguimiento de los

²² Gurazada y otros, “Government budget credibility”.

²³ FMI, *Monitor Fiscal: Afianzar la credibilidad de las finanzas públicas* (Washington D.C., 2021), pág.

gastos por entidad gubernamental. Ello reviste especial importancia en el ámbito gubernamental subnacional, al que corresponden muchas tareas relacionadas con los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

64. Debería mejorarse la flexibilidad institucional al examinar y modificar la estructura presupuestaria institucional, empezando por la ampliación de la capacidad de gestión del riesgo en la totalidad del ciclo presupuestario. Deben determinarse pasivos contingentes al margen de su impacto financiero. Además, debe procurarse institucionalizar los procesos presupuestarios basados en emergencias en consonancia con los principios de transparencia y participación.

Desviaciones con respecto al presupuesto

65. Deben analizarse las desviaciones presupuestarias para determinar qué sectores y grupos (como mujeres y poblaciones vulnerables) son objeto de menor prioridad a fin de que la infrautilización no afecte a la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y velar por no dejar a nadie atrás.

66. Aunque las crisis pueden hacer necesarios gastos ocasionales imprevistos, es importante ofrecer, tanto a la legislatura como a los ciudadanos, y publicar abiertamente explicaciones pertinentes de los motivos de las desviaciones y dar detalles sobre las futuras medidas previstas que son necesarias para volver a gastar conforme a los presupuestos y compensar la infrautilización anterior. Además, el público debería tomar parte en los debates sobre los problemas de fiabilidad presupuestaria, y, cuando sea posible, las organizaciones de la sociedad civil deberían participar en la sensibilización y en la determinación de posibles soluciones.

67. Las entidades fiscalizadoras superiores independientes, que normalmente se encargan de la auditoría de los documentos presupuestarios, deberían centrarse más en cuestiones relativas a la credibilidad presupuestaria. El manual de la IBP y el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales sobre la manera en que las entidades fiscalizadoras superiores pueden arrojar luz sobre la credibilidad presupuestaria (de próxima aparición a principios de 2023) podría servir de orientación y, cabe esperar, incentivará una mayor participación en ese ámbito de entidades de ese tipo.

Datos

68. Al adoptar decisiones presupuestarias difíciles, los gobiernos deberían basarse en datos fiables que sean transparentes y exhaustivos para garantizar la rendición de cuentas.

69. Los datos recopilados en relación con el indicador 16.6.1 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible a nivel agregado y sectorial, así como en el ámbito de los gobiernos nacionales y subnacionales, deberían utilizarse no solo para medir la credibilidad presupuestaria, sino también para dar a conocer los sectores afectados por mayores privaciones y la necesidad general de una financiación presupuestaria sostenible y con metas concretas de la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Digitalización

70. Para potenciar la credibilidad presupuestaria, deberían fomentarse las innovaciones digitales de ámbito gubernamental y el desarrollo de infraestructura pública digital esencial, en particular ampliando el uso de pagos digitales. Los bienes públicos digitales deberían entenderse como elementos constitutivos de la infraestructura pública digital, especialmente a escala subnacional.

71. Deberían gestionarse y vigilarse mejor las inversiones ambiciosas en la digitalización del sector público, en particular a escala subnacional, prestando especial atención a las adquisiciones públicas para garantizar una buena relación calidad-precio. Se necesitan datos mejores sobre el gasto público en tecnologías digitales.

Ayuda para el desarrollo

72. Los donantes internacionales y las instituciones multilaterales deberían cumplir sus compromisos, en particular otorgando no solo préstamos, sino también donaciones en función de las necesidades efectivas y teniendo en cuenta los gastos de funcionamiento y de mantenimiento a largo plazo.

73. A la vez, los países beneficiarios deberían evaluar sus necesidades y planificar de forma realista, reforzar su capacidad presupuestaria y su preparación financiera, desarrollar su capacidad de gestionar los fondos recibidos de forma transparente y responsable, preparar un presupuesto de la deuda consolidado y centralizado (que incluya a todas las entidades del país que toman empréstitos en el extranjero) y elaborar mediciones del desempeño. En época de crisis, es esencial fortalecer la planificación de la respuesta antes de que se agrave la crisis.

Anexo

La credibilidad presupuestaria y los principios de gobernanza eficaz

La credibilidad presupuestaria se enmarca en el principio de transparencia en la gobernanza y va íntimamente ligada a todos los demás principios de gobernanza eficaz. En el cuadro siguiente se indican los vínculos más importantes, respaldados con ejemplos concretos de diversos países.

<i>Principio de gobernanza</i>	<i>Relación con la credibilidad presupuestaria</i>	<i>Ejemplos</i>
Competencia	<ul style="list-style-type: none"> • Un sistema eficiente de gestión de las finanzas públicas es esencial para el logro de la disciplina fiscal y una buena relación calidad-precio. Las capacidades del Estado, en particular en materia de planificación y auditoría presupuestarias, son esenciales para mitigar los sesgos conexos de raigambre política. La credibilidad presupuestaria está supeditada a las capacidades humanas. • Los gobiernos, en particular los de Estados frágiles, no siempre cuentan con recursos humanos o estructuras administrativas dedicados a gestionar el ciclo presupuestario o garantizar su credibilidad. Esos procesos exigen competencias diversas, como gestión, contabilidad financiera y presupuestación y auditoría a medio plazo y sobre la base de resultados. También se precisan capacidades de gestión de programas informáticos que potencien la credibilidad, como sistemas integrados de información sobre gestión financiera. • Para establecer instrumentos que potencien la credibilidad presupuestaria hacen falta equipos provistos de competencias diversas. 	<ul style="list-style-type: none"> • En Liberia, la implantación de un sistema integrado de información sobre gestión financiera ha permitido automatizar la gestión de las transacciones gubernamentales y la formulación de presupuestos. La interfaz ha incorporado componentes esenciales, como consignaciones, gastos administrativos y la gestión de la tesorería, aportando a la vez control mediante un instrumento incorporado “de tope máximo”. No obstante, debe hacerse frente a la falta de competencias y a la resistencia al cambio para propiciar su utilización¹.
Formulación sólida de políticas	<ul style="list-style-type: none"> • La vinculación de la planificación presupuestaria con resultados concretos aúna la formulación de políticas y la credibilidad presupuestaria. • La credibilidad presupuestaria es a menudo la “reforma inaugural” en los países de ingreso medio y bajo en 	<ul style="list-style-type: none"> • El Perú desplegó en 2015 la segunda versión de su sistema integrado de información sobre gestión financiera, sistema electrónico que mejora la obtención de estados financieros. Gracias a él, el Gobierno ha podido llevar a la práctica el principio de formulación sólida de políticas incorporando en

¹ Benjamin Wilson, Jr., “Liberia integrated financial management information system: advantages and challenges”, presentación en el programa de creación de capacidad para el sistema integrado de información sobre gestión financiera, mayo de 2021.

Principio de gobernanza	Relación con la credibilidad presupuestaria	Ejemplos
	<p>la medida en que permite estimar los déficits de ingresos y la capacidad y vincular los gastos con las asignaciones estratégicas de recursos.</p> <ul style="list-style-type: none"> • La formulación sólida de políticas sirve de palanca a la credibilidad presupuestaria, en particular en vista de que la posición macroeconómica general de un gobierno contribuye directamente a su credibilidad y fiabilidad generales. Los objetivos macroeconómicos se cumplen cuando los fondos se desembolsan con arreglo a los compromisos originales. • Así pues, la formulación sólida de políticas y la credibilidad presupuestaria se refuerzan mutuamente. • Los sistemas informáticos, como los sistemas integrados de información sobre gestión financiera, pueden prestar apoyo a la adopción de decisiones dando visibilidad a las tendencias de los ingresos y los gastos, lo cual hace posible la presupuestación basada en los resultados. • Para lograr la credibilidad presupuestaria es crucial la voluntad política. 	<p>los gastos un enfoque de presupuestación basada en los resultados. Se trata del único país de América Latina que emplea un solo sistema para todos los niveles de gobierno (cerca de 1.450 dependencias de gastos)².</p> <ul style="list-style-type: none"> • Las comprobaciones de la credibilidad presupuestaria también han servido de palancas para la formulación sólida de políticas en la Argentina al permitir a los encargados de esa formulación dar mejor cuenta de la inflación. El Sistema Integrado de Información Financiera Internet (E-SIDIF) del país permite vincular los resultados determinados en el presupuesto con objetivos estratégicos, lo cual mejora sensiblemente la capacidad del país de estimar las necesidades en función de los riesgos inherentes. De 2016 a 2018 la tasa de desviación entre el resultado de los gastos agregados y la suma aprobada descendió del 136 % al 115 %, al tiempo que los funcionarios públicos pudieron dar cuenta debidamente de la inflación en el gasto mediante un aumento de la suma aprobada³.
Colaboración	<ul style="list-style-type: none"> • Aunque la colaboración entre múltiples interesados a veces crea estrangulamientos, la credibilidad presupuestaria puede potenciar la comunicación entre instituciones e interesados, elevando con ello la coherencia entre políticas. • La intensificación de la colaboración entre instituciones permite a las autoridades encargadas de la planificación presupuestaria acceder a mayores cantidades de datos institucionales, lo cual contribuye a ampliar la credibilidad 	<ul style="list-style-type: none"> • La colaboración interinstitucional y una planificación mejor permitió a la República Dominicana pasar de la puntuación más baja a la más alta en la evaluación de la credibilidad presupuestaria llevada a cabo en 2018 por Gasto Público y Rendición de Cuentas Financieras⁴. El aumento de la colaboración permitió integrar un gran número de conjuntos de datos institucionales y preparar tres informes de ejecución presupuestaria.

² Gerardo Uña y Carlos Pimenta, “Integrated financial management information systems in Latin America: strategic aspects and challenges”, en *Public Financial Management in Latin America: The Key to Efficiency and Transparency*, Carlos Pimenta y Mario Pessoa, eds. (Nueva York, Banco Interamericano de Desarrollo, 2016).

³ Banco Mundial, *Argentina: Public Expenditure and Financial Accountability Performance Assessment Report* (Washington, D.C., 2019), págs. 21 y 22.

⁴ Guillermo Herrera, “Making and keeping promises: why budget credibility matters”, *International Budget Partnership*, 31 de julio de 2018

Principio de gobernanza	Relación con la credibilidad presupuestaria	Ejemplos
	<p>presupuestaria. La colaboración es decisiva no solo a escala intergubernamental, sino también dentro de los ministerios competentes, en particular en el ámbito del ministerio de hacienda.</p> <ul style="list-style-type: none"> • La colaboración y la credibilidad presupuestaria pasan a reforzarse mutuamente a largo plazo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Tanto la República Unida de Tanzania como Kenya han incorporado en el proceso presupuestario exámenes del gasto público en el ámbito ministerial y sectorial. Nueve grupos de trabajo de sectores específicos examinan los componentes de las propuestas de gastos de los ministerios y los evalúan en comparación con las prioridades. Además, en Kenya se organizan audiencias sectoriales abiertas en las que los interesados tienen oportunidad de formular observaciones sobre las políticas y asignaciones sectoriales⁵.
Integridad	<ul style="list-style-type: none"> • La integridad y la credibilidad presupuestaria guardan una relación de refuerzo mutuo. • La integridad supone que los fondos públicos se gastan conforme a lo previsto y en interés de los ciudadanos. Además, la obtención de resultados fiscales mejora la legitimidad de los Estados reduciendo la corrupción real y la percepción de corrupción. A la vez, la credibilidad presupuestaria excluye la posibilidad de prácticas como la presupuestación poco realista o encubierta. • La integridad permite dar cuenta de las desviaciones e implantar salvaguardias frente al establecimiento de “cajas negras” de gasto, como fondos para fines especiales. • Aunque la credibilidad presupuestaria agregada determinada por el programa Gasto Público y Rendición de Cuentas Financieras suele tener menos importancia en los Estados frágiles, se tienen indicios de que en ellos persiste una relación positiva y estadísticamente significativa con respecto a la credibilidad presupuestaria según la composición de los gastos y sobre la base de la definición de fragilidad del Banco Mundial⁶. 	<ul style="list-style-type: none"> • Filipinas emprendió una ambiciosa reforma presupuestaria para mejorar la integridad de su proceso presupuestario, que había estado expuesto a abusos, en particular por la existencia de fondos para fines especiales, cuentas especiales del fondo general y cuentas extrapresupuestarias, así como por una supervisión débil. Durante el período 2010-2016, el Gobierno redujo el uso de estos mecanismos, unificó los requisitos de presentación de información y puso fin a las nuevas promulgaciones presupuestarias⁷. • Antes de la guerra, el Gobierno de Ucrania, a raíz de la “revolución de la integridad”, había implantado una nueva ley de adquisiciones públicas para reducir los abusos que socavaban los procesos de licitación pública. El objetivo era mejorar la credibilidad presupuestaria dirigiendo fondos adonde más se necesitaban. El sistema “Prozoro” de contratación electrónica se convirtió en mejor práctica en ese ámbito.

⁵ Anwar Shah, ed., *Budgeting and Budgetary Institutions*, Public Sector Governance and Accountability Series (Washington, D.C., Banco Mundial, 2007), pág. 20.

⁶ Jens Kromann Kristensen y otros, *Public Expenditure and Financial Accountability, Public Financial Management, and Good Governance* (Washington, D.C., Banco Mundial, 2019), pág. 63.

⁷ Filipinas, Departamento de Presupuesto y Gestión, “Budget integrity and accountability”, 2016.

<i>Principio de gobernanza</i>	<i>Relación con la credibilidad presupuestaria</i>	<i>Ejemplos</i>
Transparencia	<ul style="list-style-type: none"> • La credibilidad presupuestaria se enmarca en el principio de transparencia en la gobernanza y puede reforzarlo. • A la vez, la transparencia fiscal y la presentación de informes al respecto son esenciales para la credibilidad presupuestaria; uno de los motivos de ello es que la presentación de informes puntuales permite gestionar los recursos públicos en tiempo real. La transparencia de los sistemas presupuestarios se corresponde con un mayor grado de credibilidad y disciplina fiscal. • Los programas informáticos que permiten mejorar la credibilidad presupuestaria también ofrecen transparencia fiscal mediante datos abiertos, claros, válidos y fiables que pueden publicarse y ponerse a disposición de un gran número de interesados. 	<ul style="list-style-type: none"> • Jordania procuró mejorar su credibilidad presupuestaria y sus prácticas generales de gestión de las finanzas públicas mediante mejoras de la transparencia fiscal. Desde entonces, los informes fiscales resultan más exhaustivos, tienen visión de futuro y están vinculados con marcos presupuestarios quinquenales a medio plazo, a la vez que se ha introducido un sistema de clasificación de programas, lo cual ha contribuido a aumentar la eficacia de las previsiones fiscales⁸. • Tanto Liberia como la República Unida de Tanzania pudieron aumentar la credibilidad presupuestaria dividiendo su presupuesto en secciones básicas y contingentes con partidas pormenorizadas y desembolsando los recursos para contingencias cuando pasaba a disponerse de un volumen de ingresos que superaba los requisitos del presupuesto básico.
Supervisión independiente	<ul style="list-style-type: none"> • La supervisión independiente, en particular por entidades fiscalizadoras superiores, es fundamental para garantizar la credibilidad presupuestaria. Fomenta en gran medida la credibilidad y la exactitud de las cuentas públicas, en particular respecto del ciclo presupuestario, tanto en los compromisos como en las sumas ejecutadas, en la medida en que permite evaluar y validar los ingresos y gastos e investigar y justificar las desviaciones. • Las auditorías recurrentes de los presupuestos estatales fomentan en general la mejora de la gestión de las finanzas públicas y la credibilidad presupuestaria y pueden poner de relieve el papel de las entidades fiscalizadoras superiores para la sociedad. La participación de organizaciones de la sociedad civil y organizaciones no gubernamentales 	<ul style="list-style-type: none"> • En Serbia, Transparency Serbia, organización sin fines de lucro y miembro de la International Budget Partnership, examinó transferencias puntuales de fondos de reserva con cargo al presupuesto público que se consideraban sospechosas de utilizarse con fines de clientelismo político. La atención de los medios de comunicación y el interés público respecto de la cuestión fueron suficientes para que el Consejo Fiscal se comprometiera a examinar la cuestión. En consecuencia, la supervisión independiente generó impulso a favor de una mayor credibilidad presupuestaria.

⁸ Fondo Monetario Internacional (FMI), *Jordan: Technical Report – Fiscal Transparency Evaluation*, informe nacional núm. 21/224 (Washington, D.C., 2021).

	<p>añade otro nivel de credibilidad a esas evaluaciones.</p> <ul style="list-style-type: none"> Las estrategias de supervisión independiente mejoran la credibilidad presupuestaria mediante la participación de interesados externos y de la población en general. 	
<p>No dejar a nadie atrás</p>	<ul style="list-style-type: none"> Los objetivos para el desarrollo nacional y la prestación de servicios se corresponden con el logro de la paridad entre los compromisos y los ingresos efectivos recaudados y gastados. Ello resulta especialmente pertinente al atender las necesidades socioeconómicas de la población pobre y de otros grupos vulnerables y marginados. La falta de credibilidad presupuestaria tiene un costo humano, pues las desviaciones en el gasto suponen reducciones o incoherencias de los gastos en las esferas de políticas que más lo necesitan. En relación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, la infrautilización puede tener consecuencias trágicas para los medios de vida. El principio de no dejar a nadie atrás cobra una importancia especial en países frágiles y afectados por conflictos en los que las mejoras en la credibilidad presupuestaria pueden contribuir a una mayor coherencia en las prácticas de gestión de las finanzas públicas, con lo cual, a su vez, disminuye el riesgo de reanudación del conflicto y, en consecuencia, se protege a la población más vulnerable. 	<ul style="list-style-type: none"> Uganda protege determinados segmentos del presupuesto frente a los recortes durante el ejercicio velando por que esos segmentos estén sometidos a mayor supervisión y seguimiento que el resto del presupuesto. De ese modo, las asignaciones presupuestarias se han reorientado hacia los servicios sociales, han mejorado la previsibilidad y el seguimiento de los gastos en estas esferas y se han estrechado las relaciones entre los donantes y el gobierno.
<p>No discriminación</p>	<ul style="list-style-type: none"> La aplicación del principio de no discriminación en la preparación y ejecución de presupuestos es esencial en la medida en que impide excluir a determinados grupos y garantiza la igualdad de trato de todos los grupos sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento, discapacidad o cualquier otra condición. Además, las estrategias de no discriminación 	<ul style="list-style-type: none"> En Colombia, la organización de promoción pública Dejusticia ha entrado en contacto con la Corte Constitucional para que se dé prioridad a la cobertura sanitaria de los grupos vulnerables, en particular la población pobre y los refugiados, y se cubran sus necesidades mediante el fondo de emergencia establecido para la pandemia de COVID-19. Con ello se refuerza el papel crucial que corresponde a la sociedad civil y

<i>Principio de gobernanza</i>	<i>Relación con la credibilidad presupuestaria</i>	<i>Ejemplos</i>
	<p>pueden llevar a la determinación de necesidades antes invisibles de grupos marginados.</p> <ul style="list-style-type: none"> • El uso del principio de no discriminación para examinar los gastos en comparación con los compromisos también permite volver a examinar los supuestos básicos a los que obedece el gasto. Ello podría facilitar la integración de los objetivos de equidad de género. La concentración en el impacto y no en las tendencias del gasto también puede aumentar el nivel de desglose de los datos. • La no discriminación puede reforzar la credibilidad presupuestaria y viceversa siempre que se apliquen las siguientes medidas: debates públicos, cooperación con los órganos legislativos y el poder judicial, participación de quienes se ven directamente afectados o sufren discriminación y aprovechamiento de las nuevas tecnologías. A ese respecto, ha resultado decisivo el papel de las organizaciones no gubernamentales. • Son fundamentales instrumentos como las auditorías sociales en la medida en que ayudan a vigilar las aportaciones en materia de políticas desde el principio, desde la preparación inicial del presupuesto, y a examinar los desembolsos presupuestarios hasta el momento en que los perciben los destinatarios previstos (fase de ejecución presupuestaria), lo cual pone al descubierto posibles “cajas negras”. 	<p>las organizaciones no gubernamentales en la prevención de la discriminación y el fomento de la inclusión.</p> <ul style="list-style-type: none"> • En el Senegal, la Federación de Asociaciones de Personas con Discapacidad ha luchado con éxito por la inclusión social de las personas con discapacidad, incluido el acceso a servicios básicos y a socorro relacionado con la COVID-19. • En la India, donde la comunidad dalit sigue sufriendo marginación, la Campaña nacional sobre los derechos humanos de los dalit ha preparado una aplicación para el seguimiento de los desembolsos de los gastos de emergencia efectivos a fin de medir su impacto en la esfera comunitaria. Con ello se allanó el camino hacia la presentación a las autoridades de recomendaciones esenciales sobre medidas presupuestarias adecuadas para hacer frente de la mejor manera posible a la marginación de la comunidad⁹.
<p>Participación</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Para que la credibilidad presupuestaria no se debilite, son precisas consultas legislativas y la participación pública, en particular cuando se introducen enmiendas presupuestarias de cierto alcance. • Las reformas de la gobernanza, incluida la mejora de la credibilidad presupuestaria, dependen de un intercambio implícito que comporta 	<ul style="list-style-type: none"> • El Ministerio de Hacienda de Malasia estableció una dependencia de presentación de informes mediante la que se reúnen observaciones del público sobre medidas fiscales que, en los casos de emergencia, comprenden las

⁹ María José Eva, “As COVID-19 spreads, CSOs argue that government budgets should address inequality and discrimination”, International Budget Partnership, 15 de septiembre de 2020.

<i>Principio de gobernanza</i>	<i>Relación con la credibilidad presupuestaria</i>	<i>Ejemplos</i>
	<p>proporcionar beneficios a los interesados a cambio de apoyo.</p> <ul style="list-style-type: none"> • En consecuencia, la intervención pública es una palanca esencial de la credibilidad presupuestaria. • La intervención pública también puede mejorar la utilidad de los datos recopilados y comunicados. 	<p>desviaciones respecto de los planes de gasto¹⁰.</p>
Subsidiariedad	<ul style="list-style-type: none"> • El principio de subsidiariedad permite hacer efectiva la credibilidad presupuestaria mediante estrategias que logran el equilibrio entre la autonomía subnacional y las relaciones estables con el gobierno central o federal. • Los sistemas de gestión financiera que pueden incorporar todos los niveles gubernamentales pueden promover la credibilidad presupuestaria velando por que las transferencias a los niveles gubernamentales subnacionales sean visibles y eficientes y se correspondan con las necesidades de los interesados. Asimismo, la consolidación fiscal efectiva en el nivel gubernamental subnacional exige un alto grado de precisión en la previsión de los ingresos tributarios y en la estimación de los gastos públicos; de ahí que la subsidiariedad y la credibilidad presupuestaria se refuercen mutuamente. 	<ul style="list-style-type: none"> • La implantación de sistemas que mejoran la credibilidad presupuestaria, como sistemas integrados de información sobre gestión financiera, puede conducir a la aceptación por parte de muchos usuarios y mejorar la subsidiariedad. Esos sistemas pueden contar con más de 4.000 usuarios. En algunos casos, como en el Brasil, pueden contar con más de 100.000 usuarios, con lo cual ofrecen mayor cobertura geográfica e institucional efectiva para estimar las necesidades de las regiones y los municipios¹¹. • Sudáfrica publica periódicamente una declaración a los medios de comunicación sobre la credibilidad presupuestaria a escala local que incluye análisis de las tendencias de sobreutilización o infrautilización, donaciones condicionales y recomendaciones¹². Esta práctica fomenta la transparencia, la colaboración y las relaciones positivas entre el gobierno central y los locales.
Equidad intergeneracional	<ul style="list-style-type: none"> • La aplicación del principio de equidad intergeneracional impone a la totalidad del ciclo presupuestario varias consideraciones relativas a la credibilidad presupuestaria y los indicadores utilizados para medirla, entre ellos el lugar esencial que 	<ul style="list-style-type: none"> • Túnez percibió mejoras sustantivas de su posición fiscal reformando sus subvenciones y reduciéndolas del 2,8 % del producto interno

¹⁰ International Budget Partnership, “Promoting transparency, oversight and participation in budgeting during emergencies”, febrero de 2022, págs. 4 y 5.

¹¹ Uña y Pimenta, “Integrated financial management information systems”, pág. 309.

¹² Sudáfrica, Tesoro Público “Local government revenue and expenditure: fourth quarter local government section 71 report (preliminary results) for the period: 1 July 2020-30 June 2021”, declaración a los medios de comunicación, septiembre de 2021.

Principio de gobernanza	Relación con la credibilidad presupuestaria	Ejemplos
	<p>ocupa la aceptación generacional, con arreglo a la cual cada generación percibe beneficios de conformidad con su contribución.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li data-bbox="560 399 1015 787">• La equidad intergeneracional parte del supuesto de que los beneficios percibidos por la actual generación a partir de los gastos no deben desestabilizar la posición fiscal de la generación futura. Las subvenciones para reducir el precio de los bienes a corto plazo, por ejemplo, distorsionan la posición fiscal y monetaria de un país a largo plazo, lo cual obstaculiza la equidad intergeneracional. <li data-bbox="560 798 1015 1060">• La aplicación de la equidad intergeneracional en el ciclo presupuestario mejora la credibilidad presupuestaria aumentando la disciplina fiscal y equiparando las tendencias de gasto que obstaculizan las futuras posiciones fiscales con las desviaciones a largo plazo. <li data-bbox="560 1071 1015 1480">• Además, la equidad intergeneracional se basa en un delicado equilibrio entre financiación de la deuda y amortización de la deuda que, a su vez, exige una descomposición de los gastos que debe formularse en términos de gastos actuales, financiados mediante impuestos, y gastos de capital, financiados mediante la deuda. A menudo resulta difícil entender esta distinción, especialmente en relación con los activos¹³. <li data-bbox="560 1491 1015 1734">• Las estrategias y consideraciones de equidad intergeneracional también pueden mejorar la credibilidad presupuestaria en materia de procedimiento mediante la detección de vulnerabilidades y la correspondiente alerta. 	<p>bruto en 1990 al 1 % en 1999¹⁴. Esas reformas aumentaron la credibilidad presupuestaria al reducir los riesgos inherentes a las posiciones fiscales y monetarias a largo plazo.</p>

¹³ Sanjeev Gupta y otros, *Equity and Efficiency in the Reform of Price Subsidies: A Guide for Policymakers* (Washington, D.C., FMI, 2000).

¹⁴ Greg Coombes y Brian Dollery, *An Analysis of the Debate on Intergenerational Equity and Fiscal Sustainability in Australia*, Universidad de Nueva Inglaterra, Facultad de Economía, serie de documentos de trabajo sobre economía, núm. 2002-5 (2002).